

# **Alleen veranderen is niet genoeg**

*De invoering van Planning & Control in de  
gemeente Hendrik-Ido-Ambacht*

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Vakgroep Bestuurskunde

Irene Visser

Studentnummer: 163383

Begeleiding: dr. F.B. van der Meer

Tweede lezer: dr. H.L. Klaassen

Datum: 24 mei 2005

## **Voorwoord**

In het kader van de opleiding Bestuurskunde (avondprogramma) aan de Erasmus universiteit, heb ik onderzoek gedaan naar de invoering van Planning & Control binnen de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht. Het resultaat hiervan is de voorliggende scriptie.

Het schrijven van deze scriptie was een grote opgave, maar ook een grote uitdaging. Het heeft mij veel inzicht geboden op het gebied van organisatieverandering en Planning & Control dat ik goed kan toepassen in mijn werk. Ik ben zelf namelijk werkzaam bij de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht als beleidsmedewerker op de afdeling Bestuurs- en Managementondersteuning. Ik werk hier sinds november 2002. Mijn werkzaamheden waren eerst zeer divers, maar ik ben me nu steeds meer aan het specialiseren op het gebied van P&C. Deze scriptie was dan ook een mooie aanleiding om mijn kennis op dit punt te verdiepen.

Voor alle hulp en motivatie wil ik in de eerst plaats Frans-Bauke van der Meer bedanken. Hij heeft zeer professionele begeleiding geboden tijdens deze leerzame afstudeerperiode. Daarnaast wil ik graag iedereen binnen de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht die mij te woord heeft willen staan bedanken voor de tijd die zij hiervoor hebben uitgetrokken en de informatie die zij hebben verschaft.

Irene Visser  
24 mei 2005

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Algemene beschrijving</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	4
1.2	Afbakening onderzoek	4
1.3	Doel en probleemstelling van het onderzoek	6
1.4	Onderzoeksopzet	6
1.5	Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie	7
1.6	Leeswijzer	8
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Organisatieverandering</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	Integraal Organisatie- en Veranderkundig model (IOV-model)	9
2.3	Organisatiediagnose	11
2.4	Unfreezing	11
2.5	Moving	12
2.6	Freezing	15
2.7	Samenvatting IOV-model	19
2.8	Theoretisch kader	20
2.9	Samenvatting theoretisch kader	26
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht</b>	<b>27</b>
3.1	Beschrijving organisatie	27
3.2	Organisatiestructuur	27
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Het veranderingsproces in Hendrik-Ido-Ambacht</b>	<b>30</b>
4.1	Reden en doel verandering	30
4.2	Voortraject	30
4.3	Ontwikkeling Planning & Controlcyclus	33
4.4	Implementatie	34
4.5	Opstellen Programmabegroting 2005	36
4.6	Samenvatting veranderingstraject	38
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Percepties van actoren op het veranderingsproces</b>	<b>39</b>
5.1	Inleiding	39
5.2	Organisatiediagnose en unfreezing	39
5.3	Moving	41
5.4	Freezing	45
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Analyse</b>	<b>49</b>
6.1	Inleiding	49
6.2	Organisatiediagnose	49
6.3	Unfreezing	49
6.4	Moving	52
6.5	Freezing	55
6.6	Samenvatting	61

<b>Hoofdstuk</b>	<b>7</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>63</b>
	7.1	Inleiding	63
	7.2	Beantwoording deelvragen	63
<b><i>Bijlage</i></b>	<b>1</b>	<b><i>Literatuurlijst</i></b>	<b>67</b>
<b><i>Bijlage</i></b>	<b>2</b>	<b><i>Interviewvragen</i></b>	<b>70</b>

## **Hoofdstuk 1      Algemene beschrijving**

### **1.1 Aanleiding tot het onderzoek**

Sinds de invoering van het dualisme bij gemeenten in maart 2002, is er een hoop veranderd in het lokale bestuur. Dualisme draait voornamelijk om het scheiden van verantwoordelijkheden, tussen het college van burgemeesters & wethouders (het dagelijks bestuur) en de gemeenteraad. De staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie Elzinga, 1999) beschrijft dualisering als de ontvlechting van de posities van raad en college. Eén van de doelen is om de controlerende taak van de gemeenteraad te verbeteren. Hiermee wordt bedoeld dat de raad het college scherper controleert op het beleid dat het college uitvoert. Dus de verantwoording van het college aan de raad wordt belangrijker.

En hiermee komen we bij het onderwerp van deze scriptie, namelijk het ontwikkelen en implementeren van gestructureerde planning en verantwoording, oftewel Planning & Control (P&C) in een gemeente. En in dit geval in de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht, waar ik zelf werkzaam ben en het onderzoek heb uitgevoerd.

Planning & Control is kort gezegd een jaarcyclus waarin aan het begin van het jaar de planning wordt aangegeven (wat gaan we het komende jaar doen) en aan het eind van dat jaar verantwoording afgelegd wordt over het afgelopen jaar (hebben we gedaan wat we zouden doen). Dit gebeurt via instrumenten (documenten), zoals de begroting en het jaarverslag. Zessen (1995) geeft aan dat Planning en Control dus alles te maken heeft met het ontwikkelen van het beleids- en beheersinstrumentarium. Door de invoering van Planning & Control wil de gemeente haar huidige instrumentarium verder invullen en uitbouwen, waardoor deze verbeterd wordt.

Inmiddels is de implementatie van P&C nagenoeg voltooid, de begroting 2005 is inmiddels opgesteld volgens de 'nieuwe opzet'. In deze scriptie analyseer ik het proces dat hieraan vooraf is gegaan; wat waren de succesfactoren en de valkuilen en welke leermomenten zijn te onderscheiden. De uitkomsten van het onderzoek kunnen gebruikt worden door gemeenten die van plan zijn een P&C-cyclus op te zetten. Ook kunnen ze gebruikt worden voor eventuele volgende veranderingsprocessen van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht.

### **1.2 Afbakening onderzoek**

Om de controlerende rol van de raad te versterken, heeft de commissie Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999) een aantal voorstellen ter verbetering van de financiële functie van gemeenten voorgesteld. Vernieuwingsimpuls (2003) omschrijft de financiële functie als méér dan alleen de begrotingscyclus. Het is een verzamelbegrip voor alle onderwerpen die te maken hebben met de begroting, de uitvoering en beheersing daarvan en de verantwoording daarover. Hieraan zitten zowel boekhoudkundige als bestuurlijke aspecten. De raad neemt namelijk beslissingen en controleert het college onder andere op basis van de begroting en het jaarverslag.

De uitgangspunten voor de uitvoering van de financiële functie moeten worden vastgelegd in verordening ex. artikel 212 Gemeentewet. Deze verordening moest uiterlijk 15 november 2003 zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

Dit hield in dat het beleids- en beheerinstrumentarium (de Planning- en Controlinstrumenten) uiterlijk november 2003 ontwikkeld moest zijn. Hierdoor is de periode waarbinnen het gehele P&C-traject ontwikkeld en geïmplementeerd moet worden, sterk afgebakend. In mei 2003 werd er met het gehele traject begonnen binnen de gemeente.

Ik hanteer als tijdsafbakening de periode tussen ontwikkeling van de jaarcyclus en het moment dat de begroting 2005 wordt vastgesteld (november 2004). Op die manier wordt niet alleen de ontwikkeling en implementatie meegenomen in dit onderzoek, maar ook de eerste fase waarin er daadwerkelijk gewerkt wordt met het nieuwe systeem. Ik leg het accent op de ambtelijke organisatie, waarbinnen het P&C-instrumentarium is geïmplementeerd, omdat hier de grootste verandering (in manier van werken) plaats moet vinden.

### **1.3 Doel en probleemstelling van het onderzoek**

Mijn doel is om aanbevelingen te doen voor gemeenten die een P&C-cyclus willen implementeren. Ook kunnen de aanbevelingen gebruikt worden voor toekomstige veranderingstrajecten van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht. De probleemstelling luidt als volgt:

#### Probleemstelling

Hoe kan de invoering van Planning & Control binnen een gemeente aangepakt worden, zodat de gewenste verandering gerealiseerd wordt en gedragen wordt door de gehele organisatie?

Om deze centrale probleemstelling te beantwoorden maak ik onder andere gebruik van theorie over verandermanagement. Ik heb gekozen voor één (normatief) model, namelijk het Organisatie- en Veranderkundig Model (IOV-model) van B. Lievers en J.B. Lubberding (2001). De reden voor deze keuze staat uitgebreid beschreven in hoofdstuk 2. Aan de hand van dit theoretisch model en met behulp van empirisch onderzoek (zie paragraaf 1.4) wil ik een aantal deelvragen beantwoorden.

#### De probleemstelling valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Hoe ziet het IOV-model er uit en wat zijn sterke, zwakke kanten van dit model?
2. Hoe zag het ontwikkelings- en implementatieproces er in de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht uit?
3. Hoe kijken de veranderaars, leidinggevend en medewerkers tegen het veranderingsproces aan?
4. Hoe kan op basis van vraag 2 en 3 (beschrijving en percepties veranderingsproces) iets gezegd worden over de kwaliteit van de aanpak?
5. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor het invoeren van Planning & Control?

### **1.4 Onderzoeksopzet**

Om een antwoord te vinden op de probleemstelling worden de deelvragen apart onderzocht. Dit behelst een theoretische weg en een empirische weg. Ik zet allereerst de normatieve theorie uiteen. Vervolgens geef ik een kritische reflectie op deze theorie, zodat er een theoretisch kader ontstaat. Dit is dan ook een normatief theoretisch kader.

Daarnaast voer ik empirisch onderzoek uit, onder andere door het houden van interviews, waarbij ik onderzoek wat de visies van betrokkenen zijn (hoe kijken actoren tegen het veranderingsproces aan, wat vonden ze wel/niet goed aan het proces). Dit is belangrijk, omdat het in mijn probleemstelling expliciet gaat om een verandering die gedragen wordt door de gehele organisatie. Hiermee krijg ik dus inzicht in het resultaat van de organisatieverandering. Daarnaast gebruik ik deze uitkomsten om een beeld te krijgen van hoe de gekozen aanpak in de praktijk werkt volgens de betrokkenen.

Ik gebruik het theoretisch kader om de gekozen aanpak binnen de casus te bekritisieren. Daarnaast kunnen de uitkomsten van het empirisch onderzoek ertoe leiden dat de theorie ter discussie gesteld moet worden.

De volgende methoden van onderzoek worden gebruikt:

- Literatuuronderzoek  
Allereerst bestudeer ik een normatief veranderingsmodel, het eerder genoemde IOV-model. Vervolgens geef ik een kritische reflectie op het model waardoor er een theoretisch kader ontstaat dat ik vervolgens toepas binnen mijn onderzoek.
- Documentanalyse  
Mede door het raadplegen van diverse documenten binnen de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht kan ik het veranderingsproces beschrijven en analyseren. Het gaat hierbij niet alleen om 'officieel vastgelegde documenten', maar ook om dossiers met begeleidend materiaal, zoals concepten, verslagen van besprekingen, brieven en memo's.
- Interviews  
Tot de derde methode van onderzoek reken ik gesprekken en interviews met betrokkenen. Deze moeten duidelijk maken hoe zij het veranderingsproces hebben ervaren en wat zij er positief dan wel negatief aan vonden. Dit moet informatie opleveren over hoe veranderaars, leidinggevend en medewerkers aankijken tegen het veranderingstraject en wat in hun ogen de knelpunten en succesfactoren waren. Het voordeel van deze interviews is dat je in een open gesprek meer informatie krijgt dan wanneer je schriftelijke vragenlijsten opstuurt.
- Evaluatie P&C  
In november is er een evaluatie gehouden over Planning & Control. Deze schriftelijke enquête is gehouden onder alle sectorhoofden en afdelingshoofden. Een aparte enquête is gehouden onder het college van B&W. Deze evaluaties gingen alleen in op het opstellen van de begroting (en de bijbehorende voorbereidende werkzaamheden). De invoering van Planning & Control is dus buiten beschouwing gelaten, het ging slechts om het opstellen van de begroting volgens de nieuwe opzet. De respons was 100%. Ik heb zelf een deel van de vragen opgesteld en in samenwerking met een aantal medewerkers van mijn afdeling de conclusies en aanbevelingen opgesteld. Dit is eind november afgerond en deze evaluatie kan ik dus goed gebruiken omdat dit ook informatie bevat over hoe leidinggevend en medewerkers aankijken tegen de nieuwe Planning & Controlcyclus.
- Participerende observatie  
Ik ben zelf nauw betrokken geweest bij de invoering van Planning- en Control. Ik ben gevraagd om deel te nemen aan de projectgroep en werkgroep P&C en heb door deze deelname inzicht gekregen in het verloop van het proces. Deze kennis en ervaring zal ik dan ook gebruiken om het proces te analyseren. Een nadeel hiervan is dat je zelf niet alles kan overzien en dat je mogelijk bevoordeeld bent, gezien de nauwe betrokkenheid. Daarom zal ik daarnaast bovengenoemde interviews houden en gebruik maken van de gehouden evaluatie over P&C.

### **1.5 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie**

De bestuurskunde plaatst het openbaar bestuur in het centrum van de aandacht. De taak van de bestuurskundige is het verzamelen van geldige en betrouwbare kennis over het

openbaar bestuur, waarbij de bestuurskundige vier soorten kennis tracht te produceren (Bovens etc., 2001):

- *Beschrijvingen* van de bestuurlijke praktijk (descriptie).
- *Verklaringen* waarom de waargenomen bestuurlijke praktijk er zo uitziet als zij doet.
- *Beoordelingen* van de sterke en zwakke kanten van de bestuurlijke praktijk (normatieve analyse, evaluatie).
- Beredeneerde *voorstellen* voor de verbetering van de bestuurlijke praktijk (prescriptie).

Deze scriptie, die bovengenoemde componenten bevat, tracht een bijdrage te leveren aan de kennis over veranderingstrajecten binnen gemeenten. De invoering van Planning en Control is niet alleen een kwestie van het ontwikkelen van instrumenten, maar de instrumenten moeten ook ingebed worden in de organisatie. Uiteindelijk moet de verandering gedragen worden door de organisatie, wil het beoogde resultaat daadwerkelijk gerealiseerd worden. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen dan ook door gemeenten gebruikt worden om veranderingstrajecten (specifiek de invoering van Planning & Control) zodanig aan te pakken dat de gewenste verandering bereikt wordt.

## **1.6 Leeswijzer**

### Hoofdstuk 1

De achtergrond van het onderzoek en de onderzoeksopzet is in dit hoofdstuk opgenomen.

### Hoofdstuk 2

Dit hoofdstuk bevat theorie over veranderingsmodellen, specifiek het IOV-model. Ook komt een kritische reflectie op dit model aan bod. Tot slot geef ik het theoretisch kader weer dat wordt toegepast in mijn onderzoek.

### Hoofdstuk 3

Hoofdstuk 3 beschrijft de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht. Hierdoor ontstaat een beeld van de omgeving waarin het veranderingstraject heeft plaatsgevonden.

### Hoofdstuk 4

Dit hoofdstuk gaat in op het ontwikkelings- en implementatieproces. Eerst worden de redenen gegeven waarom de gemeente het veranderingstraject wil uitvoeren. Vervolgens wordt uiteengezet hoe de gemeente het proces heeft aangepakt en hoe het is verlopen.

