



Integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten

*‘Een onderzoek naar de mate waarin de gemeente voldoet aan de voorwaarden
zoals deze zijn gesteld volgens de ideologie van integraal management.’*

Rijssen, juni 2005

Integraal Management bij de gemeente

Rijssen-Holten

Bc. A. van de Maat

Universiteit Twente

Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie

*Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het managementteam van de gemeente
Rijssen-Holten.*

Leden afstudeercommissie:

Dr. J.M. Bos (voorzitter)

Drs. J.A.M. de Kruijf

Adviserend lid:

Mevr. J. Harmsen (gemeente Rijssen-Holten)

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie met de titel 'Integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten'. In het kader van mijn studie Publiek Management aan de Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie (BBT) van de Universiteit Twente heb ik in opdracht van het managementteam (MT) een onderzoek uitgevoerd naar integraal management binnen de gemeente Rijssen-Holten. De resultaten van dit onderzoek zijn in deze scriptie beschreven.

De meerwaarde van de (verdere) implementatie van integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten is, dat de integraal manager sneller over meer kan beslissen en adequater kan handelen, maar tegelijkertijd ook meer verantwoordelijkheid draagt. Integraal management beperkt zich niet alleen tot het managementteam, maar het oefent ook invloed uit op de uitvoerende medewerkers (meer invloed op het werk) en de klanten ofwel de burgers (doordat er minder sprake is van bureaucratisering).

Met het schrijven van deze scriptie is mijn studie Publiek Management aan de Universiteit Twente afgerond. Een periode van twee jaar doorstroom aan de universiteit na mijn opleiding Bestuurskunde aan de Saxion Hogeschool Enschede is daarmee afgesloten. De studie aan de Universiteit is een goede investering geweest die veel heeft opgeleverd, zoals het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden, boeiende collega's ontmoeten en presentaties van professoren bijwonen. Daarnaast heeft het afstuderen in de praktijk van de gemeente Rijssen-Holten mij nog meer inzicht verschaft in de wijze waarop semi-overheden functioneren.

Met dit voorwoord wil ik graag mijn begeleiders van de afstudeercommissie van de Faculteit BBT aan de Universiteit Twente, de heren dr. J.M. (Johan) Bos en drs. J.A.M. (Johan) de Kruijf, bedanken voor de plezierige en kritische, maar ook stimulerende begeleiding. Ook wil ik graag mijn begeleidster mevrouw J. (Judith) Harmsen (hoofd Concernstaf) bedanken voor de leuke en uitdagende opdracht binnen de gemeente Rijssen-Holten. Voorts zou ik graag alle collega's van de gemeente Rijssen-Holten, waaronder speciaal mevrouw J. (Jeanet) Nissink, mevrouw H. (Hemo) Jorna en de heer T. (Thijs) Groot willen bedanken voor zeer plezierige tijd en ondersteuning tijdens mijn afstuderen.

Tenslotte gaat mijn dank uit naar mijn ouders John en Marjan en mijn vriendin Wendy voor de tijd en financiële steun die zij mij hebben gegeven om alsnog een vervolgstudie aan de Universiteit te kunnen afronden.

A. van de Maat
Rijssen, mei 2005.

Samenvatting

Binnen de gemeentelijke organisatie is er een kloof ontstaan tussen het theoretische concept ‘integraal management’ (*‘wat maakt integraal management specifiek’*) en de gemeentelijke besturingsfilosofie (*‘wat willen we zijn’*). Een tweede probleem, ontstaan na de implementatie van integraal management, is de kloof tussen enerzijds het theoretische kader (Integraal management: *‘hoe behoren we te zijn’*) en de huidige organisatorische situatie (*‘hoe werken we nu’*). Voor de gemeente Rijssen-Holten zou dit kunnen betekenen dat in hedendaagse praktijk de medewerkers (in alle lagen van de organisatie) er verschillende werkwijzen op na kunnen houden. Zo is er een categorie medewerkers ontstaan die volgens de ideologie ‘integraal management’ handelt en een categorie die nog steeds vast houdt aan de meer traditionele werkwijzen. Dit laatste kan leiden tot verkokering en versnippering van de managementstructuur van de gemeente.

Dit onderzoek geeft inzicht in integraal management, in haar verschillende beleidscomponenten, en geeft aan in hoeverre thans invulling wordt gegeven aan integraal management bij de gemeente.

Als onderzoeksmethode is gekozen voor interviews en het uitzetten van vragenlijsten. In totaal zijn er vijfenveertig vragenlijsten onder zowel uitvoerende medewerkers als leidinggevenden uitgezet. De vragenlijst is steekproefsgewijs aselekt daartoe schriftelijk en onbegeleid voorgelegd aan de medewerkers uit de salarisklasse acht tot zestien. In totaal zijn er zesentwintig vragenlijsten retour ontvangen. Dit is een respons van 58%. Daarnaast zijn er tien leidinggevenden (twee sectorhoofden, zes afdelingshoofden en twee MT-leden) geïnterviewd.

Het onderzoek bestaat uit twee delen, een theoretische deel en een empirisch deel. Met betrekking tot het eerste deel van het onderzoek zijn er twee onderzoeksvragen geformuleerd. De eerste onderzoeksvraag (uit hoofdstuk drie) luidt: *Wat wordt er specifiek verstaan onder integraal management?* De tweede onderzoeksvraag uit hoofdstuk vier luidt: *Welke voorwaarden worden door integraal management aan de inrichting van een gemeentelijke organisatie gesteld?* De sociotechnische systeemtheorie heeft als theoretische basis voor het concept integraal management gefungeerd. De geformuleerde voorwaarden uit hoofdstuk vier zijn in een onderzoeksmodel geplaatst. In hoofdstuk vijf worden vervolgens de elementen uit het onderzoeksmodel in de praktijk van de gemeente Rijssen-Holten beschreven. Daarmee wordt in hoofdstuk vijf de laatste onderzoeksvraag beantwoordt, deze luidt: *Op welke wijze geeft de gemeente Rijssen-Holten thans invulling aan integraal management?* In hoofdstuk zes worden vervolgens de conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan. Afsluitend wordt in hoofdstuk zeven het theoretisch kader en de gekozen onderzoeksmethode bekritiseerd.

Hoofdstuk drie is een eerste kennismaking met het concept integraal management. Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag: *‘Wat wordt er specifiek verstaan onder integraal management?’* Volgens de literatuur is er sprake van een gecoördineerd veranderingsbeleid waarin zowel de structuur, de

strategie als de cultuur worden toegepast aan de veranderende eisen van de gemeentelijke (externe) omgeving. Deze aspecten van integraal management dienen in (directe) samenhang gezien te worden. Dit betekent dat de inrichting van de gemeentelijke organisatie moet veranderen. Managers zijn niet langer alleen verantwoordelijk voor wat er aan meetbare prestaties uit hun organisatie, dienst of afdeling komt (zoals de kwaliteit van dienstverlening: de outputs), maar zijn ook verantwoordelijk voor alle middelen die daarvoor worden ingezet: de zogenaamde *‘PIOFAH’* (personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting: de inputs). De verandering van de besturingsstructuur brengt dus een andere wijze van leidinggeven in de gemeentelijke organisatie. Het lijnmanagement krijgt daarbij meer verantwoordelijkheden en de samenwerking tussen het lijn- en stafmanagement wordt sterker. Daarentegen wordt de hiërarchische verhouding tussen de managers en personeel kleiner.

In hoofdstuk vier wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord, deze luidt: *‘Welke voorwaarden worden door integraal management aan de inrichting van een gemeentelijke organisatie gesteld?’* In dit hoofdstuk is kennisgemaakt met de gestelde voorwaarden aan integraal management. Met de sociotechnische systeemtheorie als uitgangspunt en met behulp van de theoretische basis van integraal management zijn de voorwaarden in dit hoofdstuk geformuleerd. Vervolgens is in hoofdstuk vijf de derde onderzoeksvraag beantwoord. Deze vraag luidt: *Op welke wijze geeft de gemeente Rijssen-Holten thans invulling aan integraal management?* De in hoofdstuk vier geformuleerde voorwaarden worden vervolgens vergeleken met de conclusies uit hoofdstuk vijf.

De eerste voorwaarde volgens de ideologie van integraal management is dat er sprake dient te zijn *van integratie van outputsturing en beheer van de daarvoor benodigde productiemiddelen*. Binnen de sectoren en afdelingen van de gemeente Rijssen-Holten wordt er onvoldoende gedacht vanuit de basisgedachte van integraal management, ofwel de procesgedachte: *‘van input - naar - verwerking - naar - output’*. Het is de kunst en kunde voor de afdelingshoofden als integraal manager om eenduidige en meetbare prestaties te definiëren, waarmee in de vorm van kengetallen een toetsbaar verband tussen middelen en prestaties (efficiency/ doelmatigheid) kan worden vastgesteld. Dit laatste gebeurt dus vrijwel niet bij de gemeente en daardoor mist zij aanknopingspunten voor een optimale bedrijfsvoering.

De tweede voorwaarde uit het onderzoeksmodel geeft aan dat *de integraal managers verantwoordelijkheid moeten zijn voor de resultaten (outputs) van hun organisatieonderdeel*. Allereerst viel er op dat er onduidelijkheid bestaat over wie nu eigenlijk de integraal managers zijn. Ten tweede, aangezien de begrotingssystematiek van de gemeente Rijssen-Holten nog onvoldoende gericht is op output (op resultaatnormen; met uitzondering van de prestatie-indicator ‘briefafhandeling’), is het niet onlogisch dat de afdelingshoofden deze vooral inputgerichte systematiek overnemen in hun afdelingsplannen. Het afdelingshoofd als integraal manager kan zodoende voornamelijk verantwoordelijk worden gesteld voor de inputgerichte variabelen (productiemiddelen) en niet voor de

output. Voor het volledig doorvoeren van integraal management en integraal leidinggeven is dus een meer outputgerichte oriëntatie binnen de gemeente noodzakelijk.

De derde voorwaarde die volgens de ideologie van integraal management geldt is *dat het strategische beleid moet worden gerealiseerd o.g.v. verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zo laag mogelijk in de organisatie zijn gedelegeerd*. Het strategisch beleid van de gemeente Rijssen-Holten bestaat uit een aantal onderdelen die de vertaling van de missie en de doelstelling zijn. Deze vormen grotendeels een samenhangend geheel. Volgens de afdelingshoofden is het juist belangrijk dat het MT in het kader van integraal management de globale richtlijnen opstelt, maar de invulling overlaat aan allereerst de afdelingshoofden en daardoor indirect aan de uitvoerende medewerkers. Het integrale karakter van integraal management bestaat wel in theorie (besturingsfilosofie), maar mist in de uitvoering van de strategische (globale) richtlijnen van het MT.

De vierde voorwaarde stelt dat *het primair proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid moet worden geïntegreerd en doorvertaald in concrete doelstellingen*. Volgens de respondenten is er weliswaar sprake van integratie van het primair proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid op strategisch niveau, maar wordt dit nog te weinig concreet doorvertaald in duidelijke doelstellingen in het concernplan en afdelingsplan. De beleidsvoornemens met betrekking tot het PIOFAH-beleid worden volgens de leidinggevendenden en de medewerkers nog te strak en te veel centraal (door de concernstaf) beheerd en gestuurd. Dit laat vervolgens weinig ruimte over voor eigen beslissingen van de afdelingshoofden (als integraal managers). De integraal manager zou verantwoordelijk moeten zijn voor de resultaten van publieke taken en diensten, middelen, organisatie en personeel binnen zijn organisatieonderdeel. Toch mist de integratie van deze vier gebieden en zijn deze niet concreet genoeg vertaald in doelstellingen met daaraan gekoppeld prestatie-indicatoren: kwaliteit (uitvoering en output), efficiency (transparant en doelmatig inzetten van de middelen), flexibiliteit (procesgericht en marktgericht inrichten van de gemeente), en competentie (klantgerichtheid en resultaatgerichtheid van het personeel).

Als vijfde voorwaarde geldt *dat de afdelingen en functionarissen moeten beschikken over de nodige beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid*. Aangezien integraal management de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van hoog naar laag vereist, worden strenge eisen gesteld aan de kwaliteit en duidelijkheid van de delegatie of mandatering. Vooral de laatste ‘eis van duidelijkheid’ laat binnen de gemeente nog te wensen over. Uiteraard moet wel opgemerkt worden dat de informatievoorziening op het gebied van personeel en financiën niet goed geschikt is voor het ondersteunen van budgethouders of afdelingsniveau. De comptabiliteitsvoorschriften voor de gemeente staan daarin kennelijk de vorming van integrale apparaatbudgetten op afdelingsniveau in de weg. Immers, de gemeentelijke begroting is onvoldoende op output gericht. Het proces waarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden (vrijheden) zo laag mogelijk in de organisatie neergelegd worden en outputsturing plaats vindt is een proces dat al wel aandacht krijgt, maar waarvan het MT verwacht dat dit gaande weg meer vorm zal krijgen.

De zesde voorwaarde van integraal management *is dat de afdelingen en functionarissen moeten beschikken over de noodzakelijke regelcapaciteit*. Voor de gehele gemeente Rijssen-Holten geldt dat de werkverdeling en planning meestal door de medewerkers van de afdeling zelf wordt bepaald. Dit gebeurt dan wel vaak in overleg met het afdelingshoofd. De afdelingshoofden hebben volgens het gros van de respondenten echter weinig regelvermogen ofwel externe regelcapaciteit. De afdelingshoofd slibt vaak dicht onder vaste regels, procedures en de (te) grote sturende en toetsende rol van de concernstaf waardoor hij geen kant op kan.

De zevende voorwaarde is dat er *een nauwe(re) samenwerking tussen staf en lijn* aanwezig moet zijn (d.m.v. paralleliseren, segmenteren en vergroting van de regelcapaciteit). De gemeente Rijssen-Holten kent een organisatie waarin decentraal geplaatste stafafdelingen die nog niet volledig voor de decentrale managers (afdelingshoofden) werken en een centrale concernstaf die het topmanagement ondersteunt in de vorming en het onderhoud van het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden die niet aan de decentrale managers zijn gedelegeerd. Zowel centraal als decentraal worden de beslissingen eigenlijk niet door de decentrale managers genomen, maar door de specialistische medewerkers van P&O. Uit het onderzoek bij de gemeente blijkt dat de medewerkers en hoofd concernstaf opereren als specialisten en consulteren, maar vooral verplichten de decentrale managers met betrekking tot het oplossen van sociale vraagstukken en beslissingen met personele consequenties.

De laatste voorwaarde heeft betrekking op veranderingsmanagement ofwel het proces van veranderen bij de implementatie van bijvoorbeeld het concept integraal management. *Er dient een consistente en evenwichtige afstemming tussen de zeven S-en aanwezig te zijn*. De zeven S-en (Strategie, Structuur, Systemen, Stijl, Staf, Speciale vaardigheden en Samenbindende waarden/cultuuromslag) ofwel bouwstenen van de gemeentelijke organisatie worden nog niet door elke (integraal)manager herkend als belangrijkste onderdelen van zijn sector of afdeling. De eenvoud is verraderlijk. Immers, alle aandachtsgebieden ofwel S-en hangen nauw met elkaar samen. Het heeft met oog op deze context bijvoorbeeld weinig zin om, zoals dat bij de gemeente Rijssen-Holten m.b.t. integraal management het geval is, een goede strategie geformuleerd te hebben, terwijl de middelen niet onder controle zijn. De uitvoering van de strategie zal dus vastlopen omdat de interne organisatie niet kan volgen. Er zal duidelijkheid moeten komen (stijl, patroon, e.d.) met betrekking tot wat er van de afdelingshoofden en van het concept integraal management mag worden verwacht. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente (MT) onvoldoende aandacht heeft voor deze S-en en in bijzonder de factor scholing en het ontwikkelen van vaardigheden, of er te laat aan denkt bij veranderingsprocessen.

In dit onderzoek is getracht een antwoord te vinden op de vraag *in hoeverre er overeenkomst bestaat tussen de theoretische uitgangspunten van integraal management en de toepassing van integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten*. Op grond van de bevindingen en de theorie uit dit onderzoek kan er geconcludeerd worden dat aan de meeste voorwaarden (uit hoofdstuk vier) die gesteld worden aan de inrichting van de gemeentelijke organisatie niet of gedeeltelijk wordt voldaan.

De implementatie van het concept integraal management in de praktijk van de gemeente Rijssen-Holten voldoet daarmee grotendeels niet aan de ideologie van integraal management. De factor ‘duidelijkheid’ rondom integraal management en betekenis daarvan voor de gemeentelijke structuur wordt door de meeste respondenten als onvoldoende ervaren. De aanstelling van integraal managers zoals dat in de besturingsfilosofie gebeurd is veelal niet in dergelijke vorm in de praktijk (inrichting) van de gemeente terug te vinden. Zo delen de sectorhoofden en de afdelingshoofden niet altijd dezelfde mening als het gaat om de vraag ‘wie de integraal managers zijn’. Ook heerst er onduidelijkheid over de vraag in hoeverre de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de organisatie zijn gedelegeerd. De afdelingshoofden vragen om meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar raken beklempt in de strenge kaders die door de concernstaf worden gemaakt. Ook het afrekenen op de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden is zeer lastig tot bijna onmogelijk aangezien het systeem van outputsturing (afrekenen op resultaten) ontbreekt. De begroting, het concernplan, de afdelingsplannen en budgetten zijn veelal inputgericht in plaats van outputgericht. Een laatste belangrijk element waar de gemeente de plank nogal eens mis slaat is dat er onvoldoende aandacht wordt besteed aan het begeleiden en ondersteunen bij veranderingsprocessen. De veranderingen zijn zonder enige vorm van opleiding, ontwikkeling van speciale vaardigheden en coaching (voor continuïteit van de verandering) vaak gedoemd te mislukken. Men keert al snel terug naar de dagelijkse gang en traditionele wijze van werken.

Dit betekent dus dat het MT haar plannen ten aanzien van toekomstige veranderingen (reorganisatie) zal moeten bijstellen richting de geformuleerde voorwaarden, zodat de kans op het succesvol verder implementeren van integraal management zal toenemen. Het is daarom aan te bevelen aandacht te besteden aan deze voorwaarden. Met name aandacht schenken aan de decentralisatie van regelmogelijkheden en verantwoordelijkheden, het afleggen van verantwoordelijkheden, het begeleiden (opleiding en coaching) van veranderingen, de invoering van outputsturing, de samenwerking tussen staf en lijn en vooral de duidelijkheid rondom het concept integraal management.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
H.1. De gemeente Rijssen-Holten	10
1.1 Inleiding	10
1.2 De gemeente Rijssen-Holten	10
1.3 Dienstenpakket en de klanten	11
1.4 Aansturing en organisatorische inrichting	11
1.4.1 Huidige sturing en werkwijze	11
1.4.2 Reorganisatie	13
1.5 Stichting Beleid en Beheersinstrumenten (BBI)	14
1.6 Dualisme	15
1.7 Besturingsfilosofie	16
1.7.1 Missie	16
1.7.2 Strategische visie	16
1.7.3 Doelstelling(en)	17
1.8 Leeswijzer	17
H.2. Onderzoeksopzet	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Aanleiding	19
2.3 Doel van het onderzoek	20
2.4 Theoretisch kader	21
2.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen	21
2.5.1 De onderzoeksvragen	22
2.6 Type onderzoek en onderzoeksopzet	22
2.7 Belang van het onderzoek en wetenschappelijk relevantie	23
H.3. Integraal management	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Klassieke theorieën	24
3.3 Twee klassieke productiestructuren	27
3.4 Overeenkomsten van klassieke theorieën en beperkingen van structuren	28
3.5 Integrale benadering	30
3.5.1 Aanleiding tot het containerbegrip ‘integraal management’	30
3.5.2 De klassieke integrale benadering	30
3.5.3 De moderne integrale benadering	31
3.6 Containerbegrip: integraal management	34
3.6.1 Het begrip ‘Integraal’	34
3.6.2 Visies op integraal management	34
3.6.3 Kern van integraal management	35
3.6.4 Integraal versus integrerend management	36
3.7 Conclusies	38
H.4. Integraal management: voorwaarden	40
4.1 Inleiding	40
4.2 Sociotechnische systeemtheorie als uitgangspunt	40
4.3 Gestelde voorwaarden aan de invoering van integraal management	41
4.3.1 Organisatie als ‘open systeem’	42
4.3.2 Het structuurbegrip	43
4.3.3 Hoofdlijnen van integrale sociotechnische ontwerpleer	44
4.4 Ideaalconcept: Integraal management in de praktijk	45
4.4.1 Complexiteitsreductie	46

4.5 Integraal management bij de gemeentelijke overheid	48
4.5.1 Overheidsspecifieke aandachtspunten	50
4.6 Implementatiemodel voor integraal management	56
4.7 Conclusies	62
H.5. Integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten	65
5.1 Inleiding	65
5.2 Doel van de casestudie	65
5.3 Onderzoeksmodel	65
5.4 De resultaten van het onderzoek	68
5.4.1 Outputsturing en beheer van productiemiddelen	69
5.4.2 Integraal managers	73
5.4.3 Strategisch beleid en delegatie van verantwoordelijkheden	74
5.4.4 Integratie van de beleidsterreinen	77
5.4.5 Beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid	79
5.4.6 Regelcapaciteit (regelmogelijkheden)	82
5.4.7 Samenwerking tussen staf en lijn	84
5.4.8 Veranderingsmanagement	87
5.5 Stand van zaken bij de gemeente Rijssen-Holten	94
5.6 Conclusies	102
H.6. Conclusies en aanbevelingen	105
6.1 Inleiding	105
6.2 Integraal management bij de gemeente	105
6.3 Aanbevelingen	109
H.7. Reflectie op het onderzoek	112
7.1 Inleiding	112
7.2 Reflectie op theoretisch kader	112
7.3 Reflectie op de onderzoeksmethode	116
Bijlagen:	
- Bijlage 1: opzet interviews en vragenlijsten	119
- Bijlage 2: resultaten Matrixonderzoek AvdM 2005	126
- Bijlage 3: de Durham-case	129
Literatuurlijst	130

H.1. De gemeente Rijssen-Holten

1.1 Inleiding

In de loop van de jaren tachtig heeft de publieke sector te maken gehad met een veranderende omgeving. De overheid kreeg te maken met een bezuinigings- en afslankingsgolf in het begin van de jaren tachtig. De publieke sector moest steeds meer gaan presteren met minder (financiële) middelen. Mede door deze ontwikkelingen is ook de relatie tussen overheid en haar burgers aan veranderingen onderhevig. *‘De klant is Koning’*. De burgers worden mondiger en stellen steeds grotere eisen aan de overheid en stellen het falen van de overheid steeds meer aan het licht.

Het gevolg van deze veranderingen in de omgeving van de overheidsorganisatie was dat de klassieke organisatievormen (modellen), zoals het bureaucratische model van Weber en de scientific managementtheorie van Taylor, marginaliseerde. Daarvoor kwamen nieuwe organisatiestructuren en gedachten in de plaats. De hedendaagse managers in bedrijven en de managers, sectorhoofden en afdelingshoofden in de gemeente betrekken vaak stelling op hun eigen specifieke beleidsdomeinen in deze nieuwe organisatiestructuren. *‘Ze hebben weinig oor voor de problemen die hun collega’s signaleren of ondervinden’* (Doorewaard, 1992, p. 9). De situatie wordt in de hand gewerkt door het feit dat er in veel bedrijven, zo ook in gemeenten, sprake is van hiërarchische ordening in beleidsgebieden. Binnen deze probleemsituatie is er sprake van een *‘verkokerde managementstructuur’* (Doorewaard, 1992, p. 9). Een ook veel besproken probleem binnen overheidsorganisaties is de *‘aspectmatige aanpak van organisatievraagstukken’* (Doorewaard, 1992, p. 9).

In het licht van deze ontwikkelingen werd er een nieuw productieconcept *‘intergraal management’* geïntroduceerd, dat het tegengestelde van de traditionele aspectmatige werkwijze moet gaan vormen. Dit onderzoek geeft inzicht in integraal management, in haar verschillende beleidscomponenten, en geeft een praktijkgerichte eerste handreiking van integrale beheersing. Het onderzoek naar integraal management is uitgevoerd binnen de gemeente Rijssen-Holten.

1.2 De gemeente Rijssen-Holten

Nederland kent ongeveer vijfhonderd gemeenten. Het aantal gemeenten is sinds de jaren zeventig kleiner geworden doordat gemeenten gedwongen werden samen te gaan. Zo zijn ook op 1 januari 2001 de gemeenten Rijssen en Holten samengegaan in de gemeente *Rijssen-Holten*. De gemeente Rijssen-Holten heeft ongeveer 36.000 inwoners en telt vandaag de dag ongeveer 310 ambtenaren. De gemeente wil vooral na de gemeentelijke herindeling een sterk vernieuwende gemeente zijn worden, te beginnen met een toekomstig nieuw gemeentehuis. De tijd van statische organisaties is voorbij. De gemeentelijke omgeving en maatschappij veranderen razendsnel. Het gemeentelijke beleid werd meer en meer gebaseerd op een stevig draagvlak door communicatie en interactie met de burgers en belanghebbende organisaties centraal te stellen.

1.3 Dienstenpakket en de klanten

Burgers worden gezien als klanten van de gemeentelijke organisatie. De klanten, maar ook de producten van de gemeente Rijssen-Holten laten zich kenmerken door een grote mate van diversiteit. Het brede en zeer complexe scala aan producten van een geboorteaangifte, paspoort, bouwvergunning, huursubsidie tot aan meer abstractere producten, zoals het bieden van organisatie- en maatschappelijke adviezen, worden via de gemeentewinkel / publieksbalie en diensten van de gemeente geregeld. Dit is essentieel voor het slagen van het gemeentelijke diversiteitbeleid, immers de communicatie met de burgers staat hierbij centraal. Veel gemeentelijke taken zijn uitvoerend, andere diensten richten zich op de voorbereiding of uitwerking van het gemeentelijke beleid.

De klantengroepen van deze gemeentelijke producten en diensten zijn zeer uiteenlopend: burgers, bestuur, interne gemeentelijke diensten (afdelingen), concern, publieksrechtelijke instellingen, onderwijsbestuur, en overheidsorganisaties. In het diversiteitbeleid van een gemeente worden door middel van klantprofielen deze groepen onderscheiden. De gemeente kent een tweetal categorieën dienstverlening. Allereerst de *‘afzonderlijke klanten’*. Deze klanten *‘willen iets’*, en het initiatief ligt daar bij de externe klanten (burgers, bedrijven, en instellingen). De succesfactoren voor de gemeentelijke organisatie ten aanzien van deze klanten zijn de klantgerichte en toegankelijke presentatie, de *‘vraag-achter-de-vraag’* (logische samenhang) te herkennen, de korte doorlooptijden, het actief verantwoording afleggen over de voortgang van de afwikkelingsprocedures, en de aandacht voor tevredenheid vanwege de grote mate van servicegevoeligheid van de producten en diensten.

Een tweede categorie dienstverlening zijn de werkzaamheden ten behoeve van het *‘algemeen belang’* (zoals minimabeleid, bestemmingsplannen en dergelijke) en deze komen bijna nooit voort uit expliciete vragen van externe afnemers (Roos, c.s., 2000, p. 6). Het is de ambitie van het gemeentebestuur zelf om dit type werkzaamheden uit te voeren (al dan niet gestimuleerd door wetgeving).

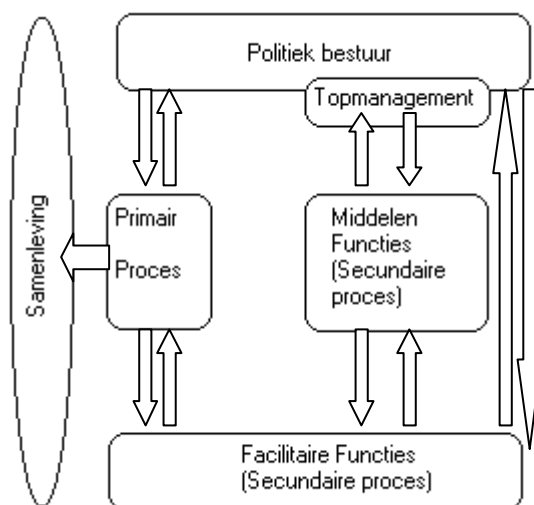
1.4 Aansturing en organisatorische inrichting

1.4.1 Huidige sturing en werkwijze

Alvorens een beschrijving te geven van het organisatiemodel van de gemeente Rijssen-Holten is het wenselijk eerst een beschrijving te geven van de huidige wijze van organiseren en werken in een doorsnee overheidsorganisatie. Figuur 1 (Eenhoorn, 1999, p. 28) geeft een duidelijk beeld van de hedendaagse praktijk in een doorsnee overheidsorganisatie.

Het hoogste orgaan van een gemeentelijke organisatie is het politiek bestuur (de gemeenteraad). Naast dit bestuur functioneert meestal een directie of een managementteam dat in goede wisselwerking met het politiek bestuur zorg draagt voor een goede uitvoering van het beleid. Volgens Eenhoorn is de plaats en de positie van het topmanagement niet altijd even helder (1999, p. 28). Vaak ligt dit bestuur volgens hem dicht tegen het bestuurlijk opereren aan. De hedendaagse praktijk laat immers zien dat de politieke verantwoordelijkheid en de leiding van de organisatie niet altijd voldoende

wordt gescheiden: het gevolg daarvan is dat het nog al eens voorkomt dat het politiek bestuur zich met de dagelijkse gang van zaken in de organisatie bemoeit.



Figuur 1: Huidige sturing overheidsorganisaties.

Het primair proces omvat alle taken die aan het bestuur zijn overgedragen. In het primair proces is dus alles, wat met de doelstelling van de organisatie te maken heeft, geconcentreerd. Naast het primaire proces onderscheidt Eenhoorn (1999, pp. 28-29) ook een secundair proces, namelijk de middelenfuncties en de facilitaire functies. De middelenfuncties bestaan meestal uit Financiën, Personeel en Organisatie. Een belangrijk kenmerk van dit secundair proces is dat zij een belangrijke sturende rol richting het primaire proces (het takenpakket) vervult. De middelenfuncties zijn bepalend in de sturing van de organisatie. Immers, namens het bestuur houden deze functies zich bezig met het adviseren over en het verdelen en controleren van de middelen die de primaire- en secundaire processen gebruiken om hun taken te kunnen uitvoeren. Via deze middelenfuncties vindt op basis van het politiek overeengekomen beleidsplan (zie paragraaf 1.6 – BBI-instrumentarium) het proces van verdeling en sturing plaats. De facilitaire functies zijn de huisvesting en inrichting, de informatievoorziening en informatieverzorging. Deze functies hebben een ondersteunende karakter en hebben meestal geen wezenlijke invloed of sturing op het primaire proces van de organisatie. Uiteindelijk komen er voorstellen vanuit het primaire proces, waar ook de middelen aan de orde zijn. Deze voorstellen lopen vervolgens weer terug ter toetsing via de middelenfuncties naar het bestuur ter besluitvorming. Eenhoorn spreekt hier van een bureaucratische slag die extra vertragend werkt. Het primaire proces heeft haar eigen overleglijnen met het bestuur, de politiek over de prioriteitstelling en de wijze waarop het externe beleid vormgegeven en uitgevoerd moet worden.

Een laatste component is de facilitaire dienstverlening. De facilitaire dienstverlening maakt onder dezelfde condities, op basis van de toegewezen middelen, afspraken met het bestuur of directie (MT) over de uitvoering en de gewenste dienstverlening naar haar klanten (burgers, bedrijven, en dergelijke). Dit proces wordt ook wel het ‘different proces’ (Eenhoorn, 1999, p. 29) genoemd. Met het bestuur en de directie worden (zonder directe inbreng van het primaire proces) afspraken gemaakt

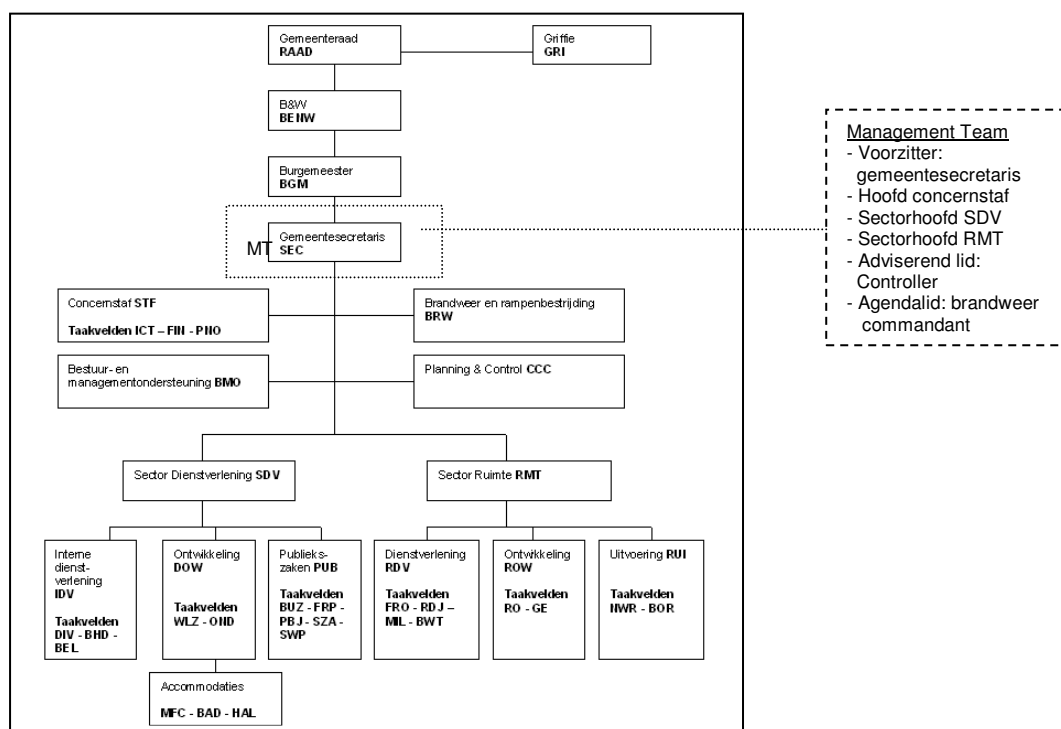
over de omvang, aard en kwaliteit van de te leveren dienstverlening. Op basis van deze grondslag vindt de dienstverlening plaats aan het primaire proces.

1.4.2 Reorganisatie

De gemeente Rijssen en Holten reageerde op de reeds genoemde ontwikkelingen door samen te gaan in één gemeente en door veranderingsprocessen in te voeren. Het zou hierbij gaan om veranderingen van *structurele, politieke en technische* aard. De gemeente Rijssen-Holten moest als gevolg van de gemeentelijke herindeling in 2001 eens goed kijken naar haar (traditionele) manier van denken en handelen. Immers, de gemeente wilde op de veranderende omgeving en ontwikkelingen adequaat anticiperen. Dit vraagt om het sturen op hoofdlijnen, managers die *integraal verantwoordelijk* zijn en een nieuwe organisatiestructuur met vergaande decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden (Bestuursfilosofie, 2002).

Sectorenmodel ofwel concern-diensten-model

De gemeente Rijssen-Holten start als reactie op de snel veranderende maatschappij en omgeving, en naar aanleiding van de gemeentelijke herindeling in 2001, met de herstructurering van haar organisatie.



Figuur 2: Organogram van de gemeente Rijssen-Holten, oktober 2004.

Het voorheen gehanteerde secretariemodel ofwel ‘secretarie-dienstenmodel’ (Hiemstra, 1999, p.52) van de gemeente Holten betekende dat de plaats van een afdeling in het beleidsproces het uitgangspunt vormt voor de inrichting van de ambtelijke organisatie van de gemeente. Beleidsvoorbereiding en ondersteuning van college van B&W vonden plaats op de secretarie (het ambtelijk apparaat), en de diensten en bedrijven werden veelal gezien als uitvoerende eenheden. Ondanks dat deze

gemeentelijke diensten in deze periode direct het college van B&W adviseerden, hadden deze adviezen toch meer het karakter van een preadvies. Op het secretariaat werd het advies vertaald naar een volledig advies, dat vervolgens weer voor besluitvorming aan het college van B&W werd voorgelegd. In de praktijk spreekt men hier ook wel van een *‘advies-op-advies-systeem of tweefasestructuur’* (Hiemstra, 1999, p.50). De gemeente Rijssen hanteerde in de jaren voor de gemeentelijke herindeling in 2001 het zogenoemde vier-sectorenmodel. In het reorganisatieproces als gevolg van de gemeentelijke herindeling met de gemeente Holten en in antwoord op verschillende ontwikkelingen die gepaard gingen met veel kritiek op het gehanteerde secretariemodel in Holten, werden de twee gemeentelijke organisatiemodellen tot één geharmoniseerd. In 2001 werd zodoende besloten het *‘sectorenmodel ofwel concern-diensten-model’* (Hiemstra, 1999, p.57) te introduceren in de (nieuwe) gemeente Rijssen-Holten. Het sectorenmodel van de gemeente Rijssen-Holten kreeg twee sectoren, de sector Dienstverlening (SDV) en de sector Ruimte (RMT).

1.5 Stichting Beleid en Beheersinstrumenten (BBI)

‘Het gemeenterecht leek lang een rustig bezit. De Gemeentewet werd vaak genoemd als hét voorbeeld van een goed doortimmerde organieke wet die de tand des tijds goed heeft doorstaan.’

(A.H.M. Dölle, Bestuursforum, oktober 2001).

Binnen het gemeenterecht zijn er een aantal grote herzieningen geweest. Zo heeft er in het jaar 1994 een belangrijke wijziging in de gemeentewet plaats gevonden. Deze algemene herziening van de gemeentewet had de versterking van de positie van de raad bij de beleidsbepaling ten doel gesteld, maar liet eveneens de hoofdstructuur van het gemeenterecht een ongewijzigd bestaan leiden. Deze ontwikkeling sloeg in de jaren erna toch om in een cultuur waarin *‘dualisme’* (2002) meer en meer centraal kwam te staan en het monistisch stelsel werd gemarginaliseerd. De verwerkelijking van deze cultuurverandering liep rechtstreeks via het regeerakkoord van 1998 en de Commissie-Elzinga naar het voorliggende wetsvoorstel.

In de jaren na de herziening van de gemeentewet in 1994 kreeg de gemeentewet een aantal vernieuwde en nieuwe artikelen die handelen over *doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid*. Deze artikelen geven voor de gemeenteraad een basis om te kunnen bepalen of de gemeente deze zaken 'onder controle' heeft. Naast de reeds bestaande controle op rechtmatigheid kreeg de *‘doelmatigheidscontrole’* een wettelijke grondslag in de gemeente. Deze wettelijke grondslag vertaalt naar artikelen in de Gemeentewet moesten in samenhang worden gezien met de andere, nieuwe artikelen in de regelgeving die erop zijn gericht de positie van de gemeenteraad op het terrein van de financiële functie te versterken. Het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (dat het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 vervangt) schrijft een nieuwe, duale, opzet van de begroting en de jaarstukken voor met ingang van het begrotingsjaar 2004.

Door de ministerie van Binnenlandse Zaken werd in 1989 het project Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI - Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1987, pp. 3-11), later *‘Bestuurlijke*

vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie’ genoemd (Bolt, 2003, p. 33), opgezet en beëindigd in 1995. Deze stichting werd dus al voor de veranderingen in de gemeentewet en voordat het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 werden vervangen, in leven geroepen. Voor veel gemeenten is het BBI-project een belangrijke stimulans geweest bij de vernieuwing van het planning- en controle-instrumentarium. De stichting werd tot leven geroepen om het gemeentelijk beleid inzichtelijk, stuurbaar en beheersbaar te maken, zowel voor de betrokken bestuursorganen en managers als voor de burgers. De stichting en het project BBI hadden tot doel gesteld *‘de beleids- en beheersinstrumentarium bij de Nederlandse gemeentelijke overheid te verbeteren’*. De stichting BBI heeft drie basisaanbevelingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1987, pp. 3-11) uitgewerkt en gedefinieerd als: *‘een versterking van de positie van de gemeenteraad, een betere beheersing van de gemeentelijke organisatie, en een toename van de klantgerichtheid’*.

Het tweede doel, *‘een betere beheersing van de gemeentelijke organisatie’*, van de stichting BBI staat ook centraal in het onderzoek naar integraal management. Immers de stichting BBI trachtte haar tweede doel te bereiken door: de verbetering van de doelmatigheid van de beleidsuitvoering, de sturing op output, het ontwikkelen van normen, kengetallen en kwaliteitseisen, de waarborging van een goede kwaliteit van de arbeid, en door de invoering van *‘integraal management’* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1987, pp. 3-11).

1.6 Dualisme

De Wet dualisering gemeentebestuur werd op 7 maart 2002 direct na de laatste gemeenteraadsverkiezingen van kracht. Per 1 januari 2003 is het dualisme in de gemeente Rijssen-Holten ingevoerd (Rapportage beleid 2001-2006). De nieuwe wet dualisering gemeentebestuur beoogt de herkenbaarheid en transparantie van het lokale bestuur en daarmee ook het politieke karakter ervan te versterken door een duidelijker rolverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W te bewerkstelligen. De achterliggende gedachte van deze wet is dat er een versterking van de volksvertegenwoordigende en controlerende functie van de raad moest ontstaan.

Één van de belangrijke punten uit de wet dualisering gemeentebestuur is dat er een *ontvlechting* van het wethouderschap en het raadslidmaatschap tot stand moest worden gebracht. Zo mogen wethouders niet langer tegelijkertijd raadslid zijn en daardoor kunnen ook niet-raadsleden wethouder worden. De verhouding tussen beide bestuursorganen bezitten nu *‘eigen originele bevoegdheden’* (Derksen, 1996, p. 35). Door de maatregelen als gevolg van de invoering van de wet dualisering is er meer afstand tussen de gemeenteraad en het college van B&W ontstaan en kunnen meer inhoudelijke argumenten de doorslag geven. De raadsvergadering is binnen het dualistische stelsel nu *‘de plaats’* voor het openbare politieke debat. Verdere belangrijke veranderingen als gevolg van deze wet waren de verplichte invoering van een griffier (eigen professionele ondersteuning voor de gemeente) en het ontstaan van een nieuw element in het takenpakket van de burgemeester, namelijk het burgerjaarverslag presenteren.

In het algemeen geldt voor de gemeente Rijssen-Holten dat de dualisering zich langzamerhand in haar gemeentelijke organisatie steeds verder uitkristalliseert. Vandaag de dag moet de kaderstellende

taak van de raad nog wel meer gestalte krijgen en zal de volksvertegenwoordigende functie van de raad nog nader uitgediept moeten worden. De invoering van het dualistische stelsel leverde gemeentebreed een belangrijke bijdrage aan de centraal staande missie van de gemeente Rijssen-Holten. Immers een gemeente die een open dialoog tussen de inwoners en het gemeentebestuur wil bewerkstelligen zou de raadsvergadering als ‘de plaats’ voor het openbare politieke debat moeten zien. Het ambtelijke apparaat zou als een ander orgaan gezien moeten worden die zich bezig houdt met de uitvoering van het beleid in opdracht van het college van B&W.

1.7 Besturingsfilosofie

1.7.1 Missie

De missie van de gemeente Rijssen-Holten dient de basis te zijn voor het formuleren van de lange termijn doelen, maar is ook het richtsnoer voor het handelen van (integraal) managers en medewerkers. De missie moet eigenlijk vooral waarde hebben in het creëren van betrokkenheid van medewerkers van de gemeente Rijssen-Holten. Uit een goed geformuleerde missie valt immers af te leiden waarin de gemeentelijke organisatie zich onderscheidt van andere gemeenten. Ondanks dat de gemeente een zeer breed en divers taak- en productenpakket heeft die vrijwel alle klantengroepen aangaat, heeft de gemeente een missie centraal gesteld die de richting en houding van de hedendaagse en toekomstige gemeente in het kader van haar interactiebeleid aangeeft. Deze missie luidt namelijk het zorgen voor:

‘Interactie tussen inwoners en gemeentebestuur en een klantgericht en efficiënt werkende ambtelijke organisatie’ (Strategische visie, 2001-2006).

Deze verkorte missie geeft aan dat de gemeente Rijssen-Holten een open dialoog wil creëren tussen de inwoners en het gemeentebestuur. Daarbij is een goede communicatie en interactie met de burgers en belangenorganisaties nodig om een klantgericht en vooral efficiënt beleid te kunnen ontwikkelen dat gemeentebreed wordt gedragen.

1.7.2 Strategische visie

Vanuit de vorenstaande missie is de strategische visie geformuleerd. Vanuit de missie en de daaruit voortkomende strategische visie van de gemeente Rijssen-Holten wordt vervolgens een gemeentelijk beleidsplan opgesteld. De strategische visie luidt:

‘De gemeente streeft naar het voldoen aan de eis van de veranderende omgeving.’

De strategische visie van de gemeente geeft in het kort aan dat de gemeente Rijssen-Holten een energieke gemeente tracht te zijn. Met een energieke gemeente doelt zij op het zijn van *‘de gemeente’*: *met een goede en veilige leefomgeving voor inwoners en bezoekers en volop ruimte voor ontwikkeling, ontmoeting en ontspanning, met de juiste balans tussen het actief beheren van het natuurschoon, het benutten van de potenties van het buitengebied en het stimuleren van de economische ontwikkeling; met een realistische haalbaarheidsvisie die ook vraaggericht is en die de mogelijkheden van regionale samenwerking benut; en met een open dialoog tussen inwoners en gemeentebestuur en een klantgericht en efficiënt werkende ambtelijke organisatie* (Strategische visie, 2001-2006, p. 5).

1.7.3 Doelstelling(en)

Met betrekking tot de implementatie van integraal management en de daarmee gepaarde structuurverandering zou een aantal (sub)doelen behaald kunnen worden, te weten:

- Burgergerichtheid: klantgericht ofwel burgergericht te werk gaan. De ordening moet gebaseerd zijn op externe vraagpatronen;
- Procesgerichtheid: basiswerkprocessen voltrekken zich in de lijnen backoffice en frontoffice. De overige werkprocessen dienen ook procesmatiger ingestoken te worden;
- Verkokering: in beginsel zou er geen of minder verkokering moeten zijn. Het managementteam werkt nauw samen in verband met de verwevenheid van de (beleids)terreinen. Integraal werken moet beter gewaarborgd zijn.
- Beleidsstrategische dimensie: er dient een versterking van de beleidsstrategische dimensie verwezenlijkt te worden;
- Concerndimensie: een versterking van de concerndimensie. Er moet geen sprake zijn van *‘eilandjes’* (tussen afdelingen);
- Facilitaire efficiency: de facilitaire efficiency dient te worden versterkt. De organisatie beschouwt de gemeentelijke diensten als klant en concurreert met marktpartijen;
- Betrokkenheid: er dient meer betrokkenheid te zijn op de werkvloer. De werkzaamheden worden geclusterd rond niet-hiërarchische teamleiders c.q. seniormedewerkers op operationeel niveau.

1.8 Leeswijzer

Deze scriptie bestaat uit twee onderdelen: een theoretische deel (de literatuurstudie) en het empirische deel (praktijkonderzoek). Zoals u heeft kunnen lezen bevat hoofdstuk één een algemene beschrijving van de gemeente Rijssen-Holten en de gemeentelijke ontwikkelingen. Hoofdstuk twee behandelt de onderzoeksopzet en geeft de onderzoeksvragen (paragraaf 2.5.1), die per hoofdstuk zijn beantwoord, weer. Vervolgens begint met hoofdstuk drie het theoretische deel van deze scriptie. Binnen dit hoofdstuk zal een eerste kennismaking met het concept integraal management worden gemaakt. Integraal management zal in een groter verband worden besproken. Tevens zullen de klassieke organisatievormen in dit hoofdstuk aan bod komen en zullen de verschillende visies op het

concept worden gegeven. Hoofdstuk vier borduurt sterk voort op hoofdstuk drie en geeft naast een brede omschrijving van het begrip integraal management een specifieke beschrijving van dit managementconcept. Daarnaast worden de overheidsspecifieke aandachtspunten met betrekking tot integraal management belicht. Uit dit hoofdstuk vloeien een aantal voorwaarden voort die de kern van integraal management raken en waaraan de inrichting van de gemeentelijke organisatie volgens de ideologie van integraal management moet voldoen. Deze voorwaarden zijn vervolgens geformuleerd in een onderzoeksmodel.

Het empirische deel start met hoofdstuk vijf. Hoofdstuk vijf geeft aan voor welke onderzoeksmethode is gekozen om de huidige stand van zaken met betrekking tot integraal management binnen de gemeente in kaart te kunnen brengen. Tevens beantwoordt dit hoofdstuk de onderzoeksvraag op welke wijze de gemeente Rijssen-Holten thans invulling geeft aan integraal management. Het hoofdstuk behandelt de resultaten van het onderzoeksmodel en geeft aan in hoeverre de gemeente Rijssen-Holten voldoet aan de voorwaarden zoals deze zijn gesteld aan het einde van hoofdstuk vier. Het empirische deel wordt in hoofdstuk zes en zeven afgesloten met conclusies, aanbevelingen en een kritische beschouwing van het theoretisch kader en gekozen onderzoeksmethoden.

H.2. Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

Alvorens wordt ingegaan op het vraagstuk van integraal management zal in dit hoofdstuk de onderzoeksopzet van het rapport worden besproken. In paragraaf 2.2 zal de aanleiding tot het onderzoek naar integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten worden gegeven. Paragraaf 2.3 bespreekt vervolgens het doel van het onderzoek. In paragraaf 2.4 zal het theoretisch kader worden gepresenteerd. Paragraaf 2.5 introduceert de probleemstelling en onderzoeksvragen. Vervolgens zal in paragraaf 2.6 het gekozen type onderzoek worden belicht. Tenslotte komt de wetenschappelijke- en maatschappelijke relevantie van het onderzoek in paragraaf 2.7 aan bod.

2.2 Aanleiding

De publieke sector heeft te maken gehad met een veranderende omgeving en het feit dat zij steeds meer moest gaan presteren met minder (financiële) middelen. Binnen de overheid is er volgens Jacobs (1991) en van der Molen (1992) een verschuiving zichtbaar geworden van de nadruk op *input* (procedures, verwerven van budgetten en toepassing van regels) naar *output* (datgene wat zichtbaar voor buitenstaanders - burgers, etc. - wordt verwezenlijkt) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). Dit had volgens Jacobs c.s. (1991, p. 13) een aantal oorzaken. Allereerst was er sprake van het besef dat het overheidsapparaat niet ongelimiteerd in omvang kon blijven toenemen. Overall in de wereld kampen overheidsorganen met financieringsproblemen, waardoor discussies ontstonden over de aard en omvang van de overheid. Ten tweede waren de burgers steeds beter opgeleid en werden daardoor mondiger, stelden steeds hogere eisen en stelden het falen van de overheid steeds meer aan het licht. Ten derde was de maatschappij zo complex geworden en het dienstenpakket van de overheid zo divers dat het besef is gegroeid dat het overheidsbestuur dichter bij de burger moest worden gebracht. De uitspraak: *‘De klant is koning’* (Binnenlandse Zaken, 2003) was geboren. Vanuit het centraal bestuur was het geheel niet meer te overzien en *‘decentralisatie’* werd hier geïntroduceerd als dé oplossing. De bovengenoemde veranderende omgeving eist van de gemeente dat ze doelgericht, probleemoplossend, flexibel, efficiënt, klant- en vraaggericht te werk gaat. Vaak blijkt dan dat de traditionele benaderingen met betrekking tot het inrichten en besturen (managen) van publieke organisaties in de praktijk niet langer volstaan. De bedrijfsvoering met oog op resultaatgerichtheid werd door deze ontwikkelingen een steeds belangrijker aandachtspunt voor het politieke bestuur en het ambtelijke management.

