

Praten over verandering helpt niet, verandering doen is onvoldoende, de verandering moet in jezelf zitten, je moet verandering “zijn”. (Cees Swarttouw)

Uit het dal klimmen vraagt veel energie van velen maar de beloning is een fraai uitzicht

Een voorstel voor een aanpak van het veranderingsproces vanuit het perspectief van de Raad

Inleiding

Door de gemeente Leudal is de afgelopen 10 jaar allemachtig veel geld uitgegeven aan de organisatie. De resultaten zijn in menig opzicht teleurstellend. Er is een voortdurende reeks van veranderingsvoorstellen en projecten geweest. Er is veel geprobeerd. Maar de omvorming naar een goed functionerende nieuwe gemeente bleek lastig. Diverse keren werd de structuur veranderd en werd gekozen voor andere organisatiemodellen. Er waren veel wisselingen in de top van de organisatie. Er is een stortvloed van rapporten verschenen op tal van terreinen. Maar de intenties bleken om geheel uiteenlopende redenen niet realiseerbaar. In de ogen van velen stemt de wijze waarop Leudal thans functioneert niet vrolijk. Als gevolg hiervan zijn de voordelen van een herindeling niet gerealiseerd en verwachtingen van burgers niet bevestigd over hoe de nieuwe gemeente zou (moeten) gaan werken.

Positief is het dat de problemen nu als zodanig zijn benoemd door de secretaris. Alleen al om die reden is dit stuk niet geschreven als een commentaar op het document “Leudal uit het Dal”. Integendeel. Voldoende moge zijn dat ik het document op hoofdlijnen onderschrijf en het zal niet verbazen dat ik buitengewoon positief ben over het feit dat de

sturingsproblematiek erin eindelijk helder naar voren komt en als een ernstig probleem wordt gezien dat niet langer kan worden ontkend of toegedekt. Dat positieve gevoel is er temeer omdat nog maar een half jaar geleden vragen rond sturing aanleiding gaven tot een crisisachtige situatie. Ontkenning overheerste. In dat opzicht is de zaak de laatste maanden heel erg ten goede gekeerd.

Maar de ervaring leert ook dat nota's en verbeteringsplannen in Leudal geen garantie geven dat de noodzakelijke veranderingen daarop volgen. Dat houdt risico in dat ook deze keer datgene wat vol overtuiging en goedbedoeld wordt gestart vastloopt en uiteindelijk de problemen laat voortbestaan of nog verergert. Leudal lijkt in zekere zin resistent tegen veranderingsvoorstellen.

De verandering die broodnodig is raakt zowel de Burgemeester, het College, de Raad, het Management als de medewerkers maar kan ook slechts succesvol zijn wanneer alle geledingen noodzaak en aanpak onderschrijven en daar ook (mede)verantwoordelijkheid voor willen nemen. Er is dus gezamenlijkheid nodig. Cruciaal daarbij is dat vrijblijvendheid en afstandelijkheid worden doorbroken en worden vervangen door een context van verantwoordelijkheid. Ieder is medeplichtig. Dat betekent dat er voor iedere geleding aan de orde is om die verantwoordelijkheid concreet in te vullen. In het onderstaande komen elementen voor ieders positie en rol aan de orde. Er is niet naar volledigheid gestreefd maar er is gezocht naar elementen die hoe dan ook onvermijdelijk aandacht vragen.

Gemeenteraad

Er bestaan binnen de Raad op tal van terreinen geheel uiteenlopende opvattingen en debatten hebben doorgaans voornamelijk het karakter van confrontatie van standpunten. Constructie van vernieuwende voorstellen vindt nauwelijks plaats. Dat verschil van opvatting bestaat ook over vragen rond sturing binnen Leudal. Ook over de vraag wat daarbij de rol van de Raad moet zijn en, nog sterker, of de Raad zich wel moet bezighouden met functioneringsvragen lopen opvattingen en betrokkenheid uiteen. Dat is deels terug te voeren tot het feit dat over rol en invulling van het raadslidmaatschap uiteenlopend wordt gedacht. Het bereiken van overeenstemming over invulling van het raadslidmaatschap lijkt niet alleen extreem lastig

maar lijkt ook niet gewenst. In laatste instantie kan slechts respect bestaan over ieders eigen keuze.