### Hoofdstuk 5

De beleving van het veranderingstraject komt in dit hoofdstuk aan bod. Centraal hierbij staat hoe veranderaars, leidinggevend en medewerkers het proces hebben ervaren.

### Hoofdstuk 6

In hoofdstuk 6 is de analyse van de onderzoeksresultaten opgenomen.

### Hoofdstuk 7

Dit laatste hoofdstuk bevat de conclusies en de aanbevelingen met betrekking tot de invoering van Planning & Control.



## Hoofdstuk 2      Organisatieverandering

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richt ik mij op theorie over organisatieverandering. De praktijk wijst uit dat een organisatieverandering veel zorg en expertise vraagt. (Organisatie)veranderkunde is hier specifiek op gericht. Cozijnsen en Vrakking (2003) onderscheiden zes perioden waarin de organisatieveranderkunde zich heeft ontwikkeld:

Periode	Veranderkundige inzichten	Veranderingsdoelen
1950-1969	Diffusie- en adoptietheorieën	Individueel gedrag Groepsgedrag
1969-1973	Inovatiemodellen Veranderingsstrategieën	Individueel gedrag Groepsgedrag
1974-1985	Implementatiestrategieën Adviesaanpakken Interventiemethoden	Individueel gedrag Structuurverandering Cultuurverandering Managementverandering
1986-1999	Integrale veranderingsstrategieën en veranderingsmethoden	Individueel gedrag Structuurverandering Cultuurverandering Managementverandering Technologieverandering Werkprocessenverandering
2000-...	Integraal verandermanagement Alle organisatiefacetten inclusief nieuwe technologieën en kennismanagement (in samenhang)	Werken aan versterking verander capaciteit

Op basis van dit overzicht heb ik ervoor gekozen mij te richten op een integraal veranderingsmodel. Dit omdat integraal verandermanagement de meest recente stroming is die zich baseert op voorgaande stromingen. Op die manier zorg ik ervoor dat mijn casus wordt vergeleken met een actueel, modern model dat de verschillende aspecten van verandermanagement omvat.

Ik neem hierbij één model als uitgangspunt; het IOV-model (Integraal Organisatie- en Veranderkundig Model) van Lievers en Lubberding (2001). Dit model beschrijft hoe een organisatiediagnose gesteld kan worden (wat is het probleem) en vervolgens hoe het veranderingsproces aangepakt kan worden. De auteurs stellen dat zij ingaan op alle relevante aspecten bij organisatieveranderingen in hun onderlinge samenhang. Ik zal het model, mede aan de hand van theorieën van andere auteurs, evalueren en bekritisieren. Hieruit volgt een theoretisch kader dat ik vervolgens toepas binnen mijn onderzoek.

### 2.2 Integraal Organisatie- en Veranderkundig Model (IOV-model)

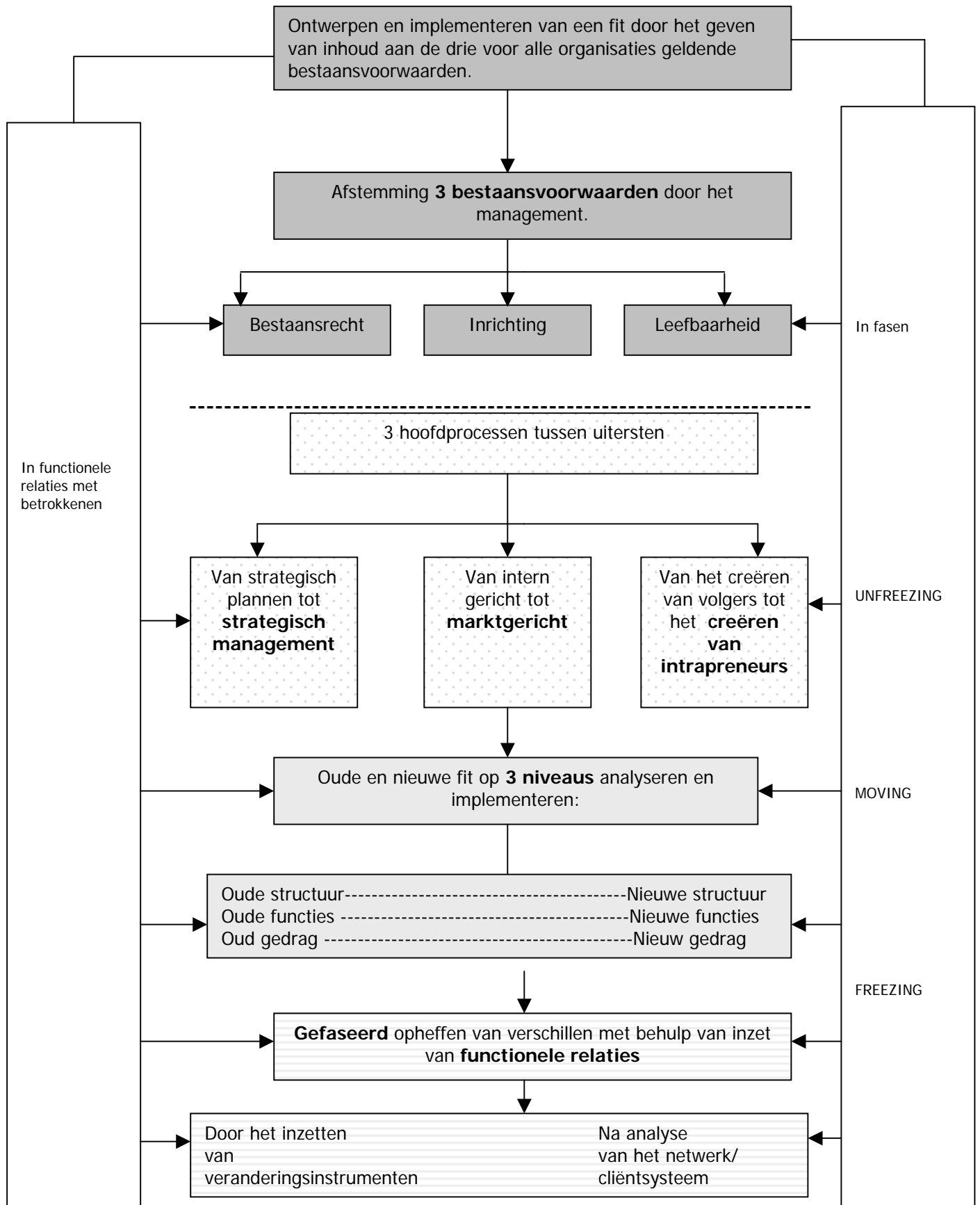
In deze en volgende paragrafen wordt het IOV-model van Lievers en Lubberding (2001) allereerst weergegeven en vervolgens toegelicht. De auteurs baseren hun fasen in het model op het driefasenmodel van Lewin (1951):

Fase 1: unfreezing (het losweken uit de bestaande toestand)

Fase 2: moving (de gang naar de nieuwe toestand)

Fase 3: freezing (de fixatie van de nieuwe situatie)

**IOV-model<sup>1</sup>:**



<sup>1</sup> Lievers en Lubberding (2001)

## 2.3 Organisatiediagnose

### - Fit van de bestaansvoorwaarden

#### 2.3.1 Fit (samenhang) van de bestaansvoorwaarden

Organisaties hebben te maken met allerlei interne en externe invloeden. Om te kunnen voortbestaan, moet de organisatie zich aanpassen aan deze steeds veranderende omgeving. Liefers en Lubberding (2001) spreken in dit geval over een verandering in de bestaansvoorwaarden van een organisatie. Een organisatie moet namelijk voldoen aan drie voorwaarden om te kunnen voortbestaan: bestaansrecht, inrichting en leefbaarheid.

---

**Bestaansrecht** Het bestaansrecht bestaat uit de wil van een externe groepering om middelen aan de organisatie af te staan in ruil voor door de organisatie te leveren middelen en diensten (zodat de organisatie dus kan blijven voortbestaan).

---

**Inrichting** Bij de inrichting staat centraal hoe de middelen, in het bijzonder de medewerkers, ten opzichte van elkaar zowel formeel (structuur) als informeel (cultuur) zijn gerangschikt ter waarborging van het bestaansrecht.

---

**Leefbaarheid** Bij leefbaarheid gaat het om de activiteiten die een organisatie moet verrichten om het menselijk kapitaal zodanig in te zetten dat het bestaansrecht wordt versterkt, en het personeel een leefbare werksituatie heeft.

---

Kern van de theorie van de auteurs is dat bovenstaande bestaansvoorwaarden elkaar beïnvloeden. Als er één bestaansvoorwaarde verandert, heeft dit ook gevolgen voor de andere twee voorwaarden. De op een bepaald moment aanwezige samenhang tussen de bestaansvoorwaarden, noemen de auteurs de 'fit' (van de bestaansvoorwaarden). Heeft de organisatie (door interne of externe invloeden) een organisatiekundig probleem, betekent dit dat de fit niet meer voldoet. Het management moet dan op zoek naar een nieuwe fit. Dit vormt de basis voor de organisatiediagnose. Bij de organisatiediagnose wordt bepaald wat het probleem is en waaruit dit blijkt. Kortom, wat is er aan de hand? Hieronder staat ter illustratie een voorbeeld van een gewijzigde fit van de bestaansvoorwaarden:

#### KPN Telecom

*KPN was voorheen een monopolist (bestaansrecht), met een bureaucratische cultuur (inrichting), waarbij de medewerkers konden rekenen op zekerheid (leefbaarheid). Op het moment dat KPN geen monopolist meer was (bestaansrecht), maar moest concurreren, had dat ook gevolgen voor de twee andere bestaansvoorwaarden. De nieuwe fit van KPN bestaat uit een klantgerichte benadering (bestaansrecht), een marktgerichte organisatie (inrichting) en medewerkers die zich opstellen als interne ondernemers (leefbaarheid).*

## 2.4 Unfreezing

### - Afstemming van de bestaansvoorwaarden

#### (Strategieformuleringsproces, inrichtingproces en personeelsproces)

#### 2.4.1 Afstemming van de bestaansvoorwaarden

Het model van de bestaansvoorwaarden biedt de mogelijkheid de feitelijke situatie in de organisatie te diagnosticeren door na te gaan hoe de bestaansvoorwaarden op een bepaald moment zijn vormgegeven en die te vergelijken met de gewenste situatie. Bij de organisatiediagnose wordt dus op basis van het bestaansvoorwaardenmodel bekeken wat de huidige situatie is (wat is het probleem). Vervolgens is het de taak van het management om de bestaansvoorwaarden af te stemmen op de nieuwe situatie (wat is een mogelijke oplossing). In relatie met de drie bestaansvoorwaarden worden hiervoor drie managementprocessen onderscheiden:

### 1. Strategieformuleringsproces

Het strategieformuleringsproces bestaat uit de reeks activiteiten waarmee een organisatie invulling geeft aan haar relatie met haar omgeving. Er worden twee uitersten onderscheiden:

- *Strategisch plannen: ondernemingsbeleid op basis van een planning op lange termijn (bij een organisatie dat opereert in een rustige, stabiele omgeving)*
- *Strategisch management: management dat hoe dan ook inspeelt op ontwikkelingen, ook al zijn deze soms onvoorspelbaar. (bij een organisatie in een dynamische of turbulente omgeving)*

### 2. Inrichtingsproces

Hierbij staat de vraag centraal hoe middelen, in het bijzonder de medewerkers, ten opzichte van elkaar zowel formeel (structuur) als informeel (cultuur) zijn gerangschikt. Als het bestaansrecht verandert (de organisatie moet bijvoorbeeld met nieuwe producten nieuwe markten bedienen), betekent dit dat de inrichting veranderd moet worden. Meestal betekent dit dat de huidige doelmatige manier van werken en gewoonten, die de organisatie jarenlang heeft geprobeerd te ontwikkelen, moeten veranderen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de structuur van een (bijvoorbeeld hiërarchische) organisatie aangepast moet worden. Dit heeft vaak verstrekkende gevolgen en het kan weerstand tegen de verandering oproepen binnen de organisatie. Met betrekking tot de inrichting worden twee uitersten onderscheiden:

- *Intern gericht: de klant heeft te nemen wat de organisatie kan maken en aanbiedt.*
- *Marktgericht: een organisatie die op basis van de wensen van de klant produceert.*

### 3. Personeelsproces

Met het personeelsproces wordt bedoeld: "de reeks activiteiten die een organisatie moet ontplooiën om het menselijk kapitaal zodanig in te zetten dat het bestaansrecht wordt versterkt en het personeel een leefbare werksituatie heeft" (Lievers en Lubberding, 2001, p. 27). Hierbij staat de vraag centraal hoe de medewerkers gemotiveerd kunnen worden en hoe een leefbare organisatie geboden kan worden aan de medewerkers. Hierbij worden twee uitersten onderscheiden:

- *Volgers: medewerkers die moeten gehoorzamen aan van bovenaf opgelegde regels en bevelen (opdrachtgericht leidinggeven).*
- *Intrapreneurs: vrije en betrokken medewerkers die zich verantwoordelijk voelen voor het resultaat, omdat zij zelf invloed hebben op het resultaat.*

## 2.5 Moving

- Analyse en implementatie van de fit op 3 niveaus
- Fasering van het veranderingsproces

### 2.5.1 Analyse en implementatie van de fit op 3 niveaus

Wanneer de organisatiediagnose is gesteld (wat is het probleem) en de oplossingsrichting is bepaald, kan door het vergelijken van de oude met de nieuwe fit vastgesteld worden welke veranderingen noodzakelijk zijn. Als dit bekend is, kan de nieuwe fit (de gewenste verandering) verder worden geconcretiseerd. Dit dient te gebeuren op drie niveaus:

- Niveau van de structuur

Het eerste niveau is het ondernemings- of organisatiebeleid. Hierbij wordt niet alleen de organisatiestructuur bedoeld, maar het geheel van beleid dat richtinggevend is voor de activiteiten die (in een bepaalde periode) worden ondernomen op het gebied van bestaansrecht, inrichting en leefbaarheid.

Het beleid geeft aan hoe de organisatie ten aanzien van bepaalde zaken wil handelen; het omvat systemen, voorschriften en procedures. De gewenste fit geeft aan wat er nagestreefd wordt en het beleid geeft aan langs welke wegen dit bereikt kan worden. Bij het niveau van de structuur wordt dus bepaald hoe de organisatie de fit (per bestaansvoorwaarde) wil realiseren.

- Niveau van de functie  
De functie is de formele functie (taak) die wordt vervuld door personeelsleden. Hier wordt gekeken wat de verandering betekent voor functies, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de medewerkers.
- Niveau van het functioneren  
De auteurs stellen dat elke organisatieverandering een verandering in gedrag van mensen betekent, want zij zullen hun taken voortaan anders moeten doen dan voorheen. Op dit niveau wordt bekeken wat de verandering betekent voor het (bij de functie behorende) gewenste gedrag van de medewerkers.

Er bestaat een verband tussen structuur, functie en functioneren. De functie moet passen binnen het niveau van de structuur en het functioneren van de medewerkers zal een afgeleide moeten zijn van hetgeen in de functies wordt aangegeven.