Het vorenstaande is inmiddels vertaald in de strategische visie en besturingsfilosofie van de gemeente Rijssen-Holten. Echter daarmee is nog niet e.e.a. gerealiseerd. Vanuit de missie en, daaruit voortkomend, de strategische visie van de gemeente wordt een beleidsplan opgesteld. Vervolgens wordt getracht dit beleidsplan te vertalen naar concrete plannen die primair op afdelings- en

sectorniveau ingevuld dienen te worden. Zowel tussentijds als aan het einde van het jaar kunnen de werkelijk geboekte resultaten vergeleken worden met de begrote resultaten. Een vervolgstap is dat de afdelings- en sectorhoofden afgerekend moeten worden op de werkelijk resultaten. Deze laatste stap wordt nog vrijwel niet door de gemeente Rijssen-Holten gezet.

De actuele visies uit de besturingsfilosofie en strategische visie van de gemeente Rijssen-Holten vragen om een nieuwe integrale aanpak, ‘waarin de verschillende functionele deelterreinen van management op elkaar moeten worden afgestemd’ (Doorewaard, 1992, p. v). Om vorenstaande reden is er binnen de gemeente Rijssen-Holten het begrip ‘integraal management’ geïntroduceerd en ingevoerd. Tot op heden is integraal management binnen de deuren van de gemeente Rijssen-Holten meer en meer een ideologie en een containerbegrip geworden. Dit heeft als gevolg dat er in de gemeentelijke organisatie mogelijk een kloof is ontstaan tussen het theoretische concept ‘integraal management’ (*‘wat maakt integraal management specifiek’*) en de gemeentelijke besturingsfilosofie (*‘wat willen we zijn’*). Een tweede probleem die is ontstaan na de implementatie van integraal management is de kloof tussen enerzijds het theoretische kader (Integraal management: *‘hoe behoren we te zijn’*) en de huidige organisatorische situatie (*‘hoe werken we nu’*). Voor de gemeente Rijssen-Holten zou dit kunnen betekenen dat in hedendaagse praktijk de medewerkers (in alle lagen van de organisatie) er verschillende werkwijzen op na kunnen houden. Zo kan er een categorie medewerkers ontstaan die volgens de ideologie ‘integraal management’ handelen en een categorie die nog steeds vast houdt aan de meer traditionele werkwijzen. Dit laatste kan leiden tot een verkokering en versnippering van de managementstructuur van de gemeente.

2.3 Doel van het onderzoek

Uit de bovenstaande context blijkt dat er een verkokering en versnippering van verantwoordelijkheden en een gebrek aan kennis en inzicht rondom integraal management binnen de gemeente Rijssen-Holten aanwezig is. Het managementteam (MT) en de concernstaf beogen in het kader van de algemene strategische visie, die aanduidt dat de gemeente *streeft naar het voldoen aan de eis van de veranderende omgeving*, integraal management in de praktijk te operationaliseren door een verheldering van de verantwoordelijkheden en de eventueel bestaande verkokering tegen te gaan.

De doelstelling van het onderzoek binnen de gemeente Rijssen-Holten heeft betrekking op het leveren van een wetenschappelijke bijdrage aan kennis en inzicht die vereist is om de principes van integraal management in de organisatie succesvol in te kunnen voeren. Daarvoor is de uiteenzetting van de theorie (*inhoud van het begrip integraal management*), de gewenste situatie (*besturingsfilosofie*) en de huidige situatie (*hoe werken we nu*) noodzakelijk.

De doelstelling van het wetenschappelijk onderzoek inzake integraal management binnen de gemeente Rijssen-Holten luidt:

“Een wetenschappelijke bijdrage aan kennis en inzicht leveren die vereist is om de principes van integraal management in de publieke organisatie te kunnen herkennen en succesvol te kunnen toepassen.”

2.4 Theoretisch kader

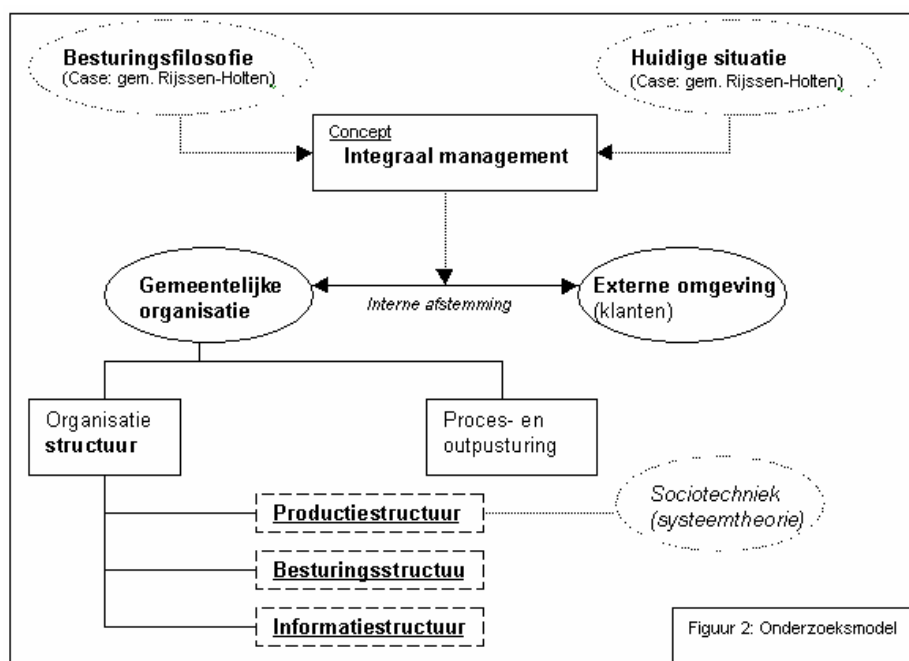
Het MT en de concernstaf van de gemeente Rijssen-Holten beogen het concept integraal management in haar organisatie te herkennen en de principes van integraal management succesvol in de praktijk te kunnen toepassen. Een belangrijke pijler voor de moderne integrale benadering in Nederland staat bekend als ‘de moderne sociotechniek’ (Doorewaard, 1992, p. 22). De sociotechniek is ‘de studie en verklaring van de wijze waarop arbeidsverdeling en technische instrumentatie in onderlinge samenhang en in relatie tot gegeven omgevingscondities de mogelijkheden voor de productie van interne en externe functies bepalen en de toepassing van deze kennis bij het ontwerpen en herontwerpen van productiesystemen’ (Doorewaard, 1992, p.22). Deze moderne sociotechniek is de vorm van toegepaste wetenschap waarbij de sociotechnische systeemtheorie als belangrijkste basis dient. Deze theorie en de introductie van de moderne sociotechniek betekende een breuk met de klassieke managementtheorie en is ontwikkeld als reactie op het falen van de klassieke organisatiemodellen. Volgens Kuipers, Van Eijnatten en Doorewaard zijn de nadelen o.a. te beschrijven in termen van efficiëntie, omgevingsgerichtheid, flexibiliteit, coördinatie en sturing van afdelingen, productielijnen, en betrokkenheid en benutting van de arbeidscapaciteiten. De Sociotechniek van De Sitter is een integrale ontwerpmethodologie voor organisatiestructuren in de productie en in de dienstverlening. Het herontwerpen van de organisatie geschiedt volgens de principes van integraal organiseren.

2.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Zoals is vermeld, vraagt het invoeren van integraal management in een lokale overheid om inzicht in deze managementvorm, in de verschillende beleidscomponenten van integraal management, en om een praktijkgerichte eerste handreiking van de implementatie van deze managementvorm. De probleemstelling die in verband met bovenstaande is gekozen, luidt:

“In hoeverre bestaat er overeenkomst tussen de theoretische uitgangspunten van integraal management en de toepassing van integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten?”

In het onderstaande model is de probleemstelling en doelstelling schematisch weergegeven.



Figuur 3: onderzoeksmodel, AvdM, 2004.

2.5.1 De onderzoeksvragen

De bovengenoemde probleemstelling is vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

- Vraag 1** *Wat wordt er specifiek verstaan onder integraal management?* **H.3**
- Vraag 2** *Welke voorwaarden worden door integraal management aan de inrichting van een gemeentelijke organisatie gesteld?* **H.4**
- Vraag 3** *Op welke wijze geeft de gemeente Rijssen-Holten thans invulling aan integraal management?* **H.5**

2.6 Type onderzoek en onderzoeksopzet

Het onderzoek zal uit twee delen bestaan, namelijk een literatuuronderzoek en een empirisch onderzoek. In het literatuuronderzoek wordt ingegaan op de betekenis en visies van integraal management. Daarnaast zullen de voorwaarden (grotendeels vanuit het sociotechnische herontwerp) aan bod komen. Binnen het empirische deel zal aan de hand van een praktijkonderzoek de huidige situatie met betrekking tot het reeds ingevoerd concept integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten (de case) in kaart worden gebracht. De gemeente Rijssen-Holten is hier de onderzoekseenheid.

2.7 Belang van het onderzoek en wetenschappelijk relevantie

- *Belang voor de gemeente Rijssen-Holten*

De gemeente Rijssen-Holten en daarmee de opdrachtgever, het managementteam, krijgen middels dit onderzoek een duidelijker beeld wat er onder het kernbegrip integraal management mag worden verstaan. Daarnaast brengt het onderzoek in kaart in hoeverre de voorwaarden volgens de theorie rondom integraal management bij de gemeente in de praktijk terug te vinden zijn. Met andere woorden, het onderzoek zal de gemeente inzicht verschaffen in hoeverre men het integraal managementconcept heeft geïmplementeerd. Het onderzoek heeft naast de vergaarde informatie middels interviews en (open) vragenlijsten ook gebruik gemaakt van het Matrixonderzoek (AvdM, 2005) en interne gemeentelijke documenten. Het Matrixonderzoek bestaat uit een reeks resultaten van de gehouden enquêtes onder alle medewerkers van de gemeente. Deze vergaarde informatie uit het Matrixonderzoek geeft de leden van het managementteam een beeld van de factoren die een verdere succesvolle implementatie van integraal management zullen en kunnen beïnvloeden. Deze scriptie geeft zodoende een praktijkgerichte eerste handreiking voor de verdere implementatie van deze managementvorm. Daarnaast kan het onderzoek ter ondersteuning fungeren voor de toekomstige geplande organisatieveranderingen.

- *Wetenschappelijke relevantie*

Het wetenschappelijk belang van het onderzoek naar integraal management is allereerst prescriptief van aard. Dat wil zeggen dat er binnen het onderzoek, in de literatuurstudie, wordt beschreven hoe een (gemeentelijke) organisatie vanuit de moderne integrale visie op de sociotechnische systeemtheorie feitelijk in de praktijk behoort te functioneren indien men besloten heeft integraal management te implementeren. Met behulp van het opgestelde onderzoeksmodel, die de kernvoorwaarden van het integraal managementconcept beschrijft, is getracht in kaart te brengen hoe de gemeente Rijssen-Holten invulling geeft aan dit managementconcept. Het wetenschappelijk belang van het tweede empirische deel van het onderzoek is dus descriptief van aard. Er is namelijk op basis van dit onderzoeksmodel de feitelijke stand van zaken met betrekking tot de invulling die deze gemeente geeft aan het managementconcept in kaart gebracht. De nadruk ligt, vanwege de beschikbare tijd, niet op de toetsing van het theoretische onderzoeksmodel. Toch wordt de hedendaagse stand van zaken (de praktijksituatie) wel enigszins geconfronteerd met de moderne integrale visie op de sociotechnische systeemtheorie. Daaruit kan bijvoorbeeld geleerd worden in hoeverre het theoretische model (voorwaarden) van integraal management geheel toepasbaar is binnen een gemeentelijke organisatie en in hoeverre deze theorie ook daadwerkelijk te implementeren is.

H.3. Integraal management

3.1 Inleiding

De aandacht voor het bedrijfsmatig werken van de overheid begon al in de jaren dertig. Vooral de laatste jaren hebben veel (overheids)organisaties getracht van haar klassieke organisatiemodel af te stappen. De snel veranderende omgeving stelde nieuwe eisen aan overheidsorganisaties en zorgde ervoor dat de klassieke organisatievormen, zoals het bureaucratische model van Max Weber en de scientific managementtheorie van Taylor, marginaliseerde. Er kunnen drie personen als ‘founding fathers’ van het klassieke organisatie-denken worden beschouwd: Taylor, Fayol en Weber. In reactie op de ontwikkeling van de overstap van het klassieke organisatiemodel naar een model dat bedrijfsmatig werken centraal stelt werd de ‘sociotechnische systeemtheorie’ (Sitter, 1989, p. 222; Doorewaard, 1992, p. 22) ontwikkeld. Door Sitter (1989, p. 222) wordt deze (basis)theorie ‘een integrale organisatieontwerpleer’ genoemd en heeft deze theorie volgens hem een belangrijke bijdrage geleverd aan het tot stand komen van de nieuwe actuele benadering van integraal management.

Dit hoofdstuk verschaft de lezer inzicht in de actuele visies en de verschillende componenten van integraal management. Dit hoofdstuk beantwoordt de eerste onderzoeksvraag: ‘*Wat wordt er specifiek verstaan onder integraal management?*’ Allereerst wordt in paragraaf 3.2 aandacht besteed aan de klassieke theorieën. In paragraaf 3.3 en 3.4 zullen de klassieke theorieën en productiestructuren besproken worden. Vervolgens zal de nadruk worden gelegd op de definitie en kern van het begrip integraal management. De paragrafen 3.5 en 3.6 behandelen de visie en aanleiding tot het begrip integraal management. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies in paragraaf 3.7.

3.2 Klassieke theorieën

De gemeente Rijssen-Holten is een organisatie waarbinnen de menselijke samenwerking, die doelgericht en blijvend is, centraal staat. In de tijd na de Industriële revolutie hebben veel organisatiedeskundigen zich gericht op een aantal stromingen die deze menselijke samenwerking in een organisatie hebben belicht. In de tijd van 1890 tot 1960 kunnen er volgens Gerards (1993, p. 14 ev.) zo’n vijf stromingen worden onderscheiden: de klassieke benadering (1890), de gedragkundige benadering (1939), het revisionisme (1950), de systeembenadering (1950) en de contingentie (1960).

De klassieke benadering, waarmee de hedendaagse overheidsorganisaties grotendeels hebben gebroken, belicht voornamelijk de rol van de manager in een formele hiërarchie van gezagsverhoudingen binnen de organisatie. De hiërarchie geeft de verdeling aan van gezag en autoriteit in een organisatie. Deze arbeidssociologie (Benschop, 1996) geeft een bijdrage aan de versterking van de beheersing van het management van het arbeidsproces en van het arbeidersgedrag. Als reactie op de problematiek en knelpunten van de klassieke hiërarchische wijze

van werken in organisaties is de algemene managementtheorie ontwikkeld. Henri Fayol en deels Max Weber zijn twee organisatiekundigen die ingedeeld kunnen worden bij de algemene managementtheorie.

De scientific managementtheorie van Frederick Winslow Taylor

De fase van de *‘scientific-managementtheorie’* (Kuipers, c.s., 1990, p. 22 ev.) van Taylor (1911), staat aan het begin van de bovengenoemde arbeidssociologische traditie. Taylor is de grondlegger van de managementtheorie die zich in het kader van de arbeidssociologische traditie richt op de verbetering van de efficiëntie van de organisatie (bedrijfs)activiteiten op voornamelijk een laag (productie)niveau in de organisatie. De sleutel van het Taylor-systeem is daarbij de *‘organisatie van de arbeid’* (Benschop, 1996). In het principe van de *‘harmoniegedachte’* (Gerards, 1993, p. 354) van Taylor staat de klassieke formele hiërarchie van gezagsverhoudingen in organisaties centraal.

Het managementsysteem van Taylor berust in principe op twee basisoverwegingen: namelijk door de wetenschappelijke analyse van arbeidsprocessen wordt het allereerst mogelijk om het productieproces te bevrijden van de ambtelijke ketens en ten tweede kan de arbeidsproductiviteit worden verhoogd. Met het oog op deze twee basisprincipes onderscheidt Taylor (1947) vier uitgangspunten:

- *De kennis, ervaring en vaardigheid, die besloten ligt in de menselijke arbeid in een ambtelijke arbeidsorganisatie, moet geobjectiveerd en beschreven worden om deze vervolgens vast te kunnen leggen in programma's voor opvolgende bewegingen. Taylor koppelt op deze wijze deze competenties van de persoon af. De kern van deze benadering is eigenlijk een hoge mate van standaardisatie van adequate taakuitvoering 'die de oude methode van vuistregels moet vervangen' (Gerards, c.s., 1993, p. 11);*
- *Iedere arbeider dient op wetenschappelijke systematische wijze geselecteerd, getraind, geschoold en ontwikkeld te worden;*
- *De samenwerking tussen de arbeid en het management staat centraal. Het management dient erop toe te zien dat de arbeiders, al dan niet via een stimulans, volgens de regels functioneren en daarvoor nieuwe werkmethoden en productievoorwaarden vastleggen;*
- *Het streven naar 'een rechtmatige verdeling van het werk en de gelijkelijke verdeling van de verantwoordelijkheden over het management en de arbeiders' (Gerards, c.s., 1993, p. 11). In een organisatie met ver doorgevoerde specialisaties en arbeidsindeling zou de top (het management) dus moeten gaan denken en beslissen, en de arbeiders verrichten de daaruit voortvloeiende uitvoerende taken.*

De bouwstenen van Taylor en daarbij horende dominante onderliggende principes, de denkwijzen en de filosofie van het scientific management leven dus nog steeds voort.

Het bureaucratische model van Max Weber

Max Weber ontwikkelde een volgens hem *‘ideale bureaucratie’*. Weber voerde de gedachte van het *‘legaal-rationaal gezag’* (Gerards, c.s., 1993, p. 355) in. Dit betekent dat een functiebekleder, indien hij over voldoende deskundigheid beschikt, ook over de nodige bevoegdheden moet kunnen beschikken. Weber stelde dat de lager geplaatsten hun meerdere moesten gaan gehoorzamen, omdat zij moeten beseffen dat hun meerdere over meer deskundigheid beschikken dan zijzelf. Met andere woorden, het idealistische bureaucratische model van Weber is een managementtheorie die gezag loskoppelt van personen en in de plaats daarvan het gezag koppelt aan de formele positie die iemand bekleedt in de

organisatie. De nadruk ligt daarbij op controle en stabiliteit. Binnen het Weberiaanse model van verticale politiek-ambtelijke verantwoording werd zodoende het begrip ‘bureaucratie’ geïntroduceerd. Onder bureaucratie verstaat men een organisatievorm die wordt gekenmerkt ‘door een hiërarchische gezagsstructuur en de aanwezigheid van een reeks formele voorschriften’ (Gerards, c.s., 1993, p. 355). Volgens Weber gaat het om een doelmatige organisatievorm, voor grote bedrijven en overheidsorganisaties. Het Weberiaanse model kent een drietal voorwaarden waaraan een overheidsorganisatie moet voldoen om goed geleid te kunnen worden:

- **Hiërarchische gezagsstructuur;**
- **Regels:** de organisatie dient te beschikken over voldoende, voor iedereen geldende regels;
- **Deskundige leiders:** de organisatie dient te beschikken over voldoende leiders die zijn aangesteld op basis van hun deskundigheid.

Weber ging uit van een overheidsorganisatie die op een dergelijk systeem van onpersoonlijke regels is gebaseerd en dat ondergeschikten automatisch die regels zullen opvolgen. Het Weberiaanse model kenmerkt zich door zes elementen van bureaucratie (Gerards, c.s., 1993, p. 14):

- Er is sprake van bureaucratie als er een arbeidsindeling met duidelijk vastgelegde verantwoordelijkheden bestaat;
- De posities zijn georganiseerd in een hiërarchie van gezag (superieuren en ondergeschikten).
- Alle arbeiders zijn objectief geselecteerd en gepromoveerd op basis van technische capaciteiten.
- De bestuurlijke beslissingen worden schriftelijk vastgelegd en bewaard;
- Er zijn carrièremanagers aanwezig die salaris ontvangen voor hun werk;
- Er gelden standaardregels en procedures voor iedereen in de organisatie.

In het Weberiaanse model vormt de mens een onbeduidend radertje in een verder goed geoliede machine.

De managementprincipes van Henri Fayol

Henri Fayol speelde met de gedachte dat management een vaardigheid is die geleerd kan worden, en dat bedrijven en management zijn te verdelen in functies en activiteiten. Fayol ontwikkelde met deze gedachte als basis een theoretisch model dat onafhankelijk van het type organisatie toegepast kan worden. Deze zogenaamde eenheidstheorie vat de organisatie op als een organisme dat een aantal functies vervult. Binnen deze eenheidstheorie is dus een goed management cruciaal. Goed management kan volgens Fayol alleen worden bereikt als de arbeidsverdeling zover mogelijk wordt doorgevoerd. Volgens Fayol kan alleen op die manier de fysieke en mentale mogelijkheden van de werknemer ten volle worden benut. Deze zogenoemde arbeidsverdeling wordt mogelijk gemaakt als tussen verschillende delen volgens Fayol ‘coördinatie’ plaatsvindt. Hiervoor biedt de “Science of Administration” (Quinn, c.s., 1997, pp. 13-14) vier richtlijnen: eenheid van bevel, functiebewaking, organisatorische homogeniteit en staf-lijn coördinatie. De benadering van organisatie en management door Fayol is sterk taak-geïntereerd, net als andere theorieën uit die tijd, bijvoorbeeld het scientific management van Frederick Taylor.

Op basis van de sleutelfuncties komt Fayol tot een aantal principes van het organiseren die de kern van zijn theorie raken. Deze managementprincipes zijn: specialisatie (maakt dat het vakgebied zich verder ontwikkelt, maakt dat de werknemer zijn vaardigheden verder uitbouwt); eenheid van bevel

(elke werknemer heeft één en niet meer dan één leidinggevende); formele chain of command (een formele en duidelijk gedefinieerde keten, lopend van de top naar de werkvloer); eenheid van richting (de neuzen moeten in dezelfde richting staan); en autoriteit en verantwoordelijkheid (het recht om opdrachten te geven en de macht om gehoorzaamheid af te dwingen, maar ook de verantwoordelijkheid om de opdrachten te geven). Fayol gaf dus managementprincipes aan, waarvan eenheid van bevel de belangrijkste is. Deze regel houdt in dat iedereen maar één directe baas boven zich zou moeten hebben.

3.3 Twee klassieke productiestructuren

De drie criteria (efficiëntie, het onpersoonlijke karakter van de functie, en beheersbaarheid) van de klassieke organisatieprincipes vertaalden zich in drie organisatiestructuren. De *lijnstructuur*, de *functionele structuur* en de *lijn-staf-structuur* (Gerards, 1993, pp. 113-115; Kuipers, c.s., p. 69). Het denken binnen de huidige organisaties over de structuren wordt vandaag de dag nog steeds in sterke mate beïnvloed door de klassieke uitgangspunten.

De lijnstructuur is de oudste structuur waarbij uitgegaan wordt van een sterk hiërarchische opbouw en het proces van inkoop, productie en verkoop. De lijnstructuur komt vooral voor in organisaties met een hoog productievolume en klein productassortiment. ‘De zuivere lijnstructuur is in wezen de uiterste vorm van arbeidsdeling in het uitvoerende proces’ (Kuipers, c.s., 1990, pp. 69-70). Een belangrijk kenmerk van de lijnstructuur ‘is dat alle producten achtereenvolgens alle bewerkingsstations passeren in een vaste volgorde’ (Doorewaard, c.s., 1992, p. 155). In de lijnstructuur is er één superieur aan de top. Het werk is verdeeld in functies en tussen deze (lijn)functies bestaan machtsrelaties. In de lijnstructuur is er sprake van nevenschikking. Hiermee wordt bedoeld dat er ‘binnen deze organisatiestructuur sprake is van gelijke machtsverhoudingen ten opzichte van elkaar’ (Gerards, c.s., 1993, p. 114). Naast de collegiale relatie is er ook sprake van boven- en onderschikking. De ‘meerdere’ heeft dus de mogelijkheid om het gedrag van de ‘mindere’ naar zijn inzichten te regelen, meer dan omgekeerd. Binnen deze organisatiestructuur speelde de beheersbaarheid een grote rol, maar naast het criterium efficiëntie kwam het criterium persoonlijke motivatie op.

Een functionele structuur bestaat volgens Kuipers c.s. (1990, pp. 69-71) voornamelijk in organisaties die zijn uitgegroeid tot een middelgroot (overheids)bedrijf met een groot productieassortiment, een laag productievolume en verschillende gespecialiseerde bewerkingsafdelingen. In tegenstelling tot de lijnstructuur is er bij de functionele structuur ‘sprake van meerdere verschillende ordersoorten, of van meerdere verschillende bewerkingsvolgorden en –tijden’ (Doorewaard, c.s., 1992, p. 153). Binnen deze organisaties is er sprake van een organisatiestructuur die is opgesplitst in een aantal gelijksoortige activiteiten of functies. Hierbij zijn identieke, of in ieder geval soortgelijke bewerkingen ondergebracht in, op die bewerkingen gespecialiseerde, afdelingen. Elke order passeert, afhankelijk van de aard van de opdracht, een aantal of alle afdelingen. Dit gebeurt volgens een specifieke route langs de individuele

(bewerkings)stations in die afdelingen. Zo ontstaan er verschillende afdelingen en stafafdelingen, die alle ondergeschikt zijn aan de directie (management).

In reactie op de enorme kennisexplosie die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden, op allerlei voor de lijnfunctionarissen relevante deelgebieden, is de *lijn-staf-structuur* ontwikkeld (Gerads, c.s., 1993, p. 116). Lijnfunctionarissen kregen als gevolg van deze kennisexplosie dringend behoefte aan assistentie. Zo werd er een ander type medewerker, namelijk de staffunctionaris, gestationeerd die de lijnfunctionaris moest gaan assisteren. Binnen de klassieke organisatie bestaat tussen de lijnfunctionarissen en de staffunctionarissen een groot verschil. Immers de staf heeft de algemene kennis en de lijn(functionaris) heeft de macht in handen. De staffunctionaris adviseert de lijnfunctionaris, en de lijnfunctionaris beslist en voert vervolgens uit. Uit deze context blijkt dat de verantwoordelijkheid in handen blijft van de lijnfunctionarissen. De lijn-staf-structuur maakt een goede en snelle coördinatie tussen de diensten en afdelingen mogelijk binnen de gemeente.

3.4 Overeenkomsten van klassieke theorieën en beperkingen van structuren

De drie organisatiedeskundigen Taylor, Weber en Fayol (zie paragraaf 3.2) zijn de pioniers die aan het begin van de ontwikkeling van de fase van de klassieke organisatiegedachtegang staan. Deze organisatietheorieën waren overwegend economische en technische theorieën. Het management in deze theorieën richtte zich dus voornamelijk op het ‘technisch- en economisch beheren en beheersen van het interne deel van de organisatie’ (Gerads, c.s., 1993, p. 354). Deze drie organisatiedeskundigen hielden zich bezig met criteria waarmee zij de inrichting van de organisatie vorm wilden geven en wilden beoordelen. Zo waren in de klassieke organisatiefasen ofwel organisatietheorieën een drietal criteria (Gerads, c.s. 1993, p. 112) van overwegend belang: *de efficiëntie* (Taylor), *het onpersoonlijke karakter van de functie* (Weber), en *de beheersbaarheid* (Fayol). Deze drie verschillende klassieke organisatiegedachten hebben een aantal kenmerken en/ of uitgangspunten die hedendaags nog steeds in een gemeentelijke organisatie te herkennen zijn.

Het eerste uitgangspunt is dat er binnen de klassieke modellen sprake van een strikte personele scheiding tussen uitvoerende functies enerzijds en controlerende en regelende functies anderzijds. De consequenties van dit principe zijn volgens De Sitter (1982) en Kuipers (1990) dat er geen ‘*kader-niveau*’ gecreëerd wordt (Kuipers, 1990, p. 67). Dat betekent voor de hedendaagse praktijk van gemeenten met veel klassieke kenmerken dat op dit niveau de werknemers zich tot in detail bezig houden met de regeling van de productie op basis van strikte supervisie. Het denkwerk maakt hier dus plaats voor volledige concentratie op de productie. Met het oog op de gemeente kan er gesteld worden dat er een strikte scheiding moet zijn tussen politiek (controlerend en regelend) en het ambtelijke apparaat (uitvoerend). Bovens spreekt in deze context ook wel van het ‘*primaat van de politieke bestuurder*’ (2000, p. 12). Het primaat van de politiek valt uiteraard alleen waar te maken indien deze de volledige zeggenschap heeft over het ambtelijke apparaat. Dat kan alleen indien de

organisatie strikt hiërarchisch, als een piramide, is georganiseerd. Bij deze verticale politiek-ambtelijke verantwoording staan de bevelsrelaties centraal. De (uitvoerende) ambtenaar is ondergeschikt aan het gezag van de gemeentesecretaris, die op zijn beurt uiteindelijk weer ondergeschikt is aan de gemeenteraad.

Een tweede klassieke uitgangspunt is dat er een splitsing in kleinere, gespecialiseerde delen bestaat. Dit principe is gericht op een systematische opsplitsing van het uitvoerende werk in repeterende kortcyclische deeltaken en op een functionele specialisatie van controlerende en regelende functies. Efficiency staat hierin centraal. Als gevolg van het weghalen van de regelende activiteiten uit het uitvoerende proces ontstaan volgens Kuipers (1990) diverse hiërarchische niveaus met een steeds grotere bestuurlijke verantwoordelijkheid. Om de lijnfunctionarissen te ontlasten worden de regelende functies opgesplitst in diverse specialismen.

Een derde uitgangspunt en kenmerk van de klassieke theoretische modellen is dat er sprake is van het vastleggen van werk in maximaal gespecificeerde procedures. Met andere woorden, het vastleggen van de handelingspatronen en regelprocessen in zo gedetailleerd mogelijke normen en procedures. Ook in deze gedachtegang staat efficiëntie en controle weer centraal. Er dient ‘één optimale routine worden vastgesteld om het werk efficiënt uit te voeren en te regelen’ (Kuipers, 1990, p. 68). Deze routine moet worden vastgelegd in specificaties zodat iedere werknemer getraind en gecontroleerd kan worden.

Met betrekking tot de klassieke structuren kan opgemerkt worden dat de formele en informele structuren van de drie klassieke organisatietheorieën nauw met elkaar verweven zijn en niet meer van elkaar te onderscheiden zijn. Immers Fayol legt de nadruk op de formele kant en het directe toezicht, Taylor op het programmeren van werkzaamheden en Weber op de bureaucratische structuren van een organisatie. De klassieke structuren zijn gebaseerd op de veronderstelling dat allereerst zowel de handelingspatronen om producten te maken als de transacties om producten aan de omgeving te leveren absoluut voorspelbaar en controleerbaar zijn. Ten tweede zijn ze gebaseerd op de veronderstelling dat deze handelingen en transacties exact te definiëren en te programmeren zijn. Als laatste geldt dat, indien er storingen optreden, deze via vaste routine te verhelpen zijn op basis van centraal ingrijpen. Deze klassieke structuren zijn gebaseerd op het gesloten systeem model, waarbinnen de bureaucratische nadelen op de koop toegenomen worden. Dit komt doordat deze structuren baten hebben in de vorm van werkplekefficiëntie en bezettingsgraad. De kern van de beperkingen van de klassieke structuren is dat niet de klant, maar de producent de spelregels bepaald. Hierdoor kennen deze structuren volgens Kuipers (1990, p. 72) en Doorewaard (1992, pp. 153-159) zo haar beperkingen, te weten: het gebrek aan (productieve) *flexibiliteit*; *beheersbaarheid van het proces*; *kwaliteitszorg*; *innovatievermogen*; *kwaliteit van de arbeid*; en *coöperatieve arbeidsrelaties*. Deze bovenstaande beperkingen van de klassieke structuren worden hedendaags steeds nadrukkelijker als functie-eisen aangeduid. Dit geldt ook voor het concept integraal management.

3.5 Integrale benadering

Zoals reeds is genoemd heeft de Sociotechniek in reactie op haar uitgangspunten en nadelen van de klassieke organisatieprincipes een aantal belangrijke ontwerpregels en ontwerpprincipes ontwikkeld. Met het oog op de implementatie van integraal management in organisatieontwikkeling is voor het vernieuwen van bestaande, volgens de principes van de klassieke managementtheorie gestructureerde organisaties, ‘meer nodig dan een op sociotechnische gronden gefundeerde blauwdruk van de te realiseren organisatiestructuur’ (Doorewaard, 1992, p. 23). In dit rapport wordt de sociotechnische systeemtheorie als uitgangspunt en leidraad genomen en wordt daarbij aangevuld door hedendaagse ontwikkelingen en literatuur.

3.5.1 Aanleiding tot het containerbegrip ‘integraal management’

De hedendaagse managers in bedrijven en de managers, sectorhoofden en afdelingshoofden in gemeenten betrekken vaak stelling op hun eigen specifieke beleidsdomeinen in deze nieuwe organisatiestructuren. Ze hebben volgens Doorewaard (1992, p. 9) wel oor voor de problemen die hun collega’s signaleren of ondervinden, maar doen hier over het algemeen weinig mee. De situatie wordt in de hand gewerkt door het feit dat er in veel bedrijven, zo ook in gemeenten, sprake is van hiërarchische ordening in beleidsgebieden. Binnen deze probleemsituatie is er sprake van een ‘verkokerde managementstructuur’ (Doorewaard, 1992, p. 9). Een ook veel besproken probleem binnen overheidsorganisaties is de ‘aspectmatige aanpak van organisatievraagstukken’ (Doorewaard, 1992, p. 9). Het kenmerkende van een aspectmatige aanpak is dat de diverse beleidsgebieden niet aan elkaar worden gekoppeld. Elk beleidsgebied claimt als het ware de oplossing van bepaalde tot haar domein gerekende vraagstukken. ‘Een complex organisatieprobleem wordt in stukken gehakt en elk stuk wordt daarna verdeeld over de verschillende domeinen met ieder haar eigen criteria en nauw omschreven jurisdictie’ (Doorewaard, 1992, p. 9). De continuïteit van de organisatie hoeft geen gevaar te lopen, mits verouderde managementpraktijken op tijd worden vervangen door de toepassing van nieuwe, op integraal management toegesneden technieken. De boodschap volgens de managementliteratuur luidt daarom ook: ‘integraal management als panacee voor de moderne kwalen’ (Doorewaard, 1992, p. 15).

In het licht van deze ontwikkelingen werd er een nieuw productieconcept ‘intergraal management’ geïntroduceerd, die het tegengestelde van de traditionele aspectmatige werkwijze moest gaan vormen. De meest gangbare opvatting over integraal management is geworteld in de *sociotechnische systeemtheorie* en de klassieke managementschool, waarvan Fayol één van de meest bekende grondleggers is.

3.5.2 De klassieke integrale benadering

Volgens de klassieke managementtheorie van Fayol wordt het bedrijf ingericht volgens het principe van functionele concentratie: de essentiële bedrijfsfuncties worden bij voorkeur in afzonderlijke

afdelingen georganiseerd. Deze afdelingen worden door specialistische managers geleid, terwijl het algemeen management de activiteiten van deze afdelingen coördineert.

Algemene managementprincipes van Henri Fayol

Weber en Taylor zijn zoals reeds is gezegd twee organisatiekundigen die (deels) ingedeeld kunnen worden bij de algemene managementtheorie. Deze theorie beschouwd dat management in algemene zin universeel toepasbaar is op de gehele organisatie. Henri Fayol heeft een meer complete, samenhangende visie op de organisatiekunde gegeven. Deze managementgedachtegang komt grotendeels hedendaags nog steeds terug in allerlei managementvormen. Fayol introduceerde de gedachte dat er ‘zes verschillende managementgebieden’ (Quinn, c.s., 1997, pp. 13-14) te onderscheiden zijn, namelijk de:

- **Technische activiteiten** (produceren, samenstellen en aanpassen);
- **Commerciële activiteiten** (inkopen, verkopen, ruilen);
- **Financiële activiteiten** (het zoeken naar en optimaal aanwenden van kapitaal);
- **Veiligheidsbewaking** (het beschermen van personeel en eigendommen);
- **Boekhouding/ accountancy** (voorraadregistratie, balans opmaken, het bepalen en bewaken van de kosten en het maken van de statistieken); en de
- **Leidinggevende/ management activiteiten.**

Vooraf het laatste managementgebied, ‘de leidinggevende activiteiten’, krijgt in de hedendaagse managementtheorieën(vormen) nog veel aandacht. Fayol ontwikkelde met deze managementgebieden een theoretisch model dat onafhankelijk van het type organisatie toegepast kan worden (een zogenaamde eenheidstheorie). Hij vat de organisatie op als een organisme dat een aantal functies vervult. Fayols ideeën vormen vandaag de dag de bouwstenen van het management bij organisaties.

3.5.3 De moderne integrale benadering

‘Integrale organisatieontwerpleer: de moderne sociotechniek’

Een belangrijke pijler voor de moderne integrale benadering in Nederland is de *moderne sociotechniek*. In de *Durham-case* (zie bijlage 3) werd voor het eerst de relatie tussen technisch- en sociaal systeem centraal gesteld. Deze koppeling werd gemaakt omdat veel problemen van het sociale systeem hun oorsprong vonden in het technische systeem (Van Amelsfoort, Kuipers, 1998). De Durham-case toonde aan dat de productiemechanisatie, die aanleiding is geweest voor de invoering van de reeds beschreven klassieke organisatieprincipes, enorme psychologische en sociale consequenties heeft. Deze psychologische en sociale consequenties brachten schadelijke economische gevolgen met zich mee. Waar vroeger verantwoordelijke zelfstandigheid centraal stond, kwam nu de ‘*longwall method*’ (Kuipers, c.s., 1990, 1998) naar voren. De lonwall method is eigenlijk een taakfractionering die gekoppeld is aan de geïsoleerdheid van de werknemers in ruimte en tijd. Deze taakinterdependentie binnen de Tayloristische organisatiestructuur was zeer kwetsbaar. Immers de

Tayloristische scheiding tussen het denken (beslissen) en uitvoeren leidde in deze Tayloristische organisatiestructuur tot ernstige sociale desintegratie, zodat alleen een optimale prestatie een goede voortgang van de productie kon garanderen. De Durham-case illustreerde de noodzaak een productiesysteem als één geheel te bestuderen, immers alleen dan kunnen alle aspecten in hun onderlinge relaties begrepen worden. Hiermee werd een eerste stap gemaakt richting het concept ‘sociotechnisch systeem’.

De Sitter (1989) definieert sociotechniek als ‘de studie en verklaring van de wijze waarop arbeidsverdeling en technische instrumentatie in onderlinge samenhang en in relatie tot gegeven omgevingscondities de mogelijkheden voor de productie van interne en externe functies bepalen en de toepassing van deze kennis bij het ontwerpen en herontwerpen van productiesystemen’ (Doorewaard, 1992, p. 22). De moderne sociotechniek is een vorm van toegepaste wetenschap die is gebaseerd op de *sociotechnische systeemtheorie*, en heeft zich ontwikkeld tot een integrale organisatie-ontwerptheorie. In de sociotechnische systeemtheorie worden organisaties zoals reeds is gezegd beschouwd als open systemen (Quinn, c.s., 1997, pp. 14-16). Deze organisatie, opgevat als sociaal systeem, staat in wisselwerking met haar omgeving en moet zich aanpassen aan de kenmerken, eisen en mogelijkheden van haar omgeving. De organisatie staat daarbij voor de opgave haar *interne structuur en processen* in evenwicht te brengen met de verschillende functies die in haar ruilrelaties met de omgeving aan de orde zijn. Binnen deze opgave wordt de structuur van het systeem beschouwd als het ‘*centrale aangrijpingspunt om het evenwicht tussen systeem en omgeving te bewerkstelligen*’ (Doorewaard, 1992, p. 22).

Zoals reeds is geschreven richt de moderne sociotechniek zich op het vraagstuk van de integrale structuurbouw. Het biedt een nieuw, integraal productieconcept, ter vervanging van het onder de huidige maatschappelijke en economische verhouding, volgens Kuipers, achterhaalde productieconcept van de tayloristische-bureaucratische productorganisatie. Hierin is kwaliteit van de arbeid een van de functie-eisen waaraan het ontwerp/ concept moet voldoen. Andere eisen zijn met name *flexibiliteit, procesbeheersing, innovatievermogen en productkwaliteit* (Kuipers, c.s., 1990, p. 21).

Volgens Kuipers c.s. (1990, p. 21) kent de sociotechniek een drietal kenmerken:

- *De sociotechniek gaat niet uit van de individuele taak als eenheid van het ontwerp, maar van de ‘groepstaak als fundamentele bouwsteen’;*
- *De sociotechniek is niet primair gericht op de kwaliteit van de arbeid. De sociotechniek is vooral gericht op de aandacht op structurele voorwaarden die bepalend zijn voor de kwaliteit van de organisatie;*
- *Het sociotechnische ontwerp is expliciet gericht op ‘de structurele en technische implicaties van de ontwerpprincipes voor de organisatie als geheel’.*

De sociotechniek gaat ervan uit dat de turbulente omgeving (de steeds groter wordende vraag naar klantgerichtheid) waarin de organisatie zich bevindt nieuwe eisen gaat stellen aan het

productiesysteem. De aanpassing van dit productiesysteem aan de zojuist beschreven veranderingen in de omgeving van de organisatie wordt in grote mate bepaald door de gezamenlijke en in onderlinge afhankelijkheid van de productietechniek, de productiebeheersing en de arbeidsorganisatie. Zodoende is in deze context dus sprake van een integrale visie aangeleverd en gebaseerd op de sociotechniek. Een integrale visie op organisaties betekent dat organisaties, behalve als een sociotechnisch systeem, ook worden gezien als ‘een politiek systeem en dat beide systemen met elkaar verbonden zijn en elkaar beïnvloeden’ (Boonstra, 1991: Doorewaard, 1992, p. 24). Recente ontwikkelingen in de sociale systeemtheorie verstevigen nog eens de theoretische basis voor het integraal management van de organisatieverbetering (Doorewaard, 1992, p. 25).

Onderscheidend voor de bovengenoemde steeds meer modern geworden sociotechniek is dus haar ‘integrale’ karakter. Deze moderne benadering richt zich namelijk op de inrichting van de organisatie als geheel en beperkt zich niet langer tot het optimaliseren van alleen beleidscomponenten of organisatorische eenheden. Door de ontwikkeling van deze moderne sociotechniek als integrale ontwerpleer is een belangrijke bijdrage geleverd aan het tot stand komen en de hedendaagse ontwikkeling van een geheel nieuwe benadering van integraal management.

Met betrekking tot de invoering van het concept integraal management impliceert de sociotechniek:

- *Er dienen verschillende doeleinden tegelijk worden bereikt in de organisatie;*
- *Er is sprake van een herontwerp van de organisatie en die vindt tegelijkertijd plaats op verschillende niveau’s. De vroegere klassieke ‘organisatieprincipes vormen hierbij een onvoldoende basis’ (Doorewaard, 1992, p. 23);*
- *Integraal management houdt in dat het technische systeem en het sociale systeem (systeem van arbeidsverdeling) in onderlinge samenhang opnieuw moet worden ingericht.*

De sociotechniek geeft aan dat er bij het concept integraal management dus sprake moet zijn van organisatieverandering: een herontwerp van de organisatiestructuur met een nieuwe inrichting van de onderlinge samenhang tussen het technische en sociale systeem.

Waar Fayol de vijf essentiële managementfuncties onderscheidt (voorzien, organiseren, commanderen, coördineren, en controleren), spreekt Keuring (1989) over drie essentiële managementfuncties (Doorewaard, 1992, p. 21) die een verdieping geven aan het begrip integraal management, te weten:

- *Externe afstemming:* het bepalen van de bedrijfsdoelstellingen, de strategie en de programmering;
- *Interne afstemming:* de operationele beslissingen en dagelijkse regeling van de beheersing en de uitvoering;
- *Structurering:* het vastleggen van de interne arbeidsverdeling en het toewijzen van beslissingsbevoegdheden en verantwoordelijkheden en het inbouwen van coördinatievoorzieningen.

Met oog op deze context betreft integraal management dan het gelijktijdig in het oog houden en afstemmen van de verschillende functionele aspecten van de gemeentelijke organisatie. De eenheid van de deelsystemen moeten door het algemeen management worden gegarandeerd en de organisatie als geheel moet in balans gebracht worden met de omgeving. Ook hier wordt uitgegaan van in hoge mate gedifferentieerde deelsystemen binnen de organisatie. Integraal management betreft dus de *afstemming van de verschillende (bedrijfs)functies door het algemeen management*. Waar het gaat om complexe organisatievraagstukken of veranderkundige vraagstukken, waarbij verschillende (bedrijfs)functies in het geding zijn, wordt een monodisciplinaire (bedrijfsfunctiegebonden) benadering ingeruild voor een multidisciplinaire optiek (Doorewaard, 1992, p. 21).

3.6 Containerbegrip: integraal management

3.6.1 Het begrip ‘Integraal’

In de vorige paragraaf is al ingegaan op het integrale karakter van de moderne sociotechniek, maar *wat maakt integraal management nu zo integraal?*

Met de term ‘integraal’ wordt volgens Buurma (1996, p. 13) bedoeld op integratie van outputproductie en de daarvoor benodigde productiemiddelen. Volgens Duren c.s. (1995, p. 10) voegt de term ‘integraal’ aan het management toe dat vormgeving en uitvoering van het management geschiedt ‘met inachtneming van de relatie tussen organisatieprocessen, organisatiestructuren en de afstemming daarvan op de omgeving van de organisatie’. Duren en Doorewaard betrekken de structuur en de omgevingsfactoren van de organisatie in de betekenis van integraal management.

Onder integraal management verstaat Buurma (1996, p. 13) ‘de integratie van outputsturing met het beheer van de daarvoor benodigde productiemiddelen (personeel, materieel en financieel)’. Daarnaast is het integraal management volgens Buurma gericht op het realiseren van het strategisch beleid, op grond van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zo laag mogelijk in de organisatie zijn gedelegeerd. Op de resultaten daarvan wordt vervolgens aangesproken middels de gemaakt managementafspraken. Dit dient te geschieden volgens de geldende regels en binnen de grenzen van de formatie en het budget van de organisatie.

3.6.2 Visies op integraal management

Doorewaard (1992, p. v-vi) meent dat er twee benaderingen van integraal management kunnen worden onderscheiden, namelijk een traditionele en een moderne benadering van integraal management.

Volgens de *traditionele benadering* beziet integraal management, managementvraagstukken in hun volle complexiteit, waarbij vele managementdomeinen zijn betrokken. De verschillende beleidsaspecten (bijv. personeel, financiën, etc.) spelen in deze visie een gelijkwaardige rol in de besluitvorming. Essentieel daarbij is dat de deskundigheid uit elke beleidsdiscipline een rol van betekenis vervuld in de uiteindelijke besluitvorming en dat deze deskundigheid ten volle kan worden

benut door een integrale projectbeheersing (Doorewaard, 1992, p. 11). Binnen deze zogenoemde traditionele benadering van integraal management bestaat er dus volgens Doorewaard een gelijkwaardige integratie van de verschillende functionele beleids- en kennisgebieden in het beleid van de organisatie. Zo dienen bijvoorbeeld belangrijke beslissingen niet meer uitsluitend op economische of technologische overwegingen te worden gebaseerd, maar ook op bijvoorbeeld personele en organisatorische criteria.

De tweede visie, de *moderne benadering van integraal management*, gaat een stap verder. Doorewaard geeft aan dat indien het management doelstellingen als flexibiliteit, kwaliteit en innovativiteit kan realiseren, niet alleen kan volstaan met het afstemmen van de afzonderlijke beleidsgebieden in de besturing van de organisatie. Modern management vereist in zijn visie en een *totaal nieuwe inrichting* van de organisatie in al haar dimensies (de productiestructuur, de informatiestructuur en de besturingsstructuur) en niet alleen een andere invulling van de taak van de managers. De visie sluit aan op de definitie van Buurma, maar vult aan met het feit dat integraal management ook een organisatieverandering betekent. Binnen deze visie, die dus uit gaat van een totaal nieuw organisatieconcept, wordt een koppeling gelegd tussen integraal management en de structuur van de organisatie. In deze benadering wordt namelijk een kritische blik geworpen op het gegroeide onderscheid tussen enerzijds management als het besturend orgaan en anderzijds de organisatie die van bovenaf door het management wordt bestuurd.

3.6.3 Kern van integraal management

Volgens Buurma is de kern van integraal management de dagelijkse, operationele sturing op output die via de klanten (street-level-bureaucratie) tot effecten (outcome) moet leiden. Deze output en outcome worden door de politiek (in de gemeente de gemeenteraad) gekozen.

Volgens Aardema (2004, pp. 30-31) houdt integraal management niet alleen in dat managers alleen verantwoordelijk zijn voor wat er aan meetbare prestaties uit hun organisatie, dienst of afdeling komt (zoals de kwaliteit van dienstverlening: de outputs), maar ook verantwoordelijk zijn voor alle middelen die daarvoor worden ingezet: de zogenaamde *PIOFAH* (personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting: de inputs). Volgens Aardema kan deze definitie, die al wat verder gaat dan de traditionele benadering van Doorewaard, geïzen worden als de klassieke definitie van integraal management.

De klassieke definitie van integraal management wordt volgens Aardema (2004, pp. 30-31) en Buurma tegenwoordig uitgebreid met de werkprocessen tussen inputs en outputs (de throughputs en het projectmanagement), de maatschappelijke effecten van dit alles (de outcomes). Aardema vult de kernbeschrijving van Buurma aan met de uitbreiding van zijn definitie met de zorg voor het personeel (het people management) als effect. Integraal management wordt vandaag de dag beschreven als het symbool van het bedrijfsmatig werken door de overheid: 'Het ideaal van rationele bestuurders en

managers die, ieder in de eigen positie, de best mogelijke beslissingen nemen op basis van de best mogelijk informatie’ (Aardema, 2004, p. 31).

Dit ideaal waarbij de politiek stuurt, de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken bij de managers ligt, en het echte werk zo laag mogelijk in de organisatie wordt uitgevoerd, is volgens Aardema een allesomvattend *systeem van planning & control*. Dit systeem van planning & control zorgt ervoor dat op ieder niveau, met inbegrip van burger, de benodigde informatie beschikbaar is (Aardema, 2004, p. 31).

Met betrekking tot de gemeentelijke case Rijssen-Holten kan er ook een politiek-bestuurlijke variant van het integraal management genoemd worden, namelijk het *‘sturen op hoofdlijnen’* door volksvertegenwoordigers en bestuurders. Dit model gaat immers ook uit van het *‘rationele actor model’* (Aardema, 2004, p. 32). Met betrekking tot integraal management in een overheidsorganisatie stellen Buurma, Jacobs, Wursten en de Smet (1994) dat van een overheidsmanagers mag worden verwacht dat hij leiding geeft aan alle aspecten van zijn overheidsorganisatie. Met andere woorden, deze overheidsmanager (integraal manager) dient allereerst verantwoordelijkheid te dragen voor een hoogwaardige output en zicht te houden op de effecten van de maatschappij (street-level-niveau). Ten tweede dient hij strategische plannen te maken en daarbij rekening houden met de (gemeentelijke) politiek en de samenleving. Ten derde stellen zij dat er strategisch personeelsbeleid gevoerd moet worden. Ten vierde dienen de budgetten efficiënt beheerd te worden en dient de organisatie in staat te zijn haar noodzakelijke budgetten te verwerven. Het laatste punt is dat de overheidsmanager moet kunnen werken met relevante managementinformatie en dat hij veranderingsprocessen moet kunnen sturen.

