

‘Samen kom je verder’

VISIE- EN VOORTGANGSDOCUMENT
ONTWIKKELING BEDRIJFSVOERING

VERSIE 160000

Vorbereid door de ‘Werkgroep bedrijfsvoering’, bestaande uit:

.....

Korte samenvatting van 'Ons Verhaal'

In dit document zijn de uitgangspunten van het 'Kompas' en enkele uitgangspunten op basis van de nieuwste inzichten, trends en ontwikkelingen uit de praktijk en theorie uitgewerkt tot een opzet van de bedrijfsvoering voor de nieuwe gemeente XXXXXX. Deze opzet is ons voorstel voor een nieuwe 'organisatievisie'. 'Ons verhaal' komt kort samengevat op het volgend neer.

- *We beginnen 'buiten', dáár doen we het voor. Voor de aansluiting op 'buiten' kiezen we daarom op strategisch niveau het Kompas als vertrekpunt.*
- *Vervolgens zetten we onze professionals op de werkvloer centraal, zij zijn ons gezicht naar buiten en leveren onze toegevoegde waarde naar buiten, zowel direct ('de lijn') als meer indirect (de 'staf').*
- *Onze professionals werken samen in teams. Dit kunnen 'basisteams' zijn (weer te geven in een 'organogram'), of tijdelijke teams (ad hoc te organiseren voor nieuwe opgaven van buiten) en ook hybride teams (met inbreng door mensen van buiten).*
- *De professionals en teams werken zo zelfstandig mogelijk. Waar de professionals en teams er zelf onvoldoende uit komen worden ze aanvullend geholpen door:*
 - 1) *leidinggevendende nieuwe stijl (situationeel en faciliterend leiderschap);*
 - 2) *PIJOFACH-ers (meedenkers / business partners en leveranciers van informatie en hulpmiddelen / tools op het gebied van personeel, informatie, juridische zaken, organisatieontwikkeling, financiën, control en communicatie, huisvesting).*
- *We ordenen de basisteams naar een hoofdstructuur die – aansluitend op de kernpunten van het Kompas – bestaat uit de lijndomeinen 'Dorpen en wijken', 'Sociaal', 'Economie' en 'Dienstverlening' en de stafdomeneinen 'Bedrijfsvoering centraal' en 'Bedrijfsvoering decentraal'.*

Inhoud

KORTE SAMENVATTING VAN 'ONS VERHAAL'	2
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	8
1.1 Doel van dit document	8
1.2 Wat verstaan we onder bedrijfsvoering?	9
1.3 'Een andere manier van kijken en doen' (uitwerking in bijlage 2)	10
1.4 Uitgangspunten bedrijfsvoering gemeente XXXXXX	10
Organiseren & veranderen: van buiten naar binnen en bottom-up / organisch	10
Leiderschap & cultuur: rolverschuiving voor iedereen, te beginnen bij jezelf	11
Planning & control: vraaggerichte businesspartners, realtime informatie	12
1.5 Vragen over de 'Inleiding'	12
'Dit stuk gaat vooral over de ambtelijke organisatie, hoe zit het met de aansluiting op de gemeenteraad en het college?'	12
'Wat is de status van dit stuk? In hoeverre is het allemaal al bedacht of nog beïnvloedbaar? Het voelt toch ook een beetje als opgelegd.'	13
'Het is allemaal nogal veel en abstract, hoe vertalen we dat naar onze medewerkers en naar concrete actie?'	13
'Het stuk oogt nogal revolutionair, is dat voor ons niet een brug te ver? En geeft dat niet te veel het gevoel dat we het nu niet goed doen?'	14
'Hoe zit het met burgers die niet willen en medewerkers die niet willen? Er zijn toch ook altijd ontevreden burgers en mensen die zeggen: laat me alsjeblieft met rust!'	14
'Wat is een 'professional'?	15
'Hoe gaan we om met burgers die op dit moment al in teams participeren, in hoeverre betrekken we die bij dit proces?'	15
'Hoe weten we of dit werkt?' 'Is al bewezen dat dit werkt?'	15
'Bij eerdere veranderingen is niets met mijn ideeën gedaan, waarom zou het nu anders gaan?'	16
'What's in it for me?' ('Komt het wel goed met mij?')	16
HOOFDSTUK 2 ORGANISEREN & VERANDEREN	17
2.1 Uitwerking uitgangspunten	17
2.2 Van buiten naar binnen ('opgaven gestuurd') en bottom-up / organisch	17
Van buiten naar binnen	17
Organisch	17
Zo zelfstandig mogelijke professionals en teams	18
2.3 Professional en team centraal	18

Lijnprofessionals	18
Staf- / PIJOFACH-professionals	18
Teams van professionals	18
2.4 Hoofdstructuur: groeimodel naar netwerk- en teamconcept	19
Principekeuze voor netwerk- en teamconcept	19
Voorbeeld: wijkmanagers XX	19
Voorbeeld: 'De X'	19
Groeimodel	20
Hoofdstructuur: vier 'lijndomeinen'	20
Verschillen per domein	20
Geografische indeling	21
IBOR en BWRI	21
Hoofdstructuur: één 'stafdomein'	21
Kruising van 'niet gekanteld' en 'wel gekanteld' model	22
Hoofdstructuur als hulpstructuur	22
De hoofdstructuur gevisualiseerd	23
Slechts een 'startaanpak'	23
Domeinontwikkelaars	23
2.5 'Natuurlijk' samengestelde 'basisteams'	23
Verkennde bijeenkomsten	24
2.6 Werken in basisteams en in tijdelijke en hybride teams	24
2.7 Ondersteuning door leidinggevend en door PIJOFACH-ers	25
'Zelfstandige teams' (en geen zelfsturende teams)	25
De kunst van het 'zelforganiseren'	25
Ondersteuning: twee dimensies (leidinggevend en PIJOFACH-ers)	25
2.8 Vragen over 'Organiseren & veranderen'	26
'Gaaf dit stuk niet vooral over de 20 % beleidswerk? Veel uitvoerend werk blijft toch gewoon hetzelfde, ook door de eisen in wet- en regelgeving?'	26
'Als alles op teamniveau gebeurt, wie borgt dan de centrale sturing? Er zijn toch ook centrale systemen die gewoon moeten?'	26
'Waarom op deze manier?' 'Waarom zo ingewikkeld?'	27
'Als ik meer verantwoordelijkheden krijg, verdien ik dan ook meer?'	27
'Wie bepaalt in dit model de opdrachten?'	27
'Bij wie moet ik verlof aanvragen?'	28

HOOFDSTUK 3 LEIDERSCHAP & CULTUUR 29

3.1 Uitwerking uitgangspunten	29
3.2 Situationeel en faciliterend leiderschap	29

Wat verstaan we onder 'situationeel'?	29
Wat verstaan we onder 'faciliterend'?	29
Faciliterende PIJOFACH-ers	30
Faciliterende beleidsmedewerkers	30
3.3 Antenne voor verschil en 'onder water'	30
Niet 'loslaten', maar 'verbinden'	30
Niet 'soft', maar 'op maat' (en waar nodig 'directief' of 'hard')	31
Vernieuwing komt voort uit verschil	31
Vrijheid is óók verantwoordelijkheid	31
Een 'centrale pool van leidinggevenden'?	32
3.4 Sturing door 'mee te doen'	32
Niet 'op afstand', maar 'in de werkprocessen'	32
Subtiele balans procesregie en inhoudelijke beïnvloeding	33
De leidinggevende rol van raadsleden en bestuurders 'in de werkprocessen'	33
3.5 Samen een nieuwe cultuur maken	34
Cultuuronderzoek: er valt nog wat te winnen	34
Niet 'op de hei', maar in het dagelijks werk	34
Het doorbreken van subculturen	35
3.6 Leiderschapsontwikkeling: multiperspectivisch en zelfreflectief	35
Jezelf (leren) kennen en ontwikkelen	36
Ontwikkelprogramma	36
3.7 Vragen over 'Leiderschap & cultuur'	36
Het stuk gaat nogal ver met zo plat mogelijk en een andere stijl van leiderschap, is dat wel nodig als het op dit moment goed gaat zoals het gaat?	36
'Wat doen we met de cultuurverschillen tussen de bestaande drie gemeenten?'	37
'We zijn zo ver nog lang niet, hoe gaan we 'het gat' overbruggen tussen al deze ideaalbeelden en de bestaande werkelijkheid?'	37
'Als mijn collega niet functioneert, wie spreekt hem dan aan?' 'Wie zorgt dat iemand die niet functioneert weggaat?'	37

HOOFDSTUK 4 PLANNING & CONTROL 38

4.1 Uitwerking uitgangspunten	38
Hoe gaat het met de planning & control in de bestaande gemeenten?	38
Tabel: de huidige instrumenten van planning & control	39
Hoe zou het anders kunnen / moeten in XXXXXX?	40
In balans en 'KISS-proof'	40
Balans tussen centraal en decentraal	41
Balans tussen de instrumenten en een werkwijze die past bij de organisatievisie	41

4.2	Vraaggericht: van stolling naar beweging	42
	Wat betekent 'vraaggericht'?	42
	Wat betekent 'van stolling naar beweging'?	42
	Informatiebehoefte op werkvloer centraal	43
	Informatiebehoefte ophalen	43
	Voorlopig met de huidige mensen	43
	Persoonlijk dashboard	43
	Niet meer dan zeven indicatoren per persoon	44
4.3	PIJOFACH-ers als businesspartners	44
	Nieuwe rol en nieuwe competenties	44
4.4	Meer realtime, minder 'systeem / instrumenten'	45
	Wat betekent 'realtime'?	45
	Wat betekent minder 'systeem / instrumenten'?	45
	Informatie uit de 'ophaalactie' benutten	46
	Digitaliseer de P&C	46
	Scrum de totstandkoming	47
	Schrappen of samenvoegen P&C documenten	47
	Zelfde informatie, andere presentatie	47
4.5	Zowel extern als intern: netwerkcontrol	48
	Gesprekken over bedrijfsvoering	48
	Leren en ontwikkelen in bedrijfsvoering	48
	Blijvende 'Werkgroep bedrijfsvoering'?	49
4.6	Vragen over 'Planning & control'	49
	'Het stuk gaat vooral over meer verantwoordelijkheid voor teams en professionals, wie zorgt dan voor het halen van resultaat en voor de nodige innovatie?'	49
	'Hoezo minder regelen?' 'Vanuit 'Den Haag' komen er toch alleen maar regels bij?'	50
	'Ik wil helemaal niet minder informatie, ik wil liever alles blijven ontvangen, ik maak zelf wel uit wat ik daar uit haal.'	50
	'Wat kost dit allemaal?' 'Is het een bezuiniging?'	51
	'Gaan we dit model ook evalueren?'	51
	'Wat is de planning?' 'Wanneer weet ik waar ik aan toe ben?'	51
BIJLAGE 1:	'SAMEN BOUWEN AAN DE ORGANISATIE VAN XXXXXX'	52
	Wat willen we bereiken?	52
	Wat gaan we hiervoor doen?	52
	Communicatie	53
	Train de trainer	53
	Leiderschap	54
	Het vervolg	54

De NU sessies	55
De plenaire informatiebijeenkomsten per gemeente	55
BIJLAGE 2: 'EEN ANDERE MANIER VAN KIJKEN EN DOEN'	56
De organisatie-ijsberg: nieuwste inzichten en trends	57
Een multiperspectivische benadering: extern – intern, zacht - hard	60
BIJLAGE 3: AANGEHAALDE BRONNEN / LITERATUUR	63

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Doel van dit document

Per 1 januari 2018 zal de nieuwe gemeente XXXXXX formeel van start gaan. De voorbereidingen zijn in volle gang.¹ In januari 2016 is het 'Kompas' vastgesteld, ons visiedocument op basis van vele gesprekken met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en publieke instellingen, gemeentebestuurders en ambtenaren, alsook een SWOT-analyse.² De kernpunten van het Kompas zijn richtinggevend voor de inrichting en werkwijze van de nieuwe gemeentelijke organisatie:

- **'groots in kleinschaligheid'** (onder meer: verschil mag er zijn, samen leren, samen groeien);
- **'ieder mens telt'** (onder meer: sociale teams leveren maatwerk);
- **'economie van de toekomst'** (onder meer: versterken van allianties, geen overbodige regels);
- **'gemeente als bondgenoot'** (onder meer: verbetering dienstverlening, verbinden, luisteren, openheid, vertrouwen schenken en vertrouwen waard zijn).

In het Kompas komt de bedrijfsvoering van de nieuwe gemeente nog niet zozeer aan de orde. Binnen de verschillende deelprojecten ter uitvoering van het Kompas (FPC, M&O, Bestuur, Communicatie, Dienstverlening, Gebouwen en Faciliteiten, I&A) is dat wel het geval. In dat verband zijn diverse plannen en visies ontwikkeld, waaronder de contouren van een organisatiefilosofie.³ Het doel van dit 'Visie- en voortgangsdokument ontwikkeling bedrijfsvoering' is het leveren van een bijdrage aan het bouwen van een passende, eigentijdse en samenhangende bedrijfsvoering voor de gemeente XXXXXX. Voor dit bouwproces is een 'Werkgroep bedrijfsvoering' in het leven geroepen, bestaande uit functionarissen van de bestaande gemeenten XX, XX en XX die zich in de dagelijkse praktijk in het bijzonder met aspecten van bedrijfsvoering bezighouden.⁴ De Werkgroep bedrijfsvoering is enkele malen bijeen geweest in de vorm van zogenaamde 'werkdagen'. Daarnaast zijn de leden tussentijds in allerlei kleinere groepen actief geweest. De resultaten daarvan zijn samengebracht in opeenvolgende versies van dit visie- en voortgangsdokument. Met 'we' en 'ons / onze' bedoelen we hier: de leden van de Werkgroep bedrijfsvoering. In het visie- en voortgangsdokument proberen we het Kompas en de contouren van een organisatiefilosofie uit te werken tot een zo concreet mogelijk beeld van de bedrijfsvoering van XXXXXX. Dit beeld sluit aan bij eerdere gedachtevorming in

¹ Projectinitiatie Document / Projectplan, juni 2015.

² Document 'Samen kom je verder', Kompas voor de nieuwe gemeente XXXXXX, april 2016; rapport E&E advies SWOT-analyse gemeente, januari 2016.

³ Document 'Contouren organisatiefilosofie 1.1'.

⁴ Leden van de Werkgroep bedrijfsvoering: (namen weggelaten i.v.m. privacy).

de richting van een nieuwe 'organisatievisie'.⁵ In dit document proberen we de gemaakte beginselafspraken en voorgenomen acties samenhangend bij te houden. De uitvoering van een en ander is / wordt vervolgens opgepakt binnen de verschillende deelprojecten. Aspecten van bedrijfsvoering lopen dwars door verschillende deelprojecten heen, in het bijzonder FPC, M&O en I&A. Om mogelijke verwarring te voorkomen staan we in de volgende paragraaf eerst stil bij de vraag wat we onder bedrijfsvoering verstaan.

1.2 Wat verstaan we onder bedrijfsvoering?

Onder 'bedrijfsvoering' verstaan we alle werkzaamheden die samenhangen met de 'sturing en beheersing' van de organisatie, oftewel de 'planning & control'. Bij planning & control gaat het wat ons betreft niet in de eerste plaats om de financiën, of om systemen en instrumenten, maar vooral om de vragen: wat willen we bereiken en wat hebben we daarbij nodig? Bedrijfsvoering betreft voor een belangrijk deel de zogenoemde PIJ-OFACH-functies: personeel, informatie(voorziening) / administratie, juridische zaken, organisatie(ontwikkeling), financiën en controlling, automatisering / ICT, communicatie, huisvesting. Dit zijn dus vooral de 'stafwerkzaamheden' (ook wel het 'beheer' genoemd), ter ondersteuning van de 'lijnwerkzaamheden' (oftewel het 'primaire proces', niet alleen ambtelijk, maar ook politiek en bestuurlijk). Bedrijfsvoering betreft zowel leidinggevende als uitvoerende werkzaamheden, alsook de wijze waarop deze werkzaamheden zijn georganiseerd. Voor zover lijnfunctionarissen zich bezighouden met 'sturing en beheersing' – voor de meeste leidinggevers bijvoorbeeld is dit een substantieel deel van hun functie – rekenen wij dit ook tot de bedrijfsvoering. Voor de overzichtelijkheid ordenen we de PIJOFACH-functies naar drie hoofddeelreinen c.q. hoofdstukken in dit document die het totaal van de bedrijfsvoering afdekken:

- **'organiseren en veranderen'** (hoofdstuk 2): hoe wordt de nieuwe organisatie ingericht (structuren, processen) en hoe verloopt het veranderproces ten opzichte van de huidige gemeenten (= vooral het PIJOFACH-onderdeel organisatieontwikkeling; de onderdelen juridische zaken, huisvesting laten we hier buiten beschouwing omdat die elders zijn belegd);
- **'leiderschap & cultuur'** (hoofdstuk 3): welke eigentijdse eisen worden gesteld aan leidinggevers en overige medewerkers van een gemeente met meer dan 60.000 inwoners en hoe wordt bereikt dat dit doorwerkt in de dagelijkse gang van zaken (= vooral de PIJOFACH-onderdelen personeel en communicatie);
- **'planning & control'** (hoofdstuk 4): welke doelen en taken heeft de nieuwe organisatie en hoe wordt de realisatie hiervan georganiseerd en geborgd (= vooral

⁵ We gebruiken bij voorkeur de 'term organisatievisie' omdat we het in dit document vooral hebben over de inrichting en het functioneren van de ambtelijke organisatie. Voor zover het daarbij gaat over de aansturing van de organisatie - ambtelijk ('directie', 'management') en politiek-bestuurlijk ('gemeenteraad', 'college') – kan ook worden gesproken van een 'bestuursfilosofie'. De wijze waarop raad en college invulling willen geven aan hun eigen rol zou daarnaast een 'bestuursfilosofie' worden genoemd. Uiteraard is het belangrijk dat de verschillende filosofieën en visies goed op elkaar aansluiten.

de PIJOFACH-onderdelen informatie(voorziening) / administratie, financiën en controlling, automatisering / ICT).

In de loop van het totstandkomingsproces van dit document kwamen voortdurend vragen op waarom we steeds met elkaar een antwoord probeerden te formuleren. Deels is langs deze weg de hoofdtekst opgebouwd, daarnaast vonden we enkele vragen / antwoorden en / of voorbeelden zo cruciaal dat we die aan het eind van ieder hoofdstuk een aparte plek hebben gegeven in de vorm van gearceerde kaders met gecursiveerde tekst. Deze vragen / antwoorden en / of voorbeelden zijn in dit stadium uiteraard nog verre van volledig, ze kunnen in de loop van het herindelingsproces verder worden aangevuld of aangescherpt.

1.3 'Een andere manier van kijken en doen' (uitwerking in bijlage 2)

Het waarmaken van de ambities die staan geformuleerd in het Kompas binnen de context van een gemeente van meer dan 60.000 inwoners vereist tot op zekere hoogte andere werkwijzen en competenties dan in de bestaande gemeenten het geval is. Voor het bouwen van een toekomstbestendige bedrijfsvoering (waarbij we denken aan: minimaal 5 jaar houdbaar) is het dan ook nodig om kennis te nemen van trends en ontwikkelingen. In bijlage 2 (*'Een andere manier van kijken en doen'*) staan wij daarom stil bij enkele trends en ontwikkelingen op het gebied van de bedrijfsvoering in de zin van organisatieontwikkeling, leiderschapontwikkeling, (cultuur)verandering en planning & control. Bij de ontwikkeling van de bedrijfsvoering van de gemeente XXXXXX proberen we zo goed mogelijk rekening te houden met de inzichten zoals beschreven in bijlage 2 en proberen we deze te vertalen naar concrete uitgangspunten en acties.