### 2.5.2 Fasering van het veranderingsproces

Het veranderingsproces bestaat uit de reeks opeenvolgende activiteiten die moeten worden uitgevoerd om van de huidige naar de gewenste situatie te komen. Lievers en Lubberding (2001) behandelen een aantal veranderingsmodellen van verschillende auteurs en stellen dat alle betrokken auteurs in feite voortborduren op de klassieke indeling van Lewin (1951): unfreezing, moving en freezing. Vervolgens bekijken Lievers en Lubberding (2001) welke activiteiten er in elke veranderingsfase voorkomen en geven zelf aan dat dit meer vragen oplevert dan antwoorden. Dit komt omdat de manier waarop hier invulling aan gegeven wordt, vooral wordt bepaald door de manier waarop de organisatie het veranderingstraject wil benaderen. Deze veranderingsstrategie is het raamwerk waarbinnen de fasen nader kunnen worden ingevuld. De auteurs noemen met betrekking tot de invulling van de fasen slechts een aantal richtlijnen:

---

<b>Unfreezing</b>	Eerst moeten oude werkwijzen worden afgezworen, voordat je nieuwe dingen kan leren. De manier waarop dit gebeurt, is van veel factoren afhankelijk, zoals de vraag of er externe adviseurs worden ingeschakeld. In deze fase is het van groot belang de huidige situatie met de gewenste situatie te vergelijken, zodat iedereen de redenen en de noodzaak van de verandering begrijpt. Belangrijk hierbij is: <ul style="list-style-type: none"><li>- Degenen die de gevolgen van de gekozen oplossing moeten aanvaarden te betrekken (bijvoorbeeld door voorlichting en deelname in projectgroepen).</li><li>- Losweken van het bestaande, afstand nemen van het oude om het nieuwe te kunnen omarmen. Men moet begrijpen waarom oude werkwijzen niet meer voldoen. Zeker wanneer de verandering dieper op het gedrag van mensen inwerkt.</li></ul>
<b>Moving</b>	Deze fase is gericht op het daadwerkelijk implementeren van de gewenste verandering. De vraag is hoe de organisatie hierbij te werk gaat: <ul style="list-style-type: none"><li>- Waar te beginnen: organisatiebreed of beperkter (bijvoorbeeld via een experiment)?</li><li>- Welke mogelijkheden zijn er voor bijsturing van de oplossing tijdens de invoering?</li><li>- Moet het veranderingstraject helemaal in tijd worden uitgezet, waarbij aangegeven is wie wat op welk moment moet doen?</li><li>- Hoeveel tijd is er beschikbaar om de verandering te implementeren?</li></ul> Hierop zijn geen algemene antwoorden te geven. De auteurs stellen voorzichtig dat het veranderingsproces het beste kan beginnen met het plaatsen van gemotiveerde en gekwalificeerde mensen op onderdelen waarop zij het best resultaat kunnen boeken.

---

---

<b>Freezing</b>	De organisatieverandering is geslaagd als de 'nieuwe' organisatie functioneert zoals het was bedoeld. Er moet dus nagegaan worden of dit ook daadwerkelijk het geval is: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertonen de medewerkers nu het gewenste gedrag dat beoogd was?</li> <li>- Zijn er (ongewenste) neveneffecten opgetreden?</li> <li>- Kunnen we vaststellen of de beoogde resultaten zijn behaald?</li> </ul>
-----------------	---

---

Hierboven staat wat er in elke fase dient te gebeuren. De manier waarop wordt vooral bepaald door de veranderingsstrategie die de organisatie wil toepassen. De strategie bepaalt hoe de fasen van het veranderingsproces worden gerealiseerd. Al eerder heb ik aangegeven dat de auteurs de medewerkers en hun gedrag centraal stellen. "Het zijn immers de medewerkers die de uiteindelijke situatie vorm moeten geven", zo stellen zij. Dit komt ook terug in de door hen onderscheiden ideaaltypische veranderingsstrategieën:

---

<b>Machtsstrategie</b>	Het management van de organisatie geeft niet alleen de richting aan van de beoogde verandering, maar geeft ook het invoeringspad aan. Ook stuurt zij de implementatie. Het management heeft het stuur duidelijk en krachtig in handen. Waar de organisatie heen gaat en hoe dat bereikt moet worden, wordt door het management bepaald. Er wordt vaak gebruik gemaakt van externe deskundigen en/of projectgroepen die dienen uit te zoeken hoe de veranderingen het beste kunnen worden geïmplementeerd. <i>De machtsstrategie kan worden toegepast in een rustige omgeving met een zeker bestaansrecht, waarbij medewerkers gewend zijn aan het volgen van instructies en regels. Deze strategie is succesvol als er geen wezenlijk andere competenties met betrekking tot veranderen worden gevraagd.</i>
<b>Participatiestrategie</b>	De directie geeft de richting van de verandering aan en zal samen met de medewerkers het implementatiepad ontwikkelen en realiseren. Bij deze strategie staat het 'wat' niet ter discussie, alleen het 'hoe'. Overigens moet de beoogde verandering wel onderbouwd worden door feiten en argumenten, waarbij informeren en overtuigen een belangrijke rol spelen. <i>Deze strategie kan worden toegepast in een organisatie die enigszins dynamisch is in een omgeving waar men elkaar kent. Het bestaansrecht is relatief zeker.</i>
<b>Facilitaire strategie</b>	Hierbij geeft het management de richting aan van de verandering en zorgt voor zodanige facilitaire ondersteuning dat de medewerkers in staat zijn om het invoeringspad te ontwerpen en realiseren. De directie stuurt op afstand, maar toont wel belangstelling door de voortgang van het veranderingsproces te volgen en evaluaties te bespreken. Naast deze mentale ondersteuning, stelt zij bijvoorbeeld ook budget, externe deskundigen en extra personeel beschikbaar, zodat er ruimte komt voor het geven van inhoud aan het veranderingsproces. <i>Dit kan worden toegepast in een dynamische organisatie in een turbulente omgeving. Het bestaanrecht is onzeker.</i>

---

#### De rol van de veranderaar bij de veranderingsstrategie

De professionele veranderaar, de trekker van de organisatieverandering, wordt ook wel de change agent genoemd. Dit is dus dé persoon die helpt organisatieveranderingen door te voeren. Andere benamingen zijn: consultant, ontwikkelingshulp, organisatie-adviseur. Er zijn interne en externe change agents. Interne veranderaars maken deel uit van het te veranderen systeem, externe veranderaars doen dit niet.

De gekozen veranderingsstrategie is van belang voor de rol van de veranderaar. Binnen een machtsstrategie zal de veranderaar meer een expertrol vervullen en binnen de participatieve strategie zal hij meer in staat moeten zijn het proces goed te begeleiden. Dus de veranderaar moet zich bewust zijn van zijn eigen mogelijkheden en onmogelijkheden. De auteurs stellen dat het belangrijkste instrument van de veranderaar 'de persoon van de veranderaar zelf' is. Daarom moet de veranderaar zijn eigen sterke en zwakke kanten kennen. De auteurs leggen er sterk de nadruk op dat de veranderaar relaties moet onderhouden, omdat in de praktijk steeds weer blijkt dat het 'bespelen' van relaties de

belangrijkste succesfactor is bij het doorvoeren van veranderingen. Dit wordt in onderstaande paragraaf uitgebreid uiteengezet.

## 2.6 Freezing

- Het onderhouden van functionele relaties
- Netwerk (de groep en het individu)
- Instrumentatie

### 2.6.1 Het onderhouden van functionele relaties

Je kunt niet in je eentje een organisatieverandering realiseren. Daarvoor heb je de medewerking van anderen nodig. Een veranderaar moet binnen en buiten de organisatie relaties onderhouden, op een zodanige manier dat de gewenste situatie bereikt wordt. De relaties die de veranderaar bij het ontwerpen en doorvoeren van de verandering moet onderhouden, zijn de functionele relaties. Functionele relaties kunnen gezien worden als contacten met mensen die je vanuit je functie moet onderhouden. Deze zijn dus niet vrijblijvend, je kan ze niet verbreken als je met bepaalde mensen niet overweg kunt; je hebt ze nodig om je formele functie te behouden. Dus goed samenwerken is niet iets wat leuk is meegenomen, maar het is een functievereiste. De auteurs stellen dat bij het doorvoeren van veranderingen het meer dan voorheen aankomt op de relatie die je hebt dan op de inhoudelijke argumenten. Belangrijke aspecten bij functionele relaties zijn:

<b>De cliëntkeuze en opdrachtgever</b>	Het is belangrijk te weten wie je opdrachtgever is (voor wie werk je en met wie moet je rekening houden om je doel te kunnen bereiken). Het is belangrijk dat de veranderaar zich houdt aan de opdracht en dit op de juiste manier terugkoppelt aan de opdrachtgever. Ook kan hij via de opdrachtgever besluitvorming en draagvlak realiseren.
<b>Functie-verduidelijking</b>	Het moet duidelijk zijn wat de functies en rollen zijn van de betrokkenen bij het veranderingsproces. Dit geldt voor de veranderaar en voor de medewerkers die betrokken zijn bij het proces; over en weer moeten zij de juiste verwachtingen hebben.
<b>Afhankelijkheid</b>	Al eerder is aangegeven dat de veranderaar voor het bereiken van resultaat afhankelijk is van zijn functionele relaties. Wel moet de veranderaar (psychologisch) onafhankelijk zijn. Hij moet zich niet als 'meerdere' opstellen, maar juist interacteren met de medewerkers en zijn betrokkenheid tonen.
<b>Cultuurpatroon</b>	Het cultuuraspect is een zeer belangrijk gegeven bij het onderhouden van functionele relaties. Het is zaak op de hoogte te zijn van normen en waarden van een ander en om deze ook te respecteren. Als je niet handelt volgens de geldende cultuur, kan dit al snel leiden tot onwerkbare situaties.
<b>Verankering</b>	Verankering is gericht op het bereiken van commitment en vormt mede het draagvlak voor succesvolle veranderingen. Verankeren lijkt het meest op een politiek spel, dat nodig is om te voorkomen dat een veranderaar in een isolement raakt. De veranderaar moet een erkende plek in de organisatie krijgen, zodat er commitment ontstaat.
<b>Vertrouwen</b>	'Dubbele bodems' en verborgen agenda's kunnen tot ernstige versterking van relaties leiden, wat een direct gevolg zal hebben voor commitment en draagvlak.

### 2.6.2 Netwerk

Zoals bovenstaand al staat aangegeven, heeft een veranderaar in het veranderingsproces te maken met vele instanties, partijen, groepen en individuen. Dit zijn allemaal actoren die invloed hebben op het veranderingsproces en kunnen gezien worden als het netwerk. Het netwerk van de change agent wordt gevormd door alle personen, groepen, zelfs de hele organisatie, waarmee de change agent functionele relaties onderhoudt in het kader van de aan te brengen verandering. De veranderaar moet het gedrag van deze personen zodanig

kunnen interpreteren en aansturen dat zij meegaan met de gewenste verandering. Hij zal dan ook het netwerk van actoren moeten analyseren, omdat hij daaruit zijn strategische functionele relaties haalt. Deze netwerkanalyse moet antwoord geven op de vraag welke feiten, ontwikkelingen, meningen, stromingen, weerstanden en dergelijke er zijn en in hoeverre deze relevant zijn voor de te realiseren verandering. Hierbij maken de auteurs een onderscheid tussen de groep en het individu binnen de organisatie.

### Groep

De meeste mensen werken graag in groepen, bijvoorbeeld omdat de groep bescherming of erkenning biedt. Om die reden is het belangrijk oog te hebben voor groepsgedrag binnen organisaties. Groepsgedrag kan namelijk een belangrijke weerstandsfactor zijn, omdat de kracht van een groepscultuur zeer sterk kan zijn. Nieuwe veranderingen worden niet zomaar geaccepteerd. De structuur van de groep is nog redelijk makkelijk aan te passen, bijvoorbeeld door een lid van de groep te vervangen of een nieuwe leider aan te stellen. De cultuur daarentegen is veel moeilijker aan te passen.

Tevens schenken de auteurs aandacht aan groepsconflicten. Het gedrag van mensen kan namelijk ook vaak verklaard worden door conflicten. "Groepen die worden geacht te werken aan dezelfde doelstelling, maar elkaar tegenwerken als rivalen, zijn er vaak de reden voor dat organisatieveranderingen niet van de grond komen" (Lievers en Lubberding, 2001, p. 109). Daarom is een goede analyse van afzonderlijke groepen nodig. Een belangrijk aspect hiervan is wie de meeste invloed heeft op het groepsgedrag. Daarom is het belangrijk om de machtsverhoudingen binnen groepen te bestuderen. Leiderschap is van sterke invloed op het groepsfunctioneren. Dat betekent dat leiders wezenlijk zijn voor het slagen van veranderingsprojecten. De leider moet het goede voorbeeld geven, laten zien waarvoor hij staat, wat hem beweegt en waar hij naartoe wil, wat hij wil bereiken. Dit vraagt eensgezindheid van de leiding. Dit is een absolute voorwaarde voor succesvolle verandering. Zowel een formele leider (leider door zijn hiërarchische positie) als een informele leider (leider op basis van zijn charisma of andere kenmerken) kan een belangrijke groepsbeïnvloeder zijn. Om veranderingen ingevoerd te krijgen, moet je de sterkste groepsbeïnvloeders kennen, want zij zijn de sleutelpersonen voor succesvolle veranderingen.

### Individu

De veranderingen hebben ook invloed op het individu. Deze moet dingen voortaan anders gaan doen of andere relaties onderhouden. Dus een individu bekijkt het altijd vanuit de vraag: wat betekent deze verandering voor mij? De veranderingen beïnvloeden zijn drijfveren, bijvoorbeeld het handhaven van de aan de functie verbonden macht of status. Wanneer posities worden bedreigd of in macht worden aangetast, kan je op meer weerstand rekenen.

### Weerstand

Bij elke verandering treedt weerstand op, des te sterker naarmate de veranderingen dieper ingrijpen op het functioneren van de medewerkers. Weerstanden ontstaan in het algemeen als de behoeften van de persoon worden ontkend of genegeerd en/of zijn belangen worden geschaad. De verandering heeft namelijk betrekking op het individu. Het individu moet zijn werk anders gaan doen, hij moet bijvoorbeeld anders gaan werken of krijgt andere verantwoordelijkheden. De auteurs beschrijven weerstand dan ook vanuit het individu. Zij nemen daarbij de basistypen van Kahler (1982) als uitgangspunt. Deze typen verschillen in de wijze waarop ze met anderen communiceren, relaties aangaan en weerstand uiten. Kahler (1982) geeft hierbij aan dat je zo op de kenmerken van ieder individu kan inspelen, dat het individu met de verandering kan meegaan.



Hieronder staan de basistypen, hun kenmerken en de manier waarop je hier kan inspelen, zoals instrueren, informeren en (onder)steunen.