3.6.4 Integraal versus integrerend management

Een veelvoudig begrip dat gebruikt wordt in plaats van *‘integraal’* is *‘integrerend’*. Het integrerend concept van organisatieontwikkeling die ook zijn basis vindt in de sociotechnische systeemtheorie kan leiden tot continu resultaatverbetering van een organisatie (Bertels, c.s., 1994, pp. 10-22). Bertels en Mastenbroek constateren bij de omschrijving van het integrerend concept een aantal belangrijke organisatieontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn onder meer: het herontwerp van organisaties in termen van klantgerichtheid, teamverantwoordelijkheid en integratie van functies; de simpele informatiesystemen om resultaten van teams en afdelingen zichtbaar te maken; en culturele veranderingen zoals betere communicatie, klantgericht optreden, teamontwikkeling en een meer coachende stijl van leidinggeven. Een belangrijke kern van dit integrerend concept is in de benadering van Bertels c.s. dat de zelforganisatie en de sturing in een organisatie op elkaar worden afgestemd. Dit gegeven komt tot uiting in de verhouding van centraal en decentraal. Bertels c.s. gebruiken niet het begrip *‘integraal’* als centraal uitgangspunt, maar het begrip *‘continue resultaatverbetering’* staat in hun benadering centraal.

De Ruijter c.s. gebruikt het begrip *‘integrerend’* in de zin van integrerend leidinggeven. Volgens de Ruijter betekend integrerend leidinggeven ‘een aanpunting en veredeling van het begrip integraal management’ (1994, p. 15). Volgens hem gaat het bij integraal management om het versterken van de aandacht en verantwoordelijkheid bij leidinggevendenden, in het bijzonder voor het personeel en het financiële aspect. Onder integrerend leidinggeven wordt door de Ruijter expliciet een samenbundeling van de verantwoordelijkheid voor enkele of alle primaire functies en alle ondersteunende functies bedoeld. Deze samenbundeling heeft volgens hem als doel het bewerkstelligen van een synergie tussen deze functies ten einde organisatiedoelstellingen en organisatieresultaat te optimaliseren. Ook in deze benadering staat het organisatieresultaat (en de verbetering daarvan) weer centraal. De Ruijter ziet het integrerend leidinggeven zo laag mogelijk in de organisatie, gekoppeld aan delegatie, gebeuren. Waar mogelijk zou volgens hem de organisatorische vorm moeten worden gegeven door middel van zelfstandige organisatie-eenheden, ofwel *‘units’* (Ruijter, c.s., 1994, p. 15) genoemd.

Met oog op de begrippen *‘integraal’* en *‘integrerend’* komt Kooij (1994) met een benadering die deze twee begrippen dicht bij elkaar brengt. Hij introduceert, om de verschillen en overeenkomsten van deze twee begrippen te belichten, drie soorten managers: *‘de complete manager, de integrale manager, en de integrerende manager’* (Kooij, 1994, pp. 26-29). Deze drie typen managers ziet hij als orden van integraliteit.

De complete manager beheerst volgens Kooij de technische vaardigheden, ofwel de methoden en technieken, in een organisatie. Met *‘compleet’* doelt Kooij op het feit dat deze manager de mogelijkheden heeft om door middel van een eenvoudige selectie van organisatieproblemen daarvoor oplossingen aan te dragen. Daarnaast kan de complete manager goed omgaan met enkelvoudige vraagstukken en heeft hij in toenemende mate de mogelijkheid om complexe problemen aan te pakken. De complete manager gebruikt een handleiding met daarin regels zodat hij weet hoe hij dient te handelen in bepaalde omstandigheden.

De integrale manager handelt volgens de principes van de sociotechnische systeemtheorie. Hij is volgens Kooij (1994, pp. 26-29) *‘een manager die werkt met behulp van raamwerken’*. Met deze zogenoemde denkramen lost de integrale manager zonder enige regelgeving problemen op via een sociale (communicatieve) benadering. De integrale manager is op de hoogte van het feit dat de methoden en technieken van de complete manager niet alles oplossen en dat de relaties en interacties tussen mensen (HRM-factor) in toenemende mate een rol spelen. Als leidraad gebruikt de integrale manager grondslagen (handreikingen) die in de organisatie aanwezig zijn. Deze ontwikkelde spelregels bieden de integrale manager steun voor een integrale benadering en is er in toenemende mate sprake van procesgerichtheid. Hij behandelt gerelateerde complexe problemen en gaat overzichtelijk om met conflicten in de organisatie. Echter er is nog wel sprake van een integrale van bovenaf gestuurde benadering en van een disciplinegerichte (enigszins verzuilde) functionele aanpak.

Als laatste onderscheidt Kooij *de integrerende manager*. De integrerende manager gaat in tegenstelling tot de complete- en integrale manager meer uit van een filosofische strategische benadering. Naast de relaties en interacties tussen mensen (zoals bij de integrale manager) speelt de visie bij hem een essentiële rol. De integrerende manager heeft een goed overzicht en werkt en stuurt vanuit een visie en is daardoor toekomstgericht. Een integrerende manager is volgens De Ruijter ook nog (te) vaak proces- en outputverantwoordelijk binnen een gedetailleerd kader en heeft daardoor volgens hem een beperkte handelingsvrijheid ten aanzien van het ‘hoe’ van de productie (1994, p. 102). De integrerende manager heeft geen ruimte voor doelstellingeninterpretatie en moet regelmatig naar de centrale leiding terugkoppelen. Hij is onderwerp van toetsing en controle. De integrerende manager maakt volgens Kooij een creatieve selectie uit zijn concepten en ‘overall’ ideeën. Zijn leidraad is een filosofie die vormgegeven wordt in een mission-statement. De integrerende manager werkt met behulp van dynamische modellen.

3.7 Conclusies

Als gevolg van de veranderende omstandigheden uit de externe omgeving, zoals bij de gemeente Rijssen-Holten de bezuinigingsrondes, bevinden veel gemeentelijke organisaties zich thans in een overgang van technische aansturing, centrale leiding en een gesloten cultuur naar een klantgerichte aansturing, decentrale leiding en een open cultuur. Met betrekking tot de onderzoeksvraag *‘Wat wordt er specifiek verstaan onder integraal management?’* kan er gesteld worden dat er gepleit wordt voor een gecoördineerd veranderingsbeleid waarin zowel de structuur, de strategie als de cultuur worden toegepast aan de veranderende eisen van de gemeentelijke (externe) omgeving. Deze aspecten van integraal management dienen wel in (directe) samenhang gezien te worden. Managers zijn niet alleen verantwoordelijk voor wat er aan meetbare prestaties uit hun organisatie, dienst of afdeling komt (zoals de kwaliteit van dienstverlening: de outputs), maar ook verantwoordelijk zijn voor alle middelen die daarvoor worden ingezet: de zogenaamde *‘PIOFAH’* (personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting: de inputs). Het samenbundelen van primaire en ondersteunende verantwoordelijkheden, de decentralisatie van integrale verantwoordelijkheid naar een lager managementniveau en het zoeken van een integrale balans (zelforganisatie) in de organisatie leidt tot een proces van continu resultaatverbetering. De term integraal’ doelt op integratie van outputproductie en daarvoor dus hierboven genoemde productiemiddelen (PIOFAH). Voor een gemeente betekent de invoering van integraal management het inzetten van een proces van (management en/ of structuur) verandering. De organisatie van de gemeente verandert en maakt daarbij deel uit van een integrerend onderdeel van het bedrijfsproces. Het begrip ‘integrerend’ kan daarom ook het beste geplaatst worden in de veranderingsproces. Met andere woorden de gemeente krijgt niet te maken met een schoksgewijze verandering, maar een geïntegreerde verandering. Dit betekent dat de verandering, als gevolg van de verdere implementatie van integraal management, slecht kan plaats vinden in een lerende organisatie die voortdurend anticipeert op haar externe omgeving. Dit betekent voor een veranderende organisatie dat anticiperend vermogen, flexibiliteit en alertheid gelden als organisatieprincipes. Integraal management wordt een integrerend concept van

organisatieontwikkeling, waarbij de manager zich ontwikkelt van een complete manager naar een integrale manager en vervolgens naar een integrerende manager. Het begrip ‘integrerend’ dat bij het integraal concept wordt betrokken geeft dus ten aanzien van leidinggeven aandachtspunten en de verdeling van het begrip integraal leidinggeven. Hierbij dient opgemerkt te worden dat beide begrippen, zo blijkt uit de literatuurstudie, vaak door elkaar worden gehaald en in dezelfde context worden gebruikt. De aanvulling van een ‘integrerende’ leidinggevende ten aanzien van integrale leidinggevende is dat de integrerende leidinggevende in ieder geval leert om te gaan met complexe problemen en onzekerheden.

In dit hoofdstuk is het begrip integraal management ingevuld vanuit een tweetal integrale benadering met de sociotechniek en Durham-case als uitgangspunten, namelijk de klassieke en de moderne integrale benadering. De klassieke (integrale) benadering stamt af van de theorie van Fayol. Deze benadering ziet integraal management als een afstemmingsprobleem tussen de diverse functionele beleidsgebieden in de gemeentelijk organisatie. Het integrale managementproces in een gemeente wordt georganiseerd door een bestuurlijk orgaan en deze stelt de organisatiedoelen vast. Dit orgaan bestaat uit bestuurders en managers die boven de gemeentelijke organisatie staan. De moderne integrale benadering legt een koppeling tussen integraal management en de structuur (besturings-, productie-, ondersteunings- en informatiestructuur) van de organisatie. De coördinatie- en besturingsproblemen zijn daarbij vraagstukken van de gehele gemeentelijke organisatie, hierdoor vergroot men het vermogen van de organisatie om complexe problemen op te lossen. De verandering van de besturingsstructuur brengt een andere wijze van leidinggeven in de gemeentelijk organisatie. Het lijnmanagement krijgt daarbij meer verantwoordelijkheden en de samenwerking tussen het lijn- en stafmanagement wordt sterker. Daarentegen wordt de hiërarchische verhouding tussen de managers en personeel kleiner. Met andere woorden, voor de gemeente geldt dat de verdere implementatie van integraal management tot gevolg heeft dat het operationeel management heel wat meer moet gaan sturen en regelen dan voorheen. De moderne integrale benadering biedt dus (meer dan de klassieke benadering) een gemeentelijke organisatie meer mogelijkheden om adequaat in te spelen op de verandering van haar omgeving.

H.4. Integraal management: voorwaarden

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden wat er in dit rapport wordt verstaan onder integraal management. Tevens is getracht een beeld te creëren van het specifieke aan deze vorm van management. Om integraal management in een gemeentelijke organisatie, zoals de gemeente Rijssen-Holten, te implementeren, moet de gemeentelijke organisatie aan een aantal voorwaarden voldoen die deze implementatie succesvol kunnen maken. Binnen dit hoofdstuk wordt daarom de tweede onderzoeksvraag behandeld: *‘Welke voorwaarden worden door integraal management aan de inrichting van een gemeentelijke organisatie gesteld?’* Aangezien integraal management veelal wordt beschreven binnen de kaders van de private sector is binnen dit hoofdstuk de overheidsorganisatie het uitgangspunt bij het beantwoorden van de bovenstaande onderzoeksvraag.

In paragraaf 4.2 wordt vanuit de sociotechnische systeemtheorie als uitgangspunt naar de introductie van de gestelde voorwaarden aan integraal management gewerkt. Deze gestelde voorwaarden komen vervolgens in paragraaf 4.3 aan bod. Paragraaf 4.4 beschrijft een mogelijk praktisch (ideaal)concept van integraal management met oog op de lokale overheid. Paragraaf 4.5 geeft daarnaast de criteria en voorwaarden van de gemeentelijke organisatie ten aanzien van de (verdere) implementatie van integraal management. In paragraaf 4.6 wordt een implementatiemodel voor integraal management geïntroduceerd. Vervolgens worden er in paragraaf 4.7 conclusies getrokken en het gekozen onderzoeksmodel m.b.t. integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten geïntroduceerd.

4.2 Sociotechnische systeemtheorie als uitgangspunt

De ontwikkeling van de moderne sociotechniek betekende een breuk met het scientific management van Taylor. De Tayloriaanse gedachte, waarin er een scheiding werd aangebracht tussen planning en controle van het werk enerzijds en de uitvoering anderzijds, heeft gezorgd tot taakverdeling, standaardisatie van het werk en segmentatie in de organisatie. De Sitter wijst in reactie op het Taylorisme op het feit dat een organisatie die gebaseerd is op het principe van arbeidsdeling, in de meeste gevallen coördinatieproblemen (tussen sturing en uitvoering) met zich meebrengt met veel kansen op storingen en fouten. De Sitter noemt dat in plaats van de Tayloristische functionele arbeidsdeling, een ‘disfunctionele organisatie’ (Doorewaard, 1992, p. 139). Volgens De Sitter heeft men bij de bouw van een organisatie, ofwel de architectuur van het productieproces, het principe van ‘segmentatie’ (Doorewaard, c.s., 1992, p. 139) toegepast. De oplossing volgens De Sitter is dus het afscheid nemen van een disfunctionele organisatie en het Fordistische lopende bandsysteem. Kortom, een organisatie herontwerpen volgens de principes van integraal organiseren. De architectuur van een

organisatie moet van een gesloten productielijn naar een meer opensysteem. Er dient volgens De Sitter en Doorewaard sprake te zijn van functionele integratie met complete taken.

Er is één leidend principe dat ten grondslag ligt aan integraal organiseren, en dat is volgens De Sitter de basisregel van de moderne organisatiearchitectuur. De basisregel geeft het verschil aan tussen integraal organiseren en de Tayloristische aanpak. Taylors’systeem staat of valt immers met het principe van de scheiding tussen planning, voorbereiding en controle enerzijds en de uitvoering van het werk anderzijds. Uitvoerders hebben dus geen zeggenschap over hun werk. De moderne architectuur van De Sitter e.a. staat of valt met het tegenovergestelde. Integraal organiseren heeft immers pas kans van slagen als afdelingen en functionarissen beschikken over de noodzakelijke regelcapaciteit (de mogelijkheid om zelf te mogen en te kunnen beslissen). Het uitgangspunt betreft dus niet functionele concentratie, maar functionele integratie. Door functionele integratie ontstaan allround groepen die beschikken over de nodige flexibiliteit en regelcapaciteit. Naast het ontwerpen van een architectuur van afdelingen en taken is er dan ook sprake van een geheel andere structuur van sturing en beïnvloeding.

4.3 Gestelde voorwaarden aan de invoering van integraal management

Taylor en andere managementtheoretici waren de grondleggers van de traditionele integrale visie zoals deze in de voorgaande paragrafen is beschreven. Zoals in het vorige hoofdstuk en de voorgaande paragraaf naar voren kwam werd volgens de sociotechniek de werkplek gezien als het knooppunt in een netwerk. De relaties tussen de knooppunten zijn veranderlijk, waardoor storingen en interventies mogelijk zijn. Om die storingen en interventies te minimaliseren is het kernbegrip ‘regelcapaciteit’ nodig. De kwaliteit van de arbeid wordt bepaald door de regelcapaciteit die op een werkplek (ofwel knooppunt) aanwezig is. Dat wil dus zeggen dat er door het vermogen (regelcapaciteit) zinvolle selecties gemaakt moeten worden in interactie met andere knooppunten. De sociotechniek stelt daarnaast dat persoonlijke behoeften en motieven zich ontwikkelen in door de structuur bepaalde interactienetwerken. De sociotechniek als integrale ontwerpleer gaat dus om de structuur (architectuur) van de organisatie en daarin komt het aspect ‘personen’ niet voor. De structuren van de werkomgeving of van de interactienetwerken krijgen volgens Van Eijnatten (1996, p. 41) eerst betekenis tegen de achtergrond van eigenschappen die men de werknemer toedicht. ‘Slechts in en door het maken van interactieve selectie (van regels), kan structuur ontstaan en slechts tegen de achtergrond van structuur zijn gebeurtenissen en handelingen de dragers van zin’ (De Sitter, 1994, p. 131).

De Sitter heeft een integrale ontwerpleer geïntroduceerd op basis van deze theorie. Gezien de toenemende regelnoodzaak schiet de regelcapaciteit in de Tayloriaanse gestructureerde organisatie naar mijn mening tekort. Om de balans te kunnen herstellen, dient volgens De Sitter de ontwerpstrategie gericht te zijn op inputvereenvoudiging en vergroting van regelcapaciteit. Inputvereenvoudiging bereikt men door het paralleliseren van de orderstroom. Zo nodig worden deze

stromen gesegmenteerd om de procescomplexiteit verder te reduceren. Beide ontwerpstappen (paralelliseren en vergroting van de regelcapaciteit) moeten vervolgens leiden tot hele afgeronde groepstaken, geschikt voor zelfsturende teams. Zo’n productiestructuur biedt dan de basis voor een sterk vereenvoudigde besturingsstructuur waarin volgens Van Eijnatten (1996, p. 42) op het lokale niveau van de productiegroep de regelcapaciteit drastisch kan worden opgevoerd.

4.3.1 Organisatie als ‘open systeem’

Het kernonderwerp van sociotechnische ontwerpen heeft dus betrekking op de architectuur van de organisatiestructuur. Het begrip architectuur van de organisatiestructuur staat in nauw verband met het Tayloriaanse begrip ‘arbeidsverdeling’. Immers de specifieke arbeidsverdeling ontstaat indien men alle vereiste uitvoerende en regelende activiteiten onderscheidt en vervolgens op een bepaalde manier groepeerd en koppelt. De twee begrippen zijn dus synoniemen. Zo geeft Doorewaard c.s. ook aan dat het bij ontwerpen immers gaat om het vinden van de optimale architectuur van de structuur.

De klassieke organisatietheorieën zagen organisaties vaak als *‘gesloten systemen’* (Kuipers, c.s., 1990, p. 41). Deze gesloten systeembenadering leidt ertoe dat men zich eenzijdig concentreert op het interne functioneren. Problemen in het functioneren van de organisatie worden zodoende in deze visie onafhankelijk van veranderingen in de omgeving en staan los van motivatie en moreel. Waar de klassieke theorieën de organisatie als gesloten systeem opvatten, die vergaande arbeidsdeling nastreeft en waarbij integratie en coördinatie plaats vinden via gedetailleerde en starre procedures (terwijl de omgeving vraagt om slagvaardigheid en flexibiliteit), spreekt de moderne sociotechniek van een *‘open systeem’* (Kuipers, c.s., 1990, p. 44). *Open systemen* kenmerken zich door het importeren van één of andere vorm van energie uit hun omgeving en zijn afhankelijk van een permanente *‘inflow of stimulation’* (Katz & Kahn, 1978). Daarnaast transformeren open systemen de beschikbare energie tot onder andere producten (reorganisatie input). Open systemen exporteren vervolgens bepaalde producten naar de omgeving. Het patroon van haar activiteiten houdt verband met de energie-uitwisseling en heeft een cyclisch karakter. Deze geëxporteerde producten onderhouden de energiebronnen voor de herhaling van deze activiteiten.

Volgens Van Eijnatten (1990, pp. 44-45) dienen open systemen om te kunnen overleven *‘het entropy proces te keren’*. Dat wil volgens hem zeggen dat er sprake moet zijn van een proces van desintegratie en verval, waarbij functies nodig zijn op het gebied van onderhoud, kwaliteitsbeheer en reserve. Binnen open systemen is er eveneens sprake van input van informatie die systemen signalen geeft over de omgeving en over het functioneren in relatie tot de omgeving. Er is daarbij sprake van een zekere constantheid in de energiewisseling met de omgeving en organisaties beschikken daarbij over het vermogen verstorende interne of externe factoren te neutraliseren. De open systemen bewegen in de richting van differentiatie en vervolmaking. In de loop van de ontwikkelingen worden diffuse of globale structuren opgevolgd door meer gespecialiseerde functies.

Centraal in de sociotechniek staat dus een vorm van structuurbouw die leidt tot differentiatievormen die op het microniveau van de organisatie dynamische interactie als besturingsprincipe toelaten. Indien differentiatie verder wordt uitgebouwd krijgt ze tegenwicht in de vorm van processen die de eenheid van het systeem handhaven. In de sociale systemen wordt die eenheid bewaard door middel van integratie (van normen en waarden) en coördinatie (vaste regels, procedures, routines, roosters, programma’s, en dergelijke). Integratie wordt gemakkelijker bereikt op het reeds genoemde niveau van de kleine (werk)groep. Een laatste kenmerk is dat open systemen in staat zijn dezelfde toestand of doel vanuit verschillende uitgangscondities en langs verschillende wegen te bereiken.

4.3.2 Het structuurbegrip

Volgens Kuipers c.s. (1990, p. 44) zijn er vier specifieke kenmerken van organisaties als ‘open (sociale) systemen’ die meer aandacht verdienen. Zo zijn er binnen de open systemen allereerst eerder de activiteiten dan de dingen die worden georganiseerd. Dus de structuur van de organisatie moet worden gevonden in de gebeurtenissen en niet in dingen. Met oog hierop kunnen er volgens Van Eijnatten (1990, p. 44) drie soorten activiteiten worden onderscheiden:

1. *de uitvoerende activiteiten gericht op de feitelijke fabricage;*
2. *de voorbereidende en ondersteunende activiteiten;*
3. *en de activiteiten die gericht zijn op de besturing van de fabricage, de voorbereiding en de ondersteuning.*

In de sociotechnische systeemtheorie wordt het duidelijk dat er geen activiteiten gegroepeerd of gekoppeld kunnen worden indien deze niet eerst worden onderscheiden. Een arbeidsverdeling, ofwel een architectuur van de organisatiestructuur ontstaat volgens Doorewaard c.s. (1992, p.162) uit een viertal beslissingen. Doorewaard voegt met zijn opsomming van de onderstaande beslissingen eigenlijk alleen de splitsing van de regelende activiteiten toe. Beslissingen:

- *het groeperen en koppelen van activiteiten ten opzichte van orderstromen;*
- *het splitsen van de uitvoerende activiteiten in deelhandelingen;*
- *het scheiden van regelende- en uitvoerende activiteiten (het scheiden van de regelende activiteiten van de uitvoerende activiteiten vereist dat de uitvoerende activiteiten eerst gesplitst worden);*
- *en het splitsen van regelende activiteiten in afzonderlijk te beheersen aspecten (logistiek, kwaliteit, werkvoorbereiding, en dergelijke).*

Een tweede specifiek kenmerk van open systemen is dat het personeel de elementen van de organisatie als sociaal systeem vormen. Deze mensen kunnen op verschillende manieren gegroepeerd worden tot zogenoemde organen en importeren hun particuliere belangen en motieven in een organisatie. Een centraal uitgangspunt hierbij is dat de betrokkenheid van de elementen bij het geheel bepaald wordt door de mate waarin de organisatie een beroep doet op deze typerende menselijke kwaliteiten.

Een derde belangrijk kenmerk die gebaseerd is op de reeds beschreven Durham-case is dat de menselijke elementen in het systeem beschikken over technische attributen. Zo kent elk productiesysteem een technologische organisatie van equipment en lay-out en een sociale organisatie van mensen die de technologie gebruiken. Van der Zwaan (1975) constateert volgens Kuipers dat een organisatie vanuit het systeemtheoretische perspectief een ‘sociaal systeem’ is. In het verlengde van de structurele keuzemogelijkheden bestaat er dus ook technologische keuzemogelijkheden. Gelet op de functies binnen deze organisaties onderscheidt Kuipers c.s. (1990, pp. 46-47) vier systeemtypen: *de productiesystemen (voor de productie van goederen en diensten)*; *de besturingssystemen (voor het sturen en regelen van de goederenstroom)*; *de ondersteunende systemen (voor de beheersing van onder andere productkwaliteit en financiële aspecten)*; en *de informatiesystemen (voor de verwerking en uitwisseling van informatie)*.

Onder de organisatiestructuur wordt in kortweg de groepering en koppeling van de uitvoerende elementen verstaan. Het gaat hierbij om de ontwerpvisie die bij de keuze van de groepering en koppeling een rol heeft gespeeld. De organisatiestructuur is dus het geheel van de aspectsystemen: de productiestructuur, de besturingsstructuur (inclusief de ondersteunende systemen), en de informatiestructuur.

Toelichting op de structuren:

- | | |
|--------------------------------|--|
| • <i>Organisatiestructuur:</i> | de manier waarop de uitvoerende en regelende activiteiten zijn gegroepeerd en gekoppeld. |
| • <i>Productiestructuur:</i> | de manier waarop de uitvoerende activiteiten zijn gegroepeerd en gekoppeld. |
| • <i>Besturingsstructuur:</i> | de manier waarop de regelende activiteiten zijn gegroepeerd en gekoppeld. |
| • <i>Informatiestructuur:</i> | de inhoud en vorm van te registreren informatie en de manier waarop deze wordt opgeslagen, verwerkt en overgedragen. |

Een laatste specifiek kenmerk volgens Weick (1979), Kuipers (1990) en Van Eijnatten (1996) is dat organisaties zich gedurende langere tijd kunnen afsluiten van de omgeving, als het ware gesloten systemen. Dit komt doordat een organisatie zijn acties in belangrijke mate baseert op haar geheugen.

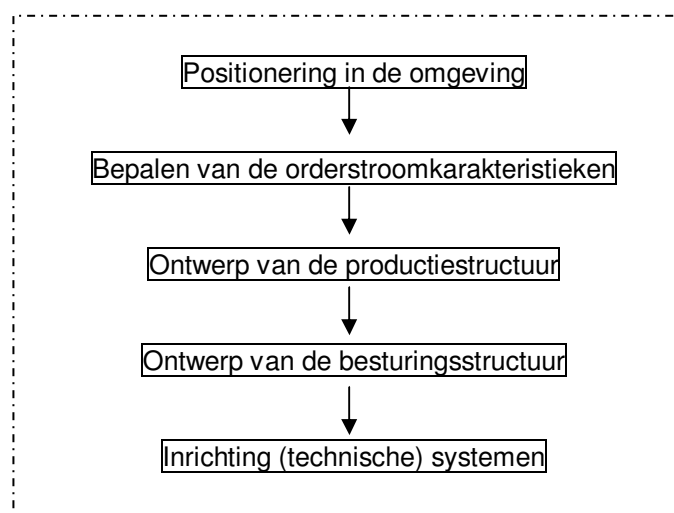
4.3.3 Hoofdpijnen van integrale sociotechnische ontwerpleer

Volgens Kuipers (1990) en Van Eijnatten (1990) is het onderscheid tussen *de productie-*, *de besturings-*, en *de informatiestructuur* van essentieel belang bij de architectuur van de inrichting (de structuuropbouw) van de organisatie. Ook Doorewaard (1992) en De Nijs (1992) geven het belang van het bovenstaande onderscheid aan. Volgens hen veronderstelt integraal management niet alleen dat mensen en beleidsterreinen goed op elkaar worden afgestemd, maar dat eveneens een structurele onderbouwing van integraal management in de architectuur van de organisatie is aangebracht. Dit impliceert dat er een andere verhouding moet komen tussen de drie structuren. De wijziging in de besturingsstructuur heeft zijn impact op de manier van leidinggeven, namelijk meer verantwoordelijkheid in de lijn, hechtere samenwerking tussen lijn- en stafmanagement, en minder hiërarchische verhoudingen tussen de managers en de uitvoerders. Met oog op deze context betekent de invoering van het sociotechnische herontwerp in een gemeentelijke organisatie dat de uitvoerders

eigenlijk heel wat meer moeten gaan regelen en sturen dan nu het geval is. Het onderscheid tussen het management (besturend orgaan) en de uitvoerders vervaagt daarbij.

Kuipers c.s. en Van Eijnatten merken daarbij op dat er vier primaire volgorde-regels van de sociotechniek bestaan. Zo dient er volgens Van Eijnatten eerst een productiestructuur (van grof naar fijn) ontworpen te worden en daarna pas de besturingsstructuur. Een tweede volgorde-regel die hij stelt is dat er eerst een structuur van het fabricageproces ontworpen dient te worden, vervolgens de structuur van het voorbereidingsproces. Als derde regel geldt dat er een ‘top-down’ productiestructuur (macro-meso-micro) ontworpen dient te worden. Deze productiestructuur bestaat uit bewerkende activiteiten (het fabricage proces) en uit de ondersteunende activiteiten (het voorbereidingsproces). De laatste ontwerpregel geeft aan dat de er een ‘bottom-up’ besturingsstructuur (lokaal-interlokaal-globaal) dient te komen. Dit betekent dat er vanuit de bewerkende activiteiten naar boven gewerkt dient te worden.

Het doel van de sociotechnisch (her)ontwerp is dat er een balans gevonden moet worden tussen variatiebehoefte en variatiemogelijkheden. Volgens Van Eijnatten betekent dit dat het ontwerp de variatiebehoefte moet minimaliseren en de variatiemogelijkheden moet maximaliseren. Het structureren van de productiestructuur heeft tot doel de variatiebehoefte te minimaliseren. Volgens Kuipers c.s. ziet de hoofdketen voor het integrale ontwerp er als volgt uit:



Figuur 4: Hoofdketen voor integraal ontwerp (Kuipers, c.s., 1990, p. 52).

Aan de hand van deze hoofdketen wordt in de volgende paragraaf ingegaan op sociotechnische (her)ontwerp op basis van de reeds eerder genoemde principes van ‘minimaal mogelijke arbeidsdeling’. Daarbij komen de verschillende aspecten van arbeidsdeling ter sprake.

4.4 Ideaalconcept: Integraal management in de praktijk

Het integraal management zoals deze is beschreven in hoofdstuk drie is een Weberiaans ideaaltypen die natuurlijk zelden in zuivere vorm in de gemeentelijke praktijk voorkomt. Ook de ontwerpregels en

voorwaarden vanuit het oogpunt van de sociotechnische systeemtheorie geven voornamelijk normatieve en theoretische uitspraken over de architectuur van de inrichting van een organisatie.

Met oog op de vraag in hoeverre de nieuwe vorm van (integraal) management nu eigenlijk verschilt van de traditionele aspectmatige aanpak van organisatieproblemen stelt Doorewaard het volgende: integraal management wil volgens hem niet zeggen dat er in de onderneming of gemeente geen sprake meer zou zijn van aparte, herkenbare beleidsdomeinen met daarbij behorende verantwoordelijke managers.

‘Geen enkele moderne organisatie kan immers succesvol functioneren zonder specialistische kennis op het gebied van marketing, personeel, financiën, organisatie, automatisering, enzovoort.’

(Doorewaard, 1992, p. 10-11).

Volgens Duren betekent integraal management dat de organisatie aan drie criteria (drie managementgebieden) in onderlinge samenhang aandacht dient te besteden, namelijk aan *omgevings-, structuur- en procesgerichtheid* (Duren, cs., 1995, p. 10).

Omgevingsgerichtheid geeft aan dat een verandering een bijdrage dient te leveren aan de strategische positie van de organisatie. Structuurgerichtheid doelt op het leveren van een bijdrage aan de structuur van besturing en beheersing van de organisatie. Procesgericht betekent dat een verandering in de management van de organisatie een bijdrage moet leveren aan samenwerkingsprocessen in de organisatie.

4.4.1 Complexiteitsreductie

Volgens Kuipers en Duren dient met oog op de bovenstaande primaire ontwerpregels rekening te worden gehouden met de omgeving van de organisatie. De organisatie als open systeem dient namelijk afgestemd te worden op de omgeving waar de organisatie zich op wil richten. Deze afstemming kan geschieden door een organisatie ‘stroomsgewijs’ (Van Eijnatten, 1996, p. 71) te organiseren. Deze eerste stap, volgens de hierboven paragraaf genoemde volgorde-regels, houdt in dat de productieprocessen gestroomlijnd moeten worden. Met andere woorden, de structuur van de productorganisatie dient dus volgens de sociotechnische ontwerpstrategie afgestemd zijn op de stroom van orders die verwerkt moeten worden. Daarbij is sprake van een verandering van functionele concentratie naar functionele integratie. In plaats van aparte stafafdelingen binnen bijvoorbeeld een gemeente die veel verschillende klanten heeft (dus een grote variatiebron) voor de voorbereiding en ondersteuning wordt binnen de sociotechniek gepleit voor een nauwere samenwerking tussen staf en lijn. Dit resulteert in een nadrukkelijke koppeling tussen de diverse productiestromen en verschillende staffuncties van die gemeente. De Sitter ziet deze regel als een middel om de complexiteit in deze gemeentelijke organisatie te realiseren.

Kuipers c.s. en Van Eijnatten onderscheiden twee principiële mogelijkheden (Kuipers, c.s., 1990, pp. 95-97; Van Eijnatten, 1996, pp. 71-72) om een structuurvereenvoudiging te bereiken, namelijk middels het

‘paralelliseren’ van de gevarieerde orderstromen in meer homogene substromen of door een vereenvoudiging van procescomplexiteit door *‘segmenteren’*.

Van Eijnatten geeft aan dat met paralleliseren bedoeld wordt dat er gezocht moet worden naar onafhankelijke parallelle productiestromen. Kuipers, die spreekt van het paralleliseren van de gevarieerde orderstromen in meer homogene substromen, is van mening dat elk van deze relatief homogene substromen toegewezen kunnen worden aan zelfstandige productie-units met vereenvoudigde structuren. Deze structuren, die de parallelle productiestromen onderscheiden, zorgen ervoor dat de complexiteit kan worden gereduceerd. Immers deze structuren zorgen er dus voor dat, naast de zelfstandige productie-units die al veel regelcapaciteit op uitvoerend niveau toelaten, de uit de structuur zelf voorkomende regelnoodzaak (coördinatie) drastisch wordt gereduceerd. Daarnaast neemt volgens Kuipers c.s. de overzichtelijkheid van deze orderstromen vanuit het perspectief van de uitvoering door de *‘inputvereenvoudiging’* (1990, p. 96) sterk toe.

Ten aanzien van segmenteren geeft Kuipers (1990, p. 96) en Van Eijnatten (1996, p. 73) aan dat het hier gaat om *‘het onderzoeken van zwakke verbindingen binnen de stroom die door paralleliseren gevormd zijn’*. Het uitgangspunt van de sociotechnische systeemtheorie is onder andere dat er een *vergroting van de regelcapaciteit* doorgaans het beste gerealiseerd kan worden binnen het kader van de autonome groep. Deze autonome groep is volgens Kuipers c.s. belast met afgeronde, zinvolle groepstaken en vormt een fundamentele bouwsteen van de organisatie. Om dus tot zulke groepstaken in de organisatie te kunnen komen is het volgens Kuipers en Van Eijnatten eventueel noodzakelijk de parallelle stromen verder te segmenteren zodat er geschikte (Tayloriaanse) groepstaken ontstaan. Immers door op de zwakke verbindende punten de stroom te verbreken en een apart segment te vormen, kan de organisatie de beheersbehoefte verminderen.

Het sleutelwoord van de sociotechniek met betrekking tot integraal management is de *‘structuur’*. Daarmee wordt de structuur van zowel het productiesysteem als het product bedoeld. Volgens de Groep Sociotechniek (1986, p. 14) liggen binnen deze beide aspecten de mogelijkheden om de kernbegrippen: kwaliteit, flexibiliteit en beheersbaarheid in hun samenhang te optimaliseren.

Gebaseerd op de bovenstaande invalshoeken kan de sociotechnische ontwerpstrategie van moderne structuren volgens Kuipers c.s. (1990, p. 96) getypeerd worden als:

- *het paralleliseren van de orderstromen in ordefamilies met gemeenschappelijke bewerkingstechnische kenmerken;*
- *het segmenteren van de (sub)stromen, zodat afgeronde, zinvolle groepstaken ontstaan met een hoge interne samenhang;*
- *en de vergroting van de lokale regelcapaciteit van de groepen en koppeling van de verantwoordelijkheid voor deze taken aan de groep.*

Van Eijnatten (1996, p. 73) vult hierop aan dat de bewerkingen binnen een segment zo gebundeld moeten zijn dat zij:

- *gezamenlijke input- en outputadressen hebben. De segmentsgrens wordt zo gelegd, dat alle orders het segment op hetzelfde punt ingaan en op hetzelfde punt uitgaan. Op deze manier is de coördinatiebehoefte het kleinst;*

- *onderling aangewezen zijn op nauwe samenwerking. Er wordt voor het precies bepalen van de segmentsgrens gezocht naar stations waartussen de bestuurlijke afhankelijkheid het minst tijdsgebonden is;*
- *behoefte hebben aan geïntegreerde voorbereidende en ondersteunende diensten. Richt paralleliseren zich op het verminderen van de externe variëteit, bij segmenteren ligt de nadruk op het verminderen van de interne complexiteit.*

Volgens Doorewaard (1992, p. 23) houdt het realiseren van een integraal beleid volgens het sociotechnische systeemtheorie in dat:

1. *verschillende doeleinden moeten tegelijkertijd worden bereikt;*
2. *herontwerp van de gemeentelijke organisatie vindt tegelijkertijd op verschillende niveau's plaats. Hierbij vormen de voorheen gangbare organisatieprincipes een onvoldoende basis;*
3. *het technische systeem en het systeem van arbeidsverdeling moeten in onderlinge samenhang opnieuw worden ingericht;*
4. *het technische systeem en het systeem van arbeidsverdeling moeten in onderlinge samenhang worden ingericht.*

4.5 Integraal management bij de gemeentelijke overheid

Het principes van functionele integratie heeft uiteraard niet alleen gevolgen gehad voor de structuren en stroomsgewijze productie, maar ook voor het management van de gemeentelijke organisatie. Buurma (1996, p. 14) haalt een aantal kenmerkende componenten binnen het concept integraal management naar voren:

1. *outputsturing die gericht is op de effecten (outcome);*
2. *de zorg voor de productiemiddelen;*
3. *het strategische beleid van de organisatie;*
4. *budget en formatie als randvoorwaarden;*
5. *de organisatiecultuur; en*
6. *de organisatiestructuur met bedrijfsplanning en verantwoording.*

Bij de gemeentelijke overheid heeft men zowel als bestuurder en als manager te maken met specifieke aspecten van integraal management, integraal leidinggeven en sectorvorming binnen de gemeentelijke organisatie. Zoals in het eerste hoofdstuk als is gezegd heeft de gemeenteraad het primaat. Dat betekent dat de gemeentelijke bestuurder eindverantwoordelijke is voor zowel het beleid als de uitvoering ervan. In de praktijk is dit plaatje erg formeel gesteld, maar soms ook erg reëel. Immers de gemeentelijke overheid heeft te maken met een cultuur van delegatie en mandaat. De primaire bevoegdheid ligt bij de gemeenteraad en het dagelijksbestuur is in handen van het college van B&W. In de praktijk blijkt dat het college van B&W een groot aantal van deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft gedelegeerd en gemandateerd aan (top)ambtenaren, waaronder de gemeentesecretaris, managementteam, hoofd concernstaf, de controller, sectorhoofden, en dergelijke. Ondanks dat er sprake is van delegatie- en mandaatlijnen speelt de bestuurder uiteraard nog steeds een grote rol. Deze rol is afhankelijk van het (politieke) onderwerp en de wijze waarop de bestuurder zijn functie invult. In de praktijk geldt dat de uiteindelijke politieke en bestuurlijke invloed maar vaak beperkt en/ of corrigerend is.

Naar mijn mening kan met betrekking tot integraal management binnen de gemeentelijke organisatie gesteld worden dat de manager van een gemeente een ‘integrerende leidinggevende’ dient te zijn, die zich meer gaat richten op de doelstellingen en kaderstelling. Dit is volgens Doorewaard (1992) één van de voorwaarden voor de delegatie van het bedrijfsmatig werken binnen een gemeentelijke organisatie. De gemeentelijke overheid is, zoals reeds is genoemd, een complexe organisatie met veel complexe producten en diensten. Dit betekent dat er in de praktijk geldt dat het politieke proces niet altijd voorspelbaar is en dat geeft uiteraard onduidelijkheid. Op politieke onduidelijkheid kan er niet altijd organisatorisch geanticipeerd worden. In een gemeentelijke organisatie is het vaak ook moeilijk om de gewenste output vast te stellen. Dit kan komen doordat er binnen de gemeentelijke organisatie vaak sprake is van consensusgedrag die kan leiden tot vage compromis. Een gemeentelijke organisatie kijkt meer naar het outcome (de effecten van het beleid), immers output (bijvoorbeeld het aantal verleende vergunningen) zegt binnen een gemeentelijke organisatie niet zoveel over de kwaliteit van de organisatie en het product. Het uiteindelijke gevolg hiervan is dat er vaak uitvoeringsproblemen ontstaan die zich vaak blijven herhalen. Een laatste belemmerende factor is wat Doorewaard het aspect van de korte-termijnhorizon van de politici noemt. Dit korte termijn denken staat namelijk op gespannen voet met het lange termijn gedrag (de bestuursfilosofie) wat het management in een gemeentelijke organisatie nodig heeft.

De Ruijter (1994, pp. 120-129) noemt met oog op de bovenstaande context een aantal criteria waaruit blijkt dat de manager binnen de overheid te maken heeft met de ontwikkeling van een manager met een meer integrerende rol. Echter daarbij blijkt wel dat deze manager wordt beperkt in de mate van bevoegdheid en handelingsruimte indien we zijn rol vergelijken met de rol van een manager/bestuurder in de private sector. De manager binnen de gemeentelijke overheid is volgens De Ruijter nog vaak proces- en outputverantwoordelijk binnen gedetailleerde vaste kaders. De bestuurder is daarnaast het onderwerp van toetsing en controle. Het eerste criterium die De Ruijter (1994, pp. 120-129) noemt is dat de manager bij de overheid nog te vaak directe opdrachten van centrale stafafdelingen krijgt. Dit is gezien de huidige situatie van gemeenten veelal achterhaald. Daarnaast is hij van mening dat een overheidsmanager geen of zeer beperkte budgetvrijheid heeft. De meeste budgetten zijn nog steeds inputgericht in plaats van outputgericht, wat schuiven tussen of binnen budgetten extra moeilijk maakt. In de afdelingsplannen van een gemeente komen outputgerichte budgetten toch steeds vaker voor, maar de het afrekenen op de behaalde resultaten (output) gebeurd in mindere mate. Het derde criterium is dat de manager meestal het onderwerp van gestructureerde inspectie voor- en tijdens de uitvoering is in plaats van dat achteraf wordt beoordeeld op de realisatie van de doelstellingen en presentaties. Het laatste en vierde criterium dat De Ruijter noemt is dat de manager in een gemeentelijke organisatie veel onderworpen is aan ingrijpen van ‘bovenaf’ tijdens de uitvoering, hetgeen volgens De Ruijter de beleidsruimte van deze manager inperkt.

Integraal management stelt als voorwaarde dat de gemeentelijke organisatie gericht moet zijn op de outputsturing die gericht is op de effecten (outcome). Een sector of afdeling kan volgens De Ruijter en Doorewaard nauwelijks op input worden gestuurd. De sector of afdeling dient immers

resultaatverantwoordelijk te zijn en daarvoor is de outputsturing volgens hen een voorwaarde. Als de centrale organisatie te veel op input stuurt en de regelgeving (of richtlijnen) te gedetailleerd zijn, is de beslissingsruimte voor het management te smal. De legitimatie van de centrale organisatie bij de overheid is uiteraard, vanwege de bureaucratische ondergrond en vanwege het feit dat de politieke verantwoordelijkheid moet blijven bestaan, moeilijk te veranderen.

4.5.1 Overheidsspecifieke aandachtspunten

De Ruijter (1994, pp. 120-129) gaat in zijn theorie in op een zestal belangrijke overheidsspecifieke aandachtspunten bij het vervullen van de voorwaarden van (integrerend) integraal management:

- 1. Begroting en budget;*
- 2. Deregulering;*
- 3. Rechtszekerheid;*
- 4. Besturen en managen;*
- 5. Ontstaffing;*
- 6. Intern ondernemerschap.*

Ad 1. Begroting en budget

Volgens De Ruijter kan de integrerende leidinggevende in de collectieve sector zijn verantwoordelijkheden en aanzien van output en proces waarmaken. Hij kan outputvariabelen zo sturen dat een optimaal resultaat wordt bereikt. Daarnaast kan hij het productieproces zodanig inrichten dat het evenwicht voldoet aan de eisen van doelmatigheid, snelheid, kwaliteit en werkbevrediging. Ondanks dat gemeentes meer aandacht schenken aan de begrotingssystematiek, is deze begrotingssystematiek volgens De Ruijter vaak nog te veel op input gericht en is onvoldoende gericht op de output en outcome. Voor het volledig invoeren van integraal management binnen een gemeentelijke organisatie moeten leidinggevendenden zich meer richten op de outputsturing die gericht is op de effecten. Zoals in het eerste hoofdstuk is gemeld is volgens de stichting BBI de prikkel tot doelmatigheid en doeltreffendheid noodzakelijk. Deze prikkel tot doeltreffendheid en doelmatigheid en het ontwikkelen van de (BBI)instrumentarium daartoe, wordt beperkt door het primaire resultaat waarop de budgetverantwoordelijke wordt beoordeeld. Het resultaat daarvan is het uitputten van het budget. Vervolgens stelt De Ruijter, en dat is nu veelal achterhaald, dat door de problemen met budgetoverheveling over de jaargrens heen, met reservevorming en met de scheiding tussen materiele en personele budgetten, de mogelijkheden tot integrerend leidinggeven worden beperkt. Indien er budgetten gedelegeerd worden (gebeurt bijna niet in gemeenten), gebeurt dit dikwijls op zeer gedetailleerd wijze met strakke regels en stringente controle. Er zijn dan vervolgens weinig mogelijkheden om op dit gebied managementverantwoordelijkheden waar te maken. Ook wordt integraal management nog te veel ingeperkt door controle op de input, terwijl er juist gefocusseerd moet worden op de output (en outcome).

Ad 2. Deregulering

Een specifiek aandachtspunt volgens De Ruijter bij de invoering van integraal management (en de continuïteit ervan) is de nadruk op regelgeving (bureaucratisering). Deze nadruk heeft volgens hem op twee manieren effect, waarvan de eerste voor de gemeentelijke organisatie belangrijk is. Een oriëntatie op gedetailleerde in- en externe regelgeving staat volgens De Ruijter haaks op de vrijheid, die nodig is voor intergaal leidinggeven. Met deze oriëntatie gaat samen het centraal stellen van toetsing en controle voor- en tijdens de uitvoering en dat belemmert het integraal leiding geven nog sterker. Bij veranderingsprocessen bestaat maar al te vaak de neiging om nieuwe regels en voorschriften te introduceren. De introductie van nieuwe regels en voorschriften moet de verandering bewerkstelligen en het afbreukrisico verminderen. Immers ‘de onzekerheidsreductie blijft een belangrijk goed’ (De Ruijter, 1994, p. 122). Volgens De Ruijter wordt er dus veel van het goede van contractmanagement tenietgedaan door het eindeloos discussiëren over de regels. Er haken hierdoor veel gemotiveerde betrokkenen af. Uiteraard brengt men verandering per definitie niet tot stand door nieuwe regels te introduceren. Zeker niet wanneer de oudere regels nog te vaak als legitimatie dienen voor het frustreren van de beoogde verandering.

De Ruijter stelt met oog op deze context dat ‘deregulering’ de boodschap is. Immers ook hier gaat het volgens hem om de kracht en de daadwerkelijke macht van de (top)leidinggevendenden, naast de moed om te vertrouwen op haar managers in plaats van op de regels ten behoeve van de onzekerheidsreductie. Hierbij dient overigens wel een kanttekening te worden gemaakt. De goede aanzetten en resultaten dreigen op onderdelen weer in gevaar te komen door ontwikkelingen die op zich goed zijn. De Ruijter doelt hier op het beschrijven van de administratieve organisatie en het streven naar certificering. Beide ontwikkelingen zijn nuttig en noodzakelijk, maar kunnen ontaarden in een onnodige gerichtheid op versterking en verstarring van de regelgeving. Ook hier is het de taak van de top om een goed evenwicht te creëren tussen rechtmatigheid, doelmatigheid, legitimiteit en doeltreffendheid.

Ad 3. Rechtszekerheid

Een belangrijk aandachtspunt bij unit-vorming in de collectieve sector is volgens De Ruijter de nadruk op rechtszekerheid voor de individuele medewerker. Door deze nadruk is het in de praktijk moeilijk om de medewerker over te plaatsen of te ontslaan. Dit geldt zelfs bij consistente beoordeling en goede dossiervorming (waaraan het veelal ontbreekt). Zo werkt volgens De Ruijter het systeem van automatische periodieke verhogingen van immobiliteit en kwaliteitserosie bij de medewerker in de hand. Zeker bij unit-vorming en delegatie draait het om (het ontwikkelen) van de kwaliteit van het personeel. Bij deze ontwikkeling hoort het ook dat het personeel die niet op het vereiste kwaliteitsniveau kunnen of willen gaan functioneren, zo nodig plaats moeten maken voor diegene die dat niveau wel kunnen bereiken. Het is naar mijn inziens niet geheel gek dat burgers soms roepen dat je als ambtenaar bij de gemeente gebakken zit. De collectieve sector schiet in deze dus te ver door in het beschermen van onwillende en/ of slecht functionerend personeel. Dit zelfs ten kosten van zeer welwillende en gemotiveerde medewerkers.

Ad 4. Besturen en managen

De gemeentelijke overheid kent bestuurders (B&W) en de ambtelijke managers die geheel verschillende taken en verantwoordelijkheden hebben. Het primaat ligt bij de politiek en het ambtelijk apparaat werkt de conceptbeleidsvoornemens uit. Toch is de wederzijdse afhankelijkheid groot. Volgens De Ruijter bestaat er voor de bestuurder een drievoudige afhankelijkheid van de ambtelijke managers en personeel. Ondanks dat de bestuurder de kaders stelt waarbinnen de ambtelijke manager mag managen, heeft de uiteindelijke uitvoering nog altijd invloed op het effect van het beleid. De bestuurder neemt de besluiten, stelt de prioriteiten en geeft de bestuursopdrachten. Indien hij geen signalen ontvangt vanuit het ambtelijke apparaat, met betrekking tot ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie die een bestuurlijk antwoord vragen, dan komt de bestuurder ‘droog’ te staan.

Volgens verschillende auteurs, waaronder ook Doorewaard (1992) en De Ruijter (1994) gaat het met oog op deze wederzijdse afhankelijkheid nog wel eens mis, waardoor ook bijvoorbeeld integraal management kan worden gefrustreerd. De Ruijter noemt een drietal oorzaken, die aan deze frustraties ten grondslag kunnen liggen.

