

# **Cultuur en control in balans,** een sturingsstrategie voor de gemeente Westland.

Student: A. Tessers

Begeleider: dr. H.L. Klaassen

Studentnummer: 265744

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit Sociale Wetenschappen, vakgroep Bestuurskunde

Mei, 2004



## INHOUD

Voorwoord .....	5
<b>1. GEMEENTELIJKE HERINDELING IN HET WESTLAND .....</b>	<b>7</b>
1.1. Inleiding .....	7
1.2. Organisatieontwikkeling gemeente Westland .....	8
1.3. Risico's .....	9
1.4. Sturingsstrategie .....	11
1.5. Doelstelling .....	12
1.6. Afbakening .....	12
1.7. Onderzoeksmethode .....	12
1.7.1. Uitgangspunten .....	13
1.7.2. Onderzoek naar de bestaande organisatiecultuur .....	13
1.7.3. Onderzoek naar de gewenste organisatiecultuur en subculturen .....	14
1.7. Leeswijzer .....	14
<b>2. RELATIE TUSSEN CULTUUR EN MANAGEMENT CONTROL .....</b>	<b>17</b>
2.1. Cultuur .....	17
2.1.2. Organisatiecultuur .....	17
2.1.3. Definities van cultuur .....	19
2.1.4. Cultuurmodellen .....	25
2.1.4. Cultuur in overheidsorganisaties .....	27
2.1.6. Een cultuurmodel voor de overheid .....	29
2.2. Management control .....	33
2.2.1. Management Control .....	33
2.3. Cultuur en control .....	40
2.3.1. Prestaties van de overheid .....	41
2.3.2. Relaties tussen organisatiecultuur en prestaties .....	42
2.3.3. Organisatiecultuur en management opvattingen .....	43
2.3.4. Leren .....	47
3.1. Het Westland .....	51
3.1.1. De streek .....	51
3.1.2. De Westlander .....	52
3.2. De organisatiecultuur bij de gemeente Westland .....	53
3.2.2. Beleden waarden in de organisatie .....	53
3.2.3. Artefacten .....	61
3.3. De kern van de cultuur .....	62
<b>4. GEWENSTE CULTUUR NADER BEZIEN .....</b>	<b>65</b>
4.1. Relatie tussen leiderschap en cultuur .....	66
4.2. Relatie tussen waarden, rollen en cultuur .....	69
4.3. Relatie tussen omgeving en de cultuur .....	70
4.4. Relatie tussen cultuur, structuur, processen en sturingsmechanismen .....	73
4.5. Naar een adequate cultuur .....	75
<b>5. NAAR EEN ADEQUATE CULTUUR .....</b>	<b>77</b>
5.1. Adequate organisatiecultuur .....	78
5.1.1. Inspirerend leiderschap .....	78
5.1.2. Westlandse waarden .....	79
5.1.3. Een ondernemende strategie .....	80

5.1.4. Cultuur, organisatiestructuur en besturing in balans .....	84
5.1.5. Gewenste veranderingen in de organisatiecultuur .....	88
5.2. Implementatie.....	90
5.2.1. Leiderschap .....	91
5.2.2. Sturing / monitoring .....	91
5.2.3. Betrokken medewerkers .....	92
5.2.4. Leren.....	93
<b>6. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....</b>	<b>95</b>
<b>LITERATUURLIJST .....</b>	<b>103</b>

<b>BIJLAGEN .....</b>	<b>104</b>
bijlage 1, principes NPM en cultuurtypen.....	107
bijlage 2, begeleidende brief enquête .....	113
bijlage 3, enquête formulier .....	115
bijlage 4, overzicht gemiddelde scores enquête .....	121
bijlage 5, organisatieschema .....	122

## Voorwoord

Deze scriptie is geschreven als afronding van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Het onderwerp is de relatie tussen organisatiecultuur en control. Dit onderwerp heeft mijn speciale aandacht omdat ik werkzaam ben in de gemeente Westland. Een gemeente die op 1 januari 2004 is ontstaan uit de gemeenten Wateringen, Monster, 's-Gravensande, De Lier en Naaldwijk. Bestuur en management van deze heringedeelde gemeente zetten sterk in op Planning & Control als instrument om de doelstellingen van de nieuwe gemeente te verwezenlijken. In deze scriptie wordt geanalyseerd of een dergelijke aanpak adequaat genoemd kan worden, en wordt een meer gedifferentieerde sturingsstrategie ontwikkeld die gebaseerd is op een balans tussen het sturingsinstrumentarium en de organisatiecultuur.



# 1. GEMEENTELIJKE HERINDELING IN HET WESTLAND

## 1.1. Inleiding

De glastuinbouw in het Westland staat onder druk. Plaatsen als Den Haag, Delft en Maassluis zijn binnen de gemeentegrenzen volgebouwd en zijn op zoek naar nieuwe locaties voor woningbouw. Steeds meer wordt aan de grenzen van het Westland getornd en verdwijnt 'glas' om plaats te maken voor woningbouw. De Westlandse gemeenten Wateringen, Monster, 's-Gravenzande, Naaldwijk, De Lier, Maasland en Schipluiden vormen bestuurlijk onvoldoende tegenwicht tegen gemeenten als Den Haag, Delft en Rotterdam. De Westlandse gemeenten nemen daarom zelf het initiatief om te komen tot een herindeling. De belangen tegenstellingen tussen de 'gras' gemeenten (Schipluiden en Maasland) en de 'glas' gemeente zijn te groot om tot een gemeente Westland te komen. Uiteindelijk komt men tot een herindeling in twee gemeenten. De gemeente Westland en de gemeente Midden-Delfland. De gemeente Westland is sterk georiënteerd op het versterken van de glastuinbouw. De gemeente Midden-Delfland richt zich op het behoud van kleinschaligheid, rust, ruimte en natuur in Midden-Delfland.

In oktober 2004 stemde de Provinciale Staten van Zuid-Holland in met het herindelingsadvies van Gedeputeerde Staten en op 1 januari 2004 was de gemeente Westland met ca. 100.000 inwoners een feit. De ambtelijke organisatie heeft een omvang van 700 formatieplaatsen. De omzet van de organisatie belooft 75 miljoen euro. Onder het motto : "Westland weet van wanten" werd het samenvoegingsproces op een Westlandse manier aangepakt, over "details" werd niet gediscussieerd. De volgende missie is geformuleerd:

*"De gemeente Westland, geworteld in de dynamische glastuinbouw, werkt voortdurend aan versterking en verbreding van de economische activiteit, aan de kwaliteit van wonen en leven en de vitaliteit van gemeenschappen in het Westland. De glastuinbouwcluster wordt op duurzame wijze gefaciliteerd in combinatie met behoud en ontwikkeling van kust, landschap en natuur. De gemeente staat voor een hoog niveau van dienstverlening voor allen die in het Westland wonen, werken en recreëren."*

Het streven was dat herindeling afgerond moest zijn 1 januari 2004. "Niet zeuren, gewoon aan de slag, problemen lossen we gaandeweg wel op". Het resultaat van deze aanpak was dat de vijf gemeenten op 1 januari 2004 bestuurlijk zijn samengevoegd, de ambtelijke organisatie op 1 januari in een andere organisatie structuur is gaan werken en dat op hoofdlijnen een bestuurs- en managementconcept was ontwikkeld dat als basis dient voor aansturing en bedrijfsvoering. Concrete uitwerkings- of implementatievoorstellen zijn beperkt tot wat noodzakelijk is om op 1 januari 2004 te kunnen starten. Het nieuwe college, de nieuwe directie en andere leidinggevenden moeten zich na de herindeling buigen over de verdere invulling van de detailstructuur de relaties in de organisatie en de te stellen doelen. Met de dadwerkelijke opbouw en invulling van de organisatie is als gevolg van deze werkwijze pas echt gestart op het moment dat de herindeling een feit is. Men kiest voor wat men noemt een ontwikkelmodel.

Indien men als gevolg van de vele veranderingen en de schaa sprong geen chaos wil laten ontstaan (zoals gebruikelijk na een herindeling) of op zijn minst de chaos binnen de perken wil met als oogmerk een goed werkend overheidsapparaat, dan is de ontwikkeling van een effectieve sturingsstrategie een noodzaak. Een eerste aanzet tot een sturingsstrategie is neergelegd in een aantal rapporten (Twijnstra en Gudde, 2003), die worden aangeduid als Conceptontwikkeling Gemeente Westland (CGW).

## 1.2.Organisatieontwikkeling gemeente Westland

De stuurgroep die de herindeling in het Westland begeleid heeft aan het adviesbureau Twynstra en Gudde opdracht gegeven om de hoofdlijnen van de nieuwe organisatie in beeld te brengen. Het advies van Twynstra en Gudde is neergelegd in de rapportage CGW die bestaat uit een vijftal deelrapporten:

- Bestuurs- en managementconcept
- Hoofdsstructuur
- Bedrijfsvoeringsconcept
- Service- en dienstverleningsconcept
- Informatievoorzieningsbeleid

### *Bestuurs- en managementconcept*

In het bestuurs- en managementconcept wordt een visie op de organisatie gegeven waaruit blijkt welke houding van werkgever en werknemer wordt verwacht. De volgende algemene uitgangspunten worden geformuleerd:

- een open, transparante en omgevingsgerichte organisatie;
- een integraal werkende organisatie;
- een innovatieve, lerende organisatie;
- een resultaatgerichte, efficiënte en effectief werkende organisatie;
- een aantrekkelijke werkgever;
- een slagvaardige organisatie.

Voor de inrichting van de ambtelijke organisatie worden verder nog de volgende uitgangspunten genoemd die van invloed zijn op houding en gedrag van de medewerker:

- visie en strategie gericht;
- integraal management;
- verantwoordelijkheden en bevoegdheden laag in de organisatie;
- verzakelijking van relaties;
- professioneel medewerkerschap;
- coachende en resultaatgerichte managementstijl;
- creëren van gemeenschappelijke waarden en normen

### *Hoofdsstructuur*

In dit tweede rapport wordt vanuit een organisatiekundige benadering aangegeven hoe aan het apparaat van de gemeente Westland vorm moet worden gegeven. Gekozen wordt voor een directiemodel. Kenmerkend voor dit model is dat de ambtelijke managementverantwoordelijkheid op concernniveau bij een meerhoofdige directie ligt. De organisatie bestaat uit een groot aantal relatief kleine afdelingen. Het gevolg hiervan moet zijn dat het aantal hiërarchieke lagen beperkt blijft en een platte structuur ontstaat. De afdelingen zijn gericht op een beleidsmatige samenhang tussen de taken. Beleids- en uitvoeringstaken worden in beginsel gescheiden.

### *Bedrijfsvoeringconcept*



In het bedrijfsvoeringsconcept wordt aangegeven hoe de geld- en werkstroom in goede banen moet worden geleid. In dit rapport worden systemen en methoden aangegeven die sturing moeten geven aan de nieuwe organisatie.

Wellicht onder druk van de teruggang in de economie ligt de nadruk in het bedrijfsvoeringconcept echter sterk op het control-aspect. Hoewel er voor een effectieve sturing een verband dient te zijn tussen de inrichting van Planning & Control-cyclus (P&C-cyclus) en de houding en de organisatiecultuur ontbreekt in zowel het bestuurs- en managementconcept als in het bedrijfsvoeringconcept de verbinding tussen P&C en de organisatiecultuur. Hiermee ondergraaft men de succesvolle implementatie van het P&C-instrumentarium.

In de omschrijving van de planning en control cyclus wordt aangegeven dat de control functie gericht moet zijn op de behaalde resultaten en effecten.

De P&C-cyclus wordt als volgt omschreven:

*“Planning en control (P&C) betreft het geheel aan activiteiten, dat moet worden uitgevoerd om duidelijk te maken wat er in een bepaalde periode moet gebeuren in een bestuurlijk proces. Daartoe behoren de planning, de tussentijdse rapportages daarover en de verantwoording aan het bestuur. Daarin wordt verslag gedaan van de behaalde resultaten en effecten de daarvoor ingezette middelen (control).”*

Als toelichting hierop wordt nog het volgende vermeld:

*“Het begrip P&C omvat - naast de gangbare P&C-aspecten- overigens ook aspecten als P&O (personeel en organisatie), I&A (informatie en automatisering), communicatie, juridische aspecten en kwaliteitszorg.”*

Het begrip P&C wordt door bovenstaande definitie uitgebreid in de richting van Management control. Management control richt zich niet alleen op financiële aspecten maar op de implementatie van uitgezette strategieën en het bereiken van de organisatie doelen. Management control probeert te waarborgen dat de organisatie effectieve programma's ontwikkelt en efficiënt implementeert.

#### *Service- en dienstverleningsconcept*

In het service- en dienstverleningsconcept wordt beschreven hoe men met name de individuele dienstverlening aan burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen via het loket, de telefoon en via elektronische weg vorm denkt te geven. Ook in dit rapport hanteert men het ontwikkelmodel. Verleende men aanvankelijk nog een groot aantal diensten decentraal na de bouw van het nieuwe gemeentehuis in 2007 zullen een groot aantal diensten op basis van kostenafwegingen worden gecentraliseerd.

#### *Informatievoorzieningsbeleid*

Het rapport Informatievoorzieningsbeleid gemeente Westland omvat voornamelijk een aantal doelstellingen waarop het informatievoorzieningsbeleid zich moet richten. Deze doelstellingen zijn:

- een sterkere strategische positie op landelijk en in het bijzonder op regionaal niveau;
- meer innovatie en kwaliteit van dienstverlening;
- beter afgestemde en uniforme regelgeving en betere integrale beleidsvorming;
- een professionele organisatie.

### **1.3. Risico's**

Uit ervaringen van andere gemeenten, de beschikbare literatuur en een analyse van de Westlandse aanpak kunnen een aantal risico's worden gedetecteerd. Een aantal laat ik hier kort de revue passeren.

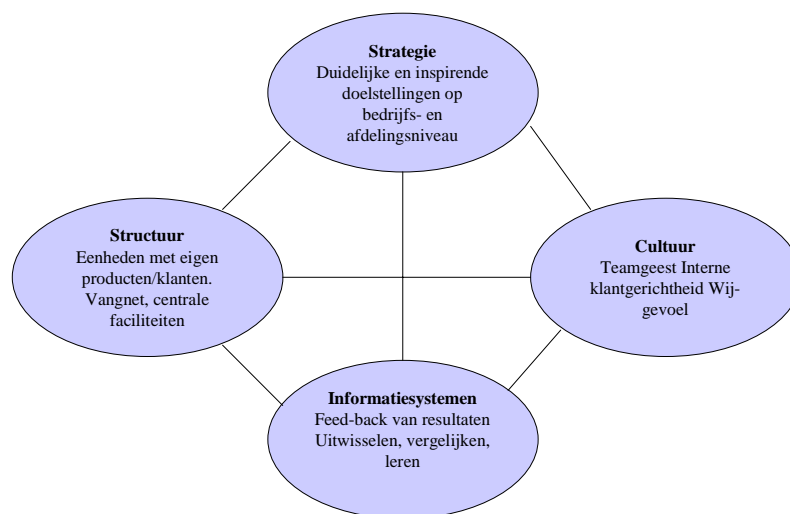
### *Ambitie*

Uit de rapporten CGW blijkt een hoog ambitieniveau. In de praktijk blijkt echter dat bij zowel het bedrijfsleven als ook de overheid de organisatiecultuur bepalend is voor wat haalbaar is (Hiemstra, 2003; Anthony, 1999; van Hasselt, 2002) Besturingsstrategieën en –modellen blijken te vaak vooral een formeel onderdeel van de bedrijfsvoering. De reikwijdte van strategieën en modellen blijft veelal beperkt tot het management. De uitvoerende medewerkers hebben doorgaans geen boodschap aan het besturingssysteem en zijn creatief in het omgaan met het instrumentarium uit de P&C cyclus. Cijfers afkomstig uit de besturingssystematiek geven dan ook vaak een vertekend beeld van de werkelijkheid zodat de effectiviteit P&C cyclus beperkt blijft. Het risico is dat er een kloof ontstaat tussen het management en de medewerkers als gevolg van het feit dat medewerkers geen ‘gevoel’ hebben bij het sturingsinstrumentarium.

“Pogingen om mensen te disciplineren zodat ze in het gareel van sturingssystemen blijven lopen, werken meestal niet. De verschillende systemen stellen vaak strijdige eisen en de mensen in een samenleving zonder strafkampen laten zich niet zo disciplineren” (van Gunsteren, 1994).

### *Evenwicht*

De concepten CGW geven hoofdlijnen aan en schetsen een beperkt beeld van de factoren die de organisatie beïnvloeden. Wanneer we uitgaan van een praktijkmodel voor de organisatie zoals door Mastenbroek (1996) gebruikt dan zien we in de rapporten CGW een sterke nadruk op structuur en systemen. Het onderdeel cultuur wordt slechts summier behandeld en de strategie beperkt zich (noodzakelijkerwijs) tot de hoofdlijnen.



**Figuur 1, praktijkmodel voor organisaties (naar Mastenbroek)**

Voor het bereiken van de gewenste doelstellingen zijn echter de houding en het gedrag van de medewerkers van cruciaal belang. In het Westland is dit onderkend en is een verander-/opleidingstraject gestart onder de naam “De Westlandse School”. Het voornemen is dit traject in de nieuwe gemeente voort te zetten.

De gemeente Westland loopt het risico zich teveel te richten op structuur en de (P&C-) systemen, en te weinig op strategie, houding en gedrag met als mogelijk gevolg dat de gewenste gedragsverandering niet wordt bereikt.

#### *Snelheid*

Organisaties passen zich doorgaans niet snel aan. De rapporten CGW ademen een sterk rationeel karakter uit. In schema's en diagrammen wordt aangegeven hoe de gewenste situatie moet worden bereikt. De praktijk bij andere gemeenten geeft aan dat samenvoegen van gemeenten een (incrementeel-) proces is van vallen en opstaan. Heldere marsroutes laten zich niet voorschrijven en er gaat nog steeds een sterke invloed uit van de 'oude' bedrijfsculturen. Het bedrijven van bureaupolitiek is in de periode na de herindeling een geliefde bezigheid. Individuele medewerkers maar ook afdelingen proberen zich een zo goed mogelijke uitgangspositie te verwerven in de nieuwe organisatie. Zeker in het Westland waarin de verschillende gemeenten sterke overeenkomsten vertonen is het te verwachten dat de bedrijfsculturen van de afzonderlijke gemeenten gezamenlijke kenmerken vertonen die hun invloed (positief of negatief) zullen hebben op de nieuwe gemeente.

#### *Communicatie*

Communicatie is een belangrijk sturingsinstrument. De communicatie tussen de medewerkers op de werkvloer en het bestuur / management blijkt problematisch o.a. doordat bij sturing signalen worden afgegeven die door elke actor (anders) kunnen worden geïnterpreteerd. Gevolgen van sturing zijn daardoor niet altijd voorspelbaar (Van der Meer, 1992). Wanneer er onvoldoende aandacht wordt gegeven aan het creëren van feedback uit de organisatie is de kans groot dat door verschillende partijen een andere betekenis wordt gegeven aan signalen vanuit de organisatie.

#### *Flexibiliteit*

Van de medewerkers wordt een grote mate van flexibiliteit verwacht. Mensen hebben over het algemeen echter een weerstand tegen verandering. De oorzaak hiervan ligt in de verstoring van het evenwicht in het sociale systeem (Doorewaard 2002). Hierop wordt vaak onvoldoende geanticipeerd. Het risico is dat er te hoge verwachtingen zijn bij bestuur- en management als het gaat om de veranderingsgezindheid van de medewerkers en te weinig wordt geanticipeerd op het ontstaan van weerstand en demotivatie als gevolg van de veranderingen en onzekerheid in de organisatie.

### **1.4. Sturingsstrategie**

Mede als gevolg van de schaa sprong zal in het Westland een andere manier van werken moeten worden gevolgd. De visie op de organisatie opgenomen in de CGW geeft een aantal uitgangspunten aan voor het functioneren van de nieuwe organisatie die gericht zijn op het optimaal functioneren van de organisatie. Eveneens is duidelijk dat er een gat zit tussen de visie en het huidige functioneren. Duidelijk is ook dat gemeenten en overheden met vergelijkbare visies de grootste moeite hebben met het realiseren van deze visies (Hiemstra, 2003).

Om de visie waar te maken zal een strategie moeten worden uitgezet. De strategie dient in te haken op de verschillende aspecten van een organisatie zoals b.v. doelstellingen, structuur, organisatiecultuur, coördinatie- en informatiesystemen.

## 1.5. Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is om te komen tot een aanbeveling voor de inrichting van een op de gemeente Westland toegesneden sturingsstrategie.

*Vraagstelling*

### Centrale vraag:

*Hoe kan de gemeente Westland, binnen de kaders van de door haar geformuleerde organisatorische concepten, de “optimale” afstemming vinden tussen organisatiecultuur en management control.*

### Deelvragen:

- a. Welke relatie bestaat er tussen organisatiecultuur en management control ?
- b. Hoe typeren we de huidige organisatiecultuur?
- c. Wat is de gewenste organisatiecultuur?
- d. Hoe verhoudt de bestaande organisatiecultuur zich tot de gewenste organisatiecultuur (mogelijkheden en knelpunten)?
- e. Welke implicaties heeft dit voor de P&C cyclus en/of de gewenste organisatiecultuur?
- f. Op welke wijze kunnen we de optimale verhouding tussen organisatiecultuur en management control bereiken (implementatie)?

## 1.6. Afbakening

*Domein*

De scriptie richt zich op de ambtelijke organisatie van de gemeente Westland.

*Tijd*

De scriptie beperkt zich voor wat betreft de aanbevelingen met betrekking tot de specifiek Westlandse situatie tot de een periode van maximaal vier jaar na de herindeling. De visies zoals neergelegd in de rapporten CGW zullen in deze periode voor een belangrijk gedeelte moeten zijn gerealiseerd. Op zijn minst moeten vorderingen zichtbaar zijn zodat op dat moment een evaluatie mogelijk is en de sturingsstrategie of de visie kan worden bijgesteld.

*Detailering*

De scriptie beperkt zich tot de hoofdlijnen en zoomt waarnodig in op risico's. Maar ook bij dit inzoomen is het in het kader van deze scriptie niet gewenst om tot op het laagste detailniveau onderzoek te verrichten en uitspraken te doen. De motivatie hiervoor is dat vooral samenhang en evenwicht bepalend zijn voor het al of niet functioneren van een sturingsstrategie (de ketting is zo sterk als de zwakste schakel). Ook het feit dat bij de herindeling een vijftal gemeenten zijn betrokken die enerzijds sterke gemeenschappelijke (Westlandse-) eigenschappen bezitten maar anderzijds ook een eigen (sub-)cultuur hebben maakt het onmogelijk om in het kader van deze scriptie met betrekking tot de organisatiecultuur(en) gedetailleerde uitspraken te doen.

## 1.7. Onderzoeksmethode

Het onderzoek naar de organisatiecultuur bij de gemeente(n) in het Westland valt uiteen in twee delen:

- a. onderzoek naar de bestaande organisatiecultuur.
- b. onderzoek naar de gewenste organisatiecultuur.

### 1.7.1. Uitgangspunten

Voor dit onderzoek gelden de volgende uitgangspunten en aannames:

- cultuur is een complex begrip en laat zich niet eenvoudig meten. Om een beeld van de organisatiecultuur te krijgen is het gewenst om het oordeel niet te baseren op één onderzoeksmethode;
- de organisatiecultuur is de resultante van de gezamenlijke gedragingen van de leden van de organisatie. Het onderzoek moet zich dus richten op leiding en medewerkers;
- omdat een groot deel van de medewerkers afkomstig is uit het Westland, is het te verwachten dat de organisatiecultuur sterk zal worden beïnvloed door de Westlandse cultuur. Een onderzoek naar de Westlandse cultuur maakt dan ook deel uit van het onderzoek;
- tussen de vijf 'oude' Westlandse gemeenten zullen zeker cultuurverschillen bestaan. In het kader van dit onderzoek kunnen gezien de beschikbare tijd deze verschillen slechts oppervlakkig in beeld worden gebracht. Gezien de homogeniteit van het gebied zijn er echter ook veel overeenkomsten te verwachten.

### 1.7.2. Onderzoek naar de bestaande organisatiecultuur

Het onderzoek naar de bestaande organisatiecultuur bestaat uit twee onderdelen:

- a. een literatuur onderzoek naar de kenmerken van de Westlandse cultuur;
- b. een enquête onder medewerkers en leidinggevendenden door middel van een voor de overheid aangepast Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI).

#### *Westlandse cultuur*

De Westlandse cultuur wordt geschetst aan de hand van een beschrijving van de streek en belicht vanuit een onderzoek naar 'de Westlander' zoals dat is verricht door Van Stipdonk (2003).

#### *Enquête OCAI*

De OCAI methode is een door Cameron en Quinn (1999) ontwikkeld instrumentarium voor de diagnosticering van de organisatiecultuur. De methode is aangepast aan het cultuurmodel voor de overheid zoals omschreven in het hoofdstuk Cultuur en control. Dit betekent dat de standaardvragenlijst is aangepast aan de overheidsomgeving. Het oorspronkelijke cultuurtype 'Markt' is aangepast tot het cultuurtype 'Dienstverlening'. In tegenstelling tot de oorspronkelijke opzet worden niet alleen leidinggevendenden maar ook de medewerkers bij het onderzoek betrokken. Daartoe wordt de formulering van de vragen uit de vragenlijst gewijzigd (de inhoud blijft hetzelfde). De vragenlijst is bijgevoegd bijlage 3.

Waarom deze methode:

1. doet recht aan de veelvormigheid binnen de publieke sector. Per afdeling of groep afdelingen kan een bestaand en een gewenst profiel van een subcultuur worden geconstrueerd;

2. met deze methode kan goed worden ‘gecommuniceerd’ naar de medewerkers, dit maakt deze methode geschikt als stuurinstrument;
3. de meting kan worden herhaald (voortgang, benchmarking).

Hoewel de onderzoeksresultaten kwantitatieve gegevens opleveren, moet worden benadrukt dat de cultuurprofielen die met deze gegevens kunnen worden geconstrueerd vooral een indicatie geven over het cultuurtype dat wordt aangetroffen of dat als gewenst wordt geacht. De resultaten van het onderzoek zijn teruggekoppeld naar de concerncontroller van de gemeente Westland met als doel de juistheid van de verkregen informatie te toetsen.

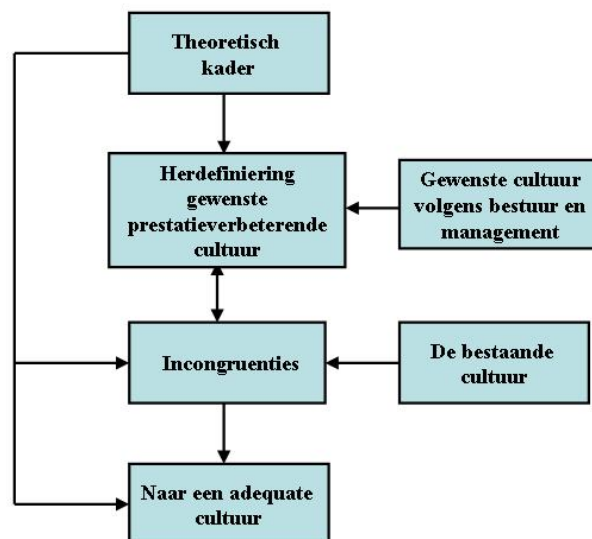
### 1.7.3. Onderzoek naar de gewenste organisatiecultuur en subculturen

De gewenste cultuur en de gewenste sub-culturen zijn bepaald aan de hand van:

- a. analyse van de organisatieconcepten CGW, de profielschets (gemeente Westland, 2003) en de managementvisie;
- b. OCAI-enquête afgenomen bij een aantal leidingevenden.

Een analyse van de gewenste cultuurkenmerken zoals die door bestuur- en leiding zijn aangegeven in de diverse documenten en zoals ze uit de OCAI enquête naar voren komen is gegeven in het hoofdstuk: Gewenste cultuur nader bezien. In dit hoofdstuk wordt niet alleen de door de leiding gewenste cultuur beschreven maar wordt ook aangegeven of deze gewenste cultuur tot prestatieverbetering zal leiden.

### 1.7. Leeswijzer



Figuur 2, structuur scriptie

#### *Cultuur en control*

Het theoretisch kader, hoofdstuk 2, wordt gevormd door het leggen van de relatie tussen organisatiecultuur en het bereiken van organisatorische doelstellingen (prestaties).

Uitgangspunt daarbij is dat het gedrag van leiding en medewerkers de bepalende factor is bij het al of niet realiseren van organisatorische visies en doelstellingen. De volgende items zullen in het theoretisch kader worden behandeld:

*a. organisatiecultuur*

Het begrip organisatiecultuur wordt verkend aan de hand van publicaties van o.a. Hofstede, Schein, Cameron & Quinn, Hakvoort en Veenswijk, Peters en Waterman en Van Hasselt. Aangegeven wordt welke dimensies van organisatiecultuur zijn aan te geven, welke cultuurmodellen gehanteerd worden en wat het belang is van de organisatiecultuur voor de organisatie.

*b. cultuurmodel voor de overheid*

Vanuit een analyse van de in de literatuur aangetroffen opvattingen met betrekking tot de organisatiecultuur en de relatie die er ligt tussen de waarden voor het overheidshandelen en de organisatiecultuur bij de overheid wordt een cultuurmodel voor de overheid gedefinieerd.

*c. management control*

Om de relatie tussen cultuur en sturing te kunnen leggen is het noodzakelijk om aan te geven welke principes er aan de basis liggen van de sturing van een organisatie. Aan de hand van het begrip Management control worden in het kort een aantal relevante principes en instrumenten geschetst.

*d. cultuur en control*

Bij dit item wordt een relatie gelegd tussen cultuur en control. Er wordt ingegaan op de cultuurkenmerken van een presterende organisatie.

*Bestaande organisatiecultuur*

Om een beschrijving te kunnen geven van de bestaande organisatiecultuur is er een onderzoek uitgevoerd onder zowel leidinggevenden als medewerkers bij de vijf voormalige Westlandse gemeenten. Het onderzoek naar de huidige organisatiecultuur is uitgevoerd:

- literatuur onderzoek naar de kenmerken van het Westland als streek en de Westlander als persoon;
- via vragenlijsten (gebaseerd op de OCAI methode van Cameron en Quinn, 1999) vindt een onderzoek plaats naar de cultuur in de Westlandse gemeenten.

De uitkomsten van de vragenlijsten zijn besproken met sleutelfiguren binnen en buiten de organisatie om deze te verifiëren en zonodig te verhelderen.

Ook bij dit onderzoek wordt een link gelegd naar de dimensies zoals die zijn geformuleerd in cultuurmodel voor de overheid.

*Gewenste organisatiecultuur nader bezien*

Aan de hand van onder andere de rapporten CGW, de profielschets van de gemeente Westland en de managementvisie wordt in hoofdstuk 5 een beeld geconstrueerd van de bestuur en management gewenste organisatiecultuur. Hierbij wordt een link gelegd naar de dimensies van organisatiecultuur zoals genoemd in het theoretisch kader. Geanalyseerd wordt of de door het bestuur en management aangehangen opvatting met betrekking tot de gewenste cultuur overeenstemt met de in het theoretisch kader gepresenteerde opvatting ten aanzien van een prestatieverbeterende (adequate-) organisatiecultuur. Deze confrontatie heeft als doel incongruenties op te sporen tussen de door het bestuur en management gewenste cultuur en een prestatie verbeterende (adequate-) organisatie cultuur die een bijdrage levert aan het bereiken van de doelstellingen van de organisatie. Aan de hand van de incongruenties en de uitgangspunten uit het theoretisch kader worden de randvoorwaarden voor een gewenste organisatiecultuur bij de gemeente Westland opnieuw gedefinieerd.

*Naar een adequate cultuur*

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de wijze waarop daadwerkelijk gestalte kan worden gegeven aan een adequate cultuur. Aangegeven wordt op welke wijze elementen uit de bestaande cultuur een bijdrage kunnen leveren aan de gewenste, prestatieverbeterende cultuur. Zodat er een symbiose ontstaat tussen de bestaande en de gewenste cultuur. Daarnaast worden de sturingsinstrumenten ('controls') beschreven die ingezet kunnen worden bij sturing op cultuur en prestaties.

#### *Conclusies en aanbevelingen*

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies met betrekking tot een sturingsstrategie voor de gemeente Westland samengevat en worden een aantal aanbevelingen gedaan om deze strategie te implementeren.



## 2. RELATIE TUSSEN CULTUUR EN MANAGEMENT CONTROL

### 2.1. Cultuur

Het woord cultuur kent een aantal betekenissen die ver uit elkaar lijken te liggen. Het woord kan in verband worden gebracht met zowel bacteriën die gekweekt worden op een voedingsbodem als met gehele bevolkingsgroepen. Ook kan het woord worden geassocieerd met de cultuur met een grote C. Het begrip cultuur dat onderwerp is van deze scriptie laat zich grofweg beschrijven met de uitdrukking ‘zo doen we dat hier’. Veel wetenschappers hebben zich ingespannen om het begrip cultuur nader te duiden. Hierbij kan een onderverdeling worden gemaakt in de definities vanuit de algemene sociologie en die vanuit bedrijfs- en organisatie wetenschappen.

#### 2.1.2. Organisatiecultuur

Organisaties dateren van duizenden jaren geleden. Heersers van koning- en keizerrijken uit het verleden vertrouwden het bestuur over hun miljoenen onderdanen toe aan hun ambtenarenapparaat. Dit ambtenarenapparaat stelde hen in staat om belastingen te heffen, oorlog te voeren en bouwwerken te realiseren. De macht van deze vroege beschavingen werd beperkt door het traditionele karakter van de vroege beschavingen. Culturele patronen (waaronder de uitvoering van de wil van de goden) bepaalden eerder dan efficiency overwegingen de mate van verandering in een organisatie. Pas in de laatste eeuwen ontstaat er een meer rationeel wereldbeeld. In de periode van de Industriële Revolutie ontstaat als resultante van het rationeel denken de bureaucratie, een organisatievorm waarin elke actie tot in het detail wordt gereguleerd. In het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw stelde Max Weber dat een dergelijke organisatievorm de meest efficiënte vorm is van een menselijke organisatie. Bureaucratie in zijn zuivere vorm blijkt in de praktijk niet tot de gewenste efficiency te leiden. Pure bureaucratie beschouwt de mens als machine en niet als een sociaal wezen. Het gedrag van de individu en zijn interactie met de omgeving blijkt zand in de raderen van de bureaucratie te strooien. Vanaf 1930 wordt dit onderkend. Onder andere door Mayo die de bekende Hawthorne-experimenten uitvoerde. Mayo onderzocht met behulp van welke fysieke maatregelen hij de arbeidsproductiviteit kon beïnvloeden. Zo experimenteerde hij met het verhogen van de lichtsterkte in een werkplaats. Er leek een verband te bestaan tussen de verhoging van de lichtsterkte en de productiviteit. Wat bleek echter; bij een verlaging van de lichtsterkte bleef de productiviteit eveneens stijgen. Na jarenlang vergelijkbare experimenten uit te voeren concludeerde Mayo dat het besteden van aandacht aan medewerkers leidt tot verhoging van de productiviteit.

Het begrip organisatiecultuur wordt echter pas sinds de jaren '60 gebruikt. De aandacht voor organisatiecultuur wordt een item op het moment dat Peters en Waterman hun boek “*In Search of Excellence*” publiceren. Peters en Waterman bestudeerden een aantal ‘excellente ondernemingen’ en kwamen tot de conclusie dat dominante en coherente cultuur een wezenskenmerk is voor een goed presterend bedrijf. Hoe sterker en meer marktgericht de cultuur is, hoe minder er behoefte is aan bureaucratie in het algemeen en procedures en regels in het bijzonder. Peters en Waterman benaderen cultuur rationeel. Wanneer de leiding van een onderneming een aantal basisprincipes als klantgerichtheid, aandacht voor de behoeften van het individu en een eenvoudige organisatievorm creëren en daar ook zelf naar handelen, creëren ze een cultuur waarin succes verzekerd is.

Hofstede (Hofstede 2002) wijst er echter op dat de houding ten opzichte van een organisatiecultuur afhankelijk is van de nationale cultuur en dat niet alleen de medewerkers

invloed hebben op de organisatiecultuur. In het ene land zal men zich prettiger voelen bij meer regels en in andere landen zoals Nederland, waar de samenleving minder is gebaseerd op hiërarchie, zal men over het algemeen een voorkeur hebben voor minder regels.

Sinds het eind van de vorige eeuw hebben talloze organisatieadviseurs zich gestort op het verschijnsel organisatiecultuur. Hoewel ze het eens zijn over het feit dat houding en gedrag niet eenvoudig te beïnvloeden zijn, zijn ze het in hoge mate oneens over de manier waarop een cultuur zich laat diagnosticeren en de mate waarin een cultuur zich laat beïnvloeden. Zo introduceren Cameron en Quinn (Cameron en Quinn, 1999) het Organisational Culture Assessment Instrument (OCAI) waarmee een cultuur zich via een enquête eenvoudig kwantitatief in beeld laat brengen. Vervolgens kan met behulp van deze methode gericht op de gewenste cultuur worden gekoerst. Zij stellen in *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur* (1999, pp. 39) het volgende:

“Hoewel er allerlei manieren bestaan om een organisatiecultuur te beoordelen, is dit instrument zowel bruikbaar als zuiver gebleken voor een diagnose van de belangrijke aspecten van de onderliggende organisatiecultuur. Het is bij meer dan duizend ons bekende organisaties gebruikt en bleek een goede voorspeller van de prestaties van een organisatie”

Schein (Schein E.H.,2000, pp.10) die geldt als autoriteit op het gebied van organisatiecultuur is daarentegen een heel andere mening toegedaan en merkt het volgende op:

“.....wij weten dat managers gek zijn op dingen die kwantificeerbaar, meetbaar en manipuleerbaar zijn. Managen impliceert dat je ergens greep op hebt en niet met de stroom meedrijft. Managers geven de voorkeur aan concepten en middelen waar ze iets mee kunnen doen. En dus zijn er helaas vele wetenschappers en adviseurs die met veel poeha culturele concepten en theorieën prediken, gebaseerd op vragenlijsten waar je cijfers en profielen uit kunt distilleren en die door organisaties in keurig nette hokjes kunnen worden ondergebracht.”

Schein benadrukt dat enquêtes de ‘echte wereld’ niet in beeld brengen, maar slechts een aantal op zich niet onjuiste maar wel oppervlakkige kenmerken van de cultuur in een organisatie tonen. Schein benadrukt dat er inzicht moet zijn in alle niveaus van cultuur, en vooral het diepste niveau van cultuur, de basisassumpties, voordat zinnige uitspraken kunnen worden gedaan met betrekking tot het al of niet beïnvloeden van de cultuur met als doel het bereiken van de doelstellingen van een organisatie.

De beide bovengenoemde benaderingen geven aan dat er meer dan één benadering is van het begrip cultuur. We onderscheiden een instrumentele begripsbenadering en een interpretatieve benadering van cultuur (zie tabel 1). Deze twee benaderingen zijn de twee uitersten waartussen zich het begrip cultuur laat benaderen. Bij Cameron en Quinn bevindt de benadering zich het meest aan de kant van de instrumentele benadering terwijl Schein zich juist aan de andere zijde bevindt.

	<b>Rationeel/instrumenteel</b>	<b>Interpretatief</b>
<b>Focus</b>	gedrag	basisassumpties
<b>Functie</b>	“optimale”cultuur	cultuurconfiguraties
<b>Domein</b>	Sub-systeem (zoals structuur, systemen en strategie)	Root-metafoer (basis van alle dingen)
<b>Conceptuele grondslag</b>	Organisatie als ‘ding’	Organisatie als sociale constructie
<b>Organisatie</b>	Gesloten systeem, functioneert in zijn omgeving als zelfstandige eenheid.	Open systeem, interactie met omgeving
<b>Beeld</b>	Cultuur	Cultuur en subculturen

<b>Sturing</b>	Top-down	Top-down, bottom-up, horizontaal.
<b>Leiding</b>	Stuurt en geeft het voorbeeld	Werkt samen met de medewerkers
<b>Medewerker</b>	Medewerker is onderdeel van de organisatie	Medewerker lid van diverse groepen waaronder de organisatie
<b>Onderzoeksmethode</b>	Kwantitatief, interviewen en uitzetten van vragenlijsten bij leidinggevend en sleutelfiguren.	Kwalitatief, holistisch, participerende observatie, groepsgesprekken en diepte interviews in alle lagen van de organisatie
<b>Interventie</b>	Veranderen van cultuur	Benutten van cultuur

Tabel 1, Alternatieve cultuurconcepties ( bewerkt en uitgebreid naar Kickert, 1993)

### 2.1.3. Definities van cultuur

#### *Overzicht definities, cultuur algemeen*

Sociologen (Macdonis, 1998) definiëren cultuur als:

“de waarden, de overtuigingen, het gedrag en de materiële objecten die bepalend zijn voor de manier van leven.”

Wanneer we deze definitie vergelijken met de definities die nog volgen valt het op dat Macdonis expliciet in zijn definitie materiële objecten en gedrag als onderdelen van een cultuur noemt.

Geertz verduidelijkt het begrip cultuur als volgt:

Max Weber stelt dat de mens een dier is dat vastzit in het web van zingeving dat hij zelf heeft gesponnen. Cultuur is aan te merken als zo'n web, de analyse van dit web is geen experimentele wetenschap op zoek naar wetten, maar een interpretatieve wetenschap op zoek naar betekenissen (Geertz, 1995, p.5).

