

Aan de leden van de gemeenteraad
CC het college van burgemeester en wethouders

Betreft: Rapportage onderzoek strategisch personeelsbeleid
Bijlage: rapport strategisch personeelsbeleid

Bemmel, 14 maart 2024

Geachte leden van de gemeenteraad,

De rekenkamer heeft in de tweede helft van 2023 onderzoek laten uitvoeren naar het strategisch personeelsbeleid. Bijgevoegd treft u het rapport dat uit dat onderzoek voortvloeit. Indien u daaraan behoefte heeft zijn wij vanzelfsprekend graag bereid u dit rapport mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet namens de voltallige rekenkamer Lingewaard,

Astrid Boin
Secretaris-onderzoeker

Jeroen van Oort
voorzitter



Onderzoeksrapportage

Strategisch personeelsbeleid van de gemeente Lingewaard

Vastgesteld door de Rekenkamer Lingewaard op 13 maart 2024

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofd en deelvragen	3
Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer	4
Bestuurlijke reactie van het College van B&W	6
Rekenkamerreactie op de bestuurlijke reactie van het College van B&W	7
Rapport van bevindingen door Marcel Meijs.	8

Het rapport van bevindingen is opgesteld door een externe onderzoeker. De paginanummering begint daarom in het rapport van bevindingen opnieuw en dit rapport heeft ook een eigen inhoudsopgave.

Inleiding

De rekenkamer Lingewaard heeft in de tweede helft van 2023 onderzoek laten uitvoeren naar het strategisch personeelsbeleid van de gemeente. Na een onderhandse aanbestedingsprocedure waarbij wij drie partijen gevraagd hebben offerte te maken en vervolgens met twee partijen over de uitvoering hebben gesproken, hebben wij Marcel Meijs geselecteerd om dit onderzoek voor ons uit te voeren. Marcel Meijs is nu zelfstandig adviseur en heeft veel ervaring als gemeentesecretaris en is als buitenpromovendus verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Nadat het rapport aan de rekenkamer is opgeleverd heeft de rekenkamer het voor feitelijk wederhoor aan de ambtelijke organisatie voorgelegd. Het rapport is daarop op enkele feitelijke punten aangepast en de organisatie is geïnformeerd op welke punten dat is. Omdat dit feitelijke verbeteringen betreft, publiceert de rekenkamer niet welke punten dit zijn geweest.

Hoofd en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is geweest:

Hoe toekomstbestendig is het strategisch personeelsbeleid binnen de gemeente Lingewaard?

Deze onderzoeksvraag hebben wij opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Welk gemeentelijk beleid is er op het gebied van strategisch personeelsbeleid?
2. Voor een toekomstbestendige organisatie helpt het als er een analyse is van de belangrijkste trends op de verschillende domeinen (sociaal, fysiek, informatie etc.) en wat die betekenen voor de verschillende afdelingen binnen de organisatie, voor ambtelijke professionaliteit, voor management, maar ook voor bestuur en politiek. Is er een dergelijke analyse en wat zijn daarvan de implicaties?
3. Wat is het resultaat van de door de gemeente gestelde prestatie-indicatoren t.b.v. het ingestelde strategische personeelsbeleid?
 - Hanteert de gemeente de juiste prestatie indicatoren?
4. Hoe wendbaar is de organisatie en in staat in te spelen op in en externe factoren die van invloed zijn op het beleid?
 - Wat zijn deze in en externe factoren?
5. Hoe toekomstbestendig is de organisatie en in hoeverre zijn toekomstige knelpunten helder?
 - Op welke wijze faciliteert strategisch personeelsbeleid processen van gedragsverandering en wordt ontwikkelen van gewenst gedrag ondersteund?
 - Hoe speelt de strategische personeelsplanning in op mogelijke toekomstige marktontwikkelingen en worden technische ontwikkelingen en digitalisering verbonden aan de huidige personeelsbezetting?
 - Hoe wordt met de kennis en inzichten uit het strategische personeelsbeleid gericht in-, uit-, en doorstroom van personeel beïnvloed en wordt er aangehaakt op toekomstige ontwikkelingen?
 - Is duidelijk welke activiteiten die men zelf wil gaan uitvoeren en in hoeverre is de organisatie hierop ingericht?
 - Is duidelijk welke competenties hiervoor nodig zijn?
 - Hoe houdt men personeel gemotiveerd en loyaal aan de organisatie?
6. Bevat dit beleid aspecten zoals automatisering, innovaties, afgesproken verhouding in interne en externe medewerkers, eigen kennis en efficiëntie?
 - Is er een tijdsplanning van de activiteiten die er gemoeid zijn met het strategische personeelsbeleid?
 - Bij welke interne personen of externe partijen is de uitvoering van dit beleid belegd?

Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer

De rekenkamer heeft vastgesteld dat het opgeleverde rapport antwoord geeft op de hoofdvraag en deelvragen. Voor het antwoord op deze vragen verwijzen wij korthedshalve naar het rapport van bevindingen. Op basis daarvan heeft de rekenkamer onderstaande conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Op basis van het door Marcel Meijs uitgevoerde onderzoek concludeert de rekenkamer dat er op het gebied van strategisch personeelsbeleid in de gemeente Lingewaard veel positiefs te melden is. Als centrale conclusie citeert de rekenkamer daarom de volgende alinea uit het onderzoeksrapport:

De afgelopen tien jaar is er veel veranderd en er bestaat brede consensus dat in de organisatie een belangrijke keer ten goede heeft plaatsgevonden. Er is nu een sfeer van vertrouwen en er is ruimte voor ontwikkeling. En dat is grote winst ten opzichte van tien jaar geleden. Strategisch personeelsbeleid is één van drijvende krachten achter dit verhaal. Mede door dit beleid onderscheidt Lingewaard zich nu binnen de metropoolregio Arnhem- Nijmegen als een moderne en innovatieve werkgever waar medewerkers graag willen werken. En slaagt Lingewaard er nog steeds in vacatures in te vullen.

Rekenkamers zijn naar hun aard kritisch; daarop is de rekenkamer van de gemeente Lingewaard geen uitzondering. In onderstaande conclusies en aanbevelingen geeft de rekenkamer daarom aanknopingspunten om het strategisch personeelsbeleid en de uitvoering daarvan verder te verbeteren.

Conclusies

- I. De gemeente Lingewaard onderscheidt zich als een moderne en innovatieve werkgever waar medewerkers graag willen werken. Lingewaard slaagt er – ondanks een krappe arbeidsmarkt, nog steeds in vacatures in te vullen.
- II. De gemeenteraad heeft geen expliciete besluiten genomen over de gewenste kwaliteit van de organisatie, noch over de gewenste manier van verantwoording daarover.
- III. De gemeenteraad heeft een kwantitatieve norm voor externe inhuur vastgelegd, maar nagelaten te expliciteren wat deze norm beoogt.
- IV. De gemeente Lingewaard beschikt over een aantal goed gekozen kernwaarden, maar in beleidsdocumenten communiceren gemeenteraad, college en organisatie hier niet consistent en consequent over. De gemeente Lingewaard concretiseert de kernwaarden niet naar specifieke rollen binnen de organisatie noch naar specifieke maatschappelijke opgaven.
- V. Het accent van het door het college gehanteerde HR-beleidskader ligt op de individuele medewerker en minder op de organisatie. Er is minder aandacht voor het functioneren van teams, de wijze waarop de gemeente sturing inricht en daarmee hoe planning en prioritering van werkzaamheden tot stand komt.
- VI. De gemeente Lingewaard heeft minder aandacht voor wat de effecten van de veranderende samenleving zijn op de organisatie als geheel.
- VII. Binnen de gemeente Lingewaard spreken mensen elkaar te weinig aan op gewenste gedragsverandering.

Aanbevelingen

- A. Verzoek het college onderzoek te doen naar kwantitatieve en kwalitatieve kwetsbaarheden in de uitvoering en op grond daarvan een antwoord te formuleren op de krapte op de arbeidsmarkt.
- B. Leg expliciet vast welke kwaliteit(en) de organisatie moet hebben en hoe u wilt dat het college over die kwaliteit rapporteert.
- C. Gebruik de kernwaarden consistent en consequent in beleidsdocumenten en concretiseer die naar verschillende rollen binnen de organisatie en naar verschillende maatschappelijke opgaven. Ontwikkel indicatoren aan de hand waarvan u over de voortgang kan worden geïnformeerd.
- D. Formuleer – mede gegeven de krappe arbeidsmarkt – een kwalitatief afwegingskader om te besluiten tussen zelf doen en externe inhuur en laat de nu geldende kwantitatieve norm voor externe inhuur los.
- E. Verzoek het college een organisatievisie op te stellen waarin de kernwaarden aan de basis staan van de sturing en waarin de sturing – en zo de kernwaarden – wordt gedifferentieerd naar rol en maatschappelijke opgave. Verzoek het college op basis daarvan personeelsplannen voor de organisatie als geheel en voor de individuele teams op te stellen en u over de kwetsbaarheden daarbinnen en de maatregelen daarop van het college te laten informeren.
- F. Geef het college in overweging de organisatie met bijvoorbeeld werkplaatsen te laten oefenen bij het aanleren van gewenst gedrag.

De rekenkamer heeft deze conclusies en aanbevelingen samen met het onderzoeksrapport aan het college van B&W gezonden en het college gevraagd hierop bestuurlijk te reageren. De collegereactie treft u integraal op de volgende bladzijde van deze rapportage.

Bestuurlijke reactie op rekenkamerrapport Strategisch personeelsbeleid in de gemeente Lingewaard

Geachte rekenkamer,

Hierbij de bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek over strategisch personeelsbeleid in de gemeente Lingewaard.

Het college heeft kennisgenomen van de onderzoeksrapportage van de rekenkamer Lingewaard met als centrale onderzoeksvraag: "Hoe toekomstbestendig is het strategisch personeelsbeleid binnen de gemeente Lingewaard".

Wij delen het beeld van de centrale conclusie van de rekenkamer

Het is goed om te lezen dat de centrale conclusie het resultaat laat zien van ons strategisch personeelsbeleid en bijbehorende inspanningen van de afgelopen jaren.

Met ons personeelsbeleid willen we een organisatie creëren waarmee we de afgesproken resultaten kunnen behalen en waar ambtenaren vertrouwen en ruimte ervaren om hun vakmanschap in te zetten. Wij geloven dat ons huidige werkklimaat een belangrijke succesfactor is om medewerkers te werven en te behouden en zodoende de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven te realiseren.

Het college neemt de conclusies en de aanbevelingen ter kennisname aan

Het college neemt verheugd kennis van de gemaakte complimenten. Het college stelt vast dat de conclusies en aanbevelingen geen aanleiding geven tot fundamenteel andere aanpak van het strategisch personeelsbeleid. Wel geeft het onderzoek een aantal waardevolle aandachtspunten, zoals het beter verankeren van ons beleid. Deze nemen wij ter harte.

Tenslotte wijst het college erop dat het verantwoording aflegt aan de raad over de inhoudelijke doelen en resultaten zoals opgenomen in de programmabegroting. De wijze waarop het college hier uitvoering aan geeft is aan het college en de organisatie. Het college hecht aan deze rolverdeling.

Bemmel, 5 maart 2024

burgemeester en wethouders van de gemeente Lingewaard,
de secretaris,

drs. I.P. van der Valk

de burgemeester,



dr. P.T.A.M. Kalfs

Rekenkamerreactie op de bestuurlijke reactie van het College van B&W

De rekenkamer constateert verheugd dat het college instemt met de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer bij het rapport en een aantal aandachtspunten ter harte neemt. Gezien de positieve hoofdconclusie van de rekenkamer delen wij met het college dat het rapport, de conclusies en de aanbevelingen geen aanleiding geven tot een fundamenteel andere aanpak van het strategisch personeelsbeleid.

Wij merken op dat het college in de laatste zin van zijn brief stelt dat het volgens de lijnen van de begroting aan de raad verantwoording aflegt. De rekenkamer leest daarin een discussie over wie op welke stoel zit of wellicht wil gaan zitten.

Wij onderschrijven de gedachte dat het niet goed zou zijn als de gemeenteraad naar aanleiding van dit rapport de neiging zou krijgen op dit onderwerp op de stoel van het college te gaan zitten. Tegelijkertijd is de gemeenteraad integraal verantwoordelijk en is het daarom goed als ook de raad met enige regelmaat dieper inzicht krijgt in onderwerpen waar hij wellicht meer indirect over gaat. Zoals bijvoorbeeld in dit onderzoek het strategisch personeelsbeleid. Het personeel is met afstand de belangrijkste productiefactor van een gemeente, nodig voor alle beleidsvelden en uitvoeringsgebieden. Inzicht in het strategisch personeelsbeleid is daarom voor de gemeenteraad van belang. Net zoals de gemeenteraad door het jaar heen over de implementatie van allerhande beleidsnota's en uitvoeringsplannen informatie krijgt.

Astrid Boin
secretaris-onderzoeker

Jeroen van Oort
voorzitter

Rapport van bevindingen door Marcel Meijs.

Op de volgende bladzijden treft u het rapport van bevindingen dat in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie is opgesteld door Marcel Meijs. De rekenkamer baseert zijn conclusies en aanbevelingen op basis van dit rapport.