Allereerst kunnen de *‘bestuursopdrachten te vaag’* zijn. De visie en de doelstellingen van het bestuur en de daarbij horende randvoorwaarden, termijn(en), en dergelijke zijn niet of onvoldoende specifiek geformuleerd. Beleidsvoornemens afkomstig van de gemeenteraad zijn vaak zo algemeen dat het ambtelijke apparaat deze zelf in moet gaan vullen (ambtelijke macht en beleidsvrijheid). Dit kan zo veroorzaakt zijn doordat de bestuursopdracht, de besturingsfilosofie en de strategische visie slecht zijn geformuleerd, terwijl het achterliggende besluit helder en eenduidig was. Volgens De Ruijter wordt deze vertaalslag in de gremia gemaakt, zoals het college van B&W en een ambtelijke staf. In deze gremia leiden consensusgedrag en besluitmijdend gedrag soms evenzeer tot een nogal vage formulering van de bestuursopdracht die op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden. Maar deze formulering wordt wel een besluit genoemd en leidt tot een opdracht aan de ambtelijk apparaat tot uitwerking. Daarnaast beschikken de ambtelijke leidinggevende te weinig over voldoende gegevens over enerzijds de bestuursopdracht en anderzijds met betrekking tot de werkelijke werkdruk (bezetting) van zijn organisatieonderdeel. Zodoende kunnen zij slecht of niet beoordelen of de bestuursopdracht zonder meer geaccepteerd kan worden of dat er prioriteitsstelling noodzakelijk is. Dit kan leiden tot inefficiëntie en frustraties in de gehele gemeentelijke organisatie. Een remedie kan liggen in het nakomen van een aantal basisafspraken die De Ruijter (1994, pp. 125-126) noemt:

- *Elke opdracht dient te voldoen aan de afgesproken eisen m.b.t. duidelijkheid, eenduidigheid en uitvoerbaarheid;*
- *Elke opdracht die leidt tot ambtelijke spanningen wordt vastgelegd in een bestuursopdracht die voldoet aan de afgesproken vorm- en inhoudsvereisten (zoals een duidelijke opdracht, verwacht resultaat, e.d.);*
- *Ambtelijk wordt gezien hoe één en ander past binnen capaciteit en prioriteit. Eventuele problemen leiden tot overleg met het bestuur en zo nodig tot een andere prioriteitsstelling. Het afdelingsplan is bijvoorbeeld een belangrijk hulpmiddel. Een belangrijke voorwaarde is dat er voldoende inzicht bestaat in de benodigde inzet per resultaat. Resultaat- (=product)beschrijving en outputbudgettering zijn hiertoe instrumenten.*

Ten tweede kan *‘de centrale kaderstelling onvoldoende’* zijn. Dit kan op twee manieren het geval zijn binnen de gemeentelijke organisatie. De kaderstelling kan op papier onvoldoende duidelijk zijn, dus er ligt dan niet goed vast wie welke taken en bevoegdheden heeft en waarvoor verantwoordelijk is. Het is

opvallend dat De Ruijter (1994, p. 126) constateert dat de functieomschrijvingen in een overheidsorganisatie soms uiterst gedetailleerd zijn, maar dat dit niet geldt voor de resultaat- en verantwoordelijkhedenbeschrijvingen. Deze zijn volgens hem zelfs veelal afwezig!

Aan de andere kant kan de kaderstelling in de praktijk, de centrale sturing, soms te gedetailleerd en te strak zijn. Hierdoor blijft er geen ruimte over voor werkelijk integraal management. Met oog op deze context speelt er binnen de gemeentelijke organisatie nog een specifiek probleem, namelijk dat ‘regelgeving sec beperkend kan werken op de mogelijkheden van de leidinggevende tot integraliteit’ (De Ruijter, 1992, p.126). Indien de wetgever bijvoorbeeld wil voldoen aan te veel, soms conflicterende doelstellingen (vaak gemotiveerd vanuit het rechtmatigheid-, rechtzekerheid- en/ of rechtsgelijkheidprincipe), kan dat leiden tot een onuitvoerbaar stelsel van regelingen. Hierdoor worden integrerende effecten moeilijk, zo niet onmogelijk. Hierdoor is de doeltreffendheid van de resultaten minder dan ze zouden kunnen zijn.

Naast de genoemde omvang en gedetailleerdheid van de regelgeving speelt soms ook de te sterke controle vanuit de centrale overheid op het nakomen van de centrale kaders. Dit kan ook bij relatief ruime centrale kaders verstorend werken. Dit kan gebeuren indien de centrale leiding kiest voor instrumenten als ‘toetsen’ en ‘controle’ in plaats van de ‘verantwoording en bevoegdheden laag in de organisatie te leggen’. Volgens De Ruijter beperkt ze daarmee de vrijheid van de integrale manager om zelf te bepalen hoe zij te werk zal gaan. Met oog op de gemeentelijke praktijk zou dit kunnen betekenen dat ze een deel van de gedelegeerde bevoegdheden terug haalt.

Een derde oorzaak die De Ruijter noemt is dat ‘bestuurders soms op de stoel van de ambtelijke leidinggevende gaat zitten’. In voornamelijk kleine gemeentelijke organisatie, waar het bestuur en de ambtelijke leiding dicht op elkaar zitten, gebeurt dit nogal eens. Het gebeurt vaker bij de kleinere en middelgrote gemeenten dan bij de grote gemeenten, omdat over het algemeen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bestuurders en ambtenaren in een grote gemeente duidelijk zijn vastgelegd door de gemeenteraad. In de praktijk komt het wel eens voor dat de bestuurder interenieert in het uitvoeringsproces. Zij geven de medewerkers van het ambtelijke apparaat opdrachten en beoordelen de tussenproducten. Hierdoor is het besturen en het leiding geven onvoldoende gescheiden en te onderscheiden. Er kunnen hiervoor twee redenen voor genoemd worden. Allereerst dat de bestuurder dichter bij de burger wil komen te staan, door de kiezer direct en prominent te bedienen. Men kan zich afvragen of dit uiteraard tot een directe opdracht aan de ambtenaren moet leiden, of dat het verstandiger zou zijn om via de ambtelijk management naar de achterliggende oorzaken te zoeken. Dit laatste brengt De Ruijter op de tweede reden, namelijk het (zwakke) bestuurlijke gedrag. Indien er bijvoorbeeld sprake is van zwak ambtelijk management zou de bestuurder eerder gaan interveniëren in het uitvoeringsproces wat het ambtelijk apparaat toebehoort. Als remedie op het bovengenoemde bestuurlijke gedrag van bestuurders stelt De Ruijter dat er concrete afspraken of gedragscodes gemaakt moeten worden die de scheiding van bestuur en ambtelijk management versterken. Doordat er hierdoor meer duidelijk voor de direct betrokkenen ontstaat met oog op de scheiding van bestuur en ambtelijk apparaat wordt de leidinggevende de

mogelijkheid gegeven zich meer te ontwikkelen tot een integraal manager en de bestuurders wordt hierdoor meer een integrerend bestuurder.

Ad 5. Ontstaffing

Het ontwikkelen van integraal management in de gemeentelijke organisatie en op een hoger niveau de unit-vorming bij de overheid leidt een nieuwe rol van de stafafdelingen, de centrale stafafdelingen voorop. De stafafdelingen conditioneren en stellen de centrale kaders. Werven, benoemen, belonen, de formatievaststelling en personeelsontwikkeling worden aangestuurd vanuit en bepaald door de stafafdeling P&O. Meestal voert deze stafafdeling deze taken ook zelf uit. Het maken van begrotingsvoorstellen, de budgetvaststelling en het budgetbeheer zijn nog steeds in eerste instantie een aangelegenheid van de taakveld Financiën. Het was en is niet ongebruikelijk dat de lijnafdelingen opeens een deel van hun eigen budget kwijt blijken te zijn, omdat de stafafdeling Financiën de ‘gelden’ anders bestemd heeft. Daarnaast wordt van de lijnafdelingen verwacht dat zij formatievoorstellen, begrotingsvoorstellen, conceptovereenkomsten, betalingsopdrachten, en dergelijke aan de stafafdelingen leveren. De stafafdelingen toetsen en beschikken. Kuipers (1990), Doorewaard (1992) en Van Eijnatten (1996) geven aan dat de ondersteuning en sturing volledig door elkaar heen lopen. Volgens De Ruijter wordt dit in spraakgebruik ook wel ‘stafactiviteiten’ (1994, p. 132) genoemd.

Door de verschillende ontwikkelingen is er veel gesleuteld aan de organisatiestructuren die vorm geven aan de macht- en verantwoordelijkhedenverdeling, maar volgens de Ruijter blijkt dat het personeel zicht moeilijker laat veranderen dan de organisatiestructuur. Bijvoorbeeld door de unit-vorming draagt men de uitvoerende werkzaamheden over aan de units. Bij de meer beleidsmatige werkzaamheden ligt dit veelal moeilijker. Deze centrale stafafdelingen hebben moeite met het loslaten van deze bevoegdheden. Anderzijds koesteren de decentrale leidinggevendenden zich soms maar al te graag in het vangnet dat de leidinggevendenden van stafafdelingen door zijn toetsende en vaststellende activiteiten spant. Deze situatie wordt nog eens versterkt door het reeds genoemde oriëntatie op input. Een andere oorzaak van de sterke positie van de stafafdelingen is dat de topleiding behoefte heeft aan krachtige stafafdelingen, om via deze stafafdelingen de organisatie te sturen. De Ruijter noemt dit ‘management by staff’ (1994, p. 133).

De houding van de leiding (vooral aan de top) is volgens De Ruijter bepalend voor de bovengenoemde problematiek ten aanzien van ontstaffing van overheidsorganisaties. Deze houding is namelijk soms nog onvoldoende georiënteerd op integraliteit en synergie. Dit voegt volgens hem een extra belemmerende dimensie toe aan de spanningen zowel centraal als decentraal bij een proces van unit-vorming. Een vaste wil en visie op ontstaffing bij de topleiding is dus een belangrijke voorwaarde om integraal management in zijn gehele vorm op zo’n laag mogelijk gemeentelijk niveau succesvol te kunnen implementeren.

Ad 6. Intern ondernemerschap

Dat de unit eigen integrale verantwoordelijkheden moeten hebben is een belangrijke voorwaarde bij unit-vorming, maar zo stelt De Ruijter, de units moeten niet zelf alles uitvoeren. De overheidsmanager

die uitbesteedt, zal binnen zijn organisatieonderdeel de opdrachtsgeversrol moeten gaan ontwikkelen. Deskundigheid staat dan bij deze overheidsmanager hoog in het vaandel, aangezien hij een programma van eisen zal moeten opstellen en zal moeten beoordelen of de leverancier hieraan kan voldoen en voldoet. De uitbestedingen gaan vaak ten laste van het materiele budget en niet van het personele budget. Het materiele budget is vaak flexibeler en ruimer dan het personele budget. Zo zijn de uitbestedingen die bij overheidsorganisaties plaatsvinden veelal een motief van het ‘afkopen van de zorg’ (De Ruijter, 1994, p. 135). Om verschillende redenen, waaronder de onderwaardering in salarisniveaus en leidinggevende aandacht niet de minste zijn, is de interne facilitaire dienst bij de overheid vaak een zorgenkind. Door middelen van uitbesteding wordt dit zorgenkindje dus afgekocht. De goedkope remedie is vaak het motief, maar niet het feitelijke resultaat. Een ander motief is dat het vormgeven aan service-units bij de overheid niet zo eenvoudig ligt. Een oorzaak die De Ruijter noemt is dat de personele consequenties van het omvormen van een afdeling naar een service-unit vaak verstrekkend zijn. Als voorbeeld kan de afdeling Interne Zaken worden genoemd. Dit soort afdelingen is meestal sterk hiërarchisch opgebouwd en kent een veelheid aan organisatieonderdelen (bureau’s, en dergelijke). Het omvormen naar service-units zorgt ervoor dat veel leidinggevende posities worden afgebroken en bureau’s e.d. samengevoegd worden. Daarnaast zouden de overgebleven leidinggevers zich anders moeten gaan oriënteren.

Bij een interne uitbesteding speelt volgens De Ruijter ook het vormgeven aan de klant-leveranciersverhouding. Met name het ontwikkelen van een leveranciershouding, een interne klantgerichtheid (‘de klant is koning’), vereist veel aandacht. Uiteraard is er binnen de collectieve sector in vergelijking met de private sector geen sprake van een echte concurrerende markt. De klant (burger, e.d.) krijgt zodoende dus niet de mogelijkheid om concurrerende offertes aan te vragen en de eigen service-unit eventueel aan te passen. Een tweede probleem bij het vormgeven aan de klant-leveranciersverhouding bij de (lokale) overheid is dat de klant (de burger) uiteraard, bijvoorbeeld indien hij aanklopt bij afdeling burgerzaken, niet geweigerd mag worden. De burger moet altijd door de lokale overheid geholpen worden. Dit is een wezenlijk verschil met de particuliere sector waar een onderneming wel een klant (die niet voldoet aan de eisen) mag weigeren een dienst of product te leveren. Het ontwikkelen van het inzicht in de kosten van bijvoorbeeld een interne dienst is een derde aandachtspunt. Dit inzicht is van belang om een (te) grote vraag naar dienstverlening (immers, zolang de interne dienst ‘gratis’ lijkt te zijn wordt de klant niet budgettair geremd) te vermijden, en om de concurrentiekracht van de dienst te beoordelen (De Ruijter, 1994, p.132 ev.). Het kosteninzicht, de interne budgettering en interne doorbelasting zijn bij de overheid nog beperkt ontwikkeld. Hiermee vervalt dus één van de belangrijkste instrumenten om intern de klant-leveranciersverhouding na te bootsen van de private sector en eventueel vorm te geven. De Ruijter bepleit om vorenstaande reden voor het ontwikkelen van inzicht in kosten (middels het gebruik van outputbudgettering en tijdschrijven) bij de overheid.

Een laatste kenmerk van een non-profitorganisatie, ‘geen winst oogmerk’, speelt tevens een belangrijke rol bij de ontwikkeling van een klantgerichte instelling. Immers service-units maken geen winst en daarom dient er een andere prikkel tot klantgerichtheid worden gevonden dan de winstprikkel

zoals in de private sector aanwezig is. Instrumenten zoals: klanttevredenheidsonderzoek, opleiding en training, het sturen door de leiding op aspecten van klantgerichtheid en kostenneutraliteit, kwaliteits- en rendementseisen stellen, en dergelijke, zijn zoal instrumenten die de bovengenoemde winstprikkel kunnen evenaren.

Indien de collectieve sector met oog op de bovenstaande context wordt vergeleken met de private sector dan kan er gesteld worden dat de invoering van integraal management en unit-vorming grotendeels hetzelfde is als in de private sector. Uiteraard zijn de hedendaagse bezuinigingsrondes veel dominerende in de collectieve sector en dit zorgt ervoor dat het ‘kostenmotief’ een belangrijker rol speelt bij de overheid. Ook de belemmerende factoren rond de invoering van integraal management in beide sectoren zijn analoog. Toch bestaan er twee duidelijke verschillen. Allereerst is er binnen de overheid vaak sprake van een politiek-bestuurlijke dimensie. Deze dimensie versterkt de problematiek rond de doelstellingformulering, kaderstelling, (de)regulering en het (onder)scheiden van besturen en managen, en daarmee het op afstand besturen. Ten tweede geldt bij sommige overheden nog steeds dat er gestuurd wordt op input. Dit verschil, deze inputsturing, is een wezenlijk obstakel voor integraal management en unit-vorming bij de overheid. De inputsturing belemmert het hanteren van begroting en budget als instrument in het kader van planning en control cyclus. Ze bemoeilijkt vervolgens het herdefiniëren van de rol van stafafdelingen en het herpositioneren van deze afdelingen. Daarnaast belemmeren zij de invoering van de service-units. Ten derde bestaat er het verschil in de klant-leveranciersverhouding met betrekking tot het wel of niet kunnen weigeren van de klant. De lokale overheid kan de klant nooit weigeren voor dienst- of productverstrekking, de particuliere organisaties kunnen dit wel.

Met betrekking tot het besturen en managen (zie ad. 4) kan worden geconcludeerd dat het politiek bestuur afstand dient te nemen van de uiteindelijke uitvoering door het ambtelijke apparaat. Dit zou eigenlijk als belangrijke voorwaarde moeten gelden voor de invoering van integraal management. Immers integraal leiding geven in een gemeentelijke organisatie zou zich beter manifesteren indien de leidinggevende zich meer op de output i.p.v. de input gaan richten en sturen. Een bijkomend voordeel is naar mijn mening dat hierdoor mogelijk meer inzicht in het kostenplaatje ontstaat en prioriteitstelling beter mogelijk wordt.

4.6 Implementatiemodel voor integraal management

Zoals in de voorgaande paragrafen vaker is genoemd dient een gemeentelijke organisatie te voldoen aan de theoretische (sociotechnische) componenten die het management integraal maken. Buurma, die integraal management binnen de publieke sector heeft onderzocht, noemde vijf componenten (1996, p. 14) met oog op het concept integraal management: *outputsturing, de zorg voor de productiemiddelen, strategische beleid, budget en formatie als randvoorwaarden, organisatiecultuur, en organisatiestructuur*. Deze componenten zorgen voor een verandering in de inrichting (productiestructuur, besturingsstructuur en informatiestructuur) van de gemeentelijke organisatie.

Duren heeft eigenlijk deze vijf componenten samengebracht in drie criteria waaraan de gemeentelijke organisatie in onderlinge samenhang aandacht aan dient te besteden, namelijk aan *‘omgevings-, structuur- en procesgerichtheid’* (Duren, cs., 1995, p. 10). Met betrekking tot haar omgeving vraagt de gemeente zich af hoe zij de externe ontwikkelingen kan vertalen naar beleid dat past bij deze gemeente. Berenschot (2003) heeft zich op dit beleidsvraagstuk gericht en is daarbij uitgegaan van het principe van integraal management. Berenschot meent dat integraal management een antwoord kan geven op de vraag hoe de gemeente een balans kan vinden tussen de externe (zorg en welzijns) ontwikkelingen en de mogelijkheden en behoeften van de eigen gemeentelijke organisatie. De vraaggerichtheid is daarbij een belangrijk leidraad. Berenschot noemt een aantal criteria (zie schema) waarop een publieke organisatie, zo ook een gemeente, door haar klanten en/ of belanghebbenden getoetst wordt: legitimiteit, kwaliteit, efficiency, flexibiliteit en competentie.

Integrale aspecten	Criteria voor toetsing van de legitimiteit en effectiviteit	Vertaling van de integrale belangen: de gemeente
Organisatie	Legitimiteit (rechtmatig)	Wet- en regelgeving
Publieke taken en diensten	Kwaliteit	Gericht op vraag en outcome, solidair en toegankelijkheid
(Productie)middelen	Efficiency	Transparant en doelmatig
Organisatie(processen)	Flexibiliteit	Marktgericht en procesmatig
Personeel	Competentie	Klant- en resultaatgericht

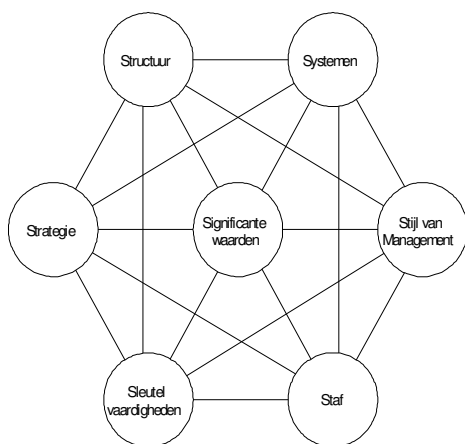
Bron: www.berenschotsearch.nl

Het voldoen aan de bovenstaande criteria betekent voor de gemeente dat zij voldoet aan diverse belangen van haar stakeholders. Deze criteria zijn door de gemeente Rijssen-Holten dan ook doorgetrokken naar haar besturingsfilosofie. Het primair proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid worden geïntegreerd en doorvertaald in concrete doelstellingen. Met betrekking tot integraal management zijn volgens Berenschot de integraal managers eindverantwoordelijk voor de resultaten op die vier gebieden voor hun organisatieonderdeel.

Met betrekking tot concept integraal management komen bepaalde elementen altijd terug die een belangrijke rol spelen binnen dit concept, namelijk *de integrale inzet van productiemiddelen (o.a. personeel); het gericht zijn op het realiseren van (strategisch) beleid; het delegeren van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau (organisatie en processen)*. Deze acht elementen raken volgens auteurs, waaronder Doorewaard, van Eijnatten en anderen de kern van het integraal management concept. In hoofdstuk vijf zal vervolgens worden onderzocht in hoeverre deze acht elementen ofwel voorwaarden van integraal management in de praktijk van de gemeente Rijssen-Holten (casestudie) terug te vinden zijn. Deze componenten zijn immers belangrijk voor de verdere implementatie van integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten.

Deze onderlinge samenhang en de sturing daarvan moet vervolgens, om integraal management op een succesvolle en systematische wijze te kunnen implementeren, worden vastgelegd in een veranderingsplan. Immers met de implementatie van het concept integraal management zal de organisatie te maken krijgen met een grote verandering in de huidige managementvorm. Het zeven S-

en model van Peters en Waterman (Buurma, 1996, p. 154-155) laat onder anderen zien waar het in veranderingsprocessen (van het huidige managementvorm naar de nieuwe managementvorm) om draait. Daarbij wordt niet alleen aandacht besteed aan de ‘harde’ kant van de onderneming, zoals



strategie en organisatiestructuur, maar ook aan ‘zachte’ elementen als managementstijl en personeel. De S-en (zie figuur 6) staan voor zeven aspecten van een organisatie, van bedrijfscultuur tot aanwezige systemen. Het model geeft tevens aan dat er relaties tussen de factoren zijn, zo hebben bijvoorbeeld de managementstijl en de inzetbaarheid van personeel met elkaar te maken. Alle zeven S-en staan in onderlinge samenhang met elkaar.

Figuur 6: Zeven S-en model, Peters en Waterman (1982), Buurma, 1996, p. 154.

Het model kan gebruikt worden om een oordeel te geven over de kwaliteiten van een integrale (gemeentelijke) organisatie. De onderdelen (herontwerpen) uit het voorgaande hoofdstuk en daarmee de beschrijving van integraal management moeten dan ook in deze samenhang worden gelezen. Voor het uiteindelijk succesvol (verder) implementeren van integraal management, maar ook bij de implementatie van de hedendaagse houtskoolschets zal het management rekenschap moeten geven van componenten die een belangrijke rol kunnen spelen in veranderingsprocessen. Peters en Waterman onderscheiden zodoende dus drie harde S-en en drie zachte S-en.

Onder de **drie harde S-en** verstaan Peters en Waterman:

- | | | |
|---------------------|---|---|
| 1. Strategie | : | van de organisatie; |
| 2. Structuur | : | de formele verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden; |
| 3. Systemen | : | (formeel) de procedures, planning en control, rapportagesystemen, en (informeel) de wijze waarop gewerkt dient te worden. |

In veranderingsprocessen worden in vele gevallen (in theorie) deze zogenaamde ‘harde’ S-en als uitgangspunt genomen voor het vastleggen van de uitdagingen voor de nieuwe gemeentelijke organisatie. Dit zal logisch moeten zijn in bijvoorbeeld de houtskoolschets, aangezien deze S-en vooral de goed beredeneerde processen betreffen. De veronderstelde zelfevidentie van veranderingsprocessen betreft volgens Buurma (1996, p. 155) vaak het vertrouwen, dat het nemen van beslissingen in deze drie S-en de belangrijkste uitgangspunten zijn voor het succesvol doorvoeren van de beoogde veranderingen.

Ad 1. Strategie

Het uitzetten van de eerste ‘S’ ofwel de *strategie* van de organisatie zal dan de komende jaren uit een drietal stappen (Buurma, 1996, p. 155) moeten bestaan:

1. Effecten

Welke effecten beoogt het MT in een termijn van bijvoorbeeld drie jaar met de gemeentelijke organisatie van Rijssen-Holten te bereiken? Wat voor een organisatie wil de gemeente zijn? Op welke markt wil men opereren? Met welke (complexe) diensten en/ of producten? Met welk beoogd resultaat?

2. Huidige situatie

Wat voor gemeentelijke organisatie hebben we nu? Met welke sterke en zwakke kanten? Welke kansen en bedreigingen doen zich voor (SWOT-analyse)? Met oog op de legitimatie: welke positie heeft de organisatie ten opzichte van het bestuur, de politiek, en de markt (burgers, e.d.)?

3. Bedrijfsstrategie

De bedrijfsstrategie zal helder gemaakt moeten worden. Welke strategische keuzes worden gemaakt wat betreft de markt (intern en/ of extern) waarop de gemeente zich bevindt. Welke strategische keuzes worden gemaakt wat betreft de te leveren diensten of producten, en de daartoe eventueel te ontwerpen marketingstrategie.

Ad 2. Organisatiestructuur

Bij de organisatiestructuur van de gemeente gaat het om de formele indeling in de vorm van niveau's, hiërarchie, functionele indeling, en dergelijke. De strategie van de gemeente wordt hedendaags vastgelegd in de strategische visie (bedrijfsplan) van de gemeente Rijssen-Holten. Het is van groot belang hierover goed te communiceren, en draagvlak te creëren bij het personeel. Het concrete bedrijfsplan bevat daarnaast ook onderdelen van de gemeentelijke organisatiestructuur. Het al (deels) ingevoerde integraal managementconcept kan tot gevolg hebben dat de bedrijfsprocessen moeten worden aangepast. Wat tot op heden nog niet duidelijk is of de gemeente Rijssen-Holten een systeem van outputmeting heeft ontworpen. Dit systeem van outputmeting (sturing), eventueel gepaard met time-management, is een belangrijke voorwaarde van integraal management. Wel worden er door de gemeente Rijssen-Holten periodiek klanttevredenheidsonderzoeken gedaan.

Zoals in het vorige hoofdstuk is te lezen, is het belangrijk dat de gemeentelijke organisatie zo wordt aangepast dat men resultaatgerichte eenheden (zelfsturende teams) formeren. Zoals in het concept ‘houtskoolvisie’ van de gemeente Rijssen-Holten te lezen is leent de gemeentelijke praktijk zich bovendien bijzonder voor het formeren van een platte organisatie met weinig hiërarchische lagen en korte communicatielijnen.

Ad 3. Systemen

Daarnaast zal aandacht moeten worden besteed aan systemen als ‘informatievoorziening’ (Buurma, 1996, p. 156). Bij systemen wordt snel gedacht aan informatiesystemen, maar dit moet breder worden gezien. Met systemen bedoelt Buurma (1996, p. 156) ‘welke formele, maar ook uitdrukkelijk informele,

regels en procedures er gelden. Hoe wordt het werk gedaan, wie is daarbij betrokken en welke regels gelden er’. Goede en duidelijke managementinformatiesystemen zijn nodig voor het generen van relevante informatie om adequate managementbeslissingen te kunnen nemen. Een laatste aandachtspunt is het financiële plan. Er zal een financieel plan moeten worden opgesteld, waarin de targets (output en eventueel outcome) voor de komende jaren worden vastgelegd. In dit financieel plan zal tevens worden aangegeven op welke wijze de productiemiddelen efficiënt zullen worden aangewend.

Onder de **drie zachte S-en** verstaan Peters en Waterman:

- | | |
|---------------------------|---|
| 4. Stijl : | de stijl van leidinggeven. Met andere woorden, hoe de manager zijn organisatie aanstuurt, hoeveel aandacht hij heeft voor zijn personeel, welke voorbeeldsignalen hij zelf afgeeft; |
| 5. Staf : | hoeveel mensen van welke kwaliteit de gemeente nodig heeft en op welke wijze ze worden beoordeeld, begeleid en getraind; |
| 6. Speciale vaardigheden: | de specifiek vereiste vaardigheden onder de genoemde omstandigheden. |

Volgens Buurma vormen deze drie zachte S-en vaak het breekpunt voor het succesvol doorvoeren van veranderingsprocessen. Deze drie zachte S-en spelen dus ook een belangrijke rol bij de verdere invulling en implementatie van integraal management. Het management heeft hier vaak onvoldoende aandacht voor, of denkt er te laat aan dat juist het personeel de belangrijkste factor vormt in overheidsorganisaties. Immers, in de gemeentelijke organisatie moet men het vooral hebben van ‘mensenwerk’. De mens is daarbij de grondstof, daarom is het concept Human Resource Management ook een erg actuele term in organisaties. Ook de factor ‘draagvlak’ speelt een rol bij de veranderingsprocessen. Het is niet vaak vanzelfsprekend dat het personeel de veranderende organisatiedoelen (en visies) delen, dat zij de omslag in de strategie begrijpen, en dat zij (denk aan de introductie van de houtskoolschets) voetstoots een andere wijze van werken accepteren. Zonder het creëren of in ieder geval aandacht schenken aan draagvlak kan het personeel in dergelijke processen die veranderingsontwikkeling tegen gaan werken.

Ad 4. Stijl van management

Het management dient zich een andere stijl van leidinggeven aan te meten, vooropgesteld dat het zittende management hiertoe in staat is. Net als de organisatiecultuur is de managementstijl in de loop van (lange) tijd gegroeid, onder invloed van de omgeving. Met oog op deze context hebben verschillende auteurs verschillende stijlen van leidinggeven beschreven. Buurma heeft met oog op de collectieve sector een viertal leiderschapstijlen geïntroduceerd: *‘autoritair-, paternalistisch-, consultatief-, en democratisch leiderschap’* (1996, p. 157). Met oog op de Nederlandse cultuur en democratie zou je verwachten dat er een voorkeur bestaat naar het democratische leiderschap. Het democratisch leiderschap impliceert dat een ‘baas’ (gemeentesecretaris, directeur, sector- of

afdelingshoofd, en dergelijke) een discussie initieert over een te nemen beslissing. Hij legt zich, in een ontstaan Nederlands ‘overlegcultuur’, neer bij de voorkeur van de meerderheid van zijn personeel. Dit is (gelukkig) niet het geval, omdat de gemeentelijke organisatie met haar personeel wel inzien dat democratisch leiderschap, met haar overlegcultuur, in gemeentelijke organisaties van enige omvang disfunctioneel is. Overigens bestaat er een zekere relatie tussen opleidingsniveau en de voorkeur voor een leiderschapsstijl.

In het onderzoek van Reenen en Waisfisz (1995) blijkt dat er onder het ongeschoolde personeel een lichte voorkeur bestaat voor ‘paternalistisch leiderschap’. Binnen deze vorm van leiderschap geeft de baas een opdracht, en legt hij het belang en de reden van deze opdracht aan zijn personeel uit. Volgens Reenen en Waisfisz prefereert het personeel in de collectieve sector in het algemeen het ‘consultatief leiderschap’. Want hierin inventariseert de baas de meningen van diegene die direct met de effecten van de beslissing te maken krijgen, alvorens hij dé beslissing neemt. De beslissing die de baas neemt is dus over het algemeen geaccepteerd, waardoor er voor deze beslissing draagvlak is ontstaan. Het autoritair leiderschap, waarbinnen de baas een opdracht geeft zonder uit te leggen waarom het personeel de opdracht zou moeten uitvoeren, wordt vrijwel niet in de Nederlandse cultuur door het personeel geaccepteerd. De stijl van leidinggeven, ofwel het ‘baas’ zijn, is een voorbeeldfunctie, maar vooral ook een rol waarin het personeel wordt gemotiveerd om zich van haar beste kant te laten zien. Deze motivatie is vaak het gevolg van het ‘gevoel van steun van de baas’ door het betrokken personeel. Met oog op integraal management en haar integraal managers zegt Buurma dat de integraal manager de ‘coach’ is van zijn in hoge mate zelfstandige taakgroepen (de bouwstenen van integraal management). De integraal manager heeft duidelijke afspraken met het personeel, en heeft regelmatig overleg over de voortgang van de werkzaamheden.

Ad 5. Staf

Met de staf doelt Peters en Waterman (1982) en Buurma (1996) op het voltallige personeel (dus niet alleen de stafeenheden). Het management zal zich moeten gaan realiseren welk soort medewerkers zij nodig achten, met welke capaciteiten en kwaliteiten. Volgens Buurma zal niet in alle gevallen het proces met de bestaande personeelsbezetting kunnen worden volbracht. In een veranderingsproces, bijvoorbeeld bij de houtskoolschets van de gemeente, zullen veel medewerkers andere taken krijgen, met andere verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit zal kunnen betekenen dat er binnen de gemeente Rijssen-Holten een aantal medewerkers de vereiste cultuuromslag niet kunnen maken. In voornamelijk procesgeoriënteerde en bureaucratische organisaties (zoals een gemeente), waarin de nadruk ligt op het correct naleven van de regels, zal het moeilijker zijn deze cultuuromslag te maken dan in meer pragmatische eenheden, waar de nadruk ligt op het tegemoetkomen aan de behoeften van de klant (dienstverlenende organisaties).

Ad 6. Speciale (Sleutel)vaardigheden

De bovengenoemde context geeft aan dat het gevolg van een veranderingsproces kan zijn dat een deel van het personeel de cultuuromslag niet kan maken. Het niet passen van de vereiste speciale

vaardigheden bij de bestaande personele beschikbaarheid heeft volgens Buurma vaak ingrijpende consequenties, zoals intensieve opleiding en begeleiding, overplaatsing, het aantrekken van nieuw personeel, of in het ergste geval ontslag. Het is volgens Buurma dus van groot belang dat een organisatie, bijvoorbeeld de gemeente Rijssen-Holten in het kader van haar houtskoolschets, voldoende tijd en financiële middelen uit trekt voor scholing van haar personeel. Zodoende kan zij haar personeel voorbereiden op de nieuwe taken en bevoegdheden en haar nieuwe werkwijze. Met andere woorden, dit zou kunnen betekenen dat in het tijdpad en in het beschikbare budget voor het veranderingstraject van de houtskoolschets hier wel degelijk rekening mee gehouden dient te worden.

Onder de **laatste en zevende S** verstaan Peters en Waterman:

- | |
|---|
| 7. Significante samenbindende waarden (cultuuromslag). |
|---|

Ad 7. Samenbindende waarden (cultuuromslag)

De samenbindende waarden die Peters en Waterman (1982) als zevende losstaande ‘S’ noemen is één van de zeven elementen die moeilijk is te veranderen. Buurma (1996, p. 158) heeft dit vertaald in zogenoemde ‘gedeelde praktijken’, waarmee hij de wijze waarop het personeel in de organisatie de normen en waarden beleven en uitdragen naar buiten bedoelt. Bij deze samenbindende significante waarden gaat het dus over de organisatiecultuur en de identiteit van de organisatie. Immers de klant (burgers, bedrijven, e.d.) merken welke cultuur in de gemeentelijke organisatie dominant is. Volgens Buurma is vaak een wijziging in de organisatiecultuur noodzakelijk om integraal management succesvol (verder) in te kunnen voeren. Uiteraard is een diepgewortelde, sterke cultuur in een bureaucratische gemeentelijke organisatie moeilijk te wijzigen. Het veranderingsproces alleen al is van lange duur, de cultuurverandering in een organisatie zijn vaak patronen die in de loop der tijden zijn ingeslepen en een nog langere tijd in beslag nemen als het gaat om verandering. Een cultuurverandering zou eventueel sneller plaats kunnen vinden indien het management er continu mee bezig zou zijn. Daarnaast is het nog eens moeilijk om in een gemeentelijke organisatie de verandering van de organisatiecultuur te meten.

4.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is kennis gemaakt met de gestelde voorwaarden aan integraal management. In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op de vraag: *‘Welke voorwaarden worden door integraal management aan de inrichting van een gemeentelijke organisatie gesteld?’* Met de sociotechnische systeemtheorie als uitgangspunt en met behulp van de theoretische basis van integraal management zijn de voorwaarden geformuleerd.

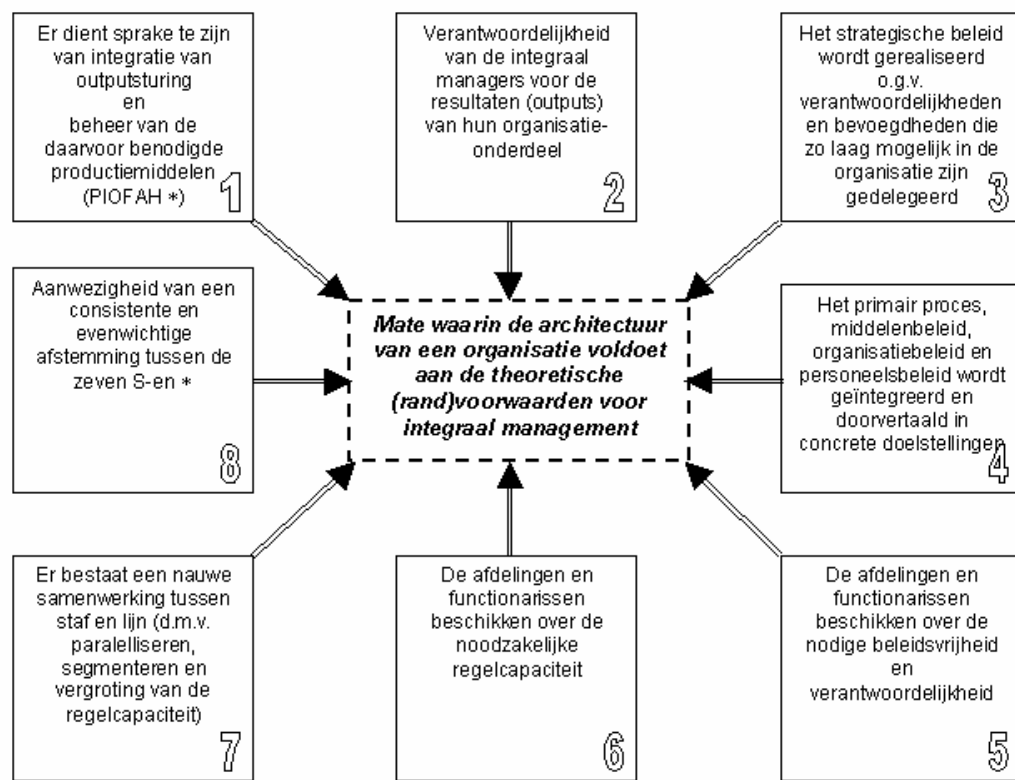
Waar de klassieke organisatietheorieën spreken van gesloten systemen gaat de moderne sociotechniek uit van een open systeem. In de sociotechniek staat daarin een vorm van structuurbouw centraal die leidt tot differentiatievormen en die op het microniveau van de organisatie dynamische interactie als besturingsprincipe toelaten. Indien differentiatie verder wordt uitgebouwd krijgt ze tegenwicht in de vorm van processen die de eenheid van het systeem handhaven. In de sociale systemen wordt deze eenheid bewaard door middel van integratie (van normen en waarden) en coördinatie (vaste regels, procedures, routines, roosters, programma's, en dergelijke).

Met behulp van de moderne sociotechniek zijn de eerste contouren geschetst van een alternatief integraal productieontwerp en de bijbehorende voorwaarden. Daarbij is voornamelijk aandacht geschonken aan wat binnen de benadering van de Sitter wordt aangemerkt als uitgangspunt dat wordt gehanteerd in het (her)ontwerp van de productiestructuur. Voor een optimale inrichting van de organisaties is het vertrekpunt dus het proces van orders en niet de te verrichten bewerkingen. De moderne sociotechniek heeft in deze context ontwerpprincipes gelanceerd die voornamelijk het tegengestelde van de klassieke principes van Taylor vormen. In plaats van de Tayloristische functionele arbeidsdeling, specialisatie, concentratie en scheiding van regels en uitvoering, komt binnen het nieuwe organisatieconcept van integraal management de functionele integratie, decentralisatie, taakintegratie en complexiteitsreductie naar voren. Nogmaals, de architectuur van een organisatie moet van een gesloten productielijn naar een meer opensysteem. De nieuwe opbouw van de organisatie vanuit dit nieuwe ontwerp (de basisstructuur - organisatiestructuur) heeft uiteraard gevolgen voor de inrichting van de besturingsstructuur en informatiestructuur. Daarbij is de productiestructuur binnen de moderne sociotechnische systeemtheorie het centrale (uitgangs)punt.

De voorwaarden die behandeld zijn, hebben allen een gemeenschappelijk kenmerk en dat is dat er eigenlijk pas van integraal management sprake kan zijn indien met oog op de moderne sociotechniek structurele knelpunten in de aanwezige productiestructuur in samenhang met de besturingsstructuur en informatiestructuur worden aangepakt. In de onderstaande figuur 7 zijn de in de voorgaande paragrafen geformuleerde voorwaarden samengevat. Deze voorwaarden zijn volgens de sociotechnische systeemtheorie en de genoemde auteurs (waaronder Doorewaard, Kuipers, Van Eijnatten, Buurma, De Sitter, Duren en De Ruijter) de belangrijkste elementen die de kern van integraal management raken. Deze elementen ofwel voorwaarden zijn door mij in een onderzoeksmodel geplaatst.

Het onderzoeksmodel geeft een antwoord (overzicht) op de onderzoeksvraag ‘welke voorwaarden worden door integraal management aan de inrichting van een gemeentelijke organisatie gesteld?’ Hoofdstuk vijf zal vervolgens de acht elementen uit het onderstaande onderzoeksmodel in de praktijk van de gemeente Rijssen-Holten onderzoeken.

Figuur 7: onderzoeksmodel; voorwaarden met betrekking tot de architectuur van een organisatie



* PIOFAH: *personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, en huisvesting (de inputs)*
 * Zeven S-en: *(Harde S-en) Strategie, Structuur, Systemen, (Zachte S-en) Stijl, Staf, Speciale (sleutel)vaardigheden en Samenbindende waarden (cultuuromslag).*

H.5. Integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten

5.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is er literatuuronderzoek gedaan naar het kernbegrip ‘integraal management’. Om tot een duidelijke omschrijving te kunnen komen van de vorenstaande managementvorm is de sociotechnische systeemtheorie als basis en uitgangspunt genomen.

Dit hoofdstuk richt zich in het verlengde van de voorwaarden van integraal management uit hoofdstuk vier (onderzoeksmodel, figuur 7) op de huidige (praktijk)situatie met betrekking tot integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten. De gemeentelijke casestudie richt zich op het in kaart brengen van de hedendaagse situatie met betrekking tot integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten en toetst deze uitkomsten aan het theoretische kader (integraal management en gestelde voorwaarden).

Allereerst zal het doel van de casestudie worden geformuleerd in paragraaf 5.2 en wordt het onderzoeksmodel (en trekkingsprocedure) in paragraaf 5.3 gepresenteerd. Vervolgens zal in paragraaf 5.4 met behulp van de interviews, de retour ontvangen vragenlijsten en gemeentelijke documenten een beschrijving worden gegeven van de huidige wijze waarop de gemeente invulling geeft aan het door hen geïmplementeerde integraal management concept. Indien ertussen de respondenten (MT, concernstaf, afdelingshoofden en medewerkers) verschillen in opvattingen bestaan dan zullen deze in dit hoofdstuk worden aangegeven. In paragraaf 5.5 worden vervolgens de conclusies (inclusief knelpunten) in een overzichtsmodel gegeven en wordt er een analyse met betrekking tot de resultaten gemaakt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies over de stand van zaken bij de gemeente Rijssen-Holten in paragraaf 5.6.

5.2 Doel van de casestudie

Het doel van deze casestudie binnen de gemeente Rijssen-Holten is: ‘Het in kaart brengen van de huidige situatie met betrekking tot de invulling van integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten.’

5.3 Onderzoeksmodel

In het empirisch deel zal worden onderzocht of de case ‘de gemeente Rijssen-Holten’ voldoet aan het ideologische concept van integraal management. In hoofdstuk vier zijn er, ter beantwoording van de derde onderzoeksvraag, een aantal belangrijke voorwaarden uit de theorie rondom integraal management gefilterd. In dit hoofdstuk zal met behulp van de in het voorgaande hoofdstuk geformuleerde voorwaarden een antwoord worden gegeven op de derde onderzoeksvraag. Deze

onderzoeksvraag luidt: *‘Op welke wijze geeft de gemeente Rijssen-Holten thans invulling aan integraal management?’*

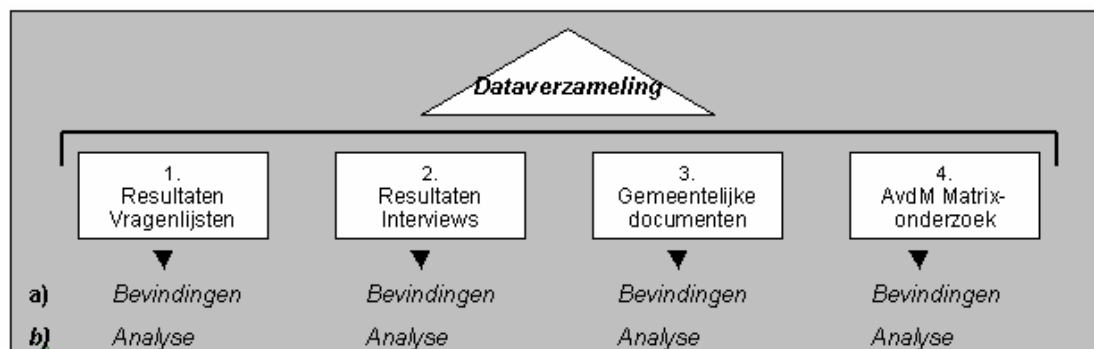
- **Populatie**

De gehele organisatie van de gemeente Rijssen-Holten geldt zoals reeds is vermeld als case voor het onderzoek naar integraal management. Immers integraal management is op drie niveaus, namelijk: strategisch (top)niveau (management), de middenkader (afdelingshoofden en andere leidinggevenden) en operationeel niveau (uitvoerende medewerkers), in de gemeentelijke organisatie terug te vinden.

- **Dataverzamelmethode**

Om de huidige situatie (organisatorische structuur c.q. inrichting) en de bestuursfilosofie van de gemeente Rijssen-Holten met oog op integraal management in kaart te kunnen brengen, is er gekozen om gebruik te maken van schriftelijke onbegeleide vragenlijsten, interviews en het bestuderen van gemeentelijke documenten en Matrixonderzoek (AvdM, 2005). Deze methoden zijn opgenomen in het onderstaande schema (figuur 8).

Figuur 8: Dataverzamelmethode



Ad. 1 Vragenlijsten

Aangezien de gemeente Rijssen-Holten reeds te maken heeft gehad met verscheidene onderzoeken die wellicht de organisatie ‘onderzoeksmoe’ hebben gemaakt, is gekozen om in totaal 45 vragenlijsten onder zowel uitvoerende medewerkers als leidinggevenden uit te zetten. In totaal zijn er daarvan 26 vragenlijsten retour ontvangen. Dit is een respons van 58%. Middels deze vragenlijsten wordt in kaart gebracht op welke wijze de gemeente Rijssen-Holten thans invulling geeft aan integraal management. De vragenlijst is steekproefsgewijs aselekt daartoe schriftelijk onbegeleid voorgelegd aan de medewerkers van de gemeente. Om tot een zuivere aselechte trekking te kunnen komen is er allereerst voor een efficiënte trekkingsprocedure gekozen, namelijk het gestratificeerd trekken uit subpopulatie die met het behulp van het kenmerk ‘salarisklasse’ wordt onderscheiden. Aangezien de medewerkers uit de salarisklasse acht en hoger vaker te maken hebben met managementonderwerpen en meestal een hoger opleidingsniveau (HBO of hoger) hebben zijn zij beter in staat om de materie rondom integraal management te begrijpen en te vertalen naar de gemeentelijke praktijk. De vragenlijsten zijn zodoende voorgelegd aan de medewerkers uit de salarisklasse acht tot zestien. Er is daarbij gebruik gemaakt van een gestructureerde vragenlijst. Middels deze vragenlijsten vraag ik aan alle

respondenten dezelfde serie van vooropgestelde vragen in dezelfde volgorde. Alle respondenten krijgen dus dezelfde set van vragen, gevraagd in dezelfde volgorde met betrekking tot de huidige situatie van integraal management. Er is dus weinig flexibiliteit in de manier waarop zaken (integrale aspecten) gevraagd worden en hoe erop geantwoord kan worden.

Ad. 2 Interviews

Vervolgens zijn, naast het gestratificeerd aselekt voorleggen van vragenlijsten aan de totale gemeentelijke organisatie, 10 leidinggevenden (sectorhoofden, afdelingshoofden en MT-leden) select geïnterviewd.

Functionaris:	Aantal interviews:
Sectorhoofden	2
Afdelingshoofden	6
MT-leden	2

Bij de interviews is gebruik gemaakt van de gestructureerde vragen. Het houden van een interview is de aangewezen weg om data te verzamelen met oog op *attitudes*, *opinions* of *kennis* met betrekking tot integraal management. Het algemene onderwerp ‘integraal management’ ligt vast in de gestructureerde vragen, maar de meeste vragen zullen voortvloeien uit de context, in functie van de antwoorden van de respondent. De vragen zijn niet op voorhand strikt opgesteld. De interviewer weet immers op voorhand niet wat er zal gebeuren of wat belangrijk zal zijn om te vragen gedurende het interview. De gestructureerde onbegeleide vragenlijsten zijn per e-mail verstuurd en door de medewerkers van de gemeente Rijssen-Holten per e-mail geretourneerd.

Ad. 3 Gemeentelijke documenten

Om de actuele wijze waarop de gemeente invulling geeft aan integraal management goed in kaart te kunnen brengen is er naast de vragenlijsten en interviews ook gebruik gemaakt van gemeentelijke documenten waar de nadruk ligt op organisatieverandering met een integrale invalshoek, zoals de programmabegroting; concernplan en afdelingsplannen.

Ad.4 Matrixonderzoek

Om de huidige situatie (organisatorische structuur c.q. inrichting) en de bestuursfilosofie van de gemeente Rijssen-Holten met oog op integraal management te toetsen, is er gekozen om gebruik te maken van het Matrixonderzoek (AvdM, 2005) dat afgeleid is van de matrixmethode van Peter Camp (1996). Deze matrixmethode stelt mij in staat de essentiële stukjes van organisatieverandering op een integrale wijze in beeld te brengen. De matrixmethode gaat uit van het bestaan en het belang van integraal management. In het model, die een matrixachtige vorm heeft aangenomen, bestaande uit negen vlakken (3x3) wordt de mogelijkheid gecreëerd om de integrale factoren op een integrale manier in beeld te brengen.

5.4 De resultaten van het onderzoek

In deze paragraaf zal per (door integraal management gestelde) voorwaarde worden bekeken in hoeverre de gemeente Rijssen-Holten invulling geeft aan integraal management. Hierbij is uitgegaan van het huidige twee sectorenmodel. Indien er verschillen tussen de sectoren of afdelingen en/ of tussen de leidinggevenden bestaan zullen deze in de paragrafen worden genoemd.

Alvorens in de interviews en vragenlijsten werd ingegaan op de huidige praktijksituatie met betrekking tot het voldoen aan de door integraal management gestelde voorwaarden zijn de respondenten gevraagd naar hun visie op integraal management. De theoretische visie van de gemeente, die uit de besturingsfilosofie te herleiden is, stelt dat integraal management betekent dat elke sector, vanuit de algemeen vastgestelde kaders via de Concernstaf, zelf verantwoordelijk is voor het opzetten en realiseren van sector- en afdelingsplannen. Daarbinnen is een belangrijke sturende, coachende en controlerende rol weggelegd voor de sector- en afdelingshoofden.

‘In principe volgen wij het concept van integraal management!’

(Citaat medewerker, 2005)

Volgens de leidinggevenden (sector- en afdelingshoofden) impliceert integraal management dat er integraal managers in de organisatie aanwezig moeten zijn die binnen zekere kaders zelf verantwoordelijk zijn voor het inzetten van middelen en mensen om de gewenste resultaten te bereiken. Aangezien integrale verantwoordelijkheden zover mogelijk in de gemeentelijke organisatie moeten worden gedelegeerd, betekent dat volgens de respondenten dat de afdelingshoofden de integrale managers zouden moeten zijn op het laagste leidinggevende niveau.