1.4 Uitgangspunten bedrijfsvoering gemeente XXXXXX

De 'werkgroep bedrijfsvoering' heeft de uitgangspunten voor de bedrijfsvoering die zijn te halen uit het Kompas en uit verschillende documenten ter uitvoering daarvan vergeleken met uitgangspunten die zijn te ontleen aan de in bijlage 2 beschreven trends en ontwikkelingen. Deze vergelijking heeft geleid tot een aantal uitgangspunten die passend kunnen zijn voor de bedrijfsvoering van de gemeente XXXXXX. Deze uitgangspunten zijn geordend naar de drie eerdergenoemde hoofddeelterreinen c.q. hoofdstukken van dit visie- en voortgangsdokument. De uitgangspunten worden in de volgende hoofdstukken nader toegelicht en uitgewerkt. Zij vormen de ruggengraat van de bedrijfsvoering en daarmee van onze organisatievisie.

Organiseren & veranderen: van buiten naar binnen en bottom-up / organisch

In de praktijk van 'Organiseren & veranderen' zien we nationaal en internationaal dat veel 'bureaucratische piramides' worden omgebouwd tot 'platte' netwerk- en regie-

organisaties. Organisatorische grenzen vervagen, het werk voltrekt zich steeds meer in samenwerking met wisselende externe en interne partners. Middenmanagementlagen worden geschrapt en teams en professionals op de werkvloer komen meer centraal komen te staan. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden zo laag mogelijk gelegd. Het accent ligt op het dagelijks werk in interactie met de buitenwereld. Dit gebeurt vooral werkende weg: steeds minder vanuit een bepalende overheid en / of leiding met vooropgezette doelen, steeds meer regisserend en organisch, met doelen die zich in de dagelijkse werkprocessen samen met anderen ontwikkelen. Ook organisatieaanpassingen gebeuren vooral werkende weg ('organisch') en als het even kan niet meer door middel van grootscheepse organisaties ('*Wie moet reorganiseren is te laat*'). Vanuit deze trends en ontwikkelingen kiezen we op het gebied van 'organiseren & veranderen' in beginsel voor de volgende uitgangspunten.

- Van buiten naar binnen ('opgaven gestuurd') en bottom-up / organisch
- Professional en team centraal
- Groeimodel naar een netwerk- en teamconcept
- 'Natuurlijk' samengestelde basisteams
- Werken in basisteams en in tijdelijke en hybride teams
- Ondersteuning door leidinggevend en door PIJOFACH-ers

Leiderschap & cultuur: rolverschuiving voor iedereen, te beginnen bij jezelf

In de praktijk van 'Leiderschap & cultuur' zien we dat leiderschap minder domeingericht en meer situationeel / gedifferentieerd wordt ingevuld. Niet meer vanuit uniforme sjablonen en (functie)profielen, maar rekening houdend met verschillen, zowel extern alsook wat betreft de verschillende soorten werkzaamheden en de verschillende talenten en deskundigheden van mensen. Teams functioneren zo zelfstandig mogelijk. De vraag is vooral: wat hebben welke teams aanvullend nodig waar ze er met hun eigen team(rollen) niet uitkomen. Cultuurverandering wordt niet zozeer meer verwacht van het 'implementeren van ideaalbeelden', maar van experimenten met (eigen) gedragsverandering van leiders waardoor ook gedragsverandering van anderen ontstaat. Dit geldt niet alleen voor leidinggevend maar voor alle medewerkers; iedereen is zo gezien in staat leiderschap in zijn of haar werk te tonen. Het beïnvloeden van de dagelijkse gang van zaken c.q. de organisatiecultuur en de verschillende subculturen kan het beste 'van onderop' kan geschieden, dus beginnend bij de medewerkers zelf, bij hun belevingen, opvattingen, behoeftes en noden. Tegelijk staat iedereen van hoog tot laag zelf voor de uitdaging om mee te bewegen met de eisen die de nieuwe tijd stelt, wat vaak een rolverschuiving zal betekenen: minder bepalend / voorschrijvend en meer regisserend en helpend – de ander in zijn kracht zettend. Iedere medewerker zal bij zichzelf moeten nagaan in hoeverre al op deze manier wordt gewerkt en wat er wellicht voor nodig is om daar verdere stappen in te zetten. Iedereen moet als het ware 'door het proces om het eigen werk opnieuw uit te vinden'. Vanuit deze trends en ontwikkelingen kiezen we op het gebied van 'leiderschap & cultuur' in beginsel voor de volgende uitgangspunten.

- Situationeel en faciliterend leiderschap
- Antenne voor verschil en 'onder water'
- Sturing door 'mee te doen'
- Samen een nieuwe cultuur maken
- Leiderschapsontwikkeling: multiperspectivisch en zelfreflectief

Planning & control: vraaggerichte businesspartners, realtime informatie

In de praktijk van 'Planning & control' zien we dat de controller niet alleen of zozeer meer het 'onafhankelijk geweten' of de 'policeman' is, maar steeds meer een 'businesspartner' wordt, die waar nodig vraaggericht en positief meedenkt en realtime PIJOFACH-expertise inbrengt ter onderbouwing van verstandige stappen en besluiten en stappen. Dit niet alleen intern, maar in toenemende mate ook in externe samenwerkingsverbanden, ketens en netwerken. Beleid en planning veranderen daarbij fundamenteel van aard: 'effectgericht werken' en 'blauwdrukplanning' maken steeds meer plaats voor het in cocreatie (door)ontwikkelen van doelen en een flexibele, voortgaande realisatie daarvan. Het inzicht breekt steeds meer door dat het werkelijke beleid niet ontstaat op basis van beleidsnota's, maar in de praktijk van de beleidsuitvoering, in het dagelijkse contact met de samenleving en met cliënten. Vanuit deze trends en ontwikkelingen kiezen we op het gebied van 'planning & control' in beginsel voor de volgende uitgangspunten.

- Vraaggericht: van stolling naar beweging
- PIJOFACH-ers als businesspartners
- Meer realtime, minder systeem / instrumenten
- Zowel extern als intern: netwerkcontrol

1.5 Vragen over de 'Inleiding'

'Dit stuk gaat vooral over de ambtelijke organisatie, hoe zit het met de aansluiting op de gemeenteraad en het college?'

Dit document bevat bouwstenen voor de ontwikkeling van de bedrijfsvoering van de nieuwe gemeente XXXXXX. Het begrip 'bedrijfsvoering' wordt daarbij ruim opgevat. In feite gaat het om een organisatievisie of organisatiefilosofie, waarin op hoofdlijnen de uitgangspunten en de mogelijke structuren en processen van de ambtelijke organisatie worden beschreven, alsmede het traject om die organisatie tot stand te brengen. De organisatievisie sluit aan bij de laatste trends en ontwikkelingen, óók op politiek-bestuurlijk gebied: het realiseren en stimuleren van een meer participatieve werkwijze, met meer ruimte en verantwoordelijkheid voor zowel de burgers als de eigen medewerkers. Naast de traditionele rollen van de gemeenteraad als hoogste orgaan en het college van Burgemeester en Wethouders als bestuurlijk opdrachtgever zien we nieuwe rollen ontstaan van volksvertegenwoordigers, bestuurders en

ambtenaren, die samen met de inwoners werken aan maatschappelijke opgaven. Dit document is géén bestuursfilosofie. We gaan niet in op de ontwikkeling van de politiek-bestuurlijke organisatie, omdat dit een opgave voor de raadsleden en bestuurders en de leden van het deelproject Bestuur. Wel komen gedachten rond de aansturing door de politiek-bestuurlijke organisatie en andere raakvlakken en samenwerking aan de orde, zoals dat ook het geval is met de werkerterreinen van de andere deelprojecten, onder meer het deelproject Dienstverlening en deelproject I&A. Door de verschillende werkerterreinen heen is sprake van een samenhangend patroon en een gezamenlijke route. Dit gaat leiden tot een herkenbare, eigentijdse uitstraling van de nieuwe gemeente XXXXXX.

‘Wat is de status van dit stuk? In hoeverre is het allemaal al bedacht of nog beïnvloedbaar? Het voelt toch ook een beetje als opgelegd.’

Onze organisatievisie past bij een ‘brede beweging’ die momenteel gaande is. Vrijwel alle (overheids)organisaties zijn in hun organisatieontwikkeling met vergelijkbare denklijnen en hoofdlijnen bezig. De ene organisatie gaat hier verder in dan de andere, maar geen organisatie ontkomt aan de noodzaak om mee te bewegen met de nieuwe tijd en de nieuwe eisen die deze stelt. Tot op zekere hoogte zijn in die denklijnen en hoofdlijnen patronen te zien waar je iets mee zal moeten (zoals de ‘participatiesamenleving’), maar daarbinnen is er alle ruimte om als organisatie je eigen positie te bepalen: hoe ver wil je gaan, wat past het beste bij ons. Iedereen kan daaraan een bijdrage leveren en zo invulling geven aan de eigen rol(verschuiving). Dit stuk is een visie- en voortgangsdokument. We hebben geprobeerd zoveel mogelijk gremia en mensen te betrekken bij de totstandkoming. Op bepaalde momenten worden er in dat proces bepaalde hoofdlijnen omarmd en gekozen. Die hoofdlijnen staan dan min of meer vast. Dat kan voor sommige betrokkenen voelen als ‘opgelegd’. In een proces als dit is het echter onvermijdelijk dat er knopen worden doorgehakt en er op het ontstane fundament weer verder wordt gebouwd. Dat is de enige manier om verder te komen. Aan de andere kant is de mate waarin de hoofdlijnen vaststaan ook weer betrekkelijk. Voortschrijdend inzicht kan blijven leiden tot aanpassing, als we dat met z’n allen willen. In die zin is en blijft dit verhaal een concept, dat ook op de herindelingsdatum van 1 januari 2018 niet af is. Overigens is de essentie van de gekozen hoofdlijnen nu juist dat de concrete invulling van onderop gebeurt. Dat geeft voor iedereen ruime mogelijkheid om de inrichting van het eigen werk te beïnvloeden.

‘Het is allemaal nogal veel en abstract, hoe vertalen we dat naar onze medewerkers en naar concrete actie?’

Het document is inderdaad in de loop van het totstandkomingsproces vrij omvangrijk geworden. Dat is de consequentie als je recht wilt doen aan alle ideeën, vragen en inzichten die van belang worden geacht. Toch is de kern van het verhaal eigenlijk heel simpel. Zie bijvoorbeeld de korte samenvatting voorin het document. En het kan nóg wel korter:

- 1) We werken in principe van buiten naar binnen en van onder naar boven.
- 2) Teams en professionals werken zo zelfstandig mogelijk.
- 3) Teams en professionals worden daarbij geholpen door leidinggevenden en PIJOFACH-ondersteuners.

We helpen elkaar ook zo goed mogelijk bij de vraag hoe we dat onderling communiceren en vertalen naar concrete actie. Zie bijlage 1 voor de uitwerking hiervan in de komende tijd.

‘Het stuk oogt nogal revolutionair, is dat voor ons niet een brug te ver? En geeft dat niet te veel het gevoel dat we het nu niet goed doen?’

Er wordt een perspectief beschreven, dat past bij de ontwikkelingen die op ons afkomen en waar veel andere gemeenten momenteel ook mee bezig zijn. Sommige gemeenten gaan daar heel ver in, andere gemeenten zijn terughoudender. Iedere organisatie dient zijn eigen keuzes te maken, passend bij de eigen competenties en cultuur. Dat geldt dus ook voor XXXXXX. Het perspectief is wat we uiteindelijk graag zouden willen, maar de weg er naar toe kan niet anders dan via kleine, haalbare stapjes. En de route kan onderweg ook weer wijzigen. In die zin is veel meer sprake van een evolutie dan van een revolutie. Als het goed is zijn de ontwikkelingen op veel – misschien wel alle – beleidsterreinen al volop aan de gang, óók bij de gemeenten XX, XX en XX. Voor zover dat het geval is gaat het zeker goed! Soms ook heeft de beweging een extra impuls nodig. Of is het van belang om te onderzoeken waar het mogelijk nog wat ‘vast’ zit en wat daaraan valt te doen.

‘Hoe zit het met burgers die niet willen en medewerkers die niet willen? Er zijn toch ook altijd ontevreden burgers en mensen die zeggen: laat me alsjeblieft met rust!’

Dat klopt, er zijn veel burgers die niet willen participeren. En er is allerlei werk (dat van de sociaal recheurs bijvoorbeeld) waarbij de tevredenheid van burgers geen graadmeter kan zijn. En er zullen ook veel medewerkers zijn die liever niet veranderen (de ‘zwijgende meerderheid’). Maar niemand kan zich volledig onttrekken aan de ontwikkelingen van deze tijd, iedereen krijgt met bepaalde consequenties te maken. Het is in ieder geval goed om dat inzichtelijk en waar nodig bespreekbaar te

maken. Nogal eens blijkt dat medewerkers die niet mee willen andere dingen in het werk belangrijk vinden en de aandacht daarvoor op prijs stellen. Voor sommige soorten werk is het misschien ook niet zo nodig om mee te praten over de wijze waarop het werk zich voltrekt. Waar dat wel het geval is kunnen er ook situaties ontstaan waarin de conclusie is dat persoon en werk langzamerhand minder goed bij elkaar passen en er andere oplossingen moeten worden gezocht. Het is in alle gevallen belangrijk om contact te maken over hoe het gaat en hoe het mogelijk beter kan.

‘Wat is een ‘professional’?

Met een ‘professional’ bedoelen we: iedere medewerker die op een toegewijde manier bezig is met het eigen vak en de toegevoegde waarde ervan voor de samenleving, met inbegrip van de vernieuwingen die zich daarin (dienen te) voltrekken en ongeacht de hiërarchische positie of het soort functie. Het kan daarbij zowel gaan om lijnfunctionarissen als om staffunctionarissen en zowel om raadsleden en bestuurders als om (andere) leidinggevendenden. Er zit iets normatief in de term ‘professional’. Onder ‘op een toegewijde manier’ verstaan wij: ‘met passie bezig zijn met je werk, ervoor willen gaan en je nek durven uitsteken’.

‘Hoe gaan we om met burgers die op dit moment al in teams participeren, in hoeverre betrekken we die bij dit proces?’

In beginsel is iedereen die geïnteresseerd is en een bijdrage wil leveren van harte welkom. Dat geldt bij uitstek voor burgers die op dit moment al in teams participeren, zoals bijvoorbeeld de sociale teams. Hun inbreng kan grote toegevoegde waarde hebben.

‘Hoe weten we of dit werkt?’ ‘Is al bewezen dat dit werkt?’

Zoals we hiervoor al aangaven zijn vrijwel alle (overheids)organisaties in hun organisatieontwikkeling met vergelijkbare denklijnen en hoofdlijnen bezig. Er ontstaan steeds meer aanwijzingen en voorbeelden dat dit goed c.q. beter kan werken, maar ‘bewijs’ is er (nog) niet. Dat kan overigens alleen al niet omdat organisaties en hun mensen en omstandigheden allemaal verschillen. Er is niet een voor iedereen geldend recept. We kunnen verbeteringen wel afmeten aan klanttevredenheidsonderzoeken en medewerkertevredenheidsonderzoeken.

‘Bij eerdere veranderingen is niets met mijn ideeën gedaan, waarom zou het nu anders gaan?’

Enkele jaren geleden was het nog gangbaar om veranderingen te bewerkstelligen door top-down ideaalbeelden te bedenken en die te implementeren. Dat heeft op veel plaatsen teleurstelling opgeleverd, vooral ook omdat daarbij niet echt naar de werkvloer werd geluisterd. Daarom gaan we het nu anders doen – zoals de meeste organisaties van tegenwoordig dat zijn gaan doen. We proberen in principe iedereen mee te laten bouwen aan de nieuwe organisatie voor zover dit het eigen werk betreft. Tegelijk moeten we realistisch zijn. Niet alle ideeën zijn tegelijk te realiseren. Er moeten altijd keuzes worden gemaakt en knopen worden doorgehakt. Het is in processen als deze onmogelijk om iedereen in alle opzichten tevreden te stellen. We willen de ontevredenheid wel tot een minimum beperken door zo bottom-up als mogelijk te werk te gaan.

‘What’s in it for me?’ (‘Komt het wel goed met mij?’)

Iedereen kan in dit concept zijn / haar eigen rol en verantwoordelijkheid pakken. Maar het is niet zo dat je dit op voorhand ‘krijgt’. Je zult zelf initiatief moeten nemen en mee moeten (willen) doen.

Hoofdstuk 2 Organiseren & veranderen

2.1 Uitwerking uitgangspunten

In het vorige hoofdstuk hebben we aangegeven dat het bij 'Organiseren & veranderen' gaat om: hoe wordt de nieuwe organisatie ingericht (structuren, processen) en hoe verloopt het veranderproces ten opzichte van de huidige gemeenten (= vooral het PIJ-OFACH-onderdeel organisatieontwikkeling; de onderdelen juridische zaken, huisvesting laten we hier buiten beschouwing omdat die elders zijn belegd). De in hoofdstuk 1 genoemde uitgangspunten op het gebied van 'Organiseren & veranderen' hebben we op de volgende wijze uitgewerkt.

2.2 Van buiten naar binnen ('opgaven gestuurd') en bottom-up / organisch

Van buiten naar binnen

Bij het nadenken over het inrichten van de nieuwe organisatie beginnen we bij de burgers, de samenleving. Dáár doen we het voor! De inrichting en de activiteiten van de gemeente staan in dienst van burgers en samenleving. In het Kompas staat op strategisch niveau samengevat wat burgers en samenleving van de nieuwe gemeente verwachten. Deze verwachtingen zijn vertaald in een aantal uitgangspunten:

- 'de gemeente als bondgenoot',
- 'groots in kleinschaligheid',
- 'ieder mens telt' en
- 'economie van de toekomst'.

Via allerlei gemeentelijke functionarissen hebben burgers en organisaties contact met de gemeente. In deze dagelijkse contacten wordt het gezicht van de gemeente bepaald. Van daaruit komen ook weer nieuwe signalen en opgaven naar binnen. Naast het Kompas staan de dagelijkse contacten met de buitenwereld centraal bij de inrichting en werkwijze van de gemeentelijke organisatie: de werkprocessen worden bottom-up ingericht. Structuren, systemen en instrumenten zijn een afgeleide van de dienstverlening naar buiten.

Organisch

Met 'organisch' bedoelen we dat het werk niet primair top-down wordt gestructureerd en gepland (de 'bovenwaterbenadering' c.q. het 'oude doel-middel denken' in bijlage 2), maar dat dit primair werkende weg vanuit opgaven van buiten en de persoonlijke energie c.q. de agenda's van betrokkenen in de dagelijkse werkprocessen c.q. ketens en netwerken gebeurt (de 'onderwaterbenadering' in bijlage 2). Zo ontstaan meer

zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid en 'flow' en plezier in het werk, met een grotere kans op een cocreatie en productiviteit die aansluit bij de wensen en verwachtingen van de buitenwereld dan wanneer te veel zou worden vastgehouden aan de klassieke 'bovenwaterbenadering'. Deze keus heeft een grote impact op de overige uitgangspunten van de organisatiefilosofie en de invulling daarvan.

Zo zelfstandig mogelijke professionals en teams

Voorop staat de zo groot mogelijke zelfstandigheid van de professionals en van de teams waarvan zij deel uitmaken. In beginsel zijn professionals en teams zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van hun eigen werk en wat daarvoor nodig is in termen van leidinggeven en PIJOFACH-ondersteuning. De verantwoordelijkheid hiervoor kan worden belegd bij verschillende teamleden. Voor zover het team daar niet toe in staat is kan aanvullend situationeel leiderschap van buiten het team nodig zijn. Dit kan gaan over bepaalde leidinggevende taken die niet of onvoldoende binnen het team zelf worden opgepakt, omdat daarvoor de benodigde kwaliteiten of omstandigheden ontbreken. Bijvoorbeeld de samenwerking in en tussen teams, of de benodigde PIJOFACH-expertise.