**Het verhaal van Lingewaard:
hoe toekomstbestendig is
strategisch personeelsbeleid?**

Marcel Meijs,
Zelhem, januari 2023.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
2 Het verhaal van afgelopen decennium	5
2.1 2014-2018	
2.2 2018-2022	
2.3 2022-heden	
3 Strategisch personeelsbeleid	11
3.1 We komen in beweging	
3.2 Visie op de organisatie	
3.3 Ontwikkelopgaven	
3.4 Kwetsbaarheid in de uitvoering	
4 Gedragspatronen en de Lingewaardse cultuur	18
4.1 Gedragspatronen	
4.2 Versnellen van het proces van gedragsverandering	
4.3 Typering van de Lingewaardse cultuur	
5 Zijn we op de goede weg?	24
6 Conclusies en aanbevelingen	27
Bijlagen	31
1 Onderzoeksvragen Rekenkamer	
2 Lijst van geïnterviewden	

1 Inleiding

De onderzoeksvraag van de Rekenkamer naar toekomstbestendigheid van strategisch personeelsbeleid (SPB) heeft een open en neutrale formulering, maar geeft tegelijkertijd blijk van urgentie. Hoe kan Lingewaard ook in de toekomst inwoners en ondernemers van goede dienstverlening voorzien? En hoe kan zij de grote maatschappelijke opgaven, zoals benoemd in het Coalitieakkoord, uitvoeren?

In de vraagstelling van de Rekenkamer¹ klinkt door dat toekomstbestendigheid van de organisatie van cruciaal belang is. Zonder die eigenschap is Lingewaard, zo is de achterliggende gedachte, bij onverwachte tegenwind of financiële tegenvallers of bij uitvoer van nieuwe wettelijke taken, niet of minder goed in staat dienstverlening en uitvoering op peil te houden.

In het huidige tijdperk van verandering en stevige maatschappelijke opgaven leeft bij een groeiend aantal burgers het gevoel dat de overheid tekortschiet. Dat zij niet doet wat zij belooft. In de uitvoering gaat het in Nederland (te) vaak mis. Er wordt te lang vastgehouden aan een verouderde aanpak, aan verouderde regelgeving, normen en verhalen.

In Lingewaard klinkt deze notie over de veranderende samenleving sterk door en is het besef aanwezig dat het anders moet. Nodig is, aldus de boodschap van de Programmabegroting 2023, een *bijgestelde mindset van medewerkers en bijhorende processen en aandacht voor verdere verbetering van samenwerking met inwoners en ondernemers*.

In dit onderzoek wordt SPB² beoordeeld tegen de achtergrond van de door Raad en College gewenste bijgestelde mindset. Om in de toekomst succesvol te zijn dient de denk- en handelwijze van de organisatie zich te richten op samenwerking met inwoners en ondernemers. In het Coalitieakkoord 2018-2022 en Programmabegroting 2018 is toekomstbestendigheid als volgt gedefinieerd:

als er zich problemen voordoen dan lossen we die op samen met inwoners en maatschappelijke organisaties. Als de gemeente erin slaagt om die kwaliteit overeind te houden, dan heeft de gemeente alles in huis om de grote vraagstukken van deze tijd aan te kunnen.

Toekomstbestendigheid wordt dus rechtstreeks gekoppeld aan het vermogen van de organisatie tot samenwerking met inwoners. Evenals aan het vermogen om te veranderen, om wendbaar te zijn:

de samenleving verandert in hoog tempo en de gemeente verandert mee. Onze rol in de samenleving verandert, maar ook de manier van werken.

¹ In Bijlage I is de hoofdvraag en de 6 deelvragen zoals door de Rekenkamercommissie geformuleerd, opgenomen.

² Personeelsbeleid is altijd ingebed in het domein van de bedrijfsvoering. Het beleid t.a.v. medewerkers krijgt invulling binnen de bredere afweging rondom inzet van mensen en middelen, de zogenaamde PIOFACH-functies (personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie, communicatie, huisvesting en facilitaire zaken). In Lingewaard maakt P&O onderdeel uit van het Team waarin ook Communicatie en Bestuursondersteuning zitten.

Op deze wijze heeft de Raad toekomstbestendigheid als kwaliteitscriterium van de organisatie vastgelegd. De organisatie moet haar denken en handelen aanpassen aan de veranderende verwachtingen vanuit de samenleving. De organisatie moet in staat zijn tot samenwerking met inwoners en maatschappelijke organisaties.

De onderzoeksvraag van de Rekenkamer kan nu geconcretiseerd worden. Het onderzoek richt zich op de vraag:

Op welke wijze draagt strategisch personeelsbeleid bij aan het vermogen van de organisatie tot samenwerking met inwoners en tot veranderen als de samenleving daarom vraagt?

Voorliggend onderzoek richt zich dus op de kwaliteit van de organisatie, op haar vermogen tot samenwerken en aanpassen. En de bijdrage die SPB hieraan levert. Die kwaliteit kan niet enkel bepaald worden aan de hand van scores op indicatoren. Veeleer hangt die samen met het vermogen tot gedragsverandering van medewerkers en bestuurders. Daarom gaat in dit onderzoek aandacht uit naar gedrag en cultuur van de organisatie. Hierbij maak ik gebruik van mijn eigen ervaring als gemeentesecretaris³ en ga ik te rade bij institutionele theorieën⁴, waarin cultuur en gedragsverandering centraal staan.

In het onderzoek is langs een drietal wegen kennis opgebouwd over de Lingewaardse organisatie:

- beleidsambities van strategisch personeelsbeleid. Hiertoe zijn beleidsdocumenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met medewerkers van het cluster P&O.
- typering van de cultuur van de organisatie. Hiertoe zijn interviews en gesprekken gevoerd met raadsleden, bestuurders en ambtenaren.
- groepsgesprek over de bijdrage van SPB aan kwaliteit van de organisatie.

Lingewaard had 10 jaar geleden ook al stevige ambities op het terrein van personeelsbeleid. Dat jaar vormde de afsluiting van een fase van verstoorde verhoudingen⁵ en startpunt voor een fase van verandering. 2014 wordt in voorliggende rapportage bestempeld als start van *het verhaal van Lingewaard*. Een verhaal over een (gewenste) nieuwe manier van denken en handelen van de gemeentelijke organisatie.

Deze rapportage begint met een schets van hoe dit verhaal zich afgelopen decennium heeft ontwikkeld. Immers om het heden te begrijpen moet men het verleden bestuderen. Bovendien bevat dit verleden lessen over hoe het in de toekomst beter kan. De interventies uit achtereenvolgens de perioden 2014-2018, 2018-2022 en het heden, worden in hoofdstuk 2 beschreven.

Vervolgens worden in hoofdstuk 3 in meer detail de bouwstenen van SPB beschreven. Aan de orde komen de vigerende HR-visie, strategische personeelsplannen, de visie op de

³ Gemeentesecretaris van Tilburg (2017-2021), van Enschede (2005-2016), van Sittard-Geleen (2000-2005).

⁴ Scott, W. R., 2014. *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*. Fourth edition. SAGE.

⁵ In het rapport van Jaap Pop, oude burgemeester van Haarlem, getiteld "Verstoorde Verhoudingen" wordt ingegaan op de oorzaken en de aard van deze 'verstoorde verhoudingen' en wordt een 14-tal adviezen gericht op verbetering verstrekt.

organisatie en de organisatie ontwikkelopgaven en kwetsbaarheid in de uitvoering. In hoofdstukken 4 wordt aan de hand van uitkomsten uit interviews en groepsgesprek nader ingezoomd op gedragspatronen en de Lingewaardse cultuur. In hoofdstuk 5 is de vraag aan de orde of de organisatie op de goede weg is. De rapportage eindigt met een hoofdstuk waarin conclusies en aanbevelingen verwoord zijn.

2 Het verhaal van afgelopen decennium

Welke bijdrage heeft SPB geleverd aan het vermogen van de organisatie tot samenwerken en veranderen?

2014 vormt de start van het nieuwe verhaal, van een periode waarin met veel energie nieuwe initiatieven zijn genomen. 2015 was het eerste jaar waarin een nieuwe raad, een nieuw college en de nieuwe burgemeester en gemeentesecretaris actief waren. Dit nieuwe verhaal kent een interne aanleiding, de verstoorde verhoudingen, maar ook een externe noodzaak, de decentralisaties in het sociale domein. Vanwege deze 'dubbele' aanleiding beschikte Lingewaard m.i. 10 jaar geleden over een gunstige uitgangspositie om succesvol te zijn in het gewenste proces tot gedragsverandering. Of deze gunstige uitgangspositie voldoende benut is en of SPB daarop voldoende heeft ingezet, wordt in dit hoofdstuk beschreven.

2.1 2014 -2018

In het Coalitieakkoord 2014-2018 werd de lat meteen hoog gelegd. In het jaarverslag over 2015 valt te lezen dat de *gemeente ernaar streeft te werken als een doelgerichte en servicegerichte organisatie die staat voor professionele kwaliteit en open en transparant is voor de inwoners. Hiervoor is het nodig om jaarlijks te bezien of de organisatie nog voldoende aansluit bij hetgeen we nastreven.*

De Raad is zich bewust van de dynamiek in de relatie tussen wat in de samenleving speelt en wat de organisatie moet bieden. En spreekt de ambitie uit om dit jaarlijks te monitoren. In die zin sluit de onderzoeksvraag van de Rekenkamer naadloos aan bij de toen geformuleerde wens van de Raad.

Ook wordt vanaf het eerste moment het doel van SPB samengevat: te allen tijde zorgdragen voor de juiste medewerker op de juiste plaats. Met daarbij een gezonde mix tussen zelf doen en inhuur van derden. En, door helder formuleren van resultaatafspraken, verwachtingen en het geven van eerlijke feedback naar en goede coaching van medewerkers, een optimale aansluiting te vinden bij organisatiedoelen.

Om deze door de Raad vastgestelde ambities te realiseren werd in 2015 een zestal Kernprojecten⁶ opgetuigd. Deze zes projecten lagen aan de basis van de nieuwe cultuur van de organisatie, aan de nieuwe manier van werken.

Tabel 1 Zes Kernprojecten als basis voor gedragsverandering

⁶ Deze 6 Kernprojecten, beschreven in het Jaarverslag 2016, waren destijds ingebed in een ontwikkelstrategie waarbij in samenhang gekeken werd naar hoe de organisatie ervoor stond en wat nodig was om op een hoger plan te functioneren. Als leidraad hiervoor werd het Overheidsontwikkelmodel Bestuursacademie gehanteerd

1. Waarom moeilijk doen als het samen kan (Loesje)
2. Transformatie sociaal domein
3. Ruimte voor bewonersinitiatieven
4. Effectieve dienstverlening met zaakgericht werken
5. Projectmatig werken
6. P&C-cyclus

Binnen deze projecten zijn twee verhaallijnen te ontdekken. Eén gaat over gewenst gedrag van medewerkers en één gaat over (inrichting van) de organisatie.

Centraal in de verhaallijn over inrichting van de organisatie staat *de ontwikkeling van activiteiten georiënteerd naar procesgericht*. Dat gaat over verbeteren van werkprocessen.

In deze verhaallijn bepalen begrijpelijkerwijs meer technisch georiënteerde woorden de toon. Woorden als effectieve dienstverlening, introductie van zaakgericht werken, projectmatig werken en verbeteren van de P&C-cyclus. Dit gaat over de zogenaamd harde kant van inrichting van werkprocessen (zaakgericht), gebruik van ICT en monitoring en control. Dit behoort tot de verantwoordelijkheden van het domein bedrijfsvoering. In de verhaallijn over gewenst gedrag van medewerkers staat het volgende drietal kernwaarden centraal⁷:

- *Inwonergericht*;
- *Daadkrachtig*; en
- *Veerkrachtig*.

Deze waarden vormen de kern van het nieuwe verhaal van Lingewaard; zij fungeren als spin in het web. Omdat deze weergeven wat de organisatie wil zijn. En omdat deze aansluiten bij het vermogen tot samenwerken met inwoners en om te veranderen als de samenleving daarom vraagt. In het vervolg zal aan deze kernwaarden gerefereerd worden en onderzocht worden hoe de drie kernwaarden een rol spelen bij de gewenste gedragsverandering. Kernwaarden verwoorden diep verankerde overtuigingen die ons denken en handelen sturen. Zij verklaren wat je belangrijk vindt en waarom je dingen doet. Kernwaarden geven aan hoe wij over onszelf denken. Fungeren als spiegel voor de identiteit van de organisatie. Zij verwoorden wat de organisatie drijft en wat zij wil waarmaken. Kernwaarden verschaffen houvast. Houvast waaraan medewerkers hun houding en gedrag kunnen spiegelen. Kernwaarden vormen een anker maar ook een voortdurende uitnodiging om het anders te doen.

De verhaallijn over gewenst gedrag werd in 2015 afgetrapt met een tot de verbeelding sprekende aanpak met de Loesje-titel '*Waarom moeilijk doen als het samen kan?*'. Een titel die nieuwsgierig maakt en uitnodigt. En waarvan ik mij kan voorstellen dat dit in de organisatie veel los heeft gemaakt. *Hoezo moeilijk doen, heb je het over mij?* Het is in ieder geval een duidelijk appel en straalt kracht uit. En daarom, zo lijkt mij, een overtuigende start van het proces van gedragsverandering.

⁷ In het Jaarverslag over 2016 valt te lezen dat de toenmalige directie koos voor deze richting en concretisering van de 3 kernwaarden.

Het Loesje-project richtte zich op de *zachte kant* van het werk, op de soft controls: elkaar aanspreken op gedrag, bespreekbaar maken van zaken, organiseren van bewustzijn, het echte gesprek met elkaar voeren, verdieping van het kleurenprofiel, adviesvaardigheden en op rolneming (opdrachtgever en opdrachtnemer).

Wie waren belangrijke actoren in het nieuwe verhaal, wie namen initiatieven en wisten overtuigingskracht toe te voegen? We hebben al gezien dat de toon en het plot bepaald zijn in het Coalitieakkoord. Door Raad en College. En zo hoort het ook in overheidsland. Al snel echter laat ook de ambtelijke top van zich horen. Het feit dat de toenmalige directie de 3 eerdergenoemde kernwaarden en de Loesje-titel introduceert, wijst erop dat deze in 2015 over verandervermogen beschikte. Dat de directie een sterk aanwezige actor was en in staat om het nieuwe verhaal te laden met inhoud en overtuigingskracht.