Die verschillen nemen niet weg dat de Raad niet slechts een van de partijen is in het veranderingsproces maar de Raad is uiteindelijk de partij die verantwoordelijkheid draagt naar burgers toe. Vanuit die verantwoordelijkheid heeft de Raad er het grootst mogelijke belang bij dat het veranderingsproces succesvol is. Het functioneren van Leudal kan worden geduid als het grootste, het meest ingewikkelde en zeker ook het duurste vraagstuk waar we voor staan. Een afstandelijke houding is alleen al om die reden misplaatst. De Raad heeft in mijn ogen tot op heden een te passieve houding aangenomen en dient niet slechts formele verantwoordelijkheid te nemen maar ook, veel sterker dan tot nu toe het geval is geweest, een actieve rol te spelen.

Daarnaast heeft de Raad en hebben alle Raadsleden er belang bij dat er werkbare en goed functionerende processen zijn waarin beleidsbepaling, uitvoering en controle mogelijk zijn. Dat stelt hoge eisen aan de informatie tussen geledingen. Van de Raad vraagt dat helderheid met betrekking tot te stellen kaders. Die moeten niet zodanig abstract zijn dat ze niet richtinggevend zijn voor de uitvoering en invulling van beleid zodat als gevolg daarvan controle lastig is, simpelweg omdat doelstellingen vaag en multi-interpretabel zijn. Dan is het lastig het College op verantwoordelijkheid aan te spreken of voorstellen voor bijstelling te formuleren.

Veranderingsprocessen lenen zich niet voor partijpolitiek of partijpolitieke profilering. Niemand kan tegenover burgers zich erop beroepen dat de problemen in Leudal vooral door anderen zijn veroorzaakt. De wijze waarop Leudal functioneert is een gezamenlijk construct van alle partijen en raadsleden samen. En wie verantwoordelijkheid afschuift naar anderen is in laatste instantie daarvoor verantwoordelijk. Verantwoordelijkheid nemen leent zich nu eenmaal niet voor compromissen. Verantwoordelijkheid dragen voor verandering is meer dan het winnen van de sympathie van deze of gene. Die tijd is geweest en heeft bij lange na niet opgeleverd wat was beoogd en wat nodig was. Uiteindelijk is het de politiek die tegenover burgers verantwoordelijkheid dient af te leggen over het functioneren van de gemeente. Men kan zich daarbij in laatste instantie niet verschuilen achter medewerkers, management of College. De positie als hoogste orgaan binnen de gemeente houdt onvermijdelijk in dat men

zich de vraag stelt welke actie men zelf heeft ondernomen als Raad om problemen op te lossen en, nog erger, of men zelf niet (mede) oorzaak is van het ontstaan van problemen.

Burgemeester c.q. Portefeuillehouder

In zijn functie als Portefeuillehouder Personeel en Organisatie draagt de Burgemeester, althans tegenover de Raad, eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van de gemeentelijke organisatie en voor het doorvoeren van noodzakelijke veranderingen. Die functie moet sterker tot uitdrukking komen. We kunnen niet meer volstaan met de zoveelste nota vol op zichzelf mooie intenties maar zonder dat die gevolgd worden door zichtbaarheid in het dagelijks handelen. Dat betekent regelmatige voortgangsrapportages waarin concreet de ondernomen stappen worden benoemd, de ervaringen die men daarbij heeft opgedaan en de vervolgstappen. Heel nodig is ook dat er een aanmerkelijk betere verantwoording komt op financieel terrein. Er zijn de afgelopen tien jaar vele miljoenen gestopt in de organisatie zonder dat de Raad als hoogste orgaan correct en volledig werd geïnformeerd. Dat moet hoe dan ook anders en beter.

Bij ingrijpende en verplichtende veranderingsprocessen, zeker als die ook de cultuur van de organisatie betreffen, ligt het, zo leert de ervaring, voor de hand dat niet iedereen gemakkelijk zal meebewegen, bijvoorbeeld uit angst een positie te verliezen of omdat verandering onzekerheid met zich meebrengt. Het is belangrijk dat er een faciliteit wordt geschapen voor dergelijke ervaringen. Iemand dus die aanspreekbaar is voor zowel burgers tijdens het veranderingsproces maar zeker ook voor medewerkers wanneer men het proces niet kan meemaken en in de berm belandt. Verbinding maken wanneer het lijntje dreigt te breken is een belangrijke conditie voor een zo ingrijpend proces. De Burgemeester lijkt bij uitstek de juiste persoon, mede gelet op zijn vaardigheden op dit terrein maar zeker ook als eindverantwoordelijk Portefeuillehouder Personeel en Organisatie, om die functie te vervullen. Dat houdt bijvoorbeeld in dat met iedere medewerker die Leudal verlaat een exit-gesprek wordt gevoerd. Welke ervaringen heeft men binnen Leudal opgedaan? Wat stemde tot tevredenheid en wat leidde tot ergernis? Dit is temeer belangrijk omdat de afgelopen jaren ook gekwalificeerde medewerkers Leudal hebben verlaten omdat het vertrouwen ging ontbreken dat de organisatie op orde zou komen.