In zijn boek *Allemaal andersdenkenden* (Hofstede, 2002) gaat Geert Hofstede in op het thema verschillen in denken, voelen en handelen tussen mensen overal ter wereld. Hij laat zien dat in de verscheidenheid van culturen een structuur bestaat die kan dienen als basis voor wederzijds begrip. Hij onderscheidt twee betekenissen van het woord cultuur. De cultuur als oefening en verfijning van de geest; beschaving. En het antropologisch cultuurbegrip dat hij omschrijft als een mentale programmering:

“de collectieve mentale programmering die de leden van één groep of categorie mensen onderscheidt van de andere”.

#### *Overzicht definities, organisatie-/organisatiecultuur*

In de publicatie *Organisatiecultuur, diagnose en beïnvloeding* waarin Sanders en Nuijen de theorieën van Hofstede verder uitwerken voor toepassing op organisaties wordt de volgende definitie gegeven:

“ De gemeenschappelijke verstandhouding van de leden van -en de belanghebbenden bij- een bedrijf ”

Zij vullen deze weinig verhelderende definitie aan met de toelichting dat het hier tevens gaat om het geheel van geschreven en ongeschreven regels die het sociale verkeer tussen de medewerkers van de onderneming onderling en het verkeer met derden kanaliseert en vormgeeft.

Edgar Schein (2000) gebruikt in *De organisatiecultuur als ziel van de onderneming* de volgende definitie:

“Een cultuur is de som van alle gemeenschappelijke en als vanzelfsprekend ervaren vooronderstellingen die een groep in de loop van haar bestaan heeft geleerd”.

Hij tekent hierbij gelijk aan dat een dergelijke abstracte definitie weinig bijdraagt aan het begrijpen van het begrip cultuur. En zet daarom het begrip cultuur gelijk in een breder kader:

**Zaken die te maken hebben met het voortbestaan**

Missie, strategie en doelstellingen

Middelen: structuur, systemen en processen

Metingen: systemen voor opsporing en correctie van fouten

**Zaken die te maken hebben met integratie**

Gemeenschappelijke taal en begrippen

Afbakening en identiteit van groepen

Soort gezag en onderlinge verhoudingen

Toewijzing van status en beloningen

**Dieper liggende veronderstellingen**

De relatie tussen de mens en zijn natuurlijk milieu

Het wezen van de werkelijkheid en waarheid

Het wezen van de menselijke natuur

De aard van de intermenselijke verhoudingen

Het wezen van tijd en ruimte

Hakvoort en Veenswijk (1998) definiëren organisatie cultuur als:

“Het proces en product van collectieve zingeving dat zich binnen en rondom de leefwereld van organisaties heeft ontwikkeld.”

Zij zien cultuur vanuit het perspectief van de ‘root metafoor’, cultuur als de wortels van de organisatie waarin ‘alles’ zijn oorsprong vindt.

Cameron en Ettington (1988) geven na bestudering van een aantal definities de volgende samenvattende definitie:

“Permanent stelsel van waarden, overtuigingen en veronderstellingen die kenmerkend zijn voor een organisatie en de leden daarvan.”

Van Hasselt (2002) geeft als definitie voor organisatiecultuur:

“Het stelsel van aangeleerde normen, waarden en overtuigingen dat groepen individuen in een organisatie betekenisvol achten voor het goed functioneren van een organisatie.

## *Cultuur, analyse van de definities*

### *a. individu en groep*

Is in de algemene definities nog een mogelijkheid aanwezig om te spreken over de waarden, de overtuigingen, het gedrag en de materiële objecten die bepalend zijn voor de manier van leven van een individu, bij organisatiecultuur is er altijd sprake van een groep individuen.

### *b. leren*

Schein betoogt dat cultuur bestaat uit gemeenschappelijk geleerde waarden, overtuigingen en vooronderstellingen die tot een gemeenschappelijk goed worden en, wanneer de organisatie succes blijft boeken ook vanzelfsprekend worden gevonden. Hij benadrukt dat een organisatiecultuur het resultaat is van een gemeenschappelijk leerproces. Om culturen te kunnen begrijpen en te beïnvloeden is het van essentieel belang te weten welke waarden, overtuigingen en vooronderstellingen aan dit leerproces ten grondslag leggen. Het ontbreken van inzicht leidt tot een foutieve analyse van een cultuur met als gevolg dat ook geen effectieve maatregelen kunnen worden geformuleerd om een cultuur te beïnvloeden.

### *c. product en proces*

Bovenstaande definities geven een gevarieerd beeld van het begrip cultuur en het begrip organisatie cultuur. Een aantal auteurs als Hofstede, Sanders en Nuijen, Cameron en Ettington en Van Hasselt beperken het begrip cultuur tot een product. Cultuur wordt door hen gedefinieerd als een statische situatie op een bepaald moment. Hakvoort en Veenswijk echter zien cultuur niet alleen als een situatie op een bepaald moment maar zijn van mening dat cultuur ook is aan te merken als proces. De constatering dat cultuur geen statisch product is maar kan worden beschouwd als proces vinden we ook terug bij de auteurs die dit niet expliciet in hun definitie vermelden. Zo vermelden Sanders en Nuijen bij de toelichting op hun definitie dat cultuur aan verandering onderhevig is als gevolg van zowel processen binnen de organisatie als door oorzaken van buiten af. Culturen zijn steeds meer aan verandering onderhevig. Duurde een Chinese dynastie vele eeuwen, in de tegenwoordige tijd volgen regeringen elkaar snel op en kunnen we in één mensenleven een duidelijke cultuurverandering opmerken. Een voorbeeld hiervan zijn de ontwikkelingen in de typisch Nederlandse overlegcultuur onder invloed van economische omstandigheden.

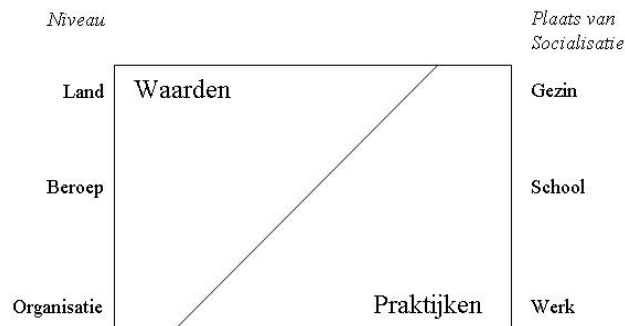
### *d. waarden, normen, overtuigingen*

Waarden worden door Macionis gedefinieerd als standaarden waaraan mensen de gewenstheid, juistheid en schoonheid afmeten, en die dienen als algemene richtlijnen voor het sociale leven. Waarden zijn individueel en worden al vroeg door kinderen geleerd. Hofstede noemt waarden gevoelens met een plus en een minpool. Ze hebben bijvoorbeeld betrekking op slecht tegenover goed, paradoxaal tegenover logisch en rationeel tegenover irrationeel. Omdat waarden al vroeg zijn aangeleerd blijven ze onbewust en onbespreekbaar. Vaak zijn ze voor buitenstaanders niet direct zichtbaar en kunnen alleen worden afgeleid uit de manier waarop mensen onder allerlei omstandigheden handelen.

Normen kunnen omschreven worden als regels en verwachtingen die in een maatschappij richting geven aan het gedrag van de leden. Normen onderscheiden zich van waarden doordat normen niet geldig zijn voor één individu maar voor een sociale groep. Een tweede punt waarop normen zich onderscheiden van waarden is dat bij waarden vaak sprake is van een hoog abstractieniveau terwijl normen meer concreet zijn.

Niet alleen individuen hanteren normen en waarden ook organisaties kennen deze begrippen. Waarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de kwaliteit van het product dat men produceert of op de manier waarop men de klant tegemoet treedt. Waarden zijn echter minder bepalend voor de organisatie cultuur dan voor cultuur in een land of volk (zie figuur 3). Hofstede stelt dat een gedeelde beleving van de dagelijkse praktijken als kern van de cultuur van een organisatie moet worden beschouwd. Onder praktijken verstaan we: gebruiken, gewoonten, gedrag, en tradities (Hofstede, 1990). Praktijken bestaan uit elementen van

cultuur die waarneembaar zijn. Dit kunnen zowel materiële als niet materiële uitingen van cultuur betreffen.



**Figuur 3, aard van cultuurverschillen (Hofstede, 1991).**

Schein benadrukt dat voor het krijgen van inzicht in de organisatiecultuur het noodzakelijk is om de aan de organisatiecultuur ten grondslag liggende basisassumpties te kennen. Onder basisassumpties verstaat hij de dieper liggende waarden en veronderstellingen die aan een organisatie ten grondslag liggen. Vaak zijn deze normen en veronderstellingen bij de oprichting van een organisatie ingebracht. Bij de overheid hangen deze basisassumpties nauw samen met de historische ontwikkelingen binnen de overheid. Het gaat daarbij om zaken als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratie en vrijheid

In de gemeentelijke cultuur zal er gezien de lange traditie die gemeenten hebben zeker sprake zijn van basisassumpties. In navolging van Hofstede kunnen we echter stellen dat de medewerkers van een gemeente steeds minder door de kernwaarden van de lokale overheid zullen worden beïnvloed. Als oorzaken hiervoor kunnen worden onder andere worden aangewezen: de korter wordende dienstverbanden, verzakelijking en individualisering. Een groot deel van de cultuur zal dan ook worden bepaald door ‘praktijken’.

Het begrip overtuiging wordt gebruikt voor de engelse term ‘belief’ dat letterlijk kan worden vertaald met ‘geloof’. Het gaat daarbij om een specifieke opvatting van een individu die bepaalde zaken voor waar of onwaar, voor goed of slecht kan houden.

*e. materiële objecten*

Alle auteurs zijn het er over eens dat een cultuur materiële objecten omvat. De architectuur en inrichting van een gebouw, de kleding van de medewerkers, de huisstijl en de auto,s van de medewerkers kunnen een uiting zijn van (organisatie-)cultuur. Deze artefacten vormen het meest oppervlakkige kenmerk van een cultuur. De cultuur binnen de gemeentelijke diensten van de gemeente Rotterdam staat bekend als één van “geen woorden maar daden”, aan uiterlijk vertoon wordt weinig aandacht besteed. Veel diensten van de gemeente Rotterdam zijn gehuisvest in kantoorpanden aan de rand van het havengebied. Deze panden zijn niet ontworpen voor de gemeentelijke diensten maar konden op een bepaald moment door de gemeente voordelig worden verworven. Dit in tegenstelling tot een groot deel van het Haagse ambtelijk apparaat dat door velen wordt beoordeeld als bureaucratisch en hiërarchisch en veel van zijn ambtenaren heeft gehuisvest in het prestigieuze als ‘IJspaleis’ betitelde stadhuis aan het Spui.

#### *f. zingeving*

Bij zingeving gaat het om de ‘waarom’ vraag. Individuen stellen zich bewust of onbewust de vraag: “waarom stel ik mijn tijd en capaciteit ter beschikking van de organisatie?” Er zijn auteurs die de mening zijn toegedaan dat zingeving en waardering vooral te maken heeft met een nastreven van de eigen belangen (Bouwen,1991). Ook auteurs als Peters en Waterman gaan er vanuit dat in succesvolle organisatie medewerkers de belangen van de onderneming en de belangen van de medewerker parallel lopen. Om de productiviteit van medewerkers optimaal te benutten dient een organisatie volgens Peters en Waterman aan de volgende aspecten aandacht te geven:

- respect voor het individu;
- geef de medewerker het gevoel dat hij een winnaar is;
- geef hem de kans om zich te onderscheiden.

Door aandacht te geven aan deze aspecten ontleend de medewerker zin aan zijn werkzaamheden en zal hij zich voor de organisatie in willen zetten, en zich aan de organisatie willen binden.

#### *g. cultuur en subculturen*

Voor sociologen is het een feit dat er culturen en subculturen bestaan. De subculturen worden onderling aan elkaar verbonden tot één cultuur door de gezamenlijke kenmerken van de subculturen. Auteurs op het gebied van organisatiecultuur negeren in veel gevallen het bestaan van subculturen, zij vinden cultuuronderzoek zo complex dat aandacht voor subculturen het beeld op een de organisatiecultuur alleen maar vertroebeld. Schein (2000) daarentegen benadrukt echter het belang van subculturen omdat in zijn visie subculturen buitengewoon functioneel en efficiënt zijn, doordat de elementen van een organisatie elk in een ander milieu succes moeten boeken. Hij stelt dan ook:

“Bij elk onderzoek van de cultuur moet men bedacht zijn op de aanwezigheid van sub-culturen en bereid zijn tot afzonderlijk onderzoek daarnaar, om zodoende te kunnen bepalen in hoeverre ze relevant zijn voor hetgeen de organisatie zich ten doel heeft gesteld.”

In het geval van een cultuuronderzoek bij een gemeente zal men zeker onderzoek moeten doen op het niveau van subculturen. Hoewel er gemeenschappelijke kenmerken te vinden zijn bij het onderdeel dat verantwoordelijk is voor de afvalinzameling en het onderdeel dat zich bezighoudt met juridische aangelegenheden is het ook zeer waarschijnlijk dat er relevante cultuurverschillen tussen deze onderdelen zullen bestaan.

Cultuurniveaus	1 geïnternaliseerd (innerlijk)	2 beleden (woorden)	3 daden (uiterlijk)
<b>Macionis</b>	Immateriële cultuur (waarden en overtuigingen) Kernwaarden (vrijheid, democratie, vooruitgang)	Materiële cultuur en gedrag	
<b>Peters en Waterman</b>	"Schared Values"		Strategie, systemen, structuur e.d.
<b>Hofstede, Sanders en Nueijen</b>	Waarden en grondbeginselen	Rituelen en helden	Symbolen
<b>Schein</b>	Onderliggende basisveronderstellingen, onbewust als vanzelfsprekend aangenomen overtuigingen, percepties en gevoelens. (uiteindelijke bronnen van waarden en handelen)	Beleden waarden, strategiën doelstellingen en filosofieën (verkondigde rechtvaardigingen)	Artefacten, zichtbare organisatie structuren en processen.
<b>Cameron en Quinn</b>	'Cultuur', onderliggende centrale waarden en veronderstellingen, gemeenschappelijke interpretaties,	'Klimaat', tijdelijke attitudes, gevoelens en percepties van individuen.	

**Tabel 2, Cultuurniveau's bij verschillende auteurs.**

*Definitie van het begrip organisatiecultuur in deze scriptie*

Uit de genoemde definities blijkt dat het begrip cultuur veelomvattend is. In de definities van organisatiecultuur zijn echter een aantal gezamenlijke kenmerken terug te vinden die de kern vormen voor de definiëring van het begrip organisatiecultuur. De essentiële kenmerken voor het begrip organisatiecultuur zijn:

- groep, een organisatie bestaat uit meer dan een persoon;
- gedrag, de cultuur bepaald het gedrag;
- leren, gedragingen worden aangeleerd door ervaringen;
- gezamenlijk, het betreft gedragingen die gedeeld worden met de andere leden van de organisatie;
- vooronderstellingen, het gedrag wordt bepaald door waarden, normen en overtuigingen;
- materieel, de cultuur komt tot uiting in de artefacten.

Gebruikmakend van de bovengenoemde elementen komen we tot de volgende definitie van het begrip organisatiecultuur:

***De gemeenschappelijke waarden, overtuigingen, normen, gewoonten en de materiële objecten die bepalend zijn voor het gedrag van de leden van de organisatie.***

Impliciet veronderstelt deze definitie dat een cultuur stabiel is, waarden en overtuigingen zijn doorgaans niet aan snelle verandering onderhevig.

In navolging van Schein stellen we dat organisatiecultuur betrekking heeft op:

Missie, strategie en doelstellingen

Middelen: structuur, systemen en processen

Prestatiemeting: systemen voor opsporing en correctie van fouten



Gemeenschappelijke taal en begrippen  
Afbakening en identiteit van groepen  
Soort gezag en onderlinge verhoudingen  
Toewijzing van status en beloningen

Schein stelt dat de dieper liggende veronderstellingen, de basisassumpties bepalend zijn voor de organisatiecultuur. Hij kent aan de oprichter van de organisatie een belangrijke rol toe bij het ontstaan van de basisassumpties. Hier is tegenin te brengen dat dit wellicht voor oude geïnstitutionaliseerde ondernemingen het geval is maar dat in de regel de opvatting van Hofstede dat de cultuur vooral bepaald wordt door de praktijken dichter bij de waarheid ligt. De organisatiecultuur wordt immers niet alleen bepaald door degene die de organisatie heeft opgericht. Externe factoren hebben een grote invloed op een organisatie, het beleid van een grote onderneming wordt eerder bepaald door de belangen van de aandeelhouders dan door de oprichter. Verder neemt de arbeidsmobiliteit toe en is het steeds minder vanzelfsprekend dat leiding en medewerkers tientallen jaren aan een organisatie zijn verbonden het ontstaan van een hechte groep wordt daardoor bemoeilijkt. Daarnaast spelen de eigen belangen en percepties van medewerkers een belangrijke rol. Deze kunnen het ontstaan van een cultuur die gebaseerd is op de basisassumpties van de oprichters behoorlijk frustreren. Dat wil niet zeggen dat basisassumpties geen rol spelen. Zo zal de cultuur van de Westlandse gemeenten die het onderwerp van deze scriptie is zeker streekeigen elementen bevatten.

Uitgangspunt voor het cultuurbegrip in deze scriptie is dat een organisatiecultuur bestaat uit subculturen. Zeker bij gemeenten die complexe organisaties zijn met een grote diversiteit aan rollen en taken is het ontstaan van subculturen evident. Bij de buitendienst van een gemeente zal een andere cultuur heersen als bij de bestuursdienst.

Het gedrag van de medewerkers is bepalend voor de organisatiecultuur. De feitelijke organisatiecultuur kan daarom afwijken van de formele organisatie cultuur. Het is te verwachten dat in de perceptie van de leiding de organisatiecultuur anders wordt getaxeerd dan in de perceptie van de medewerkers. Om tot een oordeel te komen met betrekking tot de organisatiecultuur is het noodzakelijk zowel de leiding, als de medewerkers in het onderzoek te betrekken. Tot slot kan worden gesteld dat cultuur zowel een product is als een proces, ook een cultuur die stabiel is zal onder invloed van de omstandigheden in de loop van de tijd veranderen.

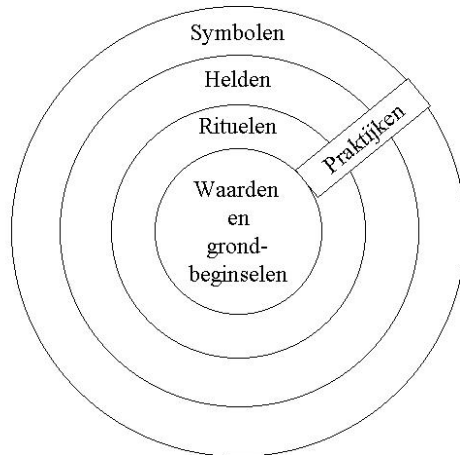
#### **2.1.4. Cultuurmodellen**

Naast een definitie van organisatiecultuur zijn er een aantal cultuurmodellen te onderscheiden. In het kort worden hier drie modellen belicht.

*Hofstede, mentale programmering.*

Hofstede omschrijft organisatiecultuur als software voor de organisatie. Naast deze software is er ook hardware verbonden aan de organisatie (gebouwen, auto's, etc.). Deze hardware is volgens Hofstede wel uitingsvorm van de cultuur maar de essentie zit hem in de software.

Deze software bestaat uit waarden en grondbeginselen, deze vormen het hart van de cultuur en zijn slechts moeilijk te veranderen en te bereiken. Om de grondbeginselen te bereiken zullen eerst de andere lagen van cultuur moeten worden gepasseerd (zie figuur 4).

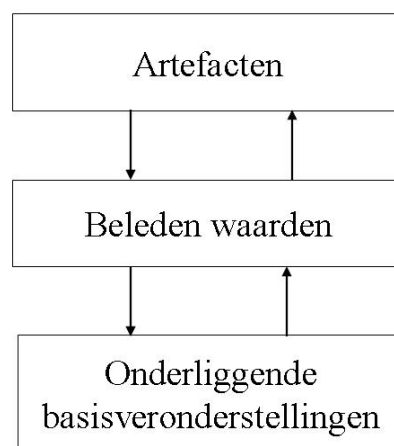


**Figuur 4, uitingsvormen van cultuur (Hofstede)**

In de opvatting van Hofstede worden de waarden en grondbeginselen vooral bepaald door de omgeving, het land of de streek waar men woont en het gezin. Dat betekent dat wanneer we de cultuur van een bedrijf in beeld willen brengen we vooral ook oog moeten hebben voor de context waarin het bedrijf opereert

*Schein, basisassumpties*

Schein heeft een deels vergelijkbare opvatting. Schein onderkent drie lagen in de organisatiecultuur.



**Figuur 5, Cultuurniveaus (bron: Schein 1985)**

In tegenstelling tot Hofstede ziet Schein de organisatie wel als een belangrijke bron voor het totstandkomen van de onderliggende basisveronderstellingen. Schein is dan ook van mening dat de beste manier om een organisatiecultuur te doorgronden bestaat uit een onderzoek binnen een bedrijf dat zich richt op de drie niveaus. Bij het totstandkomen van de organisatiecultuur dicht hij aan de oprichter van het bedrijf een belangrijke rol toe.

*Cameron en Quinn, concurrerende waarden*

Cameron en Quinn ontwierpen het model van concurrerende waarden. Zij maken onderscheid tussen inhoudsdimensies en patroondimensies. Inhoudsdimensies worden door hen omschreven als: aspecten van een organisatiecultuur die in scenario's moeten worden

gebruikt als signalen die mensen moeten helpen zich bewust te worden van de waarden van hun eigen organisatiecultuur. patroondimensies bestaan uit een cultureel profiel dat wordt gevormd door de verhouding die er bestaat tussen de inhoudsdimensies.

Cameron en Quinn hanteren de volgende inhoudsdimensies:

1. “*dominante kenmerken* van een organisatie oftewel hoe de organisatie er als geheel uitziet;
2. *stijl van leidinggeven*, en de werkwijze die overal in de organisatie is terug te vinden;
3. het *personeels management* of te wel de karakteristieke wijze waarop de medewerkers worden behandeld, alsmede de werkomgeving van het personeel;
4. het *bindmiddel* van de organisatie, oftewel mechanismen die de organisatie bijeenhouden;
5. *strategische accenten* die aangeven op welke gebieden bij de strategie vooral de nadruk wordt gelegd;
6. de *succescriteria* die bepalen wanneer iets als een overwinning wordt beschouwd en wat erkenning krijgt en beloond wordt.

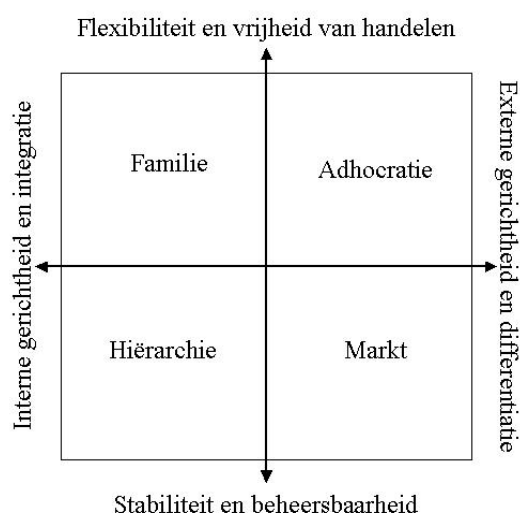
Samen weerspiegelen deze inhoudsdimensies de fundamentele culturele waarden en de impliciete veronderstellingen over de wijze waarop de organisatie functioneert. Zij weerspiegelen het ‘wezen van de dingen’ in de organisatie.”

Naast de inhoudsdimensies hanteren Cameron en Quinn een drietal patroondimensies. Dit zijn:

1. culturele sterkte, deze dimensie geeft aan in hoeverre de cultuur een bijzondere positie heeft en invloed heeft op alles dat zich binnen de organisatie afspeelt;
2. culturele congruentie verwijst naar het al of niet bestaan van subculturen in een organisatie;
3. cultuurtype verwijst naar een specifieke cultuur in de organisatie (bijvoorbeeld een vernieuwende risico nemende cultuur).

Om een beoordeling te geven van de culturele sterkte, de culturele congruentie en het cultuurtype ontwikkelde Cameron en Quinn het Organisational Culture Assessment Instrument (OCAI)

Uiteindelijk levert een classificering op basis van deze criteria een indeling op in concurrerende waarden op twee assen en vier kwadranten.



**Figuur 6, model van concurrerende waarden (Quinn en Cameron)**

### 2.1.4. Cultuur in overheidsorganisaties

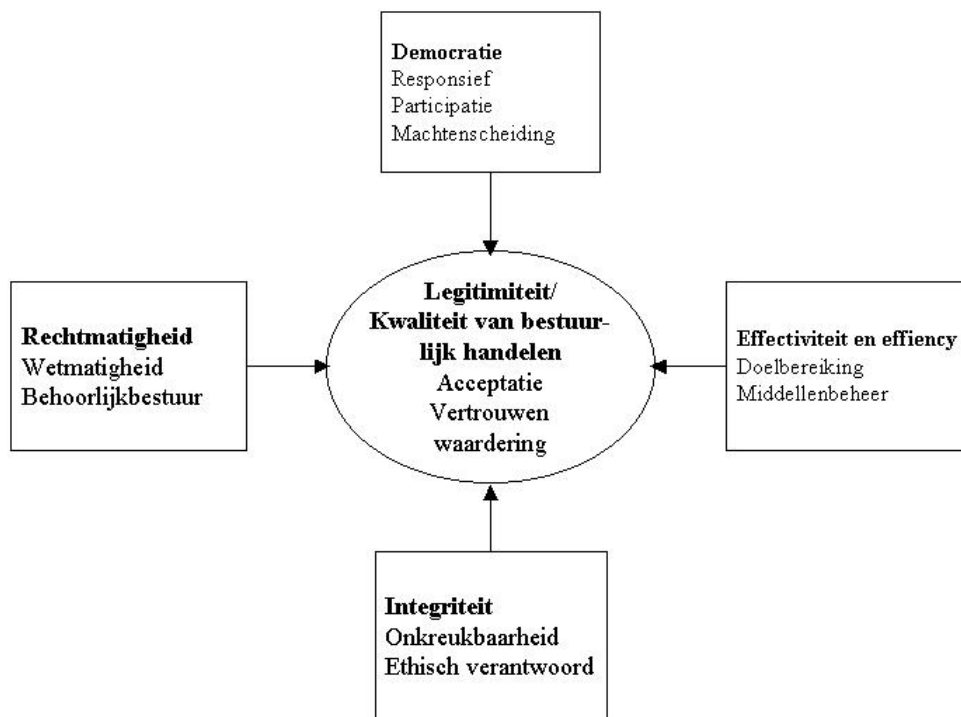
### Waarden

Onderdeel van een organisatiecultuur zijn waarden en waardencomplexen. Deze waarden en waardencomplexen vinden hun basis in de fysieke omgeving waarin de betreffende overheid functioneert en de uitvoering van de taken zoals die aan het overheidsorgaan zijn toebedeeld.

De fysieke omgeving en de historie daarvan zijn bepalend voor de identiteit van een overheidsorgaan. Zo heerst er in een Westlandse gemeente waarin middenstanders al meer dan een eeuw lang de meerderheid hebben in een gemeenteraad een heel andere cultuur dan een gemeente waarin van oudsher de PvdA de overhand heeft.

Aan de andere kant is de cultuur afhankelijk van de taken die moeten worden uitgevoerd. Voor de overheid wordt gesteld dat ze haar taken democratisch, rechtmatig effectief, efficiënt en op een integere manier moet uitvoeren. De uitvoering van haar taken berust op wet en regelgeving.

Er bestaan echter tal van spanningsvelden tussen de waarden en de rollen die de overheid heeft. Zo staan wet en regelgeving vaak een efficiënte en effectieve uitvoering in de weg. Zo kan een bezwaarschrift ingediend naar aanleiding van de habitatrichtlijn, een bouwproject voor een langere tijd stilleggen. Ook democratie en integriteit staan bij een gemeente geregeld op gespannen voet. Gemeenten verlenen diensten aan het publiek en hebben tevens een controlerende taak. Om bedrijven binnen de gemeentegrenzen te houden of te krijgen is het verleidelijk om een oogje dicht te knippen met betrekking tot de regelgeving ten aanzien van bouwen en milieu.



Figuur 7, spanningsvelden tussen waarden bij de overheid (Derksen, 2001)

### Gedrag

Hiemstra (2003) onderscheidt een aantal rollen van de overheid die een specifiek gedrag verlangen:

Rol van de gemeente	Positie van de burger	Aard van de relatie	Typering van de
---------------------	-----------------------	---------------------	-----------------

			<b>prestatie</b>
<b>Dienstverlener</b>	Klant	Dienstverlenend	Burgergericht en pro-actief
<b>Regeltoepasser en handhaver</b>	Onderdaan	Ondergeschikt	Voorspelbaar en consequent
<b>Ontwikkelaar</b>	Partner	Gelijkwaardig	Visionair en gericht op partnerschap
<b>Beheerder</b>	Gebruiker	Op afstand	Rationeel en flexibel

**Tabel 3, rollen van de overheid (naar Hiemstra, 2003)**

In de verschillende rollen kan niet worden volstaan met dezelfde set normen, waarden en gedragingen. Om te kunnen functioneren is steeds een andere set of combinatie van verschillende sets vereist. Hiemstra stelt dat het presteren van een ambtelijke organisatie van groot belang is om voor elke rol de juiste houding te kiezen. Elke rol van de gemeente vraagt om een specifieke houding en competenties. Medewerkers van een call-center moeten dienstbaar zijn en zich inleven in de vraag en positie van de burger. Medewerkers die belast zijn met het bouwtoezicht zullen een meer afstandelijke houding moeten aannemen.

### **2.1.6. Een cultuurmodel voor de overheid**

Het model van concurrerende waarden is door Cameron en Quinn ontwikkeld in een voornamelijk private omgeving. De voor de overheid specifieke waarden en gedragingen (rollen) zoals ze door Derksen en Hiemstra worden gebruikt passen echter goed in dit schema. Dit geeft weliswaar wat accentverschuivingen maar het framework van het model van concurrerende waarden blijft in tact, zodat de methode voor diagnose, interpretatie en implementatie van organisatiecultuur in hoofdlijnen kan worden gevolgd. Wanneer we het model van Cameron en Quinn bewerken met inachtneming van de waarden en de rollen van de overheid ontstaat een model dat in figuur 8 is weergegeven.



**Figuur 8, cultuurmodel voor de overheid**

*Dimensies*

Dimensies/waarden		
	Cameron en Quinn	Derksen
D1	Flexibiliteit en vrijheid van handelen	Efficiency en effectiviteit
D2	Stabiliteit en beheersbaarheid	Integriteit en betrouwbaarheid
D3	Interne gerichtheid en integratie	Rechtmatigheid, wetmatigheid en behoorlijk bestuur.
D4	Externe gerichtheid en differentiatie	Democratie (responsiviteit en participatie)

**Tabel 4, overeenkomstige waarden.**

Een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering is gebaat bij vrijheid van handelen. Integriteit en betrouwbaarheid zijn voorwaarden voor een stabiele en beheersbare situatie. De waarden rechtmatigheid, wetmatigheid en behoorlijk bestuur zijn verankerd in het openbaar bestuur. Bij het effectueren van deze waarden is de overheid gericht op het referentiekader wat zijzelf heeft gecreëerd. Cameron en Quinn noemen ook eenheid van criteria als belangrijke dimensie van deze waarde.

Voor het functioneren van de democratie is het evident dat de volksvertegenwoordigers extern gericht moeten zijn. Zij zullen signalen uit de samenleving op moeten pakken willen ze als volksvertegenwoordiger relevant blijven. De responsiviteit van het openbaar bestuur leidt onvermijdelijk tot differentiatie

## Cultuurtypen

Cultuurtypen			
	Typen Cameron en Quinn	Rollen Hiemstra	Cultuurtype overheid
C1	Familie	Beheerder	Beheer
C2	Adhocratie	Onwikkelaar	Ontwikkel
C3	Markt	Dienstverlener	Dienstverlening
C4	Hierarchie	Regeltoepasser en handhaver	Handhaving

Tabel 5, cultuurtypen.

### *a. beheercultuur*

Kenmerken van een beheercultuur zijn een sterke onderlinge cohesie tussen de medewerkers, de organisatie wordt bijeengehouden door loyaliteit en traditie. De organisatiestructuur is veelal hiërarchisch opgebouwd maar er heerst een informele sfeer. Medewerkers hebben veel met elkaar gemeen. Succes wordt gedefinieerd als een goede werksfeer en zorg voor het personeel. In afwijking van de familiecultuur waarin de klant als partner wordt gezien wordt hij door de beheerder vooral gezien als gebruiker. Het rationeel en flexibel presteren staat voorop. Medewerkers zijn vakmensen die trots zijn op het gezamenlijk geproduceerde product.

De beheercultuur komt veel voor bij gemeentelijke diensten. Vooral de traditionele diensten Gemeentewerken zijn een voorbeeld van dit cultuurtype. De medewerkers van een dergelijke dienst zijn alle technisch geschoold en zijn vaak trots op hun vak en het product dat zij leveren. Lange dienstverbanden zijn regel en er is onderling vaak een sterke cohesie. De dienst stelt jarenlang zelf de eisen vast ten aanzien van een bepaald product stelde zonder daarbij zich veel gelegen te laten liggen aan de wensen van de klant. De laatste jaren is t.o.v. dit laatste onderwerp een meer klantgerichte houding te bespeuren. Daardoor schuiven dit soort organisaties op naar de dienstverleningscultuur, door naast een onderdeel dat gespecialiseerd in de beheertaken een apart onderdeel te belasten met het oplossen van klachten en meldingen van de burger (wijkbeheer, serviceploegen).

### *c. ontwikkelcultuur*

Dynamiek en creativiteit staan hier voorop. Het nemen van risico's wordt als normaal beschouwd. Men zet zich in voor experimenten en innovaties. Vooroplopen in het aanbieden van producten en diensten zijn belangrijke succesfactoren. De organisatie bevordert individueel initiatief en geeft de mensen de nodige ruimte. De gemeentelijke ontwikkelaar werkt samen met andere partijen aan de realisatie van zijn product, hij ziet de burger, de marktpartijen en de maatschappelijke partijen als partner.

De ontwikkelcultuur binnen een gemeente vinden we vaak bij projectgroepen die als opdracht krijgen een specifiek probleem op te lossen. De projecten die samen met partners worden opgepakt kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld fysiek/ruimtelijk, sociaal of economisch terrein. Maar ook op het terrein van het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening. Deze projecten kunnen leiden tot een opvallend succes maar hebben ook een afbreukrisico. Projecten worden vaak gebruikt door bestuurders om zich te profileren. Een veelvoorkomend voorbeeld is de realisatie van een ambitieus plan voor de bouw van een nieuw bestuurscentrum of investeringen op het gebied van openbaar vervoer. Beiden blijken in de regel te duur blijkt uit te vallen of in het geval van het openbaar vervoer blijft het gebruik achter bij de prognoses (transferia, watertaxi's, tramtunnels).

### *d. dienstverleningscultuur*

De dienstverleningscultuur is de pedant van de marktcultuur in het model van concurrerende waarde. Men richt zich in deze cultuur op het effect van de inspanningen en minder op het proces of het product. De transactie met de klant staat centraal. Men stelt er eer in om de klant zo goed mogelijk van dienst te zijn. De ambitie is erop gericht om in te spelen op de vragen

en verwachtingen van de klanten. Het verbeteren van prestaties door prestatiemeting, evaluatie en bijsturing wordt gezien als normaal onderdeel van het bedrijfsproces.

Medewerkers stellen zich pro-actief op en gaan actief op zoek naar mogelijkheden hun producten meer af te stemmen op de wensen van de klant, bijvoorbeeld door vraagpatronen te onderzoeken. Het succes wordt afgemeten aan de tevredenheid van de klanten. Er is vaak sprake van individuele dienstverlening.

Een aantal elementen uit de marktcultuur, zoals gedefinieerd in het model van concurrerende waarden die te maken hebben met concurrentie en rivaliteit, ontbreken in de dienstverleningscultuur doordat de overheid in de regel te kenmerken is als monopolist.

De dienstverleningscultuur is bij gemeenten in opkomst. Dit cultuurtype is het ideaalbeeld voor de frontoffices van gemeenten. Voorbeelden van frontoffices zijn de loketfuncties zoals die zijn gerealiseerd volgens de filosofie van Overheidsloket 2000 en de serviceteams die in de buitendienst de klachten en meldingen van bewoners afhandelen.

#### *e. handhavingscultuur*

In deze cultuur bepalen wet- en regelgeving de werkzaamheden. De cultuur sluit daarbij aan en is: hiërarchisch en formeel. De organisatie is daardoor voorspelbaar en consequent. Betrouwbaarheid, integriteit en stabiliteit zijn belangrijke waarden. Burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen worden beschouwd als 'onderdanen'. Het houden van een zekere afstand tot de 'onderdanen' is functioneel. Efficiency speelt een belangrijker rol, procedures moeten soepel lopen. Succes kan worden gedefinieerd als het laten draaien van een bureaucratische motor zonder haperingen; procedures verlopen betrouwbaar, volgens planning en tegen zo laag mogelijke kosten.

Voorbeelden van afdelingen waar dit cultuurtype voorkomt zijn de sociale diensten die oneerbiedig de 'uitkeringsfabriek' worden genoemd en handhavende organisatie onderdelen als bouw- en woningtoezicht, milieu toezicht en parkeercontrole. Ook bij de financiële afdelingen en bij het onderdeel Control kunnen we deze cultuur waarnemen. Ook hier geldt weer dat er een tendens is naar een meer externe oriëntatie van voorheen hiërarchisch georiënteerde afdelingen

#### *Cultuurprofiel*

Het zal weinig voorkomen dat een organisatie of een onderdeel van een organisatie slechts de kenmerken van één cultuurtype vertoont. In de regel zullen de kenmerken van meerdere cultuurtypen terug te vinden zijn in een organisatie. De mate van aanwezigheid van de kenmerken van de verschillende cultuurtypen bepaalt het cultuurprofiel van een organisatie. Een voorbeeld hiervan is de Dienst Burgerzaken van de gemeente Den Haag. In haar brochure *Klantgerichter?* (Gemeente Den Haag, 2003) staat het volgende statement:

"Den Haag wil in 2007 bekend zijn als de meest klantgerichte gemeente van Nederland. Klantgerichtheid betekent een goede bereikbaarheid, houden aan afgesproken levertijden en een positieve houding naar de klanten toe. Klantgerichtheid is ook elektronische dienstverlening. De gemeente wil eind 2006 veel producten elektronisch kunnen aanbieden."

In het bovenstaande statement vinden we zowel kenmerken terug uit de ontwikkelcultuur als uit de dienstverleningscultuur. Het voorop willen lopen met elektronische dienstverlening en vernieuwingszin zijn kenmerken van een ontwikkelcultuur. Daarnaast vinden we ook duidelijk elementen terug uit de dienstverleningscultuur zoals het gericht zijn op de klant, door bereikbaar te willen zijn en de nadruk op betrouwbaarheid, die doorklinkt in de nadruk die er wordt gelegd op het nakomen van afspraken. Het streven naar de verbetering van het product vinden we terug in het voornemen om veel producten elektronisch te kunnen aanbieden. De door Den Haag gebruikte slogan: "*Wie de klant kent, doet het beter!*" geeft deze intentie tot verbetering nog eens duidelijk weer. Tot slot kunnen we stellen dat de dienst



burgerzaken zijn nek uitsteekt door bekend te maken de ambitie te hebben om in 2007 de meest klantgerichte gemeente te willen zijn, een kenmerk van de ontwikkelcultuur.

Tussen deze twee culturen bestaat in dit voorbeeld een logisch verband. De nadruk op de dienstverlening en klantgerichtheid is een vrij recent verschijnsel. Zonder ontwikkeling en vernieuwing zal de overheid er niet in slagen om een dergelijke cultuurverandering te bewerkstelligen.

Opmerkelijk is de verschuiving van oriëntatie in het cultuurprofiel bij gemeentelijke organisaties. Was er traditioneel een sterke oriëntatie op beheer en handhaving, nu zien we een verschuiving naar ontwikkeling en dienstverlening.

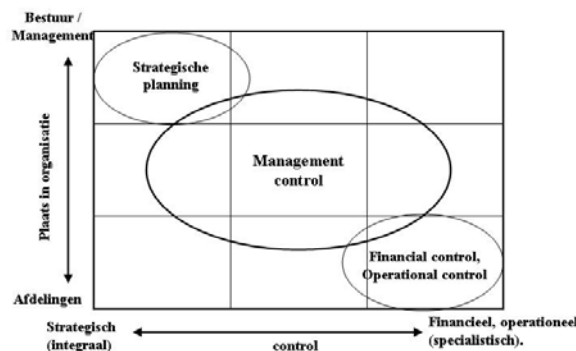
## 2.2. Management control

### 2.2.1. Management Control

Management control wordt door Anthony & Young (2003) gedefinieerd als:

“ Management control sits between strategy formulation and task control. Management control accept the goals en strategies determined in the strategie formulation process as given. It focuses on the implementation of strategies and the attainment of goals. As such, management control attempts to assure that the organisation designs effective programs and implements them efficiently”

Management control is volgens Anthony & Young te zien als de verbindende schakel tussen de strategische planning (het stellen van doelen), de operationele controle (toezicht op de uitvoering van taken) en de financial control (rapporteren aan het management). Schematisch is deze visie op management control weergegeven in figuur 9.



**Figuur 9, plaats en invloed management control (bewerkt naar Goold en Campbell, 1987)**

Anthony & Young zien management control als een essentiële activiteit die systematisch alle onderdelen van een organisatie doorlicht. Zij verbreden op dat moment het begrip management control met strategische planning, en financial - en operational control .

