



Structuur op orde en dan verder!

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	3
2	Inleiding	4
3	Stand van zaken organisatieontwikkeling per 1 maart 2018 (korte terugblik)	5
4	Visie op de organisatie(ontwikkeling).....	7
5	Organisatiestructuur	9
6	Structuur op Orde	12
7	Kennis in Kaart	14
8	Samenspel raad, college en organisatie	16
9	Management en cultuur	17
10	Conclusies	19
11	Planning 2018	19

1 Samenvatting

In dit rapport geef ik een advies over de organisatieontwikkeling. Ik geef een stand van zaken per maart 2018 en een terugblik op het werk dat de afgelopen periode is verricht.

Vervolgens beschrijf ik de missie van de ambtelijke organisatie en de samenhang tussen verschillende organisatieaspecten. Dat is van belang omdat organisatieontwikkeling het nodig heeft om op verschillende aspecten te investeren. Een nieuwe structuur alleen verandert nog geen manier van werken.

De huidige structuur en de knelpunten passeren de revue en ik betrek het advies van de projectgroep Structuur in de Steigers in mijn analyse. Daarna volgt een beschrijving van het nieuwe model 'Structuur op Orde'. De organisatie wordt verdeeld in drie domeinen en aangestuurd door een meerhoofdige directie. De laag van afdelingshoofden verdwijnt om een platte structuur te realiseren en verantwoordelijkheden laag in de organisatie te leggen. Programmamanagement en concern controller worden direct naast de directie geplaatst. Binnen de domeinen worden teams gevormd die onder leiding staan van een teammanager (100% leidinggevende). Deze functie komt in de plaats van de huidige functie van teamleider. Voor de uitwerking van de substructuur (teams) zijn uitgangspunten geformuleerd. Het doel is om de nieuwe organisatiestructuur per 1 januari 2019 in te voeren.

Vervolgens besteed ik aandacht aan het advies van de projectgroep Kennis in Kaart. Zij benoemt thema's die voor de ontwikkeling van de organisatie en de medewerkers van belang zijn. Ik stel prioriteiten in de aanbevelingen en focus vooral op die thema's die van belang zijn voor de start van de nieuwe organisatie. Thema's die raken aan de belangrijke competenties en de gewenste cultuur.

Het goede samenspel van raad, college en organisatie is van groot belang voor een toekomstbestendige organisatie. Ik geef een theoretisch kader voor dat samenspel en beschrijf daarna de huidige praktijk. Het advies aan raad, griffie, college en directie is om samen afspraken te maken om rolvaster te worden en te blijven.

De sterke punten van de cultuur in Lansingerland benoem ik: actiegericht, snel, loyaal en operationeel. Daarnaast geef ik aan welke aspecten meer aandacht vragen: strategisch, integraal, extern gericht en flexibel. Dat is nodig om mee te bewegen met de ontwikkelingen in de samenleving. De toekomstbestendigheid vraagt ook om een moderne managementfilosofie. Die moet ruimte geven aan de groei van de professionaliteit van medewerkers en het goede voorbeeld geven. De uitgangspunten daarvoor heb ik in dit advies benoemd.

Ik sluit af met een planning van de belangrijkste acties die in 2018 moeten plaatsvinden. De uitwerking van de substructuur en de invulling van de leidinggevende functies. De werving van de nieuwe gemeentesecretaris is daarbij de eerste actie. Verder gaat een projectgroep aan de slag met de competenties die nodig zijn voor het integraal samenwerken en de externe gerichtheid. Ook de managementfilosofie wordt daarbij betrokken. Op deze wijze wordt op meerdere aspecten van de organisatie geïnvesteerd en wordt de basis gelegd voor een toekomstbestendige organisatie.

2 Inleiding

2.1 Opdracht

In deze rapportage geef ik uitwerking aan mijn opdracht als interim gemeentesecretaris.

Samengevat luidt de algemene opdracht: *het toekomstbestendig maken van de organisatie en het versterken van het onderling vertrouwen*. Meer specifiek is hoge prioriteit gegeven aan een advies over de organisatiestructuur.

Het college van B&W verwacht van mij dat ik, tijdens de interim opdracht, samen met de organisatie werk aan versterking van kwaliteiten en verandering van gedrag en cultuur en de versterking van de relatie tussen politiek, bestuur en ambtelijke organisatie (verbinden). De adviezen van de projectgroepen Structuur in de Steigers (SIS) en Kennis in Kaart (KIK) betrek ik in de opdracht. Het laatste onderdeel van de opdracht is het begeleiden van de procedure voor de werving en selectie van een nieuwe gemeentesecretaris.

De interim opdracht eindigt per 1 oktober 2018. Mijn opdrachtgever is het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland. Mijn eerste aanspreekpunt is de bestuurder met de portefeuille P&O.

2.2 Ervaringen eerste maanden

Op 8 januari 2018 ging mijn opdracht van start. Inmiddels zijn wij twee maanden verder en heb ik mij (ook uit eigen werkervaring) een eerste beeld gevormd van de organisatie van de gemeente Lansingerland.

Naast het uitoefenen van de reguliere functie als gemeentesecretaris/algemeen directeur heb ik kennis genomen van het dossier Organisatieontwikkeling (OOT) en met diverse actoren van gedachten gewisseld over de organisatieontwikkeling. Over de adviezen van SIS en KIK heb ik informeel gesproken met het college van B&W, het MT en de OR. Met alle raadsfracties heb ik kennismakingsgesprekken gevoerd en informatie gekregen over hun beelden bij de organisatieontwikkeling, het gevolgde proces tot nu toe en de huidige bestuurspraktijk in Lansingerland. Met de teamleiders heb ik groepsgewijs gesproken over hun ideeën over de organisatie en ook met medewerkers van de griffie heb ik van gedachten gewisseld.

In alle gesprekken heb ik een grote betrokkenheid bij de gemeente Lansingerland geproefd. Ook heb ik een grote mate van openheid ervaren, wat heel nuttig was voor mijn beeldvorming. Er heerst veel toewijding en loyaliteit aan de samenleving, aan de organisatie, maar ook aan elkaar. De gemeente Lansingerland is een ontwikkelgemeente in een regio die volop in beweging is. Veel bedrijvigheid (vooral in de glastuinbouw) en veel nieuwe inwoners door de groeiopgave. Die beweging en die actieve houding zie ik ook terug in de organisatie. De heersende cultuur is er een van sterke actiegerichtheid, onderwerpen worden a la minute opgepakt en ‘geregeld’.