2.2 2018 - 2022

De politieke hoofdrolspelers die de aftrap voor het nieuwe verhaal gaven, staan ook na verkiezingen in dezelfde samenstelling aan het politieke roer. Wel stappen in 2020 de nieuwe burgemeester en gemeentesecretaris aan boord.

De inhoud van het verhaal over hoe er gedacht en gehandeld moet worden krijgt nieuwe accenten. Als illustratie hiervan benoem ik een viertal punten.

Allereerst de kernwaarden voor het gedrag van medewerkers. In het Coalitieakkoord 2018-2022 is ervoor gekozen om niet dit drietal als leidraad te nemen maar een kwartet, nl. *ondernemend, betrouwbaar, betrokken en daadkrachtig*. Was dit een bewuste keuze? Was men ontevreden over het sturend vermogen van het tot dan toe gehanteerde drietal? De Directie op haar beurt, ondersteund door P&O, koos ervoor de drie kernwaarden te vertalen naar een zestal competenties waaraan het gedrag van medewerkers moet voldoen.

Tabel 2 Kernwaarden en competenties

2014	2018 Coalitieakkoord	2018 Functioneringsgesprekken	Begroting 2019, 2020, 2022
Inwoningericht	Ondernemend	Ondernemend	Ruimte bieden
Daadkrachtig	Betrouwbaar	Doelgericht	Verbinden
Veerkrachtig	Betrokken	Toegankelijk	Regisseren
	Daadkrachtig	Deskundig	Regelen
		Integer	
		Samenwerken	

En ook in de Begroting, in de paragraaf over organisatieontwikkeling, worden wisselende waarden en competenties opgesomd om de gewenste ontwikkelrichting van de organisatie te beschrijven.

Ik benoem dit inconsistent gebruik van kernwaarden en competenties omdat in de institutionele theorie⁸ steeds blijkt dat de kracht van verhalen staat of valt bij consistentie van boodschap en eenstemmigheid van de hoofdrolspelers. In Lingewaard is, voor zover blijkt uit bestudeerde documenten, niet consequent gestuurd op basis van de 3 kernwaarden. Door de politiek noch door de organisatie. Bovendien is geen helder

⁸ Van der Steen, M., 2009, Een sterk verhaal. Een analyse van het discours over vergrijzing. Tilburg University.

onderscheid gemaakt tussen kernwaarden en competenties. Kernwaarden gaan, zoals we eerder zagen, over wie je ten diepste bent of wil zijn. Competenties gaan over wat je kunt of wat je moet leren.

Het succes van gedragsverandering is afhankelijk van continuïteit van boodschap en duidelijke communicatie over wat van medewerkers verwacht wordt. Kernwaarden houden medewerkers een spiegel voor over identiteit en drijfveren. Kernwaarden kun je niet afschudden, dat is wie je bent. Competenties geven aan hoe kernwaarden vertaald worden naar gedrag in specifieke situaties. Deze verschillen afhankelijk van rol en verantwoordelijkheden van medewerkers. Die zijn in het team VTH anders dan bij de Toegang. En bij Projectrealisatie weer anders dan bij P&O. Continuïteit, duidelijkheid en herhaling maken dat een boodschap een krachtige stimulans vormt voor aanpassing van gedrag. Plotselinge of niet goed uitlegbare aanpassingen leiden tot onbegrip of zelfs weerstand bij medewerkers.

Op de tweede plaats zijn na 2018 niet langer de 6 kernprojecten leidend, maar een 9-tal speerpunten. Binnen deze speerpunten lijkt het accent meer te liggen op inrichting van de organisatie (werkprocessen) en minder op gewenste gedragsverandering. Binnen de verhaallijn over gedrag van medewerkers wordt Het Loesje-project *Waarom moeilijk doen als het samen kan* stopgezet.

Tabel 3 Speerpunten voor toekomstbestendigheid

1. Effectieve dienstverlening
2. Procesgericht werken
3. Gebiedsgericht werken
4. Integraal Opdrachtgeverschap-Opdrachtgeverschap
5. Zo werken wij in Lingewaard
6. Transformatie sociaal domein
7. Implementatie Omgevingswet
8. HR-agenda uitvoeren
9. Communicatie-agenda uitvoeren

Binnen Bedrijfsvoering wordt een methodiek ontwikkeld om processen klantgericht en efficiënter te maken (serviceconcepten en klantreizen). Er wordt een 'wasstraat' geopend voor verbetering van werkprocessen. En er wordt veel aandacht gericht op verbeteren van de P&C-cyclus.

De onderbouwing voor deze speerpunten is terug te vinden in de door de toenmalige directie opgestelde *Keuzenotitie organisatieontwikkeling* en de *Doorontwikkeling op basis van de keuzenotitie*.

In de inleiding van de *Keuzenotitie* wordt weliswaar vermeld dat de 3 kernwaarden en de veranderende samenleving als vertrekpunt genomen zijn, in de uitwerking naar de ontwikkeling van de organisatie, noch in de uitwerking naar structuur en sturing van de organisatie, blijkt hoe deze relatie invulling krijgt. Het blijven hierdoor eerder algemene boodschappen dan sturende waarden voor gedrag.

Op de derde plaats ontstaan na 2018 nieuwe initiatieven in het proces van gedragsverandering. Nieuwe initiatieven waaraan SPB een bijdrage levert. Daartoe gedwongen door de brand in het gemeentehuis, gaat in korte tijd veel aandacht uit naar het nieuwe werken. Het project *Zo werken wij in Lingewaard* verhaalt over de wens dat medewerkers afhankelijk van hun agenda hun werkplek kiezen, ofwel op locatie, ofwel thuis ofwel op het gemeentehuis. In dit project wordt tegemoetgekomen aan de wens van inwoners zoals geuit tijdens een van de bewonersavonden bij opstelling van het coalitieakkoord: *Houd de bureaucratie in toom. Medewerkers kom het gemeentehuis uit!* Hiermee laat de organisatie zien dat zij zich in korte tijd kan aanpassen, dat zij wendbaar en veerkrachtig is.

Ook laat de organisatie zien dat zij in staat is om te veranderen, om zich andere werkwijzen eigen te maken. Binnen het sociale domein krijgen wijkplatforms en gebiedscoördinatoren een meer prominente rol. De gebiedscoördinator vormt de schakel tussen inwoners en gemeente. Deze initiatieven, die wat mij betreft op conto van SPB geschreven mogen worden, passen binnen de gewenste transformatie in het sociaal domein en de grotere invloed van inwoners op wat de organisatie en medewerkers doet.

Op de vierde plaats wordt een vijftal⁹ prioriteiten van SPB bepaald. Dit vijftal moet ertoe leiden dat *medewerkers mee veranderen met de verandering van de gemeentelijke taken en organisatie*. En hiermee stelt SPB zich expliciet ten doel om het vermogen tot veranderen en samenwerken te ondersteunen.

Tabel 4 Speerpunten van HR-beleid

1. Personeelsplanning (SPP)
2. Mobiliteit
3. Opleiden
4. Werving en selectie
5. Arbeidsomstandigheden.

4 van de 5 speerpunten (werving & selectie, mobiliteit, opleiden en arbeidsomstandigheden) zijn gericht op de *juiste medewerker op de juiste plaats*, aan werven en vasthouden van medewerkers in een krappe arbeidsmarkt. Op het invullen van goed werkgeverschap en bevorderen van werkplezier. En het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden voor medewerkers.

Daarnaast wordt strategische personeelsplanning tot prioriteit benoemd. SPB stelt zich ten doel om antwoord te formuleren op de vraag wat de gemeente de komende jaren nodig heeft aan capaciteit, kennis en vaardigheden van medewerkers. Strategische personeelsplanning moet inzicht bieden in de toekomstige behoefte aan medewerkers en een plan van aanpak bevatten om in die behoefte te voorzien. Dit beleid heeft m.a.w. tot doel om inzichtelijk te maken wat nodig is om de organisatie toekomstbestendig te maken.

Mij valt op dat in deze opsomming het speerpunt *kwaliteit van de organisatie*, het vermogen tot samenwerken en veranderen, ontbreekt. P&O benoemt het adviseren van management over inrichting en sturing van de organisatie niet expliciet tot een van haar speerpunten.

⁹ HR-visie Gemeente Lingewaard 2018-2020: We komen in beweging!

Binnen SPB wordt de door Raad en College gewenste aandacht voor kwaliteit van de organisatie opgepakt onder de noemer van *duurzame inzetbaarheid*. En hiermee wordt *nieuwe taal*, een nieuw begrip toegevoegd aan het verhaal van Lingewaard. Duurzame inzetbaarheid is voor P&O het frame waarmee zij haar initiatieven kracht wil bijzetten en wil bijdragen aan het proces van gedragsverandering. Waarom gekozen is voor het woord *duurzame inzetbaarheid* en niet gekozen is voor taal zoals gehanteerd in Coalitieakkoord en Begroting, wordt niet uitgelegd. Wat mij betreft was te verkiezen geweest om dit op z'n minst uitleggen, of liever nog, aan te sluiten bij eerder gehanteerde taal, bijvoorbeeld toekomstbestendigheid.

2.3 2022 - heden

De verkiezingen van 2022 vonden plaats in een onzeker tijdsgewricht. De naweeën van Corona, oorlog in Oekraïne en dichterbij thema's als financiële druk en alsmaar krapper wordende arbeidsmarkt. Het Coalitieakkoord 2022-2026 kiest heel bewust voor een optimistische benadering met als motto *Samen kunnen we veel aan*. Juist op dit moment, zo lijken Raad en College te willen uitstralen, is het van belang om de mouwen op te stropen en te laten zien wat je waard bent.

Het is, aldus Raad en College, tijd voor een volgende stap. Zij herbevestigen de eerder geuite noodzaak van een bijgestelde mindset en manier van werken. En in de begroting van 2023 worden de 3 kernwaarden (opnieuw) benoemd als leidend voor de gewenste gedragsverandering. De Lingewaardse ambtenaar dient bij alles wat hij doet of denkt zich te laten inspireren door de kernwaarden inwonergegericht, veerkracht en daadkracht. En daar komt vanaf nu bij -en dat is de volgende stap- *meer te werken vanuit de bedoeling en minder vanuit de dwingende regel*.

Het verhaal van Lingewaard dat begon in 2014 krijgt hiermee extra kleur. De Lingewaardse cultuur, de manier waarop gewerkt en gedacht wordt, krijgt hiermee meer onderscheidend reliëf. 2014 was de startfase van een nieuwe manier van werken en denken. 2019 vormde het jaar waarin na de verbouwing van het stadhuis voortvarend *Zo werken wij in Lingewaard* werd opgepakt en de organisatie liet zien dat zij wendbaar is. 2024 moet, als het aan politiek en bestuur ligt, het jaar worden waar de organisatie opnieuw laat zien wat zij waard is. Binnen het SPB worden nieuwe initiatieven gestart. Er wordt als het ware een schepje bovenop gedaan. En daar vraagt de krapte op de arbeidsmarkt natuurlijk ook om. Lingewaard moet zich onderscheiden als goed werkgever in de regio Arnhem-Nijmegen. *Loeren bij Lingewaard* wordt een succes en geeft een positieve boost aan het imago. Het verhaal rondom duurzame inzetbaarheid en *Samen werken aan werkgeluk!* draagt hier nadrukkelijk aan bij. Werkgeluk is ook zo'n nieuw woord dat veelvuldig gebruikt gaat worden en een plekje krijgt in het verhaal van Lingewaard. En, werkgeluk in Lingewaard, dat heb je als medewerker in eigen hand. Daarover kan je zelf regie voeren. In Lingewaard kan de medewerker *Sleutelen aan z'n baan*. En recent is ook een vernieuwde werkwijze voor de gesprekscyclus geïntroduceerd, onder de naam *Mijn Reflectie*. De eerder bepaalde prioriteit *de juiste medewerker op de juiste plaats* krijgt hiermee nadere invulling. En de Directie, last but not least, neemt het initiatief om een Leiderschapstraject te starten voor teammanagers. Als instrument om management meer in positie te brengen en onderlinge samenwerking te versterken. Zodat ook voor teammanagers geldt *de juiste manager op de juiste plaats*.

Als hoogste bestuursorgaan stelt de raad prioriteiten, bepaalt kaders en benoemt resultaten die het college dient te behalen. En de raad controleert of het college hiernaar handelt en zich hierover verantwoordt. Strategisch personeelsbeleid, als onderdeel van de bedrijfsvoering, is een middel dat het college inzet om deze resultaten te behalen. De betrokkenheid van de raad met het strategisch personeelsbeleid krijgt invulling in de bedrijfsvoeringsparagrafen van begroting en jaarverslag. Voor zover mij bekend heeft de raad geen kaders voor dit beleid vastgesteld. Noch een expliciet besluit genomen over kernwaarden of de door haar gewenste kwaliteit van organisatie. Personeelsbeleid is daarmee een verantwoordelijkheid van het college. De rondgang van mij als buitenstaander door een decennium van bedrijfsvoeringsparagrafen leert het volgende. De door de Rekenkamer geformuleerde onderzoeksvraag sluit goed aan op de in het Coalitieakkoord 2014-2018 geformuleerde ambities omtrent kwaliteit van de organisatie. Daar is ook opgenomen om deze kwaliteit te monitoren. Voor zover ik kan beoordelen heeft dit niet plaatsgevonden. Ik kom hierop terug in hoofdstuk 6 waar ik aanbeveel dat de raad periodiek de relatie tussen gemeente en samenleving monitort en beziet of de kernwaarden daarin voldoende tot hun recht komen.

SPB heeft bijgedragen aan de introductie van de 3 kernwaarden en bijbehorende competenties in de personele jaarcyclus. Verder zijn veel initiatieven genomen op het terrein van werving en selectie, opleiden en mobiliteit (*Loeren bij Lingewaard*). En is werkgeluk van medewerkers stevig op de agenda gezet. Veerkracht is gebleken na de brand in het gemeentehuis (*Zo werken wij in Lingewaard*) en bij de nieuwe manier van werken met gebiedscoördinatoren.