Het management control proces bevat in de visie van Anthony & Young een viertal fasen:

*a. strategische planning*

Deze fase omvat het opstellen van (uitvoerings-) programma's door het management. Het opstellen van deze programma's vindt plaats binnen de context van doelstellingen en strategieën die al zijn bepaald.

### *b. budgettering*

De in de strategische planning opgenomen kosten en opbrengsten worden in de budgetteringsfase toegekend aan verantwoordelijken voor de uitvoering.

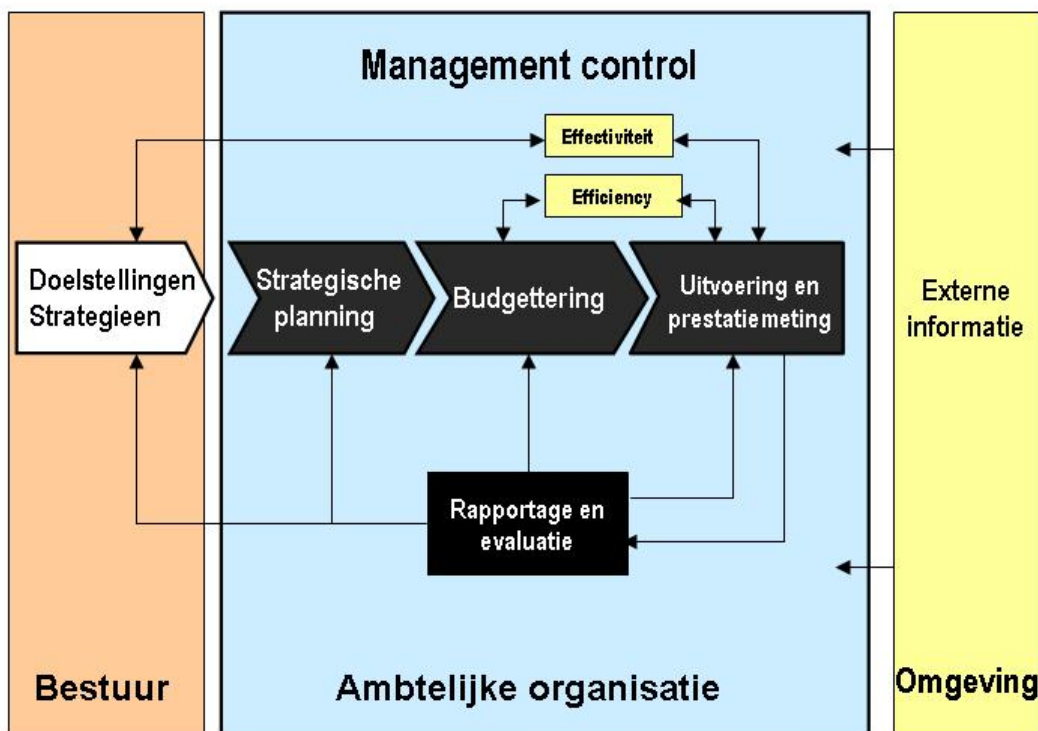
### *c. uitvoering en meting*

Tijdens de uitvoering houden de verantwoordelijken voor de uitvoering de vinger aan de pols door een registratie van de werkelijke input en output tijdens het productieproces. Deze gegevens dienen als basis voor het opstellen van toekomstige programma's en geven een beeld van de prestaties van de verantwoordelijke voor de uitvoering.

### *e. rapportage en evaluatie*

Gegevens afkomstig uit het productieproces maken het mogelijk om de geplande resultaten te vergelijken met de gerealiseerde resultaten. De rapportages die aan de hand van de verzamelde gegevens zijn opgesteld kunnen worden ingezet voor een drietal doelen:

1. sturing van de uitvoering;
2. evaluatie van de prestatie;
3. evaluatie van de programma's.



Figuur 10, management control (naar Anthony & Young, 2003)

### *Bouwstenen*

Otley (2003) stelt dat een management control systeem antwoord moet geven op de volgende vragen:

- Wat zijn de sleutelfactoren die een organisatie van cruciaal belang vindt om nu en in de toekomst succesvol te kunnen blijven functioneren en hoe volgen en meten we de prestaties op de verschillende terreinen.
- Welke prestaties wil een organisatie op elk terrein leveren, en hoe bepalen we adequate prestatiedoelstellingen.
- Welke beloningen geven we aan onze medewerkers (financieel en niet-financieel) wanneer de prestatiedoelen worden gerealiseerd. (Of het tegengestelde, wat doen we als resultaten uitblijven).

- Welke informatiestromen zijn noodzakelijk om de organisatie in staat te stellen om de prestaties op de verschillende dimensies te monitoren, te leren van ervaringen uit het verleden en de organisatie aan te passen in het licht van die ervaringen.

Een antwoord op deze vragen kan worden geformuleerd door aandacht te geven aan de volgende bouwstenen van management control:

*a. strategische planning (doelen en strategie)*

Maar al te vaak werken gemeenten met weinig concrete doelstellingen. Het gevolg hiervan is dat medewerkers geen doel hebben om zich op te focussen en persoonlijk een invulling gaan geven aan de doelstellingen. Wanneer de betreffende medewerker van functie verandert en zijn vacante plaats wordt ingevuld door een andere medewerker dan is de kans groot dat een andere invulling aan de taak wordt gegeven. Een tweede mogelijkheid is dat de politiek ad-hoc de doelstellingen invult al naar gelang de situatie van het moment. Om te kunnen presteren is het van belang eerst de prestaties te definiëren (Hiemstra 2003). Het formuleren van een strategie verزند al snel in weinig inspirerende algemeenheden zoals: “het bevorderen van de groei en bloei van de stad; niet in omvang maar in kwaliteit.” (Gemeente Schiedam, 2002). De vraag kan worden gesteld hoe formuleer ik een inspirerende en richtinggevende strategie. Duidelijk is dat de visie zoals genoemd in het voorbeeld een vertaling nodig heeft in de richting van de medewerkers. Met een centrale doelstelling of strategie is het onmogelijk om het gehele werkerterrein van een gemeente af te dekken. Per afdeling zullen meerdere doelstellingen moeten worden geformuleerd. Hiemstra haalt Bozeman en Straussman aan die stellen:

‘In the public sector, good strategy is, almost inevitable, multi-organisation strategy.

Een goede strategie biedt bestuurders en ambtenaren een kader waar ze hun doen en laten aan kunnen toetsen. Een strategische visie voor een gemeente dient de volgende elementen te omvatten:

- een inspirerende toekomstvisie;
- de doelen die de gemeente op hoofdlijnen wil bereiken, en een plan hoe men wil bereiken;
- de waarden die daarbij worden gehanteerd;
- een missie.

*b. visie op sturing*

Onder invloed van het New Public Management (NPM) zijn er de laatste jaren bij de overheid tal van financiële beheersingsmodellen geïntroduceerd (Eijkelkamp, 2003). Deze instrumenten blijken echter weinig succesvol (Bordewijk, 2000). In *Wij laten ons niet kennen* constateren Bordewijk en Klaassen dat ondanks het feit dat de geest van het NPM nu reeds 15 jaar door het openbaar bestuur waart er zelfs bij een aantal voorlopers op het gebied weinig is terechtgekomen van de invoering van nieuwe management- en sturingsmethoden.

Het niet functioneren van uit het bedrijfsleven afkomstige (financiële-) sturingsmethoden wordt geweten aan een aantal factoren:

- ‘outputsturing’ vereist homogene producten en de overheid produceert nauwelijks homogene producten;
- de overheid is een monopolist, er is nauwelijks sprake van marktwerking;
- kostprijsberekening per produkt is voor een gemeente weinig relevant omdat het gaat om ‘productmaximalisatie’ binnen een vastgesteld budget;
- duidelijke doelstellingen ontbreken;
- politiek heeft per definitie een sterk ad-hoc karakter.

Geconcludeerd kan worden dat financiële sturingstechnieken, en meer in het algemeen rationele sturingstechnieken, binnen de overheid een veel beperkter nut hebben dan bij het bedrijfsleven. Opgemerkt kan daarbij worden dat auteurs als Peters en Waterman (1982) en ook Osborne en Gaebler, de grondleggers van het NPM het belang van informele beheersings en sturingsprocessen benadrukken. Uiteindelijk is het presteren van een organisatie terug te voeren naar het presteren van de individuele medewerker. Op het moment dat de belangen van de medewerker en de belangen van de organisatie in het verlengde van elkaar liggen kan het gewenste resultaat worden bereikt met een relatief lage sturingsinspanning.

Door te appelleren aan inzet, autonomie en ondernemingsgeest wordt het belang van het rationele beheersingsproces teruggedrongen.

Rationeel beheersingsproces	Informeel beheersingsproces
Analyseren	Observeren
Plannen	Interactie
Specificeren	Testen
Controleren	Communiceren
Verklaren	Proberen
	Mislukken
	Leren
	Koers wijzigen
	Aanpassen
	Veranderen

**Tabel 6, Karakteristieken beheersingsprocessen (Sanders & Nuijen, 1999)**

Er moet een evenwicht zijn tussen de mensgerichte meer informele kant van sturing en de harde meer rationele kant van sturing (Kraak en Monks, 2003).

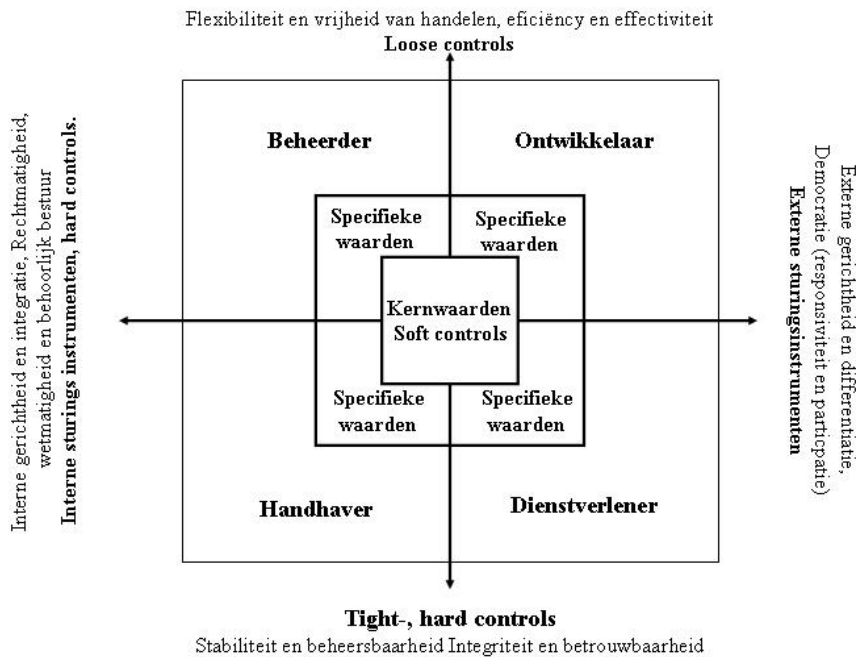
De management control functie bij een gemeente zal zich dan ook meer moeten concentreren op het gedrag van de medewerkers. Dit gedrag en het gedrag van de bestuurders bepaalt uiteindelijk de prestaties van de gemeente. Hiemstra (2003) stelt:

“Mijn veronderstelling is dat een optimaal presterende gemeente beschikt over medewerkers en bestuurders die zoveel mogelijk bijdragen aan goede prestaties’. Om de ‘juiste’ beslissingen te kunnen nemen moet de medewerkers en bestuurders kunnen beschikken over de juiste informatie en moet er een prikkel zijn om die beslissingen te nemen die in lijn zijn met de organisatie doelen.”

Prikkels die het nemen van de juiste beslissingen stimuleren, kunnen van binnen en buiten de organisatie komen. In de literatuur worden deze prikkels aangeduid als ‘controls’ (Hofstra, 1999). Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen ‘hard controls’ en ‘soft controls’. De soft controls zijn mensgericht en vinden aansluiting bij het informele beheersingsproces. De hard controls zijn gericht op het product, kwalitatieve en kwantitatieve gegevens en bestaan uit de instrumenten afkomstig uit de P&C-cyclus zoals bijvoorbeeld begrotingen, management rapportages en de jaarrekening. Onder soft controls vallen normen, waarden, informatie, communicatiesystemen en beloningssystemen.

Een ander onderscheid dat wordt gemaakt is dat tussen ‘tight controls’ en ‘loose controls’.

Tight controls laten geen speelruimte, er is weinig ruimte voor een eigen interpretatie, tight controls liggen in de regel voor een langere periode vast. Loose controls bieden wat meer ruimte voor een eigen interpretatie en veranderingen zijn bespreekbaar. In de figuur 11 is de relatie tussen de controls en de cultuurtypen in beeld gebracht.



**Figuur 11, cultuurtypen en controls**

Algemene sturingsinstrumenten zijn: kernwaarden en specifieke waarden. Omdat interventies die gedragsverandering moeten bewerkstelligen aangrijpen op het individu zijn ook de soft-controls gerangschikt onder de algemene sturingsinstrumenten. De hard controls zijn gericht op de kwaliteit en kwantiteit van producten en diensten en hebben daardoor een relatie met de beheerder, dienstverlener en de handhaver.

Welke instrumenten moeten worden ingezet om een organisatie te sturen of te beheersen hangt af van de doelstellingen die een organisatie nastreeft. Wil men een verandering in houding en gedrag bewerkstelligen dan zal men vooral de soft controls inzetten. Is de situatie intern en extern stabiel, de hard controls liggen in dat geval meer voor de hand. Bij een sterke externe gerichtheid hebben externe sturingsinstrumenten de voorkeur, zij geven het best aan hoe de omgeving de prestaties van de organisatie beoordeeld. Er zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen de controls en de doelen van de organisatie. In een situatie waarin zowel de overheid als de omgeving waarin die overheid opereert voortdurend in beweging is zal de overheid zich niet kunnen beperken tot de inzet van een beperkt aantal sturingsinstrumenten. De navolgende bouwstenen dragen er aan bij dat medewerkers de 'juiste' beslissingen kunnen nemen.

*c. beslisbevoegdheden, verantwoordingsstructuur.*

Uitgangspunt voor het bepalen van de verantwoordingsstructuur zijn de werkprocessen.

Om in de organisatie te kunnen sturen is het belangrijk om in de organisatie aan afdelingen beslisbevoegdheden en verantwoordelijkheden toe te kennen. De vraag moet worden gesteld: "wie is in een bepaalde fase van het werkproces waarvoor verantwoordelijk?" Het moet voor iedere afdeling of individuele medewerker duidelijk zijn wat zijn/haar rol is in de werkprocessen. Anthony (2003) gebruikt de term 'responsibility centers'. Een belangrijk criterium om te bepalen of verantwoordelijkheden kunnen worden gedelegeerd is de vraag of het prestatieniveau kan worden beoordeeld en beïnvloed. Als het voor een hoger niveau niet mogelijk is om de prestaties te beïnvloeden, dan is het niet verstandig om de beslisbevoegdheden te delegeren. Per afdeling moet dus worden bezien of er kan worden gedelegeerd.

*d. meetinstrumentarium*

Op het moment dat bevoegdheden worden gedelegeerd ontstaat de noodzaak tot het meten van de prestaties. Om deze prestaties in beeld te krijgen moet een methode worden ontwikkeld om de prestaties in beeld te brengen. Het meten van prestaties heeft niet als enige functie dat een oordeel kan worden gevormd over de geleverde prestatie. De Bruijn (2001) noemt een viertal functies van prestatiemeting:

- transparantie.

Prestatiemeting schept duidelijkheid. Er kan een relatie worden gelegd tussen input en output.

- leren

Doordat er duidelijkheid komt over de prestaties van een organisatie is een organisatie in staat om succes van falen te onderscheiden. Er kan geanalyseerd worden wat er fout is gegaan en er kan worden aangegeven waar verbeteringen mogelijk zijn.

- oordelen

De leiding kan op grond van de gemeten prestaties een oordeel vellen over het functioneren van de organisatie

- afrekenen

Het oordeel van de leiding kan uitmonden in positieve of negatieve vorm van beloning van diegene die verantwoordelijk is voor de prestatie.

#### *e. bepaling van prestatiedoelstellingen*

Prestatiedoelstellingen moeten aan de medewerkers helderheid verschaffen over wat van hen wordt verwacht. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen wat gewenst is en wat mogelijk is. Op het moment dat prestatiedoelstellingen te hoog worden ingezet werken ze demotiverend. Het heeft daarom de voorkeur om de doelstellingen in overleg met de medewerkers vast te stellen.

Bij tegenstrijdige doelen moet een duidelijke keuze wordt gemaakt. Een snelle service en lage kosten voor de dienstverlening kunnen met elkaar in tegenspraak zijn. Voor de medewerkers moet duidelijk zijn waar de prioriteit ligt, bij de afhandelingsnelheid of bij minimalisering van de kosten.

Voor het bepalen van de prestatiedoelstellingen kunnen zowel interne als externe maatstaven worden gebruikt. Zo kan een gemeente de mening van de burger vragen over de verhouding tussen afhandelingsnelheid en kosten van de dienstverlening. Op deze wijze versterkt een gemeente de legitimiteit van haar handelen.

Bij de bepaling van de prestatie moet worden aangegeven welke producten en diensten er moeten worden geleverd, wat de kwaliteit en kwantiteit van deze producten en diensten moet zijn (output), en welk bedrag er beschikbaar is om de producten en diensten tot stand te brengen. Daarnaast moet ook worden aangegeven welk effect men beoogt met de realisatie van een product of dienst (outcome).

Omdat de overheid bij de het tot stand brengen van producten soms sterk afhankelijk is van producten is het noodzakelijk om de meting niet alleen te richten op output of outcome maar ook op het proces. Soms gaat het om de vraag of de gemeente haar verantwoordelijkheid heeft genomen. Het kan zijn dat het product (b.v. een veilige woonomgeving) niet wordt gerealiseerd terwijl de gemeente haar taken wel goed heeft uitgevoerd, maar dat een andere partij (b.v. een woningbouwvereniging) verstek heeft laten gaan. In een dergelijk geval kan een procesmeting relevante informatie opleveren.

#### *f. belonen*

Een kenmerk van succesvolle organisaties is dat ze hun missie en doelstellingen communiceren naar alle lagen in de organisatie. De medewerkers weten welke normen en waarden er gelden in de organisatie. Voor de medewerkers is het dan duidelijk wanneer ze handelen in lijn met de doelstellingen van de organisatie ook in situaties waarin geen standaard werkwijze is voorgeschreven.

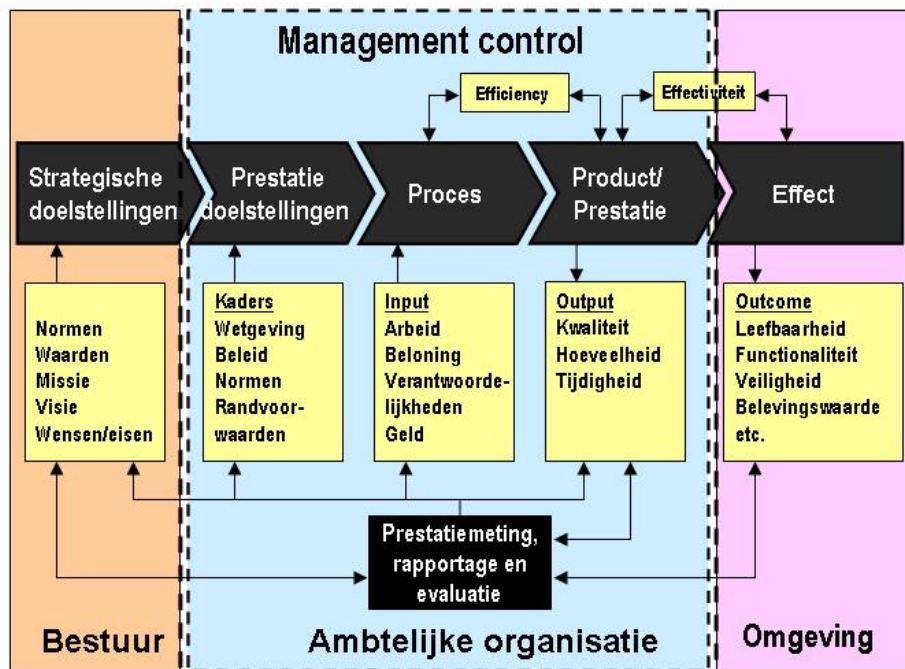
Wanneer een organisatie erin slaagt om haar doelstellingen te verwezenlijken en het voor de medewerkers duidelijk is wat hun aandeel in het succes is, dan ontstaat het idee dat men in een succesvolle organisatie werkt. Door juist die activiteiten te belonen die het door de organisatie gewenste gedrag kenmerken bevordert men de gewenste organisatiecultuur. Het bepalen van adequate beloningsmaatstaven is de basis voor een goed werkend systeem van prestatiebeloning. Op het moment dat er geen duidelijke maatstaven zijn, of medewerkers zelf niet in staat zijn om hun prestaties te beïnvloeden, is het inadequaaf om een systeem van prestatiebeloning in te voeren.

*g. informatiestructuur (informereren, registreren, rapporteren evalueren)*

Prestatie informatie moet zich niet beperken tot financiële informatie. Kwaliteit, kwantiteit, tijdigheid en klanttevredenheid zijn ook items die een beeld van de geleverde prestatie geven. Wanneer bij herhaling blijkt dat geformuleerde prestatiedoelstellingen niet worden gerealiseerd zal men moeten nagaan wat hiervan de reden is. De reden kan ook te vinden zijn buiten het productieproces, wellicht zal de strategie moeten worden aangepast of zijn de doelstellingen niet realistisch.

Samenvattend kan worden gesteld dat een raamwerk voor management control de volgende bouwstenen bevat:

- het bevat een visie op beheersing en sturing;
- het is in evenwicht met de waarden en doelstellingen van de organisatie;
- het bevat een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- het richt zich op sleutelfactoren voor succesvol functioneren;
- het bevat zowel interne als externe beheersings- en sturingsinstrumenten;
- het is gericht op financiën, producten en diensten, processen en effecten;
- het is gericht op kwaliteit, kwantiteit, tijdigheid, klanttevredenheid etc.;
- het omvat zowel de eenvoudig als de moeilijk te meten prestaties;
- het omvat adequate prestatiedoelstellingen;
- het omvat een systeem van prestatiebeloning;
- het betreft naast managers, medewerkers en omgeving bij het bepalen van het instrumentarium en de prestatie maatstaven;
- het omvat een doeltreffend systeem van informatievoorziening.



Figuur 12, bouwstenen management control

### 2.3. Cultuur en control

“Een cultuur zetelt diep, bestrijkt een groot terrein en is stabiel. Als u de cultuur niet beheerst, beheerst de cultuur u wel; en dan hebt u misschien niet eens in de gaten in hoeverre dat gebeurt.” (Schein, 2000)

“Culturen verschillen van elkaar in de mate waarin ze er van uitgaan dat de mens van nature goed of slecht is, en in de mate waarin zij aannemen dat de menselijke natuur vast staat dan wel vatbaar is voor verandering. Een groot gedeelte van wat wij vandaag de dag command-and-controlsystemen noemen vinden hun oorsprong in de veronderstelling dat mensen niet te vertrouwen zijn. Anderzijds zullen managers die er van uitgaan dat hun personeel wel kan worden vertrouwd en hun eigen doelstellingen koppelen aan die van de organisatie, meer delegeren, meer als leraar en coach functioneren en hun personeelsleden helpen stimulansen en controlemiddelen te bedenken die zij dan zelf zouden bewaken.” (Schein, 1999).

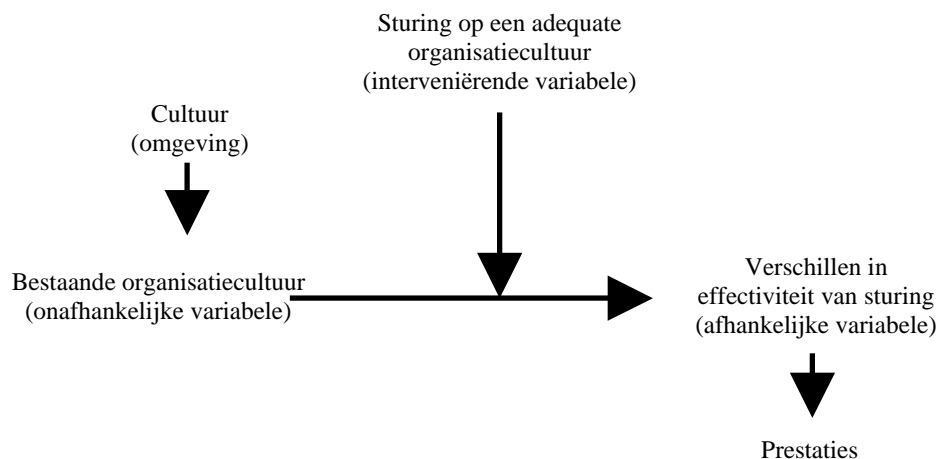
Kotter en Heskett (1995) deden onderzoek naar het verband tussen prestaties en de organisatiecultuur bij 207 ondernemingen. Zij geven in vier punten weer wat het belang en de kracht is van de organisatiecultuur:

- a. *Een organisatiecultuur kan een aanzienlijk effect hebben op het presteren op de lange termijn.* Een extern gerichte cultuur die gericht is op de belanghebbenden bij de organisatie (klanten, aandeelhouders en werknemers) en op het leiderschap op alle niveaus levert significant betere prestaties op dan een cultuur waarin deze elementen gemist worden.
- b. *In dit decennium zal de organisatiecultuur waarschijnlijk nog een belangrijkere factor worden dan in het vorige decennium.* Organisationsculturen veranderen maar langzaam. De omgeving waarin een organisatie functioneert, verandert steeds sneller. De organisatiecultuur wint daardoor als remmende factor aan betekenis.



- c. *Bedrijfsculturen die het presteren in de weg staan zijn niet zeldzaam. Ze ontwikkelen zich makkelijk, zelfs in organisaties met veel redelijke en intelligente medewerkers. Culturen die inadequaat gedrag bevorderen ontstaan als vanzelf. Wanneer deze culturen eenmaal zijn geworteld zijn ze moeilijk te veranderen. Onder andere doordat deze cultuur voor de medewerkers zelf vrijwel onzichtbaar is en doordat het moeilijk is om bestaande machtsstructuren aan te tasten.*
- d. *Hoewel moeilijk te veranderen, kunnen bedrijfsculturen prestatieverbeterend worden gemaakt. Zo'n verandering is complex, kost tijd en vereist leiderschap. Dat leiderschap moet dan wel worden gestuurd door een realistische visie op cultuur en op hoe cultuur prestaties kan verhogen.*

Tussen cultuur en control zijn een aantal relaties te leggen. Van Nimwegen (1989) stelt dat samenhang tussen wijze van besturing, de organisatiestructuur en de cultuur van belang is als “fundament voor de verdere ontwerpspecificaties van de informatiehuishouding”, die een centrale rol speelt bij P&C. De organisatiecultuur kan worden beschouwd als een instrument om de prestaties te beïnvloeden. Anderzijds kan worden geconstateerd dat de organisatiecultuur van invloed is op de effectiviteit van de interventies die we in de organisatie plegen. In de onderstaande figuur worden de relaties weergegeven.



**Figuur 13, relaties tussen organisatiecultuur, sturing en prestaties**

Achtereenvolgens zal op de volgende punten worden ingegaan:

- prestaties van de overheid;
- organisatiecultuur en prestaties;
- organisatiecultuur en managementopvattingen.

### 2.3.1. Prestaties van de overheid

Prestaties van non-profit organisaties worden gemeten aan de mate waarin ze bijdragen aan het publieke welbevinden. Deze bijdrage is vaak niet exact vast te stellen daardoor is het moeilijk de prestatie van een non-profit organisatie te meten. De relatie tussen kosten en opbrengsten is vaak moeilijk te leggen. En ook is de omvang van de opbrengst vaak moeilijk te bepalen (b.v. hoeveel ‘veiligheid’ heeft een bepaalde investering opgebracht).

Ondanks het bovenstaande is het de taak van het management om de aan hen ter beschikking staande middelen effectief en efficiënt in te zetten.

Gemeenten zijn voor hun voortbestaan niet afhankelijk van winst. Daarom zijn goede systemen van management control nog meer noodzakelijk dan in het bedrijfsleven. Bij de beoordeling van de prestaties van een bedrijf speelt vooral de behaalde winst een rol. Afhankelijk van de financiële resultaten stijgt of daalt de beurswaarde van een onderneming. Duurzaam en ethisch ondernemen spelen bij de beoordeling van een onderneming slechts in de marge een rol. Het presteren van de overheid kan echter vanuit verschillende perspectieven worden beoordeeld. Beoordelen we haar op effectief en efficiënt realiseren van doelstellingen of moeten we juist letten op het democratische gehalte van de besluitvorming?

Om te presteren moet de overheid in de verschillende rollen die zij heeft verschillende prestaties leveren. Een overheid presteert pas goed wanneer zij in al die rollen een goede prestatie levert. Hiemstra (2003) stelt dat prestaties van de gemeente in algemene zin niet bestaan.

### **2.3.2. Relaties tussen organisatiecultuur en prestaties**

Kotter en Heskett (1995) onderscheiden een drietal zienswijzen met de daarbij behorende cultuurtypen die invloed hebben op het presteren. Zij spreken over een sterke cultuur, een passende cultuur en een adaptieve cultuur.

#### *Sterke van een cultuur*

In een sterke cultuur streven de leden van een organisatie dezelfde doelen na. Algemeen wordt in de literatuur aangenomen dat een dergelijke organisatie uitstekend presteert. Sterke culturen leiden tot betere prestaties doordat ze kunnen functioneren zonder een uitgebreid bureaucratisch apparaat. In het onderzoek van Kotter en Heskett wordt echter maar een zwakke correlatie aangetroffen tussen een sterke cultuur en prestatie.

#### *Passende cultuur*

Om te kunnen presteren is het van belang dat er overeenstemming bestaat tussen de organisatiecultuur en de context waarin een organisatie verkeert.

Donaldson en Lorsch onderkennen na het bestuderen van een aantal bedrijven de volgende patronen:

- a. Sterke oprichters zijn van belang bij het vestigen van een ondernemingscultuur die zowel intern consistent is alsook zinvol in het licht van de feitelijke omgevingsvoorwaarden;
- b. Deze culturen helpen managers bij het nemen van beslissingen, doordat de cultuur helpt om het besluitvormingsproces eenvoudiger en consistent te maken en het beter te laten aansluiten bij de bedrijfstak waarin het bedrijf verkeert;
- c. Als de omgeving niet veranderd kan een onderneming tientallen jaren succesvol blijven voortbestaan met minimale verandering van de organisatiecultuur;
- d. Als de omgeving verandert en de organisatiecultuur mee verandert gaat deze verandering vaak te langzaam om een prestatiedaling te voorkomen.

Vanuit het gezichtspunt van overeenstemming tussen cultuur en context dient de cultuur dus een bepaalde flexibiliteit te bezitten. Een 'sterke' cultuur kan in dit perspectief een nadeel zijn.

#### *Adaptieve culturen*

Bij deze zienswijze van de adaptieve cultuur benadrukt men dat een cultuur een positieve invloed heeft op de prestaties wanneer het aanpassingsvermogen van de cultuur goed

ontwikkeld is. Culturen die leiden tot een optimale aanpassing van de organisatie aan zijn omgeving leiden tot betere prestaties. Een externe gerichtheid is een kenmerk van een dergelijke cultuur

In een adaptieve cultuur gaat men risico's niet uit de weg, heerst er vertrouwen en stelt men zich pro-actief op. Men wil er alles voor doen om de organisatie tot een succes te maken, verandering en innovatie worden verwelkomd.

Geen van de bovenstaande zienswijze geeft een compleet verband tussen cultuur en prestatie. Wel geven de drie perspectieven samen een kader om de invloed van de organisatiecultuur op het presteren van de organisatie te analyseren. Kotter en Heskett komen tot de conclusie dat de drie zienswijzen niet tegenstrijdig zijn maar elkaar juist aanvullen.

#### *Adequate culturen*

Een organisatiecultuur is adequaat als hij ondersteuning geeft aan het bereiken van de doelen die de organisatie nastreeft en leidt tot prestatieverbetering. Per definitie bestaat 'de' adequate cultuur niet. Afhankelijk van de doelen die een organisatie zich stelt kan de adequate cultuur een andere zijn.

#### *Disfunctionele cultuur*

Kotter en Heskett komen na bestudering van de geschiedenis van een twintigtal Amerikaanse ondernemingen tot de conclusie dat er ook organisatieculturen kunnen ontstaan die het disfunctioneren bevorderen. Een van de factoren die het ontstaan van een disfunctionele cultuur bevorderen is de aanwezigheid van een monopolypositie. Het ontbreken van concurrentie leidt tot grote organisaties waar het management is gericht op structuren, systemen en budgetten. Men is sterk intern gericht en er is weinig oog voor visie, strategieën, cultuur en inspiratie.

Bij monopolistische organisaties blijken in de regel de volgende componenten bouwstenen van een ongezonde cultuur:

- arrogante houding;
- verwaarlozing belangen van klanten en medewerkers;
- afwijzing van leiderschap en verandering.

### **2.3.3. Organisatiecultuur en management opvattingen**

#### *Leiderschap*

Leiderschap onderscheidt zich van management doordat het meer gericht is op het bewerkstelligen van veranderingen en minder gericht is op de productie. Selznick (1984) geeft aan dat er een hechte relatie ligt tussen het leiderschap en het karakter van een organisatie. Sleutelvaardigheden die leiders moeten beheersen zijn volgens Selznick:

- definiëren van de missie en de rollen van de institutie;
- overeenstemming creëren tussen het karakter van de organisatie en de doelen die men wil bereiken;
- verdediging van de waarden en identiteit van de institutie;
- het in balans brengen van tegenstrijdige interne belangen en het behouden van de koers.

Bij de realisering van de bovengenoemde taken biedt het cultuurmodel voor de overheid een handvat:

- het model geeft de rollen weer;
- beoordeelt of een bepaald cultuurprofiel functioneel is ten opzichte van de rol die moet worden vervuld; brengt bijbehorende waarden in beeld;

- plaatst concurrerende belangen tegenover elkaar.

Hiemstra (2003) stelt dat voor het inrichten en ontwikkelen van een hoog presterende gemeente de kwaliteit van het leiderschap cruciaal is. Hij verbindt daarbij het leiderschap niet aan een bepaalde positie, maar aan een proces of activiteit waaraan meerdere personen deelnemen. Hij citeert hierbij Stewart (1990):

“Leadership is seen as a process of development involving many people, a function that operates within a group-not a property of a single individual but an activity in which many can participate.”

Om leiderschap vorm te geven in een organisatie is het noodzakelijk om de leiderschapsrol niet te beperken tot de top van de organisatie, maar te laten vervullen door medewerkers in de gehele organisatie.

### *Management hervormingen*

De afgelopen decennia zijn de opvattingen over management bij de overheid sterk gewijzigd. Onder druk van de politiek die kosten wil besparen en de legitimiteit van de overheid wil vergroten (Pollitt, 2000) hebben tal van hervormingen in het overheidsmanagement plaatsgevonden. De overheid moet van een logge monopolist omgevormd worden tot een compacte, flexibele en klantgerichte organisatie. Osborne en Gaebler komt de eer toe de grondleggers te zijn van het New Public Management (NPM). Zij bouwen voort op principes die eerder voor met name de private sector door management goeroes als Drucker en Peters & Waterman zijn geformuleerd. Uitgangspunt voor het NPM is dat de overheid moet sturen en niet moet roeien.

**Catalytic government**, de overheid moet sturen in plaats van roeien; de overheid moet niet alle dingen zelf willen doen, maar er voor zorgdragen dat die via anderen gedaan wordt (scheiding beleid en uitvoering).

**Community-owned government**, de overheid moet de mensen een stem geven in de diensten die hun worden aangeboden.

**Competitive government**, de overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening.

**Mission-driven government**, de overheid moet zich door haar missie en niet door missiven laten leiden; niet regels en procedures maar doelen moeten richtinggevend zijn.

**Results-oriented government**, de overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen.

**Customer-driven government**, de overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie.

**Enterprising government**, de overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan; dat kan door het zoeken van sponsors of door tegen betaling bijzondere wensen van de klant uit te voeren.

**Anticipatory government**, de overheid moet investeren in preventie; een prikkel hiertoe is organisaties die besparingen realiseren, een deel van efficiencywinst te laten behouden.

**Decentralizing government**, de overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren.

**Market-oriented government**, de overheid moet zoveel als mogelijk en wenselijk is het marktmechanisme in haar organisatie introduceren.

### **Tabel 7, principes van het NPM (naar Osborne en Gaebler, 1992)**

Pollitt (2000) en met hem vele anderen constateren dat een decennium lang NPM weinig effect heeft gesorteerd. Hij geeft aan dat er een kloof gaapt tussen woorden en daden en tussen de beleving aan de top en de ervaringen op de werkvloer. De kloof is zo breed dat er aanleiding wordt gegeven voor scepticisme en cynisme. Toch lijken bestuurders niets te leren van het feit dat modieuze managementmethoden weinig effect sorteren. De stroom ‘nieuwe’ management methoden lijkt vrijwel niet in te dammen. Een recente hype op dit gebied is de aandacht voor

planning & control. Enkele recente andere voorbeelden zijn: competentie management, kennismanagement, resultaatgericht management, vraagsturing, BSC en INK.

Volksvertegenwoordigers demonstreren hun daadkracht aan de kiezer door (op papier) nieuwe methoden van sturen en werken te introduceren. In de regel worden deze methoden domweg gekopieerd uit het bedrijfsleven of van andere overheden. Zoals eerder genoemd komt het zelden tot een succesvolle implementatie en blijven in vrijwel alle omstandigheden de resultaten uit.

Voor het ontbreken van resultaten kunnen de volgende oorzaken worden aangewezen:

- heldere probleemanalyse ontbreekt, het verband tussen de verandering en het op te lossen probleem is niet duidelijk, de gebruikte termen als vraaggericht werken, resultaatgericht management, competentie management, matrixorganisaties etc. dulden echter geen tegenspraak, je maakt je ongeloofwaardig wanneer je als bestuur of management niet meegaat met de vernieuwingen ;
- er wordt geen maatwerk geleverd, er wordt gestreefd naar grote verandering terwijl een ingrediënt voor een succesvolle verandering juist het scheppen van omstandigheden waarin veel kleine verbeteringen mogelijk zijn een voorwaarde is;
- implementatie vindt niet plaats, vaak blijft het bij retoriek en veranderd er feitelijk niets, er is slechts sprake van 'window dressing'. Een van de oorzaken van de gebrekkige implementatie is het gebrek aan communicatie;
- veranderingen worden niet in samenhang aangepakt, het heeft bijvoorbeeld alleen zin om een P&C instrumentarium in te voeren wanneer medewerkers vervolgens ook op hun gedrag worden aangesproken;
- er wordt onvoldoende aandacht besteed aan het bereiken van de beoogde gedragsverandering en of deze gedragsverandering wel haalbaar is.

Naar aanleiding van de bovenstaande constatering kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan om te komen tot een effectieve sturing/interventie:

- baseer interventies op een heldere probleemanalyse;
- streef niet naar grote veranderingen maar heb oog voor detail;
- heb oog voor de samenhang tussen de verschillende aspecten;
- besef dat daadwerkelijke verandering gedragsverandering inhoudt;
- investeer in communicatie, zorg voor feedback.

#### *Cultuurmodel en de effectiviteit van veranderingen*

Om een beeld te krijgen van mogelijke oorzaken die leiden tot het mislukken van de invoering van nieuwe managementmethoden. Die zouden moeten leiden tot een turnaround, confronteren we de principes van het NPM met de vier cultuurtypen en analyseren we of het waarschijnlijk is dat deze principes een bijdrage aan prestatieverbetering leveren.

Voor elk cultuurtype is nagegaan (zie bijlage) welke kenmerken van het cultuurtypen passend zijn bij de principes van het NPM en welke kenmerken disfunctioneel zijn bij de invoering van het NPM. Samenvattend wordt het volgende geconcludeerd:

cultuur	score	functionaliteit t.o.v. NPM
Beheercultuur	4,5	Disfunctioneel
Ontwikkelcultuur	6	Neutraal
Dienstverleningscultuur	7,5	Functioneel
Reguleringscultuur	1	Zeër disfunctioneel

legenda	
score	omschrijving
0-2	zeer disfunctioneel
2-4	disfunctioneel
5-6	neutraal
7-8	functioneel
9-10	Zeër functioneel

#### *a. beheercultuur*

Gemiddeld kan worden gesteld dat de beheercultuur disfunctioneel is ten opzichte van het NPM. Op het eerste gezicht lijkt dit een onwaarschijnlijke conclusie. De beheercultuur vinden

we toch vooral bij de uitvoerders van het beleid, bij 'de fabriek'. Hier zal -zo schijnt het- een ondernemende, bedrijfsmatige aanpak toch het best tot zijn recht moeten komen.

Een nadere beschouwing leert, evenals de ervaring, echter anders. De beheercultuur is sterk intern gericht op het realiseren van een product. De burger wordt gezien als gebruiker en hij staat op afstand. De beheerder is eerder geneigd om invloed en werk naar zich toe te trekken (public choice) dan tot het afstoten van taken en verantwoordelijkheden.

Competitie en markt vormen een bedreiging voor de autonome positie van de beheerder. Vraaggericht werken en het leveren van maatwerk aan de klant verstoren een efficiënte bedrijfsvoering, de homogeniteit van het product wordt aangetast.

Vanuit de beheercultuur gezien zijn er ook positieve elementen aan het NPM te ontdekken. Het afstoten van een aantal uitvoerende taken kan ook worden gezien als een methode om de regie meer in handen te krijgen. Een alternatieve financiering kan leiden tot een hoger beschikbaar budget en daarmee de mogelijkheid om een beter product te financieren. Zeker het principe van anticipatory-government zal de beheerder aanspreken. Meer zorg voor een product leidt uiteindelijk tot een lagere kostprijs en een beter product.