Belangrijk is ook dat het een proces moet zijn van Leudal in plaats van een verzameling voorstellen die door externe deskundigen en adviseurs worden bedacht en begeleid. Te vaak en te gemakkelijk zijn veranderingsprocessen in het verleden een aangelegenheid geweest van externe adviseurs. Het komende proces moet onder verantwoordelijkheid van Leudal zelf plaatsvinden en maximaal door Leudal zelf worden geconstrueerd en doorlopen. Het moet een proces zijn van onszelf in plaats van uit te voeren wat door externe adviseurs wordt aangedragen. Dat laatste leidt tot geringere betrokkenheid, tot afstandelijkheid en het uit de weg gaan van verantwoordelijkheid. Slechts wanneer zeer specifieke kennis en vaardigheden nodig zijn om voortgang te bereiken, kunnen externe adviezen nodig en nuttig zijn. Verantwoordelijkheid houdt in dat conclusies zijn gebaseerd op eigen ervaringen en analyses. Het is een opdracht voor Leudal zelf.

Veranderingsprocessen zijn in laatste instantie slechts beperkt voorspelbaar. Er zullen zaken fout en anders verlopen als gepland. Daar kan van worden geleerd. Tegelijkertijd dient obstructie van wie dan ook niet langer te worden geaccepteerd.

College

Wat er binnen de ambtelijke organisatie gebeurt, gebeurt uiteindelijk onder de verantwoordelijkheid van het College. Vanuit de Raad zijn immers de leden van het College aanspreekbaar. Dat stelt hoge eisen aan de informatievoorziening tussen management en leden van het College. Men kan ieder moment tot verantwoording worden geroepen vanuit de Raad. Dat betreft niet slechts het goed en tijdig informeren van de Raad maar men kan ook worden aangesproken op vragen rond regie en coördinatie bij de uitvoering van genomen besluiten. Daarin past geen beschermende deken die het management de afgelopen jaren heeft gelegd rondom de organisatie en die heeft geleid tot een gespannen relatie tussen Management en College. Die situatie moet hoe dan ook worden doorbroken op basis van stevige afspraken waar men elkaar aan kan houden. Beleidsbepaling en toezicht op de uitvoering van taken en op de voortgang van dossiers door (leden van) het College moet onomstreden uitgangspunt zijn. Anders kunnen leden van het College hun verantwoordelijkheid ten opzichte van de Raad niet dragen en wordt een gespannen verhouding tussen Management en College een bron van spanningen tussen Raad en College.

Consequentie is ook dat de informatievoorziening naar de Raad toe verbetert. Een heldere toedeling van verantwoordelijkheden voor dossiers maakt het mogelijk dat de Raad over voortgang van complexe en omvangrijke dossiers beter wordt geïnformeerd dan thans het geval is. Dat kan voor een deel raadsvragen voorkomen. Thans heeft informatievoorziening een te incidenteel karakter.

Management

De rol van het Management als opdrachtnemer van het College behoeft in Leudal versterking. Er dient volstrekte helderheid te bestaan over hiërarchie rond sturingsvragen. Dat betekent een kritische rol van Management met betrekking tot politieke wensen en tegelijkertijd loyaliteit met betrekking tot genomen besluiten. Dat vraagt, op de tweede plaats, versterking van de coachende en leidinggevende rol van het Management naar medewerkers, zeker bij lastige dossiers. Mijn overtuiging is dat dit de voortgang aanzienlijk kan bevorderen en ook aanzienlijk kan besparen op inzet van menskracht en verkorting van termijnen. Al te vaak maken medewerkers een worsteling door om grip te krijgen op complexe vraagstukken of worden externe adviezen ingewonnen voor taken die met vereende krachten en een goede coördinatie onder regie van het Management in eigen huis kunnen worden opgepakt. Bij kennisname van dossier valt dat beleidsmatige vragen al te gauw verengd worden tot vragen en problemen van juridische aard zonder dat dit nodig is. Dat is in mijn ogen een van de oorzaken waarom communicatie met burgers vaak moeizaam verloopt. Het vooraf centraal stellen van een regelcontext verhindert een open communicatie, is geen uiting van dienstbaarheid en maakt blind voor praktische en vernieuwende oplossingen. Op de derde plaats dient de informatievoorziening tussen het uitvoerend niveau enerzijds en Management, College en Raad anderzijds te worden verbeterd. Dat is nu een voortdurende althans zeer regelmatige bron van ergernis.