2.3 Wat valt mij op in de structuur?

Als ik kijk naar de structuur, dan zie ik in ieder geval vier onderdelen van dit organisatieaspect waar sprake is van achterstallig onderhoud. Er zijn flinke reparaties nodig. Het gaat dan met name om de omvang en taakinvulling van de directie, de strategische ondersteuning van het bestuur, de overbelasting van de huidige teamleiders en het creëren van ruimte voor een managementrol die medewerkers meer ruimte en coaching biedt in hun ontwikkeling.

Opvallend zijn verder de vele tijdelijke maatregelen in de bezetting van de functies van afdelingshoofden en teamleiders. Vacatures en uitval zijn intern opgevangen door het zittende management. Dit is gedaan in afwachting van de nieuwe structuur. De bereidheid en inzet van de waarnemers is zeer te waarderen, maar de werkdruk is daardoor flink toegenomen. Bovendien leidt deze tijdelijke structuur tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden.

De urgentie om een nieuwe structuur te ontwerpen en in te voeren is dus groot.

3 *Stand van zaken organisatieontwikkeling per 1 maart 2018 (korte terugblik)*

Een belangrijke voorwaarde bij mijn opdracht is dat ik aansluit op al lopende processen in de organisatieontwikkeling (wat goed gaat behouden en stimuleren). Medewerkers hebben al het nodige opgestart en voorbereid in het afgelopen jaar. De organisatie is in beweging en actief aan de slag, ook met nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld duurzaamheid, omgevingswet, digitalisering en informatieveiligheid). Ook met betrekking tot de organisatieontwikkeling zijn stappen gezet. Hierbij valt op dat de organisatie breed is meegenomen (bottom up). Dit kostte meer tijd, maar zorgde voor veel draagvlak voor noodzakelijke aanpassingen en verbeteringen. Sterker nog: er zijn signalen uit de organisatie dat men snel duidelijkheid wil over de richting die wij opgaan, de nieuwe organisatiestructuur en het verdere ontwikkeltraject.

3.1 *Verkenning door extern advies bureau*

In het coalitieprogramma 2014-2018 schetsen de politieke partijen een beeld van de gewenste werkwijze binnen de organisatie. Tegen deze achtergrond spreekt de coalitie uit de organisatie te willen doorlichten. Dit is de opmaat voor de opdracht aan een extern bureau om deze doorlichting uit te voeren. In 2016 gaf het college aan adviesbureau Necker van Naem opdracht om te onderzoeken in hoeverre de gemeente Lansingerland in staat is in de toekomst overtuigend te presteren. Centraal stond de vraag: Wat is er nodig voor een toekomstbestendige organisatie?

Het bureau startte met een verkenning en kwam tot een analyse van de structuur, de cultuur, de relatie raad-college-organisatie en het HR beleid. De belangrijkste uitkomst van de verkenning was dat de energie van de organisatie de afgelopen jaren vooral was gericht op 'het hoofd boven water houden'. Hierdoor is achterstallig onderhoud op het gebied van organisatieontwikkeling ontstaan.

3.2 *Opgavenkaart gemeentelijke organisatie (voorjaar 2017)*

In het voorjaar van 2017 zijn de opgaven die de samenleving stelt in beeld gebracht. De vier belangrijkste opgaven werden in beeld gebracht:

- Zien wat nodig is en de organisatie daarop inrichten (flexibel, maatwerk, integraal)
- Veranderende positie van de gemeente (samen met de samenleving)
- Met lef experimenteren (vernieuwing in aanpak, processen en middelen)
- Alles en iedereen digitaal (dienstverlening en flexibel werken)

3.3 Plan van aanpak Programma Organisatieontwikkeling (mei 2017)

In het voorjaar van 2017 start een Programma Organisatieontwikkeling. Het college stelt een Stuurgroep in. In het plan van aanpak is beschreven met welke onderwerpen de organisatie aan de slag moet om verder te groeien in professionaliteit en kwaliteit en om aan de opgaven die nu en in de toekomst worden gesteld, te kunnen voldoen. De onderwerpen zijn:

- Koers bepalen en koers houden
- Samenspel organisatie met college en raad
- Integraal werken
- Sturing en inrichting organisatie
- Competentieontwikkeling

De volgende missie werd geformuleerd:

‘Met de organisatieontwikkeling wordt gewerkt aan een toekomstbestendige organisatie die weet wat er in de gemeenschap van Lansingerland leeft, die kansen en problemen in de gemeente kent en ze met andere partijen oppakt. Een organisatie van professionele medewerkers die open staan naar elkaar, het bestuur en de samenleving.

Ambitie: toekomstbestendig zijn betekent dat wij als medewerkers, organisatie en gemeente in staat zijn om flexibel, responsief, integraal ondernemen en efficiënt in te spelen bij wat de samenleving ons vraagt.’

Als uitgangspunten werden benoemd:

- Proces van en met de organisatie (een duurzame verandering door ons allemaal)
- Bewuste afweging maken (wie waarbij betrekken en realistisch tijdpad)
- Continuïteit staande organisatie moet gewaarborgd
- Veranderen via ontwikkelprogramma (programma is pilot voor nieuwe werkwijze)

Ook de programmastructuur werd vastgelegd. Daarna zijn de eerste twee projectgroepen gestart: Kennis in Kaart en Structuur in de Steigers (juni 2017). De projectgroepen werden vooral gevormd door medewerkers uit de organisatie.

3.4 Medewerkersbijeenkomst Tips en Tops (oktober 2017)

De projectgroep SIS organiseerde een bijeenkomst waar ruim 150 medewerkers aan deelnamen.

Zij dachten mee over de uitgangspunten en de verschillende scenario's van de hoofdstructuur.

De projectgroep verwerkte de input van de medewerkers in haar advies. Eind januari 2018 presenteerde projectgroep SIS dit advies aan de Stuurgroep. De Stuurgroep deelde het advies daarna integraal met de medewerkers in de organisatie.

3.5 De basis op orde - begroting 2018 (november 2017)

De projectgroep KIK heeft als eerste opdracht de omvang en opbouw van de huidige formatie geïnventariseerd. Daarbij maakten zij onder andere gebruik van een onafhankelijk benchmark. Dit leidde tot een analyse van de acute knelpunten, die in overleg met het management is vastgesteld.

De uitkomsten hiervan zijn besproken in de Stuurgroep en zijn door het college van B&W meegenomen in de begroting 2018. Op deze wijze is een bedrag van € 800.000,- met ingang van 2018 beschikbaar voor het oplossen van de formatieve knelpunten en het kwantitatief op orde brengen van de basisformatie.