Type	Kenmerken & basisbehoeften	Manier waarop je hier kan inspelen
<b>Reageerder</b>	De reageerder is een gevoelsmens, waarbij de behoefte aan erkenning groot is. Hij wil een geaccepteerd en gewaardeerd persoon zijn, die je kunt vertrouwen en met wie je prettig kunt vertoeven.	De reageerder heeft in onzekere (nieuwe) situaties behoefte aan steun, gezien zijn behoefte aan erkenning. Blijf hem dus steunen in de nieuwe taakuitvoering.
<b>Workaholic</b>	De workaholic is een logisch en verstandelijk denker, die behoefte heeft aan orde, planning en structuur. Hij wil gewaardeerd worden voor zijn inzet.	Je moet hier inspelen op zijn basisbehoefte structuur. Dus leg uit hoe het ervoor staat en maak duidelijk wanneer wat bereikt moet zijn. Geef hem verantwoordelijkheid en waardeer zijn plichtsgetrouwheid. Motiveer met duidelijke argumenten als je besluit de zaken toch anders aan te pakken en laat hem meedenken.
<b>Rebel</b>	De rebel is een doener, speels, spontaan, humoristisch, creatief, enthousiast, iemand die graag wordt uitgedaagd en erkenning wil voor zijn creativiteit.	De rebel is een doener die creatief wil zijn. Hij is iemand die niet graag bekeerd wil worden. Laat hem ervaren wat de nieuwe werkwijze betekent, daag hem uit om zijn ideeën te spuien en toe te passen binnen gegeven kaders.
<b>Dromer</b>	De dromer is geremd in zijn gedrag. Hij is een kalme, tolerante, filosofisch ingestelde medewerker met een rijke verbeelding, die behoefte heeft aan duidelijkheid en zich van tijd tot tijd wil afzonderen en dagdromen.	De dromer is te beïnvloeden door hem kort en krachtig duidelijk te maken wat u precies van hem verwacht. Geef hem duidelijke instructies en laat hem bij de uitvoering met rust. Hij is een doener die behoefte heeft aan duidelijk omschreven taken zonder dat hij wordt lastiggevallen.

Conclusie is dat als je een verandering wilt doorvoeren, je heel goed moet weten wat de mensen beweegt en daarop inspelen. Naarmate je beter begrijpt waardoor iemand zich wil inspannen, zal je ook beter in staat zijn de persoon op de juiste manier aan te spreken om hem tot medewerking te bewegen.

### 2.6.3 Instrumentatie

De change agent die een verandering wil realiseren, moet instrumenten hebben om de gewenste verandering te bewerkstelligen bij de betrokken actoren. Deze instrumenten zijn erop gericht mensen te bewegen tot actie:

<b>Informeren, voorlichten en overtuigen</b>	De veranderaar gaat er hierbij van uit dat mensen de organisatieverandering zullen accepteren als zij de achtergronden en motieven kennen en weten wat hen te wachten staat.
<b>Adviseren</b>	Een stap verder dan voorlichten en overtuigen is, adviseren. Hierbij geef je concreet aan wat een medewerker in een bepaalde situatie kan doen.
<b>Overleggen en onderhandelen</b>	Met overleggen en onderhandelen kiest de veranderaar ervoor om gezamenlijk tot resultaat te komen. Hierbij worden betrokkenen dus bewust betrokken bij het veranderingsproces. Dit vereist wel een hoge mate van samenwerkingsbereidheid.
<b>Opleiding, vorming en training</b>	Mensen moeten binnen de nieuwe organisatorische context, nieuwe functies uitoefenen. Zij moeten nieuw gedrag aanleren, dus is het belangrijk mensen te trainen en op te leiden, zodat zij adequaat kunnen functioneren in de nieuwe situatie.
<b>Taakstellingen</b>	Met taakstellingen wordt bedoeld dat er een project- of werkgroep ingesteld wordt die tot taak krijgt de veranderingen vorm te geven. Het doel van de projectgroep wordt dan geformuleerd in een bepaalde taakstelling die binnen een bepaalde tijd moet zijn afgerond.
<b>Regelgeving</b>	Het doorvoeren van veranderingen door het uitvaardigen van voorschriften.

<b>Leidinggeven en machtsuitoefening</b>	Leiderschap is een belangrijke factor voor het slagen van veranderingsprojecten. De leider kan de verandering maken en breken. Als de leider van essentieel belang is voor de wijze waarop de groep functioneert, is het evident dat een verandering door de leider moet worden gedragen. De leider moet het goede voorbeeld geven en laten zien waarvoor hij staat, wat hem beweegt en waar hij naar toe wil. Dit vraagt eensgezindheid van de leiding. Dit is een absolute voorwaarde voor succesvolle verandering.
--	---

De toepassing van elk instrument staat of valt niet alleen door een juiste inschatting van de situatie, maar ook door de persoon die het instrument toepast. Het belangrijkste instrument van de veranderaar is namelijk zijn eigen persoonlijkheid. "Veranderen is en blijft tenslotte mensenwerk".

## 2.7 Samenvatting IOV-model

*Samengevat bestaat de theorie uit de volgende aandachtspunten:*

<b>Organisatiediagnose</b>	
1. Organisatiediagnose via bestaansvoorwaardenmodel	Dit bestaat uit het kijken wat het probleem is. Hiervoor wordt het bestaansvoorwaardenmodel gebruikt aan de hand waarvan bepaald wordt wat de huidige situatie is.
<b>Unfreezing</b>	
2. Schets van de gewenste situatie via managementprocessen	Hier wordt bepaald wat een oplossing voor het probleem is. Er wordt bekeken hoe de strategie, de inrichting en het personeel van de organisatie moet veranderen om antwoord te geven op de situatie waarin de organisatie zich bevindt. Hierdoor ontstaat het programma van eisen.
<b>Moving</b>	
3. Analyse en implementatie van de fit van drie niveaus 4. Fasering van het veranderingsproces	Vervolgens wordt de gewenste verandering nader geconcretiseerd. Hiertoe wordt het programma van eisen vertaald naar de niveaus structuur, de functie en het functioneren en vervolgens geïmplementeerd. Activiteiten in deze fase (en in de andere fasen) worden bepaald door de gekozen veranderingsstrategie.
<b>Freezing</b>	
5. Onderhouden functionele relaties 6. Netwerk 7. Instrumenten	Door middel van functionele relaties, analyse van het netwerk en door het inzetten van instrumenten moet de verandering verankeren in de organisatie. In deze fase wordt gekeken of de verandering daadwerkelijk geslaagd is.

*Nader gespecificeerd:*

1. Organisatiediagnose	Bestaansvoorwaarden: bestaansrecht, inrichting en leefbaarheid.
2. Bepalen gewenste situatie	Managementprocessen: strategieformuleringsproces, inrichtingsproces en personeelsproces
3. Analyse en implementatie van de fit op 3 niveaus	Niveau van de structuur, de functie en het functioneren.
4. Activiteiten in veranderingsfasen en veranderingsstrategieën	Machtsstrategie, participatiestrategie, facilitaire strategie.
5. Onderhouden van functionele relaties	Change agent: cliëntkeuze en opdrachtgever, functieverduidelijking, afhankelijkheid, cultuurpatroon, verankering en vertrouwen.
6. Netwerk	Groep en individu (weerstand).
7. Instrumentatie	Informereren, voorlichten en overtuigen, adviseren, overleggen en onderhandelen, opleiding, vorming en training, taakstellingen, regelgeving, leidinggeven en machtsoefening.

## **2.8 Theoretisch kader**

Hieronder geef ik een reflectie op het IOV-model, waarbij ik naast kritische kanttekeningen ook een aantal aanvullingen op het IOV-model geef. Aan het einde van elke paragraaf geef ik in een apart kader aan op welke manier ik de theorie toepas in mijn onderzoek, waardoor het theoretisch kader stap voor stap wordt opgebouwd.

### **2.8.1 Algemeen**

De basisveronderstelling van het IOV-model is dat de huidige situatie slecht is en de nieuwe situatie goed. Er zijn veel modellen die dit als uitgangspunt nemen. Ook zijn er modellen die juist een voorstander zijn van geleidelijke veranderingsprocessen, waarbij niet radicaal van een slechte naar een goede situatie wordt overgegaan. Dit is slechts een constatering die ik als achtergrondinformatie meeneem in mijn onderzoek.

Een sterk punt van het model is dat er de nadruk op wordt gelegd dat veranderen mensenwerk is. "Bij organisatieveranderingen gaat het bijna altijd om het veranderen van gedrag van mensen. Stelt men in het kader van organisatieveranderingen andere eisen aan mensen en vergeet men tegelijkertijd het werkelijke gedrag te veranderen dan is elke organisatieverandering gedoemd te blijven steken in goede bedoelingen" (Lievers en Lubberding, 2001, p. 116). Ook van Haastrecht (1995) erkent dit. Hij geeft aan dat een manager nu eenmaal niet alles zelf kan doen. Dat betekent dat je moet proberen mensen 'te bewegen'. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om motiveren, trainen, van middelen voorzien, coachen en belonen om de verandering te realiseren. Haastrecht (1995) concludeert dat het succes van een veranderingsproces staat of valt met de mate waarin mensen in beweging zijn gekomen. Cozijnsen en Vrakking (2003) onderkennen dit ook. "Een integrale benadering waarin het ontwerpen van een organisatie samengaat met het rekening houden met alle effecten op het gedrag van mensen is onontbeerlijk. [...] Veranderen en met name succesvol veranderen blijft mensenwerk" (p.12).

Het IOV-model is een fasen-model. Zelf geven Lievers en Lubberding (2001) ook toe dat de onderscheiden stappen in de praktijk niet zo mooi opeenvolgend kunnen worden neergezet, omdat dan op elk moment alle stappen tegelijk spelen. Ik denk inderdaad dat de stappen niet zo opeenvolgend kunnen worden gevolgd en dat de stappen in de praktijk door elkaar lopen. Verder is het model zelf zeer onoverzichtelijk weergegeven. Het model geeft het veranderingsproces op detailniveau weer, terwijl het beter de grote stappen kan tonen die later worden uitgewerkt.

### **2.8.2 Organisatiediagnose**

Lievers en Lubberding (2001) stellen dat het van essentieel belang is dat de organisatiediagnose op een juiste manier gebeurt en dat dus het probleem goed geanalyseerd wordt. Hierbij gaan de auteurs niet diep in op het feit dat verschillende personen ook verschillend tegen een probleem aan zullen kijken. In de praktijk zal vaak consensus bereikt moeten worden over de organisatiediagnose (en de oplossingsrichting).

Verder bieden Lievers en Lubberding (2001) geen handreiking over hoe je deze organisatiediagnose moet stellen. Zij besteden geen aandacht aan de methoden waarmee de organisatiediagnose kan worden uitgevoerd, maar verwijzen daarvoor naar andere relevante literatuur. Het is daarnaast opvallend dat de auteurs manager zien als degene die de organisatiediagnose dient uit te voeren. Dit hoeft mijns inziens niet het geval te zijn. Hierbij kan ook uitdrukkelijk een externe betrokken te worden. Een nadeel is dat de externe veranderaar waarschijnlijk meer onderzoek moet doen naar de organisatie dan het management, omdat al veel bij het management (latent) bekend is. Voordeel is dat iemand van buitenaf weer meer dingen ziet dan iemand die al jaren in die organisatie werkt, omdat

een medewerker iets als vanzelfsprekend kan ervaren, terwijl het een buitenstaander juist opvalt. Verschillende auteurs gaan in op het uitvoeren van een organisatiediagnose door een externe. Harrison (1987) geeft aan dat de adviseur de informatie verzamelt. Deze informatie betreft de aard van de organisatorische problemen en uitdagingen. De adviseur analyseert deze informatie, onderzoekt mogelijke oplossingen en hij bekijkt hoe de effectiviteit verbeterd kan worden. Vervolgens informeert hij zijn cliënt over zijn bevindingen. Ook Meyer (1994) stelt dat de change agent inhoudelijke ondersteuning kan bieden bij het veranderingsproces door verschillende vormen van onderzoek. De veranderaar kan, naast zijn of haar vakkennis, gebruikmaken van sleutelinformanten en andere actoren in en rond de organisatie. Ook kan hij verschillende diagnostische en meetinstrumenten en documentanalyse toepassen en interviews of surveys houden. Ook participerende observatie levert hem of haar informatie op. Dit geeft aan hoe de veranderaar te werk kan gaan.

#### *Toepassing theorie*

Bij de organisatieverandering in gemeente Hendrik-Ido-Ambacht zal ik nagaan wie de organisatiediagnose heeft gesteld en of de huidige situatie in beeld is gebracht. Ook bekijk ik of de betrokkenen consensus hebben over de diagnose.

#### *Unfreezing*

### **2.8.3 Bepalen van de gewenste situatie**

De bijbehorende managementprocessen bij het bepalen van de gewenste situatie volgens het IOV-model bestaan uit: het behouden/aanpassen van het bestaansrecht, de inrichting van de organisatie (structuur en cultuur) en het personeelsbeleid (volgers of intrapreneurs). Dit om de organisatie te laten 'aansluiten' op de omgeving. Dit wordt door meerdere auteurs onderkend. Steensma (1999) geeft aan dat organisaties die willen blijven voldoen aan de eisen van hun omgeving en aan de interne wensen en verwachtingen, regelmatig te maken hebben met problemen die opgelost kunnen worden door de structuur van de organisatie of haar werkwijze te veranderen. Hier valt mijns inziens weinig op aan te merken. Wel is er een duidelijk onderscheid te maken tussen het strategieformuleringsproces, het inrichtingsproces en het personeelsproces. Bij het strategieformuleringsproces en het personeelsproces kan je namelijk duidelijk de vraag stellen "was het voldoende of niet". Heeft de organisatie voldoende ingespeeld op de eisen van de omgeving en is het personeel voldoende gemotiveerd. Bij het inrichtingsproces is dit ingewikkelder, want welke soort inrichting moet je hebben om de verandering te laten slagen? Betekent dit bijvoorbeeld een sterk hiërarchische organisatie of juist een platte organisatie. Dit is van zeer veel factoren afhankelijk, zoals de vraag waarop het management de verandering wil invoeren, top-down of bottom-up.

#### Betrekken van actoren

Tevens is het opvallend dat bij de managementprocessen (die volgens het model in de unfreezing-fase vallen), niet ingegaan wordt op het daadwerkelijk 'unfreeze', zoals bedoeld door Lewin (1951), namelijk dat eerst oude werkwijzen moeten worden afgezworen, voordat je nieuwe dingen kan leren. De auteurs gaan niet in op de manier waarop dit bewerkstelligd kan worden, maar hebben het bij dit onderdeel slechts over het aanpassen van de bestaansvoorwaarden. Dit terwijl het zeer belangrijk is medewerkers bereid te krijgen om te veranderen. Volgens Spector (1989) kan dit juist bereikt worden door een gevoel van ontevredenheid en teleurstelling over de huidige situatie te creëren. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door informatieverstrekking over tekortkomingen van de organisatie. Iedereen moet namelijk begrijpen waarom een verandering plaatsvindt; de noodzaak moet voor iedereen duidelijk zijn. Zo kunnen onzekerheid en weerstand tegengegaan worden. In de

uitwerking van het IOV-model wordt hier niet op ingegaan, terwijl dit een belangrijk middel is om weerstand te voorkomen.

#### *Toepassing theorie*

Ik zal onderzoeken of in de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht de gewenste situatie in beeld is gebracht en of hierbij gekeken is naar de (te veranderen) strategie, de inrichting en het personeel van de organisatie. Daarnaast zal ik onderzoeken of oude werkwijzen zijn afgezworen.