#### *b. ontwikkelcultuur*

De ontwikkelcultuur kan als neutraal worden geclassificeerd ten opzichte van het NPM, maar neigt meer naar functioneel dan naar disfunctioneel. De oorzaak hiervan is dat de ontwikkelcultuur extern is gericht. Samenwerking, creativiteit en vernieuwing zijn sleutelwoorden. De buitenwereld wordt niet gezien als een bedreiging maar als een bron van mogelijkheden. Ontwikkelaars houden zich per saldo meer met beleid bezig dan met de uitvoering. Regelgeving en procedures belemmeren slechts de creativiteit. Competitie daagt de creativiteit uit en vraagt om het nemen van risico's.

Marktwerking kan een bedreiging zijn voor creativiteit en vernieuwing als de vraag tot norm wordt verheven.

#### *c. dienstverleningscultuur*

Het zal geen verbazing teweegbrengen wanneer geconcludeerd wordt dat de dienstverleningscultuur de meest functionele cultuur is ten opzichte van het NPM. Pro-activiteit en vraaggerichtheid staan hier hoog in het vaandel. De dienstverleningscultuur is vooral extern gericht. Deze kenmerken vinden aansluiting bij tal van principes van het NPM. Competitie zet aan tot het leveren van een zo goed mogelijk product en de marktwerking zorgt ervoor dat die producten worden geleverd waarnaar vraag is. Hier zit echter wel een keerzijde aan. Producten waarnaar weinig vraag is zoals openbaar vervoer in dunbevolkte gebieden, kunnen wel van cruciaal belang zijn voor een bepaalde, zij het beperkte doelgroep.

#### *e. handhavingscultuur*

De reguleringscultuur is zeer disfunctioneel ten opzichte van het NPM. Hierarchie verhoudt zich zeer slecht met samenwerking, decentralisatie, marktwerking en competitie. De burger wordt vanuit de reguleringscultuur gezien als onderdaan. Dit staat haaks op de principes van het NPM. Maar het gaat niet alleen om de hiërarchie. Rechtmatigheid, wetmatigheid en integriteit staan vaak op gespannen voet met de principes van het NPM. Het anticipatory government is een van de weinige principes die aansluiting vindt bij de reguleringscultuur. Het principe voorkomen is beter dan genezen is ook hier van toepassing.

#### *Conclusies*

Is de retoriek van managementopvattingen als het NPM wellicht aansprekend en lijken er op het eerste gezicht goede toepassingsmogelijkheden in de publieke sector, de implementatie van dergelijke managementopvattingen stuit op problemen. Dit blijkt uit de praktijk maar kan ook afgeleid worden uit de confrontatie van het cultuurmodel met de managementopvatting.

Door een confrontatie tussen het cultuurmodel en de principes van het NPM is het mogelijk de functionele en disfunctionele principes ten opzichte van een bepaald cultuurtype te

bepalen. Zo biedt de dienstverleningscultuur tal van overeenkomsten met het NPM terwijl de reguleringscultuur die overeenkomsten nauwelijks kent. Het cultuurmodel blijkt een analysekader dat bruikbaar is bij het voorspellen van de werking van bepaalde managementopvattingen.

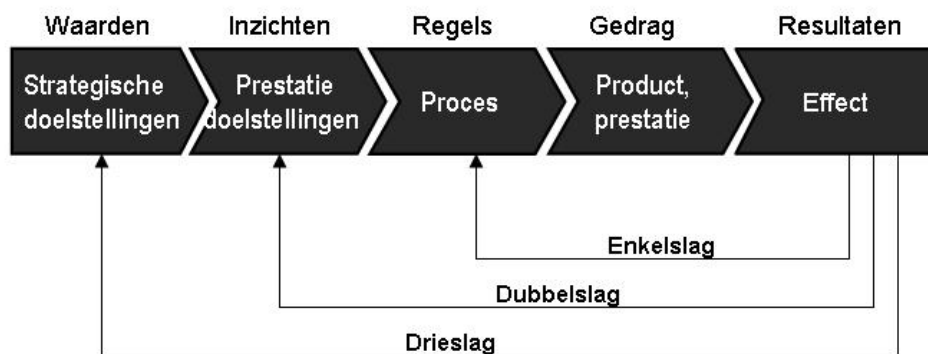
Wat eveneens in de confrontatie tussen cultuurtypen en NPM blijkt is dat bepaalde principes multi-interpretabel zijn. Zo kan een principe ten opzichte van een bepaald cultuurtype zowel functioneel als disfunctioneel worden beschouwd afhankelijk van het perspectief of referentiekader. Zo kan vanuit de ontwikkelcultuur enterprising government worden beschouwd als ondernemend, uitdagend en prikkelend tot het nemen van risico's, maar kan vanaf de andere zijde worden beredeneerd dat eventuele geldschieters hun eisen zullen stellen aan het product en dat daarmee de vrijheid van de ontwikkelaar wordt ingeperkt. Het blijft dus onmogelijk om met het cultuurmodel objectieve en kwantitatieve uitspraken te doen. Het blijft bij het aangeven van richtingen en classificaties.

### 2.3.4. Leren

#### *Leerniveau's*

Een cultuur komt tot stand door leerervaringen. Een bepaalde vorm van houding en gedrag waarmee men in een organisatie een positieve ervaring opdoet gaat deel uit maken van het repertoire van de leden van de organisatie. Doet men een negatieve ervaring op dan zal deze gedragswijze uit het repertoire van de leden van de organisatie verdwijnen. Dit proces wordt organisationeel leren genoemd.

Leren vindt plaats op verschillende niveau's. Hier is een parallel te trekken met de opvatting van Schein met betrekking tot de organisatiecultuur. Hoe dieper het niveau, des te permanenter de verandering in houding en gedrag.



Figuur 14, leerslagen

Tabel 8, leerslagen

Leerslag	Domein van leren	Categorie van leren	Resultaat
Enkelslag	Regels en procedures	Moeten / mogen	Verbetering
	+	+	
Dubbelslag	Inzichten	Weten / begrijpen	Vernieuwing
	+	+	
Drieslag	Waarden en principes	Durven, willen en zijn	Ontwikkeling

### *Typen van organisationeel leren*

Naast niveau's van leren zijn er ook bepaalde typen van lerende organisaties te onderkennen (Swierenga & Wierdsma, 1990):

#### *a. aanlerende organisaties*

Deze organisaties leren snel door 'doen'. In deze organisatie hebben de doeners de overhand, men is sterk actiegericht. Het niveau van leren beperkt zich tot enkelslag en dubbelslag leren. In dit soort organisatie worden bij succes regels en inzichten tot principes verheven. Als gevolg daarvan wordt het leervermogen van de organisatie sterk beperkt. Het niveau van leren komt niet boven verbeteren uit. In dit soort organisaties ontstaan problemen bij discontinuïteit. Op het moment dat er intern veranderingen voordoen ontstaat er een probleem. Men is niet in staat om het eigen functioneren te analyseren doordat men niet toekomt aan de fundamentele vragen ten aanzien van de waarden en principes die men na moet streven.

#### *b. belerende organisaties*

Deze organisaties leren slecht. In de belerende organisatie geldt het principe van: beslissen doet de top, en de lijn voert uit.. De werkzaamheden worden volgens vaste regels en procedures uitgevoerd. Opvallend in deze organisaties is dat er wel kennis en inzicht wordt opgebouwd maar dat medewerkers hier weinig mee kunnen omdat van ze verwacht wordt dat ze binnen een vaststaand patroon blijven functioneren.

#### *c. lerende organisaties*

Lerende organisatie weten niet alleen bekwaam te worden maar zijn in staat om te blijven leren. Ze passen zich voortdurend aan de omgeving aan. Kenmerkend voor de lerende organisatie is dat er verscheidenheid is:

- Mensen: denkers naast doeners, bezinners naast beslissers, individualisten naast groepswerkers, technisch naast bestuurlijk georiënteerde;
- Strategieën: planmatige, rationele naast pragmatische en intuïtieve;
- Structuren: complexe matrices naast eenvoudige lijnen;
- Culturen: handhavingscultuur naast een ontwikkelcultuur, en een beheercultuur naast een diensverleningscultuur;
- Systemen; complexe naast eenvoudige, systemen voor interactie en reflectie.



	<b>aanlerende</b>	<b>belerende</b>	<b>lerende</b>
<b>Strategie</b>	<b>Aanvalstrategie</b> Korte termijn (pro-)actief Intuïtief	<b>Beheersingsstrategie</b> Lange termijn Reactief verdedigend Voorbedacht	<b>Continu in ontwikkeling</b> Missie als richtinggevend Kort en middellang Rationeel en intuïtief Actief en pro-actief
<b>Structuur</b>	<b>Eenvoudig</b> Centralisatie Alleen top en uitvoering Informeel	<b>Klassieke functionele lijn-staf structuur</b> Functionele organisatieopbouw, bevoegdheden en verantwoordelijkheden Scheiding staf-lijn Verregaande specialisatie Veel hiërarchiese niveaus Centralisatie Formeel	<b>Organische netwerken</b> Losjes, gekoppelde eenheden en teams Vermenging van denkers en doeners Coördinatie door overleg
<b>Cultuur</b>	<b>Familie</b> Loyaliteit Grote familie Inzet, onderlinge hulpvaardigheid Informeel Discipline	<b>Hierarchie</b> Rationaliteit en logica Het werk goed doen Stabiliteit en onzekerheidsreductie Formalisme Regel is regel Status en positiegevoelig Conflictvermijding	<b>Taakcultuur</b> Flexibel Probleemgericht Creatief
<b>Systemen</b>	<b>Noodzakelijk kwaad</b>	<b>Beheersing</b> Orde Meet en regel Analytisch Uniform Reactief	<b>Ondersteunend</b> Informatie voor reflectie Informatie voor handelen Omgang met complexiteit

**Tabel 9, Kenmerken van lerende organisaties naar Swierenga & Wierdsma (1990)**

In een lerende organisatie vinden veranderingen plaats via het ‘trekkersmodel’. Hoewel nog niet helemaal duidelijk is waar de organisatie naar toe gaat worden er al wel stappen ondernomen. Al lerend wordt uiteindelijk de koers bepaald in de cyclus van denken, doen, bezinnen, beslissen, doen, etc..

#### *Typen van organisationeel leren en cultuurtypen*

De kenmerken van het leermodel voor de aanlerende organisatie (tabel 9) komen voor een groot deel overeen met de kenmerken van het cultuurtype Beheer. De kenmerken van de belerende organisatie vinden we terug in het cultuurtype Handhaving. Er is een duidelijk verband tussen de traditionele rollen van de gemeente en de traditionele wijze van leren.

De kenmerken van de lerende organisatie komen vooral overeen met de kenmerken van de ontwikkelorganisatie. Met het cultuurtype dienstverlening is geen duidelijke relatie te leggen. Gesteld kan worden dat in aanlerende en belerende organisaties cultuurveranderingen in de richting van ontwikkeling en dienstverlening moeilijk zijn te bewerkstelligen. Om een verandering in deze richting te bewerkstelligen is het noodzakelijk om de organisatie te laten groeien in de richting van de lerende organisatie.



### **3. BESTAANDE ORGANISATIECULTUUR**

In dit hoofdstuk wordt de cultuur bij de gemeente Westland geanalyseerd. De analyse vindt plaats op de drie niveaus van cultuur zoals die door Schein (2000) worden benoemd. De beleden waarden worden achterhaald via een enquête volgens de OCAI-methode (Cameron,1999) en via de analyse van beleidsstukken als de profielschets (Stuurgroep Westland, 2003) en de managementvisie (Stuurgroep Westland, 2003).

De artefacten, de praktijken, worden in beeld gebracht met eigen waarnemingen in de organisatie.

Tot slot zullen de beleden waarden en de praktijken met elkaar worden vergeleken en discrepanties worden opgespoord om door te dringen tot de basisveronderstellingen die ten grondslag liggen aan de organisatiecultuur bij de gemeente Westland.

Omdat de organisatiecultuur een resultante is van de omgeving waarin een bedrijf opereert start dit hoofdstuk met een beschrijving van de streek en haar bewoners.

#### **3.1. Het Westland**

##### **3.1.1. De streek**

Het Westland wordt begrensd door de plaatsen Den Haag, Delft, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Maassluis. Het gebied omvat veertien woonkernen waarvan er 11 zijn gelegen in de gemeente Westland en 3 in de gemeente Midden-Delfland.

De gemeente Westland wordt gekenmerkt door 'glas', het kassengebied. De gemeente Midden-Delfland kenmerkt zich door 'gras', het veenweidegebied.

De streek is al 4000 jaar bewoond. Oorspronkelijk was het een gorzengebied (Emmens, 1964) dat gedeeltelijk door natuurlijke duinen voor overstroming werd beschermd. Vanaf 1200 werden door de bewoners systematisch landaanwinningsactiviteiten ondernomen. Door de aanleg van dijken werden polders drooggelegd.

Tot 1500 was het Westland een agrarische gemeenschap die zich niet onderscheidde van de rest van Holland. Vanaf de 16<sup>e</sup> eeuw blijkt echter de fruitteelt toe te nemen ten koste van de akkerbouw en de veeteelt en blijkt de inkomenspositie van de boerenbevolking te verbeteren. Emmens wijst vier factoren aan die het ontstaan van het tuinbouwgebied hebben bevorderd:

- a. de bodem, gedeeltelijk lichtere gronden geschikt voor de tuinbouw;
- b. het klimaat, de zee werkt remmend op nachtvorsten en extreme temperaturen;
- c. de steden, rondom het Westland lag een halve ring van koopkrachtige Hollandse steden met een sterke vraag naar tuinbouwproducten;
- d. de Westlanders, een bevolking die bereid was om zich volledig in te zetten voor de productie van tuinbouwgewassen.

Een typisch Westlandse vorm van tuinbouw ontwikkelt zich in de 18<sup>e</sup> eeuw. De gangbare vorm van fruitteelt was hoogstambomen in weiden. In het Westland ontwikkelde men een tuinbouwmethode waarbij alles gericht was op een efficiënte productie. De bedrijven waren zo'n 2 á 3 hectare groot en beplant met halfstam appel-, peren- en pruimenbomen, met een onderbeplanting van bessenstruiken. De tuinen werden ontsloten door een stelsel van watergangen. Om een gunstig klimaat te scheppen werden de bedrijven omzoomd door elzenhagen en werden schuttingen en later ook muren geplaatst. Tegen deze muren teelde men fijn fruit zoals druiven en perziken. Door deze teeltwijze ontstond een arcadisch landschap waarin stedelingen buitenverblijven stichten.

In de loop van de 19<sup>e</sup> eeuw, het tijdperk van de industriële revolutie, veranderde dit beeld. In Engeland ontstond een grote vraag naar goedkoop volksvoedsel. De productie van vroege

aardappelen en uien leverde meer op dan de fruitteelt en het Westland stapte massaal over naar de export. Eind van de 19<sup>e</sup> eeuw kwam de export naar Engeland vrijwel stil te liggen door knoeierij met maten, gewichten en kwaliteit. Een crisis in de tuinbouw was het gevolg. Als reactie hierop begon met zich in het Westland te organiseren in verenigingen die als doel hadden om collectief de logistiek en het vermarkten van producten te organiseren. Een resultaat hiervan was dat op kleine schaal veilingen werden georganiseerd.

Begin 1900 was er in Europa een grote economische en industriële expansie en kwam de bouw van de glazen stad op gang. Steeds werden nieuwe productiemethoden ontwikkeld en met de regelmaat van de klok werd het ene kastype vervangen door een ander. Het transport over de weg verving gedurende de jaren '60 het traditionele vervoer per westlander over water. De tuinbouw krijgt steeds meer een fabrieksmatig karakter en het eens als arcadisch getypeerde Westland raakt bedolven onder glas.

In de laatste decennia van de vorige eeuw komt het glastuinbouwareaal steeds meer onder druk te staan door de toenemende vraag naar woningen in de Randstad. Aan de randen van het Westland brokkelt het kassengebied af onder druk van vooral de gemeente Den Haag die op het eigen grondgebied niet meer over ruimte beschikte voor de woningbouw. Gevolg daarvan was onder meer een gedeeltelijke annexatie van de kern Wateringen. Een ander resultaat van de grote vraag naar bouwgrond zijn sterk gestegen grondprijzen in het Westland waardoor het steeds moeilijker wordt om tot een rendabele bedrijfsvoering te komen.

De druk op de glastuinbouw en de onmogelijkheid om hierop vanuit een gefragmenteerde lokale overheid adequaat op te reageren was een belangrijke reden voor de vrijwillige herindeling op 1 januari 2004.

De ontwikkeling van het Westland wordt gekenmerkt door tuinbouwbedrijven die streven naar een winstgevende vorm van bedrijfsvoering. De omgeving wordt gezien als maakbaar.

Om doelen te bereiken is men flexibel en bereid tot veranderingen, samenwerking wordt gezien als noodzaak en men is bereid veel op te offeren om het hoofddoel, een winstgevend tuinbouw bedrijf, te bereiken.

### **3.1.2. De Westlander**

Het Westland is een homogene streek, als gevolg daarvan is er een sterke Westlandse cultuur. Desondanks is het niet eenvoudig om “de Westlander” te typeren. Bij de ontwikkeling van een beleid dat gericht is op het instandhouden van de kleinschaligheid van de kernen en het zo kort mogelijk houden van de lijnen tussen burger en overheid is door het Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten onderzoek gedaan naar de cultuur in het Westland (Stipdonk, 2003). Uit dit onderzoek blijkt dat de onderstaande zinnen betekenis hebben voor de Westlandse cultuur, ze zijn op te vatten als de verwoording van de ‘shared values’ in het Westland.

- ‘Handen uit de mouwen’;
- Onderlinge afstemming en overleg;
- ‘Eigen boontjes doppen’ zelfstandigheid;
- Helderheid en duidelijkheid, concrete vragen en duidelijke antwoorden;
- Ieder zijn taak;
- Zeg wat je doet, en doe wat je zegt;
- Weinig ruimte voor bespiegeling, daadkracht staat voorop;
- Men is stellig in de eigen keuze, maar kan overtuigd worden door het nut van betere oplossingen;
- Niet altijd gezagsgetrouw, men laat zich de wet niet voorschrijven.

De Westlander laat zich echter nauwelijks vatten in een omschrijving. Stipdonk schetst daarom een aantal paradoxen die hij in het Westland aantrof:

- Men is enerzijds conservatief, behoudend en zakelijk, maar men laat ook graag duidelijk zien dat men geld heeft;
- Men staat vrij behoudend in het leven, maar is zeer innovatief in de bedrijfsvoering;
- Afspraken zijn helder en heilig, maar er wordt veel onderhands geregeld;
- De overheid is van groot belang, maar men doet het ook graag (liever) zelf;
- De sociale cohesie is hoog, men is niet anoniem, maar er is weinig interesse in de onderlaag en men is tamelijk individualistisch.

## **3.2. De organisatiecultuur bij de gemeente Westland**

### **3.2.2. Beleden waarden in de organisatie**

#### *Enquête OCAI*

Als basis voor de analyse van de beleden waarden dient het cultuurmodel voor de overheid zoals dat is beschreven in het hoofdstuk Cultuur en control. Aan de hand van een enquête (zie bijlage 2) zijn gegevens verzameld met betrekking tot de beleden waarden. De enquête is in november 2003 uitgezet onder 750 medewerkers van de toenmalige Westlandse gemeenten. In het totaal werden 265 ( 35%) enquêteformulieren terugontvangen.

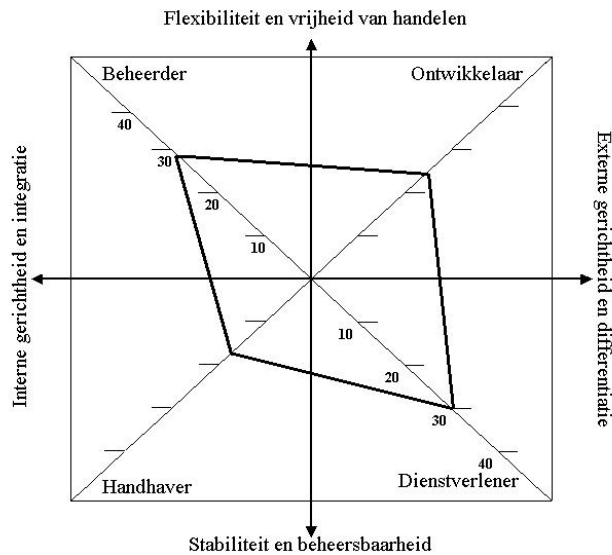
Met behulp van de gegevens uit de enquête word een totaal organisatieprofiel en een profiel vanuit verschillende invalshoeken een geconstrueerd, welke een beeld geven van de beleden waarden t.o.v. de volgende items:

- Dominante kenmerken;
- Leiding;
- Personeelsmanagement;
- Bindmiddel;
- Strategische accenten.
- Succescriteria

Bij het beantwoorden van de vragen uit de enquête is de respondenten gevraagd om 100 punten te verdelen over een viertal uitspraken. Deze (gemiddelde-) scores zijn uitgezet op de diagonale assen van de grafiek. Op deze wijze zijn er voor de bovenstaande items en andere items die in de enquête zijn genoemd cultuurprofielen geconstrueerd. Naar aanleiding van deze profielen zijn uitspraken gedaan over: het type cultuur dat dominant is in de organisatie; de sterkte van de beleden waarden; de congruentie van de cultuurprofielen.

#### *Cultuurprofiel, totaal.*

In de onderstaande grafiek wordt een beeld gegeven van het totale beeld van de cultuur op basis van beleden waarden op basis van de gemiddelde score op de zes items..

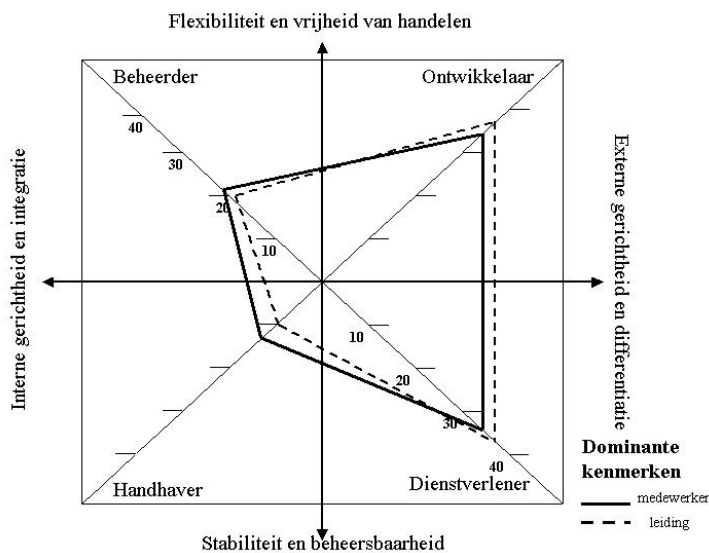


**grafiek 1, organisatieprofiel totaalscore.**

Het profiel geeft weer dat twee cultuurtypen dominant zijn: de dienstverleningscultuur en de beheercultuur. Minder dominant aanwezig is de ontwikkelcultuur. Het zwakst vertegenwoordigt is de handhavingscultuur.

Uit dit profiel kan worden afgeleid dat hiërarchie een ondergeschikte rol speelt in de Westlandse cultuur. En dat de externe gerichtheid licht de overhand heeft. Opvallend is, zeker voor een overheidsorganisatie dat de ontwikkelcultuur sterker is dan de handhavingscultuur.

*Cultuurprofiel, dominante kenmerken*



**grafiek 2, cultuurprofiel dominante kenmerken.**

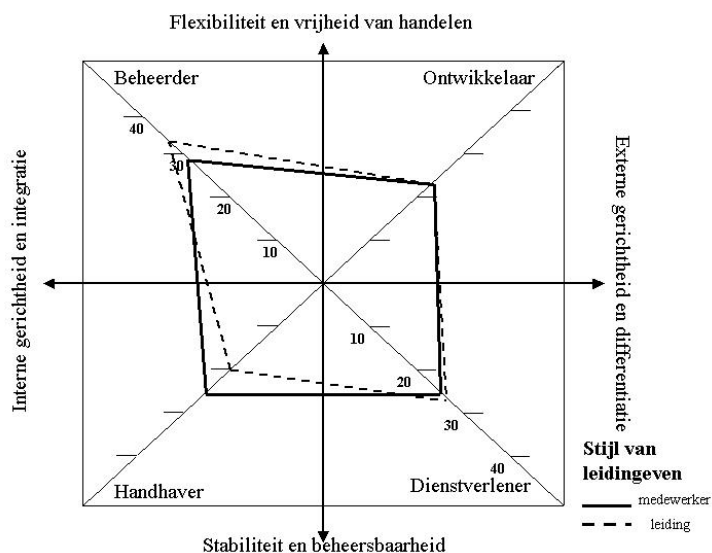
Op de vraag: "hoe moet de organisatie er als geheel uitzien?", luidt het antwoord dat men van mening is dat de organisatie dynamisch en creatief moet zijn, dat mensen bereid moeten zijn om hun nek uit te steken en risico's te nemen en dat van de medewerkers ondernemingszin mag worden gevraagd. Dezelfde nadruk legt men op het feit dat de organisatie zich moet richten op de wensen van de interne- en externe klanten.

Minder van belang vindt men dat de organisatie een persoonlijk karakter moet hebben en dat mensen trots moeten kunnen zijn op hun vak. Het laagst scoort de vraag of een organisatie strak moet worden geleid en gestructureerd.

Bij de leidinggevenden is het profiel nog iets overtuigender aanwezig als bij de medewerkers, maar duidelijk is dat het profiel van de leidinggevenden overeenstemt met dat van de medewerkers. Men ziet zich vooral als ontwikkelaar en dienstverlener, en veel minder als beheerder. Het hiërarchisch handhaven van regels en procedures scoort laag en komt op de laatste plaats. Duidelijk is dat men de organisatie ziet als duidelijk extern gericht en responsief.

De volgende vijf cultuurprofielen die achtereenvolgens betrekking hebben op: stijl van leidinggeven; de wijze waarop de medewerkers moeten worden benaderd; het bindmiddel in de organisatie; de strategische accenten; en de criteria voor beloning wijken echter sterk af van de kenmerken die als dominant worden gezien voor de organisatie.

### *Cultuurprofiel, stijl van leidinggeven*



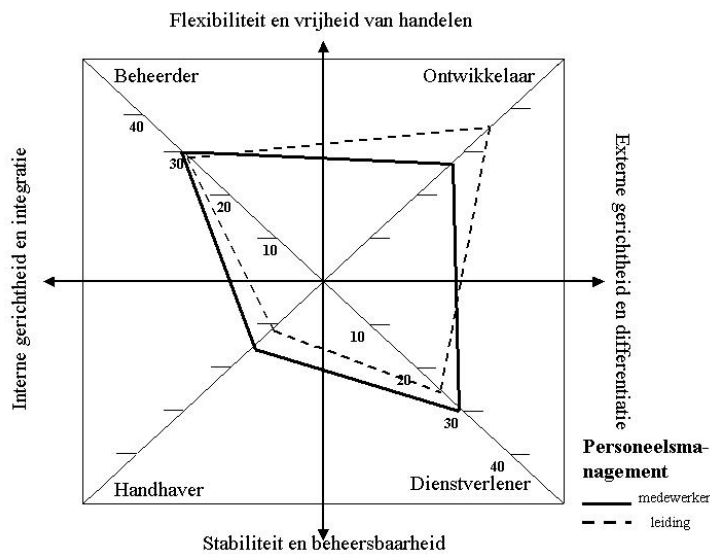
**grafiek 3, cultuurprofiel stijl van leidinggeven.**

Wanneer wordt gevraagd naar de stijl van leidinggeven is het opvallend dat de antwoorden afwijken van het dominante beeld. De aspecten die wijzen op beheer en handhaving scoren hier duidelijk hoger ten koste van de scores op dienstverlening en ontwikkeling.

Bij deze vraag ontstaat een gelijkmatig profiel. Waar in de beantwoording van de enquête opvalt dat de medewerkers van mening zijn dat leidinggevenden een coördinerend en organiserend gedrag moeten vertonen, en ze een zekere mate van hiërarchie verwachten. Terwijl de leidinggevenden zichzelf meer zien als een begeleider die voorwaarden schept en de medewerkers stimuleert.

Opvallend is tevens dat de externe gerichtheid van de organisatie in dit profiel niet tot uiting komt.

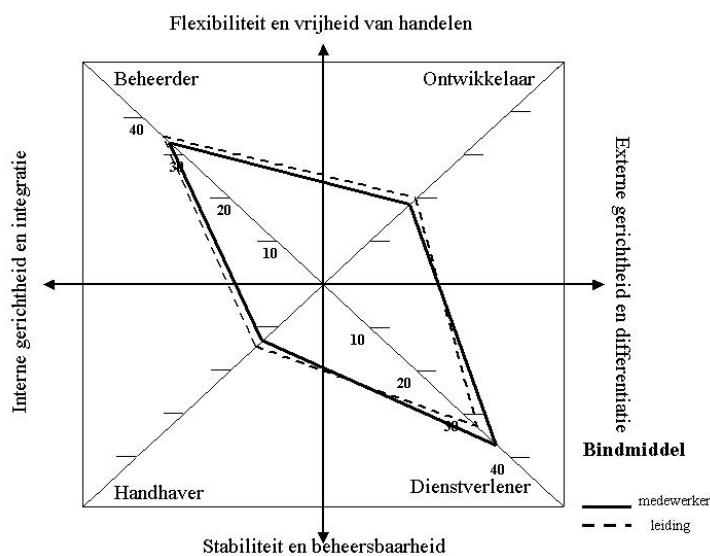
## Cultuurprofiel, personeelsmanagement



grafiek 4, cultuurprofiel personeelsmanagement.

De beantwoording van de vragen met betrekking tot het personeelsmanagement wijken vooral bij de medewerkers sterk af van het profiel met betrekking tot de dominante kenmerken van de organisatie. De medewerkers zijn van mening dat teamwerk, overeenstemming en betrokkenheid de belangrijke peilers zijn van het personeelsmanagement. Dit zijn kenmerken die duiden op een beheercultuur. De leiding echter legt in overeenstemming met wat zij de dominante kenmerken van een organisatie vinden meer de nadruk op de bereidheid van de medewerkers om persoonlijke risico's te nemen en te vernieuwen. Ze wil de medewerkers de ruimte geven om eigen initiatieven en ideeën te ontplooiën. In dit profiel is de leiding meer gericht op flexibiliteit en vrijheid van handelen en neigen de medewerkers meer naar stabiliteit en beheersbaarheid.

## Cultuurprofiel, bindmiddel



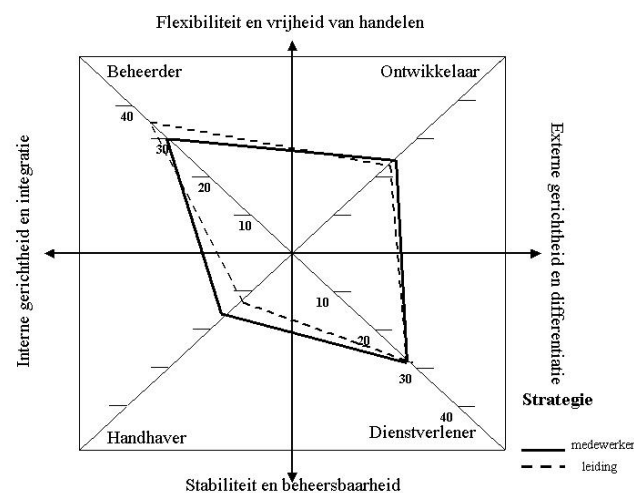
grafiek 5, cultuurprofiel bindmiddel.

Leiding en medewerkers geven nagenoeg hetzelfde antwoord op deze vraag. Het profiel wijkt echter sterk af van het dominante beeld en van de managementvisie op de organisatie. Als



bindmiddel in de organisatie ziet men vooral onderling vertrouwen, de bereidheid om zich voor elkaar in te zetten en betrokkenheid bij de organisatie. Deze aspecten kenmerken de beheercultuur. Even sterk zijn de aspecten die wijzen op een dienstverleningscultuur: het gezamenlijke streven naar en zo goed mogelijke dienstverlening voor de interne en externe klanten. Veel minder waarde wordt toegedicht aan bindmiddelen als de betrokkenheid bij innovatie en ontwikkeling en het voorop lopen in het vakgebied, kenmerken die te vinden zijn in de ontwikkelcultuur. Ook in dit profiel zien we weer dat de aspecten met betrekking tot de handhavingscultuur het laagst scoren. De bindende krachten van formele regels en beleidsuitgangspunten wordt slechts laag gewaardeerd.

### *Cultuurprofiel, strategische accenten*



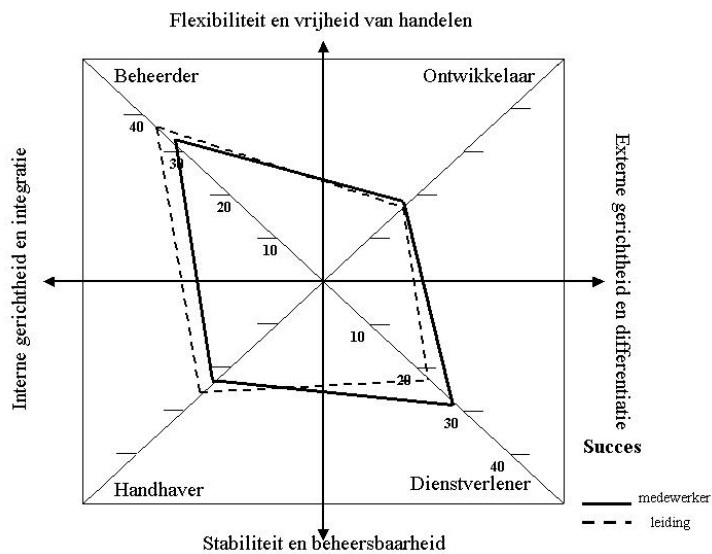
**grafiek 6, cultuurprofiel strategische accenten.**

Ook het profiel dat ontstaat vanuit de beantwoording van de vraag: "op welke punten moet de organisatie de nadruk leggen om haar doelen te bereiken?" wijkt weer in belangrijke mate af van het profiel van het dominante beeld van de organisatie. Ook hier zien zowel de leidinggevenden als de medewerkers zich meer als beheerder en dienstverlener dan als ontwikkelaar. Menselijke ontwikkeling, vertrouwen, openheid en betrokkenheid scoren hoog evenals vraaggerichtheid. Relatief minder wordt gescoord op samenwerking met externe partijen en op het uitproberen van nieuwe dingen.

Aan de andere zijde wordt ook laag gescoord op het behoud van het bestaande, stabiliteit en beheersbaarheid; de kenmerken uit de handhavingscultuur.

Samenvattend kan hier worden gesteld dat beheer en dienstverlening dominant zijn ten opzichte van handhaving en ontwikkeling.

## Cultuurprofiel, succescriteria



grafiek 7, cultuurprofiel succescriteria.

Als laatste vraag wordt in de enquête gevraagd naar het oordeel over de vraag: wat moet in een organisatie worden gewaardeerd en beloond. Ook hier wijkt de beantwoording sterk af van wat men aangeeft de dominante kenmerken van een organisatie te moeten zijn. Opvallend is dat men van mening is dat vooral die aspecten moeten worden beloond die te maken hebben met een goed beheer: het als team leveren van een goed product. Een ander opvallend aspect is dat hier wordt aangegeven dat het volgens de geldende regels en procedures afleveren van een betrouwbaar product een belangrijk beloningscriterium moet zijn. Het produceren van toonaangevende en nieuwe producten daarentegen wordt gezien als een minder belangrijk beloningscriterium.

De leiding is hier het meest uitgesproken in zijn oordeel dat het leveren van een goed product als team het belangrijkste criterium is bij beloning.

### Interpretatie

cultuurtype	beheer		Ontwikkel		Dienstver- lening		Handhaving	
	l	m	l	m	l	m	L	m
<b>Leiding/medewerker</b>								
<b>Dominante kenmerken</b>	19	21	36	33	36	34	10	13
<b>De leiding van de organisatie</b>	32	29	23	23	25	24	20	24
<b>Personeelsmanagement</b>	29	30	36	26	25	29	11	15
<b>Het bindmiddel van de organisatie</b>	35	32	20	18	32	36	14	13
<b>Strategische accenten</b>	35	30	23	24	29	29	13	16
<b>Succescriteria</b>	36	32	16	17	23	28	25	23
<b>Totaal</b>	32	29	25	23	28	30	15	17

23	Verskil van beoordeling leiding/medewerker > 3 punten
28	Dominante cultuur in het profiel

Tabel 10, scores enquête

Aan de hand van de enquête kunnen met betrekking tot de zes invalshoeken en de organisatie als geheel de volgende uitspraken worden gedaan:

- De leden van de organisatie onderschrijven breed de managementvisie. De profielen van medewerkers en management vertonen dezelfde vorm, die van het management ligt iets nadrukkelijker richting ontwikkeling.

- Er is in de organisatie geen consistent beeld van hoe aan deze visie invulling moet worden gegeven.

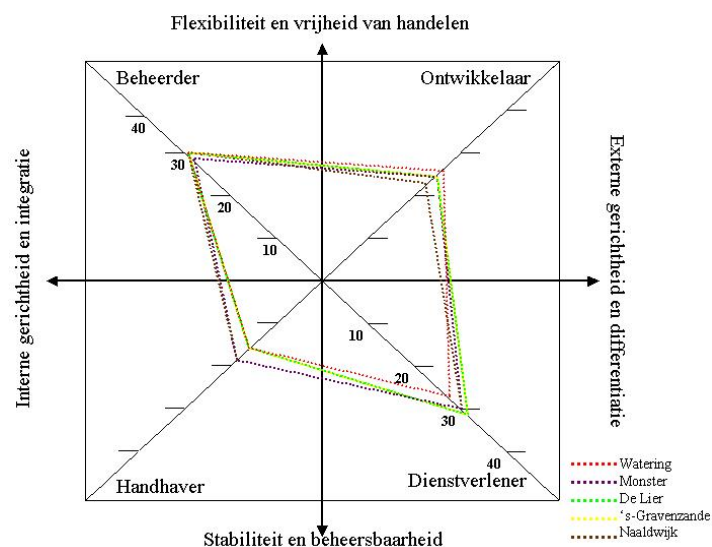
Vanuit de verschillende gezichtspunten ontstaan er verschillende profielen. In de meeste gevallen is de beheercultuur dominant, gevolgd door de dienstverleningscultuur. In het totaalbeeld staat de ontwikkelcultuur qua dominantie op de derde plaats. De laatste plaats wordt ingenomen door de handhavingcultuur (hiërarchie).

- Over de wijze waarop organisatorisch invulling moet worden gegeven aan de management visie bestaat op een aantal onderdelen verschil van opvatting tussen leiding en medewerkers.

De profielen van leiding en medewerkers overlappen elkaar vrijwel of zijn licht verschoven t.o.v. elkaar voor wat betreft: dominante kenmerken, bindmiddel. Over de gezichtspunten: stijl van leidinggeven, strategie en succes bestaat enig verschil van opvatting. Op het gebied van personeelsmanagement bestaat een behoorlijk verschil ( 10 ptn.) van inzicht tussen leiding en medewerkers.

### Subculturen

Bij een samenvoeging van organisaties is het van belang om te onderkennen of er significante verschillen zijn in de bedrijfsculturen van de organisaties die in elkaar opgaan. Het kan zijn dat een samenvoeging leidt tot verlies van de eigen organisatiecultuur. Via de enquête kan worden nagegaan of er cultuurverschillen zijn en wat de sterkte van deze cultuurverschillen is. *a. subculturen, 'oude' gemeente*



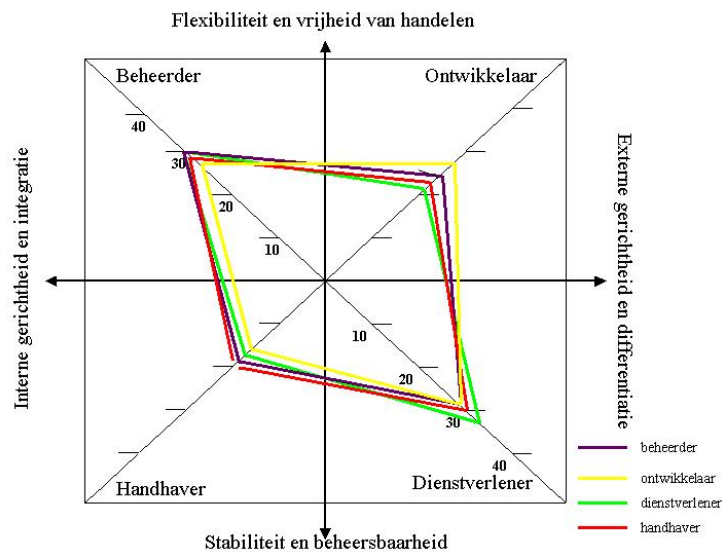
**grafiek 8, cultuurprofielen 'oude' gemeenten**

Uit de cultuurprofielen van de 'oude' gemeenten blijkt dat er tussen de verschillende gemeenten weinig verschil bestaat. Wel zijn er in detail een aantal verschillen aan te wijzen:

- de kleinste gemeente, de Lier, scoort het best op dienstverlening.
- de grootste, gemeente Naaldwijk, scoort samen met de gemeente Monster het hoogst op handhaving (hiërarchie).

- de meest bedreigde gemeente, Wateringen, scoort het hoogst op de ontwikkeling en heeft tevens de hoogste score op het aspect beheer.