Ook in de nieuwe situatie waarin mandatering veel minder ver is doorgevoerd zullen medewerkers verantwoordelijk blijven voor bepaalde taken. Dat vraagt om een heldere afbakening van mandaten en duidelijke verplichtingen op het vlak van informatie, zeker wanneer beleidsmatige aspecten aan de orde zijn.

Medewerkers

Last but no least! Medewerkers voeren immers de taken uit en zijn betrokken bij beleidsvorming. In hun werk moet uiteindelijk de verandering en vernieuwing tot uitdrukking komen. Niettemin vind ik het misplaatst als Raadslid de noodzakelijke veranderingsslagen te benoemen en op operationeel niveau uit te werken en in te voeren omdat ik dat primair een verantwoordelijkheid van het Management acht. Het is vanzelfsprekend dat de eerste opgave zal zijn de basisprocessen op orde te brengen (denk aan postvoorziening) omdat Raadsleden, zo leert althans mijn ervaring, juist daar vaak op worden aangesproken. Voor de Raad is ook belangrijk dat de externe communicatie met burgers op orde is wat tot uitdrukking moet komen in bijvoorbeeld een tijdige reactie op brieven.

Aanpak

Deze bestaat uit meerdere stappen. De eerste stap zal moeten zijn dat de Raad aan de hand van bovenstaande punten een gezamenlijke opstelling bereikt. De uitkomst kan natuurlijk geheel anders zijn dan hier gesuggereerd en voorgesteld, juist vanwege het belang van een gezamenlijk document. Is een gezamenlijk standpunt van de Raad niet mogelijk, dan vormt dat tevens een belangrijke faalfactor voor een succesvol veranderingstraject. Dan betaalt Leudal de prijs voor onmacht en/of onwil om tot gezamenlijkheid te komen.

Het voorstel is dat een kleine groep raadsleden, afkomstig uit verschillende partijen, concreet uitwerkt welke rollen diverse geledingen hebben, welke concrete taken daaruit voortvloeien en wel zodanig concreet dat die tijdens het doorlopen van het veranderingsproces als toetsingspunten kunnen fungeren bij de vraag of men de eigen verantwoordelijkheid heeft ingevuld, het veranderingsproces heeft bevorderd of juist heeft verzaakt.

Dat Veranderingskader zal vanzelfsprekend ook punt van beraad moeten zijn met Burgemeester, College en Management en aansluitend moeten worden gedeeld met medewerkers.

De voorgestelde aanpak betekent in feite dat de veranderingsopgaven in concrete en beoordeelbare meetpunten worden geformuleerd zodat een meetlat ontstaat ten behoeve van de voortgang van het traject, de rol die de onderscheiden geledingen (Burgemeester, Raad,

College, Management) daarbij spelen en of men de verantwoordelijkheid die en draagt daadwerkelijk heeft ingevuld.

Op de derde plaats moeten afspraken worden gemaakt over hoe de verschillende geledingen ervaringen kunnen uitwisselen en hoe regelmatige evaluatiemomenten worden vorm gegeven.

Maximale openheid is de laatste decennia een hard uitgangspunt geworden in het openbaar bestuur. Dat betekent dat burgers regelmatig dienen te worden geïnformeerd over de aanpak en de voortgang van het veranderingsproces. Ik pleit er verder voor dat een begeleidingsgroep van burgers/ondernemers wordt gevormd, bestaande uit personen die kennis en ervaring hebben van veranderingsprocessen en die de bereidheid hebben die te delen en in te zetten. Mijn ervaring is dat die kennis in Leudal in brede kringen aanwezig is.

Thieu Wagemans, Raadslid
(Geschreven op persoonlijke titel)

Leudal, 28 juni 2017