Het kwaliteitsniveau en functioneren van de organisatie als geheel was in afgelopen jaren minder een aandachtspunt van SPB. Terwijl het toenmalige coalitieakkoord daar toch volop aanleiding voor bood. Zo is mij niet gebleken dat er, afgezien van de verplichte indicator in de Begroting, een visie is over wat een *gezonde mix is tussen zelf doen en inhuur van derden*.

3 Strategisch Personeelsbeleid

De onderzoeksvraag naar toekomstbestendigheid is in de Inleiding nader geconcretiseerd en richt zich op *de bijdrage van SPB aan het vermogen van de organisatie tot samenwerken en veranderen*. In dit hoofdstuk worden ambitie, bouwstenen van dit beleid nader onderzocht.

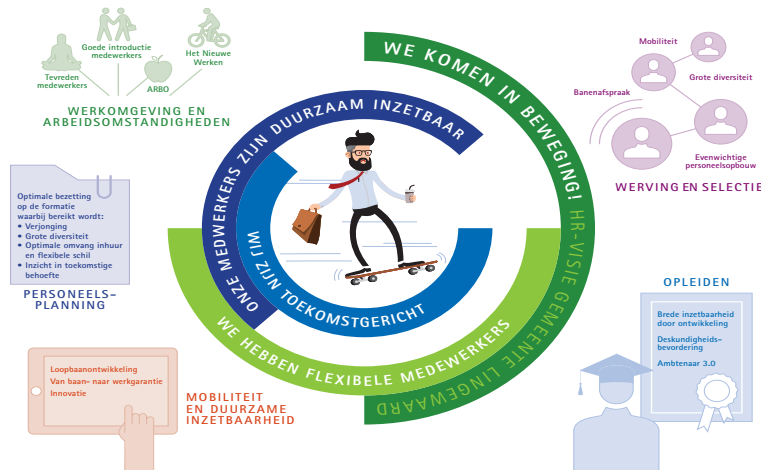
3.1 We komen in beweging

Het college hanteert de visie “We komen in beweging! 2018-2020” als kader voor haar inspanningen op terrein van (strategisch) personeelsbeleid. Hierin zijn beeldend en in korte tekst de bouwstenen van beleid opgenomen (zie Afbeelding 1).

Centraal in dit beleid staat, zoals ook al bleek in hoofdstuk 2, het functioneren van de individuele medewerker. Zodat Lingewaard kan beschikken over medewerkers die voldoen aan functie-eisen en beschikken over gevraagde competenties. De medewerker moet in Lingewaard een prettige werkomgeving aantreffen, mogelijkheden om zich te ontwikkelen en plaats en tijd onafhankelijk zijn werk kunnen doen. Op dit terrein zijn in de afgelopen 2 jaar

vele nieuwe initiatieven genomen. Deze hebben ertoe geleid dat het imago van Lingewaard als een moderne en innovatieve werkgever binnen de regio Arnhem-Nijmegen erkend en geroemd wordt. En dat Lingewaard ondanks de krappe arbeidsmarkt haar vacatures kan invullen.

Afbeelding 1 HR-visie We komen in beweging!



In de HR-visie gaat minder aandacht uit naar het functioneren van de organisatie. Naar inrichting en werkprocessen, naar functioneren van teams. Naar de wijze waarop sturing is ingericht en planning en prioritering van werkzaamheden tot stand komt. Er is minder aandacht voor wat de effecten van de veranderende samenleving zijn op de organisatie als geheel. Er wordt veel en succesvol aandacht gericht op de P-kant, er is minder aandacht voor de O-kant.

Strategische personeelsplanning neemt wat mij betreft een cruciale positie in binnen SPB. Dit onderwerp slaat ook, zoals we in vorig hoofdstuk zagen, in de top-5 prioriteiten. In een strategisch personeelsplan wordt de impact vastgesteld van de veranderende samenleving op wat de gemeente de komende jaren nodig heeft aan capaciteit, kennis en competenties. Door het opstellen van strategische personeelsplannen voor afzonderlijke teams, maar ook voor de organisatie als geheel, kan de organisatie zich voorbereiden op de toekomst. En haar beleid daarop afstemmen.

Tot op heden zijn deze strategische personeelsplannen slechts mondjesmaat tot stand gekomen. De rede hiervoor, aldus de Directie, vormen de vele vacatures en wisselingen van teammanagers. De teammanager heeft hierbij immers een cruciale rol. Deze moet, ondersteund door P&O, het initiatief nemen en de kar trekken. Op dit punt blijkt de kwetsbaarheid van Lingewaard in tijden van krapte op de arbeidsmarkt.

Inzichten over veranderingen in de samenleving en wat deze betekenen voor de gemeente zijn wel verwerkt in beleidsplannen. Evenals in de jaarplannen van de 13 teams. Beleid en jaarplannen geven echter vooral een beschrijving van thema's en aard van veranderingen. En onderbouwen daarmee de noodzaak van beleidsaanpassing. En wat dit

betekent voor de werkvoorraad en prioritering van werkzaamheden. In beleidsnota's noch in de jaarplannen wordt systematisch afgeleid wat dit betekent voor capaciteit, kennis en competenties van medewerkers. En daarmee blijft een kritische succesfactor voor SPB m.i. onvoldoende ingevuld.

3.2 Visie op de organisatie

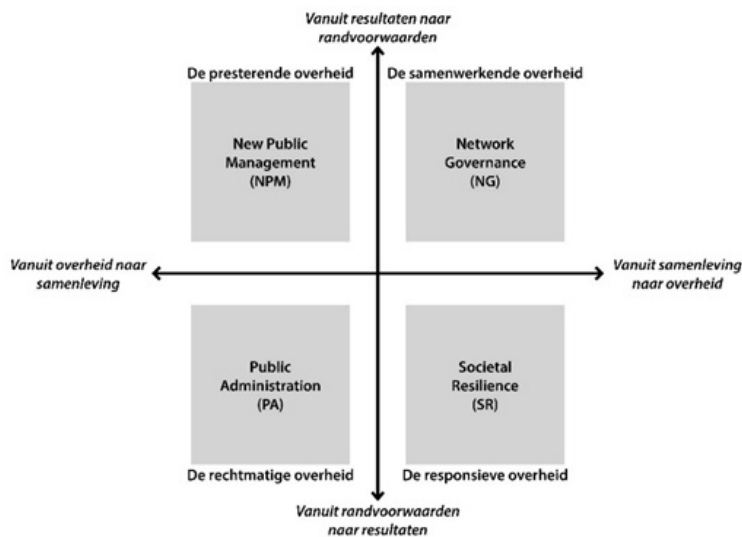
Eerder is al geconstateerd dat SPB weinig aandacht heeft voor de organisatie als geheel. In deze paragraaf wordt beargumenteerd waarom dit wel wenselijk is en wat een bij Lingewaard passende aanzet daartoe is.

Waar Lingewaard in 2015 nog gebruik maakte van het Overheidsontwikkelmodel van de Bestuursacademie, ontbreekt op dit moment een samenhangende visie op ontwikkeling en sturing van de organisatie. In mijn ogen is een dergelijke visie wel gewenst omdat daardoor niet alleen scherper gestuurd kan worden op organisatiedoelen, maar ook beter gecommuniceerd naar medewerkers over wat van hen verwacht wordt. Een voorbeeld van een dergelijke visie vormt het zogenaamde kwadrantenmodel van de NSOB (Afbeelding 2); een binnen gemeenteland veelvuldig toegepast model van visie en sturing.

In deze afbeelding zijn in de 4 kwadranten verschillende perspectieven op overheidssturing weergegeven. Deze perspectieven passen bij de verschillende verwachtingen die inwoners van de gemeente hebben. De *betrokken burger* (kwadrant rechtsboven) verwacht dat de gemeente zich als samenwerkingspartner opstelt, innovatief is en in netwerken met instellingen en ondernemingen aanwezig is.

Op een ander moment is de *burger klant* (kwadrant linksboven) en rekent hij op goede dienstverlening en verwacht dat de gemeente efficiënt presteert. Weer anders is het als de *inwoner bescherming door regelgeving* (kwadrant linksonder) verwacht. Dan moet de gemeente handhaven en wet- en regelgeving naleven. En nog weer anders tenslotte is het voor de actieve burger (kwadrant rechtsonder), die verwacht dat de gemeente-initiatieven uit de samenleving faciliteert en zich daaraan aanpast.

Afbeelding 2 Het kwadrantenmodel: visie en sturing



Deze korte beschrijving van sturingsperspectieven laat zien dat de veranderende samenleving niet leidt tot één nieuwe wijze van denken en handelen, maar vooral tot differentiatie en dus tot bewust kiezen tussen rollen. De gemeente kan zich niet permitteren om slechts één rol goed uit te voeren. Neen, zij moet in staat zijn om al deze verschillende rollen en stijlen te hanteren, moet het gehele gedragsrepertoire beheersen.

Deze beschrijving laat ook zien hoe uiteenlopend de competenties zijn die ambtenaren moeten inzetten in de 4 perspectieven. In het ene geval is de ambtenaar een moderne omgevingsbewuste netwerker (rechtsboven), dan weer een resultaatgerichte publieke ondernemer (linksboven), of integere uitvoerder van wet- en regelgeving (linksonder), *en last but not least*, begeleider van burgerinitiatieven (rechtsonder). Dit uiteenlopende karakter van gewenst gedrag in de verschillende overheidsrollen verklaart waarom het voor ambtenaren niet zo eenvoudig is om te wisselen tussen rollen. De rol van publieke ondernemer (samenwerkende overheid) is echt anders dan die van integere uitvoerder van wet- en regelgeving (rechtmatige overheid). En het is niet iedereen gegeven om 2 of meer zulk uiteenlopende rollen voortvarend op te pakken.

Omdat het gewenst gedrag van medewerkers afhankelijk is de specifieke opgave waaraan hij werkt, is het van belang hierover zo eenduidig en concreet mogelijk te communiceren in de organisatie. Op dit moment ontbreekt een dergelijke visie op sturing en daarbij passend gedrag van medewerkers. Een dergelijke visie zou behulpzaam zijn bij beantwoording van vragen uit de organisatie. Vragen die gaan over wat wordt van mij verwacht, wat moet ik anders doen?

In de (op te stellen) visie op de organisatie en sturing kan ook per kwadrant nader geduid worden wat de betekenis is van de kernwaarden. Zo krijgt de kernwaarde *inwonongericht* in het kwadrant linksonder (handhaven) echt een andere betekenis dan rechtsonder (begeleiden burgerinitiatieven). En dat geldt eveneens voor de kernwaarde daadkracht. Ik kom hierop terug in hoofdstuk 6 waar ik aanbeveel dat het college in de komende periode een visie op ontwikkeling en sturing van de organisatie, passend bij het verhaal van Lingewaard, ter hand neemt.

Dat deze visie nu ontbreekt wil overigens niet zeggen dat dit denken niet binnen de organisatie aanwezig is. Bouwstenen hiervan zijn wel degelijk terug te vinden. In het Uitvoeringsprogramma College 2018-2022 is een overzicht opgenomen van de verschillende interactievormen tussen inwoner en gemeente bij oppakken van vraagstukken in de samenleving. Hierin zijn onderdelen van de bovengeschetste sturingsperspectieven terug te vinden.

In mijn ogen zou SPB aan kracht winnen indien bovenstaande visie op sturingsperspectieven vertaald zou worden naar een Lingewaardse organisatievisie. Dit zou de communicatie over *bijgestelde mindset en manier van werken* effectiever maken. En zou voor de individuele medewerker aanscherpen *wat hij anders moet doen*.

Aan de hand van boven beschreven kwadrantenschema wordt voor iedereen in een oogopslag duidelijk 'in welke film' hij acteert. Welke rol de gemeente in een specifieke situatie aanneemt en welke competenties van medewerkers hierbij verwacht worden.

3.3 Ontwikkelopgaven

Het College van B&W is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de organisatie en werkt hierbij nauw samen met de Directie. De Directie heeft recent een viertal organisatie-ontwikkel opgaven benoemd, te weten: verbetering dienstverlening, transformatie in het ruimtelijk en sociaal domein en verbetering van de bedrijfsvoering. Tevens heeft de directie in een door haar vastgestelde *Onze Richting Het is mooi werken bij de gemeente Lingewaard* de vinger op enkele zere plekken in de organisatie gelegd. Op verbeterpunten waaraan gewerkt moet worden om de kwaliteit van de organisatie op een hoger plan te brengen. Het gaat dan om de volgende zaken:

- versterken van *verbindingen* in de organisatie, van de samenwerking tussen teams;
- *houding en gedrag* meer laten inspireren door kernwaarden inwonergericht, veerkracht en daadkracht; en
- scherper *prioriteren* van werkzaamheden: niet alles kan, maar wat belangrijk is moet.

Verbindingen gaat over samenwerken tussen de teams, maar ook over doorbreken van verkokering. En over vergemakkelijken van switchen tussen werkzaamheden. En over optreden van de directie en 13 teammanagers als één team. Zodat in de gehele organisatie sprake is van één stijl van leidinggeven; de Lingewaardse manier van leidinggeven. Het gaat immers ook over één organisatiebrede manier van werken.

Houding en gedrag gaat over overbruggen van de kloof tussen leefwereld van inwoners en systeemwereld van de organisatie, over inwoner centraal stellen. Dat gaat, aldus de door de directie vastgestelde *Onze Richting*, over handelen op basis van *ons kompas, onze waarden*, inwonergegericht, veerkrachtig, daadkrachtig. Hieruit blijkt dat -net zoals de toenmalige directie in 2015- de huidige directie de betekenis van de kernwaarden onderschrijft.