Toch bestaan er meningsverschillen met betrekking tot de visie op integraal management binnen de gemeente. De theoretische visie die in de besturingsfilosofie staat vastgelegd is duidelijk, maar de praktijk wijst volgens de respondenten vaak anders uit. Volgens de sectorhoofden is het sectorhoofd verantwoordelijk op strategisch niveau (door het mede bepalen van het strategisch beleid, het toedelen van budgetten, bevoegdheden en middelen, het delegerend leidinggeven aan en aanspreken van integraal managers) en de afdelingshoofden verantwoordelijk voor de producten, de processen en de (inzet) van de productiemiddelen. Dit betekent volgens hen dat niet het sectorhoofd (zoals de besturingsfilosofie stelt), maar alleen de afdelingshoofden de operationele integrale managers zijn. Volgens de sectorhoofden zijn zij immers alleen integraal manager op strategisch niveau.

Volgens de concernstaf is met oog op de invoering van integraal management sprake van ‘vrijheid in gebondenheid’. Met andere woorden, de integrale managers zijn weliswaar verantwoordelijk voor het inzetten van middelen en personeel om de gewenste resultaten uit het concernplan en afdelingsplan te bereiken, maar zijn daarnaast ook ‘strak’ gebonden aan de door de concernstaf vastgestelde kaders. Ook blijkt uit de interviews dat het concernstaf een iets andere kijk op ‘wie de integrale managers nu zijn’ binnen de gemeente. Zo geeft zij zelf aan dat de afdelingshoofden, bedrijfsleiders en zelfs de teamleiders zwembad de integrale managers op het laagste niveau zijn. De sectorhoofden zijn meer op strategisch niveau integraal managers.

In tegenstelling tot het concernstaf en de sectorhoofden geven de afdelingshoofden aan dat er bijna geen sprake is van (invoering van) integraal management. Dit betekent volgens hen dat zij dus ook geen integrale managers (kunnen) zijn. Er zou volgens hen nog (te) veel beperkingen (te strakke kaderstelling) aanwezig zijn voor het afdelingshoofd als integrale manager. Men noemt een drietal beperkingen. De eerste beperking is dat de concernstaf een te strakke kaderstelling heeft waarbinnen de afdelingshoofden niet als integraal managers hun productiemiddelen kunnen sturen. Ten tweede mist volgens de afdelingshoofden in het concernplan, maar ook in de programmabegroting outputgerichte prestatie-indicatoren. Volgens de afdelingshoofden geeft de concernstaf geen integraal voorbeeld met hun wijze van functioneren (strak kaderstellend, toetsend en te veel controlerend).

Een derde beperking die in de visie van de respondenten op integraal management werd genoemd is de (praktijk)functie van de senioren. Zijn zij nu wel of geen leidinggevend? De besturingsfilosofie stelt dat de senioren geen leidinggevend of managers zijn, maar functioneren vooral als vraagbak en vakinhoudelijke coach. Volgens het gros van de afdelingshoofden is de positie van de senioren niet altijd duidelijk genoeg. De praktijk laat nog wel eens zien dat verscheidene senioren leidinggevend kenmerken, en daarmee samenhangende bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben. Zo bestaat onder zowel de afdelingshoofden als de medewerkers nog wel eens het misverstand dat de senioren dus leidinggevend en daarmee ook integrale managers (kunnen) zijn.

Met betrekking tot de door de respondenten gegeven visie op integraal management kan het volgende geconcludeerd worden. Er zou volgens de besturingsfilosofie sprake moeten zijn van een duidelijke rolverdeling in het kader van het al ingevoerde integraal management. Uit de interviews en de beantwoorde vragenlijsten blijkt dat de rolverdeling echter vrij onduidelijk is. De vraag die iedere keer wordt gesteld is ‘of er wel daadwerkelijk sprake is van integraal management?’ Daarmee gepaard gaat de onduidelijkheid met betrekking tot wie nu wel of geen integraal managers is. Een misschien nog wel belangrijker knelpunt is dat niet voor iedereen duidelijk is (zowel onder de afdelingshoofden als de medewerkers) wat de gemeente Rijssen-Holten nu eigenlijk onder concept integraal management verstaat en hoeverre het concept van A tot Z wordt bij de gemeentelijke praktijk wordt ingekleurd.

5.4.1 Outputsturing en beheer van productiemiddelen

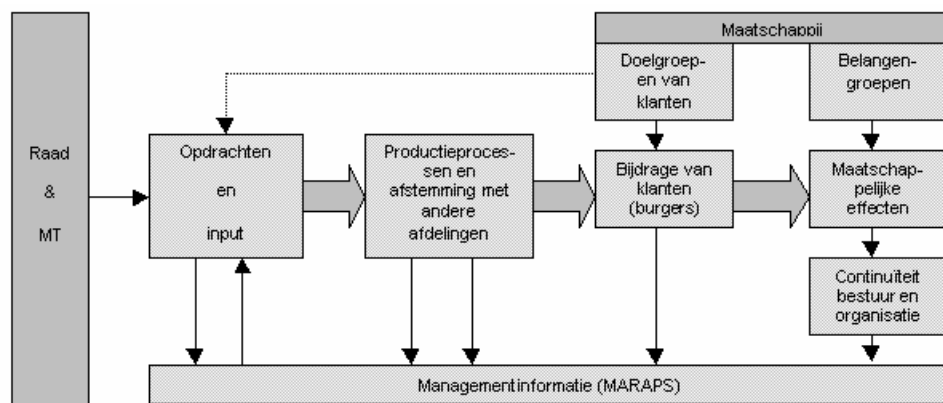
*Voorwaarde 1: Er dient sprake te zijn van integratie van outputsturing en beheer van de daarvoor benodigde productiemiddelen (PIOFAH *).*

De theorie stelt (zoals in paragraaf 3.6 te lezen is) dat de kern van integraal management de dagelijkse, operationele sturing op output (resultaten) is die via de klanten (burgers, e.d.) tot effecten (outcome) moet leiden. Deze output en gewenste effecten zouden door de raad gekozen moeten worden en door belanghebbenden gewenst zijn. Dergelijke processen zouden in elke afdeling voor moeten komen en daarbij worden de productiemiddelen (PIOFAH) gebruikt.

Volgens de sectorhoofden vertegenwoordigt het sturen op output in feite de bestaansreden van elke afdeling en de gemeentelijke organisatie. De output van elke afdeling zou een bijdrage moeten leveren aan de kwaliteit van de maatschappij. Het produceren van output wordt het primair proces genoemd van de gemeente. Zoals in paragraaf 4.3 en 4.7 beschreven staat dient er dus sprake te zijn van integratie van outputsturing en beheer van de daarvoor noodzakelijke productiemiddelen (1^e voorwaarde). De integratie van outputsturing, ofwel het primair proces, is geschetst in figuur 9.

Figuur 9: Het primair proces

(Het model is afgeleid van het model van Buurma, 1996, p. 17)



Zoals het bovenstaande model, dat afgeleid is van het model van Buurma (1996, p. 17), laat zien is er ook volgens de sectorhoofden en afdelingshoofden het doel van de gemeente Rijssen-Holten om de maatschappelijke effecten te bereiken. Het maatschappelijke effect is een kwaliteitsaspect van de maatschappij op een bepaald beleidsterrein (bij voorbeeld verkeersveiligheid). Dit maatschappelijke effect wordt vaak (mede) veroorzaakt door het gedrag van de burgers (bijvoorbeeld door verkeersgedrag) en andere factoren. Volgens de sectorhoofden kan de gemeente op deze effecten aansturen door dit gedrag te beïnvloeden door middel van het inzetten van beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld rotondes bouwen). Indien de gemeente als onderneming wordt gezien dan kan er gesteld worden dat deze gemeente dan output aan de klanten levert, waarna de gemeente een maatschappelijke tegenprestatie (gewenst maatschappelijk effect) van hen mag verwachten. De terugkoppeling in dit primair proces wordt ook wel managementinformatie genoemd. Deze managementinformatie kan volgens zowel de sectorhoofden als afdelingshoofden worden gebruikt door integraal managers om het proces, output en overdracht aan de klanten en hun tegenprestaties bij te sturen.

De praktijk laat zien dat het sectorhoofd niet dagelijks stuurt op output, maar dat hij dit wel van de afdelingshoofden als operationele integraal managers verwacht. De output van de gemeente heeft de vorm van al of niet tastbare producten (bijvoorbeeld subsidies), diensten (bijvoorbeeld bijstandsuitkeringen) of beschikbaarheid (bijvoorbeeld de gemeentewinkel) waarvan de burgers als de klant gebruik van kunnen maken. Vrijwel elke outputproductie van elke sector en afdeling vergt een werkproces van één of meerde afdelingen. Binnen de gemeente Rijssen-Holten kan het proces routinematig, éénmalig ofwel projectmatig en/ of repeterend zijn. Daarvoor is input in de vorm van

productiemiddelen (PIOFAH) vereist. Het sturen op output zoals het concept van integraal management dat impliceert wil zeggen dat de integraal manager en de betrokken medewerkers zich bewust moeten zijn welke producten of diensten aan de afnemers geleverd moeten worden, welke levertijden en welke kwaliteitseisen er gesteld moeten worden. Op basis van deze outputgegevens kunnen zij het werkproces sturen en hun input verwerven.

Volgens het gros van de respondenten is men binnen de afdelingen zich wel bewust welke producten of diensten aan de klanten geleverd moeten worden, maar wordt dit volgens de het gros van de respondenten onvoldoende concreet in de vorm van output (prestatieindicatoren en prestatienormen) vastgesteld in het concernplan en afdelingsplan. Aangezien er vaak geen concrete vastgestelde levertijden, kwaliteitseisen en dergelijke (naast de wettelijke termijnen en eisen) concreet in de vorm van prestatieindicatoren zijn vastgelegd in het concernplan en de afdelingsplannen is de operationele integraal manager (het afdelingshoofd) niet of nauwelijks in staat te sturen op werkprocessen en kan zij vrijwel niet haar benodigde (inzet) van productiemiddelen beheren.

Overigens geldt dat er, om het doel van de organisatie te kunnen bereiken, planmatig gewerkt moet worden. Dat wil dus zeggen dat alle in de toekomst te ondernemen activiteiten op elkaar afgestemd moeten worden. Een belangrijk middel daarbij is de opstelling van een cijfermatig plan in de vorm van een begroting (voor de lange termijn) of een budget (voor de korte termijn en in handen van de budgethouder – meestal een senior). Met oog op het beheer van de productiemiddelen en het outputgericht sturen, valt op dat vrijwel alle budgetten voornamelijk inputgericht zijn opgezet. Dit betekent dat er nog op een traditionele manier ‘geld uitgegeven’ eerder als doel wordt gesteld in een budget. Binnen een outputgericht budget is ‘geld’ eigenlijk alleen een middel en staan de resultaten (prestaties) centraal. Dit geldt overigens ook nog voor de gemeentelijke begroting die vrijwel inputgericht opgesteld is. Ondanks dat er mede onder invloed van bezuinigingen, kwaliteitsverbeteringen en invoering van nieuwe vormen van bedrijfsvoering (zoals binnen NPM) in de publieke sector het sturen op output steeds meer terrein heeft gewonnen, is er binnen de gemeente Rijssen-Holten nog een inhaalslag te maken. Door de respondenten wordt vaak genoemd dat de organisatie en haar personeel wel de ‘wil’ hebben, maar dat de producten en diensten nog niet helder en meetbaar genoeg te formuleren zijn. Overigens geldt dat de systemen van bijvoorbeeld de (jaar)begroting gebonden zijn aan de comptabiliteitsvoorschriften die bij Algemene Maatregel van Bestuur zijn vastgesteld. Dit betekent voor de gemeente dat nieuwe vormen van budgettering binnen de kaders van deze voorschriften plaats moeten vinden. Deze voorschriften volgen in feite nog steeds de inputbudgettering.

Volgens de theorie zou een (integraal) manager die leiding geeft aan een afdeling moeten werken met het budgetbeheer dat zowel op het realiseren van de productie gericht is als op het beheersen van de afdelingskosten. Indien er bijvoorbeeld binnen een afdeling minder wordt geproduceerd voor hetzelfde aantal uren, dan is er iets mis met de productiviteit, of de tijdschatting per product waren niet goed. In dat geval zou de personeelskosten van de directe medewerkers lager moeten zijn. Dit laatste is slechts mogelijk indien de afdeling een vaste basissterkte heeft die met tijdelijk personeel wordt

aangevuld en waarbij de integraal manager voldoende vrijheid heeft om daarin te kunnen schuiven. Volgens de afdelingshoofden is er met betrekking tot de bovenstaande context onvoldoende vrijheid om te kunnen schuiven in haar productiemiddelen (zoals personeelsformatie). De concernstaf en daarbinnen P&O hebben te strakke kaders gesteld, waardoor de integraal managers op afdelingsniveau te weinig in staat zijn om zelf bijvoorbeeld haar personeelsformatie op de productiviteit van haar afdeling af te stemmen. Het schuiven en afstemming van de personeelsformatie dient bij de gemeente Rijssen-Holten ten alle tijden te worden teruggekoppeld en overlegd met P&O. Op afdelingsniveau valt ten aanzien van efficiency door meer flexibiliteit en vrijheid te creëren voor de afdelingshoofden als integraal managers nog veel winst te behalen. Er wordt immers onvoldoende gedacht vanuit de basisgedachte van integraal management, ofwel de procesgedachte: 'van input - naar - verwerking - naar - output' (zie hoofdstuk 4). Met andere woorden, de input van middelen (bijvoorbeeld personeel en automatisering) leidt via een transformatieproces tot prestaties. Het is de kunst en kunde voor de integraal manager om eenduidige en meetbare prestaties te definiëren, waarmee in de vorm van kengetallen een toetsbaar verband tussen middelen en prestaties (efficiency/ doelmatigheid) kan worden voorgelegd. Dit laatste gebeurt vrijwel niet bij de gemeente en daardoor mist zij aanknopingspunten voor een optimale bedrijfsvoering. Een heldere formulering van de beoogde maatschappelijke effecten, vooral een taak van de raad in wisselwerking met het ambtelijk topmanagement, is nog sterk onvoldoende. Uitsluitend door een heldere definiëring van maatschappelijke beoogde effecten en het opstellen van toetsbare verbanden tussen producten/ diensten/ prestaties en middelen, wordt oordeelsvorming over de effectiviteit (gerealiseerde maatschappelijke effecten) en efficiency (doelmatig en efficiënt inzetten van middelen) pas mogelijk.

Ook met oog op de zorg ofwel het beheer van de productiemiddelen schiet de integraal manager (afdelingshoofd) tekort. De zorg heeft voor productiemiddelen (PIOFAH) door (lijn)managers vier elementen. Allereerst het zorgen voor budgetten en input van nieuwe middelen. Volgens de respondenten is er voldoende zorg besteed aan het opstellen van de budgetten en wordt er voldoende gecommuniceerd over de inzet van nieuwe productiemiddelen, zoals het in gebruik nemen van een nieuw softwareprogramma. Het beheer c.q. onderhoud van de aanwezige middelen is het tweede element. Ook dit element krijgt in de afdelingsplannen en werkoverleggen voldoende aandacht. Het derde element, het nuttig gebruiken van de middelen (ook wel de inzet van het ambtelijk apparaat genoemd), baart zorgen volgens de respondenten. Immers het nuttig gebruiken van de middelen (input) omvat niet alleen budgetgebruik, maar ook het benutten van personele capaciteiten. Vooral op het personele vlak is er volgens de afdelingshoofden te weinig vrijheid om te kunnen schuiven in personeelsformatie. Het onderling uitwisselen van personeel tussen de afdelingen wordt door het concernstaf teruggefloten. De vrijheid die het afdelingshoofd als integraal manager wenst is zeker met betrekking tot personeelsformatie ver te zoeken en staat binnen strakke kaders van het concern. Het vierde element dat de zorg en beheer van de productiemiddelen kenmerkt is dat de integraal manager ervoor moet kunnen zorgen dat de kosten (van de PIOFAH) zo laag mogelijk blijven en dat de efficiency zo hoog mogelijk wordt in relatie tot de geproduceerde output (resultaten).

Aangezien een heldere definiëring van maatschappelijke beoogde effecten en het opstellen van toetsbare verbanden tussen producten, diensten, prestaties en middelen mist binnen de gemeente Rijssen-Holten, wordt oordeelsvorming over de effectiviteit (gerealiseerde maatschappelijke effecten) en dus ook efficiency (doelmatig en efficiënt inzetten van middelen) vrijwel mogelijk. De medewerkers beoordeelden hun leidinggevend (sectorhoofden en afdelingshoofden) met betrekking tot deze vier elementen over het algemeen met een kleine voldoende (rapportcijfer: zes).

5.4.2 Integraal managers

Voorwaarde 2: De integraal managers moeten verantwoordelijkheid zijn voor de resultaten (outputs) van hun organisatieonderdeel.

‘Er is geen sprake van een afrekeningcultuur, maar meer van een cultuur van we gaan er voor!’

(Citaat afdelingshoofd, 2005)

Planning en verantwoording over de beoogde en geleverde prestaties (output) geven een goed en concreet houvast aan de invoering van integraal management. Een wezenlijk verschil tussen de gemeente Rijssen-Holten en organisatie die voor de markt produceert, is dat bij de laatste (mits er geen verlies wordt gemaakt) de output door verkoop leidt tot een ingaande geldstroom die minimaal gelijk is aan de uitgaande geldstroom die samenhangt met de input van middelen. Hetgeen betekent dat door een simpele financiële vergelijking van de kosten en opbrengsten inzicht in de prestaties ofwel performance van die organisatie kan worden verkregen. Volgens de afdelingshoofden ligt daar ook juist het knelpunt voor de gemeente. Immers bij de gemeente wordt de uitgaande geldstroom niet of nauwelijks volledig gedekt door de ingaande geldstromen als gevolg van verkoop van de geleverde prestaties. Het financiële gat wordt binnen de gemeente door allocatie van geldstromen in het begrotingsproces gedicht. Omwille van praktische oplossingsmogelijkheden voor het meten van de performance van de gemeente, wordt de output onderscheiden in beoogde effecten en prestaties. De beoogde effecten vormen de eigenlijke legitimatie voor het bestaansrecht (continuïteit) van de gemeente Rijssen-Holten. De ratio van het onderscheid is volgens de respondenten vrijwel het meest genoemde probleem, dat de beoogde maatschappelijke effecten namelijk nauwelijks te meten zijn. Daarom worden de gemeente en daarmee de integraal managers hierop ook niet afgerekend. De sectorhoofden en afdelingshoofden hebben weinig tot niets te maken met concrete outputindicatoren (prestatieindicatoren) in het concernplan en afdelingsplan en de beoogde maatschappelijke effecten zijn tevens lastig te meten. Hierdoor worden zij, ondanks dat ze wel verantwoordelijk gesteld worden voor zowel de productie als de inzet van de daaraan verbonden productiemiddelen, nauwelijks afgerekend.

In theorie kan de integraal manager zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van output en proces wel waar maken. Hij kan outputvariabelen zo sturen dat de gemeente een optimaal resultaat bereikt. Hij kan theoretisch gezien het productieproces zodanig inrichten dat het in evenwicht voldoet aan de eisen van *doelmatigheid, snelheid, kwaliteit en werkbevredestiging*. De begrotingssystematiek van de

gemeente Rijssen-Holten is nog veel op input gericht en nog onvoldoende op output (op resultaatnormen), daarom is het niet geheel onlogisch dat de afdelingshoofden deze inputgerichte systematiek overnemen in hun afdelingsplannen. Met andere woorden, het afdelingshoofd kan alleen verantwoordelijk worden gesteld voor de inputgerichte variabelen (productiemiddelen) en niet voor de output, want de outputgerichte prestatie-indicatoren komen gewoonweg (te) weinig voor in de afdelingsplannen. De bovenstaande context schets tevens het kernprobleem van integraal management binnen de gemeente. Immers voor het volledig doorvoeren van integraal management en integraal leidinggeven is een meer outputgerichte oriëntatie binnen de gemeente noodzakelijk. Ook ten aanzien van de hedendaagse opzet van de verdeelde budgetten (voornamelijk inputgericht) kan gesteld worden dat de prikkel tot doelmatigheid en doeltreffendheid en het ontwikkelen van het instrumentarium daartoe, wordt beperkt door het primaire resultaat waarop de budgetverantwoordelijke wordt beoordeeld. De budgetverantwoordelijke is in deze context dus het afdelingshoofd en niet een senior. Binnen de gemeente geldt dat de senior de budgethouder is, maar volgens het principe van integraal management ligt de (budget)verantwoordelijkheid dus bij de integraal manager (afdelingshoofd). Het lijkt misschien wat onlogisch maar binnen deze context kan dus gesteld worden dat de integraal manager binnen de gemeente alleen verantwoordelijk is voor het ‘uitputten van het budget’, dat is immers het enige eindresultaat. Uit de vragenlijsten blijkt dat er geen één medewerker concrete prestatie-indicatoren kan noemen die in het afdelingsplan zouden moeten staan. De afdelingshoofden waren eigenlijk wel van mening dat er geen prestatie-indicatoren waren vermeld in hun afdelingsplan, maar trachten de werkelijkheid te verbloemen door iedere keer de afhandeling van (klachten)brieven van burgers (in termen van tijd en aantal) als prestatie-indicator in het afdelingsplan te gebruiken als voorbeeld.

5.4.3 Strategisch beleid en delegatie van verantwoordelijkheden

Voorwaarde 3: Het strategische beleid wordt gerealiseerd o.g.v. verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zo laag mogelijk in de organisatie zijn gedelegeerd.

‘Integraal management wordt nog steeds gaande weg verder ingekleurd!’

(Citaat afdelingshoofd, 2005)

In het begrip organisatiestrategie kunnen twee kernpunten voorkomen. Allereerst heeft de organisatiestrategie betrekking op de globale koers en het beleid van de gemeente op de middellange en lange termijn. Ten tweede heeft de organisatiestrategie betrekking op de externe aanpassing van de gemeentelijke organisatie, met name wat betreft het domein van de organisatie. De gemeente Rijssen-Holten heeft de keuze van producten en diensten die men levert, de markt die zij wil bedienen en de technologie die zij gaat toepassen vastgelegd in het strategische visie-document (strategische visie “Een verkenning van de toekomst”, 2001-2006). In deze strategische visie heeft zij daarover een aantal gedachten geformuleerd. De organisatiestrategie is echter volgens de afdelingshoofden geen kwestie

van zomaar kiezen. In het begrip organisatiestrategie ligt minstens de suggestie opgesloten dat strategische keuzen berusten op een rationele en systematische afweging van alternatieve vraagstukken. De strategie heeft in ieder geval betrekking op de meest fundamentele keuzevraagstukken van de gemeentelijke organisatie, maar heeft geen betrekking op alle aspecten van het functioneren van de gemeente. Kortom, strategie is wel fundamenteel en richting gevend, maar dus niet integraal. Integraal management omvat niet alleen de fundamentele en richtinggevende beslissingen inzake organisatievraagstukken, maar ook de vertaling van de strategie in een organisatieontwerp en dagelijks management. Dit laatste is volgens de afdelingshoofden binnen de gemeente Rijssen-Holten nog niet het geval. In de praktijk komt het er op neer dat integraal management een aspect is van de organisatiestrategie (zo wordt het immers ook beschreven in de besturingsfilosofie). De strategie van de gemeente zou eigenlijk een component van integraal management moeten zijn. De vertaling van de strategie als component van integraal management naar organisatieontwerp en dagelijks bestuur is daarom nog niet gemaakt. Dit komt volgens het gros van de respondenten doordat de gemeente voornamelijk gefocust is op reorganisatie alsmede op bezuinigen. Het concept integraal management is binnen de gemeente onvoldoende duidelijk en kent daardoor weinig prioriteit bij veranderingsprocessen. Het ontwikkelen van strategisch beleid is een onderdeel van integraal management en de toepassing daarvan dient als richtsnoer voor het dagelijkse werk. Integraal management kent zodoende twee kanten, namelijk het dagelijks werk en de strategie waarbinnen dit moet plaats vinden. Het is gewenst dat alle medewerkers en (integraal) managers in de gemeente zich in dezelfde richting bewegen. Met andere woorden, ‘de neuzen moeten één kant op wijzen’. De strategisch bepalende top moet aangegeven welke kant dat op moet zijn. Deze richting wijst naar de doelen die de gemeente moet bereiken op zowel de lange als de korte termijn. De gemeente Rijssen-Holten is voortdurend in beweging (denk bijvoorbeeld aan de laatste gemeentelijke herindeling en de toekomstige overgang naar een directiemodel). Elke ingrijpende verandering betekent dat de gemeente zijn doelen, plannen en organisatiestructuur moet aanpassen en een aantal doelen moet verschuiven. De gemeente houdt volgens de respondenten wel voortdurend de omgeving in de gaten te houden, maar reageert nog niet flexibel genoeg op belangrijke veranderingen. Het strategisch beleid is een hulpmiddel (component) voor integraal management, maar dat wordt in de praktijk nog te veel andersom gezien.

Het strategisch beleid van de gemeente Rijssen-Holten bestaat uit een aantal onderdelen die de vertaling van de missie en de doelstelling zijn. Deze onderdelen moeten een samenhangend geheel vormen. De productie en overdracht van output zijn daarbij onderhevig aan de productie-, output- en het marketingbeleid. Dit zijn richtlijnen voor de aard van de gemeentelijke producten en de productiewijze, de kwaliteitseisen en het assortiment van de producten. Complexe organisaties, zoals een gemeente, kunnen alleen effectief functioneren als de uitvoerders (de medewerkers) tevens formuleerders mogen zijn van de strategie, omdat juist de medewerkers helemaal onder in de hiërarchie contact hebben met de bestaande situatie en de vereiste technische kennis bezitten. Volgens de afdelingshoofden is het juist belangrijk dat het MT in het kader van integraal management de globale richtlijnen opstelt, maar de invulling overlaat aan allereerst de afdelingshoofden en

daardoor indirect aan de uitvoerende medewerkers. Het integrale karakter van integraal management bestaat wel in de theorie (besturingsfilosofie), maar mist in de uitvoering van de strategische (globale) richtlijnen van het MT.

Om invulling te kunnen geven aan integraal beleid is het belangrijk dat de managementcultuur aansluit bij het inhoudelijke managementconcept. In het geval van integraal beleid betekent dit voor de gemeente Rijssen-Holten dat de leidinggevendenden op de verschillende niveaus meer integrale verantwoordelijkheid krijgen. Met oog op de toekomstige reorganisatie (houtschoolschets) zou dit volgens het gros van de respondenten moeten betekenen dat de afdelingshoofden als integraal managers in de praktijk gezien moeten worden en daarbij ook de nodige integrale verantwoordelijkheden, vrijheden en flexibiliteit mogen krijgen. Volgens de afdelingshoofden mist er in deze een duidelijke (integrale) visie die kan dienen als kader voor het beleid dat op een lager niveau kan worden vastgesteld. Vooralsnog blijkt uit de interviews dat er nauwelijks concrete afspraken worden gemaakt tussen de verschillende managementlagen over de verwachte resultaten (output) en de beschikbare middelen en in het verlengde hiervan een doordachte organisatie van managementinformatie. Er wordt volgens zowel de sectorhoofden als de afdelingshoofden wel voldoende overleg gepleegd, zowel tussen MT en afdelingshoofden, tussen afdelingshoofden en (senioren) medewerkers als tussen senioren en medewerkers. Uit de bovenstaande context blijkt dus dat de betrokken actoren er verschillende visies op integraal management op na houden. Door onvoldoende overleg en uitleg m.b.t. integraal management is het vrijwel onmogelijk om één visie op integraal management bij de betrokkenen te ontwikkelen. Zo wordt in vergaderingen / overleggen nog onvoldoende vastgesteld hoe men wil gaan beoordelen en of managementafspraken m.b.t. integraal management zijn nagekomen. Daarnaast is het volgens de afdelingshoofden lastig om na te gaan in hoeverre invulling is gegeven aan de (globale) strategische doelstellingen van de gemeente.

Volgens de respondenten vraagt de implementatie van het concept integraal management dus om een duidelijke uitspraak over allereerst de vormgeving van het management en vervolgens een belangrijke tweede stap die vooralsnog niet voldoende is gemaakt, het toedelen van (integrale) verantwoordelijkheden. De laatste vervolgstap zou dan volgens de respondenten moeten zijn het maken van concrete afspraken over de gewenste resultaten. De laatste twee stappen worden door zowel het MT als de afdelingshoofden vrijwel nog niet gemaakt. Volgens de respondenten is de cultuur en de ‘wil’ er wel en is er voldoende in de besturingsfilosofie over geschreven, maar moet het MT nu ‘koppen met spijkers slaan’. De toekomstige reorganisatie zou daar volgens hen een mooie aanleiding en mogelijkheid voor zijn. De respondenten zijn wel van mening dat de gemeente niet geheel te vergelijken is met de private sector en daarmee zal het volledig integraal denken altijd een utopie blijven. Het belang van integraal denken is binnen de gemeente wel groter geworden, maar wordt volgens menig MT-leden meer gezien in de vorm van het ‘nieuwe integraal management’. Daarbij wordt het ‘verbindend leiderschap’ van Aardema (2003) iedere keer als voorbeeld genoemd. Uit het onderzoek blijkt echter dat men nog niet concreet weet wat het concept van integraal management nu betekent voor de gemeente. Immers het belang van integraal denken en de veranderende omgeving vraagt om meer autonomie van de leidinggevendenden. Deze groter wordende

autonomie vraagt vervolgens weer om een andere opstelling van het MT en leidinggevend: namelijk actief, initiatiefrijk en analyserend in plaats van ‘volgend’ en ‘uitvoerend’ de gemeentelijke organisatie in de door de MT gestelde kaders te passen. De samenhang tussen de verschillende elementen binnen de gemeentelijke organisatie wordt daarom steeds belangrijker en daarbij dient de integraal manager de benodigde bevoegdheden en verantwoordelijkheden gedelegeerd te krijgen.

5.4.4 Integratie van de beleidsterreinen

Voorwaarde 4: Het primair proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid wordt geïntegreerd en doorvertaald in concrete doelstellingen.

‘Integraliteit is tegenwoordig wel een erg populair gebruikt begrip, maar wat betekent dat nu precies voor de gemeente?’

(Citaat medewerker, 2005)

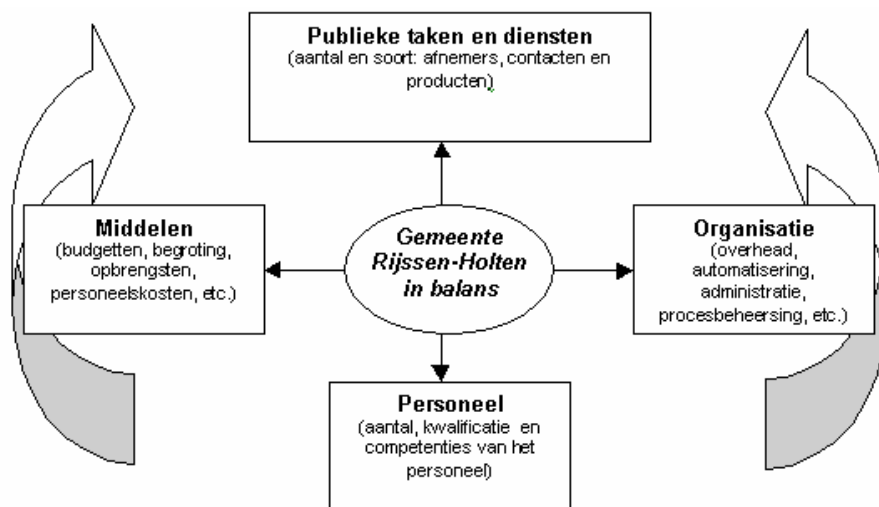
Een belangrijke component van integraal management is, zoals in de vorige paragraaf duidelijk is gemaakt, het ontwikkelen van strategisch beleid en de toepassing daarvan als richtsnoer voor het dagelijks werk op afdelings- en taakveldniveau. Waar het bij de gemeente om moet gaan is dat bij productie en beheer van de productiemiddelen vooral de neuzen van alle integrale managers dezelfde kant moeten opwijzen. Welke kant dat is wordt bepaald door de missie, doelstellingen en de wijze waarop de organisatie zich aanpast aan de veranderende omstandigheden. Deze onderwerpen staan nauwkeurig beschreven in de strategische visie van de gemeente Rijssen- Holten (2004-2006).

Uit de theorie blijkt dat het strategisch beleid uit een aantal onderdelen bestaat, die in het kader van integraal management een samenhangend geheel moeten vormen. Volgens de afdelingshoofden kent integraal management twee kanten: de productie en overdracht die onderhevig is aan het productie-, output en marketingbeleid; en de zorg voor de productiemiddelen, die onderhevig is aan het productiemiddelenbeleid van de gemeente. De productie heeft dus te maken met richtlijnen voor de aard van de producten en de productiewijze, de kwaliteitseisen en het assortiment (bijv. in de gemeentewinkel). Ook heeft zij direct te maken met richtlijnen en doelstellingen voor het leveren en verkopen van de gemeentelijke complexe producten aan de maatschappij (burgers). Volgens de sectorhoofden en afdelingshoofden dient de gemeente met het oog op de zorg voor de productiemiddelen in het kader van het volgens haar reeds ingevoerde concept integraal management dus een praktijk te hebben waar sprake is van integratie van het personeelsbeleid (centrale afspraken over arbeidsvoorwaarden, centrale regels voor arbeidsomstandigheden en afvloeiingsregelingen), informatiebeleid (centrale regels voor informatisering), financieel beleid (centrale comptabiliteitsvoorschriften, (centraal) inkoopbeleid (met bijvoorbeeld andere afdelingen of zelfs andere gemeenten), en huisvestingsbeleid (vestigingsbesluiten en regels voor indeling en gebruik van huisvesting, bijvoorbeeld bij het project ‘bouw nieuw gemeentehuis’).

Het strategische beleid wordt bij de gemeente vastgesteld door het managementteam, vaak in overleg met de afdelingshoofden, en is ondergeschikt aan het politieke primaat. Volgens de respondenten is

er weliswaar wel sprake van integratie van het *primaire proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid* op strategisch niveau (geïntegreerd en doorvertaald in concrete doelstellingen in de besturingsfilosofie, zie figuur 9 – paragraaf 5.4.1), maar wordt dit nog te weinig concreet doorvertaald in duidelijke doelstellingen in het concernplan en afdelingsplan. Dit blijkt uit het feit dat de beleidsvoornemens met betrekking tot het PIOFAH-beleid volgens de leidinggevenden en de medewerkers nog te strak en te veel centraal (door de concernstaf) beheerd en gestuurd worden. Dit laat vervolgens weinig ruimte over voor eigen beslissingen van de afdelingshoofden (als integraal managers). De afdelingshoofden mogen bijvoorbeeld niet zonder in overleg te treden met P&O schuiven met in hun personeelsbestand. De integraal manager zou volgens het gros van de respondenten verantwoordelijk moeten zijn voor de resultaten van publieke taken en diensten, middelen, organisatie en personeel van zijn organisatieonderdeel. Toch mist volgens de sectorhoofden de integratie van deze vier gebieden en zijn deze niet concreet genoeg vertaald in doelstellingen met daaraan gekoppeld prestatie-indicatoren: kwaliteit (uitvoering en output), efficiency (transparant en doelmatig inzetten van de middelen), flexibiliteit (procesgericht en marktgericht inrichten van de gemeente), en competentie (klantgerichtheid en resultaatgerichtheid van het personeel).

Figuur 10: Gemeente Rijssen-Holten in balans
(Afgeleid van de Balance Scorecard, Rampersad, 2002)



Figuur 10 laat volgens de sectorhoofden en afdelingshoofden zien dat de gemeente door een andere bril moet gaan kijken naar integraal management en haar bedrijfsvoering. Immers haar bedrijfsvoering zou volgens de afdelingshoofden meer in balans moeten zijn. De balansvraag gaat dan met name in op de verhouding tussen het primair proces en de mate waarin dat effectief wordt gerealiseerd dankzij een goede bedrijfsvoering: dus het middelenmanagement, de organisatorische structuren en het personeelsbeleid. De algemene versie van de Balance Scorecard is al wel bekend bij verscheidene afdelingen, maar daar wordt nog niet expliciet mee gewerkt. De publieke versie (zoals in het bovenstaand model) sluit nauw aan met de vier eerder genoemde effectiviteitscriteria en de integrale componenten. Het is, zo menen ook verschillende afdelingshoofden, een instrument dat gebruikt kan worden om integraal strategisch beleid te kunnen voeren binnen de gemeente. De Balance Scorecard

biedt primair namelijk een andere denk- en ordeningswijze (ofwel het denken in balans) en dat is nu net wat er volgens de respondenten mist qua implementatie van integraal management. Het oorzaak-gevolg denken tussen beleid en acties in het primair proces en het effect daarvan op de gemeentelijke organisatie en visa versa is het handvat waarlangs het beleid, het concernplan, afdelingsplannen, de projecten, het managementoverleg (MT-overleg) en de managementinformatie (MARAPS) worden geordend.

In tweede instantie kan ook een systeem, zoals het Balance Scorecard of bijvoorbeeld het INK-model, als basis dienen voor het formuleren van het resultaatgerichte (strategisch) beleid. Op dit moment gebeurt dat volgens de sectorhoofden en afdelingshoofden al wel, maar nog onvoldoende. Binnen dergelijke systemen worden binnen de vier (integrale) gebieden (uit figuur 10) daartoe een aantal belangrijke afgesproken stappen gezet, die kunnen leiden tot concrete doelstellingen en/ of prestatie-indicatoren binnen de gemeente. Zoals binnen het model van de Balance Scorecard ook naar voren komt geven de respondenten (voornamelijk afdelingshoofden) aan dat de gemeente meer strategische vragen binnen elk gebied zouden moeten stellen bij het opstellen van haar (strategisch beleid).

5.4.5 Beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid

Voorwaarde 5: De afdelingen en functionarissen beschikken over de nodige beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid.

‘We willen wel verantwoordelijkheid, maar we krijgen die gewoon weg niet!’

(Citaat afdelingshoofd, 2005)

Verantwoordingsinstrumenten

Bij de gemeente Rijssen-Holten is er sprake van een vergelijkbare planning- en controlcyclus zoals deze wordt voorgesteld in het instrumentarium van de stichting BBI (zie hoofdstuk 1, paragraaf 1.5). De zogenoemde planning en controlcyclus begint bij de gemeente met een politiek akkoord tussen de collegepartijen voor de komende vier jaar (zittingsperiode van de gemeenteraad) in de vorm van een collegeprogramma en een strategische visie. Het collegeprogramma ofwel de kadernota (op 1 mei vastgesteld) is de opdracht van de gemeenteraad aan het college van B&W. Op basis van deze kadernota, die voorzien is van een meerjarenraming, wordt vervolgens door de gemeenteraad de programmabegroting (op 15 november) vastgesteld. Na het bestuderen van de gemeentelijke documenten blijkt dat de programmabegroting in tegenstelling tot het collegeprogramma meetbare doelstellingen dient te bevatten. De programmabegroting van de gemeente beschrijft ‘wat we willen bereiken’, ‘wat we ervoor gaan doen’ en ‘wat het gaat kosten’. Hier mist de gemeente eigenlijk al de eerste stap naar outputgerichte sturing van het ambtelijke apparaat. Immers concreet geformuleerde prestatieindicatoren missen. Op basis van de keuzes die in het programmabegroting zijn gemaakt, wordt jaarlijks de gemeentelijke productbegroting door het college vastgesteld. Deze begroting beschrijft de gemeentelijke producten en daarbij behorende budgetten. Afwijkend van het BBI-

instrumentarium bestaat er binnen de gemeente naast de productbegroting ook een jaarlijks concernplan. Het concernplan dat wordt vastgesteld door het MT geeft een meer gedetailleerde en beheersmatige weergave van de productbegroting. Het concernplan geeft met betrekking tot de strategische visie van de gemeente de algemene kaders waarbinnen gewekt moet worden op sector- en afdelingsniveau. Het concernplan bevat de nieuw te realiseren zaken zoals deze zijn opgenomen in de productbegroting, maar nu voorzien van eventuele uitvoeringsspecificaties en een planning. Dit deel van het concernplan is te beschouwen als het uitvoeringscontract tussen college en het MT. Daarnaast bevat het concernplan de uitvoerkaders van het MT aan het lijnmanagement en vormt zodoende de basis voor managementcontrol (beïnvloeding van de lagere managementlaag door het hogere). Het concernplan deelt de budgetten en verantwoordelijken toe aan de sectoren en afdelingen. Het concernplan en de daaronder staande afdelingsplannen kunnen als sturingsinstrumenten gezien worden. Volgens de afdelingshoofden kunnen deze plannen lang niet altijd als sturingsinstrumenten gezien worden. Immers in de zin van interne sturing met daarbij behorende afrekeningcultuur is binnen de gemeente vrijwel geen sprake. De laatste stap is de doorvertaling van de te realiseren zaken uit de begroting en het concernplan naar afdelingsplannen. De afdelingsplannen van de gemeente is modulair opgebouwd en bestaat uit vier modules: de stuurmodules, de P&O module, de capaciteitsmatrix en de budgetmatrix. Middels de stuurmodule bewaakt het afdelingshoofd de planning, kwaliteit en efficiency van het werk. Het is duidelijk dat daarvoor normen en prestatieindicatoren nodig zijn. Normen die volgens de respondenten nog grotendeels ontwikkeld moeten worden. Het concernplan en afdelingsplannen bevatten dus vrijwel geen concrete prestatie-indicatoren, zodat het voor het MT vrijwel onmogelijk is om haar sector- en afdelingshoofden af te rekenen op sector- en afdelingsresultaten. Uit de uitspraken van de respondenten blijkt onder andere ook dat de afdelingshoofden weinig verantwoording moeten afleggen over de behaalde (concrete) resultaten van de afdeling. Er bestaat weinig direct contact tussen het MT en afdelingshoofden in het huidige twee-sectorenmodel. Volgens de afdelingshoofden worden zij eens in de twee maanden uitgenodigd voor MT-overleg.

De P&O module bevat overzichten die betrekking hebben op formatie, ziekteverzuim, scholing en tijdelijk personeel. Er wordt daarin een link gelegd met de besturingsfilosofie. Ondanks dat er sprake is van een P&O module in het afdelingsplan heeft het afdelingshoofd vrijwel geen vrijheden en bevoegdheden om hierin zonder overleg met de centrale staf te schuiven. Overigens wordt hij ook nog niet direct afrekent door het MT op deze module. In de capaciteitsmatrix wordt de inzet per medewerker per product aangegeven. Naast inzicht in de beschikbare capaciteit biedt de matrix ook aanknopingspunten voor resultaatgerichte afspraken (RGA's) met de medewerkers. Volgens het gros van de respondenten worden er nog weinig concrete en resultaatgerichte afspraken gemaakt in de FURGAPOP gesprekken. Sommige afdelingen zijn zelfs net begonnen met de FURGAPOP gesprekken en kunnen daardoor meer gezien worden als kennismakingsgesprekken. Volgens de concernstaf is de bedoeling van de budgetmatrix dat de budgetdiscipline wordt gestimuleerd, maar in welke vorm (input- of outputgericht) deze gestimuleerd moeten worden is vaak onduidelijk. Het afdelingsplan is een vast agendapunt in het periodieke werkoverleg. De controlefunctie van het

afdelingsplan is voornamelijk nog inhoudgericht. Immers er is, met uitzondering van de prestatie-indicator ‘afhandeling van brieven’ (eigenlijk ontstaan naar aanleiding van het klanttevredenheidsonderzoek), vrijwel geen prestatie-indicatoren of normen geformuleerd.

De stelling name van de respondenten (voornamelijk afdelingshoofden en medewerkers) dat ‘integraal management als bezuinigingstool’ wordt gebruikt en vrijheid voor de integraal managers alleen gebruikt mag worden om te bezuinigen, is binnen de gemeente Rijssen-Holten niet volledig onterecht. Immers, uiteindelijk is het meer van belang om een heldere definiëring van de beoogde effecten en prestatieindicatoren te hebben om ervoor te kunnen zorgen dat de integraal managers (afdelingshoofden) op zinvolle wijze kunnen afwegen waar eventuele bezuinigingen of inzet van extra financiële middelen het meest maatschappelijke rendement opleveren. Daarvoor is dus wel ‘algemene vrijheid, bevoegdheid en verantwoordelijkheid’ voor de integraal managers (binnen niet al te strakke kaders vanuit het concern) noodzakelijk. Volgens zowel de concernstaf, sector- en afdelingshoofden hebben de lijnmanagers zowel voor de productie als voor de productiemiddelen (in tegenstelling tot de private sector) weinig tot geen complete integrale verantwoordelijkheid. Slechts een deel van de bevoegdheden is naar de integraal managers (afdelingshoofden) overgedragen, maar het merendeel berust nog steeds bij de centrale afdelingen (concernstaf). De overdrachtsprocessen worden volgens de respondenten vaak afgeremd door de vrees van het MT en concernstaf dat de lijnmanager (afdelingshoofd) niet goed met productiemiddelen (vaak gebruikt voorbeeld is ‘personeel’) kan omgaan of dat de opsplitsing van kosten in de kleine (deel)budgetten (te) veel verbrokkeling met zich meebrengt. Zoals door de afdelingshoofden vaker werd gezegd: “We willen wel verantwoordelijkheid, maar krijgen die vaak gewoon weg niet.”

Aangezien integraal management de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van hoog naar laag vereist, worden strakke eisen gesteld aan de kwaliteit en duidelijkheid van de delegatie of mandatering. Vooral de laatste ‘eis van duidelijkheid’ laat binnen de gemeente volgens de respondenten nog veel te wensen over. Uiteraard moet wel opgemerkt worden dat de informatievoorziening op het gebied van personeel en financiën niet goed geschikt is voor het ondersteunen van budgethouders op afdelingsniveau. De comptabiliteitsvoorschriften voor de gemeente staan daarin kennelijk de vorming van integrale apparaatbudgetten op afdelingsniveau in de weg. Immers, de gemeentelijke begroting is vrijwel niet op output gericht. Bestuurders tonen wel interesse voor de vorm van sturen, maar hakken nog geen knopen door. Met andere woorden, het proces van verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie neer leggen en outputsturing plaats te laten vinden is een proces wat al wel aandacht krijgt, maar waarvan het MT verwacht dat dit gaande weg meer vorm zal krijgen.

Vanuit de invalshoek van de afdelingshoofden kan gesteld worden dat leidinggevendenden die voor het eerst met integraal management in aanraking komen, er aan moeten wennen. Complete integrale verantwoordelijkheid is hun allerminst vreemd. Immers, zij moeten thuis ook een huishoudbudget en vakantiebudget beheren. Voortaan liggen de accenten op hun werk anders. Zo zijn de afdelingshoofden niet allen gewend om te sturen op productie. Uit de interviews met de afdelingshoofden bleek dat zowel het definiëren van output als het normeren van tijd en kosten voor

productie veel moeite kost en daarom nog weinig wordt gedaan. Bij verdere implementatie van integraal management in de praktijk van deze gemeente kunnen de afdelingshoofden zich niet langer verschuilen achter hun MT-leden en afdelingsplannen als hun budget tekort schiet. Uit de interviews en vragenlijsten schemerde de angst om een afrekeningcultuur te krijgen binnen de gemeente. Dit verklaart enigszins ook het verschil in mening tussen de concernstaf en de afdelingshoofden met betrekking tot de toekenning van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Volgens de concernstaf genieten de afdelingshoofden wel degelijk vrijheden, bevoegdheden en hebben zijn (integrale) verantwoordelijkheden. Volgens de afdelingshoofden treedt de concernstaf veel te strak met haar strenge kaders intern naar de lijnmanagers (afdelingen) op. Naar mijn mening hebben beide actoren deels gelijk. Enigszins is er sprake van ervaren strakke kaders vanuit de concernstaf, anderzijds vinden de afdelingshoofden het niet onprettig om zich te verschuilen achter hun grote bazen indien er op resultaten afgerekend moeten worden.

Met betrekking tot de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de medewerkers valt uit het Matrixonderzoek (AvdM, 2005) op dat 50% van de respondenten van mening is dat hun taken en bevoegdheden duidelijk en helder zijn afgebakend. De procedures binnen de afdelingen zijn volgens 29% duidelijk en efficiënt genoeg. Dit leidt volgens de respondenten tot duidelijk ervaren bevoegdheden onder de medewerkers. Volgens de medewerkers worden problemen niet zomaar op eigen verantwoordelijkheid opgelost, maar wordt er eerder gekozen om de senior of afdelingshoofd erop aan te spreken. Volgens 40% van de respondenten uit het onderzoek van AvdM (2005) geldt dat er voor de medewerkers en voor de afdelingen voldoende ruimte is om het beleid zelf verder in te vullen.

5.4.6 Regelcapaciteit (regelmogelijkheden)

Voorwaarde 6: De afdelingen en functionarissen beschikken over de noodzakelijke regelcapaciteit.

Bij veranderende omstandigheden in de omgeving van een netwerk, in dit geval de gemeentelijke organisatie, is normverandering als gevolg van de invoering van integraal management noodzakelijk. Juist om uitwisselingsmogelijkheden te kunnen aanpassen. Zoals de Sitter stelde, ‘productiesturing = regelen = omgaan met verandering’ (Reader Sociotechniek, 2005). Dit betekent dat het bewaren van de gevoelige balans tussen de vele uitwisselingsprocessen binnen het netwerk vergt dat je beschikt over afstemmingsmogelijkheden. Integraal management heeft pas kans van slagen indien de afdelingen en functionarissen beschikken over de noodzakelijke regelcapaciteit (de mogelijkheid om zelf te mogen en te kunnen beslissen). Integraal management impliceert in deze dus niet functionele concentratie naar de concernstaf toe, maar functionele integratie, waarbinnen de afdelingen beschikking krijgen over de nodige flexibiliteit en regelcapaciteit.

Problemen op de werkvloer zijn heel normaal en veroorzaken over het algemeen geen stress of conflicten zolang het afdelingshoofd en de functionarissen deze samen kunnen oplossen. Daarvoor is

dus regelcapaciteit vereist. Immers als interne, externe speelruimte en overleg geen oplossingen bieden, ontstaan er problemen op de werkvloer zonder oplossingen. Het ontbreekt dan aan externe regelcapaciteit, met andere woorden, het ontbreekt dan aan het vermogen om invloed uit te oefenen op de normen die de relaties tussen werkplek en omgeving ordenen. De medewerkers zijn bereid en in staat stress te aanvaarden indien ze over externe regelcapaciteit beschikken. Externe regelcapaciteit betekent voor de gemeente Rijssen-Holten dat medewerkers in overleg met het afdelingshoofd en collega's voor werkproblemen die buiten het bereik van hun interne speelruimte liggen, doorgaans oplossingen moeten vinden. Uiteraard geldt ook het omgekeerde, dat de afdelingshoofden een beroep moeten doen op hun medewerkers om mee te denken aan de oplossing van deze problemen. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat de afdelingshoofden veelal van mening zijn dat haar medewerkers en zichzelf over te weinig externe regelcapaciteit beschikken. Hierdoor is er minder betrokkenheid, waardoor er minder vertrouwen en bereidheid aanwezig is bij de medewerkers om zich extra in te spannen om problemen van anderen te helpen op te lossen. Dit komt volgens de respondenten (medewerkers) omdat men het gevoel heeft dat op andere momenten de omgeving ook vaak niet bereid is om hen te helpen. Het probleem volgens de afdelingshoofden in deze is dat het MT en de concernstaf met haar gerealiseerde productiestructuur en besturingsstructuur in de praktijk veelal het aanleren van zulk gedrag belemmert. Een tweede probleem in de arbeidsstructuur van de gemeente dat genoemd werd door de respondenten is dat er onderscheid bestaat tussen 'uitvoeren' en 'regelen'. Zo werd ook het voorbeeld door de respondenten gebruikt dat in de toekomstige organisatiestructuur het MT het beleid en de uitvoering wilde scheiden. De uitvoerende functies worden vaak van de regelende functies gescheiden en aan aparte personeelscategorieën toegewezen. De mogelijkheden voor samenwerking en de gewenste ontwikkeling van teamgeest worden door deze structuur van arbeidsverdeling en dus ook de structuur van het productieproces bepaald.