2.3 Professional en team centraal

Op de werkvloer onderscheiden we twee soorten professionals.

Lijnprofessionals

De 'lijnprofessionals' doen rechtstreeks werkzaamheden voor de buitenwereld. Dit geldt niet alleen voor baliemedewerkers en vele anderen, maar bijvoorbeeld ook voor gemeenteraadsleden en bestuurders.

Staf- / PIJOFACH-professionals

Naast de lijnprofessionals zijn er de 'stafprofessionals' oftewel PIJOFACH-professionals'. Hun klanten zijn meestal niet burgers en organisaties in de buitenwereld (ofschoon dat in de toekomst wel meer kan voorkomen!), hun klanten zijn meestal de lijnprofessionals. De PIJOFACH-professionals vormen 'de staf' en leveren in beginsel via 'de lijn', dus op indirecte wijze, toegevoegde waarde aan de buitenwereld.

Teams van professionals

Alle professionals organiseren zich in teams: groepen mensen die elkaar nodig hebben om het werk te doen. Ook de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zijn een (bijzonder soort) team. En ook burgers en vertegenwoordigers van andere organisaties kunnen deel uitmaken van teams. Het is uiteraard van groot belang dat de teams in staat gesteld worden om hun werk zo goed mogelijk te doen.

2.4 Hoofdstructuur: groeimodel naar netwerk- en teamconcept

Bij de inrichting van een nieuwe organisatie gaan de gedachten vaak al snel uit naar een 'organogram': welke professionals houden zich bezig met welke werkzaamheden binnen welke teams en afdelingen onder leiding van wie. Het traditionele 'harkje' wordt in de huidige tijd echter in hoog tempo minder populair. Afhankelijk van opgaven die op de gemeente afkomen worden steeds meer werkzaamheden namelijk uitgevoerd door mensen uit verschillende organisatieonderdelen tegelijk en zelfs mensen van buiten de organisatie.

Principekeuze voor netwerk- en teamconcept

Tegenwoordig staat de samenwerking in veelvormige, dikwijls tijdelijke teams voorop. We noemen dit een 'netwerk- en teamconcept': een platte, dynamische organisatie met korte lijnen en dus zo min mogelijk managementlagen, waarbij het vooral gaat om het organiseren van een goede samenwerking in en tussen teams ten behoeve van de samenleving. Denken en handelen vanuit de leefwereld van de inwoners is het organiserend principe in het 'netwerk- en teamconcept', niet de systeemwereld van lokaal bestuur en overheidsbureaucratie. Daarmee raken de gebruikelijke directie- en afdelingenmodellen en sectoren- en dienstenmodellen langzamerhand uit de gratie.⁶

Voorbeeld: wijkmanagers XX

Allerlei werkzaamheden ontwikkelen zich momenteel al in de richting van een organisatieconcept zoals in dit document beschreven. Een goed voorbeeld zijn de wijkmanagers in XX. Zij opereren 'buiten', brengen partijen bij elkaar en zijn helder in wat wel en niet kan.

Voorbeeld: 'De X'

Een ander voorbeeld is 'De X'. Initiatieven voor en door inwoners staan centraal. De inwoners maken zelf keuzes en krijgen een eigen budget voor de realisatie van hun keuzes.

In principe kiezen we voor de gemeente XXXXXX voor zo'n eigentijds 'netwerk- en teamconcept'. Daarbij moeten we echter wel realistisch zijn. De werkprocessen van de gemeenten XX, XX en XX bewegen zich weliswaar al flink in deze richting, maar de organisatieculturen en competenties zijn daarnaast nog stevig geworteld in de

⁶ Harrie Aardema, 'Hoe richt ik mijn organisatie (opnieuw) in?' – 'Diep organiseren' met vijf structuurvarianten, in: B&G november / december 2011, pag. 26 e.v.

bestaande afdelingenmodellen. Het vraagt de nodige tijd om de omslag te kunnen maken naar een 'netwerk- en teamconcept', ook in de jaren na 2018. Daarbij komt dat ook de schaal van de nieuwe gemeente vraagt om een bepaalde ordening boven het niveau van de teams. Niet als 'hiërarchische toplaag', maar als samenhangende aandachtsgebieden, aansluitend bij de verwachtingen van de samenleving.

Groeimodel

We kiezen daarom voor een groeimodel naar een 'netwerk- en teamconcept', waarbij we in eerste instantie uitgaan van een hoofdstructuur boven het niveau van de teams ontleend aan de programmatische uitgangspunten van het Kompas. De werkwijze wordt daarbij zoveel als mogelijk geënt op het beoogde 'netwerk- en teamconcept'.

Hoofdstructuur: vier 'lijndomeinen'

Vanuit de geschetste uitgangspunten onderscheiden we ten aanzien van de hoofdstructuur van de ambtelijke organisatie van XXXXXX de volgende vier 'lijnonderdelen' of 'lijndomeinen' (met tussen haakjes een suggestie voor voorlopige 'werknamen').

- 1) **'groots in kleinschaligheid'**: dorpen en wijken, inclusief beheer openbare ruimte en overheidsparticipatie; (= DORPEN EN WIJKEN)
- 2) **'ieder mens telt'**: sociale teams, decentralisaties, participatie, werk en inkomen; (= SOCIAAL)
- 3) **'economie van de toekomst'**: (boven)regionale netwerken en allianties, met overheden, ondernemers, onderwijs en onderzoek; vertaling in ruimtelijk, economisch en voorzieningenbeleid voor de hele gemeente, de overheid als verbinder in de driehoek onderwijs, economie, arbeidsmarkt; (= ECONOMIE)
- 4) **'gemeente als bondgenoot'**: baliediensten, informatie en communicatie naar inwoners, publieke administraties / registraties en de ontsluiting ervan voor inwoners, partners, ondernemers en organisaties. (= DIENSTVERLENING)⁷

Verschillen per domein

Omdat de opgaven voor elk onderdeel verschillend zijn, kan de organisatie van elk domein tot op zekere hoogte verschillend zijn.

⁷ Hierbij past overigens wel de nuancering dat de rol van 'bondgenoot' niet alleen voorbehouden is aan het onderdeel 'Dienstverlening'. In zekere zin speelt dit bij alle onderdelen.

Geografische indeling

Kwaliteit van dienstverlening vraagt er wel om dat dwars door de domeinen heen een geografische indeling wordt aangehouden die aansluit bij de logica van de leefwereld van de inwoners. Dit geldt bijvoorbeeld voor het beheer van de openbare ruimte, de sociale teams en het aanspreekpunt / de contactfunctionaris voor dorpen en wijken.

IBOR en BWRI

IBOR en BWRI rekenen we tot het eerste respectievelijke het tweede lijndomein. Qua organisatie gaat het hier echter om afzonderlijke werkmaatschappijen, die in beginsel al op de schaal van XXXXXX opereren. We gaan het werk dat in dat verband qua organisatie- en procesvorming al is gedaan in principe niet overdoen. goed gaat laten we in principe zoals het is. Wel dienen IBOR en BWRI mee te bewegen in de geest van het organisatieconcept dat in dit document wordt beschreven, met inbegrip van hetgeen over 'leiderschap & cultuur' en 'planning & control' staat beschreven. Dit betekent dat waar nodig op onderdelen interventies mogelijk zijn.

Hoofdstructuur: één 'stafdomein'

Naast de vier 'lijndomeinen' onderscheiden we een 'stafdomein' dat zijn logica kan ontleenen aan de bedrijfsvoering van de gemeente:

- 5) **'ondersteuning door PIJOFACH-ers'**: vanuit een centrale PIJOFACH-pool advisering aan bestuur, organiseren van bestuurlijke processen tussen inwoners, raad en college, communicatie als bestuurlijk instrument; voorts de dwarsverbanden op de schaal van de totale organisatie c.q. het 'concernniveau' binnen de verschillende PIJOFACH-onderdelen; daarnaast de intern ondersteunende functies: functioneel werkzaam binnen (en tussen) de vier lijndomeinen ter ondersteuning van de teams (= BEDRIJFSVOERING).

Zoals de externe dienstverlening waar mogelijk geografisch wordt georganiseerd, zo organiseren we ook de PIJOFACH-dienstverlening functioneel (dus niet hiërarchisch) zo dicht mogelijk bij de klant, zo mogelijk binnen het desbetreffende organisatieonderdeel.⁸ We willen de staffuncties en de beleidsontwikkeling 'op de huid van de uitvoering' organiseren. Niet om te bepalen wat wel en niet mag, maar om mee te denken en te faciliteren. De bedrijfsvoering is geen 'big brother' die het werk van de rest van de organisatie inhoudelijk gaat coördineren en toetsen voor het college en de raad (associatie met het oude 'secretariemodel'). Dit onderdeel heeft vooral een regierol waar het gaat om de politieke, de bestuurlijke en de concerndimensie: hoe kunnen we de verschillende onderdelen aan elkaar knopen door de juiste mensen met elkaar in contact

⁸ Functioneel, dus niet hiërarchisch. Dit om het gevaar van versnippering en efficiencyverlies te voorkomen.

te brengen, opdat zij van elkaar weten wat zij doen, hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen en elkaar kunnen versterken.

Kruising van 'niet gekanteld' en 'wel gekanteld' model

De hier voorgestelde hoofdstructuur is in feite een kruising tussen:

- een niet gekanteld directie- / afdelingenmodel (indeling naar beleidsterreinen: ECONOMIE en SOCIAAL),⁹ en
- een gekanteld directie- / afdelingenmodel (indeling naar 'logica van de burger': DORPEN EN WIJKEN, DIENSTVERLENING, BEDRIJFSVOERING).¹⁰

Het onderdeel BELEID van het gekantelde directiemodel maakt deel uit van ECONOMIE en SOCIAAL, de onderdelen FRONTOFFICE en (deels?) BACKOFFICE van het gekantelde directie- / afdelingenmodel maken deel uit van DIENSTVERLENING.

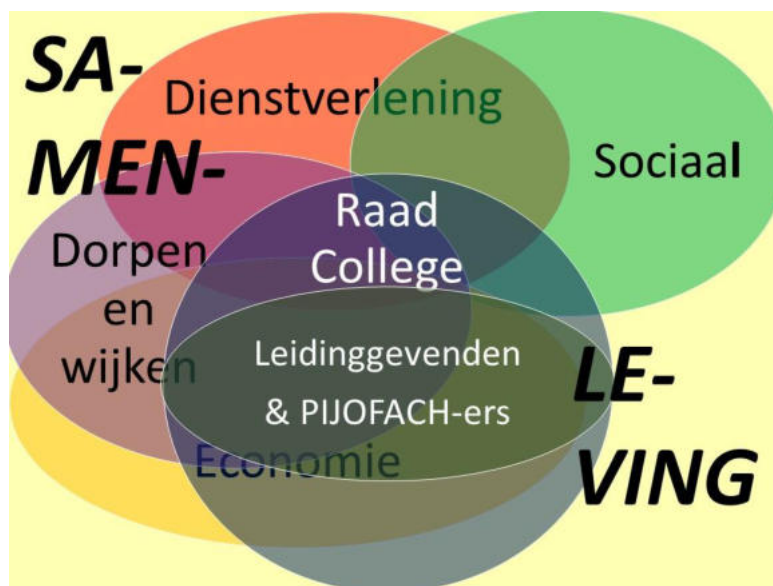
Hoofdstructuur als hulpstructuur

Op de schaal van een 60.000+ gemeente is deze hoofdstructuur een pragmatische oplossing die goed verdedigbaar is, mits bij de teamvorming en in de dagelijkse werkprocessen voldoende dwarsverbanden worden ingebouwd en zoveel als mogelijk wordt gewerkt in de geest van het voorgestane 'netwerk- en teamconcept'. Het gaat er in de eerste plaats om de professionals en hun teams zo zelfstandig mogelijk te doen functioneren en daarbij zo goed mogelijk te faciliteren. Zo bezien moet de hoofdstructuur meer gezien worden als een 'hulpstructuur' dan als een 'hiërarchische laag'. De verschillende domeinen zijn dus geen kolommen of 'eilandjes'. Elk van de domeinen is verbonden met elk van de andere domeinen, met de samenleving en met de sleutelrollen van de raad en het college. Afhankelijk van de opgave wordt bezien wie welke bijdrage kan leveren. De klus wordt in gezamenlijkheid geklaard. Een dergelijke hoofdstructuur kan worden weergegeven in de vorm van elkaar overlappende cirkels, zie het volgende schema..

⁹ Niet gekanteld directie- / afdelingenmodel = hoofdstructuur ingedeeld naar beleidsterreinen, met verschillende afdelingen (enerzijds fysiek / ruimte / economie, anderzijds sociaal / maatschappelijk / samenleving), zie Harrie Aardema, 'Hoe richt ik mijn organisatie (opnieuw) in?' – 'Diep organiseren' met vijf structuurvarianten, in: B&G november / december 2011, pag. 26 e.v.

¹⁰ Gekanteld directie- / afdelingenmodel = hoofdstructuur naar 'logica van de burger': beleidsterrein overstijgende indeling naar de verschillende rollen van de burger: 1 burger als kiezer = politiek-bestuurlijk gericht onderdeel, 2 burger als samenwerkingspartner = beleidsterrein overstijgend onderdeel beleid, inclusief programmasturing en projectmanagement (zowel fysiek als sociaal), 3 burger als wijkbewoner = buitenafdeling, 4 burger als klant = onderdeel dienstverlening / KCC / frontoffice, 5 burger als onderdaan = backoffice inclusief vergunningverlening en handhaving; burger als belastingbetaler = efficiënte middelen- / PIJOFACH-organisatie, inclusief management en andere overhead). Zie hiervoor naast het in de vorige noot genoemde artikel uit 2011 ook: Harrie Aardema, *Naar een spinnenwebconcept – 76 % van alle gemeenten heeft een afdelingenmodel... en nu?*, in: TPC (Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control), december 2010, pag. 4 e.v.

De hoofdstructuur gevisualiseerd



Slechts een 'startaanpak'

Het is niet zo dat dit een structuur is die niet meer zou kunnen veranderen. Dit is slechts een 'startaanpak'. Afhankelijk van de ervaringen en van voortschrijdend inzicht kan / zal een en ander na 1 januari 2018 ongetwijfeld weer worden aangepast.

Domeinontwikkelaars

Voor de vijf domeinen zullen 'domeinontwikkelaars' worden aangewezen. In de geest van het voorgestane 'netwerk- en teamconcept' past daarbij een kritische beduchtheid voor het ontstaan van verkoking en een primair hiërarchische aansturing. De 'domeinontwikkelaars' zijn niet vanzelfsprekend vijf nieuwe directeuren in de gemeente XXXXXX. Het is van het grootste belang dat de leidinggevend en zoveel mogelijk denken en werken vanuit de toegevoegde waarde naar buiten en vanuit de situationele facilitering van professionals en teams. Het is ook niet vanzelfsprekend dat ieder domein een 'directeur' of 'adjunct-directeur' zal krijgen. Naarmate het groeimodel in de manier van (samen)werken verder wordt waargemaakt kan na verloop van tijd (jaren) wellicht worden volstaan met minder directeuren (bijvoorbeeld twee adjunct-directeuren naast de algemeen directeur / gemeentesecretaris). Mogelijk kan ook al eerder of zelfs van meet af aan worden volstaan met minder directeuren.

2.5 'Natuurlijk' samengestelde 'basisteams'

Zodra de hoofdstructuur is vastgesteld komt het aan op het samenstellen van de basisteams binnen de verschillende organisatieonderdelen. De ervaring leert dat dit het beste kan door aan te sluiten bij de 'natuurlijke' behoefte op de werkvloeren. Met

‘natuurlijk’ wordt bedoeld: wie zou elkaar spontaan gaan opzoeken als het helemaal niet geregeld zou worden? Het is daarom verstandig om bij deze stap de werkvloeren in te schakelen.

Verkennde bijeenkomsten

Dit kan bijvoorbeeld door de hoofdlijnen van de nieuwe organisatievisie met inbegrip van de hoofdstructuur en de teamvorming daarinbinnen verkennenderwijs aan de orde te stellen in bijeenkomsten van functionarissen van de drie huidige gemeenten die zich met hetzelfde soort werkzaamheden bezighouden. Daarbij is het verstandig om per team rekening te houden met een gemiddelde ‘span of control’ – of liever: ‘span of attention’ – van in beginsel circa 15 personen. Dit is overigens geen starre norm: afhankelijk van het type werkzaamheden kan gekozen worden voor teams die bestaan uit meer of uit minder personen. Met zulke medewerkerbijeenkomsten wordt een nadere invulling gegeven aan de noodzakelijke communicatie met de organisatie(s) c.q. de noodzaak (volgens de ‘onderwaterbenadering’) om de werkvloer actief te betrekken bij de gedachtevorming richting de nieuwe gemeente XXXXXX.¹¹ Een open gedachtewisseling over de uitgangspunten van de organisatievisie met inbegrip van mogelijke aanpassingen en aanscherpingen daarin is van belang. We willen dat de nieuwe gemeente zoveel mogelijk vanuit hun belangen en ideeën wordt ingevuld.

2.6 Werken in basisteams en in tijdelijke en hybride teams

Vooraf waar het gaat om de beleidsvorming en interactie met de buitenwereld zullen de basisteams dikwijls en in toenemende mate ‘slechts’ een thuisbasis en pool zijn waaruit functionarissen worden gerecruteerd om te participeren in tijdelijke teams die werken aan opgaven van buiten. Deze tijdelijke teams kunnen ook hybride teams zijn, dat wil zeggen met participatie van mensen van buiten de gemeentelijke organisatie. Bestuurders kunnen participeren in en ‘boegbeeld’ zijn van tijdelijke en hybride teams. Uiteraard worden daarnaast ook veel werkzaamheden – vooral de uitvoerende ‘going concern’ werkzaamheden – blijvend uitgevoerd vanuit basisteams. Vaak wordt gesteld dat dit zelfs voor wel 70 of 80 % van de gemeentelijke werkzaamheden zou gelden. De in het voorgaande genoemde bijeenkomsten over de organisatievisie en de teamvorming kunnen mede worden benut voor een gezamenlijke verkenning van de vraag welke ontwikkelingen en (nieuwe) uitdagingen er spelen op de verschillende werkterreinen en hoe deze kunnen worden opgepakt door de verschillende soorten teams. In bijlage 1 hebben we dit proces nader uitgewerkt.

¹¹ Zie de desbetreffende notitie ten behoeve van het projectleidersoverleg d.d. 4 februari 2016.

2.7 Ondersteuning door leidinggevenden en door PIJOFACH-ers

Zowel de professionals als de teams waarvan zij deel uitmaken werken zo zelfstandig mogelijk.

‘Zelfstandige teams’ (en geen zelfsturende teams)

‘Zelfstandige teams’ zijn iets anders dan ‘zelfsturende teams’. Uit ervaring en onderzoek blijkt dat het al wat oudere concept van ‘zelfsturende teams’ vaak minder goed uit de verf komt, omdat teams het gevoel kunnen krijgen aan hun lot overgelaten te worden en dan de neiging hebben om ‘een hekje om zichzelf zetten’. Daardoor lukt de samenwerking met anderen (samenleving, raad, college, andere teams, PIJOFACH-ers) minder goed en kan ook de interne samenwerking (verdeling van teamrollen) onder druk komen te staan. Zelfstandigheid van teams rendeert alleen bij een goede externe en interne wisselwerking, waarbij verantwoordelijkheden worden verdeeld en genomen, mensen elkaar aanspreken op elkaars functioneren en er voldoende aandacht voor elkaar is, zowel positief (complimenten, steun, enzovoort) als in termen van ingrijpen en bijsturen waar dat nodig is. In de mate waarin dat minder goed lukt is een aanvullende situationele rol van leidinggevenden van het grootste belang.