Prioritering gaat over beschikbaarheid van sturingsinformatie. Over indicatoren die laten zien dat we op de goede weg zijn of dat we moeten bijsturen. Maar ook over het vooraf benoemen van belangrijke mijlpalen en sturen op realiseren hiervan.

Dit viertal organisatie-ontwikkel opgaven en de door de Directie genoemde verbeterpunten sluiten aan bij de conclusies uit hoofdstuk 2. Daar is gesteld dat binnen SPB te weinig aandacht bestaat voor verbeteren van de kwaliteit van de organisatie als geheel.

Organisatiebrede ontwikkelopgaven, zoals beschreven in het Richting-document, doen wat mij betreft een beroep op SPB. En vormen een oproep om de expertise en advisering niet enkel te richten op ontwikkeling van individuele medewerkers, maar ook op bouwen van een toekomstbestendige organisatie. Een organisatie die in staat is om samen te werken met inwoners en te veranderen als de samenleving daarom vraagt. Een organisatie die denkt en handelt in de geest van de 3 kernwaarden: daadkracht, veerkracht en inwonergegericht. Dit betekent dat in het cluster P&O, of elders in de organisatie, expertise opgebouwd moet worden op vraagstukken van visie, sturing en inrichting van organisatie.

3.4 Kwetsbaarheid in de uitvoering

In een periode van schaarste en krapte krijgt de vraag naar wat zelf doen, wanneer inhuur en wanneer samenwerking, een andere lading

Op dit moment bedraagt de inhuur bijna 10% van de loonsom. En dat is ook de norm zoals door de Raad vastgesteld.

Tabel 5 Kosten van inhuur¹⁰ als percentage van de loonsom

	2018	2019	2020	2021	2022
Inhuur	13%	11,7%	11,5%	9,2%	9,7%

De accountant heeft berekend dat de kosten voor inhuur van derden de laatste 4 jaar gemiddeld 5,2 miljoen per jaar bedraagt. En dat gespreid over een 20-tal marktpartijen ingehuurd wordt. Uit intern onderzoek blijkt dat als de aan inhuur gerelateerde kostenplaatsen hierbij worden opgeteld, de inhuur 20% bedraagt.

De vraag dient zich aan wat de normstelling van 10% beoogt. Ook hier zou moeten gelden dat *de bedoeling* leidend is. Maar wat is de bedoeling van de Raad op dit moment? En, zou die niet heroverwogen moeten worden? Het zou helpen als 'die bedoeling' in een gesprek tussen college en raad nader bepaald wordt. Aan de orde is immers hoe in tijden van krapte Lingewaard haar taken kan uitvoeren.

Uitgangspunt van de raad voor afwegingen omtrent zelf doen of uitbesteden en over samenwerking met andere partijen, is beschreven in het zogenaamde Afwegingskader. En er is jaarlijks een geactualiseerd overzicht van de stand van samenwerking opgenomen in het Jaarverslag. Uitgangspunt hierbij is dat de *gemeente groot genoeg is om als zelfstandige en zelfbewuste gemeente te blijven bestaan*. De voorkeur van de Raad gaat uit naar samenwerking binnen de bestuursrechtelijke vorm van de gemeenschappelijke regeling en alleen dan als in de uitvoering kwetsbaarheid ontstaat. Dan is samenwerking met andere partijen een oplossing. De vraag is of er binnen de raad op dit moment een geactualiseerd

¹⁰ In dit percentage is de inhuur t.l.v. materiele budgetten niet meegenomen. Onder externe inhuur vallen uitzendkrachten, zzp'ers en detachings-overeenkomsten. Tijdelijke aanstellingen en payroll-medewerkers horen hier niet bij. De omvang van deze laatste groep is niet bekend.

inzicht bestaat in kwetsbaarheden binnen de uitvoering. Of dat nader onderzoek op dit punt gewenst is.

De aanleiding om deze vraag naar kwetsbaarheid in de uitvoering opnieuw te stellen vormt de huidige krapte op de arbeidsmarkt in combinatie met leeftijdsopbouw en mobiliteit in de organisatie.

Binnen 5 jaar bereiken 68 medewerkers, dat is ca 18% van het aantal medewerkers, de pensioengerechtigde leeftijd. Eerder is al gewezen op het door de accountant genoemde percentage van inhuur van ca 20%. De uitstroom van medewerkers uit de organisatie bedraagt bijna 12%. De instroom ligt in de afgelopen jaren net iets boven de uitstroom.

Tabel 6 Omvang* van instroom en uitstroom in de organisatie

	2020	2021	2022
Uit dienst	13,0	12,2	11,6
In dienst	19,9	12,5	16,6

*in procent van aantal medewerkers. Bron Sociaal Jaarverslag.

Tot op heden slaagt de organisatie erin, mede dankzij de aandacht binnen SPB voor de individuele medewerker, de bezetting op peil te houden. De vraag is of dit succes in de komende jaren kan worden voortgezet.

Krapte kent behalve een kwantitatieve kant uiteraard ook kwalitatieve aspecten. Op de domeinen sociaal en fysiek treden belangrijke veranderingen op met grote impact op rollen, verantwoordelijkheden en manier van werken van de organisatie. Binnen het sociaal domein zal de 'Omgekeerde Verordening' en aanbesteden van voorliggend veld en sociale teams vragen om een andere inrichting en werkwijze van de betrokken teams en medewerkers. Dit raakt rechtstreeks aan competenties van medewerkers in de rol van o.a. consulent, procesregisseur en beleidsmedewerker. In het ruimtelijk domein speelt een vergelijkbare transformatie. De Omgevingswet maakt het noodzakelijk dat het deel van de organisatie dat betrokken is bij het ruimtelijk domein op een andere wijze invulling geeft aan de relatie met inwoners. Burgers gaan, uiteraard binnen kaders, zelf besluiten nemen over de inrichting van de openbare ruimte. Dit vraagt van de huidige teams in dit domein een andere taakverdeling en opnieuw inrichten van de samenwerking. Van de betrokken medewerkers worden andere competenties gevraagd. Bovendien leidt de complexiteit van de ruimtelijke opgaven (voorzieningen, woningen) ertoe dat dit organisatieonderdeel zich in korte tijd dient te ontwikkelen van beheers- naar ontwikkelorganisatie.

Dit alles vraagt veel van medewerkers. Zij zullen zich in hoog tempo vertrouwd moeten maken met een andere rol en met de daarbij horende competenties en wijze van werken. Ook zal nog beoordeeld moeten worden of de huidige capaciteit hiervoor voldoende is. En, het valt niet uit te sluiten dat dit noodzakelijke beroep op anders werken consequenties zal hebben voor de kwaliteit van uitvoering van taken.

Kwetsbaarheid in de uitvoering kan wat mij betreft niet genoeg aandacht krijgen binnen SPB. Dit vormt in het huidige tijdsgewricht de achilleshiel van de relatie tussen gemeente en inwoner. Ik kom hierop terug in hoofdstuk 6 waar ik aanbeveel dat het college de mate van

kwetsbaarheid in de uitvoering periodiek onderzoekt.

Tot slot. Eerder is gerefereerd aan de parallel tussen ontwikkelingen rond 2014 en de huidige fase van ontwikkeling. Zoals destijds leggen ook nu het Coalitieakkoord en de begroting 2024 de lat hoog. Dit hoge ambitieniveau moet waargemaakt worden in een tijdperk van onzekerheid, schaarste en krapte. Een tijdperk bovendien waarin verwachtingen van inwoners hooggespannen zijn en de uitvoering onder druk staat. Net als in 2014 staat Lingewaard in de startblokken om een prestatie van formaat te leveren. En is het aan de organisatie om zich van haar beste kant te laten zien.

In dit hoofdstuk is betoogd waarom SPB meer aandacht dient te geven aan functioneren van de organisatie als geheel. Aan de hand van een model van sturingsperspectieven (Afbeelding 2) en wat deze vragen van competenties van medewerkers is een voorzet gegeven voor een nog op te stellen visie op de organisatie. Een visie die m.i. aansluit bij initiatieven die leven in Lingewaard. Ook is opnieuw de aandacht gericht op de 3 kernwaarden en hoe de Directie deze, net als in 2015, omschrijft als *Onze waarden* in de door haar vastgestelde *Onze Richting*. En er is tegen de achtergrond van de huidige krapte op de arbeidsmarkt, de leeftijdsopbouw van de organisatie, evenals de nieuwe gevraagde competenties, een lans gebroken om nader onderzoek te verrichten naar de kwetsbaarheid van de Lingewaardse uitvoering.

4 Gedragspatronen en de Lingewaardse cultuur

Waar in hoofdstuk 2 en 3 aan de hand van analyse van beleidsdocumenten het verhaal van Lingewaard opgetekend is, volgt nu een schets op basis van de belevingswereld van de hoofdrolspelers zelf. Op basis van interviews en gesprekken met raadsleden, bestuurders en ambtenaren wordt het verhaal opnieuw verteld. Nu *met kleur en geluid*, opgetekend uit de praktijk.

Ook in dit hoofdstuk wordt gerefereerd aan het effect van aantreden van een nieuw College en Directie. In de interviews is gebleken dat de impuls die hiervan uitgaat op de organisatie van niet te onderschatten betekenis is. Medewerkers kijken scherp naar het gedrag van nieuwe hoofdrolspelers en stellen daarop hun denken en handelen af. Raad, College en Directie hebben een grote impact op de cultuur in Lingewaard en vormen voor medewerkers een legitimatie van hun denk- en handelwijze. Dat was zo in 2014 en dat is op dit moment nog steeds het geval. De focus is nu echter wezenlijk anders dan in periode 2015- 2020. Toen ging alle aandacht uit naar herstel van rust, zorgen voor veiligheid en terugbrengen van vertrouwen. Nu is realiseren van daadkracht en uitvoeringskracht topprioriteit.

4.1 Gedragspatronen

De cultuur van de Nijmeegse organisatie is anders dan die van Arnhem. De cultuur in Overbetuwe is anders dan in Lingewaard. Deze uitspraak zal, naar ik aanneem, voor niemand verrassend zijn. Moeilijker wordt het om te omschrijven wat die verschillen zijn. Om datgene wat gevoelsmatig herkend wordt van woorden te voorzien.

In onderstaande wordt een schets gemaakt van de cultuur van Lingewaard. De basis voor deze beschrijving vormen beleidsdocumenten en interviews met raadsleden, bestuurders,

directie, managers en medewerkers uit het sociale en fysieke domein en informatievoorziening. Hierbij passen een aantal opmerkingen vooraf. Allereerst, een organisatiecultuur is geen statisch gegeven, maar voortdurend in ontwikkeling. De huidige cultuur draagt kenmerken van hetgeen in de afgelopen jaren gebeurd is, maar ook kenmerken van de cultuur van morgen. Het dominante gedrag in de organisatie is nog sterk gekleurd door het verleden. Routines, aangeleerde gewoonten zijn hardnekkig. Nieuw gedrag ontstaat aarzelend, in bepaalde delen van de organisatie, vaak rondom boegbeelden. Dit kunnen raadsleden zijn, collegeleden, directie, maar ook medewerkers op de werkvloer. Dit nieuwe gedrag wint vervolgens aan kracht en draagvlak en verspreidt zich over andere collega's en teams. De cultuur in het ene team wijkt op onderdelen af van die in een ander. En de cultuur in het college kan afwijken van die in de raad. Bevorderen van gewenst gedrag bestaat uit enerzijds ruimte geven en ondersteunen van dit gewenst gedrag, anderzijds uit het bewust aanspreken en stoppen van oud, niet langer gewenste gedrag. In het vervolg wordt de Lingewaardse cultuur beschreven aan de hand van een vijftal gedragspatronen. Deze gedragspatronen geven een beeld van de manier waarop raadsleden, bestuurders en medewerkers met elkaar omgaan, met elkaar communiceren en samenwerken. Afhankelijk van de rol en plek in de organisatie zal het ene patroon meer herkenning oproepen dan het andere.

We zijn lief voor elkaar en willen graag de lieve vrede bewaren.

Dit patroon wordt in allerlei bewoordingen naar voren gebracht. *Het moet niet al te spannend worden, we willen rust in de organisatie en geen gedoe.* Op het eerste gezicht een positief kenmerk van de Lingewaards cultuur. De keerzijde hiervan is dat, om gedoe te voorkomen, informatie niet gedeeld wordt. *Sommige dingen houden we daarom liever onder de pet.* En dan kan het voorkomen dat iets bewust onder tafel wordt gehouden. En dat dus geen besluit genomen wordt, de zaak in kwestie blijft voortbestaan en niet gewenst gedrag woekert voort. Oplossing van de kwestie, die uiteindelijk toch wel bekend raakt, wordt hierdoor alleen maar moeilijker en heeft dan een hogere prijs.

Vanwege de lieve vrede worden keuzes vooruit geschoven. Dit gedrag vindt veelal zijn oorsprong in een cultuur, waar medewerkers zich onveilig voelen. Die onveiligheid speelt op dit moment, voor zover ik kan waarnemen, niet meer. In de plaats daarvan lijkt nu een gevoel van *de organisatie als familie* te bestaan. Een familiecultuur met een informele en gemoedelijke onderlinge omgang. *De sfeer is goed, het is fijn werken hier, we hebben veel voor elkaar over.* Binnen de familie wil je aardig voor elkaar zijn en elkaar niet afvallen. Dit kan ertoe leiden dat, *het 'harde' gesprek te weinig wordt gevoerd.* Dat aanspreken op gedrag dat niet oké is, niet of te weinig of te laat gebeurt. Dat harde gesprek, dat wil zeggen duidelijk en zakelijk mening delen over voor de gemeente belangrijke kwesties, is noodzaak. Bijvoorbeeld als het gaat over prioriteren van ambities of houden aan afspraken. Zonder wrijving geen glans. Het moet af en toe schuren, af en toe moet op het scherpst van de snede gedebatteerd worden. Dat is nodig om de ambities uit coalitieakkoord te realiseren.