Voor de gehele gemeente Rijssen-Holten geldt dat de werkverdeling en planning meestal door de medewerkers van de afdeling zelf wordt bepaald. Dit gebeurt dan wel vaak in overleg met het afdelingshoofd. De afdelingshoofden hebben volgens het gros van de respondenten echter weinig regelvermogen ofwel externe regelcapaciteit. Het afdelingshoofd slibt vaak dicht onder vaste regels en procedures waardoor hij geen kant op kan. Overleg houdt voor de medewerkers veelal in dat er beloften voor een oplossing voor het probleem worden gemaakt, maar in de praktijk kan het afdelingshoofd niet alle beloften waarmaken aangezien hij over (te) weinig externe regelcapaciteit beschikt. De medewerkers beschikken over het algemeen voor hun gevoel over relatief voldoende interne regelcapaciteit, maar het komt zelden in de praktijk voor dat deze medewerkers (die denken over veel interne regelcapaciteit te beschikken) orders geven aan het afdelingshoofd. Door het gevoel van de medewerkers dat zij redelijk veel interne regelcapaciteit genieten is er bijna geen sprake van vervreemding en te veel stress op het niveau van een individuele werkplek. Meer 29% van de respondenten uit het Matrixonderzoek (AvdM, 2005) stelt zelfs geen stress te ervaren op hun werkplek. Toch bestaat er volgens de afdelingshoofden wel degelijk een tekort aan interne regelcapaciteit voor hun medewerkers. Immers een tekort aan deze interne regelcapaciteit zorgt op afdelingsniveau voor

een tekort aan flexibiliteit. In plaats van stress is er meer sprake van conflicten en in plaats van vervreemding spreken de afdelingshoofden meer van ‘afdelingen die hun eigen doelen gaan ontwikkelen die misschien niet geheel sporen met het organisatiedoel’. Met het oog op het niveau van de concernstaf blijkt uit de resultaten van de vragenlijsten en interviews dat het concernstaf (te) veel procedures en regels ontwerpt ter begrenzing van conflicten en ter zekerstelling van een minimum aan samenwerking. Hierdoor is er volgens de afdelingshoofden nog minder sprake van flexibiliteit. Vanuit de financiële invalshoek werd vaak door de respondenten aangegeven dat de afdelingshoofden voor het doen van uitgaven veelal afhankelijk zijn van de andere budgethouders (veelal de senioren). Daarbij werd vaak het voorbeeld gegeven van extra aantrekken van personeel. Voordat een afdelingshoofd een extra personeelslid kan aannemen moet hij vooraf toestemming vragen aan P&O. Volgens het concernstaf heeft P&O meer een adviserende rol in deze, maar volgens de afdelingshoofden wordt de functie van P&O toch meer ervaren als toestemmingsverlener met een verplichtende inslag. Het onderling uitwisselen van personeel tussen de afdelingen is volgens de afdelingshoofden uit den boze. Doordat de concernstaf te weinig vertrouwen dat de afdelingshoofden de verantwoordelijkheid over de beleidsterreinen aan kunnen heeft zij veelal strakke kaders opgesteld. Zo is bijvoorbeeld P&O toch uiteindelijk de enige verantwoordelijke en beslisser ten aanzien van de inzet van personeel. De afdelingshoofden hebben hierin dus (te) weinig flexibiliteit en vrijheid.

Uit de bovenstaande context blijkt dat de afdelingshoofden over (te) weinig externe regelcapaciteit beschikken. De concernstaf speelt in deze een (te) grote sturende en toetsende rol en laat weinig flexibiliteit en vrijheid aan de afdelingshoofden toe. De medewerkers beschikken voor hun gevoel over voldoende interne regelcapaciteit, waardoor er weinig sprake is van stress en vervreemding van het afdelingswerk. De budgetten voor P&O en ICT zijn in de praktijk nog gecentraliseerd en betekenen voor de afdelingshoofden dat zij weinig vrijheid en flexibiliteit hebben met oog op de inzet van personeel en automatisering. Vaak werd met betrekking tot ICT zelfs gezegd dat zij te weinig afstemming ervaren en daaraan tekort hadden. Binnen de afdelingen vindt volgens de respondenten (zowel afdelingshoofden als medewerkers) met betrekking tot de planning en werkverdeling wel regelmatig werkoverleg plaats. Hierdoor krijgen de medewerkers het gevoel dat de planning en werkverdeling voornamelijk door de henzelf wordt gedaan.

5.4.7 Samenwerking tussen staf en lijn

Voorwaarde 7: Er bestaat een nauwe(re) samenwerking tussen staf en lijn (d.m.v. paralleliseren, segmenteren en vergroting van de regelcapaciteit).

‘In principe is de concernstaf gewoon nog de baas!’

(Medewerker concernstaf, 2005)

Integraal management wordt binnen de gemeente veelal als uitdagend gezien. Als een proces dat in de loop van de jaren zich verder ontwikkelt. Integraal management stelt veel eisen aan de manager,

zoals in de voorgaande paragrafen beschreven staat. Van de lijnmanagers, de integraal managers van de gemeente, wordt kennis op allerlei gebieden gevraagd, althans om een helicopterview te kunnen krijgen. Daarnaast moet hij kunnen analyseren, luisteren, leiden, zakelijk en menselijk tegelijkertijd kunnen zijn, maar ook intuïtief management kunnen voeren. Hij moet zelf verantwoordelijkheid willen zijn, maar ook kunnen dragen en tegelijkertijd opereren in politieke verhoudingen en netwerken. Om aan deze eisen te kunnen voldoen dient er een nauwe samenwerking tussen de concernstaf en lijnmanagers (afdelingshoofden) te zijn.

Bij de overheid lag tot begin jaren tachtig de zorg voor bijvoorbeeld personeel niet bij de lijnmanagers, maar bij de (personeels)staf. In de loop der jaren is daar binnen de publieke sector verandering in gekomen. Men zag in dat het veel beter is directe lijnchefs verantwoordelijk te stellen voor de inzet, kosten en de werksfeer, in plaats van hen steeds met ‘de pet in de hand’ naar personeelszaken te laten komen als ze iets op personeelsgebied wilden. Aanvankelijk tekende deze ontwikkeling zich af naast die van financieel zelfbeheer, maar al spoedig vloeiden beide ineen tot integraal management. Nu is in de private sector, maar ook al in menige overheden de ontwikkeling dat de integraal managers verregaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben en ‘krijgen’ op het gebied van personeelsmanagement, en de personeelsstaf hen daarin moet ‘ondersteunen’.

De gemeente Rijssen-Holten kent een organisatie waarin decentraal geplaatste stafafdelingen nog niet volledig voor de decentrale managers (afdelingshoofden) werken en een centrale concernstaf die het topmanagement ondersteunt in de vorming en het onderhoud van het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden die niet aan de decentrale managers zijn gedelegeerd. Zowel centraal als decentraal worden de beslissingen eigenlijk niet door de decentrale managers genomen, maar door de specialistische medewerkers van P&O. Uit de interviews en vragenlijsten blijkt dat de medewerkers en het hoofd van de concernstaf opereren als specialisten en consulteren, maar vooral verplichten de decentrale managers met betrekking tot het oplossen van sociale vraagstukken en beslissingen met personele consequenties. Volgens de afdelingshoofden vereist integraal management dat de decentrale managers (zij dus) grote zorgvuldigheid en kennis van wat mag en kan op het gebied van personeelsmanagement moeten hebben. De, volgens besturingsfilosofie, gedelegeerde bevoegdheden en integrale verantwoordelijkheden zouden volgens de respondenten dan ook wel iets duidelijker gesteld mogen worden.

Een andere belangrijke rol van de concernstaf is die van controleur. Uit de interviews met de afdelingshoofden blijkt dat de relatie tussen de lijnmanagers en staf (medewerkers) wel in de afgelopen jaren is verbeterd. Toch zien zij in de praktijk dat de relatie tussen de lijnmanagers en staf (medewerkers) nog wel eens conflicten oproept. Zo komt het voor dat de staf de lijn wil voorschrijven wat ze moeten beslissen, of omgekeerd dat de lijn weinig waarde hecht aan de adviezen van de concernstaf. Volgens de afdelingshoofden en hun medewerkers moeten de afdelingen nog binnen te strakke kaders van de concernstaf werken en domineert P&O en financiën nog steeds de organisatie. Volgens de afdelingshoofden zouden de werkrelaties tussen de lijn en staf onvoldoende zijn. Deze werkrelaties en onderlinge rolverhoudingen tussen integraal managers en

stafmedewerkers zouden volgens hen nog eens grondig en kritisch worden uitonderhandeld in de periode waarin de personele bevoegdheden (waaronder mandaten), verantwoordelijkheden en budgetten aan de lijn(managers) worden overgedragen. Verdere knelpunten die door de respondenten genoemd zijn met betrekking tot de samenwerking tussen staf en lijn is de aansturing en efficiency van de controlefunctie van de staf. De concernstaf zou meer ondersteunend moeten gaan opereren en minder op alleen controle- en regeldruk moeten richten. Volgens de afdelingshoofden zou er meer ondersteunend opgetreden kunnen worden (bijvoorbeeld bij de MARAPS) in plaats van controlerend optreden. Dit betekent volgens hen ook dat zij meer vrijheden op het gebied van personeel mogen genieten en dat de kaders wat ‘losser’ mogen worden.

Integraal management impliceert zoals in hoofdstuk drie en vier te lezen is dat de staf een scala bevoegdheden aan de lijn overdraagt. Dit gaat dus binnen de gemeente Rijssen-Holten nog moeizaam, maar is in het kader van het reeds ingevoerde concept integraal management wel noodzakelijk. Het vergt een heroriëntatie van de concernstaf. De overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden leidt tot een striktere tweedeling tussen allereerst de centrale taken, waardoor de bevoegdheden niet worden gedelegeerd en waarvoor de staf het MT ter zijde staat. De concernstaf treedt kaderstellend op naar het middenmanagement. Ten tweede leidt de overdracht tot dienstverlenende taken ten behoeve van het midden- en lagere management. De heroriëntatie vergt een andere wijze van werken voor de concernstaf en vooral andere deskundigen. Volgens de afdelinghoofden zouden de stafmedewerkers hun nut moeten bewijzen aan de lijn. Zij kunnen immers een belangrijk aandeel leveren in het tot stand komen en bewaken van de match tussen personele behoeften en de belangen van de gemeente. De integrale manager zal uiteraard ook wel degelijk gebruik maken van de diensten van de concernstaf, mits, zo stellen de respondenten, zij inzicht tonen in de problemen en vraagstukken waarvoor de gemeentelijke organisatie op langere en kortere termijn staat en mits zij een bruikbaar instrumentarium aandragen. Duidelijkheid en transparantie spelen daarin een belangrijke rol.

Aan deze vorenstaande situatie zou binnen de gemeente volgens alle respondenten (zo ook de concernstaf) gewerkt moeten worden. Ook de concernstaf laat weten dat zij nog steeds (te) veel op regel- en controle druk gericht zijn. De concernstaf ziet zichzelf nog (te) vaak als controlerende baas. Er is sinds de laatste reorganisatie al een positieve slag gemaakt met betrekking tot de verbetering van de samenwerking tussen staf en lijn en de toekomstige reorganisatie zou zich er prima voor lenen om een vervolgslog te maken.

5.4.8 Veranderingsmanagement

Voorwaarde 8: *Aanwezigheid van een consistente en evenwichtige afstemming tussen de zeven S-en.*

*

‘We hoeven niet altijd slecht te functioneren om een toch een reorganisatie door te voeren, immers het kan altijd beter!’

(Citaat medewerker, 2005)

Zoals hiervoor beschreven is speelt de factor duidelijkheid rondom de delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar het lijnmanagement een belangrijke rol binnen de gemeente. Uit het rapport ‘Controlfunctie Gemeente Rijssen-Holten – Ontwikkeling en implementatie’ van 14 maart 2004 valt op dat er in de paragraaf ‘hoe nu verder’ wordt gesproken van een notitie waarin de kaders rond integraal management worden uitgewerkt. Volgens de gemeente is namelijk in 2004 al geconstateerd dat er vooral op personeelsgebied behoefte is aan duidelijkheid over wat centraal en wat decentraal afgehandeld wordt en moet worden. De directie (MT) zou met een notitie in 2004 komen. Vooralsnog is er nog geen notitie uitgegeven die dit onderwerp bespreekt.

Ten einde op een systematische en succesvolle wijze integraal management (verder) in te kunnen voeren zou in principe in onderlinge samenhang gestuurd moet worden op alle bouwstenen van de organisatie. De sturing dient volgens hen te worden vastgelegd in een veranderingsplan. Het hulpmiddel wat zij hiervoor gebruiken is het in paragraaf 4.6 genoemde zeven S-en model. Volgens hen hebben alle zeven S-en (bouwstenen) een samenhang met elkaar en dienen daarom ook in samenhang door de gemeente worden gelezen. Voornamelijk voor het succesvol verder implementeren van integraal management moet het MT zich hiervan rekenschap geven.

Overzicht van de zeven S-en (bouwstenen)

1. Strategie

Het aandachtsgebied strategie gaat bij de gemeente over de doelstellingen van de gemeentelijke organisatie. De gemeente heeft een strategische visie (missie en visie) onder de naam ‘Een verkenning van de toekomst’ voor de periode 2001 tot 2006 gebundeld in boekvorm. Hierin geeft de gemeente de manier waarop zij de doelstellingen tracht te bereiken aan. Zij heeft op een duidelijk wijze de strategie en het daarbij horende beleid zorgvuldig geformuleerd. De praktijk laat zien dat het inspelen op externe ontwikkelingen nog vooral op papier is. Uit de interviews en vragenlijsten van de medewerkers blijkt dat er volgens een kleine 32% van de respondenten dat de gemeente bij veranderingsprocessen bewust inspeelt op externe ontwikkelingen. Een groep van 59% heeft hierover geen mening. De gemeente Rijssen-Holten is volgens 72% wel alert op externe ontwikkelingen. Volgens een groep van 26% luistert de gemeente voldoende naar de behoeften en wensen van de klanten (burgers) via bijvoorbeeld de klanttevredenheidsonderzoeken. De organisatie stemt volgens een kleine 37% haar strategie af op de externe omgeving (burgers, e.d.). Daarbij valt op dat 45% zich hierover geen oordeel kan vormen.

Het inspelen op externe veranderingen kreeg toch het gemiddelde rapportcijfer zeven. Volgens de afdelingshoofden wordt er toch redelijk rekening gehouden met het feit dat er een balans gevonden moet worden tussen de gewenste externe resultaten en de bestaande interne mogelijkheden. De strategische visie en de terugkomende klanttevredenheidsonderzoeken zetten een stap in de goede richting. Volgens Nieuwenhuis (2003, p 8) gaat het binnen een goede strategie erom dat er zowel over organisatiebuitenkant (wat willen we bereiken) als over de organisatiebinnenkant (welke structuur, cultuur, mensen en middelen hebben we nodig om de gewenste resultaten te behalen) wordt gesproken. De gemeente heeft een drietal stappen met betrekking tot het uitzetten van haar strategie gezet. Zij heeft allereerst gesteld welke effecten het MT beoogt in een termijn van vier jaar te bereiken, wat de organisatie wil zijn, op welke markt zij (wil) opereren en met welke diensten en/ of producten, en met welk beoogd resultaat. De strategie is vervolgens vastgelegd in het concernplan. Het is wel van belang hierover goed te communiceren, en de medewerkers er vaak te betrekken. Zo zijn ook de knelpunten binnen de organisatie na de laatste reorganisatie geïnventariseerd. Deze knelpunten zijn meegenomen in de toekomstige reorganisatieplannen.

2. Structuur & systemen

Het aandachtsgebied structuur gaat, zoals in hoofdstuk vier is te lezen, over de gemeentelijke organisatiestructuur en de processtructuur. Het concernplan bevat ook onderdelen van de structuur. Invoeren van integraal management kan tot gevolg hebben dat de (bedrijfs)processen moeten worden aangepast. Met oog op de structuur van de gemeente zijn volgens het gros van de respondenten de (bedrijfsactiviteiten) goed georganiseerd, maar is het vaak nog onduidelijk welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden de medewerkers hebben. Volgens 38% heeft de gemeentelijke organisatie een duidelijke en herkenbare stijl van werken. Van de respondenten heeft 56% geen mening. Met betrekking tot integraal management zou er volgens de respondenten meer sprake moeten zijn van decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar afdelingsniveau. Er zal duidelijkheid moeten komen (stijl, patroon, e.d.) wat er van de afdelingshoofden en van het concept integraal management mag worden verwacht. Ook mist een systeem van outputmeting. Deze zou volgens de respondenten wel in ontwikkeling zijn en eventueel gepaard moeten gaan met timemanagement. Tot op heden is hieraan nog te weinig aandacht besteed binnen de komende reorganisatie. Wel is er nagedacht over een meer plattere organisatie met weinig hiërarchische lagen en korte communicatielijnen. Er zou volgens de afdelingshoofden meer aandacht besteed mogen worden aan de structuur van de organisatie: resultaatgerichte eenheden, competenties, managementstijl, seniorenposities, integraal management, persoonlijkheidsprofielen, etc. Volgens 41% zijn het MT en de leidinggevenden niet tijdig met het betrekken van het personeel bij besluitvorming hierover. Tevens zou er volgens de respondenten meer aandacht geschonken mogen worden aan systemen, zoals informatievoorziening. Volgens deze groep is de gemeente wel begonnen met het beschrijven van de werkprocessen. De ene afdeling is daar verder mee dan de andere. Tot op heden heeft men op afdelingsniveau geconstateerd dat (te) vaak niet relevante informatie wordt rondgestuurd. Ook zou er meer gesproken kunnen worden over de ontwikkelingen van managementinformatiesystemen (bijvoorbeeld een informatieplan) om adequate

managementbeslissingen te kunnen nemen, maar ook met betrekking tot de MARAPS naar het bestuur. Binnen de gemeente wordt 37% van de respondenten wel periodieke managementinformatie (vooral MARAPS) gebruikt om veranderingsprocessen te kunnen sturen. Men gaf hiervoor het magere rapportcijfer zes. Volgens 43% is er geen sprake van een besluitvaardige overlegorganisatie, maar is er meer een soort overlegcultuur aanwezig. Dit komt volgens 82% van de respondenten doordat er tijdens de overleggen sprake is van een tweerichtingsverkeer. Tevens mist er volgens de concernstaf een concreet financieel plaatje met betrekking tot vast te leggen targets (outputgerichtheid in bijvoorbeeld de productbegroting) voor de komende jaren. Hierin zou aangegeven moeten worden op welke wijze de productiemiddelen efficiënt kunnen worden aangewend en ingezet kunnen worden.

3. (Management)Stijl, Staf en Speciale vaardigheden

De stijl van leidinggeven (hoe stuurt de manager zijn organisatie aan, hoeveel aandacht heeft hij voor zijn medewerkers, welke voorbeeldsignalen geeft hij, e.d.), staf (hoeveel mensen van welke kwaliteit heeft de gemeente nodig, op welke wijze worden zij beoordeeld, begeleid en getraind), en speciale vaardigheden (de specifiek vereiste vaardigheden onder de genoemde omstandigheden) vormen volgens Buurma vaak het breekpunt voor het succesvol doorvoeren van veranderingsprocessen.

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de gemeente (MT) nog onvoldoende aandacht aan deze S-en besteedt, ondanks het feit dat personeel het belangrijkste productiemiddel is. Immers binnen de gemeente moet men het juist van ‘mensenwerk’ hebben. Het is niet altijd vanzelfsprekend dat de medewerkers de veranderingsdoelen delen. Zij dienen de omslag in de strategie en organisatiestructuur te begrijpen, alvorens zij de andere denkwijze (integraal management) of andere manier van werken (reorganisatie) accepteren. Hiertoe dient dat er allereerst door de leidinggevenden een andere stijl van management wordt gehanteerd. Met betrekking tot de stijl van leidinggeven komen de volgende opmerkelijke resultaten uit het Matrixonderzoek (AvdM, 2005) naar voren:

- Volgens een groep van 44% (45% is neutraal) van de respondenten wordt het personeel wel tijdig en voldoende betrokken bij de veranderingsprocessen, maar rijst bij hen de vraag of de leidinggevenden en MT iets met de mening van het personeel doet. Het rapportcijfer dat zij gaven was een magere zes.
- Het MT en leidinggevenden luistert volgens 28% (59% is neutraal) voldoende naar de adviezen van haar personeel. Zij volgt deze adviezen daarna ook op.
- De leiding maakt volgens 56% (26% is neutraal) het personeel eerlijk duidelijk hoe zij denken over het functioneren van haar personeel.
- De leiding vraagt volgens 54% (te) weinig om feedback van het personeel en het personeel wordt (te) weinig aangemoedigd om een kritische houding aan te nemen van deze leidinggevenden. Een groep van 31% heeft hier een neutrale mening over.

Uit de resultaten van de interviews, vragenlijsten en de boven genoemde opmerkelijke resultaten blijkt dat met betrekking tot integraal management de leidinggevenden (de integrale managers) op afdelingsniveau niet direct een andere stijl van leidinggeven hebben aangenomen. Volgens het gros van de afdelingshoofden (80%) kunnen zij hun managementstijl typeren als paternalistisch

leiderschap. Volgens hen is het afdelingshoofd de baas die (in overleg) opdrachten geeft en daarbij het belang en reden van die opdracht (soms) uitlegt. In werkoverleggen wordt vaak consultatief leiderschap gehanteerd. Immers, volgens de afdelingshoofden is er tijdens de werkoverleggen vaak sprake van inventarisatie van de meningen van de medewerkers (die direct te maken heeft met de effecten van de beslissing) alvorens het afdelingshoofd een beslissing neemt. De overige 20% van de afdelingshoofden heeft hierover geen duidelijke mening. 85% van de medewerkers daarentegen menen dat er meer sprake is van autoritair leiderschap met deels paternalistische trekken. Volgens de medewerkers geeft het afdelingshoofd immers (te) vaak opdrachten zonder uit te leggen waarom een medewerker de opdracht dient uit te voeren. Daarbij geven de medewerkers wel aan dat dit vaak opdrachten vanuit het MT zijn die via de afdelingshoofden tot uitvoering gebracht moeten worden. Volgens 54% wordt er (te) weinig draagkracht door de leidinggevendenden (MT) gecreëerd onder het personeel met betrekking tot opdrachten die in het verlengde liggen van veranderingsprocessen. Volgens 45% wordt er voldoende met anderen van gedachten gewisseld over de nieuwe (veranderings)ontwikkelingen.

Scholing en coaching. Zoals reeds is genoemd is het aandachtspunt *'personeel'* een belangrijk productiemiddel voor de gemeente. Het aandachtsgebied gaat in hoofdzaak over het managen van de competenties (kennis- en vaardigheden). Daarbij wordt gebruik gemaakt van twee invalshoeken: de ontwikkeling en borging van kennis- en vaardigheden van een organisatie en de persoonlijke-, loopbaanontwikkeling van de medewerker zelf. Ten aanzien van 'scholing' met betrekking tot de implementatie van integraal management kan uit de resultaten van het onderzoek vastgesteld worden dat zowel de leidinggevendenden als de medewerkers weinig tot geen scholing of andere vormen van begeleiding (m.b.t. de twee invalshoeken) hebben gehad. De leidinggevendenden hebben een management ontwikkelingscursus met oog op verandering en gebruik van afdelingsplannen gehad. Het personeel is ten aanzien van verandering in het management geconfronteerd met een training in teamvorming. Er is wel uitleg geweest in de vorm van een presentatie over het concept integraal management. Maar hierin is niet duidelijk geworden wat integraal management nu precies voor de gemeente betekent. Deze training heeft zijn doel dus niet gehaald. Er bestaat nog steeds veel onduidelijkheid m.b.t. integraal management. Vooralsnog is er nog niet naar de competenties gekeken waarover bijvoorbeeld het afdelingshoofd moet beschikken om een integraal manager te kunnen zijn. Er is na de invoering van integraal management volgens de respondenten nooit op enige wijze sprake geweest van een vorm van coaching. Uit deze context kan er geconcludeerd worden dat de gemeente (MT) onvoldoende aandacht heeft voor deze S-en (ofwel scholing en vaardigheden) of er te laat aan denkt bij veranderingsprocessen. Dat terwijl de medewerkers de belangrijkste bron voor de organisatie zijn. Uit het onderzoek 'Acta-advies BV' bleek ook dat de factor 'opleiding en ontwikkeling in competenties' m.b.t. tot het personeel binnen de gemeente zeer laag scoorde.

Opvallende resultaten uit het Matrixonderzoek (AvdM, 2005) met oog op scholing en competenties:

- Een groep van 51% van de respondenten is van mening dat hun deskundigheid voldoende op peil wordt gehouden door middel van trainingen en/ of opleidingen.

- Volgens maar 24% van de respondenten zijn de leidinggevenden voortdurend bezig haar managementkwaliteiten (integraal managementvaardigheden) te verbeteren. Van de respondenten heeft 60% neutraal gestemd.

Met betrekking tot de resultaten kan opgemerkt worden dat het personeel wel van mening is dat de gemeente tracht haar deskundigheid op peil te houden, maar toch heeft het gros van de respondenten ook haar twijfels in de managementcapaciteiten van de leidinggevenden. Dit is mogelijk te verklaren vanwege het feit dat voor iedereen niet duidelijk is wat er van de leidinggevenden (integraal managers) mag worden verwacht. Er bestaat immers onduidelijkheid over het concept integraal management.

4. Samenbindende waarden: cultuuromslag

Binnen het aandachtsgebied ‘cultuur’ gaat, net zoals bij de ‘S’ van structuur, over de vraag hoe mensen in de gemeente met elkaar omgaan. Het betreft hier echter de zachte of informele kant van de omgangsvormen. In essentie gaat het om de basiswaarden van de organisatie, de wijze waarop managers en medewerkers met elkaar omgaan. In het zeven S-en model van Peters en Waterman worden dit de ‘Samenbindende waarden’ genoemd. Het is belangrijk een organisatiecultuur, die gedefinieerd kan worden als het geheel van waarden en normen die een groep mensen in een organisatie met elkaar delen en die hen onderscheidt van andere organisaties, en de wijzen waarop zij daarmee omgaan in relatie tot de omgeving van de reorganisatie, goed voor ogen te houden bij een komende organisatieverandering. Het is misschien nog wel belangrijker hoe deze waarden en normen beleefd worden door de organisatie en hoe deze naar buiten (naar de burgers) worden uitgedragen. Immers, de klant (de burger) merkt welke cultuur in de gemeentelijke organisatie dominant is. Overigens bepaald de organisatiecultuur van de gemeente ook mede het succesvol (verder) implementeren van het concept integraal management. Daarnaast is een wijziging in de gemeentelijke organisatiecultuur ook noodzakelijk om integraal management verder in te kunnen voeren.

Voorbereiding op organisatieverandering en cultuurverandering:

- Volgens 35% van de respondenten wordt het personeel niet goed voorbereid om de te nemen cultuuromslag succesvol te maken. Van de respondenten vindt 25% dat dit wel gebeurt.
- Volgens het gros (40%) van de respondenten worden de conflicten m.b.t. organisatieverandering en cultuurverandering niet op een adequate manier aangepakt.
- Uit de interviews en vragenlijsten blijkt dat er zowel tijdens de laatste reorganisatie als de komende reorganisatie wel aandacht besteed wordt aan communicatie en draagvlak onder zowel leidinggevenden als het personeel. Toch weet het MT haar medewerkers niet altijd duidelijk te maken dat de gemeente niet moet veranderen omdat zij niet goed functioneert. De gemeente functioneert in zijn algemeenheid behoorlijk goed, maar zij kan nog altijd beter functioneren. Daarvoor en voor de bezuinigingsronde biedt de komende reorganisatie een uitkomst.
- Er is volgens de respondenten uit het Matrixonderzoek (AvdM, 2005) te weinig aandacht voor het element ‘cultuuromslag’. Uit de interviews blijkt bijvoorbeeld dat de vrijheid die er volgens de concernstaf is en nog wordt gecreëerd ‘eng’ aan voelt voor de afdelingshoofden. Er is sprake van

een cultuur waarin ‘veiligheid en zekerheid’ met betrekking tot het behouden van eigen functie vaak omslaat in gezagstrouwe figuranten. Zodoende ontstaat de situatie dat er weinig verantwoordelijkheid laag in organisatie ligt. Immers beslissingen worden (te) vaak iedere keer weer voorgelegd aan de afdelingshoofden, zodat er onvoldoende eigen initiatief en verantwoordelijkheid wordt getoond.

Met betrekking tot de bovenstaande resultaten kan er gesteld worden dat er een valkuil bestaat ten aanzien van de te maken organisatie- en cultuurverandering, namelijk het praten over verandering. In de praktijk valt men als gevolg van een slechte communicatie tussen MT, leidinggevend en personeel vaak terug in de alledaagse gang van zaken. Er wordt door het MT en de leidinggevend onvoldoende sturing gegeven aan veranderingstrajecten. Overigens blijkt ook uit de resultaten van het Matrixonderzoek (AvdM, 2005) dat de respondenten vaak ‘neutraal’ (vaak meer dan 40%) stemmen. Dit zou kunnen impliceren dat er binnen de gemeente Rijssen-Holten een soort ‘zwijgcultuur’ aanwezig is. Het personeel weet veelal niet hoever het management staat met de uitvoering van de geplande veranderingen. Het personeel durft vaak niet goed uit te komen voor haar mening. Uit het onderzoek ‘Acta-advies B.V.’ blijkt ook dat de factor communicatie binnen de gemeente zeer laag scoort.

De volgende aspecten m.b.t. de samenhang van de zeven S-en bij organisatieverandering vielen op uit het Matrixonderzoek (AvdM, 2005) en uit de interviews (en vragenlijsten):

- Bezuiniging is als uitgangspunt genomen voor de laatste verandering. Dit zal ook weer het uitgangspunt zijn voor de komende reorganisatie.
- De voorwaarden zijn nog niet vastgelegd op papier. Er is bijvoorbeeld bij de komende reorganisatie nog geen sprake van een vast omlijnd programma.
- Binnen de laatste reorganisatie is al het concept van integraal management genoemd en besproken. Toch zijn er geen kaders opgesteld. Integraal management heeft in de periode na de herindeling (reorganisatie) steeds meer vorm gekregen.
- Werkprocessen worden aangepakt en steeds meer beschreven.
- Met betrekking tot de MARAPS valt uit de interviews en vragenlijsten af te leiden dat deze managementsrapportages nog te weinig worden gemaakt. Vervolgens worden de MARAPS onvoldoende geanalyseerd en weinig opgepakt door het MT. Volgens de concernstaf wordt er op afdelingsniveau wel gerealiseerd dat er onvoldoende correct en efficiënt door het MT wordt omgegaan met de MARAPS. Het gevolg is vaak dat deze MARAPS op afdelingsniveau ook steeds minder aandacht genieten.
- Er wordt weinig aandacht besteed aan evaluatie van eerdere reorganisaties en invoering van managementconcepten.
- Volgens 66% is er niet duidelijk sprake van een organisatieverandering als gevolg van de invoering van integraal management. De organisatieverandering als gevolg van integraal management verdiende volgens de medewerkers het rapportcijfer vier. Ook de concernstaf is van mening dat integraal management meer als bezuinigingstool wordt gezien en geen complete organisatieverandering inhoudt voor de gemeente.

Uit de bovenstaande resultaten blijkt nogmaals dat er veel onduidelijkheid bestaat over het reeds ingevoerde concept integraal management. Hierdoor is er sprake van een verandering die niet direct het gevolg is van de invoering van integraal management.

5. *Veranderingen - Totale organisatie (VRAGEN B-10)*

Het tiende cluster van de enquête van het Matrixonderzoek (AvdM, 2005) bevat bevindingen over het functioneren van de totale gemeentelijke organisatie van de Rijssen-Holten met een belangrijke invalshoek 'organisatieveranderingen'. De onderstaande bevindingen geven een compleet beeld van het functioneren van de gemeente en hoe zij omgaat met veranderingsprocessen.

Bevindingen uit het Matrixonderzoek (AvdM, 2005) en interviews (incl. vragenlijsten):

- Volgens 32% van de respondenten speelt de organisatie in op externe ontwikkelingen. Een grote meerderheid (59%) heeft hierover geen mening.
- Van de respondenten is 21% van mening dat er door de organisatie onvoldoende begeleiding wordt geboden bij grote veranderingen en cultuuromslag. Meer dan 60% heeft geen uitgesproken mening.
- Volgens 29% maakt de organisatie niet regelmatig analyses van veranderingen en reorganisaties. Zo'n 44% stemt neutraal.
- Volgens 24% is niet duidelijk sprake van organisatieverandering als gevolg van de invoering van integraal management. Zo'n 26% van de respondenten zegt dat het wel het geval is. Meer dan de helft van de respondenten weet het niet.
- Meer dan helft van de respondenten is van mening dat de organisatie op gezette tijden vast stelt 'wat men wanneer wil bereiken'.
- Van de respondenten is 25% van mening dat er voldoende gezorgd wordt dat veranderingen in het organiseren en de wijze van managen niet slechts tijdelijk van aard zijn. Meer dan de helft heeft hierover geen mening.
- Zoals ook uit de interviews en vragenlijsten blijkt is er binnen het Matrixonderzoek (AvdM, 2005) het gros van de respondenten (44%) van mening dat zij voldoende worden betrokken bij nieuwe veranderingen.
- Zo'n 46% van de respondenten is van mening dat er voldoende enthousiasme en draagvlak in de organisatie aanwezig is voor verdere en toekomstige succesvolle ontwikkelingen.

Met betrekking tot de bovengenoemde uitspraken kan geconcludeerd worden dat bij een organisatieverandering er meestal wel duidelijk wordt gemaakt wat het doel is van die verandering. De medewerkers worden voldoende (op tijd) betrokken, maar de gemeente mist de directe begeleiding en coaching op de lange termijn. Hierdoor zou het draagvlak onder de medewerkers in de toekomst kunnen marginaliseren.

5.5 Stand van zaken bij de gemeente Rijssen-Holten

In hoofdstuk vier komt naar voren dat het ideaaltype van integraal management eist dat er binnen de gemeentelijke organisatie een totaal nieuwe organisatiestructuur (reorganisatie) dient te komen om de doelstellingen van integraal management – meer effectiviteit, flexibiliteit en kwaliteit van productie en dienstverlening – ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Het ideaaltype van integraal management, ofwel het voldoen aan alle voorwaarden van integraal management (zoals weergegeven in paragraaf 4.7, figuur 7 en in figuur 11 hieronder), komt zelden in zuivere vorm in de praktijk voor.

Figuur 11: Meest zuivere vorm van Integraal management



Binnen de gemeente Rijssen-Holten wordt volgens de leidinggevenden wel naar deze zuivere vorm van integraal management gestreefd, maar door praktijkproblemen (zoals beschreven in paragraaf 5.4) die hieronder in figuur 12 samengevat zijn, wordt het maximum nog lang niet bereikt. Het missen van één van deze voorwaarden betekent voor de gemeente nog niet dat er geen sprake is van integraal management. Uit de bevindingen uit paragraaf 5.4 kan worden geconcludeerd dat de gemeente Rijssen-Holten op veel aandachtgebieden niet of gedeeltelijk (niet) voldoet aan de door integraal management gestelde voorwaarden. In figuur 12 zijn deze bevindingen in een schema nog eens samengevat. Vanuit dit waarderingsschema wordt de analyse gemaakt en worden de conclusies en aanbevelingen gedaan.

Figuur 12: Samenvatting van de bevindingen (uit paragraaf 5.4)

Voorwaarden	Waardering	Belangrijke knelpunten:
Voorwaarde 1: <i>Er dient sprake te zijn van integratie van outputsturing en beheer van de daarvoor benodigde productiemiddelen (PIOFAH).</i>	- -	- heldere formulering van de beoogde maatschappelijke effecten mist - weinig tot geen prestatieindicatoren en prestatienormen - geen output sturing door sector- en afdelingshoofd - vrijwel geen beheer van (inzet) van productiemiddelen - gemeentelijke begroting die vrijwel inputgericht is - budgetten zijn inputgericht i.p.v. outputgericht - financieel systeem is gebonden aan de comptabiliteitsvoorschriften
Voorwaarde 2: <i>De integraal managers moeten verantwoordelijkheid zijn voor de resultaten (outputs) van hun organisatieonderdeel.</i>	-	- uitgaande geldstromen zijn niet of nauwelijks volledig gedekt door de ingaande geldstromen als gevolg van verkoop van de geleverde prestaties - de outputgerichte prestatie-indicatoren komen gewoonweg (te) weinig voor in de afdelingsplannen - medewerkers kunnen geen prestatieindicatoren noemen
Voorwaarde 3: <i>Het strategische beleid wordt gerealiseerd o.g.v. verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zo laag mogelijk in de organisatie zijn gedelegeerd.</i>	+ / -	- onduidelijk wie de integraal manager in de praktijk zijn - onduidelijk welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden de senioren hebben - geen aandacht voor integraal management in toekomstige reorganisatie - strakke kaders vanuit de concernstaf
Voorwaarde 4: <i>Het primair proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid wordt geïntegreerd en</i>	+ / -	- onduidelijkheid rondom integraal management - (te) strakke richtlijnen vanuit de concernstaf - integratie van deze vier gebieden zijn niet concreet genoeg vertaald in doelstellingen met daaraan

doorvertaald in concrete doelstellingen.		- gekoppeld prestatie-indicatoren - geen balans tussen externe ontwikkelingen en de mogelijkheden en behoeften van de eigen gemeentelijke organisatie
Voorwaarde 5: De afdelingen en functionarissen beschikken over de nodige beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid.	-	- afdelingshoofd heeft vrijwel geen vrijheden en bevoegdheden om in de P&O module zonder overleg met de centrale staf te plegen te schuiven - weinig concreet en resultaatgerichte afspraken gemaakt in de FURGAPOP gesprekken (middels RGA's) - integraal management wordt als bezuinigingstool gezien - integraal managers (afdelingshoofden) hebben weinig tot geen complete integrale verantwoordelijkheid - duidelijkheid van de delegatie of mandatering mist vaak - gewenningsperiode t.a.v. verantwoordelijkheid nemen - ervaren strakke kaders vanuit de concernstaf
Voorwaarde 6: De afdelingen en functionarissen beschikken over de noodzakelijke regelcapaciteit.	-	- medewerkers beschikken over (te) weinig externe regelcapaciteit - minder betrokkenheid, vertrouwen en bereidheid aanwezig bij de medewerkers - er bestaat onderscheid tussen 'uitvoeren' en 'regelen' - afdelingshoofden hebben weinig regelvermogen - afdelingshoofd slibt vaak dicht onder vaste regels en procedures - afhankelijkheid van andere budgethouders
Voorwaarde 7: Er bestaat een nauwe(re) samenwerking tussen staf en lijn (d.m.v. paralleliseren, segmenteren en vergroting van de regelcapaciteit).	+ / -	- zowel centraal als decentraal worden de beslissingen eigenlijk niet door de decentrale managers genomen - concernstaf en P&O opereren als specialisten en consulteren, maar vooral verplichten de decentrale managers met betrekking tot het oplossen van sociale vraagstukken en beslissingen met personele consequenties - de relatie tussen de lijnmanagers en staf (medewerkers) roepen nog wel eens conflicten op - de lijn hecht weinig waarde aan de adviezen van de concernstaf - afdelingen opereren nog binnen te strakke kaders van de concernstaf - P&O en financiën domineren nog steeds de organisatie - werkrelaties tussen de lijn en staf zijn onvoldoende - concernstaf zou meer ondersteunend moeten gaan opereren en minder op alleen controle- en regeldruk moeten richten - moeizame overdraging van een scala bevoegdheden aan de lijn door de staf
Voorwaarde 8: Aanwezigheid van een consistente en evenwichtige afstemming tussen de zeven S-en.	+ / -	- inspelen op externe ontwikkelingen is nog vooral op papier - vaak nog onduidelijk welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden de medewerkers hebben - weinig sprake van decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar afdelingsniveau - op afdelingsniveau is niet direct een andere stijl van leidinggeven aangenomen - zowel de leidinggevenden als de medewerkers hebben weinig tot geen gerichte scholing of andere vormen van begeleiding - er is nog niet naar de competenties gekeken waarover bijvoorbeeld het afdelingshoofd moet beschikken om een integraal manager te kunnen zijn - S-en hangen niet nauw met elkaar samen - langdurig proces van gelegenheidsverandering - bezuiniging is het uitgangspunt - de voorwaarden voor integraal management zijn nog niet vastgelegd op papier - weinig aandacht besteed aan evaluatie van eerdere reorganisaties en invoering van managementconcepten

Legenda*:

- +** Voldoet in grote mate
(> 80% v.d. respondenten)
- + / -** Voldoet in geringe mate
(> 50% v.d. respondenten)
- Voldoet overwegend niet
(< 50% v.d. respondenten)
- -** Voldoet niet
(< 25% v.d. respondenten)

* Er is gekozen voor een 5-puntsschema om integraal management te kunnen waarderen. Aangezien de waardering ++ niet voorkomt wordt deze ook niet in het schema en in de legenda vermeld.

De bovenvermelde knelpunten per voorwaarde die aan de gemeente in het kader van integraal management worden gesteld kunnen aan de hand van een achttal samenvattende organisatiebouwstenen worden geanalyseerd, te weten: outputsturing, zorg en beheer van productiemiddelen, strategisch beleid, managementcultuur, organisatiestructuur, delegatiepatroon, planning en control, en de samenhang tussen deze bouwstenen (figuur 7, p. 63).

1. Outputsturing gericht op effecten

Zoals in paragraaf 5.4.1 gesteld is heeft de gemeente één of meer bestaansredenen die door primaire output in de vorm van producten of diensten worden gerealiseerd. Deze transformatie van input in deze output is het primaire proces van de gemeente. In paragraaf 5.4.1 is naar voren gekomen dat de integrale managers niet dagelijks sturen op output. Dit komt doordat bij de gemeente, in tegenstelling tot de private sector, de opdracht; de output aan de afnemers (ofwel maatschappij) overdragen, geen op zichzelf staand doel is. Het gaat immers om het leveren van bijdragen aan de burgers, waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Het feitelijk bereiken van de beoogde effecten (de effectiviteit) is daarom lastig te meten, immers de output heeft de vorm van al of niet tastbare producten, diensten of beschikbaarheid, waarvan de afnemers gebruik kunnen maken. Voornamelijk de niet-tastbare producten, diensten en de beschikbaarheid daarvan zijn lastig om te zetten in prestatieindicatoren en daardoor lastig achteraf te meten. Het sturen op output wil overigens zeggen dat de integrale manager en de betrokken medewerkers zich bewust moeten zijn welke producten aan de afnemers geleverd worden, welke levertijden gelden en welke kwaliteitseisen worden gesteld. In paragraaf 5.4.1 is duidelijk geworden dat dit niet altijd even duidelijk is binnen de afdelingen. Dit komt doordat er in de afdelingsplannen wel producten en levertijden worden genoemd, maar van directe kwaliteitseisen en concrete prestatieindicatoren veelal geen sprake is. Dit betekent dat de integrale managers (vooral de afdelingshoofden) nauwelijks op grond van de bestaande gegevens (o.a. afdelingsplannen) het werkproces kunnen sturen en hun input kunnen verwerven. In plaats van voornamelijk planmatig te werk gaan met behulp van concrete indicatoren geschiedt dit vaak dan ‘uit de vrije hand’.

2. Zorg en beheer van productiemiddelen

Het sturen op output en de zorg voor productiemiddelen zijn bij integraal management in handen gelegd van één en dezelfde integraal manager. Aangezien de relatie tussen output en beheer van productiemiddelen de bestaansreden van de sector en afdelingen is, treedt de concernstaf nog (te) vaak toetsend en verplichtend op. De zorg voor productiemiddelen is noodzakelijk om voortdurend de gewenste productiemiddelen in het werkproces te kunnen inzetten. De concernstaf geeft met haar strakke kaders de integraal managers weinig ruimte om zelf te kunnen schuiven in de productiemiddelen. Hierdoor houdt de concernstaf het stuur in handen met oog op de verhouding tussen output en gebruikte middelen, en daarmee de maatstaf voor efficiency. Doordat de concernstaf veelal met strakke kaders komt, wordt op deze wijze het oog voor efficiency op voornamelijk afdelingsniveau, dus bij de operationele integraal managers gelegd. Hierdoor wordt één van de voornaamste doelen van integraal management, het efficiënter te werk gaan, dus niet bereikt.

3. Strategisch beleid

Het richtsnoer voor het dagelijkse werk is het ontwikkelen en gebruiken van strategisch beleid. Het strategisch beleid van de gemeente is helder en gedetailleerd opgesteld. Zoals in paragraaf 5.4.4 duidelijk is geworden bestaat het strategische geformuleerde beleid niet uit onderdelen die in het kader van integraal management een geheel vormen. Dit komt doordat het strategisch beleid eerder is geformuleerd dan dat het concept integraal management werd geïmplementeerd. Het strategisch beleid maakt hierdoor geen onderdeel uit van integraal management, maar eerder andersom. In de gemeentelijke praktijk is naast het strategische beleid gekozen voor integraal management. Hierdoor is er een kloof tussen het integraal managementconcept en het strategische beleid ontstaan. De strategie is daardoor wel fundamenteel en richtinggevend, maar lange na niet integraal. Het gevolg hiervan is dat de integraal managers en de betrokken medewerkers zich niet dezelfde richting op bewegen. De strategische top (het MT) heeft vooralsnog geen duidelijke richting aangeven met betrekking tot de implementatie van integraal management en hierdoor is er verwarring ontstaan ten aanzien van de kern van integraal management, de gemeentelijke (strategische)visie en de samenhang daartussen. Dit verklaart ook de verschillende visies en interpretaties door de respondenten rondom het concept integraal management en haar betekenis voor deze gemeente. Aangezien daarnaast de managementcultuur van de gemeente veelal niet aansluit bij het inhoudelijke (integraal) managementconcept betekent dat de integraal managers (te) weinig integrale verantwoordelijkheid krijgen.

4. Nieuwe managementcultuur

Het voldoen aan de gestelde voorwaarden zorgt ervoor dat er binnen de gemeente een nieuwe managementcultuur ontstaat. Immers de tot nu toe nog steeds geconstateerde chef/baas-cultuur van de gemeente, waarbij de afdelingshoofden als chefs en het MT, maar vooral de concernstaf als baas worden gezien, zorgt voor een tamelijk slecht imago van de leiding onder de medewerkers. Doordat er de nadruk in het leidinggeven vooral vanuit het MT en de concernstaf ligt op grond van hiërarchie, worden de afdelingshoofden en daaronder de medewerkers (tijdens FURGAPOP-gesprekken) vrijwel niet op resultaten aangesproken. De reactie van voornamelijk de afdelingshoofden en de medewerkers op de ervaren onevenredige machtoefening van de concernstaf is een zeer gesloten opstelling ten opzichte van hun superieuren. Zij gedragen zich volgens de concernstaf gewillig en gehoorzaam, maar in het onderzoek klagen zij over de wijze van leiding geven door hun superieuren en over de ruimte van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Hierdoor is er een visieverschil ten aanzien van de werkelijke implementatie van integraal management tussen de concernstaf en het lager- en middenkader. Het gevolg daarvan kan zijn dat het lager- en middenkader niet bereid zijn veel te presteren en soms zelfs bij bijvoorbeeld organisatieveranderingen tegen gaan werken. Deze situatie zorgt ervoor dat de betrokken (voornamelijk afdelingshoofden en medewerkers) het gevoel krijgen overal buiten gelaten te worden; dit motiveert hen niet bepaald om prestaties te formuleren en vervolgens te behalen. Immers het direct afstraffen van fouten door de concernstaf kan leiden tot weinig bereidheid door bijvoorbeeld afdelingshoofden en medewerkers om openlijk rekenschap af te leggen over zaken die mis zijn gelopen. Ook situaties, zoals het snel opmaken van ongebruikte

budgetten aan het eind van het jaar om te voorkomen dat door de superieuren de volgende keer wordt gekort op deze budgetten, is een mogelijk gevolg van onevenredige machtsuitoefening. Daarnaast leidt deze praktijksituatie tot eilandjesgedrag. Met andere woorden, medewerkers met eigen, lage, informele verantwoordelijkheid presteren wel, maar dan voornamelijk naar hun eigen zin (of naar zin van de afdeling of taakveld). Het eilandjesgedrag van taakvelden of afdelingen leidt tot verschillende (strategische) visies op managementvlakken, zoals integraal management. Uit het onderzoek blijkt ook dat de gemeente (MT) onvoldoende aandacht heeft voor de betekenis van het concept integraal management. Hierdoor zijn de managers vaak onvoldoende van het concept op de hoogte. De oorzaak ligt voornamelijk in het feit dat de gemeente onvoldoende aandacht schenkt aan scholing, het ontwikkelen van (integrale) vaardigheden en coaching. Integraal management wordt daarnaast veelal te laat in toekomstige veranderingstrajecten behandeld. Hierdoor is men onvoldoende op de hoogte van de invulling van het concept in de praktijk en is integraal management op de korte termijn (door tekort uitleg en duidelijkheid) en op de lange termijn (door gebrek aan coaching) gedoemd te mislukken.