De kunst van het ‘zelforganiseren’¹²

‘ Het is de kunst om het verhalenweefsel vanuit de visie te laten ontstaan en juist niet te veel vanuit de vormen – hoe aantrekkelijk die ook kunnen zijn. Ik zeg wel eens dat mensen zo gevoelig zijn voor de vorm dat je bij wijze van spreken tien keer de bedoeling van iets moet vertellen om je één keer de vorm te kunnen permitteren – als je wil voorkomen dat de vorm centraal komt te staan. In de te creëren beweging gaat het er dus om steeds weer het verhaal te vertellen achter de ‘vorm’ van zelforganisaties en dat komt volgens ons altijd weer neer op de volgende drieslag: 1. Aansluiten bij wat de klant nodig heeft (niet wat de klant vraagt), en daarom: 2. de professionals in hun kracht, en dus: 3. de rest is ondersteunend. ‘

Ondersteuning: twee dimensies (leidinggevenden en PIJOFACH-ers)

Waar de professionals en teams centraal staan in de organisatievisie is het zaak deze professionals en teams zo goed mogelijk in staat te stellen om hun werk te doen. We onderscheiden daarbij twee dimensies:

- 1) ondersteuning door team(s) van situationeel leidinggevenden;

¹² De onderstaande tekst is uit: Wouter Hart, *Verdraaide Zelforganisaties – Op zoek naar het echte verhaal*, te downloaden van: www.verdraaideorganisaties.nl.

- 2) ondersteuning door team(s) van PIJOFACH-ers en door digitale hulpmiddelen.

We werken deze twee dimensies verder uit in respectievelijk hoofdstuk 3 ('Leiderschap & cultuur') en hoofdstuk 4 ('Planning & control').

2.8 Vragen over 'Organiseren & veranderen'

'Gaaf dit stuk niet vooral over de 20 % beleidswerk? Veel uitvoerend werk blijft toch gewoon hetzelfde, ook door de eisen in wet- en regelgeving?'

De organisatievisie geldt voor alle werkzaamheden en voor alle medewerkers. Ook uitvoerende teams kunnen soms zelfstandiger werken dan nu het geval is. Ook zij ontsnappen veelal niet aan de beweging die gaande is in de richting van anders omgaan met de samenleving en met burgers. Of, ingeval van ondersteunende (PIJ-OFACH-)teams: anders omgaan met de klant in de lijn. In de meeste teams zal deze beweging volop gaande zijn. En wat het leidinggeven betreft: ook medewerkers in uitvoerende teams hebben ruimte en aandacht nodig – hoe dit ook wordt georganiseerd. Het kan zo zijn dat sommige uitvoerende teams behoefte hebben aan een directievere aansturing dan sommige andere teams die meer met beleidsmatige zaken bezig zijn. Als dat de behoefte is dan moet gewoon in die behoefte worden voorzien. Maar als het op een andere manier mogelijk beter gaat dan mag ook die kans niet worden geblokkeerd. Het is ook waar dat veel werkzaamheden sterk worden gereguleerd door landelijke wet- en regelgeving. Waar dat zo is dient daar in beginsel aan te worden voldaan. Maar soms zijn er ook mogelijkheden om dat minder 'slaafs' te doen en te zoeken naar mogelijkheden om – in de geest van het Kompas en de organisatievisie – de marges van de eigen vrijheid en verantwoordelijkheid te benutten.

'Als alles op teamniveau gebeurt, wie borgt dan de centrale sturing? Er zijn toch ook centrale systemen die gewoon moeten?'

In het beoogde teamconcept zullen er ook teams zijn die zich vooral bezighouden met de concerndimensie en bijvoorbeeld met de ondersteuning van raad en college, dus met werkzaamheden die de afzonderlijke beleidsgebieden overstijgen. En die bijvoorbeeld vooral invulling geven aan de invulling van de hoofdaandachtsgebieden uit het Kompas (de 'lijndomeinen'). Daarnaast zal er ongetwijfeld een toename zijn van werkzaamheden in tijdelijke teams afhankelijk van de opgaven die op de gemeente afkomen. Uitgangspunt is dat teams hier zelf initiatieven in nemen – in samspraak met alle betrokken, zeker ook vanuit college en raad. Waar nodig zijn leidinggevend en PIJOFACH-ondersteuners beschikbaar om de samenwerking te

stimuleren en bij te dragen aan passende samenstellingen van teams. Hetzelfde geldt voor de monitoring en verantwoording: het elkaar scherp houden op de beoogde koers en op de informatievoorziening in dat verband. Voor zover centrale systemen daarbij helpen is het zeker van belang dat dit zo blijft. Waar het efficiënter is om het accent verschuiven naar systemen op teamniveau is dat het onderzoeken waard.

‘Waarom op deze manier?’ ‘Waarom zo ingewikkeld?’

Een eenvoudiger model dan dit is er eigenlijk niet. We werken voor de buitenwereld. Degenen die contact hebben met de buitenwereld krijgen een zo groot mogelijke zelfstandigheid en worden zo goed mogelijk ondersteund. De rest is daaraan ondergeschikt. Ingewikkelder is het niet.

‘Als ik meer verantwoordelijkheden krijg, verdien ik dan ook meer?’

De nieuwe verantwoordelijkheden horen gewoon bij je werk. Je krijgt de ruimte die je nodig hebt en voor zover je er niet uitkomt word je geholpen. Daar zijn in beginsel geen rechtspositionele consequenties aan verbonden.

‘Wie bepaalt in dit model de opdrachten?’

Dit is een ‘opgaven gestuurd’ concept. Wat die opgaven zijn ontdekken we met elkaar (niet alleen intern, maar ook extern) en dat geldt ook voor de manier waarop we daaraan gaan werken. Dat valt niet steeds van tevoren strak te plannen en te regelen; het is een flexibel en dynamisch proces. Contractuele opdrachtgever – opdrachtnemer relaties, waarbij tevoren vast staat wat er moet worden opgeleverd, zijn daarom niet steeds passend. Iedereen heeft er zijn / haar eigen rol en verantwoordelijkheid in en we houden elkaar daarin scherp. De raad is het hoofd van de gemeente en bepaalt de kaders, de hoofdlijnen en de middelen. Daarbinnen geeft de werkvloer concreet invulling aan wat de bedoeling is, onder de verantwoordelijkheid van het college. Daarbij zijn nieuwe ideeën en initiatieven van onderop mogelijk en wenselijk. Hierover moet wel goed met elkaar worden gecommuniceerd. Leidinggevenden zijn wat dat betreft een soort ‘smeerolie’, zij zorgen dat dit alles soepel functioneert en zorgen waar nodig voor extra onderlinge verbinding.

‘Bij wie moet ik verlof aanvragen?’

Hoe precies invulling wordt gegeven aan allerlei leidinggevende verantwoordelijkheden is iets wat nader moet worden bepaald. Bij teams met een eigen teamleider zal het meestal zo zijn dat deze hiervoor verantwoordelijk is, maar het kan ook zijn dat iemand binnen het team dit voor zijn rekening neemt, of iemand vanuit de ‘pool van leidinggevendenden’ (als die er komt). Wat het wordt is minder eenduidig dan vroeger, maar nadat eenmaal een keus gemaakt is wie welke leidinggevende verantwoordelijkheden vervult moet voor iedereen natuurlijk duidelijk zijn bij wie je dan waarvoor moet zijn.

Hoofdstuk 3 Leiderschap & cultuur

3.1 Uitwerking uitgangspunten

In hoofdstuk 1 hebben we aangegeven dat het bij 'Leiderschap & cultuur' gaat om: welke eigentijdse eisen worden gesteld aan leidinggevend en overige medewerkers van een gemeente met meer dan 60.000 inwoners en hoe wordt bereikt dat dit doorwerkt in de dagelijkse gang van zaken (= vooral de PIJOFACH-onderdelen personeel en communicatie). Op het gebied van 'Leiderschap & cultuur' hebben we de in hoofdstuk 1 genoemde uitgangspunten op de volgende wijze uitgewerkt.

3.2 Situationeel en faciliterend leiderschap

Leidinggevend en nieuwe stijl opereren niet op basis van domein en macht, maar situationeel ondersteunend en faciliterend. Dit is niet soft of serviel, afhankelijk van wat er speelt kan het nodig zijn om directief of hard in te grijpen. Leidinggevend en zijn op een andere manier aanwezig, maar niet minder nadrukkelijk. Zij hebben alleen geen 'hiërarchisch ego' maar een 'functioneel ego': zij beïnvloeden de werk- en ontwikkelingsprocessen vooral op basis van hun gezag en hun persoonlijke competenties.

Wat verstaan we onder 'situationeel'?

Onder 'situationeel' verstaan we: inspelen op de mate waarin teams en professionals in staat zijn 'taakvolwassen' te functioneren. Niet alleen op het eigen (beleids)terrein, maar ook waar het gaat om de verschillende teamrollen, zoals de onderlinge verdeling van bepaalde leidinggevende taken en van PIJOFACH-taken. Tussen teams bestaan wat dat betreft altijd verschillen, zowel qua huidige gang van zaken als in de mate en snelheid waarin ze zich kunnen ontwikkelen. Situationeel leiderschap betekent: zo weinig mogelijk bemoeienis in de mate waarin het teams en professionals lukt om taakvolwassen te functioneren, relatief meer aandacht en ondersteuning voor zover dit minder goed lukt. Het gaat er vooral om welbewust passende interventies te plegen in het hier en nu, meer vanuit kansen in de toekomst dan vanuit het verleden via het heden.

Wat verstaan we onder 'faciliterend'?

Het (door)ontwikkelen van teams (en het situationeel leidinggeven daaraan) is niet alleen iets van de teams, de medewerkers en de leidinggevend en zelf, maar in de eerste plaats iets dat toegevoegde waarde moet opleveren voor de samenleving en voor 'de klant'. Om dat goed te kunnen doen zal het op een of andere manier ook nodig zijn om

de buitenwereld (klant, ketenpartner, enzovoort) bij de teamvorming en het teamfunctioneren te betrekken. De gemeente wil immers een bondgenoot zijn, in alle rollen die ze vervult.

Faciliterende PIJOFACH-ers

Extra aandacht is er voor de PIJOFACH-medewerkers bij het beantwoorden van de vraag: hoe gaan we anders werken. We voorzien dat de weg van A (nu) naar B (gewenste situatie) voor deze medewerkers anders en mogelijk complexer zal zijn dan bij andere onderdelen in de organisatie. Hun toegevoegde waarde aan de samenleving is meer indirect (hoewel in de toekomst wellicht ook directer: participierend in teams en netwerken waarin ook burgers en andere organisatie participeren). Maar ook zij staan voor de opgave om de klant (lijnprofessional) vraaggericht en op maat in het hier en nu te bedienen, en niet in de eerste plaats door instrumenten en formats aan te bieden. We gaan hier in het laatste hoofdstuk verder op in.

Faciliterende beleidsmedewerkers

Dit laatste geldt ook voor de beleidsmedewerkers: het schrijven van beleidsnota's zal steeds meer plaatsmaken voor het leveren van een bijdrage aan het regisseren van 'het spel': het samen met de verantwoordelijke bestuurders en leidinggevendenden organiseren wie het beste welke inhoudelijke bijdrage op welk moment kan leveren. Daarvoor zijn andere competenties nodig: weten welke krachten in externe en interne netwerken aanwezig zijn, weten hoe deze krachten aan te boren, zien 'hoe de hazen lopen' en daarop weten in te spelen. Zo ontwikkelt het beleid zich gaandeweg en wordt niet de suggestie gewekt dat beleid tevoren vast kan liggen op papier, in de vorm van blauwdrukken die alleen nog maar geïmplementeerd hoeven te worden.

3.3 Antenne voor verschil en 'onder water'

Niet 'loslaten', maar 'verbinden'

Zulk situationeel en faciliterend leiderschap is niet zozeer een kwestie van 'loslaten' – zoals soms wordt beweerd. Het loslaten beperkt zich slechts tot de verleiding om verantwoordelijkheid te nemen voor dat wat effectiever door de professionals en hun teams zelf kan worden opgepakt en tot de verleiding om 'alles' van bovenaf te willen beheersen (met centrale richtlijnen, formats, profielen, enzovoort). Dat maakt medewerkers 'lui', of zij organiseren het toch zelf, maar dan zonder dat je het van bovenaf ziet. Dat levert slechts schijnbeheersing op. Het nieuwe leidinggeven is bepaald geen loslaten waar het gaat om: zien wat er speelt binnen teams, wat mensen bezighoudt, hoe ze in hun vel zitten, waar het kan ontsporen. Dat vraagt een scherpe sociale antenne en juist een samenwerking die veel meer dichtbij en 'verbindend' is, met

veel aandacht voor mensen, maar ook met het vermogen om ze aan te spreken en waar nodig in te grijpen.

Niet 'soft', maar 'op maat' (en waar nodig 'directief' of 'hard')

Daar is dus niets softs aan, zoals ook wel eens wordt beweerd over het nieuwe leidinggeven. Integendeel, het leidinggeven komt juist dichterbij bij de mensen om wie het gaat, waar het oude leidinggeven zich vaak op afstand en op papier voltrok. De beweging is van afstand en papier naar meer direct contact en doen wat daarbij nodig en/of passend is, hard of zacht.

Vernieuwing komt voort uit verschil

Om zo te kunnen leidinggeven moet je oog hebben voor 'verschil'. Je bent er niet meer met functieprofielen, gedragscodes, kernwaarden en blauwdrukken die voor iedereen gelijkelijk gelden en die iedereen 'tussen de oren' moet krijgen. Je moet juist de verschillen tussen mensen zien en die verschillen weten te respecteren en te gebruiken: hun verschillende talenten, agenda's, ambities, omstandigheden, manieren van doen, dingen die mensen verborgen houden, dat wat juist niet gezegd wordt. Dáár moet je in de dagelijkse werkprocessen op weten in te spelen. Als dat lukt hebben mensen minder reden om het eigen doen en laten af te schermen, dan ben je samen bezig om resultaten te bereiken. Dan zullen mensen eerder het beste van zichzelf geven. Dit kunnen is dus heel iets anders dan 'loslaten', daar komt veel bij kijken! Vernieuwing komt niet voort uit doen wat er op papier geëist of van hogerhand gezegd wordt, maar juist uit de confrontatie en benutting van verschil!

Vrijheid is óók verantwoordelijkheid

Andersom is het dagelijks werk volgens dit organisatieconcept voor medewerkers niet alleen een feest van vrijheid en zelf bepalen wat er moet gebeuren. In de werkprocessen is als het ware sprake van een permanente onderlinge toetsing of dat wat er gebeurt toegevoegde waarde heeft voor de samenleving en in lijn is met ieders rol en verantwoordelijkheid in dat verband, zowel binnen teams als tussen teams. Er moet bijvoorbeeld niet opnieuw bedacht of besloten worden wat de raad al heeft besloten, er moeten geen contacten met burgers worden gelegd waar anderen dat ook al doen, het is niet de bedoeling dat je het elkaar lastig maakt of elkaar voor de voeten loopt. De nieuwe manier van werken vraagt juist dat je van elkaar weet wat je doet, dat je elkaar scherp houdt, dat je ook onderling complementaire toegevoegde waarde weet te leveren.¹³

¹³ Dit is het 'nieuwe integraal management'. Het 'oude integraal management' betekende: je bent als leidinggevende in principe zelf verantwoordelijk voor je outputs (producten) en voor je inputs (wat daar aan PIJOFACH voor nodig is), maar dit leidde op veel plaatsen in de praktijk juist tot 'ieder voor zichzelf', dus juist minder samenwerking en dus minder integraal en zelfs tot verkokering en eilandencultuur!

Een 'centrale pool van leidinggevenden'?

Het werken met zo zelfstandig mogelijke teams en zo zelfstandig mogelijke professionals, met alle verschillen die daarbij horen, betekent onder meer dat het niet vanzelfsprekend is dat ieder team een teamleider heeft. Sommige teams hebben dat misschien wel nodig, maar andere teams die hun zaakjes best zelf kunnen regelen gedijen misschien juist beter zonder teamleider. Er zou over gedacht kunnen worden om toe te werken naar een 'centrale pool van leidinggevenden', een soort basisteam van waaruit bepaalde leidinggevende kwaliteiten kunnen worden gerecruteerd voor bepaalde soorten vraagstukken binnen en tussen teams voor zover teams er zelf onvoldoende uitkomen. Zo ontstaat een aanvullend situationeel leiderschap: afhankelijk van de behoefte en de noodzaak wordt op een team een bepaald type leiderschap geplaatst, zo mogelijk tijdelijk. Dit kan helpen om te voorkomen dat leidinggevenden zich gedragen als 'eigenaars' van 'hun team', waardoor een minder effectief domeingedrag in de hand wordt gewerkt, terwijl de teamleden dan geneigd zijn zich te richten naar hun leidinggevende in plaats van zaken zelfstandig op te pakken en af te handelen. Op basis van de uitkomsten van de medewerkerbijeenkomsten kan de balans worden opgemaakt waar 'we staan' wat betreft de mate van haalbaarheid van een 'centrale pool van leidinggevenden'. Tussen de uitersten van enerzijds een 'centrale pool' en anderzijds 'een vaste teamleider per team' zijn uiteraard passende tussenvormen denkbaar.

3.4 Sturing door 'mee te doen'

Vaak wordt de vraag gesteld: wat hebben leidinggevenden nog te doen in een werkconcept met zelfstandige professionals en zelfstandige teams? Wat zijn hun mogelijkheden om te interveniëren? Deze vraag kan het beste worden beantwoord door wederom te reflecteren op de mate van effectiviteit van de bestaande stijl van leidinggeven.

Niet 'op afstand', maar 'in de werkprocessen'

In het 'oude denken' staat het leidinggeven meer op afstand van de werkvloer. Leidinggevenden zijn vooral bezig met vergaderingen en gesprekken waarin zij proberen te sturen op gemaakte afspraken en proberen te controleren in hoeverre deze worden nagekomen. Daarnaast houden zij zich bezig met de dagelijkse stukkenstromen en het reageren op incidenten en risico's. Dit kan in de praktijk 'ongelukkige' directies en managementteams meebrengen, in die zin dat de leidinggevenden het gevoel kunnen hebben dat de werkvloer min of meer los staat van hun inspanningen en interventies. De werkvloer kent een eigen dynamiek waar zij onvoldoende grip op hebben. Volgens het 'nieuwe denken' zijn leidinggevenden effectiever als zij hun dagen minder vol

plannen met vergaderingen en gesprekken en meer aanwezig zijn in de dagelijkse werkprocessen. Leidinggevendens zoeken en nemen hun eigen rol in de werkprocessen, zij interveniëren vanuit hun eigen ambitie en inzichten en bepalen zo mede wat er dag in dag uit op de werkvloer gebeurt. Zij doen dat niet als inhoudelijk meewerkend voorman, maar vooral door de eigen kennis en know how als het ware te parkeren in hun achterhoofd en te zoeken naar wegen om de kennis en know how van hun medewerkers te vergroten. En als er succes wordt geboekt geven zij de credits vooral aan hun medewerkers en niet aan zichzelf.

Subtiële balans procesregie en inhoudelijke beïnvloeding

Zijn leidinggevendens dan nog wel in de positie om richting aan te geven en passende interventies te plegen? Ja, juist dan! Want door zelf mee te doen zien zij beter wat er wel en niet goed gaat en hoe zij de werkprocessen waar nodig kunnen beïnvloeden en bijsturen. Ze hoeven daarover niet te worden 'bijgepraat' maar zijn er zelf bij. Zulke leidinggevendens zijn weliswaar in de eerste plaats 'procesregisseur', maar zij bepalen daarbij ook de spelregels en brengen hun eigen wensen en ambities in, aansluitend op de wensen en ambities van bijvoorbeeld de raad en het college. In hun nieuwe rol hebben zij juist méér kans om succesvol te interveniëren.