*b. subculturen, 'oude' taakvelden*



**grafiek 9, cultuurprofielen 'oude' taakvelden**

Uit de grafiek valt af te leiden dat de profielen in hoofdlijnen overeenstemmen. En dat de afwijkingen in de details zitten. Een aantal constatering zijn:

- cultuurtype en taakveld stemmen overeen, de ontwikkelaar scoort het hoogst op ontwikkeling etc.
- het grootste verschil (6 punten) bevindt zich tussen de dienstverlener en de ontwikkelaar op het aspect ontwikkeling. De overige verschillen blijven beperkt tot maximaal 3 punten.

*c. subculturen, geslacht*

Uit de scores blijkt dat mannen meer dan vrouwen gericht zijn op ontwikkeling, terwijl vrouwen op hun beurt meer gericht zijn op dienstverlening.

*e. subculturen, streek*

Een opvallend gegeven in dit profiel is dat medewerkers van buiten -meer dan de Westlanders- gericht zijn op ontwikkeling terwijl de Westlanders -meer dan de medewerkers van buiten het Westland- gericht zijn op beheer.

*f. subculturen, leeftijd*

Oudere medewerkers blijken een hogere oriëntatie te hebben op dienstverlening dan hun jongere collega's. De jongere collega's blijken meer georiënteerd op hiërarchie.

*g. subculturen, afdeling*

Tussen de afdelingen van de gemeente Westland blijken hoewel de grondvorm van het cultuurprofiel niet drastisch wijzigt cultuurverschillen te bestaan:

- De afdeling Veiligheid en Handhaving scoort sterk op handhaving en paart dit aan een bovengemiddelde score voor dienstverlening. Op beheer en ontwikkeling scoort deze afdeling in beide gevallen de laagste score.
- De afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling, waar onder andere de taakvelden welzijn en onderwijs vallen, heeft de hoogste score voor ontwikkeling en de laagste score voor handhaving (hiërarchie)

- De scores van de directie en de concernstaf wijken op cultuurtypen ontwikkeling en dienstverlening af van het gemiddelde van de organisatie. Voor ontwikkeling scoren zij 4 punten hoger en voor dienstverlening 6 punten lager.
- De afdeling Financiën heeft de hoogste score op het cultuurtype dienstverlening en een lage score op het cultuurtype ontwikkeling.

### *Interpretatie*

Sterke subculturen blijken nagenoeg niet aanwezig. Aangetoonde verschillen in oriëntatie blijken deels in overeenstemming met bekende tendensen:

- hoe groter de organisatie, hoe formeler de cultuur;
- vrouwen zijn meer dienstverlenend ingesteld dan mannen.

Andere resultaten lijken minder vanzelfsprekend:

- Medewerkers afkomstig van buiten het Westland blijken ondernemender ingesteld dan hun Westlandse collega's;
- De directie / concernstaf blijkt hoog te scoren op het cultuurtype beheer en heeft de laagste score op dienstverlening.
- Wanneer er al sprake is van subculturen dan zijn deze te vinden bij de afdelingen Veiligheid en Handhaving (V&H), Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) en bij de Directie / Concernstaf. Een verklaring voor het bestaan van subculturen is dat in beide afdelingen sprake is van onderdelen die op enige afstand staan van de gemeentelijke organisatie. Bij V&H is dit de brandweer en bij MO zijn dit de gemeentelijke zwembaden en culturele centra. Ook bij met de concernstaf kan worden gesteld dat de medewerkers op enige afstand van de rest van de organisatie opereren. Het betreft vrij solistische staffuncties.

De grafieken waarin wordt uitgegaan van de totaalscores per groep geven door het ontbreken van duidelijke subculturen een betrouwbaar beeld van de cultuuropvattingen in de organisatie.

### **3.2.3. Artefacten**

De Westlandse bestuurders en ambtenaren zijn gehuisvest in eenvoudige gemeentehuizen. In de meeste gebouwen kon tot voor kort door bezoekers direct worden doorgelopen naar de kantoren van bestuurders en ambtenaren. Van deze gelegenheid werd dan ook frequent gebruik gemaakt. De drempel van de gemeentehuizen is laag en de burger weet de ambtenaar te vinden. Door de kleinschaligheid van de dorpen en het bloeiende verenigingsleven zijn bestuurders, ambtenaren en burgers vaak geen vreemde voor elkaar. En is er vaak sprake van gemeenschappelijke kennis. De entourage maakt een informele indruk, het baliepersoneel is niet geüniformeerd en doorgaans vrij informeel gekleed. De omgangsvormen worden gekenmerkt door de 'ons kent ons' verhouding. Wethouders en ambtenaren gaan in de regel op voet van gelijkheid met elkaar om. Alleen ten opzichte van een aantal burgemeesters is sprake van een wat meer hiërarchische verhouding.

Informatie wordt verkregen in de wandelgangen en door even bij een collega binnen te lopen, het aantal vormen van overleg is doorgaans beperkt. Regulier werkoverleg op afdelingsniveau is een verschijnsel dat nog steeds niet als vanzelfsprekend wordt ervaren, hoewel het de afgelopen jaren wel steeds meer gemeengoed is geworden. Het is niet de gewoonte om tijdens vergaderingen zaken op de spits te drijven. Ondanks het feit dat men het niet altijd met elkaar eens is laat men dit in de regel tijdens het overleg niet blijken.

Tussen de personeelsleden bestaat vaak een vriendschappelijke verhouding, en ook buiten werktijd trekt men geregeld met elkaar op. Er is vaak sprake van langdurige

dienstbetrekkingen en het verloop is relatief laag. Wisselt men al van werkgever dan is de nieuwe werkgever vaak een andere Westlandse gemeente.

Kenmerken van ontwikkelingsgerichtheid zijn niet duidelijk aanwezig. Westlandse gemeenten onderscheiden zich niet door voorop te lopen bij vernieuwingen op het gebied van lokaal bestuur. Zo zijn de gemeentelijke websites slechts beperkt functioneel, staat interactieve beleidsvorming in de kinderschoenen en zijn duurzaamheid en milieu voor de gemeenten geen item. Een uitzondering op deze regel is de gemeente Naaldwijk waar al vanaf 1992 de één loket gedachte (overheidsloket 2000) in praktijk wordt gebracht. Maar ook op dit terrein is de afgelopen jaren weinig geïnnoveerd.

Binnen de Westlandse gemeenten is er duidelijk sprake van een ‘familiecultuur’ een cultuurtype dat in grote lijnen overeenkomt met de beheercultuur. Daarnaast is men ook dienstverlenend ingesteld, de oorzaak hiervan is deels gelegen in het feit dat er nauwe relaties liggen tussen ambtenaren, bestuurders en burgers. Bestuurlijke vernieuwing en innovatieve bedrijfsvoering worden nog slechts spaarzaam aangetroffen.

### **3.3. De kern van de cultuur**

#### *De relatie tussen de mens en zijn natuurlijk milieu*

De veronderstelling dat de mens dominant is ten opzichte van de natuur is in het Westland in extreme mate aanwezig. Met behulp van talloze technieken wordt ‘de natuur’ beïnvloed. De natuur staat in het Westland ten dienste van de mens en hij wordt bepaald door de mens.

Deze grondhouding veroorzaakt dat de Westlander vaak tegenover derden van nature een dominante positie inneemt, zelfverzekerd is en zich slechts met enige moeite laat overtuigen.

#### *Het wezen van de werkelijkheid en waarheid*

Het pragmatisme overheerst, eerst zien en dan geloven. Hoewel men zeer terughoudend staat tegenover wet- en regelgeving doet men met grote regelmaat een beroep op advocaten en juristen om overeenkomsten vast te leggen en in geval van onenigheid het gelijk aan zijn kant te krijgen

#### *Het wezen van de menselijke natuur*

De Westlander is van mening dat er twee typen mensen bestaan, diegene die het belang van het bedrijf op het oog hebben ‘de goeden’. Dit zijn vaak de leden van het gezin en de familie. En diegene die buiten het bedrijf staan maar daarvan willen profiteren (tijdelijke en uitzendkrachten) en de overheid die de vrijheid van de ondernemer aan banden wil leggen ‘de slechten’. Kenmerkend voor de tuinbouw is dat veel seizoenarbeid verricht op basis van prestatieloon.

Ook bij de gemeente vindt men deze houding, ondernemingszin wordt gewaardeerd. Het strikt handelen volgens regels en richtlijnen ondervindt weinig waardering. Mensen van buiten het Westland worden dan ook met enige gereserveerdheid tegemoet getreden.

#### *De aard van de intermenselijke verhoudingen*

Binnen de organisatie wordt het belang van de groep verkozen boven die van het individu. Men is zeer terughoudend met individuele prestatiebeloning. Medewerkers zijn georganiseerd in groepen, het aantal medewerkers dat vanuit een individuele positie opereert blijft tot een minimum beperkt. Bij de medewerkers is de vooronderstelling aanwezig dat de gemeente hun baan garandeert tot aan het pensioen. Op de mededeling dat na de herindeling een baangarantie wordt gegeven tot 5 jaar na de samenvoeging werd door medewerkers geschokt gereageerd.

### *Het wezen van tijd en ruimte*

Tijd is in het Westland kostbaar, om te kunnen produceren worden lange werkdagen gemaakt. Ook de vrije tijd moet intensief worden beleefd. Daarom is de Westlander van mening dat tijd effectief moet worden benut en vergaderingen tot een minimum moeten worden beperkt.

Het Westland is voor Westlanders onder elkaar een open gemeenschap, zelfs letterlijk, deuren staan open zelfs al is er niemand aanwezig (dit tot wanhoop van de politie).

Hetzelfde geldt voor de gemeentehuizen, een dichte deur doe je niet zomaar open want deze is bewust dicht gedaan en heeft dezelfde functie als een bordje "niet storen".

Naar aanleiding van de overeenstemming die er bestaat tussen beleden waarden en artefacten in de organisatie en zijn omgeving kunnen de volgende vooronderstellingen worden geformuleerd met betrekking tot de cultuur in de organisatie van de gemeente Westland:

- Men heeft een open houding naar de Westlandse omgeving en ingeburgerde collega's;
- Men is gereserveerd naar de omgeving buiten het Westland en buitenstaanders;
- Men is overtuigd van het eigen kunnen en het eigen gelijk;
- Ondernemingszin en hardwerken zijn deugden, regelzucht en luiheid zijn een ziekte;
- Zonder tuinbouw is slechts marginaal leven mogelijk;
- Resultaat telt, procedures zijn minder belangrijk;
- Men is sterk gefocust op het product en erkent het belang van een goede dienstverlening.





## 4. GEWENSTE CULTUUR NADER BEZIEN

De verhouding tussen de opvatting van bestuur en management met betrekking tot de gewenste cultuur en de kenmerken van een prestatieverbeterende organisatiecultuur zoals die zijn omschreven in het hoofdstuk Cultuur en control vormen het onderwerp van dit hoofdstuk. Daarbij spelen de volgende elementen en uitgangspunten een rol:

### *Cultuur en control*

Vanuit het theoretisch kader zijn de volgende uitgangspunten bepalend voor een prestatieverbeterende organisatiecultuur:

- het belang van leiderschap wordt onderkend;
- de organisatiecultuur moet aansluiten bij de verschillende rollen die de Westlandse overheid moet spelen;
- bedrijfsvoering en cultuur moeten aansluiten bij de realiteit van de omgeving;
- cultuur, structuur, processen en sturingsmechanismen moeten met elkaar in evenwicht zijn.

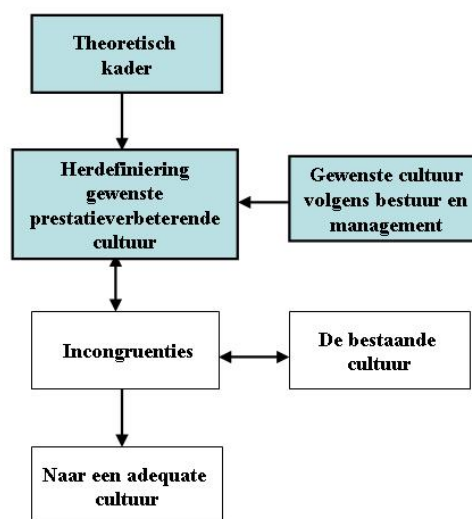
### *Gewenste organisatiecultuur volgens bestuur en management*

Onder de gewenste organisatiecultuur volgens bestuur en management verstaan we de organisatiecultuur zoals die onder andere kan worden herleid uit de rapporten CGW, de profielschets en de managementvisie.

### *Herdefiniëring van de gewenste prestatieverbeterende cultuur*

Op het moment dat de gewenste cultuur getoetst wordt aan de in het hoofdstuk cultuur en control genoemde uitgangspunten voor een prestatieverbeterende organisatiecultuur blijkt dat de gewenste organisatiecultuur niet in alle opzichten als prestatieverbeterend kan worden beschouwd. Aan de hand van de uitgangspunten voor een prestatieverbeterende cultuur worden de randvoorwaarden voor de gewenste Westlandse organisatiecultuur opnieuw gedefinieerd.

In hoofdstuk 5, "Naar een adequate cultuur" wordt -rekeninghoudend met de bestaande cultuur- een concrete invulling gegeven



**Figuur 15, structuur hoofdstuk 4**

## 4.1. Relatie tussen leiderschap en cultuur

### Visie op leiderschap

In de rapporten CGW worden expliciet de kwaliteiten van leidinggevendenden omschreven. De organisatie van de gemeente Westland kent drie leidinggevendende niveaus. Voor deze niveaus zijn in een tweetal functieboeken competentieprofielen bepaald.

Gemeentesecretaris / directeur	
Managementrol	Competenties
<b>Strategisch manager</b>	Visie Plannen en organiseren Initiatief (innoveren) Omgevingsbewustzijn (sensitief)
<b>Relatiemanager</b>	Communiceren Samenwerken Netwerken Omgevingsbewustzijn
<b>Verandermanager</b>	Leiderschap Overtuiging Omgevingsbewustzijn

Afdelingshoofd	
Managementrol	Competenties
<b>Talentmanager</b>	Communiceren Coachen Delegeren
<b>Operationeel manager</b>	Plannen en organiseren Overtuigen Besluiten nemen Delegeren Resultaatgerichtheid Communiceren
<b>Verandermanager</b>	Initiatief Coachen Flexibel handelen
<b>Strategisch manager</b>	Visie* Plannen en organiseren Leiderschap Overtuigen

\*) Deze competentie wordt voldoende door de directie afgedekt.

Teamleider	
Managementrol	Competenties
<b>Talentmanager</b>	Communiceren Coachen Delegeren Samenwerken
<b>Operationeel manager</b>	Overtuigen Resultaatgerichtheid Klantgerichtheid Communiceren Samenwerken

Een nadere analyse van deze profielen aan de hand van de functieboeken levert de volgende conclusies op:

De sleutelvaardigheden zoals die door Selznick worden genoemd zijn vooral terug te vinden in het competentieprofiel van de directeur. De volgende zinsneden illustreren dit:

- draagt op beeldende wijze een uitgesproken visie uit op de koers van de gemeente en de implicaties van die koers;
- handelt op basis van een diepgaand inzicht in culturele, maatschappelijke, politieke en ambtelijke ontwikkelingen;
- schat complexe situaties in; doorziet welke personen en belangen een rol spelen en speelt op het juiste moment daarop in;
- gaat om met de verschillende normen en waarden van de diverse actoren; hanteert daarbij de juiste rol; weet hiertussen soepel te schakelen.
- scheidt randvoorwaarden voor een goede samenwerking en de daarbij behorende cultuur; kent de belangen van anderen en neemt actief verantwoordelijkheid voor het versterken van het groepsproces;
- inspireert anderen om hun visie te delen en om draagvlak en betrokkenheid te creëren.

In de bij het competentieprofiel van het afdelingshoofd behorende beschrijving zijn slechts spaarzaam elementen terug te vinden van de sleutelvaardigheden van het leiderschap. Over de competentie visie wordt zelfs opgemerkt dat dit in feite voldoende wordt afgedekt in het competentie profiel van de directie. Verwijzing naar de sleutelvaardigheden zijn slechts in de volgende zinsneden terug te vinden:

- inspireert tot het nastreven van gezamenlijke doelen en het leveren van resultaat; laat voorbeeldgedrag zien;
- overtuigt anderen op inspirerende wijze van eigen en/of organisatiestandpunten en ideeën.

In het competentie profiel van de teamleider zijn de zinsneden zoals die in het competentieprofiel voor het afdelingshoofd zijn opgenomen in een iets afgezwakte vorm terug te vinden.

*Aansluiting tussen karakter van de organisatie en doelen die men wil bereiken*

*a. profielschets*

In de profielschets (Stuurgroep Westland, 2003) wordt een beeld gegeven van hoe de gemeente Westland er op hoofdlijnen uit gaat zien.

De Westlandse mentaliteit wordt hierin met kernbegrippen als volgt weergegeven:

- hard werken;
- niet denken maar doen;
- recht voor zijn raap;
- boordevol nieuwe ideeën;
- sterk verantwoordelijkheidsgevoel.

Deze kernbegrippen vormen volgens de opstellers van de profielschets de basis voor een bloeiend gemeenschapsleven en een vitale economie.

De doelstellingen en belangen vatten de gemeente als volgt in haar missie samen:

*“De gemeente Westland, geworteld in een sterk internationaal georiënteerde glastuinbouw, werkt voortdurend aan versterking en verbreding van de economische activiteit, aan de kwaliteit van wonen en leven en de vitaliteit van gemeenschappen in het Westland. Het dynamische glastuinbouwcomplex wordt op duurzame wijze gefaciliteerd in combinatie met behoud van kust, landschap en natuur. De gemeente staat voor een hoog niveau van dienstverlening voor allen die in het Westland wonen, werken en recreëren.”*

Kenmerkend voor de Westlandse cultuur is dat ten opzichte van een eerdere versie (blz. 5) het belang van de tuinbouw verder wordt geaccentueerd door toevoeging van het woord internationaal. Het woordje ontwikkeling is geschrapt wanneer men het heeft over het behoud van kust natuur en landschap, deze ontwikkelingen vormen mogelijk een bedreiging voor de glastuinbouw. De eveneens in de structuurschets opgenomen ideeën om de economische activiteit te verbreden naar toerisme zijn inmiddels weer in de ijskast geplaatst omdat ze mogelijk overlast voor de bevolking zouden kunnen geven.

*b. managementvisie*

In de managementvisie (Stuurgroep Westland, 2003) van de gemeente Westland waarin de strategie wordt bepaald om de missie te vervullen waarvoor het Westland staat, worden een drietal gemeenschappelijke kernwaarden aangegeven van waaruit de organisatie moet gaan werken:

- openheid;
- verantwoordelijkheid;
- actief naar buiten treden.

Deze kernwaarden moeten de basis vormen voor het functioneren en ontwikkelen van de bedrijfsvoering. Onduidelijk is nog op welke wijze deze waarden concreet gestalte krijgen. Gevolg hiervan is dat de medewerkers zich niet kunnen identificeren met deze waarden. Kernwaarden worden pas functioneel op het moment dat een medewerker deze begrip in de organisatie herkent.

In het ontwikkelingsperspectief voor de organisatie worden de volgende doelstellingen benoemd:

- het behoud van de sterke Westlandse cultuurelementen bij het inhoudelijk vormgeven van strategische beleidsambities;
- het streven naar het onderhouden van korte lijnen met burgers, bedrijven en instellingen;
- het streven naar een professionele, innovatieve organisatie;
- dienstverlening op maat aan bedrijven burgers en instellingen.

Samenwerking en betrokkenheid worden als belangrijke randvoorwaarden gezien om de bovenstaande doelstellingen te bereiken.

In een toelichting op deze visie wordt door de directie gesteld dat de directie zich ten doel stelt binnen 2 jaar de organisatie voor 50 % procesgericht i.p.v. productgericht te laten werken. Men motiveert dit in een toelichting op het opstellen van de afdelingsplannen als volgt:

“ Processen vormen het hart van de organisatie. Alles wat er in een organisatie gebeurt, zijn (samenhangende) processen. Bij de overdracht van een activiteit naar een andere persoon, afdeling enz. is risico op fouten het grootst. Telkens op het kruispunt of interface tussen afdelingen wordt het risico op fouten verhoogd: informatie wordt niet op de juiste wijze overgedragen (niet op tijd, niet volledig), waardoor de continuïteit doorbroken wordt. Bedoeling is dat procesmanagement deze risico's onderkent en ook de nodige maatregelen neemt om ze te verminderen. Omdat processen een andere, horizontale kijk bieden op de werking van de organisatie, leidt de analyse ervan tot nieuwe inzichten voor het management.”

### *Analyse*

Om de prestaties te verbeteren is het noodzakelijk om op het niveau van subculturen de cultuur te beïnvloeden. Dat betekent dat men niet de alleen op directieniveau, maar ook op de lagere managementniveaus moet beschikken over de sleutelvaardigheden van het leiderschap. Immers binnen één afdeling kan het gewenst zijn dat er subculturen ontstaan. Een voorbeeld hiervan is het bestaan van een frontoffice gericht op de directe klantcontacten en dienstverlening, en een backoffice die meer gericht is op de beheersmatige en specialistische taken binnen een afdeling. Dat betekent dat de dienstverlenende cultuur bij de frontoffice disfunctioneel is bij de uitvoering van beheersmatige taken die door de backoffice worden uitgevoerd. Dit ondersteunt de stelling dat tot op ten minste het niveau van teamleider competenties op het gebied van leiderschap noodzakelijk zijn.

Een belangrijke taak van de leider is het formuleren, operationaliseren en uitdragen van de (kern-)waarden van de organisatie. Zelfs medewerkers die niet in een hiërarchiese verhouding staan tot andere medewerkers maar wel een belangrijke rol hebben bij het implementeren van veranderingen zullen moeten beschikken over leiderschapsvaardigheden.

Uit de profielschets en de managementvisie kunnen een aantal waarden worden gedistilleerd. De belangrijkste waarde is externe gerichtheid met daaraan gekoppeld samenwerking, participatie en responsiviteit. Veel belang wordt gehecht aan ontwikkeling, creativiteit en innovatie.

Redenerend vanuit het cultuurmodel voor de overheid betekent dit dat vanuit de managementvisie de ontwikkelcultuur en de dienstverleningscultuur de dominante organisatieculturen zouden moeten zijn. Uit de uitkomsten van de enquête blijkt dat zowel de leiding als de medewerkers dit inderdaad de dominante cultuurkenmerken van de organisatie

vinden. Aspecten uit de beheer en handavingscultuur worden nauwelijks genoemd. Dit gegeven sluit nauw aan bij de cultuur uit de streek, hier is dynamiek en daadkracht een belangrijk gegeven terwijl men mede vanuit het commerciële belangen gewend is om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen (responsiviteit). Om als overheid te kunnen functioneren is het noodzakelijk om een meer evenwichtig algemeen cultuurprofiel na te streven en voor de afzonderlijke rollen specifieke waarden te benoemen. In paragraaf 4.2. wordt de verhouding tussen waarden, rollen en cultuur verder uitgewerkt.

Opvallend is het streven van de directie om binnen 2 jaar de organisatie voor 50 % procesgericht te laten werken. Een streven waarvan de onderbouwing vooralsnog wat vaag blijft. De vraag kan worden gesteld of het streven naar procesgericht werken voor de gehele organisatie in gelijke mate een meerwaarde heeft. De mate van procesgerichtheid moet in relatie staan met de rol die men vervult.

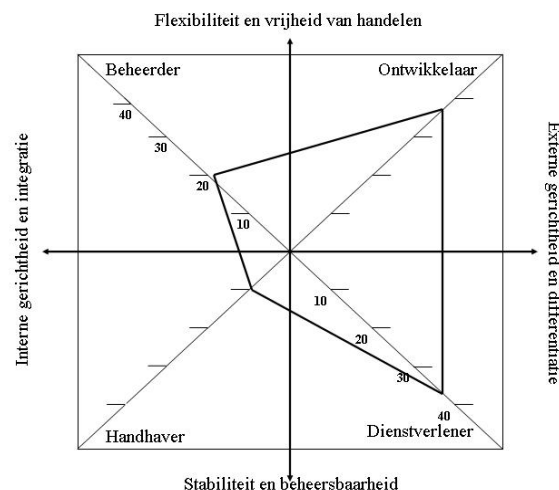
## 4.2. Relatie tussen waarden, rollen en cultuur

### *Kernwaarden*

In de diverse beleidsstukken van de gemeente zijn naast de eerder genoemde kernwaarden nog een aantal ‘Westlandse’ waarden gedefinieerd:

- arbeidzaamheid;
- slagvaardigheid;
- innovatief vermogen.

Deze waarden moeten met de eerder genoemde waarden: openheid; verantwoordelijkheid nemen en actief naar buiten treden de basis gaan vormen voor de organisatiecultuur bij de gemeente Westland. Hierbij kan worden aangetekend dat het cultuurprofiel zoals geschetst in de managementvisie niet voor alle bedrijfsonderdelen als functioneel kan worden aangemerkt. In dit profiel (zie grafiek 10) ligt een sterke nadruk op ontwikkeling en dienstverlening en worden de kenmerken die van belang zijn voor het vervullen van de rollen als beheerder en handhaver onvoldoende belicht.



**Grafiek 10 , opvatting gewenste (dominante) cultuur volgens leiding.**

Deze gewenste cultuur hoeft niet altijd overeen te stemmen met een organisatiecultuur die als prestatieverbeterend kan worden bestempeld. Het is voor het functioneren van de verschillende organisatieonderdelen van belang dat ook op afdelingsniveau specifieke waarden worden geformuleerd.

### *Specifieke waarden*

De ontwikkeling van specifieke waarden die functioneel zijn voor de uitoefening van de verschillende rollen krijgt zowel in de rapporten CGW als in de managementvisie weinig aandacht. Juist van waarden die aansluiten bij de specifieke rollen kan worden gesteld dat ze functioneel zijn voor het presteren van de organisatie.

Als gevolg van de deels tegengestelde eisen die worden gesteld aan bijvoorbeeld een ontwikkelaar en een handhaver is het voor de hand liggend dat een cultuurprofiel dat functioneel is voor de handhaver niet functioneel hoeft te zijn voor de ontwikkelaar. Te verwachten is dat typische handhavingaspecten juist de ontwikkelaar remmen bij de uitvoering van zijn taken.

Vanuit dit perspectief is het voor het functioneren van de organisatie van belang bewust in te zetten op de ontwikkeling van subculturen binnen de organisatie. Hoewel deze culturen een gemeenschappelijke basis hebben in de kernwaarden van de organisatie, hanteren ze naast deze kernwaarden waarden die specifiek zijn voor de rol die aan het organisatieonderdeel is toebedeeld.

Ook hierbij kan het cultuurmodel voor de overheid worden gehanteerd. Afhankelijk van de hoofdtaken die aan de afdeling zijn toebedeeld kan in het (sub-)cultuurprofiel de nadruk liggen op: ontwikkeling, dienstverlening, handhaving of beheer.

#### *Analyse*

De kernwaarden die gedefinieerd worden voor de totale organisatie dienen ook van toepassing te zijn op de totale organisatie. De waarden zoals die door bestuur en management van de gemeente Westland zijn gedefinieerd zijn zeker van toepassing op een (groot) deel van de organisatie maar zijn niet altijd functioneel voor de gehele organisatie. Bij een herformulering van deze waarden moet worden ingezet op kernwaarden die functioneel zijn voor de gehele organisatie aangevuld met specifieke waarden die functioneel zijn voor de verschillende rollen die de verschillende onderdelen van de gemeente Westland vervullen.

### **4.3. Relatie tussen omgeving en de cultuur**

#### *De Tuinbouw als metafoor*

Spreek je over het Westland dan denk je aan tuinbouw. De identiteit van de streek wordt bepaald door de tuinbouw. Het Westlandse doen en laten wordt dan ook sterk bepaald door handels- en denkwijzen afkomstig uit deze sector. In alle lagen van de cultuur vinden we de kenmerken van de tuinbouw terug. Artefacten als het wapen van de gemeente Westland, de kunst in de gebouwen en de in werkkleding gestoken bezoekers van de gemeentehuizen verwijzen naar deze cultuur. Ook het gemeentebestuur (stuurgroep Westland, 2003) ziet de glastuinbouw en met name die in het Westland als een voorbeeld van een goed functionerende organisatie.

Wanneer we de Westlandse glastuinbouw vanuit de vier perspectieven: ontwikkeling, dienstverlening, handhaving en beheer schetsen ontstaat het volgende beeld:

#### *Ontwikkelaar*

Graag wordt de glastuinbouw afgeschilderd als een bedrijfstak die floreert dankzij innovaties. Hier valt weinig op af te dingen, maar er vallen wel een aantal kanttekeningen bij te plaatsen:

- de kosten / batenanalyse speelt bij innovaties een belangrijke rol;
- innovaties worden vaak afgedwongen door de overheid (milieueisen);
- innovaties zijn noodzakelijk omdat de teelt van massaproducten in het buitenland veelal goedkoper is en de teelt van bijzondere gewassen economisch gezien in het Westland nog mogelijkheden biedt;
- individuele tuinders spreiden het risico bij innovaties door samenwerkingsverbanden aan te gaan en gaan soms op in multinationals;

- de overheid levert via de proefstations nog steeds een bijdrage aan de innovaties;
- innovaties worden met grote regelmaat gepresenteerd op vaktentoonstellingen en beurzen, succesvolle innovaties vallen in de prijzen.

Vertaald naar de organisatie van de gemeente Westland levert dit de volgende inzichten op met betrekking tot de ontwikkelcultuur:

- innovaties komen vaak onder externe druk tot stand;
- innovaties worden geëffectueerd op het moment dat er een ‘terugverdien perspectief’ bestaat;
- innovaties worden gerealiseerd in samenwerking met publieke- en private partijen;
- innovaties worden gestimuleerd door een nadrukkelijke presentatie van de innovatie en een het toekennen van prijzen door een vakjury.

Samenvattend kan worden gesteld dat bepaalde prikkels innovatie stimuleren. Prikkel zijn ook voor de Westlandse overheid een belangrijke katalysator voor het in gang zetten en houden van ontwikkelingen. De samenwerking tussen publieke- en private partijen inspireert, maar biedt ook de mogelijkheid de risico's te spreiden.

#### *Dienstverlener*

De tuinbouw in het Westland heeft door schade en schande geleerd dat een klantgerichte houding de producent winst oplevert. Het negeren van de wensen van de klant heeft als resultaat dat je op termijn producten levert waar geen vraag meer naar is, of producten die niet meer kunnen concurreren met die van andere aanbieders. Een recent voorbeeld hiervan is de tomatenteelt. De Westlandse tomaten werden in het begin van de jaren '90 nog getypeerd als 'waterballen' en verloren in snel tempo marktaandeel. Onder deze druk is tegemoet gekomen aan de wens van de klant en is men smaakvollere rassen gaan ontwikkelen. Daarnaast speelt men in op de wensen van de afnemers door de producten aan te bieden op de wijze zoals de afnemer dit wenst. Hierbij kan gedacht worden aan het precies op tijd afleveren van een bepaald product, maar ook aan de wijze van verpakken en presenteren.

Naast het reageren op de vraag van de afnemers probeert men ook te anticiperen op de vraag, en probeert men vraag te creëren door aantrekkelijke nieuwe producten te telen (b.v. cherry tomaat, paprika's en pepers in alle vormen en kleuren).

Dienstverlening in het Westland houdt ook in dat je ondernemend bent. Is er vraag naar een bepaald product en ben je niet in staat dit te leveren dat zorg je ervoor dat je deze producten op de (internationale-) markt inkoopt om toch een compleet pakket te kunnen leveren. Een andere mogelijkheid is dat het bedrijf zich specialiseert in één product en dit via tussenhandel of veiling doorgeeft aan de afnemer. Daarnaast zijn er zeer gespecialiseerde aanbieders en toeleveringsbedrijven die rechtstreeks aan de afnemer leveren. Rechtstreeks kopen op de veiling biedt het voordeel van lage prijzen en grote keus uit producten. Rechtstreeks aankopen bij de producent heeft als nadeel minder keus en als voordeel dat soms wel een hoogwaardiger of exclusiever product kan worden gekocht. Nadeel is dan weer dat er niet altijd tegen de laagste prijs kan worden ingekocht.

Voor de publieke dienstverlening vallen hieruit de volgende lessen te trekken:

- specificaties van het product moet worden afgestemd op de vraag;
- diensten moeten op een gedifferentieerde manier worden aangeboden b.v.: één loket (de veiling) of door vakspecialisten. De klant bepaald zelf op welke wijze hij in wil kopen, dit heeft echter wel zijn prijs;
- een weinig klantgerichte houding straft zich in de markt op kortere of langere tijd af.

Ook hier geldt dat de kwaliteit van de dienstverlening is toegenomen onder druk van de afnemers. De overheid kan dit mechanisme introduceren door de klanten in de gelegenheid te stellen hun oordeel over het geleverde product kenbaar te maken en competitie in de dienstverlening te introduceren.

### *Handhaver*

Tuinders hebben weinig op met hiërarchie. Wet- en regelgeving vanuit de overheid wordt met tegenzin uitgevoerd of ontdoken (illegale werknemers, hennepsteelt). Het ontdoken van wet- en regelgeving wordt door de ondernemers verdedigd door te stellen dat er geen rendabele productie mogelijk is op het moment dat alle regels worden nageleefd. Of door bijvoorbeeld te stellen dat er geen alternatief is, er zijn geen andere arbeidskrachten te krijgen dan illegalen. Alleen wanneer gericht wordt gecontroleerd en gesanctioneerd dan is men geneigd zich aan de regels te houden.

Tegelijkertijd accepteert men wel dat door de afnemers en de veiling strenge eisen aan de productie en de producten worden gesteld. Deze acceptatie wordt eveneens afgedwongen doordat men een strikt keurings-/controleregime kent.

De meest innovatieve bedrijven houden veelal wel rekening met wet- en regelgeving en investeren in zaken als logistiek, milieu en arbo. Ze profileren zich als producent van hoogwaardige, duurzaam geproduceerde producten. Deze bedrijven worden gezien als voorlopers in de bedrijfstak.

Overheidsbemoediging met de bedrijven in het Westland moet tot een minimum worden gereduceerd. Wel wordt een faciliterende opstelling verwacht wanneer het gaat om zaken als infrastructurele voorzieningen.

De Westlandse cultuur op het gebied van handhaving en regulering kan worden geschetst als:

- wet- en regelgeving vanuit de overheid moet zoveel mogelijk worden beperkt;
- ontdoeking van regels en wetten is algemeen gebruik;
- handhaving van regels wordt in de regel alleen bereikt door een streng handhavingsregime of door marktwerking;
- pro-actief handelen op het gebied van wet- en regelgeving kan een goed imago bevorderen.

### *Beheerder*

Zonder een goed beheer is het onmogelijk een glastuinbouwbedrijf te runnen. De vaak zeer gespecialiseerde bedrijven vragen om een zeer adequaat beheer. Planmatig, systematisch en nauwgezet werken vormen naast professionaliteit en 'groene vingers' belangrijke peilers in de bedrijfsvoering. Kleine afwijkingen in luchtvochtigheid, hoeveelheid licht of waterkwaliteit kunnen een oogst ruïneren. Technische mogelijkheden worden tot het uiterste benut om teelten te beïnvloeden. In de gemiddelde teelt is met uitzondering van de gewassen -die overigens het product zijn van langdurige veredeling- weinig natuur te ontdekken. De teelt wordt volledig geconditioneerd. Mechanisatie en automatisering worden tot het uiterste doorgevoerd en de factor arbeid wordt zoveel mogelijk gereduceerd (de reden dat moderne bedrijven minder behoefte hebben aan goedkope arbeidskrachten).

Een bijzonder aspect van de glastuinbouw zijn de relatief korte omlooptijden van de productiemiddelen. Het is niet uitzonderlijk dat kassencomplexen na ca. 15 jaar gerenoveerd of vervangen worden. In andere gevallen verkoopt de eigenaar na een aantal jaren zijn 'oude' complex en begint elders een nieuw bedrijf.

De gevolgtrekkingen voor de overheid in het Westland zijn de volgende:

- een goed beheer is de basis voor de bedrijfsvoering;
- pas nieuwe technieken toe om kosten te reduceren;



- versneld afschrijven en opnieuw beginnen kan soms tot lagere kosten leiden dan het blijven exploiteren van de bestaande productiemiddelen en het blijven werken volgens de bestaande werkprocessen;
- moderne techniek biedt vele mogelijkheden om processen te beheersen.

### *Analyse*

Om als overheid te kunnen presteren in het Westland is het noodzakelijk dat de cultuur bij de gemeente aansluit bij zijn omgeving. Zoals geschetst in de metafoor is deze ondernemend en dynamisch terwijl tegelijkertijd een adequaat beheer de grondslag vormt waarop de bedrijven rusten. Een aantal kenmerken uit de bedrijfsvoering in de glastuinbouw kunnen de door het management gewenste ontwikkelings- en dienstverleningsgerichte bedrijfsvoering ondersteunen. De beheertaken blijven, naar analogie van de glastuinbouw, in hoge mate bepalend voor de uiteindelijke prestatie.

De overheid dient er zich van bewust te zijn dat het uitvoeren van handhavingstaken een relatief grote inzet zal vragen. Alleen een consequent handhavingsbeleid zal in deze omgeving tot het gewenste resultaat leiden. De creativiteit van de Westlanders zal de handhavers steeds voor nieuwe verrassingen plaatsen.

Het blijft echter een gegeven dat de overheid vanuit zijn verantwoording andere normen en waarden kent dan het bedrijfsleven. Is het bedrijfsleven vooral gericht op effectiviteit en efficiency, bij de overheid spelen ook democratie, rechtmatigheid en gelijkheid een belangrijke rol.

De specifieke Westlandse cultuur biedt tal van aanknopingspunten voor een inspirerend leiderschap in hoofdstuk 5 zal dit nader worden uitgewerkt.

## **4.4. Relatie tussen cultuur, structuur, processen en sturingsmechanismen.**

In het hoofdstuk Cultuur en control worden een aantal handvatten geformuleerd die betrekking hebben op de effectiviteit van interventies in de inrichting van de organisatie en de sturing van bedrijfsvoering. Dit zijn onder andere:

- baseer interventies op een heldere probleemanalyse;
- streef niet naar grote veranderingen maar heb oog voor detail;
- heb oog voor de samenhang tussen de verschillende aspecten;
- besef dat een daadwerkelijke verandering gedragsverandering inhoud;
- investeer in communicatie, zorg voor feedback.

### *Structuur*

In de gemeente Westland is gekozen voor een organisatie volgens het directiemodel (zie bijlage 5). Om de organisatie zo plat mogelijk te houden is gekozen voor een relatief groot aantal (10) afdelingen met een beperkte omvang. In dit model zijn de strategische, kaderstellende en controltaken van de staf- en ondersteunende functies ondergebracht in een concernstaf. De meer op de uitvoering gerichte ondersteunende taken zijn ondergebracht bij de bedrijfsbureau's die vanuit een stafpositie zijn verbonden aan de afdelingen.

Op deze wijze verwacht men enerzijds vanuit de directie via de concernstaf grip te krijgen op de organisatie (kaderstelling, integraliteit, sturing en bewaking) en anderzijds via de bedrijfsbureau's de professionalisering van de afdelingen te bevorderen.

Het grote aantal kleinere afdelingen biedt de organisatie de mogelijkheid om op het niveau van afdelingen gericht te werken aan een cultuur die passend is bij de rol. Opmerkelijk is de keuze voor een vrij omvangrijke concernstaf (8 fte), die nadrukkelijk strategische kaderstellende beleids- en middelentaken heeft. Deze organisatievorm kan op gespannen voet staan met het streven om de verantwoordelijkheid laag in de organisatie te leggen. Zeker

wanneer we de relatie leggen tussen de ver doorgevoerde P&C-systematiek, ontstaat toch het beeld van een sterk centraal gecontroleerde organisatie.

Uitgaande van de kernwaarden van de organisatie en de vanuit de organisatiecultuur te verwachten weerstand van de afdelingen tegen ‘bemoeienis’ van buiten is het voor de concernstaf een faciliterende houding naar de afdelingen het meest productief. Van opgelegde kaderstelling valt weinig succes te verwachten.

### Processen

Aan de ontwikkeling van de werkprocessen in de organisatie is slechts in hoofdlijnen aandacht geschonken. Bij de ontwikkeling van een service- en dienstverleningsconcept is gekozen voor het instellen van een frontoffice, waar de publiekscontacten plaatsvinden en backoffice waar de specialistische en beheermatige taken worden uitgevoerd.

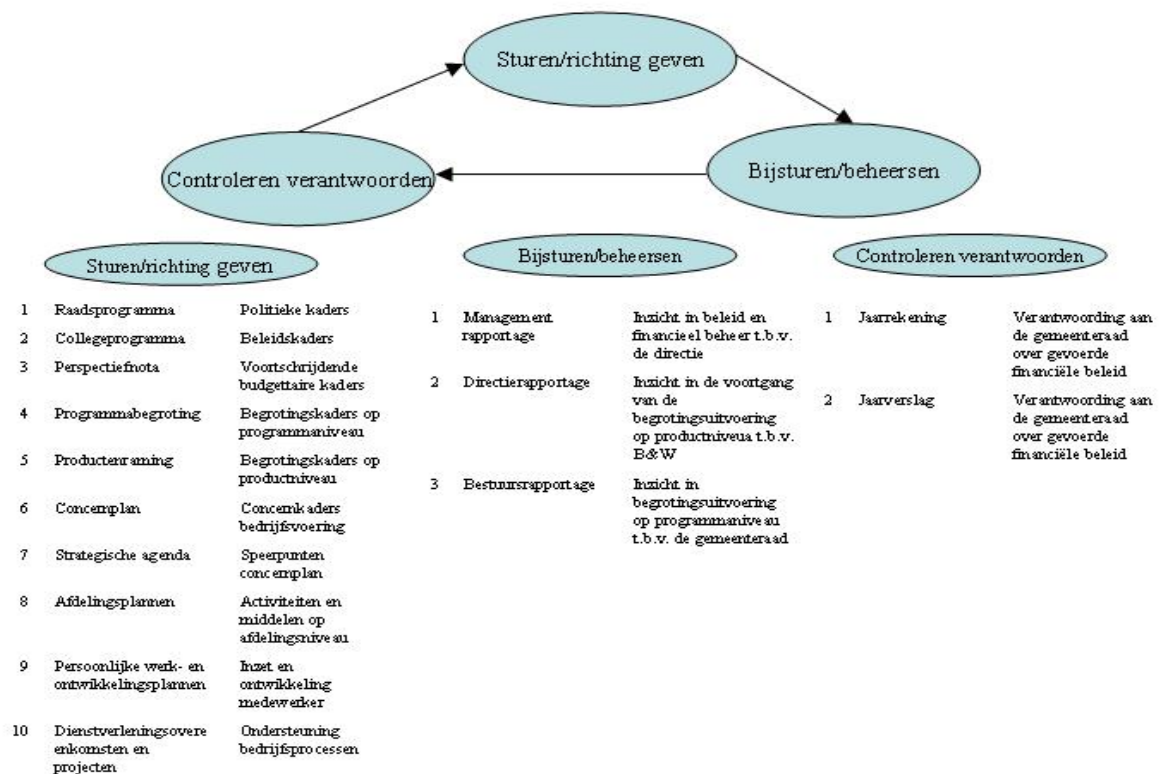
De werkprocessen in de gemeente Westland zijn ontstaan uit:

- verdeling van taken en verantwoordelijkheden over de afdelingen;
- voorgeschreven procedures vanuit wet- en regelgeving;
- wijze van werken in de ‘oude’ gemeenten.