Bestuurder zit op de stoel van de manager.

Aan dit patroon wordt vaak gerefereerd als het gaat over de periode voorafgaand aan 2014 en in de jaren daarna. Op papier stuurt de manager, in de praktijk spelen informele patronen

die krachtiger zijn. Rollen en verantwoordelijkheden worden informeel anders ingevuld dan formeel is besloten. Wethouder gaat op de stoel zitten van de projectleider, de burgemeester op die van de directeur.

Niet de manager stuurt medewerkers aan en bepaalt de manier waarop medewerkers aan een klus werken, maar dat doet de bestuurder rechtstreeks. Informele machtspatronen spelen of speelden ook binnen het college. Niet het college als geheel, maar enkele leden bepalen dan feitelijk de besluitvorming. Informatie over deze informele machtspatronen wordt slechts aarzelend naar voren gebracht.

Informele patronen zijn vaak krachtiger dan formele. Indien dit langdurig aan de orde is verliest de organisatie zijn professionaliteit en kruipen medewerkers in hun schulp. Vanaf de verkiezingen in 2018, de komst van de nieuwe directieleden in 2020 en opnieuw de verkiezingen van 2022, hebben deze informele gezag- en machtspatronen aan betekenis ingeboet. Zo blijkt mij uit de interviews.

Tegen deze achtergrond moet het initiatief van de Directie beoordeeld worden om meer aandacht te besteden aan rol en verantwoordelijkheden van managers. Om managers in positie te brengen. *Managers moeten managen, bestuurders moeten besturen*. Een recent gestart leiderschapstraject moet eraan bijdragen dat dit informele machtspatroon niet meer zijn kop gaat opsteken. Bovendien is een traject¹¹ gestart om de rolverdeling bij besluitvorming aan te scherpen. *Niet de wethouder neemt besluiten, maar het college als geheel*. En, naar ik aanneem, zal hierover menig gesprek gevoerd zijn in het college, directie en het gremium van teammanagers.

Gedragsverandering regelen we op papier.

In de periode direct na 2014 was, zoals eerder vermeld, terugbrengen van rust en vertrouwen een belangrijk doel van directie en college. Dit kreeg invulling door vooral veel op papier te regelen. Om protocollen en procedures op te stellen. Ook voor gewenst gedrag. Als gedrag anders moest, bijvoorbeeld vanuit de 3 kernwaarden, dan was de reflex om dat vast te leggen in een nieuwe verordening, mandaatregeling, of zaakgericht werken en om er dan vanuit te gaan dat het geregeld was. Dat dit gedrag niet meer voorkwam. Wellicht bracht dit de gewenste rust en voelden medewerkers zich hierdoor minder onveilig. Verandering in gedrag trad hierdoor niet op. Op ongewenst gedrag wordt niet aangesproken en dit kan onder de radar van de papieren werkelijkheid voortbestaan. En, zo vertellen geïnterviewden, dit speelt nog steeds. *Dat zijn we niet gewend, dat vinden we lastig*, zo valt te beluisteren. Gewoontes en routines zijn zoals we allemaal weten hardnekkig. Langzaamaan, met de komst van nieuwe directie en college is de cultuur steeds meer *het moet in de praktijk gebeuren en daarna kijken we wel of het ook nog vastgelegd moet worden*. Langzaamaan ontstaat, aldus de geïnterviewden, steeds meer een cultuur waarin we ons duidelijker uitspreken en scherpere keuzes maken.

Het ligt aan de ander.

Deze uitspraak wordt in allerlei varianten opgetekend. Het ligt aan de collega's van het

¹¹ Helder en strategisch adviseren van bestuur.

andere team, aan de oude garde, of juist aan de nieuwelingen. Het ligt aan de teammanager, aan de directie. Het ligt aan college of raad. Kortom, er zijn veel redenen waarom het niet aan mij ligt. Dit gedrag, deze manier van omgang past bij een cultuur waarin medewerkers niet duidelijk aangesproken worden. Waarin men zich kan permitteren om deze uitspraak te doen. En daarmee raken we aan het eerder beschreven gedragspatroon *we zijn lief voor elkaar en willen graag de lieve vrede bewaren*.

Enigszins gechargeerd kan gesteld worden dat na de Verstoorde Verhoudingen uit 2013, nog sprake is van een licht organisatietrauma. Dat de effecten hiervan nog aanwezig zijn. *Fouten niet durven toegeven, niet zelf verantwoordelijkheid nemen*, zijn voorbeelden van oud gedrag. Ook *verkokerd werken*, in plaats van *gezamenlijk de schouders eronder zetten*, zijn hiervan overblijfselen. Het zal duidelijk zijn dat de organisatie hierdoor beneden haar kunnen functioneert. En dat met name de resultaatgerichtheid van de organisatie achterblijft.

We waren sterk op controle gericht, nu op ruimtebieden aan medewerkers.

Ruimtebieden is, zo wordt mij meermaals verzekerd, sinds 2020 steeds meer aan de orde. De komst van de nieuwe directie, hierin gesteund door het college, lijkt daarin beslissend. Waar eerder de reflex was *dat regelen we op papier*, is nu het adagium *meer ruimte voor initiatieven van medewerkers*. Bij dit gedragspatroon is sprake van een duidelijk traceerbaar kantelpunt. Dat dit nu mogelijk is verklaren geïnterviewden door het feit dat *het nu rustig is aan de top*. En dat het huidige management niet zozeer hiërarchisch stuurt, maar eerder *zacht, op de zachte controls*.

De directie geeft ruimte voor initiatief en ontwikkelingsmogelijkheden van medewerkers. En brengt daarmee een andere sfeer tot stand in de organisatie. Ook de aandacht voor werkgeluk van medewerkers speelt hierbij een belangrijke rol. *We zijn er nog niet maar we hebben grote stappen gezet*. Aldus de opvatting van geïnterviewden.

Er is meer ruimte gekomen voor eigen ideeën, er worden vragen gesteld en je mag dingen proberen. Systemen worden minder leidend, gedrag wordt belangrijker. Er ontstaat trots en een grotere betrokkenheid, aldus de geïnterviewden. Maar, zo wordt ook aarzelend opgemerkt, *misschien moeten we weer iets meer balans zoeken, balans tussen ruimte en resultaat*. Er wordt gewaarschuwd dat je je als organisatie niet te zeer afhankelijk moet maken van individuele medewerkers waar het gaat om koers en resultaatgerichtheid. En zo is ook bij dit gedragspatroon zichtbaar dat na enige tijd een nieuwe onderstroom ontstaat. Een onderstroom die nog zoekend is en ongetwijfeld de komende tijd nader vorm en inhoud krijgt. En een nieuwe bij Lingewaard passende balans gevonden wordt tussen *ruimte geven en sturen op resultaat*.

4.2 Versnellen van het proces van gedragsverandering

Elk van deze gedragspatronen maakt een ontwikkeling door. Het ene voorspoediger dan het andere. Geconstateerd kan worden dat in de afgelopen jaren, zo is unaniem de opvatting van mijn gesprekspartners, een belangrijke keer ten goede heeft plaatsgevonden binnen de organisatie. Er is nu een onderstroom van vertrouwen. En dat is grote winst ten opzichte van 10 jaar geleden. En dat is goed nieuws. Immers de wijze van omgang vormt de sleutel tot succes van de organisatie. Nieuwe gedragspatronen herbergen de belofte van beter. Op basis

van de bestudeerde documenten en gesprekken benoem ik een drietal impulsen die kunnen bijdragen aan versnelling van het gewenste proces van gedragsverandering.

Meermaals is in interviews bevestigd dat *instroom van (jonge) nieuwe medewerkers* een positief effect heeft op gewenst gedrag. Deze nieuwe medewerkers worden bij werving beoordeeld op houding en gedrag en geselecteerd op hun vermogen om bij te dragen aan de gewenste cultuur.

Vanwege de omvang van deze instroom, bijna 17% van de medewerkers in 2022 (zie Tabel 6), lijkt hier inderdaad sprake van een effectieve strategie. Daarnaast blijft het noodzakelijk om niet mis te verstane impulsen te geven aan zittende medewerkers met *oud gedrag*. Omdat aanspreken op niet-gewenst gedrag niet het sterkste punt van de organisatie, mag een tandje bijgezet worden.

Ook kan helpen om zogenaamde *werkplaatsen voor oefenen van gewenst gedrag* in te richten. Waar medewerkers uitgenodigd worden om te oefenen met nieuw gedrag. Bijvoorbeeld voor de medewerkers die aan de slag gaan met de omgekeerde verordening. Of een werkplaats daadkracht voor medewerkers bij Projectrealisatie. Of voor teammanagers om nog beter afspraken met medewerkers te maken over realisatie en mijlpalen. Deze Werkplaatsen komen tegemoet aan in de organisatie levende vragen over welke onderdelen van gedrag niet langer gewenst zijn en wat daarvoor in de plaats moet komen.

Eerder is vermeld dat de komst van een nieuw college en een nieuwe directie een grote impact heeft op de cultuur in Lingewaard, op het gedrag van medewerkers. Nieuwe directie en collegeleden beschikken over een groot *verandervermogen* om de bestaande cultuur te beïnvloeden en om impulsen te geven aan gewenst gedrag. Toch zijn zij zeker niet de enige in de organisatie die over een dergelijk verandervermogen beschikken. In de interviews zijn meerdere voorbeelden genoemd van medewerkers die beschouwd worden als boegbeelden van nieuwe cultuur. Vaak zijn dat collega's die in rechtstreeks contact met inwoners vernieuwend aan de slag zijn. En waarover in de organisatie bewonderend gesproken wordt. Zoals gebiedscoördinatoren, consultants of ook specifieke strategische beleidsmedewerkers. Indien de verhalen van en over deze boegbeelden sterker gedeeld worden in de organisatie, zou hiervan een positieve impuls uitgaan op de gewenste gedragsverandering van medewerkers. Op die manier wordt het verandervermogen van de organisatie vergroot.

4.3 Typering van de Lingewaardse cultuur

Op basis van bestudering van beleidsdocumenten en interviews is in de vorige paragraaf een schets gegeven van het proces van gedragsverandering. Het zal niet verbazen dat in Lingewaard geen Harry Potter aangetroffen is. Een Harry Potter die met zijn spreuken en toverstok de denk- en handelswijze kan beïnvloeden. Een Potter-achtige cultfiguur die geldt als voorbeeld hoe de 3 kernwaarden levend gemaakt kunnen worden. Menig bestuurder of manager zou willen beschikken over de magie van Harry Potter. Helaas, dit blijft een droom. Realiteit is de manier waarop in het afgelopen decennium door velen in Lingewaard gewerkt is aan gedragsverandering. Door vele medewerkers en door achtereenvolgende colleges en directies. En hoe als gevolg van deze inspanningen het verhaal van Lingewaard zich heeft ontrafeld. En bereikt is hoe Lingewaard er nu voor staat. Een zelfbewuste gemeente die in

afgelopen jaren meer erkenning en imago heeft opgebouwd in de metropoolregio Arnhem-Nijmegen. Een gemeente die in de huidige krappe arbeidsmarkt erin slaagt vacatures op te vullen.

In de wetenschappelijke literatuur¹² wordt een relatie gelegd tussen het karakter van de dominante cultuur en de aard en duur van inspanningen die nodig zijn om succesvol gedragsverandering tot stand te brengen. Het verhaal van Lingewaard laat zien dat de organisatie van ver komt. En nog een licht trauma heeft van 2013. De organisatiecultuur is toen opnieuw opgebouwd. En in eerste instantie gebeurde dat vooral op papier. Op regels, protocollen en procedures. De echte slag naar aanpakken van gedrag werd grotendeels pas gemaakt vanaf 2020.

Tot aan dat tijdstip is in Lingewaard sprake van dominantie van regels en wetgeving die bepalen hoe gedrag eruit ziet. In de wetenschap wordt dan gesproken van een regelgestuurde cultuur. Regels vormen de norm, regels bepalen wat gewenst is en wat niet. Regels bepalen het gedrag van medewerkers. Een daaropvolgende fase in de ontwikkeling van organisaties is dat niet langer de regel of de norm doorslaggevend is maar de verhalen die rondgaan in de organisatie. Verhalen over hoe bijzonder het is in Lingewaard, over hoe bijzonder hier zaken opgepakt worden. Verhalen die ook uitgevent worden, dus kom vooral Loeren in Lingewaard. Of verhalen over fijn werken in Lingewaard. Hier scoort werkgeluk van medewerkers een 7.8! In deze ontwikkelingsfase sturen niet regels of normen het gedrag, maar verhalen. De wetenschap spreekt dan van een *narratieve cultuur*.

Op basis van de beschreven gedragspatronen kan de Lingewaardse cultuur getypeerd worden als een cultuur waarin naast regels, normen (omgekeerde verordening), verhalen aan kracht winnen als impuls voor gedragsverandering. Lingewaard kent een cultuur die sterk in transitie is. Waar nieuwe normen en verhalen manifest zijn en belangrijker worden voor de denk- en handelwijze van medewerkers. *Minder denken en handelen vanuit wetgeving en meer vanuit de bedoeling. Meer werken op locatie in dorpen en wijken. Meer ruimte geven aan bewonersinitiatieven. Doen wat de veranderende samenleving aan verandering bij de gemeente vraagt.* Dit vormen allemaal bouwstenen van het nieuwe verhaal over hoe in Lingewaard gewerkt en gedacht wordt. Een verhaal dat, zei het nog wat zoekend, ook inspiratie tankt bij de 3 kernwaarden. Het verhaal dat de kernwaarden gebruikt als spiegel voor identiteit van ambtenaren, bestuurders en raadsleden.