3.6 Adviezen SIS en KIK (januari en februari 2018)

Projectgroep SIS (Structuur in de Steigers)

De projectgroep SIS (structuur) leverde eind januari 2018 haar advies op. De Stuurgroep heeft met veel waardering kennis genomen van dit advies en het document aan de medewerkers beschikbaar gesteld. De projectgroep heeft in eerste instantie uit een groot aantal mogelijke organisatiestructuren drie kansrijke scenario's benoemd om tot een toekomstbestendige organisatiestructuur voor Lansingerland te komen. Vervolgens zijn twee scenario's (1 en 2) verder uitgewerkt, onderbouwd en zelfs met rollenspellen getest. De conclusie van de projectgroep is dat beide scenario's goed werkbaar zijn. Het is wel belangrijk de rollen van actoren concreet uit te werken. Ook constateerde de projectgroep dat houding en gedrag eveneens een belangrijke rol speelt. In de presentatie van de projectgroep aan de Stuurgroep gaven de leden van de projectgroep een duidelijk voorkeur aan voor scenario 2 ('de flexibele netwerkende organisatie').

Projectgroep KIK (Kennis in Kaart)

De projectgroep KIK (kennis en kwaliteiten) rondde recent (eind februari 2018) haar advies af. Zij bracht in kaart welke kennis en kunde voor de gemeente Lansingerland van cruciaal belang zijn in het kader van de uitdagingen en ambities waar de gemeente voor staat in de komende vijf jaar. Circa 85 medewerkers werkten hieraan mee. KIK heeft zich vooral gericht op 15 cruciale thema's waarbij de gemeente een hoge ambitie heeft en waarin we veel ontwikkelingen verwachten. Het gaat om de thema's: participatie, integraal samenwerken, ambtenaar 3.0, privacy en informatiebeveiliging, sociaal domein, informatisering, digitalisering, marketing/communicatie, economie en glastuinbouw, omgevingswet, ruimtelijke ontwikkeling, juridische kennis, veiligheid, duurzaamheid en ken je organisatie. De projectgroep adviseert deze thema's in clusters en fasegewijze aan te pakken.

4 Visie op de organisatie(ontwikkeling)

4.1 Visie en missie ambtelijke organisatie

De projectgroep SIS stelt onder andere dat er nog geen visie is bepaald over de rol van de gemeente ten opzichte van de veranderende samenleving. Het ontbreken hiervan bemoeilijkt volgens SIS de keuze voor een bepaalde organisatiestructuur. De projectgroep vraagt zich af wat voor soort overheid Lansingerland wil zijn. Maximaal dienstverlenend of kostenbewust? Innovatief modern dan wel flexibel of traditioneel? Naar mijn mening zijn dit niet te maken keuzen. Elke gemeentebestuurder wil bijvoorbeeld een flexibele organisatie én prima dienstverlening én efficiënt werken. En kenmerken als 'modern' en 'innovatief' spreken ongetwijfeld tot de bestuurlijke verbeelding. Het gaat volgens mij veel meer om de *wijze waarop de lokale overheid meebeweegt* met de ontwikkelingen van de omgeving. Meegaan met de tijd, meegaan met de samenleving, inspelen op nieuwe behoeften. De rol van de lokale overheid is volop in beweging omdat onze samenleving erg snel verandert en ontwikkelt. Daarbij hoort een flexibele en netwerkende organisatie.

Een belangrijke *inhoudelijk kompas* voor de organisatie is het bestuurlijk politieke beleid vastgesteld door het democratisch gekozen bestuur. De gemeenteraad bepaalt in grote mate die inhoudelijke koers van de gemeente. In Lansingerland is de lange termijn visie eerder vastgelegd in de toekomstvisie Lansingerland 2040. Het meerjarig beleid wordt elke vier jaar bepaald door het nieuwe coalitie/collegeprogramma. Dit voorjaar 2018 stelt de (nieuwe) coalitie weer zo'n collegeprogramma op. Dat programma is leidend voor de inhoud van de werkzaamheden van de organisatie.

Los van de inhoud is ook het mogelijk in algemene termen de missie van de organisatie te benoemen. Daar is behoefte aan. Hieronder heb ik een missie geformuleerd.

De algemene missie voor de ambtelijke organisatie:

- a. **Dienstbaarheid aan samenleving en bestuur**
De organisatie helpt bestuur en samenleving de doelstellingen te realiseren. Wij zijn er voor de Lansingerlanders!
- b. **Optimale advisering aan het bestuur**
De organisatie is verantwoordelijk voor integrale en strategische advisering. Wij zijn er als professionele adviseurs voor de bestuurders.
- c. **Prima dienstverlening aan inwoners, bedrijven en instellingen**
Wij leveren diensten snel en op een inwonergegerichte wijze. Ons uitgangspunt daarbij dat de inwoner (en niet de regels) centraal staat.
- d. **Beleid en plannen: samen met de omgeving**
De organisatie werkt flexibel samen met de omgeving, onze rol is partner in een netwerkende samenleving. Externe gerichtheid dus: van buiten naar binnen denken en werken!

Het realiseren van deze missie voor Lansingerland vraagt om een organisatie die op orde is en zich verder kan ontwikkelen (toekomstbestendig). De organisatiestructuur is daarvan slechts één aspect. In veel gesprekken met bestuurders en ambtenaren kwam ik deze relativisering tegen. Vaak stelden zij dat de cultuur in de organisatie voor die ontwikkeling veel belangrijker is, 'het gaat om onze mensen en om houding en gedrag'.

4.2 Samenhang noodzakelijk

In de rapporten van SIS en KIK wijzen de projectgroepen op het feit dat de toekomstbestendigheid niet alleen afhangt van de organisatiestructuur of de kennis en kunde in de organisatie. Zo stelt het rapport van SIS terecht dat de structuur de kapstok is voor een goed werkende organisatie en verwijst verder naar het 7S model.

7S model

Het 7S model is een model om een organisatie intern te analyseren. Dit model kan men ook gebruiken om organisatieontwikkeling integraal te sturen. Het model onderscheidt zeven organisatieaspecten die in samenhang nodig zijn voor een goed draaiende organisatie. Deze aspecten beïnvloeden elkaar onderling.

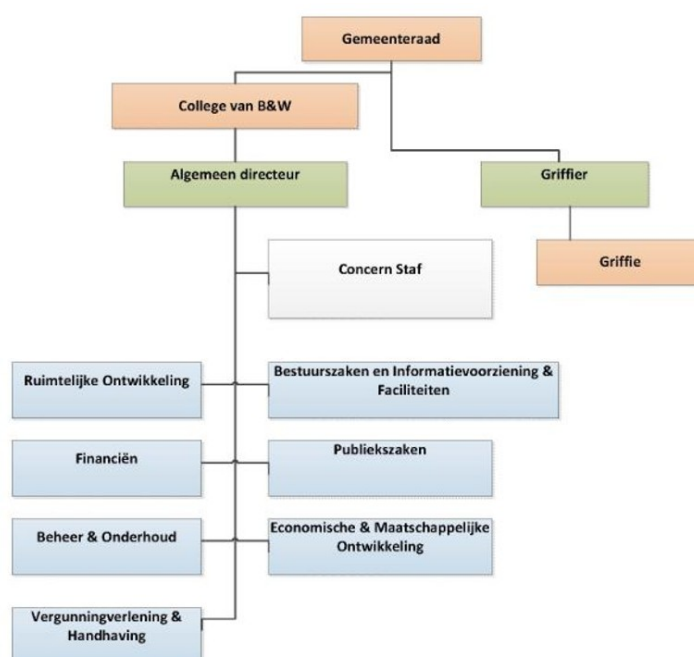


Centraal in het model staat de organisatiecultuur (shared values) als de basis, het fundament van de organisatie. De gedeelde waarden en normen, de rolopvattingen en de wijze van omgaan met elkaar vormen de basis waaruit men werkt.