#### *Moving*

#### **2.8.4 Analyse en implementatie op 3 niveaus**

Het pleidooi voor implementatie op 3 niveaus (structureel niveau en de niveaus functie en functioneren) geeft aan dat de Lievers en Lubberding (2001) organisatieverandering voornamelijk zien als een gedragsverandering van medewerkers binnen de organisatie. Er moet gekeken worden welke gevolgen de verandering heeft voor de medewerkers. Voor de functie (met bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden) en voor het functioneren (hoe moet de medewerker voortaan zijn taak uitvoeren). Opvallend is dat in het IOV-model de analyse en de implementatie beide binnen de moving-fase vallen (zie afbeelding in paragraaf 2.2). Dit terwijl de analyse mijns inziens een stap ter voorbereiding van de implementatie is. Deze analyse van de nieuwe fit zou plaats moeten vinden tijdens de unfreezing-fase. De analyse laat namelijk zien wat de verandering allemaal voor gevolgen heeft voor de organisatie. Mijns inziens is het belangrijk dit te communiceren naar de betrokkenen, zodat zij weten wat hen te wachten staat. Daarom is het goed deze analyse een plaats te geven in de unfreezing-fase. Ik zal dit dan ook zo toepassen binnen mijn onderzoek.

#### **2.8.5 Fasering van het veranderingsproces**

Het is jammer dat Lievers en Lubberding (2001) niet uitgebreid ingaan op de activiteiten die plaats (kunnen) vinden tijdens de veranderingsfasen. Ze noemen een aantal uitgangspunten en vragen die als richtlijn kunnen dienen, maar geven geen beeld van stappen die genomen zouden kunnen worden. Naast dat ze aangeven dat dit afhangt van de gekozen veranderingstrategie, hadden ze per strategie een opsomming kunnen geven van belangrijke activiteiten of in ieder geval een globale mogelijke aanpak. Vooral in de moving-fase wordt maar een beperkt overzicht gegeven. Ook in de freezing-fase wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op de methoden die gebruikt kunnen worden om na te gaan of de beoogde doelen zijn behaald. Daarom onderzoek ik specifiek voor welke aanpak is gekozen in de moving-fase en bekijk ik in de freezing-fase op welke manier is nagegaan of beoogde doelen zijn behaald.

De auteurs onderscheiden de machts-, participatie- en facilitaire strategie. Kort samengevat kan dit gezien worden als: top-down invoering, gezamenlijke invoering en bottom-up invoering. Dit vertoont sterke overeenkomsten met de drie strategieën van Chin en Benne (1979): de machts-dwangstrategie, de rationeel-empirische strategie en de normatief-reëducatieve strategie. De vraag is in hoeverre de strategieën bruikbaar zijn bij organisatieverandering. Meyer (1994) beschrijft dit als volgt:

- *Rationeel-empirische en normatief-reëducatieve strategie*  
Deze strategieën zijn vergelijkbaar met de participatiestrategie en de facilitaire strategie. Rationele en empirische veranderingsstrategieën worden in de praktijk beide toegepast. Voor welke benadering wordt gekozen, is afhankelijk van de gewenste verandering en van de organisatie. Het soort begeleiding en de te gebruiken instrumenten worden hiervan afgeleid. Ook de organisatiecultuur is hierbij belangrijk. Sommige culturen

ontlenen hun houvast aan structuren en klassieke beheersingsinstrumenten en anderen hebben meer affiniteit met een procesgerichte aanpak.

- *Machtsstrategie (Machts-dwangstrategie)*  
Rationele en normatieve strategieën veronderstellen een spanningsveld van gezamenlijke en tegengestelde belangen. Machtsdwangstrategieën gaan bij voorbaat uit van conflicterende belangen en polariseren daarmee de situatie. Dit kan gemakkelijk aanleiding geven tot escalerende conflicten.

#### De rol van de veranderaar bij de veranderingsstrategie

De auteurs leggen een verband tussen de toe te passen veranderingsstrategie en de rol van de change agent. Bij een machtsstrategie moet de change agent een andere rol spelen dan bij een facilitaire strategie. Ook moet de change agent zijn eigen sterke en zwakke kanten kennen, omdat zijn persoonlijkheid een belangrijke factor is, zeker omdat het onderhouden functionele relaties als een essentieel aspect wordt gezien bij organisatieveranderingen. Mijns inziens is het bij de veranderingsstrategie ook zeer belangrijk hoe het management zich opstelt. Het management heeft een belangrijke rol bij de veranderingsstrategie, omdat het management uiteindelijk verantwoordelijk is voor de verandering en het proces tot invoering. Om die reden zal ik onderzoeken hoe het management is omgegaan met de gekozen veranderingsstrategie.

#### *Toepassing theorie*

Ik ga na of in de gemeente de verandering op drie niveaus is geanalyseerd en geïmplementeerd. Ook bekijk ik hierbij op welke manier de implementatie is aangepakt. Verder bestudeer ik welke veranderingsstrategie is toegepast en hoe het management hiermee is omgegaan.

#### *Freezing*

#### **2.8.6 Onderhouden van functionele relaties**

De auteurs beschrijven dat het onderhouden van relaties belangrijk is voor succesvolle veranderingen. Ook gaan ze in een aantal specifieke factoren die belangrijk zijn bij functionele relaties, zoals vertrouwen en commitment. De auteurs gaan er helaas niet op in wat de change agent moet doen als vertrouwen en/of commitment ontbreekt. De vraag welke actie dan ondernomen moet worden, blijft onbeantwoord.

Verder is een gevaar hierbij dat er te veel mensen bij het veranderingsproces betrokken worden. Als iedereen zich overal mee gaat bemoeien, kan het veranderingsproces zeer complex en verwarrend worden. Het is dus zaak dit enigszins af te bakenen. Van Haastrecht (1995) geeft aan hoe bepaald kan worden welke afdelingen en/of externe relaties de meeste aansturing behoeven. Hij stelt dat een afdeling of relatie in het algemeen meer aandacht verdient als:

- De bijdrage aan het succes groter is.
- De ingrijpendheid van de verandering groter is.
- De verandering meer negatieve gevolgen heeft.
- Het aantal knelpunten groter is.
- De ontvankelijkheid voor verandering lager is.

Door de afdelingen te screenen op bovenstaande criteria, kan de benodigde aansturing intensiteit worden bepaald. Door deze analyse toe te passen, wordt voorkomen dat de meeste aandacht (aansturing) uitgaat naar degenen die 'het hardste piepen'.

*Toepassing theorie*

Ik onderzoek of de veranderaar aandacht heeft besteed aan de functionele relaties. Ook bekijk ik of aandacht is besteed aan de afdelingen die dit het meeste nodig hebben.

### 2.8.7 Analyse van het netwerk

Lievers en Lubberding (2001) bepleiten een netwerkanalyse, waaruit de belangrijkste functionele relaties naar voren moeten komen. Dit sluit dusdanig nauw aan op het onderhouden van functionele relaties (je moet immers eerst een netwerkanalyse uitvoeren, voordat je weet welke functionele relaties belangrijk zijn), dat ik het onbegrijpelijk vind dat deze twee zaken zijn gescheiden. Ik ben er voorstander van dit te integreren.

#### Weerstand

De auteurs richten zich op individuele weerstand. Ieder persoon is anders, heeft andere behoeften en heeft dus ook verschillende gronden voor weerstand. Wanneer deze redenen voor weerstand per persoon bekend zijn, kan je er goed op inspelen. De vraag is alleen of het bij een zeer ingrijpende organisatieverandering in een grote organisatie mogelijk is dergelijke individuele analyse toe te passen en er dan ook nog eens per medewerker op in te spelen. Om die reden voeg ik er bredere theorie over weerstand (op afdelingsniveau) aan toe. Van Haastrecht (1995) onderscheidt de volgende oorzaken van weerstand:

<b>Overtuiging noodzaak</b>	Mensen moeten allereerst overtuigd raken van de noodzaak tot verandering.
<b>Geloof in gekozen aanpak</b>	Verandering betekent keuzes maken die wellicht tegen het gevoel of de overtuiging van mensen ingaan.
<b>Vertrouwen in management</b>	Een veranderingsproces is voor een deel gebaseerd op een inschatting van de toekomst, die vaak verantwoordelijkheid van het management is.
<b>Vertrouwen in interne leveranciers</b>	Elke afdeling is afhankelijk van de prestaties van collega-afdelingen en moet erop vertrouwen dat deze hun taak goed zullen vervullen.
<b>Verdedigen eigenbelang</b>	Veranderingsprocessen lopen regelmatig vast, omdat afdelingen de problematiek bekijken vanuit hun eigen optiek en vanuit hun eigenbelang en dus niet vanuit het belang van de organisatie. Omdat vervolgens geen enkele afdeling wil toegeven, verzandt het veranderingsproces regelmatig in een politiek belangenspel. Dat spel leidt tot een slap veranderingsplan en het gewenste resultaat van de verandering wordt dan niet behaald.
<b>Verdedigen machtspositie</b>	Een nieuwe koers betekent nieuwe prioriteiten en dat betekent dus ook dat sommige afdelingen belangrijker en andere juist minder belangrijk worden. Dit accepteren afdelingen meestal niet zomaar.
Deze bronnen van weerstand nemen in sterkte toe, naarmate er sprake is van: <ul style="list-style-type: none"><li>• Angst voor verandering (stress en onzekerheid)</li><li>• Een omvangrijke verandering (ingrijpend voor functioneren)</li><li>• Een negatieve verandering (bijvoorbeeld sanering)</li><li>• Niet betrokken, gepasseerde medewerkers (niet op de hoogte)</li><li>• Ervaringen uit het verleden (eerdere mislukte veranderingen)</li></ul>	

Belangrijk is om afdelingen enthousiast te maken en te motiveren door waardering en vrijheid te geven (gevoel geven dat ze belangrijk zijn en inbreng geven in het plan), plezier te bieden en zelfontwikkeling te stimuleren (mensen willen vooruitkomen).

*Toepassing theorie*

Ik onderzoek in hoeverre de change agent aandacht heeft besteed aan groepen en individuen binnen de organisatie. Ook onderzoek ik in hoeverre aandacht is besteed aan weerstand (gericht op afdeling of op individu). Kwam dit voor en hoe is hiermee omgegaan.



### 2.8.8 Instrumentatie

Lievers en Lubberding (2001) beschrijven verschillende instrumenten die een change agent kan toepassen om een verandering te realiseren. Hierbij benadrukken ze dat de persoon van de veranderaar ook zeer belangrijk is, omdat die degene is die de instrumenten toepast. Mijns inziens is het tevens belangrijk te constateren dat er verschillende soorten instrumenten zijn. Van Haastrecht (1995) maakt de onderverdeling in ruilinstrumenten en niet-ruilinstrumenten, namelijk:

<b>Ruilinstrumenten</b>	<b>Niet ruil-instrumenten</b>
- Inspraak	- Plan
- Verantwoordelijkheid	- Procedures
- Human resources	- Voorbeeld
- Middelen	- Toezicht
- Interne leveringen	- Voorlichting
- Informatie	- Dwang
- Geld	
- Coaching	
- Beloning	

Van Haastrecht stelt dat de ruilinstrumenten de afdelingen iets opleveren en dat deze daardoor dus eerder een positieve reactie zullen opleveren. Ik zal dit meenemen in mijn onderzoek.

#### *Toepassing theorie*

Ik zal de instrumenten de revue laten passeren en bestuderen of er voornamelijk van ruil- of niet-ruilinstrumenten gebruik is gemaakt.

## 2.9 Samenvatting theoretisch kader

Samengevat bestaat de toepassing van de theorie uit het volgende:

<b>Organisatiediagnose</b>	
1. Organisatiediagnose	<p><b>Organisatiediagnose</b> Ik zal nagaan wie de organisatiediagnose heeft gesteld en of de gemeente een beeld heeft geschetst van de huidige situatie. Ook kijk ik of de betrokkenen consensus hebben over de diagnose.</p>
<b>UNFREEZING</b>	
2. Bepalen gewenste situatie, analyse van de verandering op 3 niveaus en het betrekken van actoren.	<p><b>Schets van de gewenste verandering (programma van eisen)</b> Ik zal onderzoeken of in de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht de gewenste situatie in beeld is gebracht en of hierbij gekeken is naar de (te veranderen) strategie, de inrichting en het personeel van de organisatie. Daarnaast bestudeer ik of huidige werkwijzen afgezworen zijn.</p> <p><b>Analyse van de verandering op 3 niveaus (concretisering)</b> Ik zal nagaan of de gewenste verandering binnen de gemeente nader is gespecificeerd (welke stappen moeten genomen worden en of daarbij is gelet op de structuur, de functie en functioneren).</p> <p><b>Betrekken van actoren</b> Ook onderzoek ik of de gemeente nut en noodzaak van de verandering duidelijk gemaakt en degenen heeft betrokken voor wie de verandering gevolgen heeft.</p>
<b>MOVING</b>	
3. De gekozen veranderingsstrategie, de aanpak van de implementatie en de implementatie op 3 niveaus.	<p><b>Gekozen veranderingsstrategie</b> Ik bekijk voor welke veranderingsstrategie is gekozen en hoe het management hiermee is omgegaan.</p> <p><b>Aanpak van de implementatie</b> Ik bestudeer hoe de implementatie is aangepakt.</p> <p><b>Implementatie op 3 niveaus</b> Ik ga na of de implementatie op de niveaus structuur, functie en functioneren heeft plaatsgevonden.</p>
<b>FREEZING</b>	
4. Onderhouden functionele relaties, analyse van het netwerk, de toepassing van instrumenten en het resultaat van de verandering.	<p><b>Onderhouden functionele relaties</b> Ik onderzoek of de veranderaar aandacht heeft besteed aan de functionele relaties. Ook bekijk is of aandacht is besteed aan afdelingen die dit het meest nodig hebben.</p> <p><b>Analyse van het netwerk</b> Ook onderzoek ik in hoeverre de change agent aandacht heeft besteed aan groepen en individuen binnen de organisatie. Ik bestudeer tevens in hoeverre aandacht is besteed aan weerstand (gericht op afdeling of op individu). Kwam dit voor en hoe is hiermee omgegaan.</p> <p><b>Toepassing van instrumenten</b> Ik zal de instrumenten de revue laten passeren, waarbij ik bekijk of er voornamelijk van ruil- of niet-ruilinstrumenten gebruik is gemaakt.</p> <p><b>Resultaat van de verandering</b> Tot slot bekijk in bij deze fase of de gemeente is nagegaan of de beoogde doelen bereikt zijn. Daarnaast bestudeer ik of de verandering geslaagd is.</p>