De leidinggevende rol van raadsleden en bestuurders 'in de werkprocessen'

Het voorgaande geldt óók voor gemeenteraadsleden en bestuurders. Raadsleden doen mee door aanwezig te zijn bij ontmoetingen met burgers en organisaties, maar kunnen ook ontmoetingen (laten) organiseren met medewerkers en leidinggevendens uit de organisatie. Zo kunnen zij beter dan aan de hand van stukken zien wat er werkelijk gebeurt, kunnen zij de spelregels beter bepalen en kunnen zij doorvragen op wat er werkelijk gebeurt. Zo kunnen zij hun kaderstellende, hun controlerende maar vooral ook hun volksvertegenwoordigende rol beter vervullen. Bestuurders doen mee door in dergelijke processen – en vooral in de dossiers waarvoor zij zich sterk willen maken – het voortouw te nemen, als het ware naar buiten en naar binnen een boegbeeldrol te vervullen. Samen met ambtelijke leidinggevendens bepalen zij mede de samenstelling van strategische en operationele teams die zij voor zichzelf van belang achten. Anders dan in het 'oude denken' probeert de organisatie hen daar niet van weg te houden ('We praten jullie wel bij, wij doen het werk'), maar juist te activeren in hun bestuurlijke rol en verantwoordelijkheid. Zij kunnen bijvoorbeeld voorzitter – of liever 'leider' – zijn van bepaalde teams en zo op een effectievere manier het gezicht van de gemeente naar buiten zijn.

3.5 Samen een nieuwe cultuur maken

Cultuuronderzoek: er valt nog wat te winnen

Recentelijk heeft A (naam weggelaten i.v.m. privacy) haar cultuuronderzoek afgerond binnen de drie bestaande gemeenten.¹⁴ Zij heeft daarbij het model van de ‘competing values’ gebruikt, het model dat ook ten grondslag ligt aan het kwadrantenschema dat in bijlage 2 is uitgewerkt. A constateert – in termen van het kwadrantenschema van bijlage 2 – dat de onderzochte populatie van de drie gemeenten tezamen op dit moment vooral een ‘blauwe’ (‘hiërarchisch gerichte’ volgens de terminologie van Quinn) en ‘groene’ (‘familiegericht’) organisatiecultuur ervaart. Dit betreft dus vooral de intern gerichte linkerkant van het kwadrantenschema. Daarnaast constateert A dat de wens van de onderzoekspopulatie vooral een ‘groene’ (‘familiegericht’) in combinatie met een ‘gele’ (‘ad-hocratie gericht’) is. Dit betreft dus vooral de onderkant van het kwadrantenschema, de ‘onderstromen’ – oftewel de ‘echte’ werkelijkheid, zowel intern alsook extern (de interne en externe ‘netwerken’) en een ‘bottom-up’ werkwijze. Tegelijk constateert A dat de verwachting van de onderzoekspopulatie is dat er in de nieuwe gemeente een ‘blauwe’ (‘hiërarchisch gerichte’) organisatiecultuur in combinatie met een ‘rode’ (‘marktgericht’) organisatiecultuur gaat ontstaan. Dit betreft dus vooral de bovenkant van het kwadrantenschema, de ‘bovenstromen’ – oftewel de ‘bedachte’ werkelijkheid en een ‘top-down’ werkwijze. Uiteraard zijn er op onderdelen allerlei verschillen tussen de drie gemeenten. Daar gaan wij hier verder niet op in. Belangrijk is hier vooral dat er over het geheel genomen verschil zit tussen wat men nu waarneemt (vooral intern gericht), wat men wenst (vooral ‘bottom-up’, ook extern) en wat men verwacht (vooral ‘top-down’, ook extern). Hier is de conclusie aan te verbinden dat er vooralsnog betrekkelijk weinig vertrouwen is dat de ambities en ideaalbeelden zoals beschreven in het Kompas en ook in deze organisatievisie daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Er is dus echt ‘werk aan de winkel’ op het gebied van de cultuurverandering. Maar hoe pak je dat aan? Overeenkomstig de jongste wetenschappelijke inzichten (zie bijlage 2) denkt (naam weggelaten i.v.m. privacy) dat ‘leiderschap’ wat dit betreft een sleutelrol speelt. Daarom gaan wij hieronder vooral in op de vraag hoe een ieder hier een rol in zou kunnen pakken.

Niet ‘op de hei’, maar in het dagelijks werk

In het ‘oude denken’ bestaat cultuurverandering vooral in het ‘op de hei’ bedenken van een nieuwe visie of missie of kernwaarden waarnaar de organisatie zich vervolgens moet gedragen. Daarvoor worden projecten opgezet, en bijeenkomsten, trainingen en cursussen georganiseerd. Iedereen moet ‘het’ tussen de oren krijgen. Net als het ‘oude leidinggeven’ wordt dit in de praktijk vaak iets waaraan de werkvloer zich betrekkelijk weinig gelegen laat liggen. Volgens veel onderzoek blijkt de ‘waan van de dag’ uiteindelijk altijd sterker dan wat je je op cursus voorneemt. Hoe komt dat? Het gewenste

¹⁴ A (naam weggelaten i.v.m. privacy), *Cultuuronderzoek binnen drie gemeentes*, afstudeerscriptie xxxxxx, mei 2016.

gedrag bestaat uit ideaalbeelden, uit 'hoera-woorden', terwijl iedereen weet dat 'het in de praktijk anders gaat' of dat 'we zover nog niet zijn'. Of, erger nog: dat in stilte gedacht wordt: 'Wat doen wij nu niet goed dan?', of 'Daar heb ik helemaal geen zin in.' Deze ervaring werkt binnen veel organisaties door in het (gebrek aan) vertrouwen dat het ook anders kan. Zo ook, blijkbaar, over het geheel genomen binnen de gemeenten die de nieuwe gemeente XXXXXX gaan vormen. Het 'nieuwe denken' benadert cultuurveranderingen daarom anders. Steeds meer organisaties proberen de gewenste werkelijkheid te realiseren door te zien en te respecteren dat er op de werkvloer al van alles gaande is dat zich in de gewenste richting beweegt en door vooral aan te sluiten op die energie ('appreciative inquiry'). Zo wordt vooral het positieve benadrukt, hoe klein dat misschien ook is. Daardoor voelt de werkvloer zich niet gediskwalificeerd, maar juist begrepen en inschakeld. De nieuwe werkelijkheid wordt vervolgens – vooral dus vanuit de bestaande beweging en werkprocessen, met inbegrip van de prikkels die 'leiders' daarin met bewuste tact en zorgvuldigheid toedienen – met kleine stapjes werkende weg en in gezamenlijkheid gerealiseerd. Bestaande manieren van doen worden daarbij stelselmatig ter discussie gesteld, er worden nieuwe ideeën gewisseld en er wordt volop geëxperimenteerd met ander eigen gedrag. Men helpt elkaar bij deze experimenten en er wordt actief doorgesproken over hoe het andere bevalt, en hoe het misschien toch nog weer anders had gekund. Leidinggevendenden kunnen in dergelijke vernieuwingsprocessen een belangrijke rol spelen, vooral door zoveel mogelijk betrokkenheid en activiteit te mobiliseren. Bijvoorbeeld door enthousiaste groepjes te (laten) vormen die voor 'olievlekwerking' kunnen gaan zorgen. Dit is een heel ander idee van wat cultuurverandering is of wat een 'lerende organisatie' is dan in het 'oude denken' het geval is. Mensen móeten niet veranderen overeenkomstig een of ander ideaalbeeld, maar helpen elkaar om vanuit wat al gaande is beter te worden. Oftewel, ga te werk volgens het opvoedkundige inzicht: 'Mensen willen wel veranderen, maar willen niet veranderd worden.'

Het doorbreken van subculturen

In de situatie van een nieuw te vormen gemeente kan dit een manier zijn om de veel voorkomende kans op ongewenste doorwerking van verschillende subculturen ('Onze gemeente is minder vertegenwoordigd', of: 'Zij van gemeente .. mogen zeker bepalen zeker hoe wij ons moeten gedragen') te draaien naar een werkvorm waarin juist de verschillen in benadering en werkwijze worden benut om gezamenlijk sterker te worden. Dit zou één van de thema's kunnen zijn in de te organiseren medewerkerbijeenkomsten:

- 'Hoe loopt de samenwerking tussen de drie gemeenten op jullie werkterrein?
- Wat zijn volgens jullie de sterke en zwakke punten? Hoe zouden die kunnen worden gematcht?'

3.6 Leiderschapsontwikkeling: multiperspectivisch en zelfreflectief

Een belangrijke consequentie van het voorgaande is dat je als professional vooral zélf

het instrument van verandering wordt: je moet kunnen schakelen en experimenteren met je eigen gedrag, met je standaard manier van doen. Je probeert eens iets anders te doen dan je gewend bent te doen en mensen gewend zijn van jou. Oftewel: je gaat bewust buiten je comfortzone. Iedereen kan op elk niveau deze vorm van 'leiderschap' oppakken, of je nu raadslid, bestuurder, leidinggevende of medewerker bent. Dat is overigens niet zo makkelijk en de meeste mensen zijn daar dan ook niet zonder meer toe bereid. Je bent tenslotte niet voor niets op je positie terecht gekomen. Het is volstrekt legitiem dat je het succesvolle gedrag waarmee je het tot dusver gered hebt niet zonder meer prijs geeft. En toch is dat de enige manier om verandering in cultuur en gedrag in je organisatie te bewerkstelligen. Door te beginnen bij jezelf en van daaruit iets teweeg te brengen.

Jezelf (leren) kennen en ontwikkelen

Dit kun je pas als je voldoende zelfreflectief bent: als je wéét hoe je je nu gedraagt – in de ogen van anderen – en als je de durf en de creativiteit hebt om daarmee te spelen. Daarbij is het van belang om kritische feedback op jezelf te organiseren, om tegenspraak te organiseren. En het is van belang om je eigen basisstijl voldoende te kennen en daarbij multiperspectivistisch te werk te gaan: ben je overwegend structuurgericht, collegagericht, resultaatgericht of omgevingsgericht?¹⁵ Van daaruit kun je je eigen dominante leeren ontwikkelpunt ontdekken: waarin kun je jezelf versterken? Of, als dat lastig is (in voetbaltermen: een linksback wordt niet een-twee-drie een spits of een keeper): misschien kun je de versterking slim organiseren door iemand naast je te nemen die jou compenseert in iets waar je minder goed in bent. Als je een typische controller bent kun je er baat bij hebben om je te laten souffleren over spelletjes die er om je heen gespeeld worden. Maar een typische coach heeft misschien iemand om zich heen nodig die het operationele werk regelt.

Ontwikkelprogramma

Natuurlijk kan dit proces wel geholpen worden met zoiets als een 'ontwikkelprogramma' voor leidinggevenden en medewerkers en het vastleggen en delen van periodieke ijkmomenten: *'Waar staan we nu in het groeimodel? En: Welke stadia hebben we al gehad en welke hebben we nog voor ons liggen?'*

3.7 Vragen over 'Leiderschap & cultuur'

Het stuk gaat nogal ver met zo plat mogelijk en een andere stijl van leiderschap, is dat wel nodig als het op dit moment goed gaat zoals het gaat?

¹⁵ Zie het kwadrantenschema in bijlage 2.

Voor alles in dit document geldt: wat al goed gaat moet je in principe niet willen veranderen. De vorm c.q. structuur is daaraan ondergeschikt. En de vraag is leidend, dus de vraag of het goed gaat kan het beste worden beantwoord door de desbetreffende medewerkers zelf.

‘Wat doen we met de cultuurverschillen tussen de bestaande drie gemeenten?’

In het ontwikkelproces naar de nieuwe gemeente XXXXXX proberen we werkende weg vorm te geven aan de cultuurontwikkeling en de leiderschapsontwikkeling. Dat doen we door in de in het vorige hoofdstuk genoemde medewerker-bijeenkomsten leidinggevenden en medewerkers van de drie gemeenten in de positie te brengen om het met elkaar te hebben over de gang van zaken op en de toekomst van het eigen werkterrein. Medewerkers leren zo gezamenlijk verantwoordelijkheid en een persoonlijk aandeel te nemen in het bouwen van de nieuwe gemeente, leidinggevenden leren zo hoe zij de processen die daarvoor nodig zijn kunnen regisseren. Zo ontstaan werkende weg een inventarisatie en een beeld van wat ervoor nodig is om te gaan werken overeenkomstig de nieuwe organisatievisie.

‘We zijn zo ver nog lang niet, hoe gaan we ‘het gat’ overbruggen tussen al deze ideaalbeelden en de bestaande werkelijkheid?’

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven gaat het hier om een ‘groeimodel’. We proberen zo zorgvuldig mogelijk vast te stellen waar we op dit moment als gemeenten staan met onze mensen en wat van daaruit passende stappen zijn op weg naar het soort organisatie dat we voor ogen hebben. We doen dat in principe met kleine, voor een ieder haalbare stapjes, maar wel zoveel als mogelijk in de geest van wat we met elkaar willen. We proberen dit proces zo goed mogelijk te organiseren en te faciliteren.

‘Als mijn collega niet functioneert, wie spreekt hem dan aan?’ ‘Wie zorgt dat iemand die niet functioneert weggaat?’

Belangrijk in dit concept is het ‘elkaar scherp houden’. Bij een zo zelfstandig mogelijk team betekent dit in de eerste plaats dat de teamleden elkaar aanspreken op hoe het gaat en wat daar waar nodig aan te doen valt. Kom je daar met elkaar niet uit, dan komen leidinggevenden in actie. Als het goed is hebben zij ook in de gaten hoe het loopt en wat er nodig is. Daarover moet steeds met elkaar worden gecommuniceerd.

Hoofdstuk 4 Planning & control

4.1 Uitwerking uitgangspunten

In hoofdstuk 1 hebben we aangegeven dat het bij 'planning & control' gaat om: welke doelen en taken heeft de nieuwe organisatie en hoe wordt de realisatie hiervan georganiseerd en geborgd (= vooral de PIJOFACH-onderdelen informatie(voorziening) / administratie, financiën en controlling, automatisering / ICT). In dit vierde hoofdstuk hebben we de in hoofdstuk 1 genoemde uitgangspunten op het gebied van 'Planning & control' uitgewerkt.

Hoe gaat het met de planning & control in de bestaande gemeenten?

Ook op dit terrein is het nodig om te weten hoe het op dit moment gaat binnen de bestaande gemeenten. Zo kunnen we ons een beeld vormen van de weg die moet worden bewandeld om tot een adequate planning & control voor de nieuwe gemeente XXXXXX te kunnen komen, in lijn met de organisatievisie die in de vorige hoofdstukken is neergezet. Bij planning & control gaan bij velen de gedachten vaak in de eerste plaats uit naar de instrumenten die daarvoor worden gehanteerd. Dat is bij de gemeenten die de gemeente XXXXXX gaan vormen niet anders.¹⁶ Binnen de huidige drie gemeenten wordt momenteel min of meer gebruik gemaakt van dezelfde soort instrumenten voor de P&C-cyclus. In de volgende tabel wordt aangegeven welke instrumenten bij welke gemeente worden gebruikt.

¹⁶ De empirische informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de ervaringen en indrukken van een aantal direct betrokken deskundigen die deel uitmaken van de 'Werkgroep bedrijfsvoering'.

VISIE- EN VOORTGANGSDOCUMENT
ONTWIKKELING BEDRIJFSVOERING

Planning	S	M	HS	Niveau	Control	S	M	HS
				Strategisch				
verkiezingsprogramma	v	v	v		voorjaarsnota/collegerapportage/burap		v	
raadsprogramma			v		najaarsnota/collegerapportage/burap	v	v	v
coalitieprogramma	v	v	v		jaarverslag en -rekening	v	v	v
collegeprogramma	v	v	v		onderzoeken 213a			
kadernota/zomerbrief/voorjaarsnota	v	v	v		audits	v	v	v
programmabegroting	v	v	v		rekenkameronderzoeken	v	v	v
				Tactisch				
concernplan (A3 jaarplan)		v	v		Maraps			
productenraming	v	v	v		begrotingsactualisatie eindejaar			v
beleidsplannen	v	v	v		productenrekening	v	v	v
					managementletter	v		v
					beleidsrapportages			v
				Operationeel				
afdelingsplannen (a-3)	v	v	v		projectrapportages	v	v	v
uitvoeringsplannen			v		afdelingsrapportages			
werkplannen (a3)	v	v			functioneringsgesprekken	v	v	v
persoonlijke ontwikkelingsplannen	v	v	v		beoordelingsgesprekken	v	v	v
Groen is wettelijk verplicht								

Tabel: de huidige instrumenten van planning & control

De verschillende instrumenten die staan genoemd in de tabel zijn al jarenlang in gebruik en worden uit 'automatisme' opgesteld zonder dat er goed nagedacht is / wordt wat het exacte doel is. In de huidige situatie is ook de doorlooptijd van de documenten dusdanig lang dat wanneer de informatie de raad bereikt deze al verouderd is. We leveren op dit moment 'stapels papier' met gegevens terwijl er informatie noodzakelijk is. De start van de nieuwe gemeente is een goed moment om een en ander goed tegen het licht te houden en samen met de diverse 'stakeholders' te onderzoeken wat de gewenste vorm is voor de gemeente XXXXXX. Van groot belang is dat 'de basis op orde' is. Dit verschilt op dit moment per gemeente. Hier en daar is sprake van 'achterstallig onderhoud' waar veel energie in gestoken moet worden om te zorgen dat de 'basis' op een acceptabel niveau komt. Voor de drie gemeenten tezamen laat de huidige bedrijfsvoering nog een tamelijk klassiek beeld zien. Dit gaat gepaard met een aantal ongewenste neveneffecten. Deze ongewenste neveneffecten komen tot uitdrukking in 'kreten' als:

- De 'mensen van financiën' ervaren een enorme werkdruk en tijdsdruk naarmate het geplande moment van oplevering van documenten naderbij komt.
- 'We' hebben last van regels (niet populair), maar willen wel veel geregeld zien ('in control' zijn).
- Met control hebben we niet zoveel; we houden in het algemeen niet van regeltjes, formuleren en procedures, maar meer van vernieuwend en lerend bezig zijn.

- We vinden dat de organisatie beter 'in control' moet zijn; zelf willen we immers ook 'in control' zijn.
- Als zich een incident voordoet zeggen we: 'Dat moet beter worden geregeld'.
- We houden het systeem met z'n allen in stand en toch zeggen we dat we het anders willen.
- We willen dynamiek (beweging) en denken die te bereiken door dingen vast te leggen en aan anderen op te leggen (stolling).
- De P&C-cyclus wordt ervaren als een 'verplicht nummer', de feitelijke sturing vindt grotendeels buiten de cyclus om plaats.
- De informatie uit de P&C-cyclus is vaak weinig bruikbaar bij het besturen en managen.

Kortom, het beeld van de bestaande bedrijfsvoering is dat deze te weinig oplevert en te veel tijd en dus geld kost. Er gaat onvrede mee gepaard.

Hoe zou het anders kunnen / moeten in XXXXXX?

Uit onderzoek blijkt dat velen binnen de ambtelijke organisaties van deze tijd gevangen voelen binnen 'het systeem' en de daarmee samenhangende manieren van doen. Bij veel organisaties gaat dit dikwijls gepaard met de volgende noties.

- Er is bij de meeste betrokkenen onvoldoende geloof dat dit ooit kan veranderen.
- 'Het' wordt ervaren als groter dan henzelf.
- 'Het' lijkt voor individuen nauwelijks beïnvloedbaar.