Een verhaal dat beschikt over het vermogen om de komende jaren een krachtige impuls te geven aan de gewenste gedragsverandering. Volgens de inzichten van institutionele theorie vormen verhalen de meest krachtige impuls voor verandering van gedrag. En vormen daarmee een belangrijke voorwaarde voor een succesvol proces van gedragsverandering. Aanbevolen wordt daarom om te werken aan versterken van het verhaal van Lingewaard. En om alle actoren die over verandervermogen beschikken¹³ hiervoor in te zetten. Dus niet alleen de usual suspects, maar ook boegbeelden op de werkvloer.

¹² Patterson, J.J. (2021). Remaking Political Institutions: Climate Change and Beyond.

¹³ Giddens, A. (1984). The constitution of society: outline of the theory of structuration. Polity Press.

In de afgelopen 2 jaar is veel geïnvesteerd in werving en selectie en werkgeluk. En met succes. Lingewaard slaagt er nog steeds in goede medewerkers aan te trekken en te behouden. Daaraan heeft strategisch personeelsbeleid een belangrijke bijdrage geleverd. Geadviseerd wordt om nu de krachten te bundelen op het verhaal van Lingewaard, zoals dat in aanzetten hierboven beschreven is.

5 Zijn we op de goede weg?

Zijn we op de goede weg? Die vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Hoe staat het met het vermogen van de organisatie tot samenwerken met inwoners en tot aanpassen als de samenleving daarom vraagt? Hoe staat het met de kwaliteit van de organisatie?

De (verplichte) indicatoren uit de begroting geven hierop slechts zeer ten dele antwoord. Die spreken zich vooral uit over omvang formatie van de organisatie, ziekteverzuim, inhuur, gemiddelde leeftijd, in- en uitstroom etc. Deze indicatoren geven weer of een prestatie geleverd is en of dit binnen de daarvoor gestelde tijd en kaders plaatsvond. Of gebeurd is wat beloofd is.

Of al het beleid, alle initiatieven van directie en teammanagers hebben geleid tot toegenomen kwaliteit van de organisatie, moet op andere wijze achterhaald worden. Zoals eerder vermeld kunnen kernwaarden een krachtige motor zijn voor het proces van gedragsverandering. Tenminste, als sprake is van een beperkt aantal en indien de communicatie hierover eenstemmig, consequent en krachtig is. In mijn ogen is aan de eerste voorwaarde in Lingewaard voldaan en is de tweede voor verbetering vatbaar. Deze kernwaarden zijn in de Programmabegroting 2023 in de paragraaf bedrijfsvoering nog prominent opgevoerd als de identiteit van de organisatie: *We zijn inwonergegericht, We zijn veerkrachtig, We zijn daadkrachtig*. Ook de Directie herbevestigt in 2022 het belang van kernwaarden als inspiratie voor gedrag. Desondanks hebben deze kernwaarden in afgelopen decennium een zoekend bestaan geleid. Nu weer wel, dan weer niet benoemd. Meestal abstract opgesomd, zelden concreet gemaakt. Zoals eerder vermeld heeft de raad nooit een expliciet besluit genomen over deze kernwaarden. Mogelijk vormt dit een verklaring voor het inconsistente en abstracte gebruik van deze waarden.

In de organisatie wordt hieraan wisselend belang gehecht. Ik ben niemand tegengekomen die spontaan heel enthousiast wordt en verhaalt over hoe deze van belang zijn voor zijn eigen functie en gedrag. Vaker is de reactie *ja, ik weet dat ze bestaan en ik zie ze vaak in stukken voorbijkomen*. Ook wordt gezegd *hier voldoe je al snel aan*.

Op dit moment zijn in de organisatie geen indicatoren beschikbaar die uitsluitsel geven over de mate van inwonergegerichtheid, veerkracht of daadkracht. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de meeste gesprekspartner wel *een gevoel hebben dat het de goede kant opgaat*. Maar dit gevoel kan niet onderbouwd worden met feiten. Het gaat om indrukken. Bestuurders baseren deze indruk op het beeld dat zij vormen uit gesprekken met medewerkers en inwoners. En dat geldt ook voor de perceptie van directie en teamleiders. Ook die baseren zich veelal op 'zachte' indicatoren.

Gesprekspartners hebben vervolgens de neiging om bewijslast aan te dragen. Om aan te tonen dat de organisatie al functioneert naar de lokroep van de 3 kernwaarden. Zo wordt bij *inwonergericht* vaak verwezen naar het recente initiatief om participatiebeleid te ontwikkelen. Naar Lingewaard Doet, Wijkplatforms en KCC. Bij *veerkracht* wordt gewezen op de brand in het gemeentehuis, Corona en Lingewaardse manier van werken. Bij *daadkracht* naar het huidige traject gericht op versterken van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap bij realisatie van projecten en de Taskforce Sociaal Domein.

Deze reacties geven niet het gehoopte beeld van kernwaarden als krachtige motor van de gewenste gedragsverandering. Realistischer is om voor dit moment te accepteren dat deze kernwaarden bij iedereen herkenning en bij niemand weerstand oproepen. Er is een vruchtbare bodem gecreëerd. Echter, om de kernwaarden daadwerkelijk tot een krachtige motor van gedragsverandering te maken, zijn gerichte initiatieven nodig. Op dit moment wordt, aansluitend bij de in paragraaf 4.2 geschetste ontwikkeling richting een narratieve cultuur, in de organisatie nagedacht over de vraag hoe deze kernwaarden opgenomen kunnen worden in een narratief over de organisatie.

Weten we wat op ons afkomt en hebben we hierop een antwoord, een visie over hoe hiermee om te gaan? Deze vraag richt zich op de toekomst. Is Lingewaard ook de komende 5 jaar in staat goede dienstverlening te verrichten en haar taken ten uitvoer te brengen? Het meest actueel en urgent is deze vraag wellicht voor die delen van de gemeentelijke organisatie die betrokken zijn bij recente decentralisatie van rijkstaken, het fysieke en sociale domein. En het terrein van de informatievoorziening dat steeds meer de kwaliteit van dienstverlening bepaalt.

In onderstaande vat ik mijn bevindingen uit documentenstudie en gesprekken met medewerkers kort samen.

Om te beginnen met Informatievoorziening (IV). Lingewaard heeft besloten om samen te werken met de gemeente Overbetuwe op terrein van ICT/automatisering en met de ODRA voor vergunningverlening (o.a. DSO). Bovendien beschikt Lingewaard over in de Raad vastgesteld Informatiebeleid 2020-2022. Tevens is er een organisatiebreed Informatieplan voor 2022 en 2023 waarin dit beleid vertaald is naar uitvoering. Bovendien maakt het team Informatievoorziening niet enkel een teamplan, maar ook een strategisch personeelsplan. En werken hier 'stevige' informatieadviseurs die met de managers van de diverse teams aan tafel zitten om actief op te halen wat komende jaren speelt en hoe informatievoorziening hieraan een bijdrage kan leveren. Bovendien heeft IV een grote bijdrage geleverd aan data-gedreven sturing en dashboards ingericht waarmee teammanagers hun werkprocessen kunnen sturen. Voorbeelden zijn rapportages over dienstverlening, over bereikbaarheid en doorlooptijden in het sociaal domein. Kortom, al deze bevindingen wijzen erop dat op terrein van informatievoorziening Lingewaard voorbereid is en belangrijker nog, een antwoord heeft op de vele uitdagingen van de komende jaren.

Bij beoordeling van de stand van zaken in het sociale domein maak ik onderscheid tussen de periode 2015-2019 en de periode vanaf 2020. In eerstgenoemde periode werden de rijkstaken op terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugd en participatie overgedragen en werd de gemeente verantwoordelijk voor uitvoering. Dat ging niet van een leien dakje. Kort samengevat, er was sprake van wisselingen in management, werkprocessen waren niet op orde, er was een cultuur van wantrouwen en angst, samenwerking tussen de 3

teams haperde, er dreigde financiële tekorten en de Raad was ontevreden. Een situatie die niet getuigt van solide voorbereiding, van een krachtige visie en gezamenlijke sturing op doelen.

En het is dan een schrale troost dat Lingewaard niet de enige gemeente was die haar zaken niet op orde had. Tegen deze achtergrond van *basis niet op orde* besloot de Raad in 2019 tot de Taskforce Sociaal Domein. Een extra buitenboordmotor die de organisatie moet helpen om de uitvoering te verbeteren en de financiën op orde te krijgen. En uit de evaluatie van de Taskforce blijkt dat dit succesvol verlopen is. Inmiddels is het Beleidsplan Sociaal Domein 2021-2024 door de Raad vastgesteld, evenals de Contourennota Versterking Sociale Basis 2023 en de Verordening Sociaal Domein. Er is m.i. goed werk verricht door dit deel van de organisatie, bestuurders en raadsleden.

Anno 2024 staan opnieuw grote verandering op de agenda: de omgekeerde verordening toepassen en aanbesteding van de sociale basis. En opnieuw zal dit impact hebben op de manier van denken en handelen van medewerkers en bestuurders. Uit de gesprekken met medewerkers krijg ik de indruk dat er stevig geleerd is en Lingewaard nu beter voorbereid is. Of dit echt zo is zal de komende 2 jaar blijken.

Na meerdere keren uitstel gaat de nieuwe omgevingswet nu toch echt van start per 1 januari 2024. Of de gemeente geleerd heeft van de transformatie in het sociale domein en voldoende voorbereid is, zal in de loop van 2024 blijken. Vast staat dat veel van de stappen die gezet moeten worden alvorens de wet uitgevoerd kan worden, nog in voorbereiding zijn.

Allereerst dient de Omgevingsvisie nader uitgewerkt te worden in meerdere omgevingsprogramma's voor gebieden of thema's. En vervolgens dienen deze op hun beurt vertaald te worden in het omgevingsplan voor de gehele of delen van de gemeente. Dit omgevingsplan vormt de planologisch-juridische verankering (het vroegere bestemmingsplan). De bedoeling van de omgevingswet is meer participatie met en groot draagvlak onder omwonenden en stakeholders voor te nemen maatregelen. Over hoe de gemeente Lingewaard dit gaat oppakken en de huidige werkwijze gaat veranderen, moeten nog afspraken worden gemaakt. Deze veranderde rol en werkwijze geldt overigens niet enkel voor de ambtelijke organisatie maar ook voor College en Raad.

Afgezien van zorgdragen voor planologische en juridische verankering, het aanleren van een nieuwe denk- en handelwijze, heeft het college een initiatief genomen om uitvoering van projecten in het ruimtelijke domein met meer voortvarendheid te realiseren. Eveneens is recent de ontwikkeling van nieuw participatiebeleid gestart. Dit nieuwe gemeentebrede participatiebeleid moet ook een nieuwe verordening bevatten die voldoet aan de regels (en bedoeling) van de Omgevingswet.

De 4 teams in het ruimtelijke domein beschikken niet over een (actueel) strategisch personeelsplan. De vraag of voldoende zicht is op wat invoering van de nieuwe wet betekent voor competenties van medewerkers, omvang van de formatie en taken en verantwoordelijkheden van teams, kan dus niet beantwoord worden. In de begroting 2024 valt te lezen dat deze teams zich moeten ontwikkelen van beheers- naar ontwikkelorganisatie.

De directie zit, zoals mij is gebleken, kort op de bal en is zich zeer bewust van de complexiteit van de opgaven in het ruimtelijk domein en de hoge eisen die dit alles stelt aan medewerkers en organisatie. In vergelijking met Informatievoorziening en het sociaal domein moet dit deel van de organisatie in 2024 duidelijk in de versnelling. In hoog tempo de gevraagde veranderingen doorvoeren en gewenste competenties en werkwijze aanleren.

6 Conclusies en aanbevelingen

Bij de afbakening van de onderzoeksvraag in hoofdstuk 1 is toegelicht dat het vertrekpunt voor onderzoek ligt in 2014. Dat jaar vormt de start voor het nieuwe verhaal van Lingewaard. Een nieuw verhaal met nieuwe hoofdrolspelers aan het roer. Een nieuwe coalitie, een nieuw college, een nieuwe burgemeester en nieuwe gemeentesecretaris. En nu, aan het einde van dit onderzoek trek ik de conclusie dat dit nieuwe verhaal van Lingewaard daadwerkelijk geschreven is. Veel is veranderd en er bestaat brede consensus dat in de organisatie een belangrijke keer ten goede heeft plaatsgevonden. Er is nu een sfeer van vertrouwen en er is ruimte voor ontwikkeling. En dat is grote winst ten opzichte van 10 jaar geleden. Strategisch personeelsbeleid is één van drijvende krachten achter dit verhaal. Mede door dit beleid onderscheidt Lingewaard zich nu binnen de metropoolregio Arnhem-Nijmegen als een moderne en innovatieve werkgever waar medewerkers graag willen werken. En slaagt Lingewaard er nog steeds in vacatures in te vullen.

Ik sluit af met een achttal aanbevelingen die elk een bijdrage leveren aan het *vermogen van de organisatie tot samenwerking met inwoners en tot veranderen als de samenleving daarom vraagt*.

1. De gemeenteraad heeft zich in de paragrafen bedrijfsvoering van de begroting steeds ambitieus uitgesproken over de gewenste kwaliteit van de organisatie. Deze ambities zijn als richtsnoer genomen voor dit onderzoek. Tegelijkertijd heeft de raad geen expliciete besluiten genomen over die kwaliteit, noch over de gewenste manier van verantwoording hierover door het college.