Werkprocessen die op deze wijze zijn ontstaan hoeven niet altijd te leiden tot het op de meest doelmatige wijze tot stand brengen van een resultaat of product, eveneens is het mogelijk dat het proces slecht aansluit bij de rol die moet worden uitgeoefend, of bij doelstellingen die de organisatie zich heeft gesteld.

### Sturingsmechanismen

De rapporten CGW bevatten een aantal elementen van de P&C cyclus. Zo wordt aangegeven dat de organisatie van de gemeente Westland d.m.v. een 15-tal instrumenten wordt gestuurd. Deze instrumenten zijn gerelateerd aan de doelen en de missie van de gemeente Westland.



Figuur 16, P&C instrumenten gemeente Westland (Twiynstra Gudde, 2003).

Aanvullend op deze 15 instrumenten dient volgens Twijnstra en Gudde (2003) bestuur en management te kunnen beschikken over informatie m.b.t.:

- de doelen en effecten van de gemeentelijke productieprocessen (outcome);
- de producten en prestaties (output);
- de inzet van middelen (input);
- de persoonlijke prestaties en ontwikkeling van de medewerkers persoonsgerelateerde informatie.

### *Analyse*

De bovengenoemde opsomming geeft aanleiding tot een aantal kanttekeningen:

- Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat ambitieus opgezette plannen om te komen tot een ‘waterdichte’ P&C-cyclus tot mislukken gedoemd zijn. De cyclus bestaat vooral op papier en heeft praktisch weinig relevantie. Wanneer we rekening houden met de pragmatische cultuur in het Westland kan worden betwijfeld of het functioneel is om de P&C-cyclus op deze wijze in te richten;
- De P&C-cyclus is universeel van toepassing op de gehele organisatie en houdt geen rekening met de eigenheden van de verschillende rollen van de gemeente;
- Het P&C-instrumentarium grijpt aan op doelen, financiën, producten en effecten. Hoewel in het bedrijfsvoeringconcept wel wordt gesproken over processen wordt niet aangegeven op welke wijze de P&C cyclus aangrijpt op de processen;
- De P&C-cyclus is intern gericht. Hoewel vanuit de kernwaarden de organisatie sterk extern gericht is ontbreken externe sturingsinstrumenten;
- In de rapporten CGW en de managementvisie wordt aangegeven dat de ‘P-factor’ (personele factor) van groot belang is. Sturing te herleiden tot het beïnvloeden van gedrag. Het is daarom noodzakelijk meer aandacht te besteden aan ‘soft-controls en zich niet te beperken tot hard-controls.

Vanuit het principe dat er overeenstemming moet zijn tussen cultuur, processen en sturingsmechanismen kan worden geconcludeerd dat er voldoende mogelijkheden zijn om structuur en cultuur op elkaar aan te laten sluiten, de opdeling van de organisatie in relatief kleine eenheden geeft voldoende aanknopingspunten.

Voor het ontwikkelen van werkprocessen die aansluiten bij de cultuur vormen de normen en waarden die gerelateerd zijn aan de (sub-)cultuur belangrijke randvoorwaarden. Om effectief te kunnen sturen is het van belang dat een gedifferentieerde sturingsstrategie wordt ontwikkeld. Deze strategie heeft de volgende kenmerken:

- sturingsinterventies zijn gebaseerd op een analyse van risico’s en kosten/baten;
- om gedragsverandering te bewerkstelligen worden soft- (HRM, communicatie) en hard-controls evenwichtig ingezet;
- sturingsstrategie is in overeenstemming met de waarden van de organisatie en omvat zowel interne als externe instrumenten. De instrumenten werken zowel horizontaal, (bottom-up en topdown) als verticaal (samenwerking).

## **4.5. Naar een adequate cultuur**

De gewenste cultuur zoals die door bestuur en management is geformuleerd blijkt op een aantal onderdelen niet overeen te komen met een adequate, prestatieverbeterende cultuur. Om de gewenste cultuur in de richting van de adequate cultuur te brengen, zullen de volgende richtinggevende interventies moeten worden uitgevoerd:

- realiseren van leiderschapskenmerken in alle leidinggevende echelons;
- concretiseren van een strategie om het begrip: ‘inspirerend leiderschap’, invulling te geven;

- herdefiniëren van de kernwaarden voor de organisatie en de waarden die gelden voor de specifieke rollen.
- sturen in de richting van cultuurtypen die functioneel zijn voor de te vervullen rol;
- sturen op afstemming en evenwicht tussen structuur, werkprocessen en sturingsinstrumenten en de waarden en (sub-)cultuur in de organisatie.

Bij de vormgeving van de interventies speelt de bestaande cultuur een belangrijke rol, niet alleen als beperking maar als een basis met tal van perspectieven. Het Westland vormt een dynamische en ondernemende omgeving die tal van aanknopingspunten en voorbeelden biedt voor de realisering van een prestatieverbeterende organisatiecultuur.

## 5. NAAR EEN ADEQUATE CULTUUR

In hoofdstuk 4 zijn de voorwaarden geformuleerd voor de gewenste prestatieverbeterende Westlandse cultuur. In dit hoofdstuk worden de incongruenties benoemd tussen gewenste prestatieverbeterende cultuur en de bestaande cultuur. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk aangegeven op welke manier aangestuurd kan worden op een ‘symbiose’ tussen de gewenste prestatieverbeterende cultuur en de bestaande cultuur in de richting van een adequate organisatiecultuur, de implementatie. De instrumenten en processen die daarbij een rol spelen worden eveneens behandeld. In figuur 17 zijn de relaties weergegeven tussen de bestaande cultuur, sturing en prestaties.

### *Bestaande organisatiecultuur*

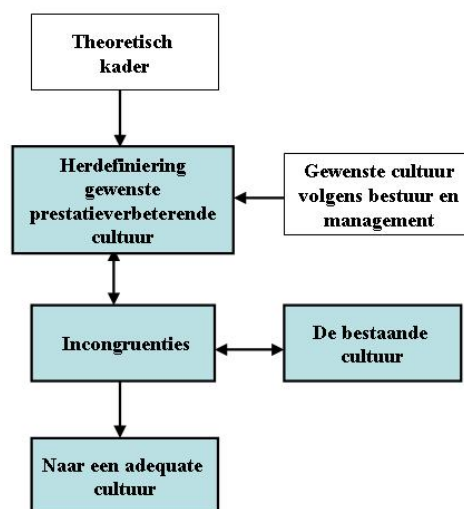
De bestaande cultuur zoals beschreven in hoofdstuk 4 vormt de basis. Uitgangspunt is niet dat de cultuur moet worden veranderd, uitgangspunt is de opgave waarvoor de gemeente Westland zich gesteld ziet, en in welke mate de aanwezige organisatiecultuur het vervullen van deze opgave ondersteund. Een opvatting die ook is terug te vinden in de rapporten CGW (Twiinstra en Gudde, 2003).

### *Adequate organisatiecultuur*

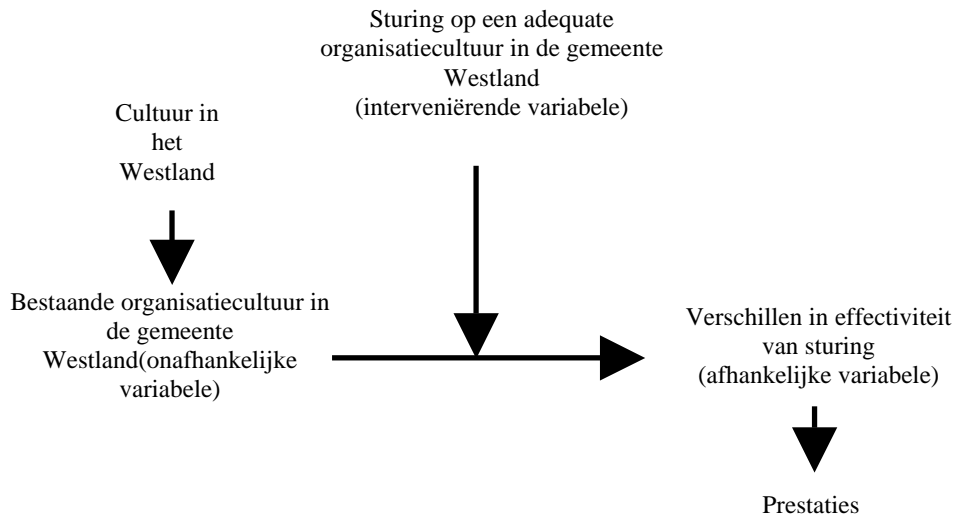
Een organisatiecultuur is adequaat als hij ondersteuning geeft aan het bereiken van de doelen die de organisatie nastreeft. De adequate organisatiecultuur is toegesneden op situatie waarin de organisatie en de medewerkers moeten functioneren. Een universele adequate cultuur bestaat niet.

### *Implementeren van veranderingen*

Voor het ontstaan van een adequate een adequate cultuur is het bewerkstelligen van gedragsverandering noodzakelijk. In paragraaf 2 van dit hoofdstuk komt aan de orde op welke wijze veranderingen in de Westlandse organisatie kunnen worden geïmplementeerd.



Figuur 17, structuur hoofdstuk 5



**Figuur 18, verband tussen organisatiecultuur, sturing en prestaties.**

## 5.1. Adequate organisatiecultuur

In het hoofdstuk 2 worden een aantal elementen genoemd die bepalend zijn voor het al of niet prestatieverbeterend zijn van een cultuur. Deze elementen zijn:

- een inspirerend leiderschap;
- aansluiting tussen rol en cultuur;
- aansluiting tussen organisatiecultuur en omgeving;
- aansluiting tussen organisatiecultuur, structuur, processen en sturingsmechanismen.

### 5.1.1. Inspirerend leiderschap

Een inspirerend leiderschap heeft als resultaat dat de doelstellingen van de organisatie en de medewerkers op één lijn komen te liggen. Het leiderschap (Hiemstra, 2003) krijgt vorm in:

- een inspirerende missie en toekomstvisie;
- de doelstellingen die de gemeente Westland op hoofdlijnen wil bereiken;
- de waarden die de gemeente Westland daarbij hanteert;
- de strategie die naar deze doelstellingen leidt;

#### *Missie, visie en doelstellingen*

Een inspirerende visie betekent in het Westland een realistische, duidelijke en heldere visie. Een visie alleen is niet voldoende, hij zal moeten worden vertaald naar de betekenis voor de individuele eenheden van de organisatie (Hiemstra 2003). Vanuit de visie moeten bestuurlijke doelstellingen worden bepaald. Deze doelstellingen zullen vertaald moeten worden naar operationele doelstellingen.

*“De gemeente Westland, geworteld in een sterk internationaal georiënteerde glastuinbouw, werkt voortdurend aan versterking en verbreding van de economische activiteit, aan de kwaliteit van wonen en leven en de vitaliteit van gemeenschappen in het Westland. Het dynamische glastuinbouwcomplex wordt op duurzame wijze gefaciliteerd in combinatie met behoud van kust, landschap en natuur. De gemeente staat voor een hoog niveau van dienstverlening voor allen die in het Westland wonen, werken en recreëren.”*

*Missie Gemeente Westland*

De missie van de gemeente Westland is ambitieus, zeker in de context van het Westland. De economische activiteit wordt als de motor gezien van de Westlandse gemeenschap. Andere elementen zoals de kwaliteit van wonen en leven en het behoud van kust, landschap en natuur zijn traditioneel ondergeschikt aan de economische activiteit. Het Westlandse bestuur geeft echter aan dat in de toekomst niet alleen aandacht wordt gegeven aan de tuinbouw maar dat de combinatie moet worden gezocht met het behoud van kust, landschap en natuur. Bovendien wordt ook benadrukt dat de kwaliteit van wonen en leven die in de praktijk onder druk staat door hoge grondprijzen en ruimtegebrek moet worden bevorderd.

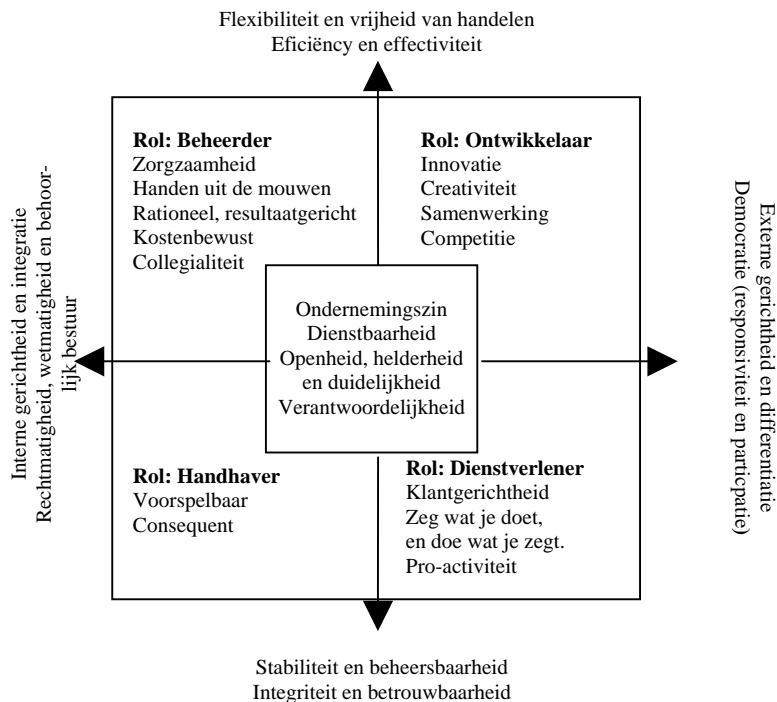
De visie omvat een aantal concurrerende waarden. Er ontstaat een spanning op het moment dat bestuurlijke doelstellingen uit de visie worden vertaald naar operationele doelstellingen, zoals het gewenste aantal vierkante meters openbaar groen per inwoner of door vast te leggen dat in bestemmingsplannen natuur een plaats krijgt naast of zelfs ten koste van tuinbouwgebied.

Het verdient de aanbeveling om de tegenstrijdige waarden in de visie bij het formuleren van de doelstellingen duidelijk tegenover elkaar te stellen en een heldere afweging te maken. Dit maakt het mogelijk om duidelijke operationele doelstelling te formuleren, zo mogelijk in de vorm van normen en kengetallen. In de pragmatische Westlandse cultuur passen heldere en duidelijke operationele doelstellingen. Wanneer men er niet in slaagt de missie te vertalen naar concrete doelstellingen zal de missie niet kunnen inspireren. En geen vertrekpunt kunnen vormen voor de gezamenlijke doelstellingen.

Wanneer blijkt dat realisering van de missie onvoldoende wordt gedragen door het bestuur van de gemeente Westland is het noodzakelijk om de balans in de visie te wijzigen. Doet men dit niet dan is te verwachten dat de visie contraproductief werkt t.o.v. het presteren van de gemeente.

### **5.1.2. Westlandse waarden**

Een voorwaarde voor het ontwikkelen van een adequate cultuur is dat men inzet op de ontwikkeling van kernwaarden en specifieke waarden. Vanuit de managementvisie wordt vooral ingezet op de ontwikkeling van een aantal kernwaarden. Uit de enquête blijkt dat specifieke aan de rol verbonden cultuurkenmerken slechts zwak aanwezig zijn. Als gevolg van het feit dat de kern van de cultuur ook de kern moet zijn van de subculturen en aansluiting moet hebben bij de realiteit van de omgeving is het gewenst om de kernwaarden die de gemeenschappelijk waarden en normen omvatten dichter bij de Westlandse cultuur te brengen zodat ze door de medewerkers herkend worden en een bron van inspiratie kunnen vormen. Dit biedt de mogelijkheid om gericht en duidelijker met de medewerkers te communiceren en geeft betere aanknopingspunten voor structuur en sturing. Aan de door het management geformuleerde kernwaarden kan de waarde ondernemingszin worden toegevoegd. Deze waarde vormt de centrale waarde in het Westland. En biedt een inspirerend uitgangspunt voor de ontwikkeling en bedrijfsvoering in de gemeente Westland. Het is een waarde waar de Westlandse medewerker op aangesproken kan worden. Deze waarde dekt tevens de waarde 'actief naar buiten treden' zodat deze kan komen te vervallen. De waarde openheid kan worden aangevuld met de waarden: helderheid en duidelijkheid. Deze waarden geven meer inhoud aan het begrip openheid en vinden hun weerklank in de Westlandse samenleving. De waarde dienstbaarheid is opgenomen omdat deze waarde de waarde ondernemingszin in een bepaald perspectief plaatst en de ambities van de overheid in de richting van burger en bedrijfsleven ondersteund.



**Figuur 19, Westlandse waarden**

De specifieke waarden verbonden aan de verschillende rollen zijn geformuleerd vanuit het cultuurmodel van de overheid, de bestaande Westlandse waarden en de door het bestuur en management geformuleerde waarden.

### 5.1.3. Een ondernemende strategie

Bij het ontwikkelen van een strategie staat de vraag voorop: hoe bereiken wij als organisatie onze doelstellingen. Daarbij is het van belang dat de waarden van de organisatie en de waarden van de omgeving in evenwicht zijn met de gekozen strategie. Zowel de waarden van de gemeente Westland (figuur 19) als de waarden afkomstig uit de streek bieden een rijke bron van inspiratie.

De nadruk die vanuit bestuur en management wordt gelegd op dienstbaarheid en ondernemingszin, en de zakelijke en commerciële vanuit het Westland sluiten aan bij de principes van het NPM. De principes van het NPM zijn echter niet functioneel t.o.v. elk cultuurtype (zie bijlage 1) maar bieden door de overeenkomst van de achterliggende waarden met die van de gemeente Westland wel een interessant startpunt voor het formuleren van de strategie. In tabel 7 is een indicatief beeld geschetst van de functionaliteit van de principes van het NPM tegen de achtergrond van de Westlandse cultuur.



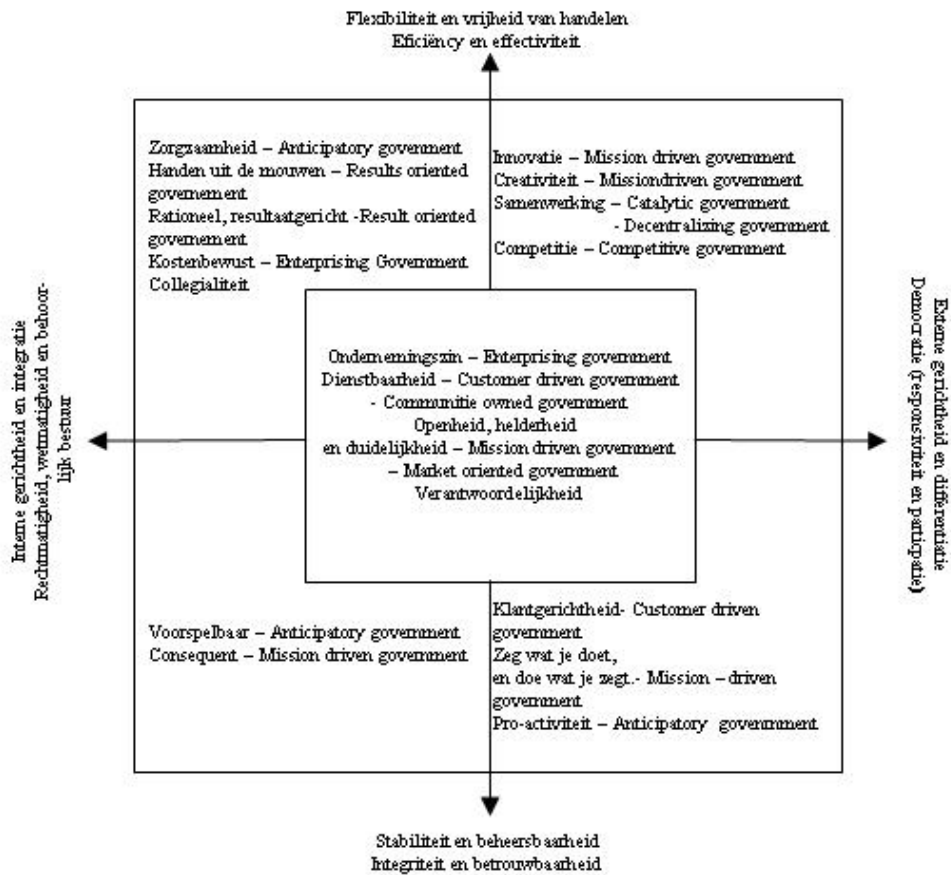
	Functionaliteit			
	Beheercultuur	Ontwikkelcultuur	Dienstverleningscultuur	Reguleringscultuur
<p style="text-align: center;"><b>Principes</b> <b>New Public Management (Osborne, 1992)</b></p>				
<p style="text-align: center;"><b>Catalytic government,</b> de overheid moet sturen in plaats van roeien; de overheid moet niet alle dingen zelf willen doen, maar er voor zorgdragen dat die via anderen gedaan wordt (scheiding beleid en uitvoering).</p> <p>Het principe van catalytic government sluit aan bij de Westlandse cultuur. De Westlander is van mening dat de overheid van groot belang is, maar men doet het ook graag (liever) zelf (Stipdonk, 2003). Het bestuur ziet zich als een faciliterende overheid en legt de verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering bij voorkeur bij de private sector of het maatschappelijke middenveld. Hoewel er vanuit het cultuurprofiel van de beheerder kanttekeningen te plaatsen zijn bij de functionaliteit van dit principe mag toch worden verwacht dat deze strategie er toe kan leiden dat de beheerder zich meer gaat richten op de regie en minder op de uitvoering.</p>		X		
<p style="text-align: center;"><b>Community-owned government,</b> de overheid moet de mensen een stem geven in de diensten die hun worden aangeboden.</p> <p>Deze opvatting stemt overeen met de cultuurtypen die voornamelijk extern gericht zijn. En bij de opvatting van het management over de kernwaarden van de organisatie. De gedachte van het community-owned government biedt ook de aansluiting naar de mogelijkheid van externe sturing. De burger mag niet alleen een stem hebben in de diensten, maar moet ook een oordeel kunnen geven over de diensten. Vanuit het cultuurprofiel kan hierbij op weerstand worden gerekend van afdelingen met een beheercultuur, omdat deze zienswijze om een sterke externe gerichtheid vraagt. Het hoeft verder geen betoog dat dit principe in een handhavingscultuur vrijwel altijd disfunctioneel zal zijn.</p>		X	X	
<p style="text-align: center;"><b>Competitive government,</b> de overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening.</p> <p>Het Westland is sterk ingesteld op competitie. De glastuinbouw floreert dankzij innovaties die in competitie met andere aanbieders op de markt tot stand komen. Analooq met de prikkels in de marktsector dienen er ook prikkels bij de overheid te worden geïntroduceerd. Prikkels kunnen ontstaan door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- transparant / vergelijkbaar maken van gegevens met betrekking tot de bedrijfsvoering;</li> <li>- belonen / waarderen van prestaties;</li> <li>- het opheffen van monopolieposities.</li> </ul>		X	X	
<p style="text-align: center;"><b>Mission-driven government,</b> de overheid moet zich door haar missie en niet door missiven laten leiden; niet regels en procedures maar doelen moeten richtinggevend zijn.</p> <p>De Westlander ook in de rol van bestuurder en ambtenaar heeft een afkeer van bureaucratie. Het werk staat in het teken van het behalen van doelstellingen en resultaten. Kenmerkend voor de Westlandse cultuur zijn de geringe gerichtheid</p>	X	X		

<p>op hiërarchie, de nadruk op zelfstandigheid ('eigen boontjes doppen'). Daarbij past een cultuur waarin men duidelijke doelen stelt. En de uitvoerende partij de vrijheid laat om te bepalen op welke wijze zij deze doelen denken te verwezenlijken. Bijkomend voordeel is dat innovatief handelen door deze strategie wordt bevorderd.</p> <p>Een groot voordeel van een organisatie die vanuit de missie werkt aan doelstellingen is dat de sturingsinspanningen kunnen worden beperkt.</p>				
<p><b>Results-oriented government,</b> de overheid moet betaling koppelen aan resultaten (outcomes) en niet aan inspanningen.</p> <p>De gemeente Westland wil zich dienstverlenend opstellen. Bij deze opstelling hoort een oriëntatie op de effecten van de beleidsuitvoering. Daarop wil de organisatie worden afgerekend en niet op de inspanningen. Dit kenmerk sluit nauw aan bij de dienstverleningscultuur. Weerstand tegen deze strategie kan worden verwacht bij een beheercultuur waarbij men vooral gericht is op het product. Ook voor de ontwikkelaar kan een te grootte resultaatgerichtheid een bedreiging vormen voor de creativiteit. Al te snel wordt wellicht voor een voor de hand liggende (veilige-) oplossing gekozen terwijl alternatieven buiten beeld blijven.</p> <p>Van een organisatie die gericht is op het bereiken van resultaten mag worden verwacht dat zij zich ook inspant om de resultaten / effecten te meten. Het oordeel van de klant is hierbij een belangrijke maatstaf.</p>			X	
<p><b>Customer-driven government,</b> de overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie.</p> <p>Een klant- en vraaggerichte instelling is in het Westland voor bedrijven een levensvoorwaarde. Bestuur en management van de gemeente Westland benadrukken het belang van een dienstbare overheid. Uit de cultuurprofielen die zijn gemaakt naar aanleiding van de enquêteresultaten blijkt de sterke gerichtheid op dienstverlening van de Westlandse ambtenaren.</p> <p>Het moet dus mogelijk zijn om ook bij de beheerder en ontwikkelaar een bepaalde mate van klantgerichtheid te ontwikkelen.</p> <p>Ten opzichte van de handavingscultuur kan worden gesteld dat te veel aandacht voor klantgerichtheid disfunctioneel is.</p> <p>Bij klantgerichtheid hoort ook dat men zich laat sturen door het oordeel van de klant en als organisatie actief onderzoek verricht naar de klanttevredenheid en standaarden vaststelt voor de dienstverlening (enquête's, klankbordgroepen, kwaliteitsgaranties).</p>			X	
<p><b>Enterprising government,</b> de overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan; dat kan door het zoeken van sponsors of door tegen betaling bijzondere wensen van de klant uit te voeren.</p> <p>Ondernemingszin is een kernwaarde voor de organisatie. Dit betekent dat het principe van de ondernemende overheid voor alle cultuurtypen functioneel moet zijn. Er kan gesteld worden dat in de beheercultuur en de dienstverleningscultuur ondernemingszin functioneel is. Ondernemingszin houdt onder andere in dat men kostenbewust opereert, men investeert daar waar men het meeste resultaat verwacht. Vanuit dit perspectief is er een nauwe aansluiting bij de Westlandse cultuur maar ook ligt hier de aansluiting bij de ontwikkelings en handavingscultuur.</p>	X		X	
<p><b>Anticipatory govement,</b> de overheid moet investeren in preventie; een prikkel hiertoe is organisaties die besparingen realiseren, een deel van efficiencywinst te laten behouden.</p> <p>In tegenstelling met de meeste principes van het NPM kan gesteld worden dat dit</p>	X		X	X

<p>principe ook functioneel is ten opzichte van de handhavingscultuur. Voorkomen is beter dan genezen. Ook de beheercultuur sluit nauw aan bij dit principe. Een investering in onderhoud betaalt zich terug in een langere levensduur. Anticiperen betekent ook pro-actief handelen, een van de kenmerken uit de dienstverleningscultuur.</p> <p>Een anticiperende opstelling houdt ook in dat men niet alleen op korte termijn denkt, maar ook aandacht heeft voor de lange termijn. Het opstellen van strategische plannen is een kenmerk van een anticiperende overheid.</p>				
<p><b>Decentralizing government,</b> de overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren.</p> <p>Een van de doelstellingen die de gemeente Westland zich stelt is dat ze een participatieve overheid wil zijn. Het afstoten van verantwoordelijkheden is een principe dat tegen de meeste cultuurtypes indruist. Alleen vanuit het ontwikkelperspectief kan men stellen dat decentralisatie leidt tot meer variatie en meer keuze mogelijkheden.</p> <p>Tegenwerking kan men verwachten van de drie andere cultuurtypen.</p>		X		
<p><b>Market-oriented government,</b> de overheid moet zoveel als mogelijk en wenselijk is het marktmechanisme in haar organisatie introduceren.</p> <p>Het Westland is zeer vertrouwd met marktwerking. De tuinbouwveilingen zijn het ultieme voorbeeld van een transparante markt, met homogene producten en waar vraag en aanbod de prijs bepalen. Vanuit de Westlandse cultuur mag worden verwacht dat de overheid, waar mogelijk (homogene producten, transparante markt, voldoende aanbieders, toegankelijkheid) marktwerking introduceert als sturingsmechanisme.</p> <p>Marktwerking vraagt een sterke externe gerichtheid en verwacht kan worden dat dit op weerstand stuit bij beheerders en handhavers. Hoewel ontwikkelaars extern zijn gericht, kunnen ze door marktwerking sterk worden beperkt. Ze hoeven slechts het product te leveren volgens de specificaties van de markt. Vanuit de dienstverleningscultuur kan marktwerking als functioneel worden aangemerkt, bij volledige marktwerking wordt immers de beste prijs / kwaliteitsverhouding bereikt.</p> <p>Voor marktwerking geldt dat ze de behoefte aan regels en procedures kan terugdringen. In de visie van Osborn &amp; Gaebler houdt marktwerking ook het belonen van gewenst gedrag en het bestraffen van ongewenst gedrag in. Vanuit dit laatste perspectief bezien kan marktwerking ook functioneel zijn in de handhavingscultuur.</p>			X	

**Tabel 11, functionaliteit principes NPM per cultuurtype**

Naar aanleiding van analyse tabel 7 kan worden gesteld dat het NPM een breed scala aan ingrediënten bevat voor een inspirerende Westlandse strategie om te komen van bestuurlijke doelstellingen tot maatschappelijke effecten. Bij het uitwerken van de strategie moet rekening worden gehouden met het feit dat het toe te passen principe functioneel moet zijn ten opzichte van het cultuurtype waarin het wordt toegepast. Er moet een relatie zijn tussen de waarden uit figuur 22 en het principe van het NPM. Veel principes van het NPM zijn functioneel bij het streven naar een ontwikkelings- en dienstverleningsgerichte organisatie. Minder principes zijn functioneel ten opzichte van de beheercultuur en de handhavingscultuur. Maar ook op het moment dat een cultuurtype en een principe van het NPM op het eerste gezicht disfunctioneel lijken te zijn, kunnen er perspectieven zijn die mogelijkheden bieden. Zo lijken marktwerking (samen spel, interactie) en handhaving (hierarchy) duidelijk vanuit verschillende waarden te functioneren. Toch zijn het belonen van gewenst gedrag en het bestraffen van niet gewenst bedrag reële sturingsmogelijkheden voor een handhaver.

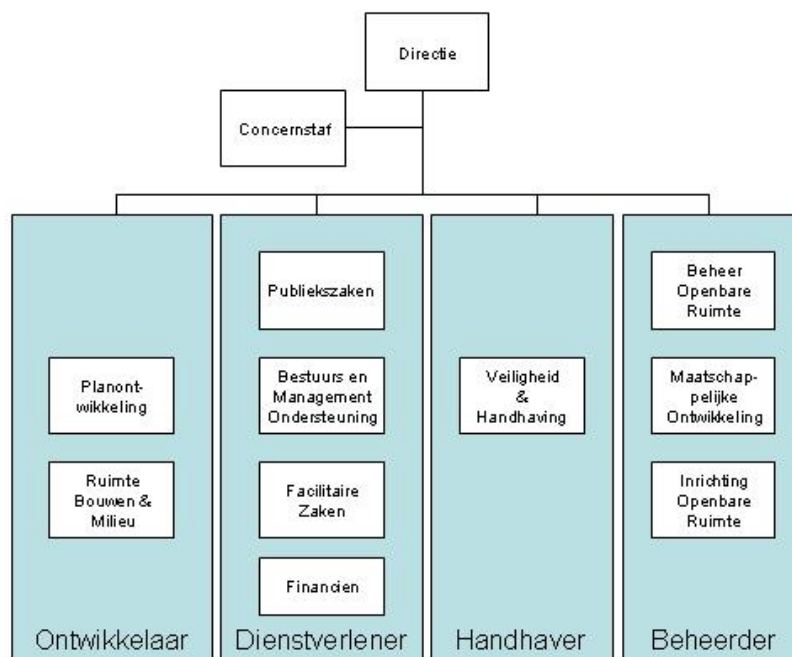


Figuur 20, Relatie waarden gemeente Westland en principes NPM

### 5.1.4. Cultuur, organisatiestructuur en besturing in balans

#### Structuur

De directiestructuur die voor de gemeente Westland is gekozen biedt een gunstige uitgangspositie voor verdere ontwikkeling van de organisatie. Doordat er een relatief groot aantal afdelingen is met specifieke taken ontstaat de mogelijkheid om per afdeling te sturen op een bij de taak passende adequate cultuur.



**Figuur 21, organisatiestructuur en cultuurtypen**

In figuur 23 zijn de afdelingen ingedeeld bij het cultuurtype dat als meest adequaat mag worden verondersteld. Voor iedere afdeling is een dominant cultuurtype aan te wijzen. Het cultuurprofiel dat is opgebouwd uit de vier dimensies geeft uiteindelijk aan wat het meest adequate evenwicht is tussen de dimensies.

Zo zijn de afdelingen Planontwikkeling (PO) en Ruimte, Bouwen en Milieu (RBM) beiden gekarakteriseerd als ontwikkelaar. Terwijl de afdeling RBM ook een beheertaak heeft. De afdelingen Beheer Openbare Ruimte (BOR) en de afdeling Inrichting Openbare Ruimte (IOR) zijn beide gekarakteriseerd als beheerder. De afdeling IOR houdt zich echter ook bezig met ontwikkeling, terwijl de afdeling BOR ook een dienstverlenende taak heeft.

Door per afdeling een cultuurprofiel te bepalen kan aansluiting worden gevonden bij effectieve sturingsinstrumenten en kan een besturingsconcept worden uitgewerkt.

### *Sturing*

In het bedrijfsvoeringsconcept zet de leiding stevig in op P&C. Een 15-tal documenten moet de prestaties van de gemeentelijke organisatie transparant maken. Opvallend is dat deze instrumenten vooral intern gericht zijn en de indruk wekken van een management dat de organisatie centraal en hiërarchisch wil aansturen. Sturingsmogelijkheden die aansluiten bij het extern gerichte en op innovatie en dienstverleninggerichte profiel van de organisatie, ontbreken.

#### *a. incongruenties met de Westlandse cultuur*

Bij het onderzoek naar de bestaande organisatiecultuur komen tal van aspecten aan het licht die de invoering van de P&C cyclus zoals beschreven in het bedrijfsvoeringsconcept frustreren.

Stelt Van Gunsteren (1994) dat pogingen om mensen in het gareel van besturingssystemen te laten lopen meestal niet werken, en wordt zijn ervaring door verschillende auteurs onderschreven, de poging om een Westlander in het gareel te laten lopen van een hiërarchisch besturingssysteem is al bij voorbaat mislukt. Hieraan zijn de volgende oorzaken debet:

- de Westlander heeft weinig op met bureaucratie;
- de Westlander is weinig gezagsgetrouw, maar zeer creatief;
- hiërarchiese sturing op detailniveau past niet in een cultuur waarin men gewend is onderling zelfstandig de zaken te regelen.

Vanuit de Westlandse cultuur geredeneerd mag worden verwacht dat top-down sturing niet tot het gewenste resultaat zal leiden. Uit de verschillende profielen m.b.t. de bestaande cultuur blijkt de geringe hiërarchiese gerichtheid in de organisatie. Dit in combinatie met de afkeer van bureaucratie ('handen uit de mouwen'), de hang naar zelfstandigheid ('eigen boontjes doppen') en het feit dat men weinig gezagsgetrouw is, leidt tot de conclusie dat een command & control model veel weerstand zal oproepen in de organisatie. En de ontwikkeling richting van een innovatieve, dienstverlenende organisatie zal frustreren. Vooral de soft-controls kunnen in deze situatie adequaat zijn.

In lijn met de Westlandse cultuur betekent dit dat vooral de doelstellingen en de te verwachten resultaten duidelijk moet worden gecommuniceerd. Aanvullend kunnen nog een aantal randvoorwaarden voor de uitvoering worden meegegeven. De uitvoerende medewerkers zal men de vrijheid moeten geven om te bepalen hoe zij de doelstellingen willen bereiken.

#### *b. incongruentie met de gewenste organisatiecultuur*

Het beeld van een overheid die met vaste hand bestuurt is achterhaald (Poelmans & Bekkers, 1999). Steeds meer wordt de nadruk gelegd op het feit dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening verbeterd kan worden door de transparantie van de prestaties van de publieke dienstverleners (Pestman & van de Heuvel, 2002). De stuurgroep Infodrome (2001) spreekt in verband hiermee van de 'empowerment' van de samenleving. Bestuur en management van de gemeente Westland zijn zich hiervan bewust. In de profielschets (2003) en de managementvisie (2004) wordt duidelijke verwezen naar: externe gerichtheid, transparantie, interactie en samenwerking. In het Algemeen Beleidskader voor de gemeente Westland (2004) wordt het volgende gesteld:

"De activiteiten van de gemeente zijn er uiteindelijk op gericht om de Westlandse burger een goede woon- en leefomgeving, ondernemersklimaat en dienstverlening te bieden. De burger moet daarbij zelf invloed kunnen uitoefenen op de inhoud en de kwaliteit van de gemeentelijke activiteiten."

"..... door hem kritiek en feedback te laten geven op de dienstverlening en de bejegening. De gemeente opereert daartoe transparant en open."

Bovenstaande citaten zijn in lijn met de kernwaarden van de organisatie. Een vergelijking tussen de kernwaarden en het besturingsconcept voor de gemeente Westland, zoals dat is verwoord in de rapporten CGW (2003), brengt echter een aantal incongruenties aan het licht. Het in hoofdlijnen geschetste besturingsmodel dat bestaat uit een organisatiestructuur (Figuur 21), functiebeschrijvingen en een P&C-cyclus. De P&C-cyclus beperkt zich tot interne sturingsmogelijkheden die top-down zijn gericht.

Om effectief te kunnen zijn moet het besturingsconcept in evenwicht zijn met de waarden van de organisatie. Dat betekent dat het besturingsconcept de volgende elementen moet omvatten:

- interne sturingsinstrumenten o.a.: planning & control; normen en waarden; taken en bevoegdheden; communicatie;
- externe sturingsinstrumenten o.a.: enquêtes; normen en waarden; vraagsturing; communicatie.

Interne en externe sturingselementen zullen zowel bottom-up, top-down als horizontaal moeten worden ingezet.

*c. relatie tussen sturing en waarden*

Een sturingsstrategie gebaseerd op Command & Control zal in de gemeente Westland niet functioneren omdat er geen eenduidig verband is te leggen met de waarden in de organisatie.

Vanuit de kernwaarden: ondernemingszin, dienstbaarheid, openheid en verantwoordelijkheid zullen stuurinstrumenten moeten worden geselecteerd.

Vanuit het cultuurmodel voor de overheid kunnen de volgende relaties worden gelegd tussen sturingsinstrumenten, waarden en rollen:

Waarden cultuurmodel	Interne gerichtheid, rechtmatigheid, etc.	Externe gerichtheid Democratie, etc.	Flexibiliteit, efficiency, etc	Stabiliteit, Integriteit, etc.
<b>Algemeen</b>	<b>Kernwaarden, specifieke waarden</b> <b>Soft-controls:</b> committeren, belonen, coachen, opleiden, communicatie en informatie.			
<b>Specifiek</b>	<b>Intern, hard-controls</b>	<b>Extern</b>	<b>Loose-controls</b>	<b>Tight-, hard- controls</b>
<b>Beheerder</b>	Procedures en richtlijnen Productcertificering		Taken en bevoegdheden Professionele waarden	
<b>Ontwikkelaar</b>		Samenwerking Competitie Prijsvragen Klankbordgroepen	Taken en bevoegdheden Professionele waarden Creativiteit	
<b>Dienstverlener</b>		Kwaliteitshandvesten Klanttevredenheidsonderzoek Vraagsturing Enquêtes Klankbordgroepen		IC / AC ISO Audits Kwaliteitsinstrumenten (INK, BSC)
<b>Handhaver</b>	Procedures en richtlijnen Wet en regelgeving			IC / AC Kwaliteitsinstrumenten (INK, BSC)

**Tabel 12, relatie tussen sturingsinstrumenten, waarden en rollen.**

Tabel 12 geeft een zoekkader voor het vinden van adequate sturingsinstrumenten. In een organisatie die overwegend extern gericht wil zijn zullen echter ook externe sturingsinstrumenten worden toegepast bij beheer- en handhavingstaken. Vanuit het bovenstaande schema kan de conclusie worden getrokken dat deze instrumenten niet

vanzelfsprekend adequaat zullen zijn maar dat er een extra inspanning nodig is om deze instrumenten te laten functioneren in een omgeving waar ze logischerwijs niet thuishoren.