Toch is dit een misverstand. 'Het systeem' is niets anders dan de optelsom van wat de betrokken functionarissen gezamenlijk creëren en doen. 'Het systeem' is veranderbaar in de mate waarin deze functionarissen – wat hun positie ook is – de moed hebben om het vandaag anders te doen dan gisteren. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we nader in op de vraag waaraan we dan bijvoorbeeld concreet kunnen denken. We doen dat per uitgangspunt zoals in hoofdstuk 1 gekozen voor 'planning & control'. Maar eerst staan we stil bij een aantal meer algemene noties, ontleend aan de verkenning van '*Een andere manier van kijken en doen*' (bijlage 2).

In balans en 'KISS-proof'

Het zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat sprake is van onvoldoende balans tussen de kwadranten van het kwadrantenschema dat we in bijlage 2 hebben uitgewerkt. Dat er bijvoorbeeld te zwaar wordt ingezet op de instrumenten en daarmee op de 'systeemcontrol'. In gezaghebbende handboeken wordt 'control' gedefinieerd als een poging tot gedragsbeïnvloeding om de doelen van de organisatie als geheel te bereiken. Waar wordt het gedrag van mensen dan door beïnvloed? Wat is daarover bekend? Volgens het kwadrantenschema kunnen we naast de 'systeemcontrol' ('blauw') drie andere vormen van control onderscheiden, waardoor de cultuur en het gedrag binnen de organisatie relatief meer worden beïnvloed:

- 'clancontrol' ('groen': 'Samen kom je verder!'),
- 'operationele control' ('rood': 'Aanpakken!') en
- 'netwerkcontrol' ('geel': 'Waar doen we het voor?').

Het multiperspectivisch kijken en denken vanuit de verschillende kwadranten zou aanleiding kunnen zijn tot een heroverweging van de 'systeemcontrol' van het blauwe kwadrant – voor zover die de boventoon mocht voeren. Het criterium voor de verbetering dient vooral te bestaan uit de toegevoegde waarde voor de gebruikers in hun dagelijkse werkprocessen ('geel'). Om daar voldoende tijd voor te krijgen zou het nodig kunnen zijn om het 'systeem' te vereenvoudigen en verder aan te scherpen. Toch wil dit ook weer niet zeggen dat 'blauw' niet meer nodig zou zijn. We moeten niet eenzijdig doorschieten naar 'geel'. Acceptatie en samenwerking zijn ook nodig ('groen'). En visie en actie ook ('rood'). En ook 'blauw' blijft nodig. Niet alleen voor de politiek-bestuurlijke en leidinggevende top van de organisatie, maar ook voor de werkvloer. Bij 'blauw' denken we dan aan: het bieden van houvast, het verschaffen van duidelijkheid en het omgrenzen van speelvelden. Zodat iedereen voldoende weet waar hij / zij aan toe is. En dit alles, als het even kan: 'KISS-proof' ('Keep in Short & Simple').

Balans tussen centraal en decentraal

In lijn met de in de vorige hoofdstukken toegelichte accentverschuivingen stellen wij ook op het gebied van de bedrijfsvoering een passende balans voor tussen de vier kwadranten. Concreet betekent dit bijvoorbeeld een goede balans tussen de in hoofdstuk 2 onderscheiden domeinen 'Bedrijfsvoering centraal' en 'Bedrijfsvoering decentraal'. Dat wil zeggen: naast de concerndimensie ('systeemcontrol') moet vooral ook vanuit het primaire proces wordt gedacht. In eerste instantie denken we immers vanuit de samenleving en vanuit mogelijke initiatieven van andere organisaties en van burgers, die wij zouden kunnen ondersteunen. En daarbij kan het ook gaan om PIJOFACH-ondersteuning.

Balans tussen de instrumenten en een werkwijze die past bij de organisatievisie

Daarnaast lijkt het zaak om tot een passende balans te komen tussen de gehanteerde instrumenten en een werkwijze die past bij de organisatievisie die in de vorige hoofdstukken is voorgesteld. In lijn daarmee zien we in dat verband vooral als onze ontwikkelpunten:

- vraaggericht werken,
- businesspartner zijn,
- realtime informatievoorziening leveren,
- niet alleen intern maar ook extern.

Deze punten werken wij in de volgende paragrafen verder uit. Wat betekenen deze ontwikkelpunten en hoe zouden we deze verder kunnen oppakken?

4.2 Vraaggericht: van stolling naar beweging

Wat betekent 'vraaggericht'?

Vraaggericht betekent níét: serviel, of reactief. Vraaggericht betekent wel: de rol van businesspartner kunnen vervullen, 'aan tafel' bij de lijnfunctionaris die moet worden ondersteund. Weten wat er in diens 'business' omgaat, daarin kunnen meedenken, juist proactieve voorstellen kunnen doen en durven te zeggen waar het op staat. De basis-houding is constructief: 'Ja, mits' en niet 'nee, tenzij', maar waar het 'nee' moet zijn – bijvoorbeeld waar onverantwoorde risico's worden gelopen – deinst de businesspartner daar niet voor terug. Vraaggericht werken impliceert in feite een breuk met het klassieke bedrijfsvoeringsmodel (zie bijlage 2), dat vooral in het teken stond van het doelgericht werken: vooraf doelen formuleren en die implementeren en monitoren.

Wat betekent 'van stolling naar beweging'?

In het 'nieuwe denken' draait het meer om het werkende weg doelen formuleren in wisselende groepssamenstellingen en het organiseren dan wel regisseren van de processen die daarmee samenhangen. Dit vraagt nieuwe manieren van monitoren; het klassieke model met zo meetbaar mogelijke indicatoren biedt daarbij niet steeds soelaas. Meer vraaggericht werken betekent voor de bedrijfsvoering een zekere accentverschuiving van 'stolling' naar 'beweging', oftewel van 'aanbod' naar 'vraag' en van 'opdrachtgever' naar 'opdrachtnemer'. Wat moeten we ons daarbij voorstellen?

- *'Stolling'*: 'Dat wat vastligt op papier of in systemen, dat wat hoort en moet'.
- *'Aanbod'*: 'Wij weten wel welke systemen en instrumenten goed voor je zijn'. *'Opdrachtgever'*: 'Ten behoeve van het gemeenschappelijk concernbelang dien je op door de staf geplande tijdstippen bepaalde informatie volgens voor iedereen geldende formats aan te leveren'.
- *'Beweging'*: 'Dat wat er dagelijks op je afkomt, wat er werkelijk gebeurt'.
- *'Vraag'*: 'Aan welke PIJOFACH-ondersteuning heb je behoefte om je werk goed te kunnen doen?'.
- *'Opdrachtnemer'*: 'Hoe kunnen wij daarbij ondersteunen en meedenken?'.

In het 'oude denken' staat vooral de 'stolling' centraal. Dat kost heel veel tijd en met het resultaat ('de documenten') wordt betrekkelijk weinig gedaan. In het 'nieuwe denken' staat vooral de 'beweging' centraal. Er wordt primair gedacht vanuit de werkvloer, in het bijzonder de informatiebehoefte van professionals en teams. Daarbij gaat het zowel om de 'vaste' basisteams alsook om tijdelijke en zelfs hybride teams (met inbreng dus van mensen van buiten). Alle teams hebben met elkaar gemeen dat zij van goede PIJOFACH-informatie dienen te worden voorzien om hun werk goed te kunnen doen. Tot de 'I' rekenen wij dan ook de beleidsmatige informatie: de planning, de ontwikkeling, de voortgang, de wensen en verwachtingen. De teams werken met elkaar samen en hebben elkaar nodig. In het vorige hoofdstuk zagen we dat het 'nieuwe leiderschap' zich

daarbij vooral richt op het regisseren van de juiste teamsamenstellingen en samenwerkingsprocessen.

Informatiebehoefte op werkvloer centraal

Uitgangspunt in het 'nieuwe denken' is vooral de behoefte van de professionals en van de teams waarin zij zich organiseren, waarbij het zowel gaat om de lijnteams als de stafteams dan wel de teams die zich op het concernbelang richten. Deze behoefte heeft te maken met bestaande manieren van doen en de eigen wegen waarmee PIJOFACH-informatie wordt vergaard, dus ook eigen informatiebronnen, schaduwadministraties, enzovoort. Voor zover de decentrale bedrijfsvoering 'dubbelt' met de centrale dan wel gemeenschappelijke bedrijfsvoering wordt de decentrale PIJOFACH in het 'nieuwe denken' niet als onjuist of ongewenst beschouwd, maar eerder als een uitnodiging om de centrale bedrijfsvoering zo aan te passen dat het decentraal niet langer nodig is om 'zelf het wiel uit te vinden'. Op deze wijze kan de verbinding tussen aanbod en vraag oftewel tussen staf en lijn worden hersteld. Alleen dan zal de lijn meer verantwoordelijkheid gaan nemen voor de bedrijfsvoering.

Informatiebehoefte ophalen

'Meer realtime', 'meer vraaggericht' en 'minder systeem': dat klinkt mooi, maar dan moet je natuurlijk wel weten wat de actuele vraag is en welke informatie paraat zou moeten zijn. Daartoe zou systematisch in kaart moeten worden gebracht welke behoefte aan sturingsinformatie er bestaat op de verschillende niveaus van de organisatie: raadsleden, collegeleden, leidinggevenden, teams / professionals.

Voorlopig met de huidige mensen

We realiseren ons dat voorlopig nog niet duidelijk is wie de nieuwe raadsleden, collegeleden en leidinggevenden van XXXXXX zullen zijn. Evenmin is nog duidelijk welke professionals deel uitmaken van welke teams. We kunnen het ons echter niet permitteren om tot het laatste moment te wachten. We doen er verstandig aan om met de zittende functionarissen zo ver te komen als mogelijk is, al was het maar om met elkaar een leren ontwikkelproces door te maken die ons 'klaarstoomt' voor de nieuwe gemeente. Zodra er meer duidelijk is over het 'wie-wat-waar' zoeken we dan de aanscherping die nodig is om aan te sluiten bij de nieuwe informatiebehoefte. Overigens is dit sowieso een permanent proces: bij alle nieuwe opgaven en mutaties is sprake van nieuwe heroverweging.

Persoonlijk dashboard

Het zou kunnen zijn – zoals in de meeste organisaties op dit moment het geval is – dat veel van deze functionarissen een persoonlijk 'dashboard' missen waarmee zij 'met één druk op de knop' kunnen beschikken over informatie met betrekking tot belangrijke dossiers waarvan zij de actuele stand van zaken willen weten. Tegelijk blijkt dat zij dikwijls

– bij gebrek aan beter – los van ‘officiële’ informatie uit ‘het systeem’ in hun eigen informatievoorziening voorzien door middel van eigen informatiebronnen, schaduwadministraties enzovoort. Zij onderbouwen hun beslissingen en activiteiten als het ware met krabbels ‘op de achterkant van hun sigarendoos’. Dit is onnodig amateuristisch. Een betere bedrijfsvoering is dan ook vooral een professionelere bedrijfsvoering in die zin dat ‘vraag’ en ‘aanbod’ op het gebied van de bedrijfsvoering elkaar beter weten te vinden. Het maken van dashboards op maat lijkt een in hoge mate ‘blauwe’ exercitie, maar de ophaalactie die daaraan ten grondslag ligt is in hoge mate ‘groen’: het voorbereiden op en inleven in de agenda van de ander, het loslaten van beelden, overtuigingen en principes, het ‘blanco’ vragen kunnen stellen. Verder vraagt het maken van dashboards een groot analytisch vermogen, omdat uit een veelheid van (of het mogelijk ogenschijnlijke gebrek aan) informatie de eenvoud en scherpte moet worden gevonden die nodig is en de brug tussen ‘vraag’ en ‘aanbod’ de kunnen slaan. Bij het werken met dashboards zou er minder behoefte kunnen zijn aan ‘buraps’ en / of ‘maraps’.

Niet meer dan zeven indicatoren per persoon

Uit onderzoek blijkt dat managers gemiddeld genomen op niet meer dan zeven indicatoren sturen en dat die per manager verschillen. Heel concreet: de ophaalactie levert als het ware een stapel A4-tjes met elk zeven punten op. Op basis van deze ‘opgehaalde informatiebehoefte’ kunnen we dan aan het werk om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. In paragraaf 4.4 lichten we concreet toe hoe dit zijn beslag zou kunnen krijgen.

4.3 PIJOFACH-ers als businesspartners

De gewenste accentverschuiving van ‘opdrachtgever’ naar ‘opdrachtnemer’ / ‘business partner’ betekent meestal een aanzienlijke wijziging in de rolinvulling van PIJOFACH-functionarissen – parallel aan de rolverschuiving van inhoud naar regie waarvoor veel lijnfunctionarissen zich gesteld zien. Wat houdt die rol van de ‘controller / PIJOFACH-er nieuwe stijl’ dan zoal in?

Nieuwe rol en nieuwe competenties

Naast de ‘vaste’ dashboards is in een wereld van ‘beweging’ sprake van een informatiebehoefte die spontaan kan opkomen, bijvoorbeeld afhankelijk van nieuwe opgaven van buiten, waar zo snel mogelijk op moet worden gereageerd. Controllers / PIJOFACH-ers nieuwe stijl dienen hier in hun rol van businesspartner flexibel en op maat op te kunnen reageren, los van de dashboards. Zij leveren ‘aan tafel’ de informatie over geld, mensen, tools enzovoort die nodig is om met elkaar weer een stapje verder te komen. Denkbaar is dat aan de verschillende soorten teams bedrijfsvoeringsfunctionarissen worden gekoppeld. Voor zover teams daar zelf onvoldoende uitkomen is de koppeling tussen vraag en aanbod een belangrijke taak van het nieuwe

leiderschap. Ter ondersteuning daarvan kan het als een belangrijke taak van 'controllers / PIJOFACH-ers nieuwe stijl' worden gezien om op te treden als 'verbinders' tussen lijnfunctionarissen en staffunctionarissen. Controllers / PIJOFACH-ers dus als vraaggerichte, kritische businesspartners. Daarbij kunnen we bijvoorbeeld denken aan:

- Zij zitten 'met gezag' aan tafel, aan 'de voorkant'.
- Zij hebben hun huiswerk gedaan; zij weten bijvoorbeeld wat het 'hoofdpijndossier' is van de bestuurder die aan tafel zit.
- Zij weten door te vragen voor zover niet alle relevante informatie met elkaar wordt gedeeld.
- Zij durven te confronteren voor zover mensen om elkaar heen draaien of niet zeggen waar het op staat.
- Waar nodig organiseren zij de confrontatie: regelen ontmoetingen tussen mensen die elkaar moeten vinden om als team verder te komen.
- Zij durven tegengas te geven waar dat nodig is.

Onze veronderstelling is dat een dergelijke werkwijze een effectievere bedrijfsvoering oplevert dan wanneer te veel alleen op de instrumenten van de P&C-cyclus wordt geleund.

4.4 Meer realtime, minder 'systeem / instrumenten'

Wat betekent 'realtime'?

Ter voorkoming van mogelijk misverstand eerst weer even wat wij hieronder níét verstaan. Het gaat er bij realtime informatievoorziening níét om de verschillende documenten van de P&C-cyclus zodanig te verbeteren dat daar beter op valt te sturen. Deze documenten zijn op onderdelen natuurlijk wel te verbeteren, maar realtime informatievoorziening zit vooral in het vermogen van PIJOFACH-functionarissen om op het moment dat het nodig is actuele PIJOFACH-informatie te verschaffen die het mogelijk maakt om op dat moment verstandige besluiten te nemen.

Wat betekent minder 'systeem / instrumenten'?

Een accentverschuiving 'van stolling naar beweging' betekent: minder opschrijven, minder plannen en regelen, meer gewoon 'doen', het spel regisseren, elkaar daarbij ondersteunen maar waar nodig ook doorvragen en confronteren. De boekwerken van de P&C-cyclus zijn per definitie verouderd op het moment dat ze worden besproken. Dit komt door het langdurige planningsproces dat eraan vooraf is gegaan en het daarbij uitfilteren van informatie die bij de bespreking mogelijk problemen geven. Daar kun je dus niet makkelijk realtime op sturen. De functie van P&C-documenten is vooral het periodiek (maar niet té vaak) bieden van een totaaloverzicht. Dit kan helpen bij het dagelijkse werkproces: waar staan we en wat staat ons te doen? De frequentie van deze stollingsmomenten dient echter zo beperkt mogelijk te worden gehouden, om te

voorkomen dat het werkproces juist wordt belast in plaats van ondersteund. Concreet kunnen we dan bijvoorbeeld denken aan:

- Een programmabegroting voor vier jaren.
- Begroting en rekening op één moment.
- Beleidsplanning op één A-4.
- Individuele werkplannen op één A-4.

Moeten we dan bijvoorbeeld geen ‘teamplan’ meer willen voor de verschillende soorten teams? In de praktijk blijkt dat het maken van afdelingsplannen c.q. teamplannen vaak veel tijd kost, waarna er in de loop van het jaar meestal weinig meer mee gedaan. Dikwijls is er irritatie over het ‘centrale format’ dat moet worden gevolgd. De functie van het plan lijkt vaak vooral: ‘Jezelf op de kaart zetten.’ Wat er gepresteerd wordt is vaak: ‘Een goed-nieuws-show’. Het spreekt voor zich dat dit dan een weinig zinvolle praktijk is. Zinnvoller is het om bijvoorbeeld per team een teamplan te laten opstellen bestaande uit slechts één of enkele A4’tjes, die vooral de verschillen laten zien tussen de teamopgave(n) en de beschikbare kwantiteit / kwaliteit om deze opgave(n) te realiseren. Op deze verschillen kun je dan sturen. Indien nodig leg je de afweging over ‘wat wel en wat niet’ terug naar het college of de raad. Zo komt planning & control in beweging. Op de verschillen tussen opgave en realiteit zou ook op individueel niveau kunnen worden gestuurd, bijvoorbeeld in gecombineerde P&C / HR-gesprekken.

Informatie uit de ‘ophaalactie’ benutten

Vanuit de in de beschreven ophaalactie kunnen persoonlijke ‘dashboards op maat’ worden gemaakt. De verzamelde 7 indicatoren per stuurfunctionaris dienen dus te worden vertaald in een persoonlijk digitaal dashboard, waarmee met één druk op de knop aansluitend op de eigen behoefte actuele informatie over relevante dossiers beschikbaar komt. Ook is in het kader van de ophaalactie informatie verzameld van waaruit teams meer vraaggericht kunnen worden gefaciliteerd. Denkbaar is dat per team – met inbegrip van college en raad – wordt gekeken welke ‘vaste’ PIJOFACH-expertise kan worden ingezet. Daarnaast dient er ruimte te zijn voor het inzetten van expertise ten behoeve van tijdelijke teams. PIJOFACH-functionarissen kunnen zo deel uitmaken van verschillende teams.

Digitaliseer de P&C

In de mate waarin de P&C-cyclus in stand gehouden wordt kan overwogen worden om daar anders mee om te gaan. De totstandkoming van P&C documenten is, zoals we allemaal weten, een complex en tijdrovend proces. Door het proces te digitaliseren is tijdswinst én kwaliteitswinst te realiseren. Digitalisering betekent standaardisering. Hierdoor neemt de flexibiliteit soms af, maar is de totstandkoming veel efficiënter. Er ontstaat rust, regelmaat en routine in de cyclus. Gebruik van softwaretools (LIAS, Pepperflow, e.d.) bevordert dat de cyclus voor veel betrokkenen transparanter en overzichtelijker wordt. Budgethouders zitten zelf achter ‘de knoppen’, hebben een beter overzicht en zijn

meer betrokken. Ook kan het management veel sneller over de relevante informatie beschikken. De benodigde afstem- en coördinatietijd neemt hierdoor drastisch af, evenals de tijd benodigd voor het samenstellen van eind- of tussenproducten.

'Knippen en plakken' behoort tot het verleden.