Uit de uitgevoerde analyse in 2017 blijkt dat op meerdere organisatieaspecten investering nodig is. Ook de projectgroep SIS geeft dat in zijn advies aan. Als voorbeeld: meer integraal werken kunnen we bevorderen door te investeren in de aspecten structuur, systemen, stijl (management) en sleutelvaardigheden (competenties). De ontwikkeling van Lansingerland naar toekomstbestendigheid vergt daarom (gestructureerde en meerjarige) aandacht op diverse organisatieaspecten. Naar mijn mening is die aandacht en die ontwikkeling een gezamenlijke opdracht voor bestuur, directie, management en organisatie. Ieder vanuit zijn eigen rol in goede samenwerking en rolvastheid.

5 Organisatiestructuur

5.1 Huidige structuur



5.2 Huidige knelpunten

Het college heeft de eerste prioriteit gegeven aan een aanpassing van de huidige structuur van de ambtelijke organisatie. Een nieuwe structuur moet de knelpunten oplossen, een einde maken aan de tijdelijke maatregelen (waarneming) en de organisatieontwikkeling naar toekomstbestendigheid ondersteunen.

Op basis van de diverse rapporten en adviezen, de gevoerde gesprekken en eigen waarneming benoem ik de volgende knelpunten:

- Eénhoofdige directie die voor de gehele organisatieaansturing verantwoordelijk is
- Het managementteam (MT) van afdelingshoofden is slechts adviserend - heeft geen positie
- Bevoegdheden centraal bij directie (er is veel meer te delegeren en los te laten)
- Te weinig tijd en aandacht voor strategie en strategische ondersteuning van het bestuur
- Onduidelijke positionering programmatisch werken
- Weinig balans in de omvang van afdelingen en teams

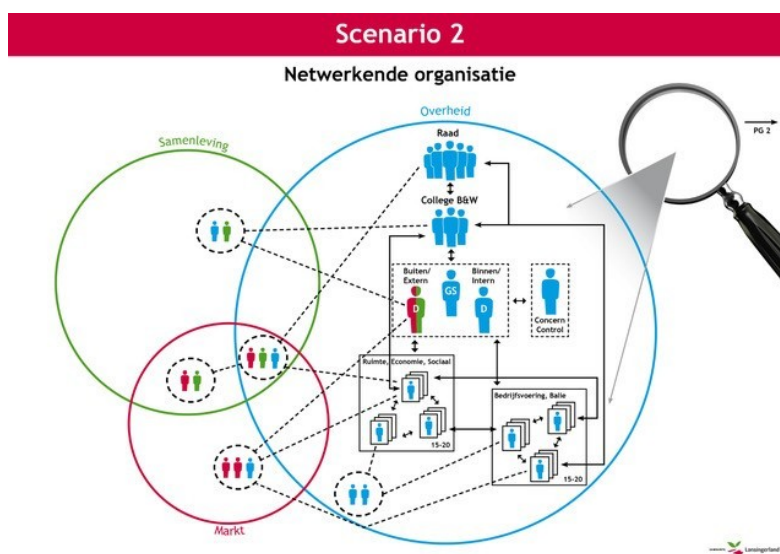
- Huidige afdelingsstructuur is belemmerend voor integraal werken
- Beleid en uitvoering (te) ver uit elkaar
- Functie teamleider te zwaar belast (50% inhoud, 50% leidinggeven)

De huidige structuur is overigens gestart als een directie van drie leden. Alle verantwoordelijkheden lagen bij de gemeentesecretaris/algemeen directeur en beide andere directeuren ondersteunden, maar kenden geen leidinggevende verantwoordelijkheden richting afdelingshoofden. Als gevolg van de noodzakelijke bezuinigingen in de afgelopen jaren is de directie ingekrompen tot de huidige éénhoofdige vorm.

5.3 Advies projectgroep Structuur in de Steigers (SIS)

De ambitie van een toekomstbestendige organisatie (flexibel, responsief, integraal, efficiënt) vraagt een andere organisatiestructuur. Met het advies van SIS ligt er een mooie verkenning naar organisatiestructuren en een onderbouwd advies. Na de eerste verkenning van drie scenario's heeft de projectgroep twee scenario's globaal uitgewerkt en bij de presentatie is een voorkeur uitgesproken voor scenario 2 ('de flexibele netwerkende organisatie').

Beide scenario's bevatten goede elementen en mogelijkheden om de bestaande knelpunten op te lossen en te groeien naar toekomstbestendigheid. Scenario 1 sluit gemakkelijker aan op de bestaande structuur. Scenario 2 is meer toekomstgericht door de externe gerichtheid (netwerkmodel) waarbij de vragen van buiten de interne opdrachten sturen (veel programmatisch en projectmatig werken). Scenario 2 sluit het meest aan bij het streefbeeld van de netwerkende organisatie zoals deze is geformuleerd in de missie van de organisatieontwikkeling.



Scenario 2 biedt volgens SIS veel voordelen:

- Flexibel en ruimte voor externe ontwikkeling
- Meerhoofdige directie (intern en extern gericht)
- Platte en wendbare organisatie met twee managementlagen (directie en teammanagers)
- Integraal verantwoordelijke teammanagers
- Bevoegdheden laag in de organisatie
- Veel ruimte voor programmatisch en projectmatig werken
- Meer ruimte voor ontwikkeling van professionele medewerkers

Als aandachtspunten van dit scenario noemt SIS:

- De verdeling intern - extern van organisatie-eenheden en aansturing door verschillende directeuren kan leiden tot onevenwichtigheid (extern veel groter dan intern).
- Veel projectmatig werken vereist helderheid over afbakening taken en bevoegdheden met de lijnorganisatie.
- Voor het werken in programma's en projecten is een flexibele arbeidsinzet nodig, die andere vaardigheden vraagt dan in de reguliere functie.