## Hoofdstuk 3 Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht

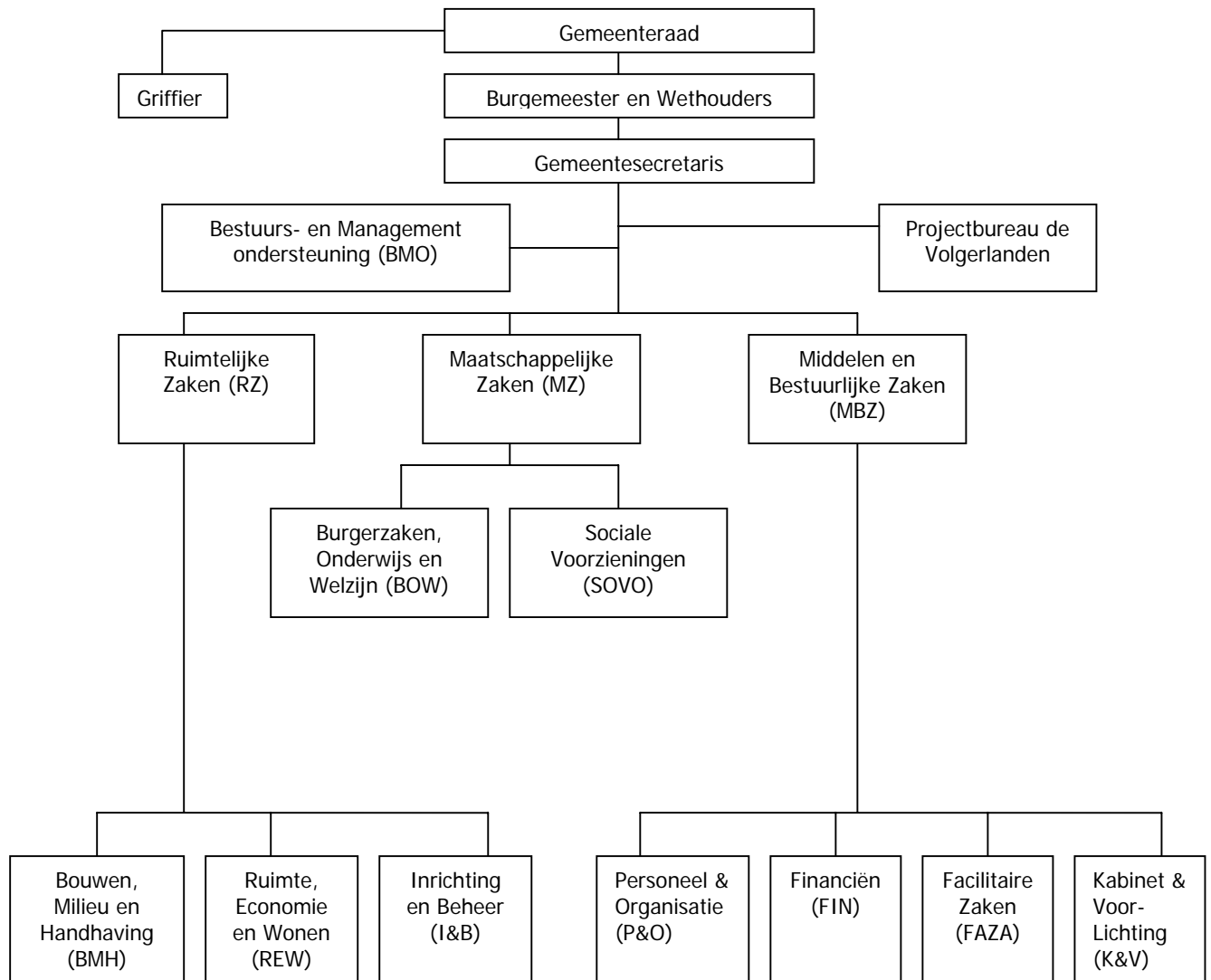
### 3.1 Beschrijving organisatie

De gemeente Hendrik-Ido-Ambacht is een gemeente met ongeveer 23.000 inwoners. De vierjaarlijkse verkiezing waarin de Ambachtse bevolking een nieuwe vertegenwoordiging kiest, heeft plaatsgevonden in 2002. De gemeente heeft, zoals elke gemeente, een zeer breed takenpakket. Waar dit uit bestaat, komt aan de orde bij de organisatiestructuur (bron: Personeelsinformatiegids Hendrik-Ido-Ambacht, 2003).

### 3.2 Organisationsstructuur

#### 3.2.1 Organogram

Hieronder volgt allereerst een organisatieschema van de gemeente. In onderstaande paragrafen volgt de toelichting op het schema (bron: Personeelsinformatiegids Hendrik-Ido-Ambacht, 2003).



Bron: Jaarverslag Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht, 2003

### 3.2.1 Bestuur

De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente. De raad bepaalt of het beleid dat door het college van burgemeester en wethouders (B&W) en door de gemeenteamttenaren is ontwikkeld, wordt uitgevoerd. Sinds de invoering van het dualisme is er een duidelijke scheiding van taken tussen de gemeenteraad en het college. De gemeenteraad vervult een vertegenwoordigende, taakstellende (opdrachten formuleren, initiatieven tonen) en controlerende rol. Het college heeft als kerntaak het dagelijks bestuur van de gemeente. De gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht bestaat uit 19 leden van verschillende partijen. Sinds de verkiezingen van 2002 is de raad als volgt samengesteld: SGP/Christenunie (5 zetels), CDA (4 zetels), Gemeentebelangen (4 zetels), VVD (3 zetels), PvdA (3 zetels). De burgemeester en de drie wethouders vormen samen met de gemeentesecretaris -als adviseur- het college van Burgemeester & Wethouders. De gemeentesecretaris staat tevens aan het hoofd van de gemeentelijke ambtelijke organisatie.

### 3.2.2 Ambtelijke organisatie

Er werken ongeveer 155 medewerkers dagelijks voor de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht. Daarnaast zijn er nog zo'n 70 medewerkers werkzaam in het onderwijs. Bij de vrijwillige brandweer zijn ongeveer 37 vrijwilligers werkzaam. Deze medewerkers geven inhoud aan de dienstverlening aan de burger op verschillende terreinen. De gemeente is dan ook verdeeld in verschillende onderdelen met elk zijn eigen taken. De gemeente is onderverdeeld in drie sectoren, een stafafdeling Bestuurs- en Managementondersteuning en een projectbureau De Volgerlanden. De sectoren zijn weer onderverdeeld in een aantal afdelingen die elk een gedeelte van de taak van de sector voor hun rekening nemen. Hieronder geef ik de taken van de verschillende sectoren weer:

- Sector Maatschappelijke Zaken (MZ)  
MZ houdt zich bezig met de dienstverlening aan burgers en werkt aan het maatschappelijk welzijn van de inwoners van de gemeente.
- Sector Ruimtelijke Zaken (RZ)  
Deze sector houdt zich bezig met de technische zaken zoals wegen, groenvoorzieningen, onderhoud gebouwen en verkeerzaken, alsook met de zorg voor een schoon en prettig leefbaar milieu.
- Sector Middelen en Bestuurlijke Zaken (MBZ)  
Hier worden de inkomende en uitgaande gelden beheerd, wordt de voorlichting namens het bestuur verzorgd en zijn de ondersteunende diensten ondergebracht (personeel & organisatie en facilitaire zaken).
- Stafbureau Bestuurs- en Managementondersteuning (BMO)  
BMO zorgt voor de ondersteuning van bestuur en management op diverse terreinen.
- Projectbureau De Volgerlanden  
Het projectbureau houdt zich bezig met de totstandkoming van de nieuwe vinex-locatie De Volgerlanden.

### 3.2.3 Overlegorganen

Binnen de organisatie bestaan er diverse overlegorganen. Hieronder noem ik de belangrijkste die tevens een rol spelen bij het P&C-proces.

#### Gemeenteraadsvergadering en raadscommissies

De gemeenteraad vergadert één keer per maand. De vergaderingen zijn openbaar. Tijdens de vergaderingen fungeert de burgemeester als voorzitter. Voordat de gemeenteraad een besluit neemt over een onderwerp, is dit meestal eerst in een vergadering van een raadscommissie behandeld. De raadscommissies hebben als taak de besluitvorming van de raad voor te bereiden. In Hendrik-Ido-Ambacht zijn er 4 commissies: Algemene Bestuurlijke Aangelegenheden (ABA) Welzijn, onderwijs en sociale zaken (WOS), Ruimtelijke Zaken (RZ), Financiën/De Volgerlanden (Fin/Volg). De raadscommissies vergaderen ook eens in de maand en de vergaderingen zijn in de regel voor iedereen toegankelijk.

#### College van Burgemeester en wethouders (B&W)

Het college vergadert één keer per week. De vergaderingen zijn besloten, maar een deel van de genomen besluiten is openbaar en komt via de notulen naar buiten.

#### Managementteam (MT)

Met alle verschillende organisatieonderdelen bestaat het gevaar dat ze uit elkaar groeien of langs elkaar heen werken. Dat vraagt om dwarsverbanden. Daarom is er onder andere een managementteam (MT). Hierin hebben de hoofden van de sectoren en de projectdirecteur van het projectbureau zitting. De gemeentesecretaris is voorzitter van het MT. Het MT wordt ondersteund en geadviseerd door het afdelingshoofd van BMO.

#### Leidinggevendenoverleg (LO)

Het leidinggevendenoverleg bestaat uit het managementteam en de afdelingshoofden. Het leidinggevendenoverleg vindt één keer per maand plaats en er wordt vergaderd over organisatiebrede zaken.

#### Sectoroverleg en werkoverleg

In het sectoroverleg vergadert het sectorhoofd met de afdelingshoofden over zaken die de gehele sector aangaan voor onderlinge afstemming. Dit vindt elke week plaats. Ook wordt er regelmatig binnen de afdeling over het werk gesproken, dus tussen afdelingshoofd en medewerkers, tijdens het werkoverleg.

## Hoofdstuk 4      Het veranderingsproces in Hendrik-Ido-Ambacht

### 4.1 Reden en doel verandering

De achterliggende gedachte van de invoering van P&C binnen de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht is dat de sturing binnen de gemeente verbeterd dient te worden. Om als beleidsbepalend orgaan te kunnen functioneren, moet de gemeenteraad beschikken over informatie op maat en strategische keuzemogelijkheden. Ook moet hij inzicht in gevolgen en effecten van beleid hebben. Om de raad van deze plannings- en verantwoordingsinformatie te kunnen voorzien, is er een uitgebreid instrumentarium nodig dat voorziet in inhoudelijk relevante, tijdige en meetbare informatie. Dit idee speelde al langer binnen de gemeente, maar met de invoering van het dualisme is dit uitdrukkelijk op de agenda gekomen. De rollen tussen college en raad moeten gescheiden worden. Kort gezegd: Het college voert uit en de raad controleert. Om dit mogelijk te maken moet de raad wel voldoende middelen hebben om te controleren, hij moet voldoende informatie krijgen om zijn taak te kunnen vervullen. Om die reden moet het college zijn informatiestromen naar de raad toe verbeteren. Dit is de reden waarom Planning & Control binnen de gemeente zal worden ingevoerd (bron: Notitie Ambitie en Realiteit, december 2001).

### 4.2 Voortraject

#### 4.2.1 Formuleren projectopdracht

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Planning- en Controltraject. Zij stelt een projectopdracht op waarin het traject staat beschreven. In de projectopdracht is het volgende opgenomen:

“Het college wil de verbeterslag projectmatig aanpakken om ervoor te zorgen dat het project gestructureerd en integraal gebeurt. Om de besluitvorming rond de uitwerking ervan en de integrale inbreng van de organisatie te waarborgen, wil zij een projectgroep instellen met een externe projectleider. De projectopdracht luidt: de projectgroep zal vóór 15 september 2003 de opzet voor een uitgewerkte samenhangende jaarcyclus moeten opstellen die bijdraagt aan een versterking van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de raad en de (bij)sturende en uitvoerende bevoegdheden van het college van B&W. Ook moet zij zorgdragen voor de uitgewerkte verordening 212 die klaar is voor besluitvorming in de raad” (bron: Projectopdracht inrichting P&C-cylus, mei 2003, p. 1).

Het college stelt de volgende uitgangspunten:

- De gemeente heeft reeds nagedacht over hoe zij denkt dat de jaarcyclus er uit moet komen te zien. Zij wil dat er drie jaarcycli worden uitgewerkt. Eén jaarcyclus voor de gemeenteraad, één voor het college en één voor de sectorhoofden. Alle drie de bestuurslagen hebben namelijk behoefte aan andere informatie. Dit moet in het instrumentarium terugkomen.
- Elk instrument moet uitgewerkt zijn in een format (een uitgebreide inhoudsopgave).
- Bij elk instrument moet het proces beschreven zijn inclusief de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren.
- De raad en het college moeten nadrukkelijk in het proces betrokken worden.
- Het is uiterst belangrijk om de organisatie goed voor te lichten over nut en noodzaak van dit project en de gevolgen ervan. Daarbij speelt het cultuuraspect een belangrijke rol.
- Er moet voldaan zijn aan de wettelijke vereisten betreffende de verordeningen.
- In de projectgroep moeten de volgende afdelingen en gremia vertegenwoordigd zijn: een externe projectleider met veel ervaring met de problematiek, financiën, BMO, voorlichting, MT en leidinggevend.
- Naast de projectgroep, dienen het college (met name de wethouder Financiën, aangezien P&C binnen zijn portefeuille valt), de gemeentesecretaris en de raad betrokken te worden.

*Bron: Projectopdracht inrichting P&C-cyclus, mei 2003*

## 4.2.2 Opstellen projectplan

### Plan van aanpak

Nadat het college van B&W de projectopdracht met de bijbehorende uitgangspunten heeft vastgesteld, wordt een externe projectleider aangetrokken. Hiertoe wordt bureau Ernst & Young ingeschakeld. Aan de hand van de bovengenoemde projectopdracht stelt Ernst & Young een projectplan op met de stappen die genomen moeten worden om tot de opstelling van de jaarcycli en de verordening 212 te komen. Het einddoel en de resultaten zijn geformuleerd als:

"Het verbeteren van de besturing en beheersing. Het bepalen van de inhoud van de P&C-instrumenten, inclusief de samenhang tussen deze instrumenten met draagvlak op bestuurlijk en ambtelijk niveau".

*(Bron: Plan van Aanpak Hendrik-Ido-Ambacht, juni 2003)*

Het plan bestaat globaal uit drie stappen: eerst wordt de jaarcyclus op raadsniveau uitgewerkt, vervolgens de jaarcyclus op collegeniveau en dan de jaarcyclus van de ambtelijke organisatie. Zowel de raad, als het college als de sectorhoofden hebben namelijk informatie nodig om goed te kunnen sturen. De raad heeft informatie nodig om het college te controleren dat verantwoordelijk is voor de uitvoering. Het ambtelijk apparaat ondersteunt het college bij deze uitvoering, dus het college heeft informatie nodig om de sectorhoofden te sturen en te controleren. Tot slot hebben de sectorhoofden informatie nodig om hun afdelingshoofden te sturen en te controleren. Hier zit dus een sterk hiërarchische lijn in. Je zou kunnen zeggen dat er steeds meer gedetailleerde informatie nodig is. Hieruit blijkt dat ze allen behoefte hebben aan andere informatie en dus aan andere instrumenten (waarin deze informatie is opgenomen). Ernst & Young heeft veel ervaring op dit gebied en geeft in haar projectplan aan welke instrumenten worden ontwikkeld voor elk besturingsniveau (niveau van de raad, niveau van het college of niveau van de sectorhoofden). In hun projectplan geven zij aan dat de volgende instrumenten zullen worden ontwikkeld:

<b>Instrumenten op raadsniveau</b>	<b>Instrumenten op collegeniveau</b>	<b>Instrumenten ambtelijke organisatie</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Kadernota</li><li>• Programmabegroting</li><li>• Voor- en najaarsnota</li><li>• Programmaverslag</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Productbegroting</li><li>• Managementrapportages</li><li>• Productenverslag</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Afdelingsplan</li><li>• Activiteitenrapportages</li><li>• Activiteitenverslag</li></ul>
Het college van B&W biedt deze documenten aan de raad aan.	De sectorhoofden bieden deze documenten aan het college aan.	De afdelingshoofden bieden deze documenten aan de sectorhoofden aan.