Scrum de totstandkoming

De uit de ophaalactie verkregen informatie levert ongetwijfeld ook bruikbare criteria aan de hand waarvan kan worden gezien in hoeverre de centrale bedrijfsvoeringinformatie toegevoegde waarde heeft dan wel toe is aan vereenvoudiging, aanpassing of aanvulling. Eén van de grootste energievreters in een P&C proces is het tot stand brengen van kwalitatief goede teksten. Veelal vanwege een volgtijdelijke aanpak. De volgtijdelijke aanpak heeft het risico in zich dat de 'eerste schrijver' energie stopt in teksten die door de laatste in lijn geschrapt worden. Dat kan ook anders, bijvoorbeeld door te 'scrummen'. Totstandkoming en doorlooptijd van jaarrekening, begroting of bijvoorbeeld voorjaarsnota kunnen fors ingekort worden door meer 'naast elkaar' in plaats van 'na elkaar' te werken. Bij Scrum werk je gedurende enkele dagen met alle betrokkenen (bestuurder, beleidsadviseur, financial, e.d.) samen aan de realisatie van het eindproduct. Elke dag komt het team bij elkaar, bespreekt wat men gedaan heeft, wat men gaat doen en wat de belemmeringen zijn. Uitgangspunt is dat de eindverantwoordelijke direct betrokken is en er dus geen energie gestoken wordt in hetgeen hij / zij niet ziet zitten. Er is meer richting zodat minder tijd verloren gaat.

Schrappen of samenvoegen P&C documenten

Tip: schrap P&C documenten die er niet toe doen, of die min of meer tot rituele dans zijn geworden. Ook is het een optie om documenten samen te voegen. Denk aan Kadernota (meerjarig) en eerste Bestuursrapportage (lopend jaar). Door samenvoeging ontstaat één rapportage met een dubbelfunctie: rapporteren over ontwikkelingen in het lopende jaar en dat meteen doortrekken naar het meerjarenperspectief. Hiermee ontstaat een document dat nog steeds als basis van de begroting kan dienen én waarin de grote mutaties van het lopend jaar zijn meegenomen.

Zelfde informatie, andere presentatie

Andere tip: maak een dunner 'P&C boekje' en vul dit aan met een presentatie voor college en/of raad. In deze presentatie worden de hoofdpunten van het P&C document aan de hand van enkele slides toegelicht. Voordeel hiervan is dat minder tijd besteed hoeft te worden aan het verzamelen en schrijven van teksten. De belasting van de organisatie neemt daarmee af. Daarnaast ontstaat door de presentatie meer discussie in college en raad over de onderwerpen die er toe doen. Ook kan op deze manier actuelere informatie worden verstrekt.

4.5 Zowel extern als intern: netwerkcontrol

In het 'oude denken' staat vooral de P&C-cyclus centraal. Er gaat veel werk zitten in het verzamelen en wegen van informatie die in de veelal dikke documenten van de P&C-cyclus terecht komen. Dit is vooral een interne, verticaal-hiërarchische exercitie. Het 'nieuwe denken' richt de blik naar buiten. Het werk voltrekt zich steeds meer in ketens, netwerken en complexe samenwerkingsverbanden waaraan ook mensen buiten de eigen organisatie participeren. Planning & control verandert daarmee fundamenteel van karakter. Naast – en steeds meer in de plaats van – de vertrouwde intern-hiërarchische bedrijfsvoering is er een ander soort bedrijfsvoering aan het ontstaan:

- Hoe richt je samenwerkingsverbanden in, wat zijn de mogelijkheden en risico's in dat verband ('Hoe lopen de hazen?').
- Welke PIJOFACH-ondersteuning is nodig in het kader van externe en hybride teams / samenwerkingsverbanden en hoe kan deze het beste gemobiliseerd worden?

Wat de verantwoording betreft: door de externalisering van P&C wordt het steeds minder goed mogelijk om mensen 'de maat te nemen' op afgesproken prestaties, temeer waar vooropgezette doelen steeds meer plaats maken voor het werkende weg ontwikkelen en implementeren van doelen. Bij de 'externe netwerkcontrol' draait het voor een belangrijk deel om het doorgronden en in kaart brengen van speelvelden en het monitoren van samenwerkingsprocessen. De bedrijfsvoering krijgt daarmee meer en meer communicatieve, HRM-achtige trekken. Risicomanagement nieuwe stijl wordt steeds meer het voorspellen en beïnvloeden van menselijk gedrag in complexe samenwerkingsverbanden. Veel gemeenten (en adviesbureaus) zijn bezig met het ontdekken en vormgeven van deze nieuwe, meer extern gerichte planning & control, maar er bestaat – voor zover wij kunnen zien – op dit moment nog geen overtuigende koers of werkwijze die wat dit betreft tot voorbeeld kan worden genomen. De gemeente XXXXXX zal hier zelf in de verdere verbetering van de bedrijfsvoering een rol in moeten nemen.

Gesprekken over bedrijfsvoering

Om met elkaar te kunnen komen tot een passende bedrijfsvoering is het van belang om bewust te organiseren dat tussen de verschillende organisatorische niveaus en de verschillende soorten functies het 'echte' gesprek wordt gevoerd over de toekomst en het functioneren van de bedrijfsvoering, inclusief ieders rol en aandeel daarin. Dit niet alleen 'intern', maar waar mogelijk ook en zelfs in de eerste plaats in combinatie met 'extern' en met 'interne klanten' ('de lijn', de raad, bestuurders). Zo kan er meer begrip voor elkaar ontstaan. Ook kunnen vraag en aanbod elkaar zo beter leren vinden. Er kunnen nieuwe afspraken worden gemaakt en er kunnen nieuwe praktijken ontstaan.

Leren en ontwikkelen in bedrijfsvoering

Aanvullend is ongetwijfeld scholing, training en coaching geboden, alsook een blijvende oriëntatie op innovaties elders in Nederland en in het buitenland. Veel gemeenten zijn

momenteel bezig met vergelijkbare vernieuwingsbewegingen. Het kan geen kwaad om elkaar op te zoeken en te ontdekken op welke punten het mogelijk is om van elkaar te leren.

Blijvende 'Werkgroep bedrijfsvoering'?

Een visie- en voortgangsdokument als dit kan helpen om iets op gang te brengen, maar het is de organisatie zelf die het moet doen en het vervolgens gaande moet houden. Het is daarom van het grootste belang om een werkgroep te hebben die met enthousiasme en overtuiging 'de kar gaat trekken' en de nodige activiteiten gaat ondernemen en organiseren. Wij menen dat het in ieder geval nodig is om met elkaar in gesprek te blijven over de bedrijfsvoering en regelmatig bijeenkomsten (bijvoorbeeld periodieke brainstormsessies) te organiseren, bij voorkeur in zo gemengd mogelijke samenstellingen. Zo komt er meer begrip voor elkaar en ontstaat er een gemeenschappelijk elan. Ter doorbreking van bestaande patronen zijn ook nieuwe of ongebruikelijke werkvormen te overwegen, bijvoorbeeld – om maar iets te noemen, de mogelijkheden zijn schier oneindig – iets met:

- 'appreciative inquiry',
- 'beyond budgeting',
- 'speeddating',
- inbreng vanuit burgers, politiek, informele leiders, andere gemeenten en/of bedrijven,
- stages en/of uitwisselingen (de 'top die meeloopt met de basis' en de 'basis die meeloopt met de top'),
- enzovoort.

Bij dit alles blijven we hameren op het belang van de balans. Naast 'beweging' blijft 'stolling' van belang. Het kan bijvoorbeeld nuttig zijn om – ook na 1 januari 2018 – te blijven werken aan een – incrementeel – 'Visie- en voortgangsdokument vernieuwing bedrijfsvoering'. Daarmee kan op gezette tijden worden gecommuniceerd over 'het wat en hoe' van mogelijke vernieuwingen, over hoe de 'agenda voor de toekomst' zich doorontwikkelt en over wat daarvan is en wordt gerealiseerd.

4.6 Vragen over 'Planning & control'

'Het stuk gaat vooral over meer verantwoordelijkheid voor teams en professionals, wie zorgt dan voor het halen van resultaat en voor de nodige innovatie?'

In principe zorgen de teams zelf voor het halen van resultaat en voor de nodige innovatie. Voor zover zij daar onvoldoende in slagen is het nodig dat leidinggevers en PIJOFACH-ers beschikbaar zijn om daarbij te ondersteunen. De accenten in het stuk zitten inderdaad vooral aan de onderkant van het kwadrantenschema dat in

bijlage 2 is toegelicht ('groen' en 'geel'). Dat komt omdat de bovenkant van het schema ('blauw' en 'rood') in de praktijk meestal wat dominanter aanwezig is. Uit het recent uitgevoerde cultuuronderzoek in de drie gemeenten blijkt dat bovendien de verwachting is dat dit in de nieuwe gemeente ook zo zal zijn. Waar realiteit en verwachting vooral aan de bovenkant zitten kan het geen kwaad om de mogelijkheden aan de onderkant wat zwaarder te benadrukken. Om die reden is daar in dit stuk bewust voor gekozen. Het is echter van groot belang om elkaar er voor te behoeden om door te schieten naar een of enkele kwadranten, met verwaarlozing van andere kwadranten. In die zin is het vragen van voldoende aandacht voor resultaat ('rood') en innovatie ('geel') legitiem en zeer belangrijk.

'Hoezo minder regelen?' 'Vanuit 'Den Haag' komen er toch alleen maar regels bij?'

Het is waar dat 'de beweging' op dit moment 'iets dubbels' heeft. Aan de ene kant lijkt de regeldruk vanuit 'Den Haag' alleen maar groter te worden (mede door de economische crisis van de afgelopen jaren), aan de andere kant is onmiskenbaar dat ook 'het verzet' op werkvloeren en op allerlei bijeenkomsten, congressen, cursussen enzovoort toeneemt. Veel gezaghebbende denkers stellen dat 'het gezonde verstand' gaat overwinnen. Dat we erin slagen onze eigen zingeving en vrijheid weer meer voorop te stellen en 'de systemen' beter naar onze hand weten te zetten. Dat we ons niet door 'de systemen' moeten laten leven, maar ze voor ons moeten laten werken.

'Ik wil helemaal niet minder informatie, ik wil liever alles blijven ontvangen, ik maak zelf wel uit wat ik daar uit haal.'

De bedoeling is niet 'minder informatie', maar 'betere informatie'. In de dikke boekwerken van de P&C-cyclus is het vaak zoeken naar hoe het werkelijk zit en wat je werkelijk wilt weten. Ook is de informatie daarin vaak onvoldoende scherp en soms achterhaald. Het is effectiever om actuele informatie op maat aangeleverd te krijgen op het moment dat je die informatie nodig hebt. Soms kan dat digitaal (met 'één druk op de knop'), soms moet je daarvoor om tafel met degenen die in de praktijk van het desbetreffende dossier werken, of met degenen die verstand van hebben van het geld, het personeel, de tools, enzovoort (PIJOFACH-deskundigen). Die ontmoetingen en contacten die daarvoor nodig zijn kun je organiseren, je kunt dan doorvragen, enzovoort.

‘Wat kost dit allemaal?’ ‘Is het een bezuiniging?’

Het gaat om het met elkaar ontwikkelen van een werkwijze die past bij deze tijd en bij de schaal van de gemeente XXXXXX. In ieder geval is dit concept niet bedoeld als een bezuinigingsmaatregel. De manier van werken die we voor ogen hebben zal ongetwijfeld efficiënter zijn dan hoe we gewend zijn te werken: er hoeft minder papier te worden geproduceerd, er zijn mogelijk minder leidinggevendenden nodig, er zijn schaalvoordelen, enzovoort. Aan de andere kant zijn er ook extra inspanningen nodig, zoals het ontwikkelen van een passende ICT, het ontwikkelen van mensen, enzovoort. Het ontwikkelen en uitwerken van het organisatieconcept zelf maakt deel uit van het herindelingsproces, waarvoor budgetten zijn vrijgemaakt.

‘Gaan we dit model ook evalueren?’

We gaan op allerlei momenten onderzoeken of de uitwerking en uitvoering gaan zoals we willen. Maar het concept dat in dit document staat beschreven is geen vast concept met eeuwige houdbaarheid. Als er nieuwe omstandigheden en/of inzichten zijn die aanleiding zijn om het anders te doen gaan we daarmee aan de gang. Het is vooral een ‘startconcept’.

‘Wat is de planning?’ ‘Wanneer weet ik waar ik aan toe ben?’

In bijlage 1 staat een planning voor de komende maanden. Die planning gaat vooral over het ‘Organiseren en veranderen’ (hoofdstuk 2). Daarnaast bevatten de hoofdstukken 3 (‘Leiderschap & cultuur’) en 4 (‘Planning & control’) allerlei ideeën en aanzetten die we ook met elkaar moeten oppakken. Deels gebeurt dat al in de bijeenkomsten die nu en in de komende maanden staan gepland. Deels ook gebeurt dat in het kader van de verschillende deelprojecten.

Bijlage 1: 'Samen bouwen aan de organisatie van XXXXXX'

Wat willen we bereiken?

- We willen dat het nadenken over en bouwen van de nieuwe organisatie iets van ons allemaal wordt, waar zo veel mogelijk medewerkers actief in zijn, zodat we maximaal gebruik maken van de kennis en kwaliteiten die er bij onze medewerkers zijn.
- We willen dat het maken van de nieuwe organisatie niet gezien wordt als het bedenken en invullen van een structuur, maar als een visie, een verhaal dat richting geeft aan de manier waarop we ons werk doen.
- We willen zicht krijgen op de stand van onze huidige organisaties, afgezet tegen het ideaalbeeld van het organisatieconcept zoals we dat in het voorgaande hebben beschreven.
- We willen weten in hoeverre medewerkers, leidinggevendenden, organisatie al in staat zijn te gaan functioneren volgens dit organisatieconcept of, wat we eerder verwachten, er een doorlopende ontwikkeling, stap voor stap, van teams en leidinggevendenden mogelijk is om dit organisatieconcept steeds beter in de praktijk te kunnen brengen.

Wat gaan we hiervoor doen?

We gaan in gesprek met iedereen, in de hele organisatie en beelden ophalen, in principe bij alle medewerkers.

Uitgaande van de nieuwe hoofdstructuur organiseren medewerkers van de drie gemeenten zich binnen elk van de gebieden in groepen van ongeveer 15 personen, op basis van zo veel mogelijk verwantschap in hun takenpakket.

Soms is de samenstelling voor de hand liggend, bijvoorbeeld een sociaal team, medewerkers financiën of P&O van de drie gemeenten.

Soms is die relatie er nu nog niet en zullen medewerkers elkaar op moeten zoeken om een groep te vormen.

We faciliteren dat door in de projectgroep Mens en Organisatie vooraf een lijst te maken met 35 categorieën, taken waarmee we het grootste deel van het werk dat we als gemeente doen benoemen.

Deze lijst publiceren we met een uitleg op intranet, zodat er voor elke werkgroep iemand 'eigenaar' kan worden en binnen dit taakveld ongeveer 15 collega's kan verzamelen die zich met dit type werk bezighouden.

Er zijn twee voorwaarden:

- Elke medewerker gaat deel uit maken van minstens 1 werkgroep (maar meer dan 1 mag ook) en
- in elke werkgroep zitten collega's uit drie gemeenten.

Deze groepen zullen met elkaar in gesprek gaan, onder leiding van twee 'vreemde' leidinggevers, dus niet de eigen leidinggevende van dat organisatieonderdeel (eventueel aangevuld met andere collega's die geen leidinggevende zijn maar wel belangstelling hebben om deze werkgroepen te gaan begeleiden) en die vooraf goed zijn getraind.

In het gesprek is een van de twee vooral de gespreksleider, de ander observeert meer en legt de opbrengst van het gesprek vast.

De precieze rolverdeling in zo'n gesprek is een kwestie van onderling afstemmen en aanvoelen wat nodig is.

Omdat het gaat om een andere manier van werken, organiseren en leiding geven dan in de huidige organisaties gebruikelijk is, kan iemand die buiten de groep staat, zonder last te hebben van voorkennis over onderlinge verhoudingen of ingesloten patronen zorgen dat het beeld completer en objectiever wordt.

Communicatie

Al deze activiteiten en vooral de bedoeling waarmee we ze organiseren vragen om goede communicatie, gebruik makend van verschillende media: werkoverleggen, intranet, mail, posters en wat maar dienstig is om de boodschap over te brengen en medewerkers aan te zetten tot actie.

Hiervoor hebben we de deskundigheid nodig van onze medewerkers communicatie, zowel van het projectbureau als in de gemeentelijke organisaties.

Deelproject mens en organisatie vraagt de medewerkers communicatie hiervoor een communicatieplan op te stellen dat we steeds afhankelijk van de respons bij kunnen stellen.

We verwachten dat zich ongeveer 35 groepen medewerkers gaan vormen, misschien iets meer.

Blijkt dat de vooraf opgestelde lijst van 35 niet volledig is voor al het werk dat we in de gemeenten doen, dan mogen er ook extra groepen gevormd worden.

We hebben waarschijnlijk genoeg leidinggevers binnen onze drie organisaties om in tweetallen het gesprek in deze groepen te kunnen begeleiden, maar we kunnen deze groep nog aanvullen met andere collega's die belangstelling hebben om deze groepen te gaan begeleiden, dus bemensing is geen probleem.

Train de trainer

Om deze leidinggevers goed voor te bereiden op hun rol als gespreksleider, vormen we ongeveer 8 'interviewgroepjes', begeleid door een externe trainer. Als voorbereiding op hun taak zullen deze groepen drie keer een halve dag bij elkaar komen.

In de intervisiegroep gaan we bij wijze van oefening het gesprek voeren zoals we dat ook met de groepen medewerkers willen gaan doen, zodat we elkaar feedback kunnen geven en zelf ervaren wat zo'n gesprek met ons doet.

Nadat alle gespreksleiders zo zijn getraind, gaan de groepen van ongeveer 15 medewerkers met begeleiding van twee geoefende gespreksleiders zo open mogelijk met elkaar in gesprek.

Voor de gespreksleiders kan het nuttig zijn wat uitnodigende vragen in het achterhoofd te hebben om het gesprek op gang te brengen en zo veel mogelijk input bij de medewerkers op te halen.

Deze gesprekken zullen plaatsvinden in de loop van de maand september, op wisselende tijden en plaatsen.

Dit betekent dat we minimaal 35 bijeenkomsten moeten plannen: locatie, datum, tijd, samenstelling en gespreksleiders.

De organisatie hiervan moeten we goed beleggen, zo mogelijk bij het projectbureau herindeling.

Leiderschap

Na de groepsgesprekken komen we weer bij elkaar in de kleine groepen van leidinggevendenden, met ongeveer 8 personen, onder begeleiding van de externe trainer en in aanwezigheid van één van de drie gemeentesecretarissen.

In deze bijeenkomsten halen we de opbrengsten van de teambijeenkomsten op. Ook praten we door over het begrip situationeel leiding geven, wat is dat, wat vraagt dat en is dat iets voor mij.

Zo willen we ook in beeld krijgen waar de ontwikkelingsbehoefte van leidinggevendenden ligt.

We onderzoeken of men er voor voelt om een intervisiegroep te starten (kan ook met een deel van de groep).

In eerste instantie begeleid door een externe trainer, later meer en meer zelfstandig zodat de groep op eigen kracht door kan gaan.

Het vervolg

Na 15 oktober gaan we vervolgacties inzetten.

Voor de hand ligt het om op- nieuw een gezamenlijke bijeenkomst te organiseren waarin we de opbrengst van bovenstaande activiteiten teruggeven aan alle medewerkers.

Vervolgens kunnen de groepen medewerkers zelf aan de slag gaan met het verder bouwen aan de nieuwe organisatie en vooral aan het onderdeel waar ze (waarschijnlijk) bij gaan horen, waarbij we die bijeenkomsten ook weer kunnen faciliteren met geschikte gespreksleiders.

De NU sessies

Inmiddels zijn er 'NU sessies' gehouden voor alle leidinggevendenden. De informatie die je hier kreeg en het oefenen er mee heb je nodig om aansluitend aan de plenaire bijeenkomsten het gesprek in je team of afdeling te voeren (werkoverleg).