5. Nieuwe organisatiestructuur

Zoals reeds vaker is vermeld leidt de implementatie van integraal management tot organisatieverandering. Binnen de gemeente Rijssen-Holten is er reeds een organisatieverandering geweest, namelijk het overstappen van een vier-sectoremodel naar een twee-sectorenmodel. In die tijd is tevens het concept van integraal management geïmplementeerd. Binnen de gemeente stond deze organisatieverandering (verandering van organisatiemodel) op zichzelf en leidde tot een andere hiërarchie met een grotendeels gelijke managementcultuur die niet geheel correspondeerde met de gewenste integrale managementcultuur. Dit komt doordat integraal management heel geleidelijk en zonder direct gekoppelde organisatieverandering wordt geïmplementeerd. Er blijft eenzelfde managementcultuur bestaan waarbinnen integraal management weinig kans krijgt zich verder te ontplooiën. Daarnaast kan de verdere implementatie van integraal management tot gevolg hebben dat de bedrijfsprocessen moeten worden aangepast. Een systeem van outputmeting moet nog worden ontworpen. Uit het onderzoek blijkt dat er binnen de gemeente hiervoor nog onvoldoende aandacht is. Dit komt doordat de huidige- en toekomstige organisatiestructuur vooral gefocust is op het bezuinigen op leidinggevenden. Daarnaast is er onvoldoende kennis op het gebied van integraal management en de betekenis daarvan in de praktijk van een gemeente. Hierdoor is het voor veel (integraal) managers en betrokken medewerkers onduidelijk hoe hun takenpakket uitgevoerd dient te worden. De besturingsfilosofie geeft in algemene lijnen de invulling van integraal management aan, maar de betrokkenen weten niet hoe zij dat in de praktijk moeten brengen. Daardoor ontstaan er onduidelijkheden met betrekking tot de mate van zelfstandigheid van de functionarissen op diverse niveau's en onduidelijkheid (door onvoldoende eenduidigheid) met betrekking tot de voornaamste resultaatgebieden van afdelingen en daarbinnen werkzame functionarissen. Hiermee wordt nogmaals onderstreept dat de voorwaarden die voor integraal management gelden nauw met elkaar verbonden zijn. Immers teneinde integraal management effectief te kunnen implementeren zal er een redelijke expliciet en geaccepteerd beeld moeten bestaan over de doelstellingen van de organisatie, de

organisatiestructuur en de organisatiecultuur. Deze gebieden dienen dan ook nog eens op elkaar afgestemd te zijn. Aangezien die afstemming in grote lijnen mist binnen de gemeente, is een breed gedragen visie ten aanzien van integraal management soms nogal ver te zoeken. Hierdoor kan er allereerst de situatie ontstaan dat betrokken medewerkers en managers op alle niveau's in de organisatie op verschillende manieren functioneren en op verschillende wijze het concept integraal management invullen. Ten tweede kunnen er medewerkers en managers zijn die weer terugvallen op hun traditionele werkwijzen. Hierdoor wordt een nieuwe integrale managementcultuur niet goed bereikt.

6. Delegatie van verantwoordelijkheden, maar ook bevoegdheden

Zoals uit onderzoek blijkt wil men met integraal management bereiken dat niet alleen het (integraal) management wordt voorbehouden aan de topfunctionarissen (sectorhoofden). Toch beschikken de afdelingshoofden (als integraal managers) vrijwel niet over concrete vrijheden, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoals dat volgens het concept integraal management gewenst is. Dit komt doordat de concernstaf te strenge kaders heeft opgesteld. Hierdoor kunnen de managers op de lagere niveau's zich verzetten tegen het ontvangen van integrale bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Aangezien de feitelijke resultaten in de vorm van gemeentelijke producten, personeelszorg en kosten worden bereikt door de medewerkers op de werkvloer, die door het lager- een middenkader worden geleid, betekent dit dat integraal management op dit niveau het belangrijkste is. Indien dit lager- en middenkadermanagement onvoldoende integrale bevoegdheden en verantwoordelijkheden ervaart en het laat bij het sluiten van een managementcontract met het bestuur, en niet op grond van delegatie de overige mensen op bijdragen aanspreekt, komt er van integraal management weinig terecht. De voorwaarde voor integraal management, het overdragen van bevoegdheden aan de afdelingshoofden, maar ook het delegeren van afgeleide bevoegdheden en verantwoordelijkheden tot en met het laagste leidinggevende niveau, is niet direct terug te vinden in de gemeentelijke praktijk. De mate waarin deze delegatie werkelijk moet gaan plaatsvinden is dus de proef op de som voor integraal management als stijl van leidinggeven die begint bij de concernstaf. De oorzaak van het missen van daadwerkelijke integrale verantwoordelijkheid en bevoegdheid onder de managers op de lagere niveau's kan liggen in de mate waarin het MT en de concernstaf hun managers en medewerkers vertrouwen. Dit geldt overigens ook andersom. De mate waarin de managers en medewerkers haar bestuur en de concernstaf vertrouwen op sturing en ondersteunend advies kan van invloed zijn op de mate waarin zij de beschreven delegatiepatronen volgen. De sectorhoofden die bereid zijn veel aan hun afdelingshoofden over te laten en af gaan op de gerapporteerde resultaten, kampen ook met het vertrouwensdilemma. Immers, indien de afdelingshoofden geen direct vertrouwen hebben in hun sectorhoofd, MT of concernstaf, zijn zij veelal niet bereid verantwoordelijkheid te nemen en in openheid rekenschap over hun werk aan hun superieuren af te leggen. Er wordt zodoende van het delegatiepatroon afgeweken. Daarnaast wordt de gemeentelijke organisatie van Rijssen-Holten weinig ondersteund door een delegatiepatroon in het kader van integraal management. Het gevolg daarvan is dat er binnen de organisatie onduidelijkheden zijn ontstaan en daardoor met mistige en warrige

integrale taakverdeling kampt. Deze praktijksituatie staat dus integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten in de weg.

7. Planning en control

Zoals reeds is vermeld is het van belang de verschillende doelstellingen op elkaar af te stemmen, omdat de verschillende doelstellingen van invloed op elkaar kunnen zijn. Effectiviteit en efficiency zijn namelijk nauw gerelateerd. Bijvoorbeeld, het doorvoeren van diverse kostenbesparende maatregelen kunnen ertoe leiden dat de effectiviteit wordt beperkt. Dit betekent dat er afspraken tussen de leiding en de budgethouders (afdelingen) moeten komen. Binnen de gemeente geschiedt dit door het opstellen van budgetten (planning) en het bewaken van de budgetten (control). Aangezien er veelal te weinig concrete vastgestelde te leveren prestaties (die in het jaarplan moeten staan) worden gekoppeld aan het budget is het vrijwel onmogelijk de daarvoor benodigde financiële middelen in de vorm van een budget beschikbaar te stellen. De overeenkomst (het budget) tussen de leidingen en de budgethouders is zodoende dus niet altijd outputgericht ingericht, maar het uitgeven van de financiële middelen vormen daarin meestal alleen het doel. Overigens kan ook de onevenredige machtsuitoefening van de concernstaf de oorzaak zijn van incorrect omgaan met inputgerichte budgetten. Het gevolg hiervan zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat budgethouders snel ongebruikte budgetten aan het eind van het jaar op gaan maken om te voorkomen dat door de superieuren de volgende keer wordt gekort op deze budgetten. Outputgericht sturen door de leidinggevendenden wordt hierdoor vrijwel onmogelijk gemaakt. Immers de budgethouders hoeven (en kunnen) alleen verantwoording afleggen over het opmaken van de budgetten en niet zozeer over de met het budget bereikte resultaten. Een directe koppeling tussen het jaarplan en de budgetten mist hierdoor dus. De indirecte oorzaak zou gezocht kunnen worden in het begrotingsproces van de gemeente Rijssen-Holten. Deze processen blijken uit onderzoek nog veelal traditioneel te zijn. Immers de begrotingsprocessen zijn financieel gezien nog (te) vaak inputgericht. Doordat er nog veel financiële bedragen in de begroting zijn opgenomen zonder daarbij een directe relatie te maken met de output is er vrijwel geen sprake van outputgerichte processen en sturing. Het lijkt voor deskundigen verleidelijk om met de huidige inzichten deze wijze van begroting als achterhaald of wellicht overbodig te beschouwen, maar dit blijkt uit dit onderzoek niet geheel juist te zijn. Immers het binnen de begroting blijven is een op zichzelf staande financiële doelstelling die binnen de gemeente aanwezig is. Zo zou een euro die er niet is, ook al had de manager die nog zo goed kunnen besteden, uiteraard niet uitgegeven kunnen worden. Ook al had de gemeente alle begrotingsuitgaven met concrete prestatieindicatoren en effecten kunnen onderbouwen dient zij nog steeds binnen de begroting te blijven. Een andere factor is het missen van evaluatieprocessen. *‘Meten is weten’*. Indien er niet wordt geëvalueerd (gemeten) of de beschreven output is gerealiseerd, is het budget altijd correct verbruikt. De verantwoordelijke bestuurders in gemeenten spelen hierdoor op ‘safe’ en kunnen moeilijker op niet gemeten output afgerekend worden. Deze voornamelijk inputgericht begrotingsprocessen hebben hun doorwerking in de planning en control en daarmee de wijze van (outputgericht) leidinggeven.

8. Afstemming van de bouwstenen (7 S-en)

De zeven S-en ofwel bouwstenen van de gemeentelijke organisatie lijken op het eerste gezicht eenvoudig en plausibel. Zoals hoofdstuk vier beschrijft, zal elke (integraal)manager deze aandachtsgebieden moeten kunnen herkennen als ‘belangrijkste onderdelen’ van zijn sector of afdeling. De eenvoud blijkt echter verraderlijk te zijn. Immers, alle aandachtsgebieden ofwel S-en hangen nauw met elkaar samen. In de literatuur wordt vaak benadrukt dat er een evenwicht moet zijn in ontwikkeling of volwassenheid van de verschillende gebieden. Met andere woorden, het heeft bijvoorbeeld weinig zin om, zoals bijvoorbeeld bij de gemeente Rijssen-Holten, een goede strategie geformuleerd te hebben, terwijl de middelen niet onder controle zijn. De uitvoering van de strategie zal hierdoor vastlopen, omdat de interne organisatie niet kan volgen. Zo is in de besturingsfilosofie en de strategische visie, integraal management duidelijk beschreven, maar laat de praktijk qua uitvoering en implementatie van daarvan weinig duidelijkheid zien, en loopt uiteindelijk vast in een langdurig proces van gelegenheidsverandering. In onderstaand overzicht (figuur 13) is op speelse wijze verbeeld waarom alle aandachtsgebieden die door mij zijn gekoppeld aan de zeven S-en van Peters en Waterman van belang kunnen zijn.

Figuur 13: Nut van de zeven S-en

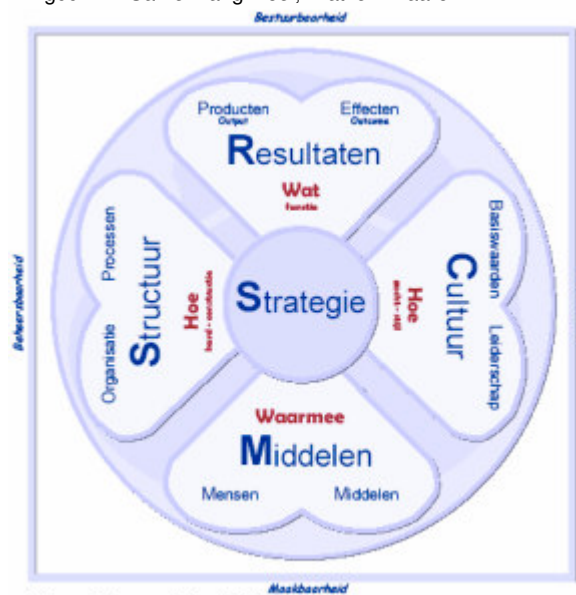


Bron: Nieuwenhuis, 2003, p. 8.

Uit onderzoek blijkt dat met betrekking tot het bovenstaande figuur 13, de gemeente Rijssen-Holten nog niet alle aandachtsgebieden (S-en) op elkaar heeft afgestemd. Overigens heeft de gemeente volgens de afdelingshoofden daarin ook nog geen start gemaakt. Het lastigste aspect, de onderlinge samenhang tussen aandachtsgebieden, zorgt dat verandering in één bouwsteen, hoe klein ook, gevolgen heeft voor alle andere. Met andere woorden, indien de gemeente Rijssen-Holten met haar reorganisatieplannen alleen de structuur gaat veranderen, bereikt zij vrijwel nooit de gewenste situatie. Om organisatieverbeteringen te bewerkstelligen zijn er namelijk ook veranderingen nodig in de andere bouwstenen zoals cultuur, mensen, middelen en managementstijl (integraal management). Dit maakt de komende reorganisatie voor het managementteam een stuk complexer. In figuur 14 wordt dit duidelijk. De resultaten bepalen de functie van de organisatie ('de wat-vraag'). De

daadwerkelijke organisatiestructuur (de inrichting / ‘de hoe- en waarmee-vraag’) wordt deels bepaald door de structuur ofwel de harde kant, de cultuur ofwel de zachte kant, en de productiemiddelen

Figuur 14: Samenhang ‘hoe’, ‘wat’ en ‘waarom’



Bron: Nieuwenhuis, 2003, p. 9

(medewerkers en middelen). Binnen zowel de strategische visie (behandelt voornamelijk de hoe- en waarom -vraag) alsmede de besturingsfilosofie (behandelt voornamelijk de structuur- en waarmee-vraag) wordt er wel degelijk aandacht geschonken aan deze harde- en zachte kant van de gemeentelijke organisatie. Het aandachtsgebied strategie (zie figuur 14) is van een geheel andere orde is, immers bij strategie gaat om het vinden van een balans tussen functie (externe resultaten) en inrichting (interne structuur, cultuur, mensen, middelen). Dit betekent voor de gemeente dat het missen of minder aandacht besteden aan één van de bouwstenen voor verwarring, chaos, weerstand,

ongerustheid, frustraties en nutteloosheid kan zorgen (zie figuur 13). De kern van management is integraal besturen, of met andere woorden, permanent alle aandachtsgebieden (bouwstenen) in de lucht houden. Binnen de gemeente is er volgens de respondenten voldoende aandacht besteed aan de strategie, structuur, mensen (competenties) en middelen, maar mist er vaak voldoende aandacht voor de cultuur (leiderschap en managementstijl), de gewenste resultaten en de samenhang tussen deze bouwstenen. Dit kan dus zorgen voor weerstand en ongerustheid binnen de gemeente. Ook blijkt, zoals reeds is genoemd, dat de aandacht voor de managementstijl ‘integraal management’ in de strategie van de gemeente veelal mist. Dit zou kunnen leiden tot verwarring onder de werknemers van de gemeente. Er bestaat immers onder het personeel geen duidelijke samenhang tussen de strategische visie en integraal management. Er wordt dus niet permanent aandacht geschonken aan het integraal bestuderen ofwel aandacht voor alle bouwstenen. Hierdoor kunnen de betrokkenen (MT, leidinggevenden en personeel) er verschillenden visies op na houden en kunnen zij op verschillende wijzen het concept integraal management in de praktijk interpreteren.

5.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is met behulp van de in paragraaf 4.7 geformuleerde voorwaarden getracht een antwoord te geven op de derde onderzoeksvraag. Deze onderzoeksvraag luidt: ‘Op welke wijze geeft de gemeente Rijssen-Holten thans invulling aan integraal management?’

Concluderend mag worden gesteld dat het invoeren van integraal management hoge eisen stelt aan de leidinggevenden en het personeel van de gemeente Rijssen-Holten. In de eerste plaats is er gekeken of er binnen de gemeente sprake is van de integratie van outputsturing en beheer van de

daarvoor benodigde productiemiddelen als gevolg van de implementatie van integraal management. Binnen alle sectoren en afdelingen van de gemeente Rijssen-Holten wordt onvoldoende gedacht vanuit de basisgedachte van integraal management, ofwel de procesgedachte: ‘van input - naar - verwerking - naar – output’. Door de integraal managers worden vrijwel geen eenduidige en meetbare prestaties gedefinieerd, waarmee in de vorm van kengetallen een toetsbaar verband tussen middelen en prestaties (efficiency/ doelmatigheid) kan worden vastgesteld.

Ten tweede is gekeken of de integraal managers verantwoordelijkheid zijn voor de resultaten (outputs) van hun organisatieonderdeel. Daarbij viel op dat er onduidelijkheid bestaat over wie nu eigenlijk de integraal managers zijn. Daarnaast is de begrotingssystematiek van de gemeente Rijssen-Holten nog onvoldoende gericht is op output (op resultaatnormen; met uitzondering van de prestatie-indicator ‘briefafhandeling’). De afdelingshoofden hebben deze inputgerichte systematiek overgenomen in hun afdelingsplannen. Het afdelingshoofd als integraal manager kan dus veelal alleen verantwoordelijk worden gesteld voor de inputgerichte variabelen (productiemiddelen) en vrijwel niet voor de outputvariabelen. Vervolgens is geconstateerd dat het strategische beleid niet direct wordt gerealiseerd o.g.v. verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zo laag mogelijk in de organisatie worden gedelegeerd. Het integrale karakter van integraal management bestaat wel in theorie (besturingsfilosofie), maar is beperkt in de uitvoering van de strategische (globale) richtlijnen van het MT.

Ten derde is onderzocht in hoeverre het primair proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid wordt geïntegreerd en doorvertaald in concrete doelstellingen. De beleidsvoornemens met betrekking tot het PIOFAH-beleid worden volgens de leidinggevenden en de medewerkers nog vaak te strak en te veel centraal (door concernstaf) beheerd en gestuurd. Dit laat vervolgens vaak weinig ruimte over voor eigen beslissingen van de afdelingshoofden. De gemeente heeft wel oog voor de integratie van deze vier gebieden. Maar deze zijn veelal niet concreet genoeg vertaald in doelstellingen met daaraan gekoppeld prestatie-indicatoren: kwaliteit (uitvoering en output), efficiency (transparant en doelmatig inzetten van de middelen), flexibiliteit (procesgericht en marktgericht inrichten van de gemeente), en competentie (klantgerichtheid en resultaatgerichtheid van het personeel).

De comptabiliteitsvoorschriften voor de gemeente staan kennelijk de vorming van integrale apparaatbudgetten op afdelingsniveau in de weg. De gemeentelijke begroting is immers nog grotendeels niet op output gericht. Het proces waarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden (vrijheden) zo laag mogelijk in de organisatie neergelegd worden en outputsturing plaats vindt, is een proces wat al wel aandacht krijgt, maar waarvan het MT verwacht dat dit gaande weg meer vorm krijgt. Ook geldt voor de gehele gemeente Rijssen-Holten dat de werkverdeling en planning meestal door de medewerkers van de afdeling zelf wordt bepaald. Dit gebeurt dan wel vaak in overleg met het afdelingshoofd. De afdelingshoofden hebben volgens het gros van de respondenten echter weinig regelvermogen ofwel externe regelcapaciteit. Het afdelingshoofd kan zodoende dicht slibben onder vaste regels, procedures en onder anderen de (te) grote sturende en toetsende rol van de concernstaf waardoor hij geen kant op kan. Dit kan komen doordat er geen nauwe(re) samenwerking tussen staf

en lijn aanwezig is. De gemeente Rijssen-Holten kent een organisatie waarin decentraal geplaatste stafafdelingen die nog niet volledig voor de decentrale managers (afdelingshoofden) werken en een centrale concernstaf die het topmanagement ondersteunt in de vorming en het onderhoud van het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden die niet aan de decentrale managers zijn gedelegeerd. Met betrekking tot de laatste voorwaarde die betrekking heeft op veranderingsmanagement kan er geconcludeerd worden dat de (cultuur)verandering een proces van lange adem is dat slechts, doordat het MT er continu mee bezig gaat, kan leiden tot succesvolle organisatieveranderingen. Binnen de gemeente is sprake van een diepgewortelde sterke cultuur. Ondanks dat het MT meer draagvlak vraagt en aandacht schenkt aan haar personeel wordt er volgens het gros van de respondenten bijna geen rekening gehouden met een (noodzakelijke) cultuuromslag, opleiding en begeleiding, managementstijl, e.d. Er mist veelal een consistente en evenwichtige afstemming tussen de zeven S-en (Strategie, Structuur, Systemen, Stijl, Staf, Speciale vaardigheden en Samenbindende waarden/cultuuromslag). Deze bouwstenen van de gemeentelijke organisatie worden nog niet door elke (integraal)manager herkent als belangrijkste onderdelen van zijn sector of afdeling.

H.6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De centrale vraagstelling die voor dit onderzoek is geformuleerd, luidt: *“In hoeverre bestaat er overeenkomst tussen de theoretische uitgangspunten van integraal management en de toepassing van integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten?”*. Deze probleemstelling is in twee stappen getracht te beantwoorden. Allereerst is in hoofdstuk drie en voornamelijk in hoofdstuk vier aandacht besteed aan de voorwaarden waaraan volgens de ideologie van integraal management de inrichting van de gemeentelijke organisatie van Rijssen-Holten moet voldoen. Vervolgens is in hoofdstuk vijf onderzocht in hoeverre de gemeentelijke organisatie aan deze voorwaarden voldoet. In dit hoofdstuk zullen beide delen samenkomen en wordt een eindconclusie getrokken. Vervolgens worden er aanbevelingen gedaan die het succes van een verdere implementatie van integraal management kunnen bevorderen.

6.2 Integraal management bij de gemeente

In hoofdstuk drie is een eerste kennismaking gemaakt met het concept integraal management. Hoofdstuk drie heeft de volgende onderzoeksvraag beantwoord: *‘Wat wordt er specifiek verstaan onder integraal management?’* Volgens de literatuur is er sprake van een gecoördineerd veranderingsbeleid waarin zowel de structuur, de strategie als de cultuur worden toegepast aan de veranderende eisen van de gemeentelijke (externe) omgeving. Deze aspecten van integraal management dienen in (directe) samenhang gezien te worden. Dit betekent dat de inrichting van de gemeentelijke organisatie moet veranderen. Managers zijn niet langer alleen verantwoordelijk voor wat er aan meetbare prestaties uit hun organisatie, dienst of afdeling komt (zoals de kwaliteit van dienstverlening: de outputs), maar zijn ook verantwoordelijk voor alle middelen die daarvoor worden ingezet: de zogenaamde *‘PIOFAH’* (personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting: de inputs). De verandering van de besturingsstructuur brengt dus een andere wijze van leidinggeven in de gemeentelijk organisatie. Het lijnmanagement krijgt daarbij meer verantwoordelijkheden en de samenwerking tussen het lijn- en stafmanagement wordt sterker. Daarentegen wordt de hiërarchische verhouding tussen de managers en personeel kleiner. Met andere woorden, voor de gemeente geldt dat de verdere implementatie van integraal management tot gevolg heeft dat het operationeel management heel wat meer moet gaan sturen en regelen dan voorheen. Het samenbundelen van primaire en ondersteunende verantwoordelijkheden, de decentralisatie van integrale verantwoordelijkheid naar een lager managementniveau en het zoeken van een integrale balans (zelforganisatie) in de organisatie kan leiden tot een proces van continu resultaatverbetering.

Hoofdstuk vier beantwoordt de tweede onderzoeksvraag, die luidt: *‘Welke voorwaarden worden door integraal management aan de inrichting van een gemeentelijke organisatie gesteld?’*

In hoofdstuk vier is er kennisgemaakt met de gestelde voorwaarden aan integraal management. Met de sociotechnische systeemtheorie als uitgangspunt en met behulp van de theoretische basis van integraal management zijn de voorwaarden in dit hoofdstuk geformuleerd. Vervolgens is in hoofdstuk vijf de derde onderzoeksvraag beantwoord. Deze vraag luidt: *Op welke wijze geeft de gemeente Rijssen-Holten thans invulling aan integraal management?* Hieronder zullen de in hoofdstuk vier geformuleerde voorwaarden worden vergeleken met de conclusies uit hoofdstuk vijf.

De eerste voorwaarde die in hoofdstuk vier is geformuleerd, is dat er sprake dient te zijn van integratie van outputsturing en beheer van de daarvoor benodigde productiemiddelen. Binnen alle sectoren en afdelingen van de gemeente Rijssen-Holten wordt onvoldoende gedacht vanuit de basisgedachte van integraal management, ofwel de procesgedachte: ‘van input - naar - verwerking - naar – output’. Het is de kunst en kunde voor de afdelingshoofden als integraal manager om eenduidige en meetbare prestaties te definiëren, waarmee in de vorm van kengetallen een toetsbaar verband tussen middelen en prestaties (efficiency/ doelmatigheid) kan worden vastgesteld. Dit laatste gebeurt dus vrij beperkt bij de gemeente en daardoor mist zij aanknopingspunten voor een optimale bedrijfsvoering.

De tweede voorwaarde uit hoofdstuk vier geeft aan dat de integraal managers verantwoordelijk moeten zijn voor de resultaten (outputs) van hun organisatieonderdeel. Allereerst viel er op dat er onduidelijkheid bestaat over wie nu eigenlijk de integraal managers zijn. Ten tweede, aangezien de begrotingssystematiek van de gemeente Rijssen-Holten nog onvoldoende gericht is op output (op resultaatnormen; met uitzondering van de prestatie-indicator ‘briefafhandeling’), is het niet onlogisch dat de afdelingshoofden deze vaak inputgerichte systematiek overnemen in hun afdelingsplannen. Het afdelingshoofd als integraal manager zou dus alleen verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de inputgerichte variabelen (productiemiddelen) en niet voor de output. Voor het volledig doorvoeren van integraal management en integraal leidinggeven is dus meer outputgerichte oriëntatie binnen de gemeente noodzakelijk.

Naast de voorwaarde dat de integraal managers verantwoordelijk moeten zijn voor de resultaten van hun organisatieonderdeel is de derde voorwaarde, dat het strategische beleid moet worden gerealiseerd o.g.v. verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zo laag mogelijk in de organisatie zijn gedelegeerd, geformuleerd. Het strategisch beleid van de gemeente Rijssen-Holten bestaat uit een aantal onderdelen die de vertaling van de missie en de doelstelling zijn. Deze vormen grotendeels een samenhangend geheel. Volgens de afdelingshoofden is het juist belangrijk dat het MT in het kader van integraal management de globale richtlijnen opstelt, maar de invulling overlaat aan allereerst de afdelingshoofden en daardoor indirect aan de uitvoerende medewerkers. Het integrale karakter van integraal management bestaat wel in theorie (besturingsfilosofie), maar is nog beperkt aanwezig in de uitvoering van de strategische (globale) richtlijnen van het MT.

De vierde voorwaarde heeft betrekking op de mate waarin het primair proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid wordt geïntegreerd en doorvertaald in concrete doelstellingen. Volgens de respondenten is er weliswaar sprake van integratie van het *primair proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid* op strategisch niveau (geïntegreerd en doorvertaald in concrete doelstellingen in de besturingsfilosofie, zie figuur 8), maar wordt dit nog te

weinig concreet doorvertaald in duidelijke doelstellingen in het concernplan en afdelingsplan. De beleidsvoornemens met betrekking tot het PIOFAH-beleid worden volgens de leidinggevend en de medewerkers nog te strak en te veel centraal (door de concernstaf) beheerd en gestuurd. Dit laat vervolgens weinig ruimte over voor eigen beslissingen van de afdelingshoofden (als integraal managers). De integraal manager zou verantwoordelijk moeten zijn voor de resultaten van publieke taken en diensten, middelen, organisatie en personeel binnen zijn organisatieonderdeel. Toch is de integratie van deze vier gebieden nog zeer beperkt en zijn deze niet concreet genoeg vertaald in doelstellingen met daaraan gekoppeld prestatie-indicatoren: kwaliteit (uitvoering en output), efficiency (transparant en doelmatig inzetten van de middelen), flexibiliteit (procesgericht en marktgericht inrichten van de gemeente), en competentie (klantgerichtheid en resultaatgerichtheid van het personeel).

Als vijfde voorwaarde geldt dat *de afdelingen en functionarissen moeten beschikken over de nodige beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid*. Aangezien integraal management de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van hoog naar laag vereist, worden strakke eisen gesteld aan de kwaliteit en duidelijkheid van de delegatie of mandatering. Vooral de laatste ‘eis van duidelijkheid’ laat binnen de gemeente nog te wensen over. Uiteraard moet wel opgemerkt worden dat de informatievoorziening op het gebied van personeel en financiën niet goed geschikt is voor het ondersteunen van budgethouders of afdelingsniveau. De comptabiliteitsvoorschriften voor de gemeente staan daarin kennelijk de vorming van integrale apparaatbudgetten op afdelingsniveau in de weg. Immers, de gemeentelijke begroting is nog onvoldoende op output gericht. Het proces waarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden (vrijheden) zo laag mogelijk in de organisatie neergelegd worden en outputsturing plaats vindt is een proces wat al wel aandacht krijgt, maar waarvan het MT verwacht dat dit gaande weg meer vorm zal krijgen. Volgens de respondenten zijn de taken en bevoegdheden wel duidelijk en helder afgebakend. Ook de procedures binnen de afdelingen zijn duidelijk en efficiënt genoeg. Dit leidt tot helder ervaren bevoegdheden onder de medewerkers. Toch worden problemen niet zomaar op eigen verantwoordelijkheid opgelost, maar wordt er eerder gekozen om de senior of afdelingshoofd aan te spreken. Volgens de respondenten geldt dat er voor de medewerkers en voor de afdelingen voldoende ruimte is om het beleid zelf verder in te vullen.

Dat de afdelingen en functionarissen moeten beschikken over de noodzakelijke regelcapaciteit is als zesde voorwaarde geformuleerd. Voor de gehele gemeente Rijssen-Holten geldt dat de werkverdeling en planning meestal door de medewerkers van de afdeling zelf wordt bepaald. Dit gebeurt dan wel vaak in overleg met het afdelingshoofd. De afdelingshoofden hebben volgens het gros van de respondenten echter weinig regelvermogen ofwel externe regelcapaciteit. Het afdelingshoofd zou dicht kunnen slibben onder vaste regels, procedures en de (te) grote sturende en toetsende rol van de concernstaf waardoor hij vaak geen kant op kan.

De zevende voorwaarde is dat er een nauwe(re) samenwerking tussen staf en lijn aanwezig moet zijn (d.m.v. paralleliseren, segmenteren en vergroting van de regelcapaciteit). De gemeente Rijssen-Holten kent een organisatie waarin decentraal geplaatste stafafdelingen die nog niet volledig voor de decentrale managers (afdelingshoofden) werken en een centrale concernstaf die het topmanagement ondersteunt in de vorming en het onderhoud van het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden die

niet aan de decentrale managers zijn gedelegeerd. Zowel centraal als decentraal worden de beslissingen eigenlijk vrijwel niet door de decentrale managers genomen, maar door de specialistische medewerkers van P&O. Uit het onderzoek blijkt dat de medewerkers en hoofd concernstaf opereren als specialisten en consulteren, maar vooral verplichten de decentrale managers met betrekking tot het oplossen van sociale vraagstukken en beslissingen met personele consequenties.

De laatste voorwaarde die in hoofdstuk vier is geformuleerd, heeft betrekking op veranderingsmanagement ofwel het proces van veranderen bij de implementatie van bijvoorbeeld het concept integraal management. Er dient een consistente en evenwichtige afstemming tussen de zeven S-en aanwezig te zijn. De zeven S-en (Strategie, Structuur, Systemen, Stijl, Staf, Speciale vaardigheden en Samenbindende waarden/ cultuuromslag) ofwel bouwstenen van de gemeentelijke organisatie worden nog niet door elke (integraal)manager erkent als belangrijkste onderdelen van zijn sector of afdeling. De eenvoud is verraderlijk. Immers, alle aandachtsgebieden ofwel S-en hangen nauw met elkaar samen. Het heeft met oog op deze context bijvoorbeeld weinig zin om, zoals dat bij de gemeente Rijssen-Holten m.b.t. integraal management het geval is, een goede strategie geformuleerd te hebben, terwijl de middelen niet onder controle zijn. De uitvoering van de strategie zal dus vastlopen omdat de interne organisatie niet kan volgen. Zo is in de besturingsfilosofie en de strategische visie integraal management duidelijk geformuleerd, maar laat de praktijk qua uitvoering en implementatie van integraal management weinig duidelijkheid zien, en loopt uiteindelijk vast in een langdurig proces van gelegenheidsverandering. Er zal duidelijkheid moeten komen (stijl, patroon, e.d.) met betrekking tot wat er van de afdelingshoofden en van het concept integraal management mag worden verwacht. Ook mist, zoals reeds is genoemd een duidelijk systeem van outputmeting.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente (MT) onvoldoende aandacht heeft voor deze S-en en in bijzonder de factor scholing en het ontwikkelen van vaardigheden, of er te laat aandacht aan schenkt bij veranderingsprocessen. Dat terwijl de medewerkers de belangrijkste factor vormen. Uit het onderzoek ‘Acta-advies BV’ bleek ook dat de factor ‘opleiding en ontwikkeling in competenties’ m.b.t. tot het personeel binnen de gemeente zeer laag scoorde.

In dit onderzoek is getracht een antwoord te vinden op de vraag in hoeverre er overeenkomst bestaat tussen de theoretische uitgangspunten van integraal management en de toepassing van integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten. Op grond van de bevindingen en de theorie uit dit onderzoek kan er geconcludeerd worden dat er aan de meeste voorwaarden (uit paragraaf 4.7) die gesteld worden aan de inrichting van de gemeentelijke organisatie niet of gedeeltelijk wordt voldaan. De implementatie van het concept integraal management in de praktijk van de gemeente Rijssen-Holten voldoet daarmee grotendeels niet aan de ideologie van integraal management. De factor ‘duidelijkheid’ rondom integraal management en betekenis daarvan voor de gemeentelijke structuur kan als één van de belangrijkste knelpunten genoemd worden die de verdere implementatie van integraal management in de weg kan staan. De aanstelling van integraal managers, zoals dat in de besturingsfilosofie gebeurt, is veelal niet in dergelijke vorm in de praktijk (inrichting) van de gemeente terug te vinden. Zo delen de sectorhoofden en de afdelingshoofden niet altijd dezelfde mening als het

gaat om de vraag ‘wie de integraal managers zijn’. Ook heerst er onduidelijkheid over de vraag in hoeverre de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de organisatie zijn gedelegeerd. De afdelingshoofden vragen enerzijds om meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar raken beklempt in de strenge kaders die door de concernstaf worden gemaakt. Anderzijds verschuilen zij zich vaak achter hun superieuren. Ook het afrekenen op de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden is zeer lastig tot bijna onmogelijk aangezien het systeem van outputsturing (afrekenen op resultaten) beperkt is. De begroting, het concernplan, de afdelingsplannen en budgetten zijn veelal inputgericht en vaak onvoldoende outputgericht. Een laatste belangrijk element waar de gemeente de plank nogal eens mis slaat is dat er onvoldoende aandacht wordt besteed aan het begeleiden en ondersteunen bij veranderingsprocessen. De veranderingen zijn zonder enige vorm van opleiding, ontwikkeling van speciale vaardigheden en coaching (voor continuïteit van de verandering) vaak gedoemd te mislukken. Men keert al snel terug naar de dagelijkse gang en traditionele wijze van werken.

6.3 Aanbevelingen

De gemeente Rijssen-Holten stelt in haar strategische visie en besturingsfilosofie dat zij effectief, efficiënt en klantgericht wil inspelen op de eisen van haar veranderende omgeving. Om dit te kunnen bereiken is het van belang dat het MT haar plannen ten aanzien van toekomstige veranderingen (reorganisatie) zal moeten bijstellen richting de geformuleerde voorwaarden voor integraal management. Hierdoor zal de kans op het succesvol verder implementeren van integraal management verder kunnen toenemen. De gemeente zal meer aandacht moeten gaan besteden aan deze voorwaarden, zoals de decentralisatie van regelmogelijkheden en verantwoordelijkheden, het afleggen van verantwoordelijkheden, het begeleiden (opleiding en coaching) van veranderingen, de invoering van outputsturing, de samenwerking tussen staf en lijn en vooral de duidelijkheid rondom het concept integraal management.

Samenvattend kunnen er twee hoofdmotieven voor integraal management genoemd worden: het verbeteren van de kwaliteit van de besturing en beheersing van de gemeentelijke organisatie; en het verhogen van de kwaliteit (motivatie en betrokkenheid) van de productie en dienstverlening van de medewerkers. Om de vorenstaande doelstellingen te kunnen behalen zou de gemeente de volgende aandachtspunten (aanbevelingen) in acht kunnen nemen.

Uitgangspunt 1

Versimpel de gemeentelijke organisatiestructuur. Aangezien integraal management meestal gepaard gaat met organisatieverandering, zou dit moeten betekenen dat de gemeente haar organisatiestructuur moet gaan aanpassen op het concept van integraal management. Hierbinnen staat duidelijkheid rond productielijnen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden centraal.

Uitgangspunt 2

Uit paragraaf 5.4.4 (figuur 10) blijkt dat de gemeente door een andere bril moet gaan kijken m.b.t. de integratie van haar beleidsterreinen. De gemeente dient de resultaatgebieden ofwel de concrete prestatieindicatoren te benoemen. Met het in kaart brengen wat de producten en/ of diensten zijn die gerealiseerd moeten worden, wordt de het knelpunt ‘prestatieindicatoren formuleren’ gemakkelijker gemaakt. Voor het vaststellen van deze resultaatgebieden zou de gemeente de volgende vragen (in een Balance Scorecard) kunnen stellen en in haar strategische beleid kunnen meenemen:

- *Resultaatgebied* : “Welk beleidsgebied is komend jaar van groot belang voor de gemeente?”
- *Kritieke succesfactor* : “Wat is essentieel als de gemeente op het resultaatgebied wil gaan scoren?”
- *Prestatie-indicator* : “Wat gaat de gemeente meten om te kijken of zij op de goede weg zit?”
- *(Prestatie)normen* : “Wat is daarbij het streefcijfer?”
- *Meting* : “Wie gaat wanneer en op welke manier meten en rapporteren?”
- *Acties* : “Welke actie(s) ondernemen we om het succes te kunnen behalen?”

De bovenstaande vragen zouden eigenlijk volgens de respondenten al in het begin, dus in de Raad, gesteld moeten worden. Vervolgens zouden deze vragen concreet doorvertaald kunnen worden in de programmabegroting, het concernplan en uiteindelijk in de afdelingsplannen. Indien vanuit de politieke- en strategische top al rekening wordt gehouden met dit soort strategische en integrale vragen is het makkelijker om tot concrete doelstellingen en prestaties (output) te komen in bijvoorbeeld afdelingsplannen. Integraal management zou immers een antwoord moeten geven op één van de belangrijkste vraagstukken van de gemeente: hoe vinden we een balans tussen externe ontwikkelingen en de mogelijkheden en behoeften van de eigen gemeentelijke organisatie? Dit kan alleen als er bij de formulering van het strategisch beleid rekening wordt gehouden met deze externe ontwikkelingen en dat het beleid ook past bij de vraaggerichte gemeente in ontwikkeling.

Uitgangspunt 3

De gemeente zou afspraken moeten maken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Immers het maken van afspraken over de hoeveelheid te realiseren output heeft weinig zin indien de medewerkers (vooral de afdelingshoofden) geen invloed kunnen uitoefenen op het te realiseren resultaat. Ook om onduidelijkheden rondom de vraag ‘wie de (operationele) integraal managers zijn’ weg te nemen is het noodzakelijk vast te stellen welke bevoegdheden de betrokkenen (integraal managers, maar ook de senioren) hebben bij het uitoefenen van hun werkzaamheden.

Uitgangspunt 4

Indien de resultaatgebieden duidelijk zijn geformuleerd kan men de prestatieindicatoren gaan ontwikkelen. Immers om effectief en efficiënt te kunnen sturen als (integraal) manager is het van belang om de output meetbaar te maken. De prestatie-indicator in deze is een verhoudingsgetal dat deze output (resultaten, effectiviteit en efficiëntie) meet.

Uitgangspunt 5

Met betrekking tot het beheer van de benodigde productiemiddelen is het, in kader van integraal management, van belang dat er concrete afspraken over de beschikbare middelen worden gemaakt. Daarnaast dienen er afspraken gemaakt te worden over de te realiseren doelstellingen (output) van deze productiemiddelen. Binnen de gemeentelijke praktijk bestaat er immers nog wel eens misverstand tussen de bedoeling (niet-meetbaar) en de doelstelling (meetbaar) van de productiemiddelen.

Uitgangspunt 6

Het is van belang dat de gemeente haar doelstellingen op elkaar af gaat stemmen. Met andere woorden, indien zij wil bezuinigen, wil veranderen, klantgerichter, efficiënter en effectiever wil gaan werken, dan is het van belang dat deze verschillende doelstellingen op elkaar afgestemd worden. Deze verschillende doelstellingen zijn namelijk van invloed op elkaar. Om dit te kunnen bereiken zou de gemeente een informatiesysteem kunnen ontwikkelen. Er is namelijk informatie nodig op basis waarvan een eenheid zelf kan vaststellen hoe het staat met de realisatie van de doelstellingen. Ook is deze informatie (zoals MARAPS) belangrijk voor het afleggen van verantwoording over de gemaakte afspraken. Het gebruik van een Balance Scorecard zou hier een uitkomst kunnen bieden.

Uitgangspunt 7

Indien de gemeente ervoor kiest om het concept integraal management verder te implementeren dan zou zij een samenhang moeten creëren tussen de genoemde 7-Sen (paragraaf 5.6) ofwel de bouwstenen van de gemeentelijke organisatie. Door deze bouwstenen in onderlinge samenhang te zien kan zij bijvoorbeeld haar toekomstige reorganisatie beter realiseren. Immers een verandering in één bouwsteen, hoe klein ook, gevolgen heeft voor alle andere. De daadwerkelijke organisatiestructuur (de inrichting / ‘de hoe- en waarmee-vraag’) wordt namelijk deels bepaald door de structuur ofwel de harde kant, de cultuur ofwel de zachte kant, en de productiemiddelen (medewerkers en middelen).



Dit betekent dat het invoeren van integraal management tijd en geld kost. Het gaat bijvoorbeeld niet alleen om een structuurwijziging, maar ook om een nieuwe (werk)cultuur. De gemeente zou dus haar medewerkers, (integraal)managers, etc. moeten gaan opleiden, trainen en vooral coachen om tot een daadwerkelijke invulling van integraal management te kunnen komen. Indien zij oog heeft voor de samenhang tussen de (bouwstenen) leidt dat binnen de gemeente eerder tot groei en daadwerkelijke verandering op de lange termijn.

H.7. Reflectie op het onderzoek

7.1 Inleiding

In hoofdstuk vijf zijn de resultaten geanalyseerd en vervolgens in hoofdstuk zes de aanbevelingen gedaan voor het verdere veranderingstraject van de gemeente Rijssen-Holten. In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar wat we kunnen leren van een veranderingstraject als gevolg van integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten. In paragraaf 7.2 zal daarom het gebruik van de sociotechnische systeemtheorie als theoretisch kader worden geëvalueerd. In paragraaf 7.3 wordt de onderzoeksmethode alsmede het onderzoeksmodel (voorwaarden voor integraal management) op een kritische manier besproken.

7.2 Reflectie op theoretisch kader

In het onderzoek naar integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten is de sociotechnische systeemtheorie als theoretisch kader gebruikt. Daarnaast is er dieper ingegaan op de moderne Sociotechniek aangezien deze visie nauw aansluit op de praktijk van de publieke sector. Met betrekking tot de beschreven aspecten van de sociotechnische systeemtheorie kan echter wel afgevraagd worden in hoeverre de toepassing van deze theorie in zijn geheel bij een gemeentelijke organisatie mogelijk en wenselijk is. Bedrijfsmatig werken is steeds meer noodzakelijk, ook vanuit de centrale overheid. Trefwoorden in deze context bestaan al sinds het project BBI: sturen op hoofdlijnen, ‘integraal management’, plannen en meten, normen en kengetallen, zelfbeheer en contractmanagement, en planning & control.

“De klant is koning”

Het eerste aspect van de gekozen theorie waarvoor afgevraagd kan worden of de toepassing ervan wenselijk is, houdt verband met de geconstateerde veranderende omgeving (hoofdstuk twee) van de gemeente. Immers deze eist van de gemeente dat ze doelgericht, probleemoplossend, flexibel, efficiënt, klant- en vraaggericht te werk gaat. De aanhangers van de sociotechnische systeemtheorie zijn hier ook voorstanders van. Het ideaaltype van integraal management (dat geschetst is in paragraaf 4.7) eist dat er binnen de gemeentelijke organisatie een totaal nieuwe organisatiestructuur (reorganisatie) dient te komen om de doelstellingen van integraal management – meer effectiviteit, flexibiliteit en kwaliteit van productie en dienstverlening – ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Men moet meer ‘klantgericht’ en ‘bedrijfsmatig’ te werk gaan, wordt vaak gezegd. Daarbij zijn het behalen van de doelstellingen van integraal management belangrijk. Met oog op deze context is het echter maar de vraag in hoeverre de gemeente bijvoorbeeld flexibel en klantgericht wil en kan gaan werken. Zo zorgen bijvoorbeeld de formele regels bij een bijstandsaanvraag voor een verplichte uitvoering van de regelgeving, maar hebben de bijstandsbemtenaar ook een controlerende- en een maatschappelijke (sociale) rol. Deze dubbelzinnigheid binnen het werkkterrein, als gevolg van flexibel en klantgericht te

werk gaan, zou ervoor kunnen zorgen dat deze ambtenaar sterk wordt belemmerd in zijn functioneren. Immers de cliënt (klant) is koning, maar de bijstandsamtenaar dient de formele regels als leidraad te volgen. Bovendien vervult de overheid geen commerciële-, maar een publieke functie. Met betrekking tot deze constatering verdient bij de gemeente daarom het zorgvuldig handelen en het handhaven van rechtsgelijkheid, rechtzekerheid en rechtvaardigheid (drie R's), maar ook transparantie en legitimiteit de voorkeur boven het klantgericht- en bedrijfsmatig werken. Overigens bestaat intern ook nog eens het verschil tussen de afdelingen in de verwachtingen rondom flexibel, klantgericht en efficiënt werken. Immers er bestaan afdelingen waar deze drie R's een beduidend minder grote rol spelen. Denk bijvoorbeeld aan Burgerzaken en het Facilitair bedrijf. Het taakveld Burgerzaken heeft duidelijk te maken met de drie R's, terwijl het Facilitair bedrijf veelal interne klanten heeft.

“Resultaat staat voorop”

Het tweede aspect van de systeemtheorie en gekozen voorwaarden voor integraal management die een spanningsveld vertoont is de outputsturing en verantwoording daarvan. Aan de ene kant dient volgens het concept integraal management aangestuurd te worden op samenwerking (tussen staf en lijn) en betrokkenheid (medewerkers), maar aan de andere kant zal er ook op prestaties (output) afgerekend moeten worden. Zodoende kan er een strijd ontstaan om de verdeling en het beheer van de productiemiddelen, doordat er in de gemeentelijke organisatie altijd een beperkte hoeveelheid productiemiddelen aanwezig is. Daarnaast is er binnen de gemeente Rijssen-Holten sprake van een twee-sectorenmodel. Dit betekent dat de operationele integraal managers verantwoording af moeten leggen aan het sectorhoofd, en het sectorhoofd als lid in het MT de eindverantwoording heeft naar het gemeentebestuur toe. Aangezien uit dit onderzoek is gebleken dat het zeer lastig is om maatschappelijke effecten te meten en prestatieindicatoren op te stellen, worden de integraal managers nog vrijwel niet op concrete resultaten aangesproken en afgerekend. Het is daarom belangrijk dat zij de resultaatgebieden eerste gaat benoemen en vervolgens de prestatieindicatoren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de concernstaf en het MT het reilen en zeilen van de sectoren en afdelingen goed in de gaten willen houden. Het gevolg hiervan is dat er strenge en strakke kaders worden gemaakt waardoor de managers eigenlijk geen echte integraal managers meer zijn. Zij zullen zich zodoende nooit betrokken voelen met het concept integraal management aangezien er te weinig bevoegdheden en verantwoordelijkheden bestaan. De vraag is dus of deze situatie wel echt wenselijk is. Immers een publieke organisatie kan beter een keer teveel gecontroleerd worden dan te weinig. Het denken in termen van resultaat kan leiden tot het domineren van de financiële middelen. De budgetcyclus is daarin het vertrekpunt. Al het beleid wordt dan gerelateerd aan geld. In de productbegroting dienen zodoende alle budgetlijntjes samen te komen. Zodoende zou er wel eens sprake kunnen zijn van overschatting van de mogelijkheden van de begroting als sturingsinstrument. Er is namelijk meer beleid dat zich laat vangen in financiële instrumenten. Op veel terreinen is beter te sturen aan de hand van plannen, vragen, nota's, moties, publiciteit, actie, enzovoort.

“Intern beheer”

Een derde aspect is dat er steeds meer interne beheerders in verhouding tot externe uitvoerders kunnen ontstaan door integraal management in te voeren. De werkelijke managers zijn zodoende de bazen van het interne beheer geworden. Zij bepalen de centrale richtlijnen en daarmee het geheel van de planning & control. Voor het opzetten van de richtlijnen en de zorg voor de naleving daarvan kunnen in de toekomst extra planning & control-functionarissen nodig blijken. Dit betekent voor de integraal managers dat ze nog meer te maken krijgen met (te) strakke kaders, controle en verplichtingen waarbinnen gewerkt moet worden. Een daarmee samenhangende ongewenste situatie die zou kunnen ontstaan is gelegen in het gevaar van een te grote interne gerichtheid. Dit is een consequentie van de overgang naar de beheersstaat, waarin de beginselen van concrete prestaties, doelmatigheid, eigen verantwoordelijkheid van de burgers en de beperkte rol van de gemeente domineren. Daarbij past een verschuiving van de aandacht van het externe beleid naar de interne gemeentelijke organisatie. Bij integraal management zou dit effect zich kunnen openbaren, op gespannen voet met de bedoelingen, in een relatief verminderde externe en klantgerichtheid. Door het meer bedrijfsmatig werken als gevolg van de invoering van integraal management zou veel energie verloren kunnen gaan naar het top-down reorganiseren, gegevens verzamelen voor het managementsysteem, het interne functioneren en de onderlinge taak- en verantwoordelijkheidsafbakeningen.

“Verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie”

Een vierde aspect is dat integraal management verlangt dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de gemeentelijke organisatie worden neergelegd. Zoals in de besturingsfilosofie van de gemeente is beschreven zijn de integrale verantwoordelijkheden en bevoegdheden tot aan de badmeesters gedelegeerd. Aangezien zij veelal niet goed op de hoogte zijn van het concept integraal management en de betekenis ervan, en sommige afdelingshoofden menen dat ze geen integraal managers zijn, zou voor veel betrokkenen verwarring en onduidelijkheden kunnen betekenen. Een veel genoemd voorbeeld is de functie van senior. Door sommige betrokkenen worden deze wel als verantwoordelijke leidinggevend gezien, door anderen weer niet. Een tweede neveneffect van het zo laag mogelijk neerleggen van verantwoordelijkheden is verkokering. Met name bij verhandelingen over het twee-sectorenmodel, integraal management en zelfbeheer steekt het verschijnsel verkokering de kop op. Dit is het verschijnsel van integraal management op centraal niveau, als gevolg van overaccentuering van integraal management op decentraal niveau. Met het plaatsen van verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie krijgen de decentrale waarden en belangen een kans die strijdig kunnen zijn met de belangen van de gemeentelijke organisatie als geheel. Hierdoor kan dan zowel effectiviteitsverlies (minder oog voor de doelstellingen van de organisatie) als efficiëntieverlies ontstaan.

“Instrumenten en regels”

De ontwikkeling van het instrumentalistisch denken zou een vijfde nadelige consequentie van integraal management kunnen zijn. Er zou meer politiek denken in termen van middelen en denken

dat op beheer is gericht kunnen ontstaan. Ondanks dat er zonder hulpmiddelen bijna onmogelijk bestuurd en gemanaged kan worden, kan het mis gaan in de praktijk van de gemeente indien de instrumenten niet als hulpmiddelen worden gebruikt, maar een doel op zichzelf worden. Een knelpunt dat in de interviews werd genoemd is het denken in termen van regels. Indien de regelcapaciteit verhoogd wordt als gevolg van integraal management dat kan het wel eens om alles wat intern moet, de overdaad aan regels en voorschriften, gaan. De betrokkenen medewerkers gaan zich richten op onder andere regel naleving, planmatigheid, vastlegging, verantwoording, enzovoort.