5.4 Van scenario naar structuur

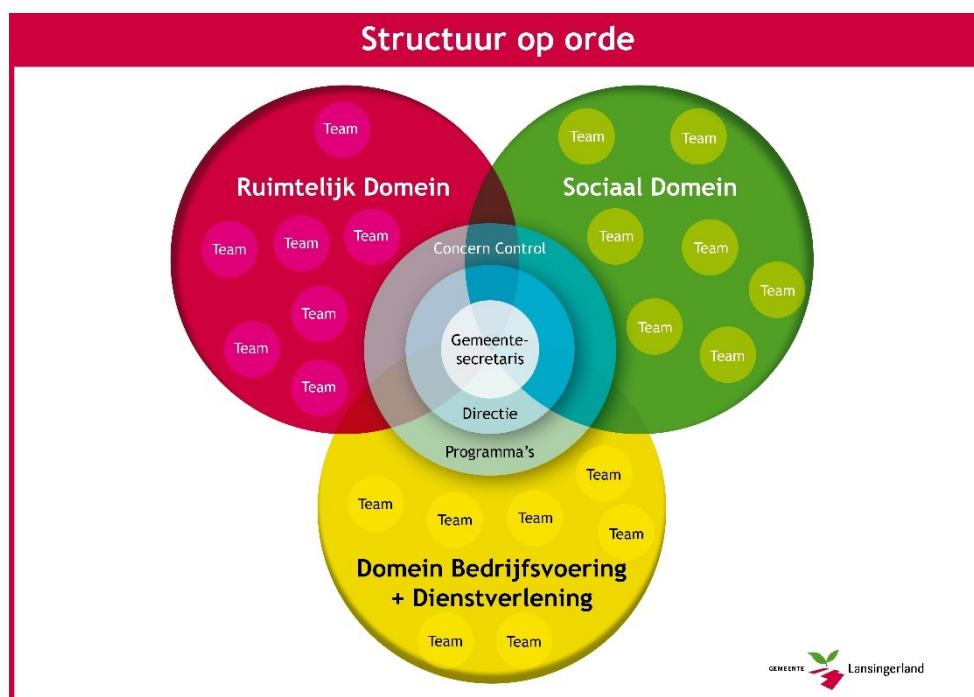
Welke organisatiestructuur is nu passend voor de gemeente Lansingerland? Welke (hoofd) structuur lost de knelpunten op, zorgt voor continuïteit in de going concern taken van de gemeente en biedt de meeste ontwikkelingsmogelijkheden om te groeien naar een flexibele en extern gerichte organisatie? Ik beschouw scenario 2 vooral als een groei- en ontwikkel scenario. Scenario 1 ligt dicht bij het huidige structuurmodel en is gemakkelijker toepasbaar.

Diepgaandere uitwerking van deze scenario's voordat een afweging en besluit wordt genomen over de (hoofd) structuur (zoals SIS adviseert) begrijp ik goed, maar acht ik nu niet haalbaar en ook niet nodig. De urgentie om de knelpunten op te lossen is hoog, het OOT proces loopt al geruime tijd en de roep om duidelijkheid is luid. Vanuit alle lagen van de organisatie is het signaal gekomen dat er snel duidelijkheid moet komen over de nieuwe structuur. Bovendien ligt er voldoende materiaal om nu een verantwoord structuur advies te geven.

Hierna beschrijf ik mijn voorstel voor de (hoofd) structuur. Invoering van een model op basis van scenario 2 is op dit moment voor Lansingerland naar mijn oordeel een brug te ver. Eerst dient de structuur op orde te worden gebracht. Mijn voorstel ('Structuur op Orde') bevat elementen van beide scenario's en brengt de structuur op orde. Na implementatie hiervan kan de organisatie zich verder ontwikkelen in de richting van een flexibele en netwerkende organisatie. Daarmee wordt de organisatie toekomstbestendig.

6 Structuur op Orde

6.1 Nieuwe structuur



6.2 Toelichting Structuur op Orde

In de nieuwe structuur leggen we de basis (de kapstok) voor een goed draaiende organisatie die kan door ontwikkelen naar het eerder geschetste perspectief van de flexibele, netwerkende organisatie.

Domeinen

De organisatie blijft ingedeeld volgens de functionele en productgerichte principes. Binnen drie domeinen (Sociaal Domein, Ruimtelijk Domein en Domein Bedrijfsvoering & Dienstverlening) brengen we beleid en uitvoering dichterbij elkaar. Hiermee bevorderen we integraal werken.

Directie

De bestaande managementlaag van zeven afdelingshoofden en het MT komen te vervallen. Daarvoor in de plaats komt er een directie, bestaande uit de GS/algemeen directeur en drie domeindirecteuren. De domeindirecteuren sturen teammanagers binnen hun domein aan.

Concern control

Vaste adviseur in de directie is de concern controller. Overigens behoudt de concern controller zijn huidige positionering en onafhankelijke en adviesfunctie naar het college van B&W. Concern Control blijft als aparte eenheid rechtstreeks onder de gemeentesecretaris georganiseerd.

Teammanagers

Onder de directie vormen we per domein teams, waaraan leiding wordt gegeven door teammanagers (100% leidinggevend). De huidige functie van teamleider komt daarmee te vervallen. De indeling van en het aantal teams maken onderdeel uit van de substructuur die we nog moeten vormgeven.

Programma's en projecten

Programmamanagement positioneren we direct onder de directie. Op deze wijze stuurt de directie programmatisch werken integraal aan. Projecten starten in de lijn op. De aansturing gebeurt door het teammanagement. Coördinatie vindt plaats door gezamenlijk overleg van teammanagers.

6.3 Verdeling verantwoordelijkheden hoofdstructuur

- *Gemeentesecretaris/Algemeen directeur*
Eindverantwoordelijk voor de gehele organisatie, secretaris en 1^e adviseur van het college van B&W, voorzitter directie, bestuurder WOR.
- *Directie(leden)*
Gezamenlijk verantwoordelijk voor de integrale aansturing van de organisatie, leiding geven aan de teammanagers per domein, strategische adviesrol aan het college van B&W en de portefeuillehouders, ambtelijk opdrachtgever programma's. Verantwoordelijk voor verdere (externe) ontwikkeling van de organisatie. De directie neemt concern brede besluiten (onder andere bedrijfsvoering). Zo nodig heeft de algemeen directeur een beslissende stem. Vervanging van directieleden gebeurt horizontaal.
- *Teammanager*
Tactisch en operationeel integraal leidinggevende in zo integraal mogelijk samengestelde teams. Met andere teammanagers en domeindirecteur verantwoordelijk voor het integraal werken binnen het domein. Ambtelijk opdrachtgever van projecten. Vervanging van teammanagers gebeurt horizontaal.