De plenaire informatiebijeenkomsten per gemeente

Deze bijeenkomsten organiseren we in elk geval in alle drie de gemeentehuizen. In overleg met het management van BWRI en IBOR kunnen we daar ook een aparte sessie beleggen. We proberen dit keer de bijeenkomsten aan de rand van de werkdag te houden, in plaats van als lunchbijeenkomst.

De inhoud wordt geleverd vanuit het deelproject Mens en Organisatie. Op het eind van de bijeenkomst is er een nieuwsbrief waarin antwoord wordt gegeven op de belangrijkste vragen van medewerkers.

Aansluitend aan deze plenaire informatiebijeenkomst (duur maximaal 45 minuten) kan elk organisatieonderdeel met de eigen leidinggevende nog een half uur doorpraten, zodat ieders vragen zo goed mogelijk beantwoord kunnen worden.

Bijlage 2: 'Een andere manier van kijken en doen'

Gedurende de laatste decennia zien we op het gebied van de bedrijfsvoering zowel in de praktijk als in de theorie een aantal patronen die wijzen op een fundamentele 'omslag in denken en doen'.

Allerlei maatschappelijke ontwikkelingen vereisen een nieuwe manier van (samen)werken.

Daarnaast lijkt deze omslag ingegeven door teleurstellende resultaten van de vele ingezette verander- en reorganisatieprocessen in deze periode; uit onderzoek blijkt dat 70 % hiervan in de beleving van betrokkenen achteraf mislukt.¹⁷

Uiteraard willen we de nieuwe gemeente XXXXXX daarvoor behoeden en willen we bij het bouwen van de bedrijfsvoering gebruikmaken van de nieuwste inzichten.

Zowel in de praktijk als in de theorie valt waar te nemen dat massaal is en wordt gezocht naar nieuwe aanpakken die in een hogere mate de gewenste resultaten kunnen opleveren.

In de praktijk vertaalt de 'omslag in denken en doen' zich bij veel gemeenten en andere organisaties, organisatieonderdelen / teams en samenwerkingsverbanden in ontwikkelen en veranderprocessen die 'anders' zijn dan vroeger.

De kern ervan is vooral gelegen in pogingen om de 'harde' en 'interne' aspecten van de bedrijfsvoering te verbinden met de 'zachte' en vooral de 'externe' aspecten.

We lichten deze 'andere manier van denken en doen' toe aan de hand van twee sheets. De eerste sheet is die van de zogenaamde organisatieijsberg.

Aan de hand daarvan kunnen we de trends en ontwikkelingen nader duiden en begrijpen.

De tweede sheet is de uitwerking van de organisatieijsberg in een kwadrantenschema met een multiperspectivische benadering: extern – intern / zacht – hard.

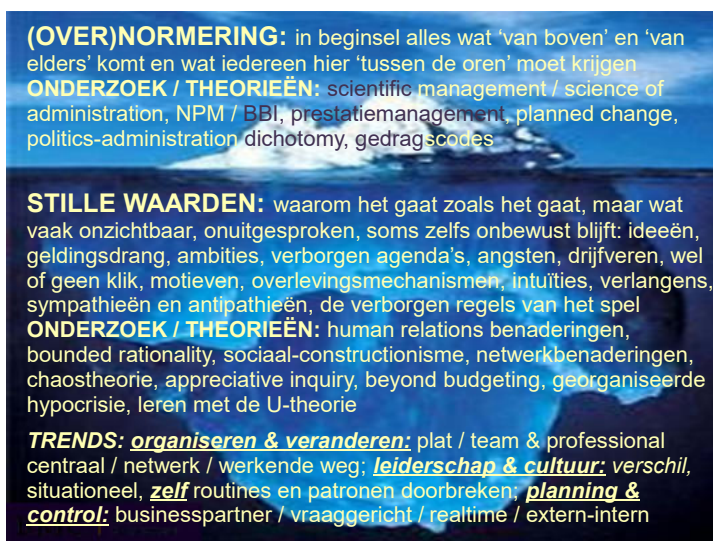
Deze tweede sheet helpt om het gezonde verstand erbij te houden en te voorkomen dat we in ons enthousiasme doorschieten naar een mogelijk eenzijdige benadering.

Ter wille van de leesbaarheid houden we de literatuurverwijzingen beperkt.¹⁸

¹⁷ Zie o.a. Jaap J. Boonstra (red.), *Dynamics of Organizational Change and Learning*, Chichester: 2004.

¹⁸ Zie voor een uitgebreidere behandeling en onderbouwing van de in deze paragraaf genoemde theorieën en concepten: Harrie Aardema, *Voorbij de hypocratie – Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Alphen aan den Rijn 2010.

De organisatie-ijsberg: nieuwste inzichten en trends



Deze eerste sheet betreft de zogenaamde organisatie-ijsberg.

De organisatie-ijsberg is een klassieke metafoor uit de organisatietheorie.

De strekking is: wat we zien van een organisatie – waarbij we zowel aan een bestaande als aan een nieuw te bouwen organisatie kunnen denken – is slechts het topje van de ijsberg, vooral dat wat staat opgeschreven in termen van wat zou moeten en wat hoort, van idealen en van doelen die worden bedacht (het 'wat') en die in het dagelijks werk zouden moeten worden geïmplementeerd (het 'hoe').

Veel gemeenten en andere organisaties vinden het in dat verband belangrijk dat binnen de organisatie 'alle neuzen dezelfde kant op staan': iedereen moet 'het' tussen de oren krijgen en tot uitvoering brengen.

De doelen worden zo meetbaar mogelijk gemaakt, met zo SMART¹⁹ mogelijk geformuleerde prestatie-indicatoren.

Op de verschillende niveaus van de organisatie worden plannen gemaakt en worden rapportages opgesteld, opdat de organisatieleiding kan bepalen in hoeverre de uitvoering wordt gehaald dan wel de koers moet worden bijgesteld: 'Plan-Do-Check-Act'.

Met de 'bovenwaterbenadering' hangen enkele klassieke organisatietheorieën en veranderconcepten samen.

Deze theorieën en concepten waren vooral enkele decennia geleden populair, maar worden in de overheidspraktijk nog steeds volop gepraktiseerd:

- 'Scientific management' en 'Science of administration': vaste regels, procedures, formats die moeten worden nageleefd.

¹⁹ SMART = specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden.

- '*NPM / BBI*':²⁰ er moet meer 'bedrijfsmatig' worden gewerkt; een goede planning & control-cyclus wordt daartoe onmisbaar geacht.
- '*Planned change*': de organisatie(cultuur) kan worden veranderd door de idealen en doelen uit te werken in een planning waarin voor een ieder duidelijk is wat van hem / haar wordt verwacht.
- '*Politics – administration dichotomy*': de top bepaalt (het 'wat'), de rest voert uit (het 'hoe').
- '*Gedragcodes*': ieders rol(model) wordt vastgelegd, ontwikkeld / ingetraind en getoetst ('competentiemanagement').

Wat er in de dagelijkse gang van zaken werkelijk gebeurt – los van wat zou moeten – onttrekt zich voor een groot deel aan de waarneming, ook die van de organisatieleden zelf, maar maakt wel dat 'het gaat zoals het gaat'.

Dit is het, veel grotere, gedeelte van de ijsberg dat onder water zit.

Onder water wordt beleefd hoe betrokkenen er individueel en in kleine groepjes werkelijk over denken – wat per definitie anders is dan wat bovenin wordt verordonneerd en veelal als '*(over)normering*' wordt ervaren.

Dit is de sfeer van de '*stille waarden*':²¹ dat wat vaak onzichtbaar, onuitgesproken, soms zelfs onbewust blijft: ideeën, geldingsdrang, ambities, verborgen agenda's, angsten, drijfveren, wel of geen klik, motieven, overlevingsmechanismen, intuïties, verlangens, sympathieën en antipathieën, kortom: de verborgen regels van het spel.²²

Met de 'onderwaterbenadering' hangen diverse andere, veelal nieuwere organisatie-theorieën en veranderconcepten samen.

Deze theorieën en concepten zijn vooral in de laatste decennia steeds populairder geworden, omdat ze laten zien waarom een eenzijdige werkwijze volgens de 'bovenwaterbenadering' onvoldoende effect heeft en omdat ze nieuwe perspectieven bieden:

- '*Human relations*': benaderingen: het gaat niet om regels en structuren, maar altijd om de juiste persoon op de juiste plaats en om teamwork.
- '*Bounded rationality*': de 'bovenwaterbenadering' veronderstelt rationeel denkende en kiezende individuen, die op basis van zo volledig mogelijke informatie de best mogelijke keuzes kunnen maken (de '*homo economicus*'), maar mensen zijn beperkte wezens, die niet alles kunnen overzien en vooral kijken naar wat ze wel (willen) zien.
- '*Sociaal-constructionisme*': de werkelijkheid bestaat niet, ieder mens ziet weer iets anders en construeert voortdurend in zijn hoofd zijn eigen werkelijkheid, overeenkomend met eigen overtuigingen en drijfveren. Dit proces gaat dag in dag uit door, individueel en in groepen. Dat maakt plannen zo lastig.

²⁰ NPM = New Public Management, BBI = beleids- en beheersinstrumentarium.

²¹ Harrie Aardema, *Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management*, Den Haag 2005 (oratie).

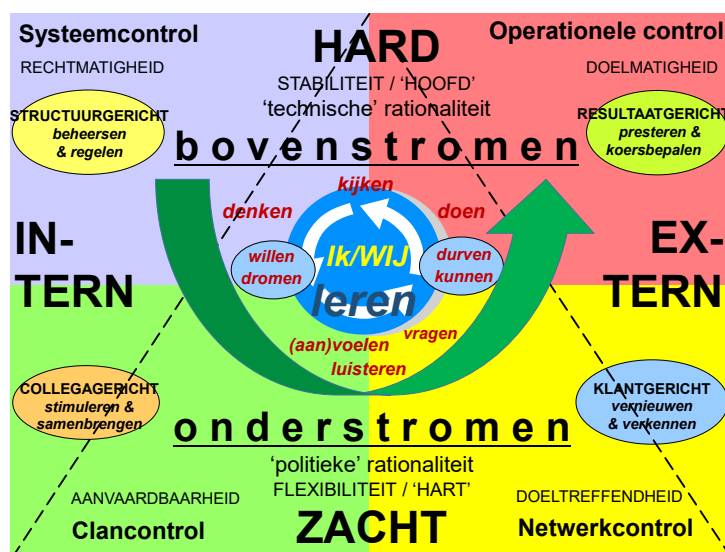
²² Peter Scott-Morgan, *De ongeschreven regels van het spel – Beheers en vernietig de verborgen regels en verwijder de barrières die organisatieveranderingen in de weg staan*, Groningen 1995.

- *'Netwerkenaderingen'*: wat er gaande is staat niet op papier, gebeurt niet achter je bureau en ook niet binnen je eigen afdeling of organisatie, maar voltrekt zich in ketens en netwerken waarin mensen met elkaar communiceren en samenwerken.
- *'Chaostheorie'*: daar waar niet gestuurd en beheerst wordt ('losgelaten'), staan spontaan anderen op om verantwoordelijkheid te nemen. Door deze zelforganiserende en zelfregulerende mechanismen komt alles vaak toch nog redelijk op zijn pootjes terecht.
- *'Appreciative inquiry'*: mensen ervaren wat van boven komt al snel als diskwalificatie ('Wat doe ik niet goed dan?'), waardoor je ze meteen al kwijt bent. Het is effectiever om 'positief waardevol' te onderzoeken en te interveniëren, aan te sluiten bij wat al gaande is qua verandering, waar de energie van mensen zit.
- *'Beyond budgeting'*: het is beter om helemaal niet meer met vooraf vastgestelde budgetten te werken, omdat mensen zich dan vooral daarop richten (budgetgaming, budgetmaximalisatie) in plaats van op de voortdurend veranderende werkelijkheid.
- *'Georganiseerde hypocrisie'*: normen en eisen van boven maken dat mensen doen alsof ze het daarmee eens zijn, maar er intussen het hunne van denken en bij voorkeur blijven doen wat ze zelf belangrijk vinden. Dit zou de sociaal-psychologische verklaring zijn van verschijnselen als 'verkokering', 'eilandencultuur', 'hokjesgeest'.
- *'U-theorie'*: mensen leren pas echt nadat ze zelfkritisch hebben gereflecteerd op hoe ze het zelf doen en wie ze zelf zijn. Pas nadat onderliggende waarden en overtuigingen zijn 'losgelaten' ontstaat de ruimte om andere manieren van denken en doen in overweging te nemen en het anders te gaan doen ('out of the box').

De toegenomen populariteit van de 'onderwaterbenadering' vertaalt zich tegenwoordig onder meer in andere manieren van omgaan (althans de wens daartoe) met burgers en samenwerkingspartners en binnen de eigen organisatie met ondergeschikten: laat ze los, geef ze de ruimte en meer verantwoordelijkheid, leg het niet op maar doe het samen, controleer niet, maar geef vertrouwen en stimuleer, enzovoort.

De 'participatiesamenleving' laat wat dat betreft interessante parallellen zien met bewegingen binnen de bedrijfsvoering van veel organisaties en organisatieonderdelen.

Een multiperspectivische benadering: extern – intern, zacht - hard



In de organisatieontwikkeling van deze tijd en de komende jaren wordt steeds intensiever samengewerkt met burgers en andere personen en organisaties buiten de eigen organisatie.

In de 'onderwaterbenadering' vervagen daarmee de grenzen tussen intern en extern. Het gaat steeds meer om het tot stand brengen en equiperen van 'wisselende coalities' om 'tijdelijke opgaven' het hoofd te bieden.

Daarmee is het dus nodig om de klassieke organisatie-interne spanningsvelden van 'boven water' en 'onder water' van een externe dimensie te voorzien.

Zo ontstaat een kwadrantenschema hard-zacht/intern-extern, tot op zekere hoogte overeenkomend met het klassieke model van de 'competing values' van Quinn & Rohrbaugh.²³

In het plaatje van het kwadrantenschema is de organisatie-ijsberg in de vorm van een stippellijn nog steeds te herkennen, maar zijn vier kwadranten ontstaan die in gezamenlijkheid afdekken wat er allemaal komt kijken bij het inrichten, sturen en beheersen van een organisatie, team of samenwerkingsverband.

Anders dan veel aanhangers van de 'onderwaterbenadering' zeggen we dus niet dat de 'bovenwaterbenadering' niet deugt, het is eerder zo dat beide benaderingen elkaar in een dynamisch evenwicht nodig hebben.

Dit 'multiperspectivisch kijken en denken' kan helpen om een 'eenzijdig doorschieten' naar één der hoeken van het schema te voorkomen, waarmee tegelijk kan worden voorkomen dat de effecten van de inspanningen in de praktijk zullen tegenvallen.

²³ Robert E. Quinn & John Rohrbaugh, A spatial model of effectiveness criteria: towards a competing values approach to organizational analysis, in: Management Science, vo. 29, nr. 3, March 1983, pag. 363 e.v.

Iedere organisatie heeft elementen van elk kwadrant in zich, maar één der kwadranten zal vaak overheersen.

Hetzelfde geldt voor een kleinere groep mensen, zoals een subcultuur binnen de organisatie, maar ook voor individuen.

Bij verschillende personen binnen een groep zullen verschillende kwaliteiten uit het kwadrantenschema aanwezig zijn, maar over het geheel genomen zullen bepaalde kwaliteiten de boventoon voeren.

Deze kwaliteiten bepalen de overheersende cultuur en daarmee soms ook de kwaliteit van functioneren van de groep.

Ter toelichting:

- *Het blauwe kwadrant* staat voor de interne 'bovenwaterbenadering': het denken in normatieve blauwdrukken en de implementatie daarvan door te regelen en te plannen, maar ook – positief –: het bieden van houvast, het verschaffen van duidelijkheid, het omgrenzen van speelvelden.
- *Het rode kwadrant* staat voor het werkende weg 'doen' in relatie tot de buitenwereld, het staat voor 'actie', maar ook voor het inspirerend richting geven (stip aan de horizon), het overtuigen, het performen, het (doen) presteren in overeenstemming met de ingeslagen weg.
- *Het groene kwadrant* is wat mensen intern drijft en onderling bezighoudt. In termen van sturen en beheersen gaat het vooral om de verbinding daarmee, zodat er geen 'gescheiden circuits' ontstaan, maar gezamenlijk wordt opgetrokken.
- *Het gele kwadrant* gaat over het openstaan voor nieuwe ontwikkelingen en vernieuwing die van buiten komen, met inbegrip van interacties met mensen buiten de eigen groep of cultuur. Het gaat hier vooral om vragen, luisteren en experimenteren met het nieuwe.
- *De groene pijl* staat voor de U-theorie.
- *De stippellijn* staat voor de organisatie-ijsberg.

De meest gangbare definitie van control is, kort samengevat: gedragsbeïnvloeding ter bereiking van de organisatiedoelen.

Maar waar wordt het gedrag van mensen in de dagelijkse praktijk vooral door beïnvloed? Het kwadrantenschema kan helpen om te leren zien dat control wat dat betreft meer is dan systeemcontrol alléén:

- *Systeemcontrol*: de poging tot top-down sturing en beheersing van dat waar een organisatie mee bezig is, onder meer door middel van de P&C-cyclus. Deze vorm van control beïnvloedt het gedrag van de organisatieleden slechts weinig.
- *Operationele control*: de dagelijkse sturing en beheersing van een proces op operationeel niveau: wat staat er in mijn agenda, waar moet ik zijn, wat wordt er van mij verwacht? Deze vorm van control beïnvloedt het gedrag van de organisatieleden meer dan systeemcontrol.

- *Clancontrol*: binnen een bepaalde groep (de clan) houden mensen elkaar aan bepaalde manieren van doen op basis van binnen de groep gedeelde normen en waarden. Deze sociale controle beïnvloedt het gedrag van de organisatieleden weer meer dan de operationele control.
- *Netwerkcontrol*: de externe manifestatie van de drie bovengenoemde vormen van control. In samenwerkingsverbanden, ketens en netwerken proberen mensen elkaar ook te houden aan afspraken en manieren van doen, maar dat is veel lastiger dan binnen een organisatie. De band is losser, de onafhankelijkheid van de deelnemers is groter. Dit vraagt extra inspanningen en vaardigheden om de boel bij elkaar te houden.

Bijlage 3: Aangehaalde bronnen / literatuur

Aangehaalde bronnen herindelingsproces

XXXXXXXX

Aangehaalde literatuur

Aardema Harrie, *Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management*, Den Haag 2005 (oratie).

Aardema Harrie, *Naar een spinnenwebconcept – 76 % van alle gemeenten heeft een afdelingenmodel... en nu?*, in: TPC (Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control), december 2010, pag. 4 e.v.

Aardema Harrie, *Voorbij de hypocratie – Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Alphen aan den Rijn 2010

Aardema Harrie, *'Hoe richt ik mijn organisatie (opnieuw) in?' – 'Diep organiseren' met vijf structuurvarianten*, in: B&G november / december 2011, pag. 26 e.v.

Boonstra Jaap J. (red.), *Dynamics of Organizational Change and Learning*, Chichester: 2004.

Hart Wouter, *Verdraaide Zelforganisaties – Op zoek naar het echte verhaal*, te downloaden van: www.verdraaideorganisaties.nl (2016; de tekst is van 2015).

Quinn Robert E. & John Rohrbaugh, *A spatial model of effectiveness criteria: towards a competing values approach to organizational analysis*, in: Management Science, vo. 29, nr. 3, March 1983, pag. 363 e.v.

Scott-Morgan Peter, *De ongeschreven regels van het spel – Beheers en vernietig de verborgen regels en verwijder de barrières die organisatieveranderingen in de weg staan*, Groningen 1995.