*Plan van Aanpak Hendrik-Ido-Ambacht, juni 2003*

Hierbij geeft het bureau Ernst & Young aan dat een aantal van bovenstaande instrumenten al aanwezig is binnen de organisatie, maar dat deze niet goed worden benut, bijvoorbeeld omdat ze een te financiële insteek hebben en dus te weinig beleidsmatige informatie bevatten.

### Projectorganisatie

In de projectopdracht is beschreven wie er bij het verbetertraject betrokken moeten worden. Ernst & Young vertaalt dit in de volgende projectorganisatie:

- *Stuurgroep*  
Er wordt een stuurgroep ingesteld. De stuurgroep zal bestaan uit de portefeuillehouder waar dit project onder valt, de gemeentesecretaris, het hoofd van de afdeling BMO en de

interim adviseur Bedrijfsvoering (tevens sectorhoofd MZ). De stuurgroep moet in de gaten houden of het project op schema ligt en moet het gehele traject op hoofdlijnen volgen en beoordelen. Zij heeft dus een controleerende rol.

- *Projectgroep*  
Ook dient een projectgroep geformeerd te worden, zoals B&W heeft aangegeven. De projectgroep heeft een rol bij het ontwerpen van de jaarcyclus. De medewerker van het werkveld Voorlichting is verantwoordelijk voor de communicatie over het traject binnen de organisatie. De projectgroep heeft een adviserende rol.
- *Regelmatische workshops*  
Verder zal Ernst & Young workshops houden met de raad, het college van B&W en de leidinggevenden. In deze workshops worden de opgestelde jaarcycli besproken en afgestemd. Verder verstrekt Ernst & Young hierbij informatie over verordening 212. De workshops zijn bedoeld om te toetsen; de concept-jaarcycli worden besproken en afgestemd waarna ze vastgesteld kunnen worden.

### **4.2.3 Startpresentaties**

#### Startpresentatie aan het college en het managementteam

Op 24 juni 2003 geeft Ernst & Young een startpresentatie over het verbetertraject aan het college van B&W en aan het MT. Hierbij gaat zij in op de projectopdracht, op de verschillende informatiedocumenten (iedere doelgroep zijn eigen informatiedocument, zie ook 4.2.2), de opzet van het traject en de specifieke rol van B&W en MT daarin. Het college van B&W en het MT moeten gericht zijn op de 'zachte' cultuurelementen; er moet goed gecommuniceerd worden binnen de organisatie zodat draagvlak ontstaat voor het traject. Verder dient zij haar oordeel te geven over de jaarcyclus/het instrumentarium. Hierbij moet ze letten op inhoud en kwaliteit waarbij zij aan dient te geven of het goede input is voor sturing. Verder zal Ernst & Young tijdens het verloop van het traject de wensen van zowel het college als het managementteam willen weten ten aanzien van het instrumentarium; aan welke informatie hebben zij behoefte en welke informatie moet er dus opgenomen worden in de verschillende instrumenten (bron: Startpresentatie verbetertraject beleids- en beheersinstrumentarium gemeente Hendrik-Ido-Ambacht)

#### Presentaties aan de raadsleden

Op 25 juni geeft het hoofd van de afdeling Financiën een presentatie in de commissie Algemene Bestuurlijke Aangelegenheden over het verbetertraject. Hij geeft aan dat met deze presentatie wordt beoogd dat de raad aan de voorkant van het proces wordt geïnformeerd. Hierbij schets hij een beeld wat de raad de komende maanden kan verwachten. Hij gaat in op de inhuur van het bureau Ernst & Young en geeft aan dat het plan van aanpak met de raad besproken zal worden. Met het bureau is afgesproken dat de raad voldoende ruimte moet krijgen voor inbreng. Over de opzet van onder andere verordening 212 zal op korte termijn een gesprek plaatsvinden met de fractievoorzitters. (bron: Verslag commissie ABA, 25 juni 2003)

De fractievoorzitters worden op 30 juni geïnformeerd over de projectopdracht en de tijdsplanning, waarbij afgesproken wordt dat de raad nauw bij de voorbereiding wordt betrokken. Op maandag 11 augustus geeft Ernst & Young een presentatie aan alle raads- en burgerraadsleden over het doel en de opzet van het project (bron: Verslag raadsvergadering 11 augustus 2003)

#### Verspreiding personeelsinfo

Begin juli wordt er een personeelsinfo verspreid onder alle medewerkers van de organisatie, opgesteld door de gemeentesecretaris. Zo'n personeelsinfo bestaat meestal uit één a twee



pagina's en wordt gebruikt om organisatiebrede informatie aan alle medewerkers kenbaar te maken. Deze is verspreid per e-mail. Hierin kondigt de secretaris aan dat Ernst & Young is ingehuurd om de organisatie te helpen bij het opzetten van een professionele Planning & Control (jaarcyclus). Tevens geeft hij aan dat er een projectgroep wordt ingesteld die een voorstel voor de opzet van de jaarcyclus zal opstellen, waarbij hij de deelnemers van de projectgroep bekend maakt. Tot slot geeft hij aan dat het opstellen van de jaarcyclus ongeveer half september zal zijn afgerond. (bron: Personeelsinfo: Meten is Weten - Planning & Control, juli 2003)

<b>Voortraject</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formuleren projectopdracht</li> <li>▪ Opstellen projectplan</li> <li>▪ Startpresentaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wat moet er gebeuren?</li> <li>▪ Wat moet er gebeuren uitgezet in tijd?</li> <li>▪ Presentaties aan bestuur, management en raad.</li> <li>▪ Verspreiding personeelsinfo in de organisatie.</li> </ul>
--------------------	--	--

### 4.3 Ontwikkeling Planning & Controlcyclus

#### 4.3.1 Bijeenkomsten projectgroep

Op 30 juni 2003 vindt de eerste vergadering van de projectgroep plaats. De projectgroep bestaat uit: twee sectorhoofden, twee medewerkers van de afdeling Financiën en BMO, een medewerker van de afdeling voorlichting en de externe projectleider.

Voorafgaand aan deze eerste vergadering zijn geen specifieke agendapunten opgesteld. In de vergadering hebben de leden van de projectgroep zichzelf geïntroduceerd en is de opdracht door de externe projectleider nader toegelicht. Er wordt besloten dat de rol en relatie van voorlichting met dit onderzoek later en ad hoc zal worden ingevuld. Afgesproken wordt dat de projectleider eind juli individuele gesprekken voert met de projectleden voor nadere kennismaking en inventarisatie van huidige situatie op het gebied van Planning & Control. Daarnaast zorgt de projectgroep ervoor dat de externe projectleider alle relevante documenten op dit gebied krijgt.

In de overige vergaderingen van de projectgroep worden concepten van de jaarcycli, opgesteld door Ernst & Young, behandeld. Ook wordt ingegaan op planning en voortgang. Verder wordt er teruggekoppeld en een vooruitblik geworpen op bijeenkomsten en workshops met raad, college en MT. Nadat alle jaarcycli, dus van de raad, het college en de ambtelijke organisatie in de projectgroep behandeld zijn, wordt de projectgroep begin september opgeheven.

Ernst & Young is verantwoordelijk voor het opstellen van de agenda en de verslagen van de vergadering. Het bureau maakt onder andere wegens tijdgebrek niet van elke vergadering een verslag. Hierdoor komen de op- en aanmerkingen die de projectgroep maakt bijvoorbeeld op jaarcycli niet altijd op papier te staan. Ernst & Young is er verantwoordelijk voor dat de inhoudelijke advisering over de jaarcycli wordt verwerkt in de documenten die vervolgens naar de stuurgroep en de workshops gaan. (bron: Verslagen projectgroep P&C van Ernst & Young, juni – augustus 2004).

#### 4.3.2 Bijeenkomsten stuurgroep

De eerste bijeenkomst van stuurgroep vindt plaats op 6 augustus. De stuurgroep bestaat uit de portefeuillehouder Financiën, de gemeentesecretaris, het afdelingshoofd BMO en de interim adviseur Bedrijfsvoering. Uit de verslagen blijkt dat ook de stuurgroep inhoudelijk adviseert over de jaarcycli en de te organiseren workshops en bijeenkomsten. Nadat alle stukken behandeld zijn, wordt de stuurgroep tevens begin september opgeheven. Ernst & Young maakt ook hier niet van elk overleg een verslag. (bron: Verslagen stuurgroep P&C van Ernst & Young, juni – augustus 2003).

### 4.3.3 Workshops

Nadat de documenten over de jaarcyclus in zowel de projectgroep als de stuurgroep zijn besproken, wordt er een workshop georganiseerd. De workshop is steeds met degene voor wie het instrument bedoeld is en degene die het instrument moet opstellen. Dus bijvoorbeeld documenten op raadsniveau worden behandeld in een workshop met de raad (doelgroep) en het college (verantwoordelijke voor het opstellen). Elk instrument wordt in discussie gebracht, waarbij beide partijen aanvullingen, wijzigingen kunnen voorstellen. Na afloop van zo'n workshop, wijzigt Ernst & Young de documenten conform de genomen besluiten. Daarmee is de beschrijving van de jaarcyclus definitief. Nadat alle documenten, dus zowel voor raad, college als ambtelijke organisatie in de workshop zijn behandeld, wordt de workshop niet meer gehouden. (bron: Plan van Aanpak Hendrik-Ido-Ambacht en verslagen workshops van Ernst & Young, juni – september 2003)

### 4.3.4 Afronding traject

De jaarcyclus zijn steeds na behandeling in de workshop definitief gemaakt. Deze zijn in feite dus al gereed. Ernst & Young stelt aan de hand van deze jaarcyclus verordening 212 op. Als bijlage bij deze verordening voegt zij een rapport waarin de drie jaarcyclus uitgebreid beschreven staan. Per instrument staat in het rapport van Ernst & Young het volgende beschreven:

- Doel instrument
- Inhoudsopgave van het instrument (welke informatie moet zijn opgenomen).
- Aanleveren informatie ten behoeve van het instrument (welke bestuurslaag en wanneer)
- Besluitvorming (wie, wanneer)

De verordening 212 gaat op 15 september eerst naar het MT, waarna een aantal wijzigingen wordt doorgevoerd. Vervolgens wordt de verordening samen met het rapport ter vaststelling aangeboden aan het college van B&W. De wijzigingen van B&W voert Ernst & Young door en daarmee is het geheel definitief. Vervolgens wordt de verordening in november 2003 vastgesteld in de gemeenteraad, waarbij het rapport als bijlage wordt meegestuurd (bron: besluitenlijsten MT, B&W en gemeenteraad 2003 - 2004)

<b>Ontwikkeling Planning- en controlcyclus</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Bijeenkomsten projectgroep</li><li>▪ Bijeenkomsten stuurgroep</li><li>▪ Workshops</li><li>▪ Afronding</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Adviseren over stukken van Ernst &amp; Young</li><li>▪ Adviseren over stukken van Ernst &amp; Young</li><li>▪ Stukken vaststellen</li><li>▪ Stukken samenvoegen en vast laten stellen.</li></ul>
--	---	--

## 4.4 Implementatie

Maar hiermee was de gemeente er nog niet, nu moeten de instrumenten nog toegepast worden in de praktijk. Daarvoor kwamen in de eerste plaats de leidinggevenden in aanmerking.

### 4.4.1 Training leidinggevenden

Begin oktober gingen de leidinggevenden met een tweedaagse training, waarbij gewerkt werd aan de voorbereiding van de afdelingsplannen voor 2004. Uitgangspunt daarbij is dat er afdelingsplannen komen die vergelijkbaar zijn en waar beter mee gestuurd kan worden. Medio november was er voor de leidinggevenden een terugkomdag. Het doel van die bijeenkomst is om de afdelingsplannen te evalueren en waar mogelijk nog te verbeteren. Medio januari was er weer een tweedaagse en kwamen alle controlinstrumenten aan de beurt. Ook die tweedaagse werd een maand later afgesloten met een terugkomdag (verslag tweedaagse afdelingsplannen, oktober 2003)

#### **4.4.2 Het spoorboekje**

Naast de training van de leidinggevenden, start een medewerker van de stafafdeling BMO met een medewerker van Financiën met het opstellen van een zogenaamd spoorboekje P&C. In de vastgestelde verordening 212 is namelijk opgenomen dat er jaarlijks een spoorboekje verschijnt waarin het college aan de raad een planning voorstelt (inclusief een uiteenzetting van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) met betrekking tot het opstellen, aanleveren en het behandelen van de instrumenten op raadsniveau. Dit moet uiterlijk in december voorafgaande aan het jaar waarop de planning betrekking heeft, door de gemeenteraad worden vastgesteld.

Het opstellen van het spoorboekje vormde een mogelijkheid om de verantwoordelijkheden binnen de organisatie uiteen te zetten. Met andere woorden: welke verantwoordelijkheden hebben sectoren en afdelingen bij het opstellen van de instrumenten. Dit wordt dus meegenomen in het spoorboekje. Het spoorboekje bestaat uit een toelichting op de instrumenten en een stappenplan waarin staat hoe zo'n instrument totstandkomt. Verder is per instrument een inhoudsopgave opgenomen met achter elk hoofdstuk de verantwoordelijke. Tot slot staat de planning per instrument weergegeven (bron: Spoorboekje Planning & Control, februari 2004)

Het concept is besproken in een aparte projectgroep waaraan een aantal leidinggevenden deelnamen. Na een klein aantal wijzigingen is het Spoorboekje vervolgens naar het managementteam en het college gegaan. Het spoorboekje is begin februari 2004 vastgesteld door de gemeenteraad. (bron: besluitenlijsten MT, B&W en gemeenteraad 2003 – 2004). Eind februari wordt het spoorboekje verspreid onder de leidinggevenden met het verzoek deze te overhandigen aan hun medewerkers met bijbehorende toelichting in het werkoverleg.

#### **4.4.3 Voorlichting aan medewerkers**

##### Bekendmaking

In juli 2003 is de start van het Planning & Control-project bekend gemaakt door een informatiebulletin van de gemeentesecretaris (Personeelsinfo Meten is Weten – Planning & Control juli 2003). Daarin is beschreven wat er gaat gebeuren, binnen welk tijdsbestek en wie er deel uitmaken van de projectgroep. In november 2003 verschijnt het informatiebulletin over de stand van zaken van het traject. De interim adviseur Bedrijfsvoering beschrijft daarin dat de leidinggevenden op training gaan en dat het management nu gaat brainstormen hoe de medewerkers verder worden bekend worden gemaakt met P&C. Ook wordt aangegeven dat suggesties daarbij welkom zijn. In samenwerking met Voorlichting zou er nog een uitgebreid informatiebulletin komen waarin precies beschreven zou staan hoe medewerkers verder ingelicht zouden worden. (bron: Personeelsinfo P&C, november 2003). Maar dit bulletin is er nooit gekomen. Wel zouden medewerkers door hun leidinggevenden ingelicht moeten worden. Elke afdeling houdt namelijk een werkoverleg. Daarin zouden de punten die in het managementteam besproken worden, ook terug moeten komen. Dit is al jaren een ongeschreven regel. Tijdens het leidinggevendenoeverleg in juni 2004 is dit vastgelegd. Afgesproken is dat een vast onderdeel van het werkoverleg terugkoppeling vanuit B&W/MT en LO is, zodat organisatiebrede onderwerpen besproken worden in het werkoverleg. (bron: verslag leidinggevendenoeverleg, 10 juni 2004).