6.4 Kenmerken van de nieuwe structuur 'Structuur op Orde'

De nieuwe structuur heeft de volgende kenmerken:

- Knelpunt van de eenhoofdige directie wordt opgelost.
- Bestuur wordt strategisch beter bediend.
- Ruimte voor de strategische en externe rol van de gemeentesecretaris/algemeen directeur.
- Concern brede integrale samenwerking wordt bevorderd door de directie.
- Integrale samenwerking binnen domeinen wordt versterkt.
- Beleid en uitvoering komen dichterbij elkaar.
- Evenwichtige verdeling van taken en span of control (meer balans)
- Alle domeinen hebben een extern gerichte component.
- Platte structuur: aantal managementlagen blijft beperkt tot twee.
- Aantal managementfuncties blijft ongeveer gelijk of wordt minder (nu 24).
- Verantwoording kan zo laag mogelijk in de organisatie worden gelegd.
- Functie teammanager (100% leidinggeven) geeft meer ruimte voor ontwikkeling medewerkers (zie ook hierna in hoofdstuk Kennis in Kaart).
- Heldere positionering van programma's.

6.5 Uitwerking van de structuur

De indeling van de teams per domein is de volgende stap in de uitwerking van de structuur. De huidige teams worden opnieuw tegen het licht gehouden aan de hand van de hieronder beschreven criteria. Eén van de criteria is 'wat goed gaat behouden'. De goede ervaringen met de tijdelijke aansturingen van de teams binnen de afdeling Publiekszaken nemen we daarbij mee. Het is dus zeker niet de bedoeling de gehele organisatie (tot op medewerkersniveau) opnieuw in te richten. Daar is geen enkele reden voor en is ook niet nodig voor de doorontwikkeling.

Op vragen van medewerkers als 'blijft mijn huidige team in stand?', 'wat gaat er precies voor mij veranderen?' is nu nog geen exact antwoord te geven. In zijn algemeenheid stel ik wel vast dat de gevolgen voor de functies van afdelingshoofd en teamleider het grootst zijn. Voor de individuele medewerkers zullen de functies en posities nauwelijks veranderen door deze organisatiewijziging.

De volgende criteria gelden voor de indeling van de teams (het ontwerpen van de substructuur):

- Wat goed gaat zo veel mogelijk behouden!
- Samenhang van taakvelden - integraliteit (in elk geval binnen het domein)
- Beleid en uitvoering zo mogelijk bij elkaar (in elk geval binnen het domein)
- Werken aan projecten: vanuit de vaste basispositie in het eigen team
- Teammanager is een volledig leidinggevende functie
- Evenwichtige verdeling van aantal medewerkers over teams (maximaal 20-25 fte)
 - Maatwerk (meer fte) is mogelijk door toevoegen van de functie 'coördinator' (niet hiërarchisch, maar inhoudelijk)

7 Kennis in Kaart

Voor het beschrijven van de nodige kennis en kunde voor de komende jaren heeft de projectgroep KIK prima en diepgaand werk verricht. Zoals hiervoor al aangegeven heeft de projectgroep 15 cruciale thema's benoemd waarop veel (kennis) ontwikkeling te verwachten is. KIK adviseert in clusters en fasegewijs verder te werken. De projectgroep brengt dit mooi in beeld.



Niet eerder ben ik een dergelijke grondige oriëntatie (vooral door eigen menskracht) van het 'kennismanagement' in een gemeente van deze omvang tegengekomen. Het is daarom van belang met de aanbevelingen aan de slag te gaan, deze basis te koesteren en verder vast te leggen in de organisatie.

De volledige en directe opvolging van het advies van KIK in deze fase van de organisatieontwikkeling is echter geen gemakkelijke. Het komende jaar moet de organisatie veel tijd en energie steken in de voorbereiding op de nieuwe organisatiestructuur. De uitwerking van de substructuur en het proces van werving en selectie van de nieuwe gemeentesecretaris, de directieleden en de teammanagers moet in het OOT de hoogste prioriteit te krijgen. Prioriteren in de adviezen van KIK is dus nodig. KIK geeft zelf aan dat de projecten in fase 1 (clusters A, B en C) de hoogste prioriteit hebben. Daarmee leggen we de basis voor de doorontwikkeling op andere thema's.

7.1 Informatisering, Digitalisering en Privacy/informatiebeveiliging

Wat betreft de thema's in *Cluster A (Informatisering, Digitalisering en Privacy/informatiebeveiliging)* constateerde het MT dat de organisatie hier al veel op inzet. De vraag is of de aanbevelingen van KIK op dit moment moeten leiden tot het instellen van een projectgroep die direct in het 2^e kwartaal van start gaat. De projectgroep KIK geeft bij haar aanbevelingen aan dat zij de onderzoeken hebben gedaan in het vierde kwartaal van 2017 en dat haar aanbevelingen op onderdelen wellicht door de tijd en de ontwikkelingen zijn ingehaald. De indruk bestaat dat dit bij Cluster A aan de orde is. Om deze reden lijkt een eerste tussenstap (gezamenlijke oriëntatie van lijnmanagement en vertegenwoordiging projectgroep KIK) gewenst. Doel is om de actuele ontwikkelingen af te zetten tegen de aanbevelingen en met de uitkomsten hiervan te adviseren over het vervolg.

7.2 Integraal samenwerken, Ambtenaar 3.0 en Ken je organisatie

De aanbevelingen op de thema's in *Cluster B (Integraal samenwerken, Ambtenaar 3.0 en Ken je organisatie)* richten zich vooral op de competenties die wij nodig hebben om meer integraal te werken, externe gericht te zijn en de toenemende complexiteit aan te kunnen. Daarbij raken deze thema's ook aan de cultuur van de organisatie. Het oppakken van deze aanbevelingen levert een positieve bijdrage aan de start van de nieuwe organisatie. Het voorstel om hiervoor een projectgroep te starten met een duidelijke projectopdracht (gericht op structureel brede afstemming, gerichte competentieontwikkeling en gewenste cultuurontwikkeling) adviseer ik over te nemen. De aanbevelingen uit hoofdstuk 9 (management en cultuur - zie hierna) moeten we hierbij betrekken. De Stuurgroep OOT kan verder invulling geven aan de projectopdracht voor Cluster B.

7.3 Duurzaamheid en Omgevingswet

De aanbevelingen in *Cluster C (Duurzaamheid en Omgevingswet)* leiden niet tot een advies voor een separate projectgroep. Voor beide thema's is al een programma gestart en KIK adviseert haar aanbevelingen in te brengen in deze programma's. Dit advies is zeker over te nemen, mede omdat KIK voor overdracht en toelichting naar de programma's zorg kan dragen.