### Analyse

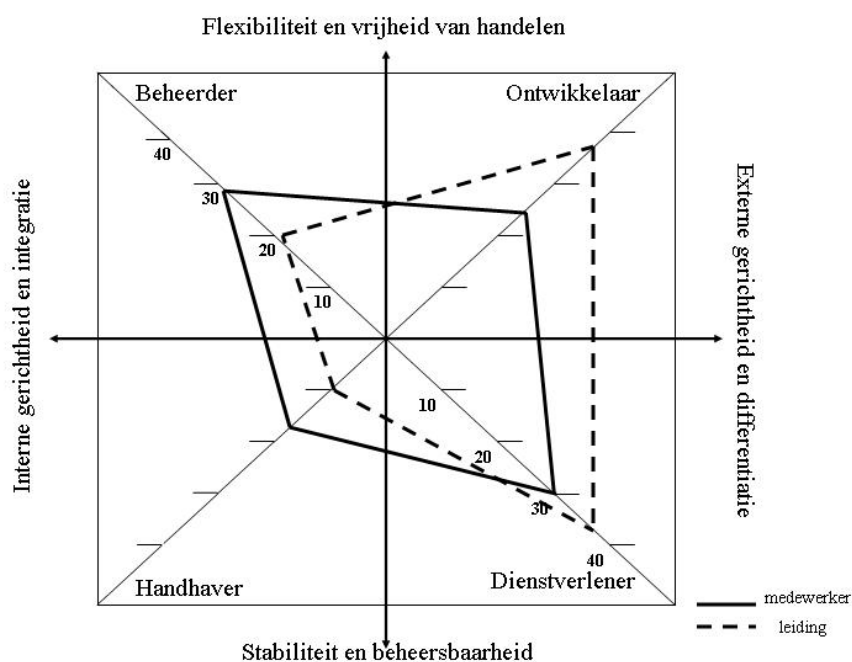
Zowel de bestaande als de gewenste organisatiecultuur in de gemeente Westland is niet gebaat bij een bedrijfsvoeringsconcept waarin een P&C cyclus met een Command & Control karakter centraal staat. In plaats daarvan is een aanpak adequaat waarin waarden van de organisatie in evenwicht zijn met die van het gekozen sturingsinstrumentarium. Als gevolg van het feit dat er kernwaarden en specifieke waarden met de daarbij behorende rollen zijn te onderscheiden is het noodzakelijk om ook een gedifferentieerd sturingsinstrumentarium in te zetten. In de Westlandse situatie mag het meeste resultaat worden verwacht bij de inzet van soft-controls, sturingsinstrumenten die aangrijpen op de houding en het gedrag van de medewerkers. De opdeling van de organisatie in relatief kleine afdelingen maakt deze gedifferentieerde aanpak mogelijk.

De P&C cyclus moet zich richten op items die bepalend zijn voor het succesvol functioneren van de gemeente Westland.

## 5.1.5. Gewenste veranderingen in de organisatiecultuur

### Incongruenties

Een vergelijking tussen het gemiddelde cultuurprofiel van de medewerkers en de dominante kenmerken m.b.t. de cultuur volgens de leiding geven inzicht in de verhouding tussen de door de leiding gewenste cultuur en de bestaande cultuur.



**Grafiek 11, profiel dominante cultuur volgens leiding, profiel gemiddelde cultuur medewerker.**

In de managementvisie van de gemeente Westland wordt sterk de nadruk gelegd op de rol van de gemeente als ontwikkelaar en dienstverlener. In de enquête komt dit profiel duidelijk tot uiting. Hoewel in een startende organisatie het logisch is om vanuit een ontwikkelperspectief te denken, is dit vanuit realistisch oogpunt gezien inadequaat. De reden hiervan is dat onvoldoende aandacht wordt gegeven aan de verschillende rollen waarin een gemeente moet



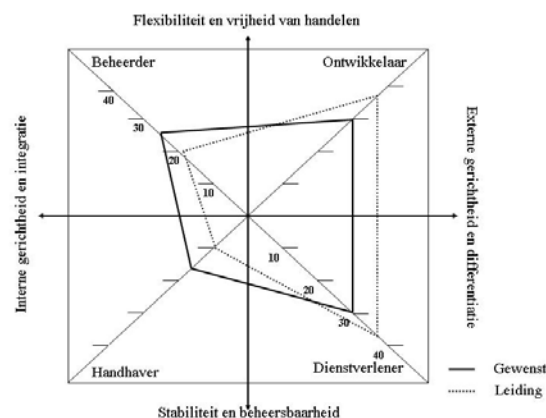
functioneren Desgevraagd wordt dit ook door de directie onderkend dat beheer en dienstverleningstaken samen het leeuwendeel van de activiteiten omvatten.

De cultuuropvatting van de medewerkers sluit aan bij dit gegeven. Het gemiddelde cultuurprofiel van de medewerkers laat een sterke gerichtheid zien op beheer en dienstverlening en minder op ontwikkeling en handhaving.

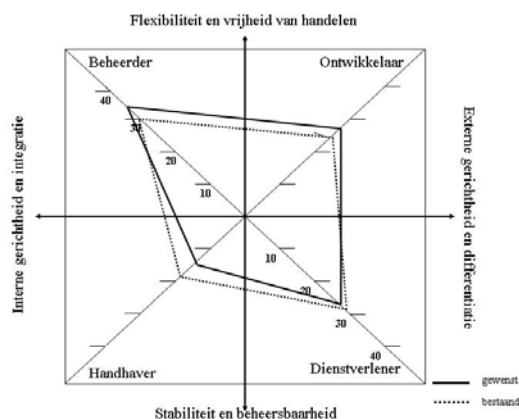
Om aansluiting te vinden bij de verschillende rollen van de overheid en de realiteit is het gewenst de dominante opvatting voor de cultuur bij te stellen, zonder daarbij de oorspronkelijke uitgangspunten geweld aan te doen (zie grafiek 12). Het bijgestelde gewenste profiel kenmerkt zich door:

- meer extern dan intern gericht;
- accent op ontwikkeling en dienstverlening;
- beheercomponent in evenwicht vertegenwoordigd;
- hiërarchie en handhaving minder nadrukkelijk aanwezig

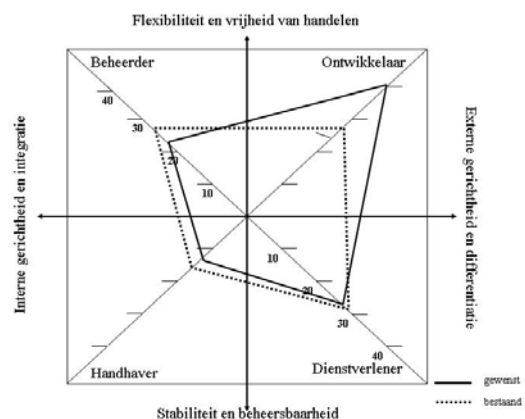
Dit profiel doet recht aan de mogelijkheden en ambities van de Westlandse overheid en sluit aan bij de omgeving. In grafiek 12 is een profiel voor de gewenste dominante cultuur weergegeven waarin de aspecten dienstverlening en ontwikkeling zijn teruggebracht naar een profiel dat in de basis adequaat is voor de verschillende cultuurtypen binnen de organisatie.



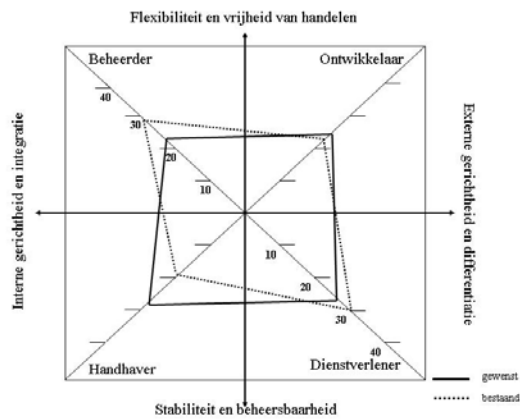
**Grafiek 12, dominante cultuur, oorspronkelijke cultuuropvatting leiding, bijgesteld gewenst profiel.**



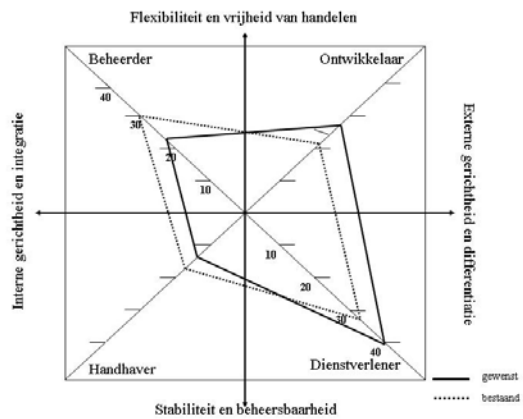
**Grafiek 13, gewenst profiel beheerder**



**Grafiek 14, gewenst profiel ontwikkelaar**



**Grafiek 15, gewenst profiel handhaver**



**Grafiek 16, gewenst profiel dienstverlener**

In de grafieken 13 tot en met 16 is aan de dit dominante cultuurprofiel een accent gegeven dat als adequaat kan worden beschouwd voor de bij het cultuurtype behorende rol. Door deze gewenste cultuur te combineren met de bestaande gemiddelde cultuurprofielen die verbonden zijn aan de rollen in de ‘oude-’ organisatie ontstaat een beeld van de richting en de sterkte van de interventies die noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van een adequate cultuur.

Aan de hand van de grafieken kan worden vastgesteld dat het bestaande profiel van de beheerders vrijwel overeenkomt met het gewenste profiel. En dat er relatief sterk gestuurd zal moeten worden op het ontstaan van een ontwikkelcultuur. Dit geldt in iets mindere mate voor het ontstaan van de gewenste handhaving en dienstverleningscultuur. Hier moet echter wel op meerdere aspecten worden gestuurd. Zo is de handhaver nog te veel dienstverlener en beheerder en is de dienstverlener te weinig ontwikkelaar en te veel beheerder.

Voor het gemiddelde cultuurprofiel in de gemeente Westland liggen de gewenste en de bestaande cultuur relatief dicht bij elkaar. Dit is het gevolg van het feit dat er bij de Westlandse gemeenten naast een oriëntatie op beheer, ook al een oriëntatie aanwezig is op dienstverlening en ontwikkeling. Doordat zowel in de oude gemeenten als in de nieuwe gemeente er weinig nadruk wordt gelegd op hiërarchie en handhaving, liggen hier de gewenste en de aanwezige oriëntatie dicht bij elkaar.

Prestatieverbetering kan worden gerealiseerd door te streven naar een nauwere aansluiting tussen de rol en het cultuurprofiel. Bij een vergelijking van de gewenste en de bestaande cultuurprofielen in de verschillende rollen, blijkt dat er met uitzondering van de rol van beheerder gestuurd moet gaan worden op het ontstaan van specifieke subculturen. De grondhouding van de medewerkers biedt hiertoe echter voldoende aanknopingspunten. Het bevorderen van de ontwikkelingsgerichtheid bij de ontwikkelaars blijkt de zwaarste opgave.

## 5.2. Implementatie

De bestaande cultuur en de adequate cultuur stemmen niet overeen. Een verandering van houding en gedrag bij zowel leiding als medewerkers is onontkoombaar wanneer we een prestatieverbetering willen realiseren. Een voordeel voor de gemeente Westland is dat de verschillen tussen de bestaande cultuur en de adequate cultuur niet al te groot zijn. Belangrijke waarden uit de bestaande cultuur maken ook deel uit van de gewenste cultuur. Vanuit dit oogpunt gezien is er geen sprake van een ‘turnaround’ maar eerder van een vorm van cultuuronderhoud die cultuurverandering tot gevolg heeft. Complicatie is wel dat een vijftal organisaties moeten worden samengevoegd en zowel bij de medewerkers als de leiding geen consistent beeld bestaat over de wijze waarop de organisatiedoelstellingen moeten worden bereikt. Bij de implementatie van de cultuurverandering zal juist dit punt cruciaal

blijken. Er zal een eenduidige visie moeten worden ontwikkeld met betrekking tot de doelstellingen die het succes van de gemeente Westland bepalen en op welke wijze men deze doelstellingen wenst te realiseren. In de voorgaande hoofdstukken zijn daarvoor een aantal handreikingen gedaan. In deze paragraaf worden een aantal factoren behandeld die bepalend zijn voor een succesvolle implementatie van de cultuurveranderingen.

### **5.2.1. Leiderschap**

In de hectiek na een gemeentelijke herindeling speelt leiderschap een belangrijke rol. Een van de belangrijkste functies van het leiderschap in deze eerste fase is het creëren van vertrouwen in de organisatie. Vertrouwen zorgt ervoor dat er in de organisatie een positieve sfeer ontstaat, waarin weerstanden worden overwonnen. Het vertrouwen wordt opgebouwd doordat medewerkers positieve ervaringen opdoen in de organisatie. In een ondernemende organisatie is vertrouwen een voorwaarde voor medewerkers omdat van hen verwacht wordt dat ze bereid zijn om bepaalde risico's te nemen.

Het vertrouwen in de organisatie neemt de weerstanden die er zijn tegen veranderingen weg. Robbins (2000) onderscheidt vijf dimensies / waarden die van belang zijn voor het creëren van vertrouwen: Integriteit / betrouwbaarheid, competentie, consistentie, loyaliteit en openheid. De dimensie betrokkenheid kan hieraan worden toegevoegd.

In de rapporten CGW wordt aangegeven dat van de afdelingshoofden voorbeeldgedrag wordt verwacht. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat leiderschapskenmerken niet tot het hoger leidinggevend kader moeten worden beperkt maar in alle lagen van de organisatie moeten zijn terug te vinden. Cruciaal is nu of de medewerkers de leiderschapskenmerken in de organisatie herkennen. Wanneer directie en afdelingshoofden onvoldoende of alleen op afstand communiceren met de medewerkers, onvoldoende doordrongen zijn van de noodzaak tot cultuurverandering, of te weinig tijd investeren in het verandertraject dan blijft de gewenste cultuurverandering uit.

### **5.2.2. Sturing / monitoring**

Als gevolg van het feit dat de overheid meerdere rollen tegelijkertijd moet vervullen is het onmogelijk een strategie voor verandering te formuleren. Ook hier geldt wat Boseman & Straussman stelden:

*'In the public sector, good strategy is, almost inevitable, multi-organisation strategy.'*

*Interventies moeten gebaseerd zijn op een heldere probleemanalyse met oog voor de samenhang tussen de verschillende aspecten. Voordat overgegaan wordt tot interventies moeten een aantal vragen worden gesteld:*

1. Wat zijn voor een organisatie de sleutelfactoren voor een succesvolle organisatie.
2. In welke rol worden deze prestaties geleverd?
3. Welke doelstellingen en waarden hebben wij aan het leveren van deze prestaties verbonden?
4. Wat zijn de actuele prestaties?
5. Stemmen deze prestaties overeen met de doelstellingen en waarden die wij aan deze prestaties hebben verbonden?
6. Zo niet is er dan reden om de prestatiedoelstelling opnieuw te formuleren of te interveniëren in de organisatie?
7. Hoe bepalen we de geschikte prestatie maatstaven, meten we de prestatie en organiseren we de informatiestromen?

8. Op welke wijze belonen of sanctioneren we medewerkers bij het al of niet bereiken van de prestatiedoelstellingen?

Om draagvlak te realiseren voor interventies is het van belang om de medewerkers te betrekken bij het vinden van de antwoorden op de bovenstaande vragen. Op het moment dat de antwoorden op deze vragen niet helder zijn is het niet verstandig om te interveniëren. Om daadwerkelijke gedragsverandering te bewerkstelligen is consistentie tussen de rol, het daaraan verbonden cultuurtype en de sturingsinstrumenten noodzakelijk.

### **5.2.3. Betrokken medewerkers**

Sturingsbehoefte ontstaat voor een belangrijk deel doordat de belangen van de medewerkers niet overeenkomen met die van de organisatie. De behoefte aan sturing neemt af naarmate de belangen van de medewerker en die van de organisatie dichter bij elkaar liggen. Volgens Beer (1984) moeten er 'high commitment worksystems' worden gecreëerd. Waardoor medewerkers gemotiveerd worden en de organisatie de optimale toegevoegde waarde van deze medewerkers krijgt.

Belangenovereenstemming tussen medewerkers en leiding wordt voor een belangrijk deel bepaald door de invloed die de medewerkers kunnen uitoefenen op het arbeidssysteem, het personeelsmanagement en de beoordelingssystemen. Daarbij gaat het niet om een gelijkenschakeling van de belangen van medewerkers en die van de organisatie, maar de insteek moet vooral zijn dat belangen van werknemers en de organisatie alleen maar kunnen congrueren als er rekening wordt gehouden met de bekwaamheden en verwachtingen van de medewerkers.

Een belangrijke factor bij het creëren van 'high commitment worksystems' is volgens Hiemstra (2003) de bereidheid van de leiding om daadwerkelijk te investeren in de ontwikkeling van de medewerker en het betrekken van de medewerker bij de organisatie.

Aan het betrekken van de medewerker kan invulling worden gegeven door met hem periodiek drie fasen te doorlopen:

#### *a. committeren*

In deze fasen wordt de strategie van de afdeling vertaald naar concrete doelstellingen voor de medewerker. Deze doelstellingen moeten meetbaar en haalbaar zijn. Bovendien moet het voor de medewerker mogelijk zijn om invloed uit te oefenen op het behalen van de doelstellingen. Tijdens deze fase is de communicatie met de medewerker van groot belang, in deze fase heeft de leidinggevende de mogelijkheid om de waarden van de organisatie en de afdeling te bespreken met de medewerker. In samenspraak met de medewerker kunnen de prestatiedoelstellingen en –maatstaven worden geformuleerd. De medewerker kan tijdens dit gesprek aangeven welke ondersteuning hij van de leiding verwacht en welke randvoorwaarden er verder noodzakelijk zijn op de prestatiedoelstelling haalbaar te maken.

#### *b. coachen*

Tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden volgt de leiding de voortgang van de prestaties, ondersteund zo nodig en geeft feedback. De leiding dient alert te zijn op externe oorzaken die van het presteren van de medewerker beïnvloeden en factoren die de motivatie van de medewerker negatief beïnvloeden.

#### *c. beoordelen*

Bij de beoordeling van de prestaties wordt teruggekoppeld naar prestatiedoelstellingen. Zijn de doelstellingen gehaald dan dienen ze te worden beloond. Worden de prestaties niet gehaald dan moeten samen met de medewerker de oorzaken daarvan worden achterhaald en moeten de

knelpunten worden opgelost. De knelpunten kunnen zowel bij de medewerker als bij de organisatie liggen.

#### **5.2.4. Communicatie**

Communicatie is een belangrijk sturingsinstrument. Informatiestromen zijn van belang om de waarden en doelstellingen van de organisatie te communiceren en de prestaties van de organisatie te monitoren. Een belangrijk doel van de communicatie is prestatieverbetering door te leren van ervaringen uit het verleden, en het huidige gedrag aan te passen in het licht van die ervaringen.

Bij de communicatie naar de medewerkers is van belang dat de leiding zich realiseert dat de medewerkers zich vaak in geheel andere normen en waarden circuits bevinden als de leiding (van der Steen, 2002). Het gevolg daarvan kan zijn dat een boodschap van de leiding door de medewerkers geheel anders wordt geïnterpreteerd (van der Meer, 1992), omdat zij de boodschap aan andere normen en waarden refereren dan de leiding. Als gevolg daarvan ontstaat in de organisatie onzekerheid en ambiguïteit. Bij onzekerheid is sprake van een informatie tekort. Bij ambiguïteit is er sprake van dubbelzinnigheid, er is wel voldoende informatie maar afhankelijk van het referentiekader kan een andere betekenis worden gegeven aan de informatie die is verstrekt.

Om de doelstellingen van de medewerkers en de organisatie in lijn te brengen is communicatie het belangrijkste sturingsinstrument. Om effectief met de medewerkers te communiceren is het noodzakelijk om doelgroepen te onderscheiden op grond van normen en waarden die kenmerkend zijn voor de doelgroep. Bij de formulering van de boodschap kan dan zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de betekenis die door de ontvanger aan de boodschap gegeven kan worden. Op deze wijze kunnen onzekerheid en ambiguïteit in de organisatie worden beperkt.

Bij de communicatie moet gecontroleerd worden of leiding en medewerkers dezelfde betekenis geven aan begrippen. Wat is de betekenis van het begrip 'een dienstverlenende en ontwikkelingsgerichte organisatie'?

#### **5.2.4. Leren**

Om houding en gedrag duurzaam te veranderen is het noodzakelijk op een leerproces op gang te brengen. In de managementvisie van de gemeente Westland is aangegeven dat de gemeente Westland een lerende organisatie wil zijn. Redenerend vanuit de kenmerken van lerende organisatie zoals gedefinieerd door Swieringa & Wiersma betekend dit dat men probleemgericht is. De vraag moet worden gesteld komt de gewenste situatie overeen met de actuele situatie. Dit is dezelfde vraag die wij ons stellen in het kader van management control. Om de organisatie te ontwikkelen tot een lerende organisatie kan management control een belangrijke rol spelen. Voorwaarde daarbij is dat de instrumenten breed in de organisatie worden gedragen en niet beperkt blijven tot de ambtelijke top.

Maar ook hier moet een afweging worden gemaakt tussen de meerwaarde van een lerende organisatie ten opzichte van de rol en taak die men heeft te vervullen. Hoe complexer en turbulenter de omgeving, des te meer behoefte aan flexibiliteit, creativiteit en probleemgerichtheid. In een relatief stabiele omgeving kunnen ook de belerende en de aanlerende organisatie adequaat zijn.



## 6. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### *Herindelingsproces*

Op 1 januari 2004 was de samenvoeging van 5 Westlandse gemeenten tot een gemeente Westland een feit. De nieuwe gemeente heeft een hoog ambitieniveau dat wordt beschreven in een aantal rapporten onder de naam Conceptontwikkeling Gemeente Westland (CGW). Het hoge ambitieniveau wordt weerspiegeld in de missie:

*“De gemeente Westland, geworteld in de dynamische glastuinbouw, werkt voortdurend aan versterking en verbreding van de economische activiteit, aan de kwaliteit van wonen en leven en de vitaliteit van gemeenschappen in het Westland. De glastuinbouwcluster wordt op duurzame wijze gefaciliteerd in combinatie met behoud en ontwikkeling van kust, landschap en natuur. De gemeente staat voor een hoog niveau van dienstverlening voor allen die in het Westland wonen, werken en recreëren.”*

In de rapporten CGW wordt een visie gegeven op de organisatie. De organisatie wordt getypeerd als extern gericht, integraal werkend, slagvaardig en innovatief. Ze werkt efficiënt en effectief. De organisatie krijgt vorm volgens het directiemodel, een platte organisatie met een groot aantal afdelingen onder leiding van een driehoofdige directie. De driehoofdige directie wordt ondersteund door een concernstaf die aandacht geeft aan de kaderstellende beleids- en middelenfuncties en bewaakt de gemeentebrede integraliteit en samenhang.

Om de organisatie te besturen is een Planning & Control cyclus (P&C-cyclus) ontworpen die uit een 15-tal instrumenten bestaat. De cyclus bestaat uit begrotingen, en rapportages aan bestuur en management. Hoewel wordt aangegeven dat P&C naast de gangbare P&C-aspecten ook aspecten als P&O (personeel en organisatie), I&A (informatie en automatisering), communicatie, juridische aspecten en kwaliteitszorg omvat worden deze laatste aspecten niet of nauwelijks uitgewerkt.

De ambitieuze doelstellingen en de schaalvergroting zullen -volgens de stuurgroep die de herindeling heeft begeleid- een andere houding en gedrag van de medewerkers vragen. Er zal een cultuuromslag nodig zijn. Om deze cultuurverandering gestalte te geven is in 2003 een verandertraject gestart onder de naam ‘Westlandse school’. Het voornemen was om ook in de nieuwe organisatie dit traject een vervolg te geven. Aan dit voornemen is nog geen invulling gegeven.

Vanuit de rapporten CGW kan worden geconcludeerd dat er een weliswaar een visie is op de organisatie maar dat de sturingsstrategie van de gemeente Westland in hoofdzaak bestaat uit een organisatiestructuur en een P&C-cyclus. Door de eenzijdige nadruk op structuur en systemen en te weinig aandacht voor een sturingsstrategie en organisatiecultuur loopt de organisatie het risico dat het de geformuleerde missie niet zal kunnen waarmaken.

Om een organisatie na een herindeling effectief te sturen is het noodzakelijk een sturingsstrategie te ontwikkelen die aansluit bij de bestaande organisatiecultuur en de organisatie in de richting brengt van de gewenste organisatiecultuur. De centrale vraag voor deze scriptie luidt:

*Hoe kan de gemeente Westland, binnen de kaders van de door haar geformuleerde organisatorische concepten, de “optimale” afstemming vinden tussen organisatiecultuur en management control.*

### *Cultuur & control*

Cultuur kan worden gedefinieerd als: de gemeenschappelijke waarden, overtuigingen, normen, gewoonten en de materiële objecten die bepalend zijn voor het gedrag van de leden van de organisatie. Binnen een organisatie kunnen meerdere culturen naast elkaar voorkomen we spreken dan van subculturen. Het fundament voor een cultuur zijn de gemeenschappelijke

waarden. Binnen de overheid zijn deze waarden vaak tegenstrijdig. Om als overheid te kunnen functioneren is het noodzakelijk om voor de verschillende rollen die men uitoefent sets van samenhangende waarden te formuleren. In het cultuurmodel voor de overheid zijn deze waarden samengevat.



**Figuur 22, cultuurmodel voor de overheid**

Anthony en Young (2003) zien management control als de verbindende schakel tussen de strategische planning (het stellen van doelen), de operationele controle (toezicht op de uitvoering van taken) en de financial control (rapporteren aan het management). Om effectief te kunnen sturen is het noodzakelijk om het terrein van management control uit te breiden. Een effectief management control raamwerk omvat de volgende bouwstenen:

- het bevat een visie op beheersing en sturing;
- het is in evenwicht met de waarden en doelstellingen van de organisatie;
- het bevat een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- het richt zich op sleutelfactoren voor succesvol functioneren;
- het bevat zowel interne als externe beheersings- en sturingsinstrumenten;
- het is gericht op financiën, producten en diensten, processen en effecten;
- het is gericht op kwaliteit, kwantiteit, tijdigheid, klanttevredenheid etc.;
- het omvat zowel de eenvoudig als de moeilijk te meten prestaties;
- het omvat adequate prestatiedoelstellingen;
- het omvat een systeem van prestatiebeloning;
- het betreft naast managers, medewerkers en omgeving bij het bepalen van het instrumentarium en de prestatie maatstaven;
- het omvat een doeltreffend systeem van informatievoorziening.



Er is een sterke relatie tussen cultuur en control. Het presteren van een organisatie is het resultaat van de optelsom van de gedragingen van de medewerkers. Prestaties kunnen worden verbeterd door de cultuur te beïnvloeden. Er is in een organisatie sprake van een adequate cultuur op het moment dat de organisatiecultuur het bereiken van de doelen van de organisatie ondersteunt. Op het moment dat medewerkers doordrongen zijn van de waarden die gelden in de organisatie, en zich conformeren aan deze waarden komen de doelstellingen van de organisatie en die van de medewerker op een lijn te liggen en neemt de behoefte aan sturing af.

Een belangrijke rol bij het in lijn brengen van de doelstellingen van de organisatie en die van de medewerker is weggelegd voor de leider. Sleutelvaardigheden die leiders moeten beheersen zijn volgens Selznick (1984):

- definiëren van de missie en de rollen van de institutie;
- overeenstemming creëren tussen het karakter van de organisatie en de doelen die men wil bereiken;
- verdediging van de waarden en identiteit van de institutie;
- het in balans brengen van tegenstrijdige interne belangen en het behouden van de koers.

Leiderschap functioneert optimaal in een organisatie op het moment dat leiderschapsrol niet beperkt blijft tot de top van de organisatie, maar vervuld wordt door medewerkers in de gehele organisatie.

#### *Bestaande organisatiecultuur in de gemeente Westland*

Het onderzoek naar de organisatiecultuur in de gemeente Westland is gericht op de cultuur binnen de organisaties van de vijf voormalige gemeente, en op de cultuur van de streek.

De cultuur van de streek laat zich met de volgende zinnen typeren:

- 'Handen uit de mouwen';
- Onderlinge afstemming en overleg;
- 'Eigen boontjes doppen' zelfstandigheid;
- Helderheid en duidelijkheid, concrete vragen en duidelijke antwoorden;
- Ieder zijn taak;
- Zeg wat je doet, en doe wat je zegt;
- Weinig ruimte voor bespiegeling, daadkracht staat voorop;
- Men is stellig in de eigen keuze, maar kan overtuigd worden door het nut van betere oplossingen;
- Niet altijd gezagsgetrouw, men laat zich de wet niet voorschrijven.

Een onderzoek naar de organisatiecultuur in de voormalige vijf gemeenten door middel van het voor de overheid aangepaste Organisational Culture Assessment Instrument (OCAI) leidt tot de volgende conclusies:

- De organisaties zijn vooral gericht op beheer en dienstverlening. De gerichtheid op ontwikkeling op dienstverlening is kleiner en de gerichtheid op handhaving / hiërarchie is voor een overheidsorganisatie zeer laag;
- Zowel leiding als medewerkers hebben hetzelfde beeld van de gewenste organisatie. Ze zien de organisatie vooral gericht op ontwikkeling en dienstverlening;
- Wanneer wordt gevraagd naar andere factoren die van invloed zijn op die gerichtheid op dienstverlening dan blijken deze factoren de ontwikkeling naar een ontwikkelingsgerichte en dienstverlenende organisatie niet te ondersteunen. Zo wordt bij het leidinggeven toch een aanzienlijke mate van hiërarchie verwacht en ziet men zich vooral als succesvol wanneer men presteert op de terreinen van handhaving en beheer;
- Subculturen die het bereiken van de doelstellingen in de verschillende rollen die de gemeente heeft ondersteunen zijn nauwelijks ontwikkeld.

### *Herdefiniëring van de gewenste cultuur*

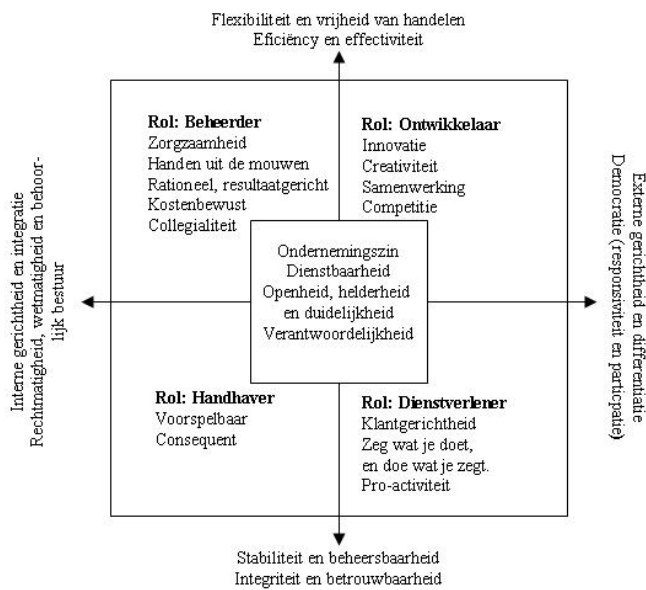
In de rapporten CGW, de profielschets van de gemeente Westland en de managementvisie is aangegeven welke kenmerken de organisatiecultuur in de gemeente Westland zou moeten hebben. Wanneer we deze gewenste cultuur vergelijken met de kenmerken van een prestatieverbeterende organisatiecultuur komen we tot een aantal aanpassingen in de kenmerken van de ‘gewenste cultuur’ en de sturingsstrategie:

- kenmerken van leiderschap moeten zich niet beperken tot de top maar moeten in de gehele organisatie aanwezig zijn;
- kernwaarden van de organisatie moeten zo worden geformuleerd en gecommuniceerd dat ze de medewerkers daadwerkelijk aanspreken, en de medewerkers zich met deze waarden kunnen identificeren;
- naast kernwaarden moeten er ook specifieke waarden worden geformuleerd die aansluiten bij de rollen die de overheid heeft te vervullen;
- de Westlandse cultuur biedt een rijke inspiratiebron voor een gemeente die innovatie en ondernemingszin hoor in het vaandel heeft. Deze bron moet worden benut;
- de organisatiestructuur met veel relatief kleine afdelingen biedt een geschikt uitgangspunt voor de ontwikkeling van adequate subculturen;
- de sturingsstrategie van de organisatie is vooral hiërarchie en intern gericht en daardoor niet in overeenstemming met de waarden van de gemeente Westland. Om de organisatiedoelstellingen te verwezenlijken zal een meer gedifferentieerde sturingsstrategie noodzakelijk zijn.

### *Naar een adequate cultuur*

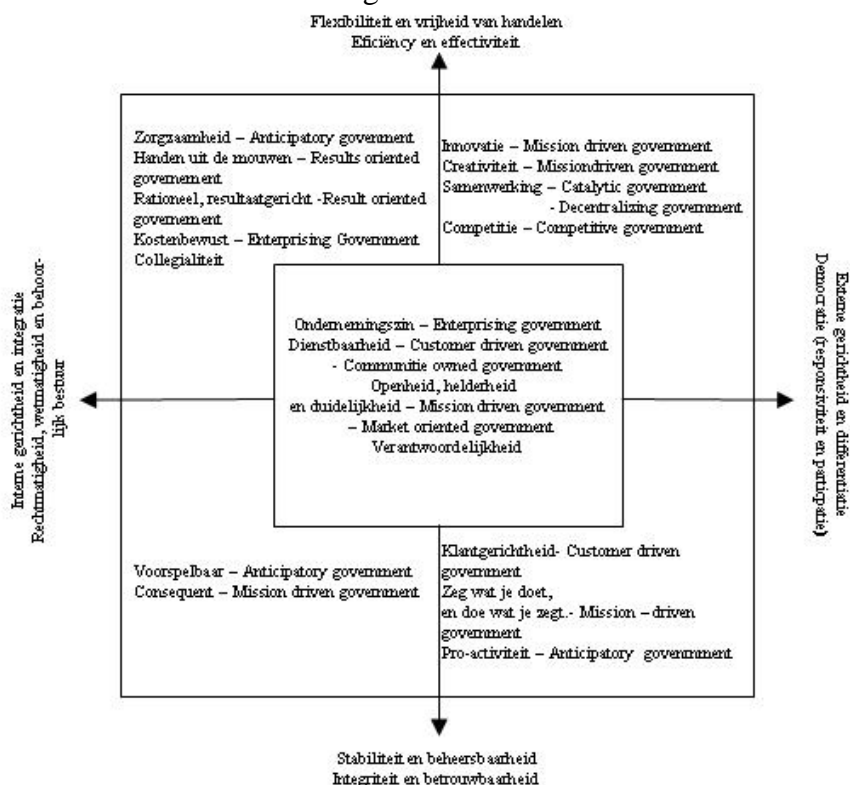
Cruciaal voor de ontwikkeling voor het functioneren van leiderschap in het Westland is dat de missie, de visie en de doelstellingen realistisch en duidelijk zijn. Omdat de doelstellingen bij de overheid van nature tegenstrijdig zijn moet duidelijk zijn welke afwegingen / keuzes door bestuur en management in het Westland worden gemaakt. Wanneer geen duidelijke keuzes worden gemaakt mag niet van de organisatie worden verwacht dat er doelgericht en efficiënt wordt gewerkt. En wordt het werken aan eigen doelstellingen bevordert. Missie, visie en doelstellingen moeten worden vertaald naar operationele doelstellingen. Om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen moeten de operationele doelstellingen worden geformuleerd vanuit de verschillende rollen die de gemeente vervult.

Voorafgaande aan de operationele doelstellingen moeten de waarden worden vastgesteld die de basis vormen voor de uitoefening van de rollen. In figuur 23 zijn de Westlandse waarden weergegeven.



**Figuur 23, Westlandse waarden**

De strategie om de doelstellingen te bereiken moet aansluiten bij de kernwaarden en de specifieke waarden. De nadruk die vanuit bestuur en management wordt gelegd op dienstbaarheid en ondernemingszin, en de zakelijke en commerciële oriëntatie in het Westland sluiten aan bij de principes van het New Public Management. De principes van het NPM zijn echter niet functioneel t.o.v. ieder cultuurtype maar bieden door de overeenkomst van de achterliggende waarden met die van de gemeente Westland wel een interessant startpunt voor het formuleren van de strategie.

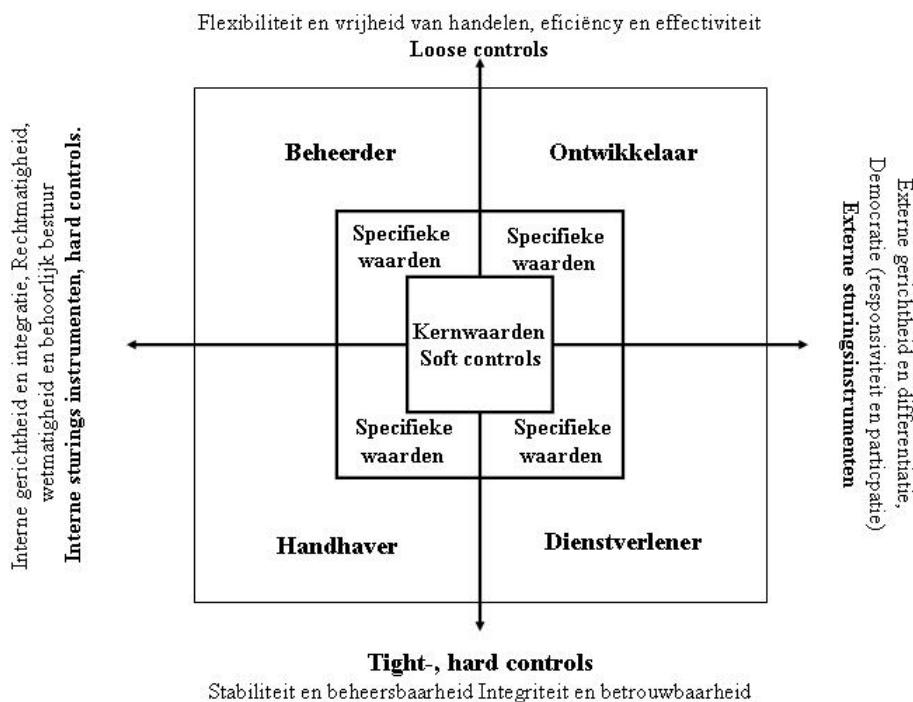


**Figuur 24, principes NPM en Westlandse waarden**

Om effectief te kunnen sturen in de gemeente Westland is het noodzakelijk om de sturingsinstrumenten in evenwicht te brengen met de waarden. Het sturingsinstrumentarium dient te bestaan uit:

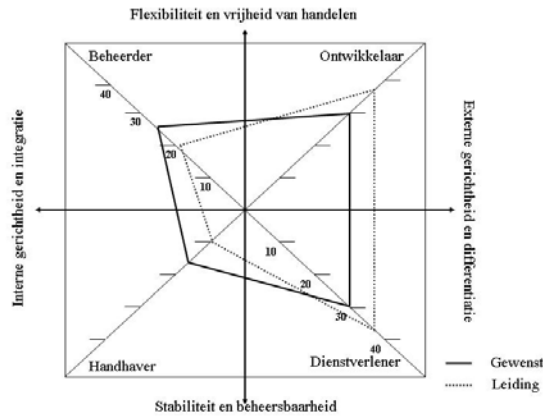
- kernwaarden en specifieke waarden;
- interne- en externe sturingsinstrumenten
- topdown en bottom-up sturing
- hard- en soft controls
- tight- en loose controls

Per cultuurtype kan met behulp van bovenstaande ‘controls’ een adequaat sturingsinstrumentarium worden samengesteld dat aansluit bij de specifieke kenmerken van de subcultuur en kan sturing worden gegeven in de richting van een adequate cultuur.

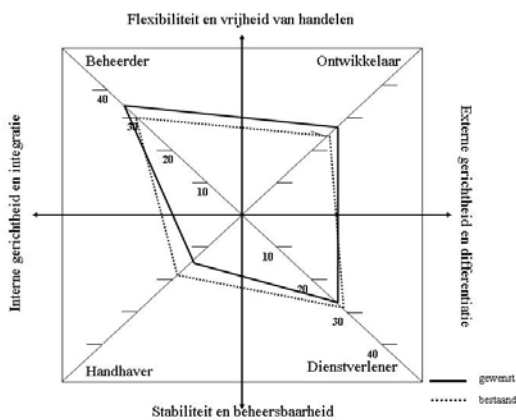


**Figuur 25, cultuurtypen en controls**

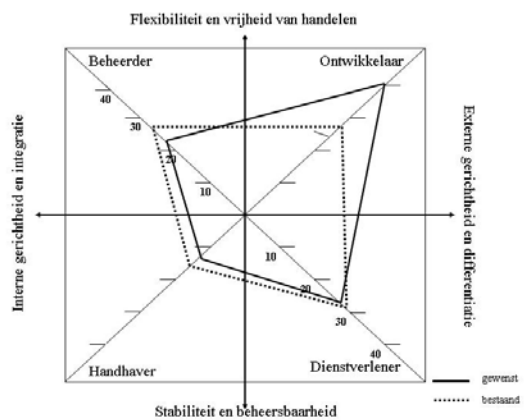
Uit het onderzoek naar de organisatiecultuur blijkt dat er een verschil is tussen de dominante cultuur opvatting van de leiding en de gemiddelde cultuuropvatting van de medewerker. Belangrijkste verschil is dat de leiding meer op ontwikkeling en dienstverlening is gericht dan de medewerker. Vanuit het principe dat er evenwicht moet zijn tussen de (sub-)cultuur en de waarden van de organisatie kan worden gesteld dat de dominante cultuuropvatting niet adequaat kan zijn voor de gehele organisatie. Het profiel van de dominante cultuuropvatting moet daarom worden bijgesteld, zonder daarbij de visie van bestuur en management geweld aan te doen. Er ontstaat dan een profiel zoals aangegeven in figuur 17. Op basis van dit profiel zijn de gewenste profielen voor de verschillende cultuurtypen bepaald. Een vergelijking met de bestaande profielen maakt duidelijk in welke richting de bestaande cultuur moet veranderen om tot een voor de subcultuur adequate cultuur te komen.