Mijn eerste aanbeveling heeft daarop betrekking. Ik stel voor dat raad en college met elkaar in gesprek gaan over het kwaliteitsniveau van de organisatie. Een gesprek waarbij raad en college, ieder vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid, afspreken welke kwaliteitscriteria verbonden worden aan de ontwikkeling van de organisatie. En dat de raad vervolgens een besluit neemt over de criteria die betrekking hebben op het vermogen van de organisatie om samen te werken met inwoners en zich aan te passen aan de veranderende samenleving. En dat hierbij afgesproken wordt op welke wijze de raad hierover periodiek geïnformeerd wordt door het college. In voorliggende rapportage zijn de bouwstenen van dit gesprek benoemd

2. Alhoewel de kernwaarden sinds 2015 meermaals door Raad, College en organisatie in beleidsdocumenten opgevoerd zijn, fungeren deze niet als krachtige motor voor de gewenste gedragsverandering in de organisatie (zie Hoofdstuk 5). Deze leiden vooral een wat zoekend bestaan. Dit is te wijten aan de inconsistente wijze waarop hierover gecommuniceerd wordt (het ene jaar wel, het andere niet). En de algemene en abstracte wijze van communiceren hierover. De kernwaarden worden niet geconcretiseerd naar betekenis voor specifieke rollen binnen de organisatie noch naar specifieke maatschappelijke opgaven.

Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat de raad over de status van deze kernwaarden geen expliciet besluit genomen heeft. Lingewaard beschikt over een beperkt aantal goed gekozen kernwaarden. Die de ambities van de raad en de gewenste identiteit van de organisatie goed weerspiegelen. Kernwaarden, mits goed gecommuniceerd en concreet vertaald naar wat deze betekenen voor de verschillende delen van de organisatie en functies, kunnen een stevige impuls geven aan gewenste gedragsverandering. Passend bij de in paragraaf 4.2 geschetste ontwikkeling naar een narratieve cultuur wordt op dit moment in de organisatie gewerkt aan opstellen van het Lingewaardse narratief. Ik beveel aan dat de raad met het college in gesprek gaat over dit narratief en de wijze waarop de 3 kernwaarden een plek krijgen in het narratief.

3. In het door het college gehanteerde HR-beleidskader en de initiatieven die op basis hiervan door directie, managers en medewerkers van P&O genomen worden, ligt het accent op functioneren van de individuele medewerker. Het accent ligt op de p-kant van het beleid en minder op de o-kant van het beleid. De medewerker moet in Lingewaard een prettige werkomgeving aantreffen, mogelijkheden om zich te ontwikkelen en plaats en tijd onafhankelijk te werken. Op dit terrein zijn de afgelopen jaren nieuwe initiatieven genomen. In de HR-visie gaat minder aandacht uit naar het functioneren van de organisatie als geheel. Naar inrichting en werkprocessen, naar functioneren van teams. Naar de wijze waarop sturing is ingericht en planning en prioritering van werkzaamheden tot stand komt. Er is minder aandacht voor wat de effecten van de veranderende samenleving zijn op de organisatie als geheel.

Ik beveel aan dat het college op basis van de in paragraaf 3.3 aangedragen visie op sturingsperspectieven aan de slag te gaat met het opstellen van een Lingewaardse organisatievisie.

Een visie die een samenhangende perspectief biedt op ontwikkelingen in de samenleving en de verhalen die in de Lingewaardse organisatie belangrijk worden. Een visie die samenhangend beeld geeft van de wijze waarop de organisatie en het gedrag van medewerkers de komende jaren verandert. En een visie waarin krachtige uitvoering centraal staat. En waarin ruimte bieden aan medewerkers gekoppeld is aan het behalen van resultaten van medewerkers, teams en de organisatie als geheel.

In deze visie kan expliciet ingegaan worden op vragen van medewerkers over wat precies van hen verwacht wordt. Wat gewenst gedrag betekent verschilt immers afhankelijk van positie in de organisatie, maar ook van de specifieke opgave waaraan gewerkt wordt. De burger als klant verwacht vooral efficiënte dienstverlening (resultaatgerichte publieke ondernemer). De burger die zijn recht zoekt verwacht vooral integere uitvoering van wet- en regelgeving. Inwoners betrokken bij burgerinitiatieven verwachten van de gemeente een begeleidende en ondersteunende bijdrage. Participerende burgers, op hun beurt, verwachten dat de gemeente zich opstelt als samenwerkingspartner (omgevingsbewuste netwerker).

4. Uitvoering is de achilleshiel van overheid. Daar wordt bewijslast geleverd of de overheid doet wat zij belooft. In huidige krappe arbeidsmarkt is het alle hens aan dek om uitvoeringskracht op peil te houden. Dit geldt des te meer als tegelijkertijd veranderingen in de samenleving vragen om andere rollen en competenties. Schaarste heeft een kwantitatieve en een kwalitatieve component (zie paragraaf 3.5). Mede dankzij het succes van strategisch

personeelsbeleid (instroom en uitstroom) slaagt Lingewaard er nog steeds relatief goed in vacatures in te vullen.

Vanwege de huidige krapte op de arbeidsmarkt beveel ik aan dat het college onderzoek verricht naar kwetsbaarheden binnen de uitvoering. Binnen team IV wordt al een dergelijke verkenning uitgevoerd. Daar wordt onderzocht of de huidige organisatieonderdelen op terrein van ICT voldoende robuust zijn om in komende jaren krachtige uitvoering te garanderen. Ik adviseer om dit onderzoek ook voor andere onderdelen van de organisatie uit te voeren, te beginnen met de onderdelen die betrokken zijn bij taken in het ruimtelijk en sociaal domein.

5. Strategische personeelsplannen nemen een belangrijke plek in binnen strategisch personeelsbeleid. Deze zijn terecht opgenomen in de top-5 prioriteiten van HR-beleid (zie paragraaf 3.1). Door het opstellen van strategische personeelsplannen voor afzonderlijke teams, maar ook voor de organisatie als geheel, kan de organisatie zich beter voorbereiden op de toekomst. En haar beleid daarop afstemmen. Tot op heden zijn deze strategische personeelsplannen slechts mondjesmaat tot stand gekomen.

Ik beveel aan dat het college hernieuwd aandacht schenkt aan tot stand komen van personeelsplannen voor de afzonderlijke teams, maar ook voor de organisatie als geheel.

6. Ik concludeer dat de organisatie op meerdere momenten heeft laten zien dat zij over veerkracht beschikt, wendbaar is. Dat zij in staat is -als externe factoren daartoe dwingen- van koers te veranderen. Bijvoorbeeld na de brand in het gemeentehuis. Of dat zij in staat is om nieuwe werkwijzen te omarmen bijvoorbeeld de introductie van gebiedsgericht werken en de rol van de gebiedscoördinator. Of als het tegenzit uit het dal te klimmen, bijvoorbeeld in 2019 door het instellen van de Taskforce Sociaal Domein. Die veerkracht wordt in 2024 opnieuw gevraagd. Zowel in het sociaal domein (omgekeerde verordening en uitbesteden van de sociale basis) als in het fysieke domein (nieuwe omgevingswet).

Ik beveel aan dat het college haar aandacht blijft richten op ondersteuning van medewerkers en samenwerking tussen teams gericht op aanpassen van denk- en handelwijze. Waarbij werken vanuit de bedoeling en vanuit draagvlak van inwoners aan de orde is.

7. De Lingewaardse cultuur kan getypeerd worden als een cultuur waarin naast regels en normen, verhalen aan kracht winnen. Lingewaard kent een cultuur die in transitie is. Van een regelgestuurde cultuur naar een narratieve cultuur (zie paragraaf 4.3). Waarin nieuwe normen en verhalen manifest worden voor de denk- en handelwijze van medewerkers. Verhalen over werken vanuit de bedoeling, over de Lingewaardse manier van werken, over werkgeluk. Over ruimte geven aan bewonersinitiatieven. Over de veranderende samenleving. Verhalen kunnen een krachtige impuls geven aan verandering van gedrag. De vraag of dit in 2014 in gang gezette proces van gedragsverandering snel genoeg gaat, kan hier niet beantwoord worden. Daarvoor ontbreken indicatoren en daarvoor ontbreken aan de voorkant gedefinieerde mijlpalen. De verplichte prestatie indicatoren in de begroting spreken zich hierover niet uit.

Ik beveel aan dat de raad met het college in overleg gaat om deze indicatoren alsnog te ontwikkelen en dat de raad deze vervolgens vaststelt als verplichte indicatoren in Begroting en Jaarverslag.

8. In paragraaf 4.2 is beargumenteerd dat een drietal initiatieven helpt om versnelling aan te brengen in het proces van gedragsverandering.

Ik beveel aan dat het college in de komende periode hieraan aandacht besteedt. Het gaat dan om continueren van de instroom van nieuwe medewerkers en in de organisatie stevig aanspreken op ongewenst gedrag. Op de tweede plaats gaat het om ondersteuning van medewerkers bij aanleren van nieuw gedrag. Bijvoorbeeld door het inrichten van zogenaamde *werkplaatsen* waar teammanagers (aanspreken, mijlpalen benoemen, sturen op resultaat) en medewerkers (omgekeerde verordening, projectrealisatie, participatie van inwoners) kunnen oefenen met nieuw gedrag. En op de derde plaats gaat het om vergroten van het verandervermogen binnen de organisatie. Door in interne communicatie meer aandacht te besteden aan boegbeelden, aan dragers van de nieuwe cultuur. Vaak zijn dat medewerkers die in rechtstreeks contact staan met inwoners en daarbij vernieuwend en gezaghebbend aan de slag zijn.

6 Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksvragen Rekenkamer

Aan de leden van de gemeenteraad

Datum: 11 juli 2023

Betreft: strategisch personeelsbeleid

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief informeren wij u dat de rekenkamercommissie van start gaat met een onderzoek naar het strategisch personeelsbeleid van de gemeente Lingewaard. De hoofdvraag in dit onderzoek is:

Hoe toekomstbestendig is het strategisch personeelsbeleid binnen de gemeente Lingewaard?

Wij hebben deze vragen opgesplitst in de volgende deelvragen

1. Welk gemeentelijk beleid is er op het gebied van strategisch personeelsbeleid?
2. Voor een toekomstbestendige organisatie helpt het als er een analyse is van de belangrijkste trends op de verschillende domeinen (sociaal, fysiek, informatie etc.) en wat die betekenen voor de verschillende afdelingen binnen de organisatie, voor ambtelijke professionaliteit, voor management, maar ook voor bestuur en politiek. Is er een dergelijke analyse en wat zijn daarvan de implicaties?
3. Wat is het resultaat van de door de gemeente gestelde prestatie-indicatoren t.b.v. het ingestelde strategische personeelsbeleid?
 - Hanteert de gemeente de juiste prestatie indicatoren?
4. Hoe wendbaar is de organisatie en in staat in te spelen op in en externe factoren die van invloed zijn op het beleid?
 - Wat zijn deze in en externe factoren?
5. Hoe toekomstbestendigheid is de organisatie en in hoeverre zijn toekomstige knelpunten helder?
 - Op welke wijze faciliteert strategisch personeelsbeleid processen van gedragsverandering en wordt ontwikkelen van gewenst gedrag ondersteund?
 - Hoe speelt de strategische personeelsplanning in op mogelijke toekomstige marktontwikkelingen en worden technische ontwikkelingen en digitalisering verbonden aan de huidige personeelsbezetting?
 - Hoe wordt met de kennis en inzichten uit het strategische personeelsbeleid gericht in-, uit-, en doorstroom van personeel beïnvloedt en wordt er aangehaakt op toekomstige ontwikkelingen?
 - Is duidelijk welke activiteiten die men zelf wil gaan uitvoeren en in hoeverre is de organisatie hierop ingericht?
 - Is duidelijk welke competenties hiervoor nodig zijn?
 - Hoe houdt men personeel gemotiveerd en loyaal aan de organisatie?
6. Bevat dit beleid aspecten zoals automatisering, innovaties, afgesproken verhouding in interne en externe medewerkers, eigen kennis en efficiëntie?

- Is er een tijdsplanning van de activiteiten die er gemoeid zijn met het strategische personeelsbeleid?
- Bij welke interne personen of externe partijen is de uitvoering van dit beleid belegd?

De rekenkamercommissie heeft meerdere onderzoeksbureaus uitgenodigd offerte uit te brengen. Twee bureaus hebben hun offerte toe mogen lichten aan een selectiecommissie van de rekenkamercommissie bestaande uit Tessa Evers, Eric Groenen, Astrid Boin en Jeroen van Oort.

Marcel Meijs, zelfstandig onderzoeker, voormalig gemeentesecretaris in meerdere gemeenten en buitenpromovendus aan de Radboud Universiteit Nijmegen heeft de onderzoeksoopdracht gegund gekregen.

De aanvang van het onderzoek zal op korte termijn, zijn. Zoals gebruikelijk zal de rekenkamercommissie uit de rapportage welke voortkomt uit dit onderzoek, na de fase van ambtelijk wederhoor, conclusies trekken en stelt zij aanbevelingen op. Vervolgens zenden wij de rapportage aan het college en vragen wij om een bestuurlijke reactie. Als wij die ontvangen hebben, zenden wij de rapportage inclusief de bestuurlijke reactie aan uw raad.

Wij hopen u hiermee voor dit moment voldoende op de hoogte te hebben gesteld.

Met vriendelijke groet namens de voltallige rekenkamercommissie,

Jeroen van Oort
Voorzitter

Astrid Boin
Secretaris-onderzoeker

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Beleidsmedewerker sociaal domein.
Sr. Adviseur P&O.
Beleidsmedewerker ruimtelijk beleid.
Igor van der Valk, gemeentesecretaris.
Teammanager Informatievoorziening.
Nelly Kalfs, burgemeester.
René Derksen, fractievoorzitter LBL.
Corrie Dolmans, fractievoorzitter D66.
Directeur.
Nick Hubers, wethouder.
Patrick Hegeman, fractievoorzitter B06.
Sylvia Swart, fractievoorzitter PvdA.
Sr. Adviseur Informatievoorziening.
Concerncontroller.
Bestuurs- en managementadviseur.
Teammanager VTH.
Coördinator team VTH.
Voorzitter OR.
Sr. Adviseur P&O.
Teammanager P&O, Communicatie & Bestuursondersteuning.
Sr. Adviseur P&O.