7.4 Overige thema's en borging

Met betrekking tot de overige thema's genoemd in de clusters D t/m I (zie hierboven) heeft KIK zinvolle aanbevelingen gedaan. Voor dit moment en gelet op de prioritering starten we nu echter geen aparte projecten op. Wel is het nuttig om de aanbevelingen over deze thema's (zoals in deel B van het advies geformuleerd) nu bij de afdelingshoofden neer te leggen. Zij worden gevraagd om te beoordelen of er aanbevelingen zijn die zij op korte termijn kunnen overnemen zonder dat hiervoor veel extra inspanning moet worden gedaan. Mijn advies is om deze vraag via de Stuurgroep te laten verlopen en hierover aan

de Stuurgroep te laten rapporteren. Begin 2019 kan de organisatie de thema's dan nader bekijken in het kader van de verdere organisatieontwikkeling.

KIK doet waardevolle suggesties over de borging van kennismanagement in de organisatie. Als eerste punt noemt de projectgroep aandacht voor het aspect kennis in de werkplannen van de organisatie en dit te koppelen aan de opleidingsplannen. De tweede suggestie is het onderbrengen van kennismanagement in een staffunctie binnen de organisatie. Naar mijn mening zou dit het beste passen binnen HRM ook gelet op de koppeling aan de functie van kennismanagement. Ik adviseer beide suggesties over te nemen te beginnen in de nieuwe organisatie per 2019.

8 Samenspel raad, college en organisatie

De theorie

Het goed besturen van een gemeentelijke organisatie is niet eenvoudig en dat geldt ook voor Lansingerland. Aan het hoofd staat de gemeenteraad (33 leden) als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger. De gemeenteraad heeft haar eigen ambtelijke ondersteuning georganiseerd in de griffie. Het dagelijks bestuur wordt gevoerd door het college van B&W bestaande uit de burgemeester en wethouders (op dit moment vier) en de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan voor de wettelijke portefeuilles. De totale organisatie telt zo'n 450 medewerkers die (met uitzondering van de griffiemedewerkers) aangestuurd worden door de gemeentesecretaris/algemeen directeur en het management.

De gemeente is geen commercieel bedrijf, maar is gericht op het dienstbaar zijn aan de samenleving. De organisatie is verantwoordelijk voor honderden 'producten', die zij levert aan individuele inwoners, bedrijven, groepen, verenigingen en instellingen. Dat 'leveren' uit zich op verschillende manieren, bijvoorbeeld een enkel product in een klantrelatie (persoonsbewijs, vergunning of beschikking), een product voor groepen of de gehele samenleving (wijkvoorziening, onderhoud openbare ruimte), in afspraken en samenwerking met andere partijen (overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven) of het faciliteren van initiatieven vanuit de samenleving (netwerkpositie). Verder speelt het gehele 'productieproces' zich (bijna) volledig af in de openbaarheid en vereist grote transparantie in verband met de noodzakelijke democratische controle.

Het is van groot belang dat de aansturing van deze complexe organisatie op een effectieve en efficiënte wijze gebeurt en dat iedereen zijn rol kent en goed speelt. Een duidelijke rolverdeling (de theorie) en rolvastheid (de praktijk) van de verschillende gremia én van de individuele functionarissen is de basis. Maar ook onderling respect, vertrouwen en corrigerend vermogen zijn essentiële ingrediënten voor een goede samenwerking.

De praktijk in Lansingerland

Hoe werkt dit 'theoretische kader' nu in de praktijk van de gemeente Lansingerland?

In het collegeprogramma 2014-2018 spreken de coalitiepartijen een ambitie uit over deze samenwerking:

'Raad, college en organisatie werken vanuit onderling vertrouwen. Het college gaat - onder erkenning van het verschil in rollen en verantwoordelijkheden - voor een goede samenwerking met de raad. We willen elkaar kunnen aanspreken op gedrag. Niet alleen in de raad, het college of in de organisatie. We vinden het ook belangrijk dat de raad, het college en de organisatie elkaar onderling kunnen aanspreken. Om dit te bereiken stellen wij minimaal een keer per jaar een bijeenkomst voor met gemeenteraad, college en management.'

Voor zover ik heb kunnen nagaan is dit voornemen niet of niet volledig tot uitwerking gekomen. Necker van Naem heeft ook opmerkingen gemaakt over de samenwerking raad, college en organisatie. In grote lijnen stelt men dat er onvoldoende doelgericht en rolbewust wordt samengewerkt. Voor een toekomstbestendige organisatie beveelt men aan te investeren in het samenspel raad, college en organisatie. Overigens was de gemeenteraad niet betrokken of geraadpleegd bij het onderzoek door Necker van Naem. Dit is door de raad als een gemis ervaren en heeft het bestuurlijk draagvlak voor de organisatieontwikkeling niet echt bevorderd.

In mijn kennismakingsgesprekken met de fracties en alle andere gevoerde gesprekken in de organisatie heb ik duidelijke signalen gekregen dat er op dit thema veel te winnen en te ontwikkelen is.

Ter voorkoming van misverstanden: het gaat beslist niet slecht in Lansingerland. De sfeer in raad en commissies wordt over het algemeen goed genoemd en men is overall best tevreden met de behaalde resultaten. Mijn waarnemingen zijn dan ook vooral bedoeld als verbeter- en ontwikkelpunten.

Waarnemingen

- De raad is (te) sterk gericht is op haar controlerende taak
- De kader stellende rol van de raad komt nog te weinig uit de verf
- De raad vraagt (te) veel informatie van het college op uitvoeringsniveau
- Met betrekking tot de bedrijfsvoering beweegt de raad zich soms op het werkteerrein van het college
- Het college geeft (te) veel schriftelijke informatie aan de raad in memo's en brieven
- Die informatie is vaak gedetailleerd en op uitvoeringsniveau
- De informatiestroom neemt toe en vindt vooral schriftelijk plaats (arbeidsintensief)
- Raadsleden ervaren het screenen van de grote hoeveelheid informatie als problematisch
- Het college kan haar bestuurlijke rol (bijvoorbeeld op de bedrijfsvoering) sterker etaleren
- De samenwerking griffie - organisatie wordt soms als stroef ervaren en is voor verbetering vatbaar
- De driehoek burgemeester - griffier - gemeentesecretaris kan meer als 'olie in het scharnier' functioneren
- Er is behoefte aan een directere relatie tussen raadsleden en ambtenaren (op de inhoud)

Aanbeveling

Binnenkort gaat een nieuwe bestuursperiode van start. De gemeente staat er over het algemeen goed voor en er is steeds meer ruimte voor ontwikkeling. Er is geen beter moment te bedenken om de samenwerking tussen raad, college en organisatie te markeren en een basis te leggen voor de verdere ontwikkeling. Een stabiel en evenwichtig functionerend gemeentebestuur is immers een belangrijke succesfactor voor de toekomstbestendigheid van de organisatie. Het 'moment suprême' is daar! Ik adviseer raad, griffie, college en directie gezamenlijk na te denken over de samenwerking, de rollen en de rolvastheid. Op basis hiervan kunnen ze gezamenlijk afspraken maken en deze vastleggen in een bestuursfilosofie van de gemeente Lansingerland. Voor 1 januari 2019 zou dit afgerond kunnen zijn.