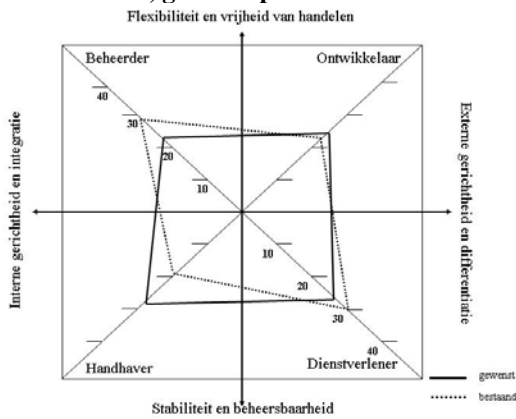
**Grafiek 17, dominante cultuur, oorspronkelijke cultuuropvatting leiding, bijgesteld profiel.**



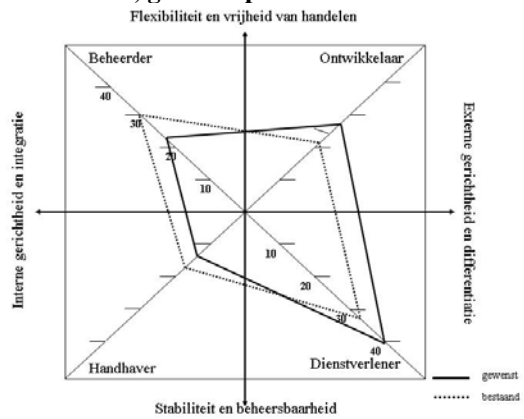
**Grafiek 18, gewenst profiel beheerder**



**Grafiek 19, gewenst profiel ontwikkelaar**



**Grafiek 20, gewenst profiel handhaver**



**Grafiek 21, gewenst profiel dienstverlener**

### Implementatie

In de gemeente Westland zijn de verschillen tussen de adequate en de bestaande cultuur beperkt. Belangrijke waarden in de oude cultuur maken ook onderdeel uit van de gewenste cultuur. Een complicatie is echter dat uit de enquêtes blijkt dat er geen sprake is van een consistente cultuuropvatting. De sturingsstrategie die in deze scriptie is verwoord kan een bijdrage leveren aan het realiseren van evenwicht tussen managementcontrol en organisatiecultuur. Om de strategie te implementeren moet aandacht worden geschonken aan de volgende aspecten:

a. creëren van vertrouwen

Het vertrouwen in de organisatie is door de onzekerheid rondom de herindeling afgenomen. De leiding heeft als taak dit vertrouwen terug te winnen. Belangrijke waarden voor het terugwinnen van vertrouwen zijn: integriteit/betrouwbaarheid, competentie, loyaliteit en openheid. Van de leiders wordt voorbeeld gedrag gevraagd en ze dienen betrokkenheid bij de organisatie uit te stralen.

*b. stellen van de juiste diagnose*

Voordat wordt overgegaan tot interventies moet steeds weer de volgende vragen worden gesteld:

- In welke rol leveren we onze prestaties;
- Welke waarden horen daarbij;
- Waarom blijven de prestaties achter;
- Waar moeten de interventies aangrijpen en in welke richting moeten de interventies werken.

Daarbij is het van belang om de medewerkers te betrekken bij het bepalen van de oplossingsrichting van het probleem. Pas nadat voor de medewerkers duidelijk is dat er een probleem is, zullen ze kunnen werken aan het oplossen daarvan.

*c. betrekken van de medewerkers*

Belangenovereenstemming tussen medewerkers en leiding vermindert de behoefte aan sturing. Communicatie van de doelstellingen naar de medewerkers is daarom van evident belang. Met de medewerker moeten afspraken worden gemaakt welke (operationele-) doelstellingen en prestatie maatstaven er zullen worden gehanteerd en welke randvoorwaarden hierbij van belang zijn. Tijdens de uitvoering zullen de medewerkers moeten medewerkers zonodig kunnen terugvallen op de leidinggevende. Na het leveren van de prestatie zal via een beloning de waardering van de prestatie tot uitdrukking moeten worden gebracht.

In dit proces dient de leidinggevende steeds te controleren of zijn boodschap aan de medewerker goed is overgekomen en of dat de leidinggevende de signalen van de medewerker goed heeft begrepen. Doordat medewerker en leidinggevende andere referentiekaders hebben liggen misverstanden op de loer.

*d. leren*

Tot slot kan worden gesteld dat cultuurverandering het gevolg is van leerprocessen. Hoe groter de verandering hoe ingrijpender het leerproces. Belangrijk is dat bij de implementatie de rol van leren wordt benadrukt. Het opdoen van positieve ervaringen met de gewenste vorm van houding en gedrag is daarbij van belang. Omdat vanuit de verschillende rollen en cultuurtypen andere eisen worden gesteld aan houding en gedrag kan niet worden volstaan met een generiek systeem van waardering en beloning maar zal een specifiek op de rol gericht systeem moeten worden ontwikkeld.

Een ander aspect zijn de verschillende vormen van leren, om de organisatie te sturen in de richting van een dienstverlenende ontwikkelingsgerichte organisatie zullen flexibiliteit, creativiteit en probleemgerichtheid moeten worden gestimuleerd.

Ook hierbij geldt weer dat voor een optimaal presterende organisatie dit niet voor alle cultuurtypen in dezelfde mate dient te gebeuren. Zo kunnen traditionele vormen van leren adequaat zijn in met name de handavings- en beheercultuur.

## LITERATUURLIJST

- Anthony, R.N. en D.W. Young (2003), *Management Control in Nonprofit Organisation*, (7th edition), Boston: Irwin/McGraw-Hill.
- Beer, M (1984), *Managing human assets*. New York/Londen
- Bordewijk, P en H. Klaassen (2000), *Wij laten ons niet kennen, een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij grotere gemeenten*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Boseman, B en J. Straussman (1990), *Public sector strategies, guidelines for managerial effectiveness*. San Francisco.
- Bouwen R.(1991), Innovatie en conflict: het paradigma van de gedeelde betekenis, in J. von Grunkow (red.), *Cultuur in organisaties*, Assen/Maastrigt: Van Gorcum.
- Bruijn, H de. (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Cameron K.S. en R.E. Quinn (1999), *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur*. Schoonhoven: Academic Service.
- Donaldson G. en J.Lorsch (1983), *Decision making at the top*. New York: Basic Books.
- Doorewaard, H. en W. de Nijs (2002), *Organisatieontwikkeling en human resource management* ( 2<sup>e</sup> druk), Utrecht: Lemma.
- Eijkelkamp, L.J.A. (2003), Gemeenten in control, traditionele bedrijfseconomische instrumenten voldoen niet, *Tijdschrift CONTROLLING*, 7/8, 48-51.
- Emmens J.(1964), *Verslag over het jaar 1963*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Geertz H. en Geertz C. (1995), *The interpretation of culture*. Londen: Hutchinson.
- Gemeente Den Haag (2003), *Klantgerichter?, vernieuwingsmodules helpen daarbij*. Den Haag: Auteur.
- Gemeente Schiedam (2002), *Kansen voor kwaliteit, een strategische visie op Schiedam*, Schiedam: Auteur.
- Gemeente Westland (2004), *Verantwoord bouwen aan een sterk Westland, algemeen beleidskader Gemeente Westland periode 2004 – 2006*. Westland: auteur.
- Goold, M. en A. Campbell (1987), *Strategy and Style*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hakvoort J.L.M. en M. Veenswijk (1998), *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Hasselt H.R. (2002), *Cultuurmanagement, organisatiecultuur en veranderingsprocessen*. 'S-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie b.v..
- Hofstede G. (1991), *Allemaal andersdenkenden* (16<sup>e</sup> druk). Amsterdam: Uitgeverij Contact.
- Hofstede G., B. Neuijen, D.D. Ohavy en G. Sanders, *Measuring Organisational Cultures, a qualitative and quantitative study across twenty cases*, *Administrative Sciences Quarterly*, 35 (1990), pp 286-316.
- Hofstra, P. (1999), *Operational auditing in de publieke sector*, Den Haag: Deloitte en Touche.
- Kotter J.P. en J.L. Heskett (1995), *Organisatiecultuur en prestatie*. Schiedam: Scriptum management.
- Kraak A. & J. Monks (2003). Van overkill naar verankering. *Publiek Management*, (2), 34.
- Macionis J.J. (1998). *Sociology, a global introduction*. Harlow: Prentice Hall.
- Mastenbroek, W, (1996) *Organisatietheorie: organisaties als netwerken*, (4<sup>e</sup> ed.), Alphen a/d Rijn: Samson.
- Meer, FB. Van der, L. Schaap en M.J.W. van Twist (1992), *Communicatie en strategiedynamica*, in: I.M.A.M. Propper en M. Herwijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer: Kluwer.
- Otley, D. (2003), Management controlsystems: a framework for analyses. *FSR Forum*, 8, 28-33.
- Pestman P.K. & M.M.J. van den Heuvel (2002). Sturen via de burger: consumenten informatie over overheidsprestaties. *Openbaar bestuur*, (12), 26-29.

- Peters T.J. en R.H. Waterman (1983), *Excelente ondernemingen, kenmerken van succesvol management* (2<sup>e</sup> druk). Utrecht/Antwerpen: Uitgeverij L.J. Veen B.V..
- Poelmans M.J. & V.J.J.M. Bekkers (1999). Vraaggerichte sturing en virtuele loketten. *Bestuurskunde*, 8, 219-227.
- Schein E.H. (2000) *De organisatiecultuur als ziek van de onderneming, zin en onzin over cultuurverandering*. Schiedam: Scriptum management.
- Steen, M van der (2002), *Waarom veranderen lastig is: organisatieverandering en ambiguïteit*, Openbaar bestuur, (2) p.p. 22 – 25.
- Stewart, V. (1990), *The David solution; how to liberate your organisation through empowerment*, Aldershot.
- Stipdonk V. van, Bleijenberg C. en Castenmiller P. (2003), *Kort en kernachtig, advies over de relatie burger-bestuur in de nieuwe gemeente Westland*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Stuurgroep Infodrome (2002), *Controle geven of nemen, een politieke agenda voor de informatiesamenleving*. Amsterdam: Otto Cramwinckel.
- Stuurgroep Westland (2003), *Nieuwsbrief 28*. Naaldwijk: auteur.
- Stuurgroep Westland (2003), *Profielchets*, Naaldwijk: auteur
- Swieringa J. en A.F.M. Wierdsma (1990), *Op weg naar een lerende organisatie*. Groningen: Wolters Noordhof Management.
- Twijnstra en Gudde (2003), *Westland weet van wanten, conceptontwikkeling gemeente Westland (311511/AWN/RGO)*, , Amersfoort, Vries, K, en Wijnen, A.
- Veenswijk M. en W.J.M. Kickert (1993), *Departementale cultuur*. In W.J.M. Kickert (red.), *Verandering in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan de Rijn: Samson
- H.D. Tjeenk Willink.
- Wissema J.G. (1986). *Angst voor veranderen? Een mythe!* Assen: van Gorcum.

## BIJLAGEN







**Cultuurtypen en de principes van het NPM (indicatieve beoordeling vanuit rollen, positie en aard van de relatie met de burger, eigenschappen van de organisatie)**

Methodes: Wanneer een principe van het NPM als functioneel kan worden aangemerkt ten aanzien van een bepaald cultuurtype dan wordt 1 punt toegekend. Is het principe neutraal ten opzichte van het cultuurtype dan wordt 0,5 punt toegekend. Is het principe disfunctioneel ten opzichte van het cultuurtype dan wordt geen punt toegekend.

<b>Principe: Catalytic government,</b> de overheid moet sturen in plaats van roeien; de overheid moet niet alle dingen zelf willen doen, maar er voor zorgdragen dat die via anderen gedaan wordt (scheiding beleid en uitvoering).		
<b>cultuurtype</b>	<b>mogelijkheden</b>	<b>beperkingen</b>
<b>Beheercultuur</b>	Beheerder zou zich meer kunnen concentreren op de regie functie.	Beheerders hebben de neiging zoveel mogelijk naar zich toe te halen (public-choice). En zullen weerstand hebben tegen het afstoten van de uitvoerende taken die de core-business zijn van de beheerder. Belangen van de beheerder zijn tegengesteld aan het principe van catalytic government
<b>Ontwikkelcultuur</b>	Ontwikkelaars zijn creatief en hebben graag hun handen vrij. Scheiding van beleid en uitvoering biedt aan ontwikkelaars de mogelijkheid zich meer te concentreren op beleid. We mogen aannemen dat ontwikkelaars de voordelen inzien van Catalytic government (1)	Ontwikkelaars komen los te staan van de uitvoering, beleid blijft een papieren zaak.
<b>Dienstverleningscultuur</b>	Private sector is beter in vraaggericht werken, overheid gedraagt zich teveel als monopolist.	Scheiding van beleid en uitvoering betekent afstoting van een uitvoerende dienstverlenende taken. Dit stuit op weerstand. Heeft een private uitvoerder niet te veel oog voor het eigenbelang dan het belang van de klant. Directe relatie met de burger komt in het gedrang, zicht op vraagpatronen wordt vertroebeld.
<b>Reguleringscultuur</b>		Handhavingstaken zijn vaak per definitie een overheidstaak. Zij heeft de macht regels te maken en handhaving af te dwingen. Integriteit en legitimiteit zijn het best gewaarborgd bij publiek uitvoering van taken. Grip op een strikte uitvoering van wet en regelgeving verzwakt.

<b>Principe: Community-owned government,</b> de overheid moet de mensen een stem geven in de diensten die hun worden aangeboden.		
<b>cultuurtype</b>	<b>mogelijkheden</b>	<b>beperkingen</b>
<b>Beheercultuur</b>		De beheerder is de vakman die weet hoe zaken het best kunnen worden aangepakt, en wat goed is voor de burger. De burger kan zich zelf geen goed oordeel vormen omdat bij hem de nodige vakkennis ontbreekt.
<b>Ontwikkelcultuur</b>	Samenwerking met partners verrijkt het ontwikkelingsproces. (1)	
<b>Dienstverleningscultuur</b>	Samenwerking met burgers levert feedback op die bruikbaar is bij de verbetering van de producten. (1)	
<b>Reguleringscultuur</b>		Samenwerking tast de onafhankelijke positie en de integriteit van de handhaver aan.

**bijlage 1, principes NPM en cultuurtypen.**

<b>Principe: Competitive government,</b> de overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening.		
<b>cultuurtype</b>	<b>mogelijkheden</b>	<b>beperkingen</b>
<b>Beheercultuur</b>	Wanneer er competitie ontstaat tussen verschillende overheden zonder dat dit de eigen positie in gevaar brengt kan het een uitdaging zijn aan het vakmanschap.	Competitie kan worden opgevat als een bedreiging van de positie van de beheerder, brengt continuïteit in gevaar.
<b>Ontwikkelcultuur</b>	Competitie daagt de creativiteit uit en vraagt om het nemen van risico's. <b>(1)</b>	
<b>Dienstverleningscultuur</b>	Competitie zet aan tot het leveren van een beter product voor de klant. <b>(1)</b>	
<b>Reguleringscultuur</b>		Competitie is een gevaar voor de integriteit, de drang tot 'winnen' beïnvloed de zorgvuldigheid en een objectief oordeel.

<b>Principe: Mission-driven government,</b> de overheid moet zich door haar missie en niet door missiven laten leiden; niet regels en procedures maar doelen moeten richtinggevend zijn.		
<b>cultuurtype</b>	<b>mogelijkheden</b>	<b>beperkingen</b>
<b>Beheercultuur</b>	Een vakman heeft vrijheid nodig om efficiënt en effectief te kunnen werken. <b>(1)</b>	
<b>Ontwikkelcultuur</b>	Procedures en regels belemmeren de creativiteit en oplossingsmogelijkheden. <b>(1)</b>	
<b>Dienstverleningscultuur</b>	Procedures en regels belemmeren het maatwerk aan de klant. <b>(0,5)</b>	Procedures en regels komen de betrouwbaarheid van de dienstverlening ten goede.
<b>Reguleringscultuur</b>		Regels en procedures zorgen voor rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

<b>Principe: Results-oriented government,</b> de overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen.		
<b>cultuurtype</b>	<b>mogelijkheden</b>	<b>beperkingen</b>
<b>Beheercultuur</b>		Externe oorzaken beïnvloeden het uiteindelijke resultaat van de inspanningen. Beheerder wil afgerekend worden op het geleverde product, niet op het uiteindelijke resultaat/effect.
<b>Ontwikkelcultuur</b>		Niet alle creatieve inspanningen leiden tot resultaat, er moeten fouten gemaakt kunnen worden zonder dat dit tot sancties leidt.
<b>Dienstverleningscultuur</b>	De dienstverlener is het te doen om een tevreden klant, het resultaat telt. <b>(1)</b>	
<b>Reguleringscultuur</b>		Handhavers zijn beducht voor de perverterende werking van prestatiebeloning. Er is een gevaar dat met name die zaken worden opgepakt die een grote kans op resultaat bieden. De objectiviteit en onafhankelijkheid van de handhaver wordt bedreigd.

<b>Principe: Customer-driven government,</b> de overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie.		
<b>cultuurtype</b>	<b>mogelijkheden</b>	<b>beperkingen</b>
<b>Beheercultuur</b>		Vanuit vaktechnisch oogpunt worden eisen aan het product gesteld. De overheid zal bij het totstand brengen van producten hiermee rekening moeten houden. De overheid bewaakt het algemeen belang en niet het belang van de individuele burger.
<b>Ontwikkelcultuur</b>	Gerichtheid op de wensen van de burger voorkomt 'navelstaren', er wordt voorkomen dat de organisatie vooral met zichzelf bezig is <b>(0,5)</b>	Het alleen gericht zijn op de behoeften van de burger leidt tot een middelmatig product. Experimenteren wordt belemmerd.
<b>Dienstverleningscultuur</b>	We zijn er voor de klant niet voor ons zelf. <b>(1)</b>	
<b>Reguleringscultuur</b>	Wetten en regels zijn er ter bescherming van de burger in het algemeen, al heeft een individuele burger soms weinig baat bij de handhaving van regels.	Wetten en regels zijn er ter bescherming van de burger in het algemeen, al heeft een individuele burger soms weinig baat bij de handhaving van regels.

<b>Principe: Enterprising government,</b> de overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan; dat kan door het zoeken van sponsors of door tegen betaling bijzondere wensen van de klant uit te voeren.		
<b>cultuurtype</b>	<b>mogelijkheden</b>	<b>beperkingen</b>
<b>Beheercultuur</b>	Beheerder kan de mogelijkheid creëren om de kwaliteit van zijn product te verbeteren. <b>(1)</b>	
<b>Ontwikkelcultuur</b>	Er ontstaan nieuwe mogelijkheden tot samenwerking. <b>(0,5)</b>	Sponsors zullen hun eisen stellen en beperken de vrijheid van de ontwerper.
<b>Dienstverleningscultuur</b>	Diversiteit in het aanbod van producten wordt vergroot. <b>(1)</b>	
<b>Reguleringscultuur</b>		Onafhankelijke positie komt in het geding.

<b>Principe: Anticipatory government,</b> de overheid moet investeren in preventie; een prikkel hiertoe is organisaties die besparingen realiseren, een deel van efficiencywinst te laten behouden.		
<b>cultuurtype</b>	<b>mogelijkheden</b>	<b>beperkingen</b>
<b>Beheercultuur</b>	Vanuit het standpunt van de beheerder een geaccepteerd principe, investeer in onderhoud en verleng daardoor de levensduur. <b>(1)</b>	
<b>Ontwikkelcultuur</b>		Investeren in preventie kan worden opgevat als het consolideren van de bestaande situatie. Prikkel voor vernieuwing kunnen daardoor afnemen.
<b>Dienstverleningscultuur</b>	Anticipatie betekent pro-actief handelen, één van de kenmerken van een dienstverlenende organisatie. <b>(1)</b>	
<b>Reguleringscultuur</b>	Beter voorkomen dan genezen, is een motto dat aanspreekt in de reguleringscultuur. <b>(1)</b>	

<b>Principe: Decentralizing government,</b> de overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren.		
<b>cultuurtype</b>	<b>mogelijkheden</b>	<b>beperkingen</b>
<b>Beheercultuur</b>	Decentralisatie leidt tot afstand tussen b.v. beleid en uitvoering beheerder krijgt daardoor meer autonomie. <b>(0,5)</b>	Autonomie van de beheerder op een hoger niveau kan door decentralisatie op een lager niveau.
<b>Ontwikkelcultuur</b>	Door te decentraliseren ontstaat er meer variatie, meer keuzemogelijkheden. <b>(1)</b>	
<b>Dienstverleningscultuur</b>	Decentralisatie brengt dienstverlening dichterbij de klant. <b>(0,5)</b>	Decentralisatie kan tot een gefragmenteerde dienstverlening leiden
<b>Reguleringscultuur</b>		Hiërarchische aansturing /controle wordt bemoeilijkt door decentralisatie.

<b>Principe: Market-oriented government,</b> de overheid moet zoveel als mogelijk en wenselijk is het marktmechanisme in haar organisatie introduceren.		
<b>cultuurtype</b>	<b>mogelijkheden</b>	<b>beperkingen</b>
<b>Beheercultuur</b>		Marktwerking leidt tot verschraving en een gemiddeld lagere productkwaliteit. Beheerder kan niet meer autonoom de kwaliteit van het product bepalen.
<b>Ontwikkelcultuur</b>		Ontwikkelaars gaan zich te specifiek richten op de directe vraag, het ontwikkelen van alternatieven blijft achterwege.
<b>Dienstverleningscultuur</b>	Een goede afstemming van vraag en aanbod is een kenmerk van effectieve dienstverlening. <b>(0,5)</b>	Dienstverlening aan groeperingen met een geringe vraag (b.v. openbaar vervoer in dunbevolkt gebied) komt in de knel.
<b>Reguleringscultuur</b>		Marktwerking is geen optie, regulering werkt éézijdig top-down.

New Public Management (Osborne, 1992)					
Principes		Cultuurtype			
		Beheer-cultuur	Ontwikkel-cultuur	Dienstverlenings-cultuur	Regulerings-cultuur
1	Catalytic government,		1		
2	Community-owned government,		1	1	
3	Competitive government,		1	1	
4	Mission-driven government,	1	1	0,5	
5	Results-oriented government			1	
6	Customer-driven government,		0,5	1	
7	Enterprising government,.	1	0,5	1	
8	Anticipatory goevntment,	1		1	1
9	Decentralizing government,	0,5 1		0,5	
10	Market-oriented government,	0,5			
<b>Score totaal</b>		<b>4,5</b>	<b>6</b>	<b>7,5</b>	<b>1</b>
		<b>disfunctioneel</b>	<b>neutraal</b>	<b>functioneel</b>	<b>Zeer disfunctioneel</b>

+ score	omschrijving
0-2	zeer disfunctioneel
2-4	disfunctioneel
5-6	neutraal
7-8	functioneel
9-10	Zeer functioneel





Schiedam, 2 december 2003.

Beste collega,

Ik vraag enkele minuten van uw tijd om mij te helpen bij mijn onderzoek naar organisatiecultuur in de Westlandse gemeenten. Het onderzoek voer ik uit als afsluiting van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Met mijn onderzoek hoop ik een inzicht te krijgen in de organisatiecultuur zoals die de medewerkers voor ogen staat en de organisatiecultuur zoals die er volgens de leiding uit moet zien. Naar aanleiding van mijn onderzoek zal ik aanbevelingen doen over de volgende punten:

- Hoe vinden we aansluiting tussen de huidige en de gewenste organisatiecultuur(en)?
- Welke sturingsinstrumenten zijn passend bij de organisatiecultuur(en)?

Ik ga er van uit dat er niet één organisatiecultuur is maar dat er binnen de gemeente(n) een aantal culturen zijn te onderscheiden.

Uw bijdrage kan bestaan uit het invullen van een enquêteformulier. Deze enquête bestaat uit een aantal algemene vragen en een aantal vragen met betrekking tot de organisatiecultuur. Bij deze laatste vragen wordt jouw oordeel gevraagd over hoe het er aan toe zou moeten gaan in het **organisatieonderdeel waar u vanaf 2 januari a.s. komt te werken**. Het gaat niet over hoe de organisatie op dit moment functioneert. Het gaat om uw mening over hoe het zou moeten gaan in de nieuwe gemeente! Het invullen van de enquête gaat als volgt: Vul eerst de algemene vragen in. Na de algemene vragen vindt je 6 vragen met steeds vier uitspraken. Per vraag mag je 100 punten verdelen over de vier uitspraken. De uitspraak die u het meest passend vindt voor de afdeling waar u bent ingepast geeft u de meeste punten, uitspraken die u minder passend vindt geeft u naar verhouding minder punten.

De enquête is anoniem. Dat wil zeggen dat er geen verband ga leggen tussen de ingevulde vragenlijsten en de personen die ze hebben ingevuld. Het is voor mijn onderzoek belangrijk dat ik een hoge respons krijg. Om de respons te stimuleren verloot ik **twee cadeaubonnen van €25,-**. Wil je hiervoor in aanmerking komen dan moet je het antwoordkaartje invullen en dit samen met het enquêteformulier **voor maandag 22 december 2003 terugsturen** in de antwoordenveloppe. De uitkomsten van mijn onderzoek zullen begin 2004 worden gepubliceerd op intranet.

Ik hoop mede met behulp van jouw reactie tot aanbevelingen te komen die de onvermijdelijke aanloopproblemen met betrekking tot het functioneren van de nieuwe gemeente kunnen beperken. Mochten er nog vragen rijzen over de enquête of over het onderzoek dan kunt u contact met mij opnemen via het onderstaande telefoonnummer. Voor uw medewerking alvast hartelijk bedankt.

Met vriendelijke groeten,

Tony Tessers

Seniormedewerker Beheer Openbare Ruimte, gemeente Naaldwijk.

tel.: 0174-637532, e-mail: [t.tessers@naaldwijk.nl](mailto:t.tessers@naaldwijk.nl)

**bijlage 2, begeleidende brief enquête**



## Enquête organisatiecultuur bij de overheid

### Algemene vragen

(Omcirkel het cijfer dat voor het juiste of meest passende antwoord staat)

**a. Geslacht**

- (1) Vrouw
- (2) Man

**b. Leeftijd**

- (1) geboren voor 1953
- (2) geboren tussen 1953 en 1968
- (3) geboren na 1968

**c. Afkomstig uit:**

- (1) Westland
- (2) Andere streek

**d. Tot 1 januari 2004 werkzaam in de gemeente:**

- (1) De Lier
- (2) Monster
- (3) Naaldwijk
- (4) 's-Gravenzande
- (5) Wateringen
- (6) Andere werkgever

**e. Activiteiten die het meest bepalend zijn voor de functie in de 'oude' gemeente :**

- (1) Publiekscontacten, interne dienstverlening (b.v. balie, P&O, bodediensten)
- (2) Uitvoering van (financieel-) administratieve en/of technische werkzaamheden (b.v. archief, postkamer, buitendienst)
- (3) Handhaving, toezicht, vergunningverlening, uitvoering en ontwikkeling wet- en regelgeving
- (4) Beleidsvoorbereiding en planontwikkeling

**f. Onderdeel waar men (voorlopig-) is ingepast:**

Publiekszaken

- (11) Bedrijfsbureau
- (12) Frontoffice
- (13) Burgerzaken & Belastingen, Sociale zaken

*Ruimte, Bouwen & Milieu*

- (21) Bedrijfsbureau
- (22) Ruimtelijke ontwikkeling
- (23) Bouwen & Wonen, Milieu

### bijlage 3, enquête formulier

***Maatschappelijke ontwikkeling***

- (32) Onderwijs, welzijn, Accommodaties
- (33) Instellingen

***Planontwikkeling***

- (42) projecten
- (43) exploitatie
- (44) bedrijfsbureau

***Beheer Openbare Ruimte***

- (51) Bedrijfsbureau
- (52) Gemeentelijk Beheer, Reiniging
- (53) Wijkbeheer

***Inrichting Openbare Ruimte***

- (61) Bedrijfsbureau
- (62) Kenniscentrum
- (63) Projecten

***Veiligheid en handhaving***

- (71) Bedrijfsbureau
- (72) Beleid en ondersteuning
- (73) Repressie en nazorg
- (74) Toezicht controle en inspectie

***Bestuurs- en Management Ondersteuning***

- (82) Informatie en communicatie
- (83) Personeel en Organisatie
- (84) Bestuurlijke Juridische Zaken

***Financiën***

- (92) Financiële Planning & Control
- (93) Financieel Beheer

***Interne Dienstverlening***

- (102) Facilitaire zaken
- (103) Documentaire Informatie Voorziening
- (104) Automatisering

***Overig***

- (112) Concernstaf, projectbureau, Directie

## Vragen met betrekking tot de organisatiecultuur

<b>1. Hoe moet de organisatie er als geheel uitzien?</b>		
A	De organisatie moet een persoonlijk karakter hebben. Ze heeft veel weg van een grote familie. De mensen zijn trots op hun vak en lijken veel met elkaar gemeen te hebben.	
B	De organisatie moet zeer dynamisch en creatief zijn. Er heerst een ondernemende mentaliteit, de mensen zijn bereid hun nek uit te steken en risico's te nemen.	
C	De organisatie moet zich sterk richten op vragen en wensen van de klant (intern of extern). De medewerkers stellen er eer in om actie te ondernemen al voor dat de klant daar om vraagt.	
D	De organisatie moet strak worden geleid en gestructureerd. Regels en procedures bepalen in het algemeen wat de mensen doen	
	Totaal	100
<b>2. Welke stijl van leidinggeven moeten we terug vinden in de organisatie?</b>		
A	De leiding van de organisatie moet zich in het algemeen gedragen als begeleider, ze schept de voorwaarden die nodig zijn om het werk te kunnen doen. Ze stimuleert de medewerkers.	
B	De leiding van de organisatie moet creativiteit stimuleren en is vernieuwingsgezind. Ze is bereid tot het nemen van risico's	
C	De leiding van de organisatie zorgt voor een betrouwbare dienstverlening. Prestatieafspraken met betrekking tot hoeveelheden, kwaliteit en levertijd moeten worden nagekomen.	
D	De leiding van de organisatie moet in het algemeen blijk geven van een coördinerend en organiserend gedrag en maakt de indruk van een soepel draaiende, efficiënte machine.	
	Totaal	100
<b>3. Hoe moeten de medewerkers worden benaderd en welke werkwijze sta je voor ?</b>		
A	De managementstijl van de organisatie moet worden gekenmerkt door teamwerk, overeenstemming en betrokkenheid.	
B	De managementstijl moet worden gekenmerkt doordat men bereid moet zijn om persoonlijk risico's te nemen, wil vernieuwen en medewerkers de ruimte geeft om eigen ideeën en initiatieven te ontplooiën.	
C	De managementstijl moet worden gekenmerkt door de nadruk die wordt gelegd op het stimuleren van een klantgerichte houding. Medewerkers moeten b.v. openstaan voor de vragen van de klant en goed kunnen luisteren.	
D	De managementstijl moet worden gekenmerkt door het geven van zekerheid met betrekking tot de baan, de voorschriften. De managementstijl moet voorspelbaar zijn en gericht op stabiele verhoudingen.	
	Totaal	100

<b>4. Wat moet de medewerkers onderling verbinden ?</b>		
A	Het bindmiddel dat de organisatie bijeenhoudt moet bestaan uit onderling vertrouwen en de bereidheid om zich voor elkaar in te zetten. Betrokkenheid bij de organisatie staat hoog in het vaandel geschreven.	
B	Het bindmiddel dat de organisatie bijeenhoudt moet bestaan uit de betrokkenheid bij innovatie en ontwikkeling. De nadruk ligt erop om voorop te lopen in het vakgebied, en het toepassen van de nieuwste methoden en technieken.	
C	Het bindmiddel dat de organisatie bijeenhoudt moet bestaan uit gezamenlijk streven naar een zo goed mogelijke dienstverlening aan de interne of externe klanten. Er wordt een gezamenlijke verantwoordelijkheid gevoeld voor een optimale dienstverlening.	
D	Het bindmiddel dat de organisatie bijeenhoudt moet bestaan uit formele regels en beleidsstukken waarnaar gezamenlijk wordt gehandeld. Het instandhouden van een soepel draaiende organisatie is belangrijk.	
	Totaal	100
<b>5. Op welke punten moet de organisatie de nadruk leggen om haar doelen te bereiken?</b>		
A	De organisatie moet de nadruk leggen op menselijke ontwikkeling. Een grote mate van vertrouwen, openheid en betrokkenheid zijn niet weg te denken.	
B	De organisatie moet de nadruk leggen op het creëren van nieuwe mogelijkheden en kansen. Daartoe moet worden samengewerkt met andere partijen. Het uitproberen van nieuwe dingen moet worden gewaardeerd.	
C	De organisatie moet de nadruk leggen op het belang van de contacten met de klant (burger). Wensen en behoeften van de klant bepalen, binnen wettelijke kaders, de diensten en producten.	
D	De organisatie moet de nadruk leggen op het behoud van het bestaande en op stabiliteit. Efficiëntie, beheersbaarheid en een soepele uitvoering spelen de hoofdrol.	
	Totaal	100
<b>6. Wat moet in de organisatie worden gewaardeerd en beloond?</b>		
A	Een organisatie is succesvol als wij als team een goed product weten af te leveren.	
B	Een organisatie is succesvol als wij met de nieuwste technieken en methoden kunnen werken. En een product leveren dat kan worden beschouwd als toonaangevend.	
C	Een organisatie is succesvol als wij naar het oordeel van de klant boven verwachting presteren en/of beter presteren dan andere afdelingen of gemeenten.	
D	Een organisatie is succesvol als wij er in slagen om volgens de geldende regels en procedures een betrouwbaar product/resultaat te leveren	
	Totaal	100



		n	dominante kenm.					stijl leidinggeven					personeelsmanag.					bindmiddel					strategie					succes					gemiddeld				
			beheer	ontwikkel	dienstverlening		regulering	tot	beheer	ontwikkel	dienstverlening		regulering	tot	beheer	ontwikkel	dienstverlening		regulering	tot	beheer	ontwikkel	dienstverlening		regulering	tot	beheer	ontwikkel	dienstverlening		regulering	tot	beheer	ontwikkel	dienstverlening		regulering
	gemiddeld		21	33	34	13	100	29	23	24	24	100	30	26	29	15	100	32	18	36	13	100	31	24	29	16	100	32	17	28	23	100	29	23	30	17	
Niveau	1 medewerker	8	21	33	34	13	100	29	23	24	24	100	30	26	29	15	100	32	18	36	13	100	30	24	29	16	100	32	17	28	23	100	29	23	30	17	
	2 leiding	215	19	36	36	10	100	32	23	25	20	100	29	36	25	11	100	35	20	32	14	100	35	23	29	13	100	36	16	23	25	100	31	25	28	15	
Geslacht	1 vrouw	94	20	31	36	13	100	29	21	24	26	100	32	23	29	15	100	32	19	37	12	100	31	24	30	15	100	33	15	30	21	100	29	22	31	17	
	2 man	129	22	34	32	12	100	29	24	25	22	100	28	28	29	14	100	32	18	35	15	100	31	24	29	17	100	32	17	26	25	100	29	24	29	18	
Leeftijd	1 > 50 jaar	45	22	33	33	13	100	28	24	28	21	100	25	29	31	15	100	30	19	37	13	100	33	25	27	16	101	33	17	30	20	100	29	24	31	16	
	2 35><50 jaar	135	21	33	34	13	100	29	22	24	25	100	32	25	29	14	100	32	18	36	13	100	29	24	30	17	100	32	16	28	24	100	29	23	30	18	
	3 < 35 jaar	43	21	33	35	11	100	28	25	21	26	100	28	28	28	17	100	34	18	34	14	100	33	24	30	13	100	32	17	27	24	100	30	24	29	18	
Gemeente	1 De Lier	22	25	28	38	10	100	29	25	25	20	100	28	28	28	16	100	34	18	35	13	100	30	24	30	16	100	28	20	33	20	100	29	24	31	16	
	2 Monster	46	20	33	36	11	100	26	21	28	25	100	28	27	30	15	100	30	20	35	15	100	29	25	28	19	100	33	16	25	25	100	28	24	30	18	
	3 Naaldwijk	80	19	34	32	15	100	28	22	24	27	100	33	24	28	15	100	33	17	37	13	100	31	23	29	17	100	31	16	30	24	100	29	23	30	18	
	4 s-Gravenzande	42	21	33	35	11	100	30	24	24	23	100	29	26	32	13	100	33	19	35	13	100	30	24	33	13	100	34	13	29	24	100	29	23	31	16	
	5 Wateringen	33	25	31	31	12	100	34	24	22	20	100	29	28	28	16	100	32	20	36	13	100	33	26	28	14	101	34	21	24	21	100	31	25	28	16	
Streek	1 Westland	124	23	32	33	12	100	29	21	23	26	100	31	25	30	15	100	34	16	37	13	100	31	22	30	16	100	32	16	27	25	100	30	22	30	18	
	2 Andere streek	97	19	34	35	13	100	29	24	26	22	100	29	27	28	15	100	30	21	35	14	100	30	26	29	16	100	33	16	29	22	100	28	25	30	17	
Oude' act.	1 Dienstverl.	56	22	30	35	13	100	31	19	23	27	100	32	22	31	15	100	32	16	41	12	100	28	25	32	16	100	32	16	30	22	100	30	21	32	17	
	2 Beheer	63	26	33	30	12	100	29	22	25	24	100	30	27	29	14	100	32	18	36	14	100	31	22	28	19	100	33	17	25	24	100	30	23	29	18	
	3 Toezicht/hand.	48	21	30	35	14	100	26	22	25	27	100	30	25	30	15	100	31	15	37	17	100	33	22	29	15	100	34	15	25	26	100	29	22	30	19	
	4 Beleid/ontwik.	56	15	38	35	12	100	29	27	25	20	100	28	31	26	15	100	34	24	31	12	100	30	27	28	15	100	30	18	31	21	100	28	27	29	16	
Onderdeel	10 PuZ	46	21	32	34	13	100	30	20	24	26	100	33	23	30	15	100	35	15	38	12	100	33	23	28	16	100	34	18	28	20	100	31	22	30	17	
	20 RBM	22	16	32	41	12	100	23	27	24	27	100	26	26	29	19	100	28	19	38	15	100	29	23	32	15	100	30	12	33	25	100	25	23	33	19	



		n	dominante kenm.					stijl leidinggeven					personeelsmanag.					bindmiddel					strategie					succes					gemiddeld			
			Beheer	ontwikkel	dienstverlening	regulering	tot	beheer	ontwikkel	dienstverlening	regulering	tot	beheer	ontwikkel	dienstverlening	regulering	tot	beheer	ontwikkel	dienstverlening	regulering	tot	beheer	ontwikkel	dienstverlening	regulering	tot	beheer	ontwikkel	dienstverlening	regulering	tot	beheer	ontwikkel	dienstverlening	regulering
30	MO	25	18	37	33	12	100	32	24	24	21	100	35	29	24	12	100	31	23	34	11	100	26	31	28	15	100	31	21	28	19	100	29	28	29	15
40	PO	8	25	38	24	13	100	28	24	25	23	100	33	29	27	12	100	38	20	29	13	100	31	24	30	15	100	29	18	36	18	100	31	25	28	16
50	BOR	30	30	32	29	9	100	32	22	24	21	100	27	29	30	15	100	33	18	34	14	100	34	23	25	19	101	33	16	25	26	100	31	23	28	17
60	IOR	16	19	31	35	15	100	26	22	27	25	100	31	26	29	14	100	35	18	34	14	100	29	27	31	13	100	33	17	28	21	100	29	23	31	17
70	V&H	37	20	30	33	18	100	21	20	29	30	100	28	19	34	19	100	26	15	39	19	100	28	19	33	20	100	27	15	26	31	100	25	20	32	23
80	BMO	13	18	32	36	14	100	33	28	20	19	100	28	27	30	15	100	26	24	40	11	100	31	24	30	16	100	29	20	31	19	100	27	26	31	16
90	FIN	11	23	27	40	10	100	34	23	23	20	100	28	28	31	14	100	31	17	38	14	100	25	19	39	16	100	29	10	32	29	100	28	21	34	17
100	ID	9	19	36	35	11	101	26	23	27	25	100	25	28	29	18	100	34	15	38	13	100	24	24	33	18	100	33	14	22	31	100	27	23	31	19
110	DIR/CS	6	22	36	24	18	100	31	27	21	22	100	26	38	22	14	100	36	27	24	14	100	41	23	23	13	100	32	13	30	26	100	31	27	24	18

**bijlage 4, overzicht gemiddelde scores enquête**

# Organisatie gemeente Westland