“Veranderingsmanagement”

Een verschijnsel wat als zesde aspect genoemd kan worden is de angst om werkelijk te vernieuwen. Als gevolg van het veranderingstraject integraal management kan de angst ontstaan om afstand te doen van de bestaande klassieke werkwijze. Hierdoor is het waarschijnlijk dat de betrokken medewerkers in hoge mate blijven doen wat ze steeds gewend waren te doen, alle toekomstige vernieuwing ten spijt.

“Integraal management en klassieke theorieën”

In dit rapport zijn er verschillende denkers aan de modernisering van het traditionele bestel besproken. Terwijl Max Weber een blauwdruk ontwerpt voor het ambtelijk apparaat doen Frederick Taylor en Henri Fayol dat voor de private organisatie. De beheersing, en daarmee de standaardisatie en formalisatie van processen, staat daarbij centraal. Binnen het concept integraal management zien we veel van deze ontwerpen (theorieën) terug. Zo staat het rationaliseren van de productieprocessen, gericht op het verhogen van de productiviteit en de efficiency, ook centraal in de Science of Administration, waarvan Fayol een belangrijke exponent is. De benadering van organisatie en management door Fayol is net als binnen het concept integraal management sterk taak georiënteerd. Fayol vat de organisatie op als een organisme dat een aantal functies vervult. Deze zogenaamde eenheidstheorie stelt dat goed management alleen kan worden bereikt als de arbeidsverdeling zover mogelijk wordt doorgevoerd. Binnen deze richtlijnen (eenheid van bevel, functiebewaking, organisatorische homogeniteit en staf-lijn coördinatie) van de zogenoemde ‘Science of Administration’ valt op dat Fayol pleit voor een één-bazensysteem waarbinnen taakgeoriënteerd te werk wordt gegaan.

Frederick Taylor was van mening dat men het productieproces kan rationaliseren door de onnodige fysieke bewegingen van de mens te minimaliseren. Dit kon men bereiken door met wetenschappelijke precisie het menselijk handelen te observeren en het productieproces te analyseren in minimale eenheden van tijd en beweging. Taylor legt dus sterk de nadruk op het rationele, wetenschappelijke element. Er bestaat dus weinig aandacht voor het ‘menselijke aspect’. Hij streefde daarbij naar het gelijkmatig verdelen van werk, maar ook de verdeling van verantwoordelijkheden over het management en de arbeiders. Met betrekking tot dit laatste kernelement kan men dus stellen dat integraal management veel weg heeft van de blauwdruk van een organisatie zoals Taylor zich deze voorstelt. Hij pleit namelijk in tegenstelling tot Fayol voor een soort ‘meer-bazensysteem’, waarbinnen de taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld over de organisatie.

Afsluitend mag opgemerkt worden dat er maar weinig gemeentelijke organisaties die aan alle voorwaarden van integraal management voldoen. Het gaat hierbij dus om een ideaal concept die waarschijnlijk nooit volledig bij de gemeente wordt ingevoerd. Uit onderzoek blijkt dat dit komt doordat de meeste organisatieveranderingen, waar het gaat om integratie van taken en de verbetering van de kwaliteit van de productie en dienstverlening, slechts tijdelijk van aard zijn. Ook de toekomstige geplande veranderingstrajecten zijn veelal partieel van aard en niet integraal van aard. Met andere woorden, er wordt bijvoorbeeld wel hergroeperingen van productiefuncties tot stand gebracht, maar daarbinnen blijven de Tayloriaanse principes gehandhaafd.

7.3 Reflectie op de onderzoeksmethode

Achtergrond

Deze publicatie bestaat grotendeels uit een beschrijving van het theoretisch kader voor een onderzoek naar integraal management dat (deels) is uitgevoerd bij de gemeente Rijssen-Holten. Daarnaast wordt er verslag gedaan van het onderzoek naar de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de voorwaarden voor integraal management die het gekozen onderzoeksmodel in paragraaf 4.7 beschrijft. In deze paragraaf wordt verslag gedaan van de vraagstelling, het doel, de methode en het onderzoeksmodel van integraal management.

Probleemstelling en doelstelling

De probleemstelling van het onderzoek luidt: “In hoeverre bestaat er overeenkomst tussen de theoretische uitgangspunten van integraal management en de toepassing van integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten?” Met behulp van deze probleemstelling worden in het onderzoek de voorwaarden die voor integraal management gelden vergeleken met de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan dit concept in de praktijk. De doelstelling van het onderzoek binnen de gemeente Rijssen-Holten heeft betrekking op het leveren van een wetenschappelijke bijdrage aan kennis en inzicht die vereist is om de principes van integraal management in de organisatie succesvol in te kunnen voeren. Daarvoor is dus uiteenzetting van de theorie (inhoud van het begrip integraal management), de gewenste situatie (besturingsfilosofie) en de huidige situatie (hoe werken we nu) noodzakelijk.

Onderzoeksmethode

Het betreft hier een onderzoek naar integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten. Het onderzoek betreft een half jaar durend, kwalitatief verkennend onderzoek onder de leidinggevenden en medewerkers van de gemeente. Het onderzoek valt uiteen in twee onderzoeksdelen: een literatuurwetenschappelijk deel en een empirisch deel. In het literatuuronderzoek wordt ingegaan op de betekenis, visies van integraal management en komen de voorwaarden aan bod. Hierdoor wordt er een duidelijk verband gelegd tussen enerzijds de betekenis van integraal management en haar eisen, en anderzijds een koppeling gemaakt met de wijze waarop de gemeente hiermee omgaat (invulling in

de praktijk). Om te kunnen bepalen of het onderzoek naar integraal management bruikbaar is voor de gemeente Rijssen-Holten of als leerinstrument voor andere gemeenten kan dienen worden er twee hoofdaspecten besproken: *validiteit en betrouwbaarheid*.

Validiteit

De validiteit van empirisch onderzoek (deel 2) betreft zodoende de interpreteerbaarheid en de veralgemeenbaarheid van de resultaten van het onderzoek. Interpreteerbaarheid en veralgemeenbaarheid worden ook wel respectievelijke interne en externe validiteit genoemd. De validiteit van meetinstrumenten verwijst naar de vraag of men meet wat men behoort te meten.

De interne validiteit verwijst naar de mate waarin de resultaten van een empirisch onderzoek adequaat kunnen worden geïnterpreteerd en de mate waarin we in die interpretaties vertrouwen kunnen hebben. Aangezien de gemeente reeds te maken heeft gehad met verscheidene onderzoeken in de laatste jaren is in overleg met de opdrachtgever ervoor gekozen om slechts de medewerkers uit de salarisschalen acht en hoger een vragenlijst in te laten vullen. Aangezien de medewerkers uit deze salarisschalen vaker in hun werk betrokken raken met managementonderwerpen (zoals integraal management), vaak een hoger opleidingsniveau genieten, en/ of meer werkervaring in de organisatie hebben opgebouwd, kunnen zij beter hun visie en mening geven op het concept integraal management. Doordat zij persoonlijk zijn benaderd voor het invullen van de vragenlijst werd het respons en daarmee de interne validiteit verhoogt. Daarnaast zijn alle leidinggevende geïnterviewd, omdat zij direct te maken hebben met het reeds ingevoerde concept van integraal management. Immers het gros van deze leidinggevende zou moeten functioneren als (operationele) integraal manager. Er is gestreefd naar distantie door gebruik te maken van verschillende onderzoeksmethoden en diverse bronnen, waaronder interviews, vragenlijsten, interne gemeentelijke documenten en het Matrixonderzoek (AvdM, 2005). In de eerste fase van het onderzoek is gebruik gemaakt van het Matrixonderzoek en interne gemeentelijke documenten (zoals begroting en afdelingsplannen). In de tweede fase daar direct op volgend is gebruik gemaakt van interviews met leidinggevenden en van vragenlijsten (inclusief stellingen) voor de medewerkers uit de salarisklasse acht en hoger. Doordat deze groep over het algemeen redelijk op de hoogte is van managementzaken konden zij de vragenlijsten goed invullen en daardoor was er een redelijke repons. Binnen dit onderzoek moet wel opgemerkt worden dat er kleine groep respondenten de gestelde vragen over het concept integraal management niet geheel begrepen. Aangezien zij veelal niet goed op de hoogte zijn van het concept en haar betekenis voor de gemeente werden de verscheidene vragen (die ieder een voorwaarde van integraal management bespreekt) op verschillende wijze geïnterpreteerd en beantwoord. Deze situatie bemoeilijkte het vergelijken van de resultaten tussen enerzijds de verschillende respondenten en enerzijds tussen de leidinggevenden en medewerkers. Hierdoor is het niet altijd mogelijk geweest om binnen de bevindingen en de analyse percentages te geven en vervolgens te vergelijken. Dit zorgt ervoor dat de interne validiteit op dit punt niet zeer hoog scoort.

De externe validiteit verwijst naar de mate waarin de resultaten van het empirisch onderzoek veralgemeenbaar zijn naar een bredere populatie ofwel andere gemeenten in Nederland. Bij het gehouden onderzoek is in eerste instantie beoogt dat de resultaten naar de gehele gekozen populatie

(de totale gemeente Rijssen-Holten) veralgemeenbaar moet zijn (interne validiteit). De externe validiteit betekent echter niet dat resultaten naar zoveel mogelijk populaties of omstandigheden veralgemeenbaar moeten zijn. De wijze waarop onderzocht is in hoeverre de gemeente voldoet aan de gestelde voorwaarden voor integraal management en de daarbij verkregen resultaten zijn vaak moeilijk generaliseerbaar zijn naar andere publieke organisaties. Dit komt niet alleen vanwege de vele organisatiemodellen die verschillende publieke organisaties kunnen hebben, maar ook vanwege de complexiteit van de praktijk. Zo kan het in een bepaalde publieke organisatie zijn dat het management andere bedoelingen heeft met de invoering van het integraal managementconcept en kan er weerstand zijn onder de medewerkers. Met betrekking tot de bevindingen en de analyse van de onderzoeksresultaten van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat deze nauwelijks rechtstreeks te generaliseren zijn naar publieke organisaties, maar niettemin wel ontwerpaanwijzingen leveren voor vergelijkbare implementaties van het concept integraal management. De externe validiteit scoort op dit vlak niet hoog.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het empirisch onderzoek betreft de consistentie en de repliceerbaarheid van de methoden, de omstandigheden en de resultaten van het onderzoek binnen de gemeente. Aangezien er tijdens de interviews getracht is een externe positie in te nemen en vaak door te vragen zijn de verkregen waarnemingen over het algemeen betrouwbaar. Dit betekent dat zij, indien zij onder dezelfde omstandigheden herhaald worden, dezelfde uitkomst moeten geven. De uitkomsten hebben namelijk over het algemeen weinig spreiding. De steekproefomvang die mede de betrouwbaarheid van een uitkomst bepaald is groot genoeg om de resultaten veralgemeenbaar naar de totale populatie (gemeente) te laten zijn. De resultaten van het onderzoek bieden overigens genoeg aanknopingspunten om tot heldere bevindingen te komen en conclusies te trekken. Deze bevindingen zijn samengevat in een model waarbij de knelpunten per voorwaarde voor integraal management worden gegeven. Vervolgens zijn de bevindingen (en knelpunten) geanalyseerd.

Aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat de vragenlijsten die de respondenten invulden en de interviews met de leidinggevenden naar aanleiding van het onderzoek naar integraal management hun inzicht in het concept verdiept. Het laten beantwoorden van vragen en het laten reageren op stellingen kan dus een hulpmiddel zijn om het inzicht in de achtergronden van het concept van integraal management te bevorderen. De gedane aanbevelingen kunnen als ontwerpaanwijzingen gelden voor de toekomstige reorganisatie van de gemeente Rijssen-Holten. Door aan de bevindingen in dit rapport aandacht te schenken kan de gemeente ervoor zorgen dat het concept van integraal management in de komende reorganisatie verder geïmplementeerd wordt. Overigens door meer aandacht te schenken aan het integraal managementconcept zal de betekenis ervan voor de gemeentelijke organisatie voor vele betrokkenen duidelijker worden. Daarnaast zullen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, alsmede de functie van integraal manager ook duidelijker worden.

Bijlage 1: opzet interviews en vragenlijsten

‘Mate waarin de architectuur van een organisatie voldoet aan de theoretische voorwaarden voor integraal management’

Inleiding

In het kader van mijn onderzoek naar integraal management heb ik u of uw collega een enquête voorgelegd. Nogmaals mijn dank voor het invullen van die enquête. Het enquêteonderzoek had een respons van 68%. In kamer 209 ligt het concept enquêteonderzoek ter inzage.

Om goed te kunnen bepalen in hoeverre de gemeente Rijssen-Holten integraal management heeft geïmplementeerd vraag ik u om aanvullende informatie (in de vorm van een vragenlijst met open vragen). De resultaten van deze vragenlijst zullen anoniem worden opgenomen in mijn afstudeerscriptie.

Algemeen

- Sinds wanneer bent u werkzaam bij de gemeente Rijssen-Holten?
- Heeft u hiervoor nog een functie bekleed buiten de non-profit sector?
- Wat is volgens u uw taak als (integraal) manager binnen de gemeente Rijssen-Holten?

1. In welke mate is er sprake van integratie van outputsturing en beheer van de daarvoor benodigde productiemiddelen (PIOFAH *)?

- a) In hoeverre stuurt u dagelijks operationeel aan op output die via klanten (doelgroepen) tot de (door belanghebbenden en de politiek) gewenste effecten moet leiden?
- b) Zijn er concrete resultaatnormen en prestatie-indicatoren opgesteld (bijv. in het afdelingsplan)? Zo ja, welke?
- c) Hoe zijn volgens u de budgetten opgezet. Inputgericht (geld uitgeven is het doel) of outputgericht (geld is alleen een middel, de resultaten staan centraal)? Waarom is daar voor gekozen?
- d) Hoe stuurt u op (de inzet) van productiemiddelen (personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting)?
- e) In hoeverre vindt u dat de goede resultaten (concrete prestaties) worden erkend en worden beloond (prestatie management)? Kunt u hiervoor een rapportcijfer toekennen?

2. In welke mate bent u verantwoordelijkheid als (integraal) manager voor de resultaten (outputs) van uw organisatie-onderdeel?

- a) In hoeverre heeft u complete integrale verantwoordelijkheid voor zowel de productie als voor daaraan verbonden (inzet van) productiemiddelen?
- b) Op welke kwaliteitsindicatoren (output en inzet van productiemiddelen) wordt uw afdeling(en) (volgens het afdelingsplan) afgerekend en bij wie ligt hiervoor de verantwoordelijkheid?

3. **In hoeverre wordt het strategische beleid gerealiseerd o.g.v. verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zo laag mogelijk in de organisatie zijn gedelegeerd?**
- a) In hoeverre wordt er een strategisch beleid gevoerd en worden taken en bevoegdheden gedelegeerd?
 - b) In hoeverre laat de delegerende strategische top u schuifruimte toe binnen uw budget en personeelsformatie?
 - c) In hoeverre heeft de organisatie een positieve integrale beeldvorming waarbinnen iedereen zich betrokken voelt bij het organisatiebeleid en de uitvoering ervan? Welk rapportcijfer zou u geven?
 - d) In hoeverre worden de afdelingsplannen afgestemd op de gemeentelijke omgeving (dus gericht op de tevredenheid van de burgers over de geleverde inspanningen en resultaten van de afdelingen)?
 - e) In hoeverre vindt u dat de gemeentebegroting (en meerjaren-, jaarbegroting, programmabegroting, productbegroting, en afdelingsplannen) en de beleidsvoornemens adequaat op elkaar worden afgestemd? Welk cijfer zou u hiervoor toekennen?
4. **In hoeverre wordt het primair proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid geïntegreerd en doorvertaald in concrete doelstellingen?**
- a) In hoeverre wordt het primair proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid geïntegreerd en doorvertaald in concrete doelstellingen?
 - b) In hoeverre worden er functiegerichte afspraken over te leveren prestaties met uw medewerkers gemaakt tijdens FURGAPOP-gesprekken en in hoeverre wordt er later op deze afspraken teruggekomen?
 - c) In hoeverre is er aandacht voor de benodigde middelen en regelmatige voortgangs- en evaluatiegesprekken met oog op de verwachte resultaten per project of medewerker?
5. **In welke mate beschikt uw afdeling(en) en beschikt uw personeel over de nodige beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid?**
- a) Weten uw medewerkers wat er tot hun verantwoordelijkheids- cq. beslissingsgebied behoort?
 - b) In hoeverre is er voldoende speelruimte voor uw personeel om te kunnen werken?
 - c) Vindt u dat de taken en bevoegdheden in uw afdeling helder zijn afgebakend?
 - d) Kunt u zonder overleg vooraf schuiven met de inzet van (productie)middelen (meer beleidsruimte)?
6. **In welke mate beschikt uw afdeling(en) en beschikken uw functionarissen over de noodzakelijke regelcapaciteit?**
- a) In hoeverre beschikt uw afdeling(en) (en functionarissen) over de noodzakelijke instrumenten om haar werk goed te kunnen doen?
 - b) In hoeverre wordt er binnen de afdelingen gewerkt met vaste procedures?
 - c) Vindt u dat de procedures in uw afdeling duidelijk en efficiënt genoeg zijn?

- d) Is er sinds de implementatie van integraal management veranderingen aangebracht in de regel- en controledruk? Zo ja, waar?
- e) In hoeverre is het binnen uw afdeling zo dat de voorschriften en regelingen de werkzaamheden ondersteunen en niet andersom?
7. **In hoeverre bestaat er een nauwe samenwerking tussen staf en lijn (d.m.v. paralleliseren, segmenteren en vergroting van de regelcapaciteit)?**
- a) In hoeverre is er sinds de implementatie van het concept integraal management sprake van een nauwe(re) samenwerking tussen staf en lijn? Welk rapportcijfer zou u hieraan toekennen?
- b) In hoeverre zijn de algemene beleidskaders voor de strategische middelen (personeel, informatie, organisatie, financiën en automatisering) van de concernstaf richtinggevend voor de sectoren en afdelingen?
- c) In hoeverre is er sprake van een duidelijke rolverdeling met één bevelslijn (dus uiteindelijk maar één verantwoordelijke op de afdeling die de taken verdeeld)?
- d) In hoeverre worden afspraken over te boeken resultaten in een dialoog (tussen MT en afdelingshoofden / medewerkers) gemaakt?
8. **In hoeverre aanwezigheid van een consistente en evenwichtige afstemming tussen de zeven S-en*?**
- a) Wordt periodieke managementinformatie gebruikt om bijvoorbeeld veranderingsprocessen te kunnen sturen? Rapportcijfer?
- b) Wordt er bij veranderingsprocessen bewust ingespeeld op externe ontwikkelingen? Rapportcijfer?
- c) Is er duidelijk sprake van een organisatieverandering als gevolg van de invoering van integraal management? Rapportcijfer?
- d) Wordt het personeel tijdig en voldoende betrokken bij de veranderingsprocessen? Rapportcijfer?
- e) Worden regelmatig analyses van veranderingen gemaakt? Rapportcijfer?
- f) Wordt ervoor gezorgd dat veranderingen in het organiseren en wijze van managen niet slechts tijdelijk van aard zijn? Rapportcijfer?
- g) In hoeverre is er bij de laatste reorganisatie rekening gehouden met de gedachte van integraal management en gebeurt dit bij de toekomstige reorganisatie? Rapportcijfer?
- h) Hoe gaat u als interne ondernemer om met onzekerheden en veranderingen (accepteren i.p.v. elimineren)? Rapportcijfer?
- i) In hoeverre legt rekenschap af over zaken (productie, processen, personeel, etc.) die fout zijn gelopen. Rapportcijfer?
- j) Heeft u sinds de implementatie van het concept integraal management scholing of coaching gehad? Zo ja, op welk terrein? Rapportcijfer?

-EINDE-

* Strategie, structuur, systemen, stijl van management, staf en speciale vaardigheden.

‘Mate waarin de architectuur van een organisatie voldoet aan de theoretische voorwaarden voor integraal management’

Inleiding

In het kader van mijn onderzoek naar integraal management heb ik u of uw collega een enquête voorgelegd. Nogmaals mijn dank voor het invullen van die enquête. Het enquêteonderzoek had een respons van 68%. In kamer 209 ligt het concept enquêteonderzoek ter inzage.

Om goed te kunnen bepalen in hoeverre de gemeente Rijssen-Holten integraal management heeft geïmplementeerd vraag ik u om aanvullende informatie (in de vorm van een vragenlijst met open vragen). De resultaten van deze vragenlijst zullen anoniem worden opgenomen in mijn afstudeerscriptie.

Algemeen

- Sinds wanneer bent u werkzaam bij de gemeente Rijssen-Holten?

ANTW:

- Heeft u hiervoor nog een functie bekleed buiten de non-profit sector?

ANTW:

- Wat is volgens u de taak van de (integraal) manager binnen de gemeente Rijssen-Holten?

ANTW:

1. **In welke mate is er sprake van integratie van outputsturing en beheer van de daarvoor benodigde productiemiddelen (PIOFAH *)?**

- a) In hoeverre stuurt uw sectorhoofd en/ of afdelingshoofd dagelijks operationeel aan op output (resultaten) die via klanten tot de gewenste effecten moet leiden?

ANTW:

- b) Zijn er concrete resultaatnormen en prestatie-indicatoren opgesteld (bijv. in het afdelingsplan)? Zo ja, welke?

ANTW:

- c) Hoe zijn volgens u de budgetten opgezet. Inputgericht (geld uitgeven is het doel) of outputgericht (geld is alleen een middel, de resultaten staan centraal)? Waarom is daar voor gekozen?

ANTW:

- d) Indien u uw sectorhoofd en/ of afdelingshoofd een rapportcijfer moet geven voor de wijze waarop hij stuurt op (de inzet) van productiemiddelen (personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting), welk cijfer zou dit dan zijn? *Cijfer 1 (=zeer slecht) tot 10 (=uitstekend)*: Cijfer Afdelingshoofd: Cijfer Sectorhoofd:
Waarom dit cijfer?

ANTW:

- e) In hoeverre vindt u dat de goede resultaten (concrete prestaties) worden erkend en worden beloond (prestatie-mentement)? Kunt u hiervoor een rapportcijfer toekennen? *Cijfer 1 (=zeer slecht) tot 10 (=uitstekend)*: Cijfer: ANTW:

2. **In welke mate is het sectorhoofd en/ of afdelingshoofd verantwoordelijkheid als (integraal) manager voor de resultaten (outputs) van uw organisatie-onderdeel?**

a) In hoeverre heeft uw sectorhoofd en/ of afdelingshoofd complete integrale verantwoordelijkheid voor zowel de productie (resultaten) als voor daaraan verbonden (inzet van) productiemiddelen?

ANTW:

b) Op welke kwaliteitsindicatoren (output en inzet van productiemiddelen) wordt uw afdeling (volgens het afdelingsplan) afgerekend en bij wie ligt hiervoor de verantwoordelijkheid?

ANTW:

3. **In hoeverre wordt het strategische beleid gerealiseerd o.g.v. verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zo laag mogelijk in de organisatie zijn gedelegeerd?**

a) In hoeverre wordt er een strategisch beleid gevoerd en worden taken en bevoegdheden gedelegeerd?

ANTW:

b) In hoeverre worden de afdelingsplannen afgestemd op de gemeentelijke omgeving (dus gericht op de tevredenheid van de burgers over de geleverde inspanningen en resultaten van de afdelingen)?

c) In hoeverre vindt u dat de gemeentebegroting (en meerjaren-, jaarbegroting, programmabegroting, productbegroting, en afdelingsplannen) en de beleidsvoornemens adequaat op elkaar worden afgestemd? Welk cijfer zou u hiervoor toekennen? *Cijfer 1 (=zeer slecht) tot 10 (=uitstekend):* Cijfer:

ANTW:

d) Welke rapportcijfer geeft u de organisatie voor hun positieve integrale beeldvorming waarbinnen iedereen zich betrokken voelt bij het organisatiebeleid en de uitvoering ervan? *Cijfer 1 (=zeer slecht) tot 10 (=uitstekend):* Cijfer:

e) Wordt er regelmatig onderzoek gedaan naar de wensen en behoeften van de externe omgeving? Welk cijfer zou u de gemeente hiervoor toekennen? *Cijfer 1 (=zeer slecht) tot 10 (=uitstekend):* Cijfer: ANTW:

4. **In hoeverre wordt het primair proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid geïntegreerd en doorvertaald in concrete doelstellingen?**

a) In hoeverre wordt het primair proces, middelenbeleid, organisatiebeleid en personeelsbeleid geïntegreerd en doorvertaald in concrete doelstellingen?

ANTW:

b) In hoeverre worden er functiegerichte afspraken over te leveren prestaties met u gemaakt tijdens FURGAPOP-gesprekken en in hoeverre wordt er later op deze afspraken teruggekomen?

ANTW:

- c) In hoeverre is er aandacht voor de benodigde middelen en regelmatige voortgangs- en evaluatiegesprekken met oog op de verwachte resultaten per project of medewerker?

ANTW:

5. **In welke mate beschikt u en uw afdeling over de nodige beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid?**

- a) Weten u en uw collega's voldoende wat er tot uw of collega's verantwoordelijkheids- cq. beslissingsgebied behoort?

ANTW:

- b) In hoeverre is er voldoende speelruimte voor u en uw collega's om uw werk te kunnen doen?

ANTW:

- c) Vindt u dat de taken en bevoegdheden in uw afdeling helder zijn afgebakend?

ANTW:

- d) Denkt u dat uw afdelingshoofd zonder overleg vooraf moet kunnen schuiven met de inzet van (productie)middelen (dus meer beleidsruimte moet krijgen)?

ANTW:

6. **In welke mate beschikt uw afdeling(en) en beschikken uw functionarissen over de noodzakelijke regelcapaciteit?**

- a) In hoeverre beschikt uw afdeling over de noodzakelijke instrumenten en informatie om het werk goed te kunnen doen?

ANTW:

- b) In hoeverre wordt er binnen de afdelingen gewerkt met vaste procedures?

ANTW:

- c) Vindt u dat de procedures in uw afdeling duidelijk en efficiënt genoeg zijn?

ANTW:

- d) Is er sinds de implementatie van integraal management veranderingen aangebracht in de regel- en controledruk? Zo ja, waar? Zo niet, hoe is dat nu geregeld?

ANTW:

- e) In hoeverre is het binnen uw afdeling zo dat de voorschriften en regelingen de werkzaamheden ondersteunen en niet andersom?

ANTW:

7. **In hoeverre bestaat er een nauwe samenwerking tussen staf en lijn (d.m.v. paralleliseren, segmenteren en vergroting van de regelcapaciteit)?**

- a) Indien u een rapportcijfer moet geven voor samenwerking tussen staf en lijn na de implementatie van integraal management, welk cijfer zou dit dan zijn? *Cijfer 1 (=zeer slecht) tot 10 (=uitstekend):* Cijfer: *Waarom dit cijfer?*

ANTW:

- b) In hoeverre zijn de algemene beleidskaders voor de strategische middelen (personeel,

informatie, organisatie, financiën en automatisering) van de concernstaf richtinggevend voor de sector en uw afdeling?

ANTW:

- c) In hoeverre is er sprake van een duidelijke rolverdeling met één bevelslijn (dus uiteindelijk maar één verantwoordelijke op de afdeling die de taken verdeelt)?

ANTW:

- d) In hoeverre worden afspraken over te boeken resultaten in een dialoog (tussen MT en afdelingshoofd / medewerkers) gemaakt?

ANTW:

8. **In hoeverre aanwezigheid van een consistente en evenwichtige afstemming tussen de zeven S-en* ?** Indien u een rapportcijfer moet geven aan de volgende eigenschappen van veranderingsmanagement, welk cijfer zou dit dan zijn? *Cijfer 1 (=zeer slecht) tot 10 (=uitstekend):*

Binnen de gemeente.....

- a) Wordt er periodieke managementinformatie gebruikt om bijvoorbeeld veranderingsprocessen te kunnen sturen. Cijfer:
- b) Wordt er bij veranderingsprocessen bewust ingespeeld op externe ontwikkelingen. Cijfer:
- c) Wordt er bij veranderingsprocessen voldoende begeleiding geboden aan deze verandering en eventuele cultuuromslag. Cijfer:
- d) Is er duidelijk sprake van een organisatieverandering als gevolg van de invoering van integraal management. Cijfer:
- e) Wordt het personeel tijdig en voldoende betrokken bij de veranderingsprocessen. Cijfer:
- f) Worden regelmatig analyses van veranderingen gemaakt. Cijfer:
- g) Wordt ervoor gezorgd dat veranderingen in het organiseren en wijze van managen niet slechts tijdelijk van aard zijn. Cijfer:
- h) Is het sectorhoofd en/ of afdelingshoofd een interne ondernemer die om kan gaan met onzekerheden en veranderingen (accepteren i.p.v. elimineren). Cijfer Sectorhoofd:
Cijfer Afdelingshoofd:
- i) Is het sectorhoofd en/ of afdelingshoofd voldoende in staat om rekenschap af te leggen over zaken (productie, processen, personeel, etc.) die fout zijn gelopen. Cijfer Sectorhoofd:
Cijfer Afdelingshoofd:
- j) Is onze deskundigheid (incl. die van de leiding) d.m.v. trainingen en coaching goed op peil gehouden. Cijfer Personeel: Cijfer Afdelingshoofd:

Bijlage 2: resultaten Matrixonderzoek AvdM 2005

TOTALE ORGANISATIE RIJSSSEN-HOLTEN		Aantallen		
DOELEN EN WERKWIJZE				
B-1	Bij de gemeente Rijssen-Holten is het zo...	Eens	Neutraal	Oneens
1.1	dat onze kernactiviteiten duidelijk zijn.	68%	31%	1%
1.2	dat iedereen van het politieke programma op de hoogte is.	9%	41%	50%
1.3	dat we alert zijn op externe ontwikkelingen.	72%	22%	6%
1.4	dat we volgens duidelijke beleidsplannen werken om onze doelen te realiseren.	56%	32%	12%
1.5	dat er duidelijke en concrete afdelingsplannen geformuleerd zijn.	60%	22%	18%
1.6	dat er resultaatnormen en prestatie-indicatoren zijn opgesteld om de resultaten (outcome) te meten.	19%	47%	34%
1.7	dat er regelmatig een (klanttevredenheids)onderzoek wordt gedaan naar de wensen en behoeften van de externe omgeving (samenleving).	56%	24%	21%
1.8	dat de gemeentelijke organisatiestructuur (bijv. bij de houtskoolschets) zich afstemt op de externe omgeving (samenleving).	41%	41%	18%
1.9	dat er altijd rekening wordt gehouden met de financiële consequenties (bij bijv. veranderingsprocessen).	35%	44%	21%
	Totaal in aantallen	46%	34%	20%
	Totaal in %	46%	34%	20%

TAKEN EN BEVOEGDHEDEN		Aantallen		
B-2	Bij de gemeente Rijssen-Holten is het zo...	Eens	Neutraal	Oneens
2.1	dat we een goede organisatiestructuur en een duidelijke organisatieschema hebben.	54%	28%	18%
2.2	dat taken en bevoegdheden helder zijn afgebakend.	50%	24%	26%
2.3	dat de relatie van onze afdeling met andere afdelingen duidelijk is.	53%	29%	18%
2.4	dat de geautomatiseerde informatiesystemen (zoals intranet, e.d.), incl. de kantoorautomatisering, goed werken.	56%	26%	18%
2.5	dat er goede informatie beschikbaar is om ons werk goed te kunnen doen.	59%	31%	10%
2.6	dat we geen dubbel werk leveren.	38%	44%	18%
2.7	dat procedures duidelijk en efficiënt zijn.	29%	41%	29%
2.8	dat voorschriften en regelingen de werkzaamheden ondersteunen en niet andersom.	28%	50%	22%
	Totaal in aantallen	46%	34%	20%
	Totaal in %	46%	34%	20%

DESKUNDIGHEID		Aantallen		
B-3	Bij de gemeente Rijssen-Holten is het zo...	Eens	Neutraal	Oneens
3.1	dat de functie-eisen duidelijk in de functieprofielen zijn omschreven.	68%	31%	1%
3.2	dat de leiding het personeel eerlijk en duidelijk maakt hoe zij denken over het functioneren van haar personeel.	56%	34%	10%
3.3	dat er vaak feedback van het personeel wordt gevraagd en zij worden aangemoedigd om een kritische houding aan te nemen t.a.v. de leiding.	37%	51%	12%
3.4	dat de nieuwe medewerkers op een zorgvuldige wijze worden aangetrokken.	53%	34%	13%
3.5	dat nieuwe medewerkers op een zorgvuldige manier worden ingewerkt en begeleid.	34%	37%	29%
3.6	dat we onze deskundigheid d.m.v. trainingen en opleiding op peil houden.	51%	38%	10%
3.7	dat het personeel goed wordt voorbereid om de te nemen cultuuromslag bij veranderingsprocessen.	25%	40%	35%
3.8	dat iedere medewerker wordt aangemoedigd om ervaringen op te doen buiten zijn taakgebied.	16%	43%	41%
3.9	dat de leiding voortdurend bezig is haar managementkwaliteiten (integraal managementvaardigheden) te vergroten.	24%	60%	16%
	Totaal in aantallen	40%	41%	19%
	Totaal in %	40%	41%	19%

BELEIDBEÏNVLOEDERS		Aantallen		
B-4	Bij de gemeente Rijssen-Holten is het zo...	Eens	Neutraal	Oneens
4.1	dat het gemeentebestuur belangstelling heeft voor beleid in de organisatie.	29%	60%	10%
4.2	dat het gemeentebestuur op de hoogte is van de beleidsproducten die de gemeente levert.	38%	53%	9%
4.3	dat het MT rekening houdt met de wensen van de Ondernemingsraad.	28%	59%	13%
4.4	dat het MT en de leiding luistert naar adviezen van het personeel en deze ook opvolgt.	13%	59%	28%
4.5	dat we luisteren naar de behoeften en wensen van onze klanten (burgers, bedrijven en derden).	62%	35%	3%
4.6	dat de organisatie haar strategie goed afstemt op de externe omgeving (klanten, e.d.).	37%	54%	9%
4.7	dat de opvattingen van de politiek en klanten serieus worden genomen.	70%	27%	3%
4.8	dat de gemeentebegroting (meerjaren-, jaarbegroting, programmabegroting, productbegroting, e.d.) en de beleidsvoornemens adequaat op elkaar worden afgestemd.	34%	60%	6%
	Totaal in aantallen	39%	51%	10%
	Totaal in %	39%	51%	10%

BESLUITVORMING		Aantallen		
B-5	Bij de gemeente Rijssen-Holten is het zo...	Eens	Neutraal	Oneens
5.1	dat de leiding duidelijk inzicht geeft over ‘hoe ver we met veranderingenprocessen zijn’ in de organisatie.	29%	44%	26%
5.2	dat er besluitvaardige overlegsituaties zijn en geen overlegcultuur aanwezig is.	15%	43%	43%
5.3	dat er in (werk)besprekingen altijd sprake is van tweerichtingsverkeer.	82%	13%	4%
5.4	dat het MT en leidinggevendend het personeel tijdig betrekken bij besluitvorming.	16%	43%	41%
5.5	dat het personeel invloed kan uitoefenen op de totstandkoming van het beleid.	25%	54%	21%
5.6	dat conflicten op een adequate manier worden aangepakt.	32%	47%	21%
5.7	dat besluiten tijdig worden genomen.	15%	46%	40%
	Totaal in aantallen	31%	41%	28%
	Totaal in %	31%	41%	28%

AUTONOMIE		Aantallen		
B-6	Bij de gemeente Rijssen-Holten is het zo...	Eens	Neutraal	Oneens
6.1	dat goede resultaten (concrete prestaties) worden erkend en worden beloond (prestatie management).	19%	47%	34%
6.2	dat er voor de afdeling(en) voldoende speelruimte is om het beleid zelf verder in te vullen.	40%	49%	12%
6.3	dat er voldoende variatie is in het werk.	62%	32%	6%
6.4	dat er over en weer waardering is tussen verschillende disciplines / functies.	62%	29%	9%
6.5	dat we enthousiast en gemotiveerd aan het werk zijn.	81%	15%	4%
6.6	dat mijn werk als belangrijk gezien wordt, waardoor ik met plezier naar mijn werk ga.	74%	16%	10%
6.7	dat de leiding (MT) altijd probeert draagvlak te creëren onder haar personeel.	26%	54%	19%
	Totaal in aantallen	52%	35%	13%
	Totaal in %	52%	35%	13%

BEDRIJFSKLIMAAT		Aantallen		
B-7	Bij de gemeente Rijssen-Holten is het zo...	Eens	Neutraal	Oneens
7.1	dat we streven naar een zo hoog mogelijke kwaliteit van de dienstverlening (‘harde’ en ‘zachte’ sector).	84%	13%	3%
7.2	dat de organisatie (sectoren en afdelingen) een duidelijke visie heeft.	46%	44%	10%
7.3	dat er aan een positieve integrale beeldvorming van de organisatie (sectoren en afdelingen) wordt gewerkt.	54%	40%	6%
7.4	dat iedereen zich betrokken voelt bij het organisatiebeleid en de uitvoering ervan.	22%	59%	19%
7.5	dat er een goed ondernemend werkklimaat heerst.	56%	40%	4%
7.6	dat de organisatie een duidelijke en herkenbare stijl van werken heeft.	38%	56%	6%
7.7	dat iedereen een eigen werkplek heeft en op deze plek te vinden is.	82%	12%	6%
7.8	dat de organisatie zich klantvriendelijk opstelt.	78%	22%	0%
	Totaal in aantallen	58%	36%	7%
	Totaal in %	58%	36%	7%

SAMENWERKING		Aantallen		
B-8	Bij de gemeente Rijssen-Holten is het zo...	Eens	Neutraal	Oneens
8.1	dat we ‘samen’ (integraal) werken aan een goede dienstverlening. Er is dus sprake van teamwork!	63%	22%	15%
8.2	dat de samenwerking van de afdeling(en) met andere afdelingen soepel verloopt.	38%	43%	19%
8.3	dat er geen ‘muurtjes’ zijn tussen disciplines / functies.	38%	34%	28%
8.4	dat er een gezonde onderlinge wedijver is.	41%	44%	15%
8.5	dat iedereen zich (mede)verantwoordelijk voelt voor de afdelinggebeurtenissen en uiteindelijke resultaten.	51%	29%	19%
8.6	dat er effectief en doelmatig wordt vergaderd.	19%	35%	46%
8.7	dat we elkaar helpen als er bij iemand een probleem is ontstaan.	75%	19%	6%
8.8	dat men elkaar van feedback voorziet.	43%	38%	19%
8.9	dat er veel met anderen van gedachten wordt gewisseld over nieuwe (veranderings)ontwikkelingen.	54%	31%	15%
	Totaal in aantallen	47%	33%	20%
	Totaal in %	47%	33%	20%

HOUDING		Aantallen		
B-9	Bij de gemeente Rijssen-Holten is het zo...	Eens	Neutraal	Oneens
9.1	dat men zich creatief aanpast aan de veranderingsprocessen (cultuuromslag).	26%	54%	19%
9.2	dat er bereidheid is om verantwoordelijkheid te nemen voor zaken die verkeerd op de afdeling of taakveld lopen.	56%	28%	16%
9.3	dat andere afdelingen een beroep doen op onze afdeling.	78%	18%	4%
9.4	dat er een beroep wordt gedaan op elkaars inventiviteit.	75%	19%	6%
9.5	dat we een positieve opstelling tegenover andere collega's hebben.	84%	16%	0%
9.6	dat iedereen veel inzet vertoont.	72%	21%	7%
9.7	dat er op de afdeling of taakveld sprake is van (te) veel stress.	29%	54%	16%
9.8	dat iedereen behulpzaam is als anderen een probleem hebben.	56%	34%	10%
9.9	dat iedereen met enthousiasme hun werk doen.	65%	26%	9%
	Totaal in aantallen	60%	30%	10%
	Totaal in %	60%	30%	10%
TOTALE ORGANISATIE				
B-10	Bij de gemeente Rijssen-Holten is het zo...	Eens	Neutraal	Oneens
10.1	dat de organisatie bewust inspeelt op externe ontwikkelingen.	32%	59%	9%
10.2	dat er voldoende begeleiding wordt geboden bij grote veranderingen en cultuuromslag.	19%	60%	21%
10.3	dat er genoeg tijd wordt uitgetrokken om veranderingen door te voeren.	26%	34%	40%
10.4	dat de organisatie regelmatig analyses van veranderingen (reorganisaties) maakt.	26%	44%	29%
10.5	dat er duidelijk sprake is van een organisatie(structuur)verandering als gevolg van de invoering van integraal management.	26%	50%	24%
10.6	dat er op gezette tijden vastgesteld wordt 'wat we wanneer willen bereiken'.	54%	31%	15%
10.7	dat ervoor wordt gezorgd dat veranderingen in het 'organiseren' en wijze van 'managen' niet slechts tijdelijk zijn.	25%	56%	19%
10.8	dat we voldoende betrokken worden bij nieuwe veranderingen (bijv. bij integraal management en de houtskoolschets).	44%	38%	18%
10.9	dat voldoende enthousiasme en draagvlak aanwezig is voor verdere en toekomstige ontwikkelingen.	46%	29%	25%
	Totaal in aantallen	33%	45%	22%
	Totaal in %	33%	45%	22%

Bijlage 3: de Durham-case

De Durham-case maakte voor het eerst de relatie tussen technisch- en sociaal systeem. Deze koppeling die werd gemaakt omdat veel problemen van het sociale systeem hun oorsprong vonden in het technische systeem kende een aantal belangrijke lessen voor een uiteindelijke (moderne) integrale benadering. Een belangrijke les die uit de Durham-case geleerd kan worden is dat de organisatie als een ‘open systeem’ (Quinn, c.s., 1997, pp. 14-18) gezien moet worden. ‘In een open systeem model wordt de organisatie geconfronteerd met de noodzaak, als gevolg van de problemen en verstoringen in de longwall-organisatie, te wedijveren in een ambigue en concurrerende omgeving’ (Quinn, c.s., 1997, p. 15). In een open systeem wordt de ondergrondse situatie, zoals werkomgeving, betrokken om de problemen en verstoringen te kunnen verklaren. In dit model zijn aanpassingsvermogen en externe ondersteuning de belangrijkste criteria voor de effectiviteit van de organisatie.

Een tweede les uit de Durham-case is dat de prestatie en productiviteit sterk worden beïnvloed door de mate waarin het sociaal- en technisch systeem goed op elkaar zijn afgestemd met oog op de taak die moet worden uitgevoerd en met oog op de omgeving waarin men moet gaan opereren.

Een derde les is het feit dat autonome groepen de aandacht verdienen. Deze autonome groepen (zelfregelende teams, hele taakgroepen, etc.) is een alternatief voor gefractioneerde individuele taken zonder enige verantwoordelijkheid. In de Durham-case, waar het ging om de kolenproductie, is een autonome groep verantwoordelijk voor de totale taakcyclus binnen de productie van kolen. Dit concept van autonome groepen zou in kunnen spelen op de turbulente omgeving van overheidsorganisaties en de daarmee samenhangende nieuwe markteisen (klantgerichtheid, klantvriendelijkheid, bedrijfsvoering, en dergelijke). Het concept ‘autonome groepen’ zou de vorenstaande nieuwe technologieën moeten adopteren.

Een laatste les uit de Durham-case is dat het slechte moreel en het gebrek aan motivatie in de case rechtstreeks veroorzaakt werd door de splitsing van de taken op basis van de klassieke principes van Taylor. Door een taaksplitsing (denken versus uitvoeren) werd het enthousiasme en motivatie in het werk ontnomen, en werd het een onmogelijke taak zicht te houden op de totale taak.

Literatuurlijst

Om de vorenstaande onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is er gekozen voor de bestudering van de volgende voorhanden literatuur. De onderstaande werken hebben betrekking op de publieke organisaties, publieke dienstverlening, integraal management(stijlen), en andere managementvormen(stijlen).

Geselecteerde literatuur:

- Aardema, H., *‘Bedrijfsmatige schijnbewegingen: Over BBI, verstaffing en waarde-interactionisme’*, Bestuur & Management Consultants, 2002.
- Aardema, H., *‘Contextmanagement en nieuw bestuurs- en managementconcept’*, Den Haag, 2000.
- Aardema, H., m.m.v. Bekke, H., e.a., *‘Verbindend leiderschap: Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid’*, Elsevier overheid, 's-Gravenhage, 2004.
- Aardema, H., *‘Van integraal management naar contextmanagement, Duale managers, nieuwe accenten’*, Overheidsmanagement, juni/ juli 2003.
- Baarda, dr. D.B., Goede, dr. M.P.M., *‘Methoden en Technieken: Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek’*, tweede herziene druk, Stenfert Kroese Uitgevers, 1998.
- Benschop, dr. A., *‘Arbeidssociologie: Een inleiding’*, Faculteit der Politieke en Sociaal-Culturele Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam, 1996.
- Berman, E.M., Bowman, J.S., West, J.P., Wart, van M., *‘Human Resource Management in public service: Paradoxes, processes, and problems’*, Sage Publications, Inc., International Educational and Professional Publisher, Thousand Oaks, London, New Delhi, 2001.
- Bolt, R.J., *‘De managementrapportage in kleinere gemeenten: een onderzoek bij 7 kleinere gemeenten naar het gebruik van de managementrapportage en de betekenis voor het functioneren van het college van BenW en het ambtelijk management’*, Afstudeerscriptie, Faculteit Managementwetenschappen, Open Universiteit Nederland, 2003.
- Boonstra, J.J., *‘Integrale organisatieontwikkeling: Vormgeven aan veranderingsprocessen’*, Uitgeverij Lemma, Utrecht, 1991.
- Bouckaert, G., *‘Public Management Reform: A Comparative Analysis’*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Bouckaert, G., e.a., *‘Horizontale analyse - Trends in veranderingen: algemene context in 11 OESO-landen’*, Leuven, 1999.
- Bovens, dr. M.A.P., *‘De vierde macht revisited, Over ambtelijke macht en publieke verantwoording’*, Oratie faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Utrecht, 2000.
- Buelens, prof. dr. M., *‘Van eerste naar derde generatie management’*, 2004.
- Buurma, H., Jacobs, C.W.J.M., Wursten, H., Smet, E.J.M. de, *‘Integraal management: leiding geven in de publieke sector’*, Stichting Teleac, Utrecht, 1991.

- Camp, P., **‘De kracht van de matrix: Een model om veranderingsprocessen in beeld te brengen en doeltreffend aan te pakken’**, Uitgeverij Contact Amsterdam / Antwerpen, 1996.
- Doorenwaard, J.A.C.M., Nijs, de W.F., **‘Integraal Management’**, Stenfert Kroese Uitgevers, Leiden/ Antwerpen, 1992.
- Duren, A. van, Manen, M. van, **‘Integraal veranderingsmanagement’**, tweede herziene druk, Van Gorgum Uitgeverij, 1995.
- Dijken, drs. J.A. van, Ventevogel, J.B., **‘Van overheidsdienaar naar Public Manager’**, OmslagGroep, Den Haag, 1999.
- Eenhoorn, B., **‘Sturing in overheidsorganisaties na 2000’**, Den Haag, 2002.
- Eijbergen, R. van, Burger, Y.D., **‘Integraal management’**; Praktische vaardigheden voor managers in de publieke sector, Alphen aan den Rijn, Uitgeverij Samson, 2001.
- Eijnatten, F.M., van, **‘Moderne Sociotechniek: Overpeinzingen op de drempel van de eenentwintigste eeuw’**, 1990, in: Eijnatten, F.M., van (red.). Sociotechniek 2000. Een zoekconferentie. Utrecht: Uitgeverij Lemma B.V.
- Hartog, T., Punter, M., **‘Integraal management van de informatievoorziening in netwerkororganisaties: Een benadering vanuit bedrijfsmodellen’**, Universiteit Twente, Enschede, 2003.
- Hiemstra, J., **‘Het besturen van grote gemeenten; Vier varianten en een toekomstperspectief’**, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1999.
- Hoogerwerf, A., **‘Overheidsbeleid’**, tweede herziene druk, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1982.
- Katz, D., Kahn, R.L., **‘The Social Psychology of Organizations’**, Wiley, New York, 1978.
- Kooij, B.J.G., van der, **‘Innovatie gedefinieerd; een analyse en een voorstel’**, rapport Technische Universiteit Eindhoven, Eindhoven, 1994.
- Mintzberg, H., **‘Mintzberg over management’**, Uitgeverij Wolters-Noordhoff, Groningen, 1998.
- Nieuwenhuis, dr. M.A., **‘The Art of Management, Deel 1. Strategie en Structuur’**, tweede druk, 2003.
- Quinn, R.E., Cameron, K.S., **‘Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur’**, Academic Service, Schoonhoven, 1997.
- Rampersad, H., **‘Total Performance Scorecard’**, Uitgeverij Scriptum, 2002.
- Reenen, van G.J., Waisfisz, B., **‘Organisatiecultuur als beleidsinstrument’**. Den Haag: SMO, 1995.
- Roos, drs. A., c.s., **‘Organisatiestijlen binnen de gemeente’**, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Schouten, J., Beers, W. van, **‘Resultaatgericht managen’**, Thema uitgeverij Schouten & Nelissen, Zaltbommel, 1999.
- Schouten, drs. R.B., **‘Sturen van verandering: Praktische handreiking om wijzigingen in arbeidsverhoudingen en marktveranderingen doeltreffend voor te bereiden en te implementeren’**, Kluwer Bedrijfsinformatie, 2002.
- Zwaan, prof. dr. A.H., van der, **‘Organiseren van arbeid: Balanceren tussen hiërarchie en markt’**, tweede volledig herziene druk, Van Gorcum, 1995.

Overige documenten

- ACTA Advies B.V., ‘**Samen nieuw perspectief, vooronderzoek Rijssen**’, Rijssen, juni 2001.
- AvdM, ‘**Matrixonderzoek**, onderzoek naar het functioneren van de gemeente Rijssen-Holten’, 2005.
- **Begroting 2005**, Gemeente Rijssen-Holten, 2005.
- **Beheerstoechting bijhorende Begroting 2004**, boek 2, Gemeente Rijssen-Holten, 2004.
- Besturingsfilosofie, ‘**Samen nieuw perspectief**’, Gemeente Rijssen-Holten, 2002 en verder.
- Het Binnenlands Bestuur, 13 maart, 1999.
- Controlfunctie, ‘**Ontwikkeling en implementatie**’, Gemeente Rijssen-Holten, 2001.
- Concept visiedocument ‘**Doorontwikkeling organisatie**’, Gemeente Rijssen-Holten, concept 17 januari 2001.
- Dölle, A.H.M., Bestuursforum, 2001.
- Gerards, A., Bestuursforum, 1993.
- Keuring, J., Bestuursforum, 1989.
- Bertels, R., c.s., Bestuursforum, 1994.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, ‘**Projectomschrijving Beleids- en Beheersinstrumentarium**’, 1987, pp. 3-11.
- Peter, T.H.J., ‘**Toegepaste organisatiekunde**’, 2003.
- **Productenbegroting**, Gemeente Rijssen-Holten, 2005.
- Rapportage beleid 2001-2006, ‘**Een blik op de toekomst**’, Gemeente Rijssen-Holten, 2004-2004.
- **Sociaal Jaarverslag 2003**, Gemeente Rijssen-Holten.
- Strategische visie, ‘**Een verkenning van de toekomst**’, Gemeente Rijssen-Holten, 2001-2006.