9 Management en cultuur

Het management en de wijze van leidinggeven is in Lansingerland vooral inhoud gedreven en op een hiërarchische leest gestoeld. De gedrevenheid op de inhoud is te verklaren vanuit de heersende cultuur en de loyaliteit aan bestuur en gemeente. De hiërarchische leest volgt uit de centrale en bepalende rol die de eenhoofdige directie nu heeft en de wijze waarop aan die functie in moeilijke tijden uitvoering is gegeven. Inmiddels zijn de perspectieven van de gemeente sterk verbeterd en is er meer ruimte voor ontwikkeling. Naast ruimte is het ook tijd voor een moderne visie op leiderschap en management die toekomstbestendig is.

Zo'n '**managementfilosofie**' is nodig om de organisatieontwikkeling te ondersteunen.

Uitgangspunten zijn:

- Verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie beleggen
- Sturen op het integraal en extern gericht werken
- Meer proces dan inhoudelijk gericht
- Een leiderschapsstijl die stimuleert en ondersteunt
- Een leiderschapsstijl die ruimte geeft aan (de groei van) de professionaliteit van de medewerkers
- Een leiderschapsstijl die het goede voorbeeld geeft.

De genoemde uitgangspunten kunnen we gebruiken bij het selectieproces voor de nieuwe managementfuncties en bij de managementontwikkeling in de komende jaren.

De cultuur in de organisatie heb ik tot nu toe ervaren als sterk actiegericht en loyaal. Medewerkers handelen tactisch en operationeel adequaat en de snelheid van handelen en rapporteren ligt over het algemeen hoog. In Lansingerland werken medewerkers hard en er zit naar mijn indruk veel kwaliteit in de organisatie. En wat opvalt: veel mensen geven aan het leuk om in Lansingerland te werken! Er is veel dynamiek en beweging en dus veel afwisseling. Dat goede moeten wij behouden: actiegericht, snel handelen, loyaal, plezier.

Wat kan er beter en wat is nodig voor een toekomstbestendige organisatie?

Ik denk daarbij aan vier aspecten: integraal werken, extern en flexibel, strategisch opereren, en ruimte voor reflectie en ontwikkeling.

Het integraal werken is al veel genoemd. Voor een professional is een integrale oriëntatie voordat hij aan de slag gaat immers geen vanzelfsprekendheid. Veel gaat al goed (zeker in de operationele sfeer), maar het kan beter, vooral in het maken van plannen en de samenwerking met de samenleving.

De externe gerichtheid: het 'van buiten naar binnen werken' op basis van de behoefte van de samenleving. De veranderende rol van de gemeente vereist immers een flexibele organisatie. Binnen het sociaal domein is deze ontwikkeling de laatste jaren stevig ingezet. Binnen het fysieke domein is nog veel te winnen (de katalysator hiervoor is de nieuwe Omgevingswet).

In Lansingerland gunnen medewerkers zich weinig tijd en ruimte voor strategie (en reflectie). Daarover is hiervoor al het nodige geschreven. Ook vindt men het lastig om prioriteiten te stellen, de actiegerichtheid zit daarbij in de weg. Wat is urgent, wat is noodzakelijk en wat belangrijk of wenselijk? Deze vragen stelt men te weinig en daardoor kan een organisatie overbelast raken. Het is dus niet alleen zaak de dingen goed te doen, maar ook om de goede dingen te doen.

Het werken aan die nieuwe cultuur en die toekomstbestendigheid vraagt om lange termijn inzet en uithoudingsvermogen. Inzet op verschillende fronten: een rolvast bestuur en management, het voorbeeldgedrag van leidinggevendenden, de ontwikkeling van medewerkers, een lerende organisatie en onderling vertrouwen.

10 Conclusies

In dit advies heb ik vooral aandacht besteed aan de organisatiestructuur, de kennis en kunde, het samenspel van raad, college en organisatie, de managementstijl en de cultuur.

De geschetste ontwikkelingen en aanbevelingen dragen naar mijn mening bij aan de toekomstbestendigheid van de gemeente Lansingerland. Het goede van Lansingerland (en veel gaat goed!) blijft behouden. Op meerdere aspecten van het eerder genoemde 7S model wordt geïnvesteerd en ontwikkeld. Daarmee wordt ook de cultuur van de organisatie positief beïnvloed. Op deze wijze kan Lansingerland nog beter worden en ontwikkelen naar een toekomstbestendige organisatie: flexibel en professioneel.

Een aantal goede ontwikkelingen in de organisatie heb ik in dit advies nog niet genoemd, zoals bijvoorbeeld het programma duurzaamheid, het TOP werken en de invoering van het zaaksysteem. In de begroting 2018 is daar expliciet aandacht aan besteed en zijn middelen beschikbaar gesteld. Ook deze projecten dragen zeker bij aan de toekomstbestendigheid en dienen met kracht te worden voortgezet.

Mijn Plan van Aanpak richt zich op de activiteiten die nodig zijn in dit jaar 2018. Het college geeft prioriteit aan de invoering van de nieuwe organisatiestructuur per 1 januari 2019. Het proces van werving en selectie van de nieuwe vaste gemeentesecretaris wordt daarbij als eerste opgestart. Verder zijn acties ingepland voor het opstellen van een besturingsfilosofie en de uitwerking van de aanbevelingen van KIK (inclusief managementfilosofie en cultuur).

De verdere uitwerking van deze acties is een opdracht voor het programma Organisatieontwikkeling. Het programma OOT moet voorlopig gecontinueerd worden tot 1 januari 2019.

Tenslotte is het aan de nieuwe gemeentesecretaris om onder verantwoordelijkheid van het (nieuwe) college van burgemeester en wethouders vorm en inhoud te geven aan de verdere organisatieontwikkeling van Lansingerland. Met alles dat al goed gaat en de nu voorgestelde verbeteringen is de organisatie daarvoor op orde!

11 Planning 2018

	April	Mei	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec
Besluit college hoofdstructuur									
Uitwerken substructuur									
Profiel GS									
Keuze bureau werving GS									
Werving GS									
Profiel directielid									
Werving directieleden (eerst intern)									
Profiel teammanager									
Werving teammanager (eerst intern)									
Besturingsfilosofie opstellen									
KIK oriëntatie Cluster A									
Project competenties en cultuur (Cluster B)									
KIK Cluster C in Programma's									
KIK Clusters D tmt I in de lijn beoordelen									