##### Theaterbijeenkomst

Begin 2004 wordt een nieuw sectorhoofd MZ aangesteld en zij wordt tevens projectleider P&C. Zij vervangt daarmee de interim adviseur Bedrijfsvoering/sectorhoofd MZ. Begin april 2004 organiseert ze een presentatie voor de gehele organisatie over Planning & Control. Er

wordt door een theatergroep een voorstelling gegeven, waarin veel aandacht wordt besteed aan het cultuuraspect. Er wordt op een grappige manier uitgelegd dat mensen op een andere manier moeten gaan werken en dat dit niet alleen iets kan opleveren voor de organisatie, maar ook voor henzelf. Het is voor henzelf ook prettig om gestructureerd om te gaan met de vraag wat er bereikt moet worden en om dit vervolgens bij te houden en te toetsen. Dat is globaal de boodschap. Er wordt niet inhoudelijk ingegaan op wat de nieuwe werkwijze inhoudt of wat er nu precies veranderd voor medewerkers.

#### Informatiebulletins

In juni 2004 verschijnt vervolgens een interview in het personeelsblad 'Kompas' met de projectleider P&C, waarin wordt uitgelegd wat Planning & Control precies is, waarom het nodig is en wat de medewerker ervan gaat merken. In september 2004 gaat de gemeentesecretaris in een apart informatiebulletin in op de organisatieontwikkeling, waarom de verandering belangrijk is en waar we over twee jaar willen staan. (bron: Kompas, juni 2004 en personeelsinfo P&C, september 2004).

#### **4.4.4 Werkgroep Planning & Control**

In januari 2004 wordt de werkgroep Planning & Control opgericht. Deze werkgroep is ervoor verantwoordelijk dat Planning & Control verder wordt geïmplementeerd binnen de organisatie. De werkgroep is als volgt samengesteld: het nieuwe sectorhoofd MZ/projectleider P&C (voorzitter), uit elke sector één afdelingshoofd, het afdelingshoofd en een medewerker van de afdeling BMO, een medewerker planning van projectbureau De Volgerlanden en een medewerker van financiën. De belangrijkste taken van de werkgroep zijn:

- In kaart brengen wat er nog moet gebeuren om de implementatie goed te laten verlopen. Deze activiteiten uitvoeren/coördineren om de implementatie verder te realiseren.
- Ondersteuning en informatie bieden aan afdelingshoofden met betrekking tot de nieuwe (inrichting van) instrumenten.
- Formats ontwikkelen voor de nieuwe instrumenten. Voor deze taak wordt een aparte subwerkgroep Formats opgericht die bestaat uit een aantal leden uit de werkgroep P&C.

De werkgroep komt één keer per week bijeen. De agenda en het verslag stelt een medewerker van de afdeling BMO op. Dit is inclusief een actielijst met acties die moeten gebeuren om de implementatie volgens planning te laten verlopen (bron: verslagen werkgroep P&C, 2004).

<b>Implementatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Training leidinggevenden</li> <li>▪ Het spoorboekje</li> <li>▪ Voorlichting medewerkers</li> <li>▪ Werkgroep P&amp;C</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Training over opstellen afdelingsplannen.</li> <li>▪ Overzicht instrumenten met verantwoordelijkheden.</li> <li>▪ Introductie, informatiebulletins, theatershow.</li> <li>▪ Implementatie begeleiden.</li> </ul>
----------------------	--	---

#### **4.5 Opstellen Programmabegroting 2005**

##### Vorbereiding

Na bovengenoemde trainingen, voorlichting en de instelling van de werkgroep moet er daadwerkelijk gewerkt gaan worden met de instrumenten. Het eerste wat moest gebeuren was dat de programmabegroting 2005 volgens de nieuwe opzet moest worden opgesteld. In de werkgroep zijn daarvoor al diverse voorbereidingen getroffen; er moest namelijk bepaald worden welke informatie er in de programmabegroting 'nieuwe opzet' moest komen te staan. En hoe kon er voor gezorgd worden dat de informatie uit het afdelingsplan, aansluit op de productenraming en de programmabegroting. Een groot deel van deze vragen zijn

door de werkgroep beantwoord, maar op een gegeven moment begon de tijd de dringen en moest er begonnen worden met het daadwerkelijk opstellen van de instrumenten. Een vraag die toen bijvoorbeeld nog openstond was: welke producten hebben wij in de organisatie, en dus welke producten moeten opgenomen worden in de productenraming. Voorgesteld werd om deze vragen door de afdelingshoofden te laten beantwoorden (voor hun afdeling). De afdelingshoofden hebben vervolgens bepaald welke producten zij op hun afdeling hebben en welke activiteiten zij ontplooiën om deze producten te realiseren. (bron: verslagen werkgroep P&C, 2004)

#### Opstellen programmabegroting

Het opstellen van de begrotingsstukken begon met het uitzetten van de formats; dit zijn zogenaamde dummy's van het document. Op die manier krijg je een beeld van hoe het uiteindelijke document er uit moet komen te zien. Deze formats zijn naar alle sector- en afdelingshoofden gemaild. Het was de bedoeling dat afdelingshoofden van hun sectorhoofden de benodigde uitleg zouden krijgen over de stukken. Ook konden zij de afdeling BMO inschakelen, want medewerkers van deze afdeling kwamen op verzoek langs om uitleg te geven. Nadat afdelingshoofden de formats hebben ingevuld, stuurden zij alle ingevulde stukken naar de afdeling BMO. Vervolgens voegde BMO alle stukken tot één document samen en voerde een integrale (kwaliteits)controle uit.

#### Afronding programmabegroting

De productenraming bleek zeer onoverzichtelijk, omdat er veel producten in waren opgenomen. Op al deze producten moest gerapporteerd worden. Ook werden er vraagtekens gesteld bij sommige producten (moest bijvoorbeeld 'belastingen' gezien worden als één product of moest dit uitgesplitst worden in OZB en hondenbelasting e.d.). Elke afdeling had dus geheel op eigen wijze haar producten gedefinieerd en hier zat niet één lijn in. Om die reden is er -nadat de begroting is vastgesteld in de gemeenteraad- besloten dat de afdelingshoofden nog eens kritisch moesten kijken naar hun producten. De afdeling Financiën zou de afdelingshoofden hierbij ondersteuning bieden en waarborgen dat er uniformiteit ontstond in de producten. Vervolgens kwam de herziene opstelling van de nieuwe producten en activiteiten terug in de werkgroep Planning & Control en zijn deze definitief vastgesteld. Hierdoor ontstond een goede basis om met de nog komende instrumenten te werken. (bron: Besluitenlijsten MT, 2003 – 2004)

<b>Opstellen begroting 2005</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Voorbereiding</li> <li>▪ Opstellen begroting</li> <li>▪ Afronding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acties werkgroep P&amp;C voor begroting.</li> <li>▪ Organisatie gaat aan de slag.</li> <li>▪ Begroting wordt afgerond.</li> </ul>
---------------------------------	---	--

#### 4.6 Samenvatting veranderingstraject

Samengevat bestond het traject uit het volgende:

Proces	Stappen	Toelichting per stap
<b>Voortraject</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Formuleren projectopdracht</li><li>▪ Opstellen projectplan</li><li>▪ Startpresentaties</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Wat moet er gebeuren?</li><li>▪ Wat moet er gebeuren uitgezet in tijd?</li><li>▪ Presentaties aan bestuur, management en raad. Verspreiding personeelsinfo in de organisatie.</li></ul>
<b>Ontwikkeling Planning- en controlcyclus</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Bijeenkomsten projectgroep</li><li>▪ Bijeenkomsten stuurgroep</li><li>▪ Workshops</li><li>▪ Afronding</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Adviseren over stukken van Ernst &amp; Young.</li><li>▪ Adviseren over stukken van Ernst &amp; Young.</li><li>▪ Stukken vaststellen.</li><li>▪ Stukken samenvoegen en vast laten stellen.</li></ul>
<b>Implementatie</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Training leidinggevenden</li><li>▪ Het spoorboekje</li><li>▪ Voorlichting medewerkers</li><li>▪ Werkgroep P&amp;C</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Training over opstellen afdelingsplannen.</li><li>▪ Overzicht instrumenten met verantwoordelijkheden.</li><li>▪ Introductie, informatiebulletins, theatershow.</li><li>▪ Implementatie begeleiden.</li></ul>
<b>Opstellen begroting 2005</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Voorbereiding</li><li>▪ Opstellen begroting</li><li>▪ Afronding</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Acties werkgroep P&amp;C voor begroting.</li><li>▪ Organisatie gaat aan de slag.</li><li>▪ Begroting wordt afgerond.</li></ul>

## Hoofdstuk 5 Percepties van actoren op het veranderingsproces

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteer ik de resultaten van mijn onderzoek naar de percepties van actoren op het veranderingsproces. Ik heb gebruik gemaakt van de evaluatie P&C en daarnaast heb ik interviews gehouden. Ook heb ik een aantal open gesprekken gevoerd, waarbij de centrale vraag was hoe tegen P&C en de introductie ervan wordt aangekeken. Ik heb de vragen gesteld aan:

- Projectleider Planning & Control
- Afdelingshoofd afdeling Bestuurs- en Managementondersteuning (BMO)
- Sectorhoofd Ruimtelijke Zaken (RZ)
- Beleidsmedewerker Financiën (FIN)
- Beleidsmedewerker Burgerzaken, Onderwijs en Welzijn (BOW)
- Beleidsmedewerker Inrichting & Beheer (I&B)
- Afdelingshoofd en beleidsmedewerker Ruimtelijke ordening & Milieu (REW)
- Afdelingshoofd Sociale Voorzieningen (SOVO)
- Beleidsmedewerker Bestuurs- en Managementondersteuning (BMO)
- Gemeentesecretaris

Tot slot heb ik gebruik gemaakt van participerende observatie. Ik heb deelgenomen aan de projectgroep en de werkgroep P&C en het project nauwlettend gevolgd. De onderzoeksresultaten zijn thematisch ingedeeld (dus niet chronologisch zoals in het voorgaande hoofdstuk):

<b>Organisatiediagnose en unfreezing</b>	Hoe kijken de actoren aan tegen de redenen voor verandering, zijn ze hierbij betrokken en is duidelijk gemaakt dat oude werkwijzen niet meer voldoen? En vinden zij dat de gewenste verandering van tevoren goed is gespecificeerd, waren alle te nemen stappen in beeld gebracht?
<b>Moving</b>	Hoe kijken actoren aan tegen het proces, de aanpak en de informatieverstrekking? En is volgens hen duidelijk gemaakt wat de verandering betekende voor hun functie en hun functioneren?
<b>Freezing</b>	Hoe kijken actoren aan tegen het resultaat? Is de verandering in hun ogen geslaagd?

### 5.2 Organisatiediagnose en unfreezing

#### 5.2.1 Redenen voor verandering en de manier waarop actoren betrokken zijn College van Burgemeester en Wethouders

Op basis van verordening 212 Gemeentewet is de gemeente verplicht om de Planning & Controlcyclus goed op orde te hebben. Het college wilde voldoen aan verordening 212 en wilde een betere informatievoorziening creëren, met als einddoel dat de gemeenteraad beter zijn controlerende taak kon vervullen. Dit staat vermeld in de notitie Ambitie en Realiteit, opgesteld door het college. De gemeentesecretaris geeft aan dat hier binnen het bestuur consensus over was. Nadat het college de organisatiediagnose voor de invoering van P&C heeft gesteld, is er vervolgens een externe ingeschakeld, namelijk bureau Ernst & Young. Zelf heb ik geconstateerd dat het bureau verder geen onderzoek gedaan of het bestuur de organisatiediagnose op een juiste manier heeft gesteld, maar dat het bureau direct aan de hand van de organisatiediagnose van het bestuur aan de slag is gegaan.

### Managementteam

Het management geeft aan dat de nut en noodzaak is beschreven in de notitie Ambitie en Realiteit. Daarin verwoordt het college waarom het belangrijk is dat er een P&C-cyclus wordt opgezet. Verder geven de managementleden aan dat het verbeteren van de Planning & Controlcyclus al langer speelde. In 1998 is namelijk geconstateerd dat onder andere de begroting te financieel gericht was en dat deze meer beleidsmatig moest worden. Ook is in dat jaar voor het eerst een jaarverslag uitgebracht. Er is destijds een werkgroep opgericht, de werkgroep Resultaatgericht Management, waarin gesproken werd over het meer beleidsmatig rapporteren. Het managementteam vindt het achteraf jammer dat deze werkgroep snel alweer opgeheven werd (wegens tijdgebrek van de leden), omdat zij het meer beleidsmatig maken van de instrumenten een goede ontwikkeling vond. Dat er al eerder een dergelijk traject is gestart (waar destijds consensus over was), ziet het managementteam als reden dat er nauwelijks discussie is geweest over het waarom van de invoering van P&C. Op het moment dat het onderwerp geagendeerd werd binnen het MT ging de discussie direct over de uitvoering (hoeveel tijd kost het ons e.d.), omdat impliciet werd verondersteld dat er consensus over was.

Uit de interviews blijkt dat zij het nut van Planning & Control inzien. Zij erkennen dat het nuttig en noodzakelijk is om zaken te plannen en te monitoren. Ze zijn nog niet tevreden over de manier waarop dat dit gebeurt. Dit betreft het aantal instrumenten, de inhoud en de vorm (zie paragraaf 5.4.4 resultaat van de verandering).

### Afdelingshoofden

Nut en noodzaak is aan de orde gekomen in de workshops die Ernst & Young voor de afdelingshoofden gehouden heeft. Aan het begin van de eerste workshop is namelijk ingegaan op het doel en het idee achter Planning & Control.

Toch zit er een groot verschil in de beleving van afdelingshoofden over nut en noodzaak van Planning & Control. Uit de interviews blijkt dat dit onder andere komt doordat het verschilt hoe 'bedrijfsmatig' een afdeling werkt. Het ene afdelingshoofd werkt al langer prestatiegericht, waarbij iets plannen en achteraf kijken of het doel is behaald, al aanwezig is. Planning & Control is voor hen een middel om dit verder door te voeren of te verbeteren. Vooral leidinggevenden van de sector Maatschappelijke Zaken (MZ) geven aan dat de meerwaarde van P&C steeds meer wordt ingezien. Zij geven ook duidelijke aanwijzingen aan de afdeling BMO (die onder andere de formats ontwerpt) welke aanpassingen zij nodig achten om goed met de sturingsinstrumenten te kunnen werken. Naarmate zij er meer mee werken, gaan zij het steeds meer zien en gebruiken als sturingsinstrument. Dit geldt ook voor een aantal andere afdelingen. Andere afdelingshoofden, die nog niet zo bedrijfsmatig werken, zien de instrumenten niet als een middel om beter te sturen, maar slechts als een 'extra (verantwoordings)document' dat zij voor het bestuur moeten opstellen. Dit komt tevens naar voren in de evaluatie P&C. Het verschilt wel welk P&C-instrument het betreft. Het afdelingsplan wordt over het algemeen als nuttig gezien, onder andere omdat het een goed overzicht biedt. Daarnaast vinden ook de afdelingshoofden dat de manier waarop gerapporteerd moet worden in de P&C-instrumenten, nog niet optimaal is. Dit is tevens beschreven in paragraaf 5.4.4 resultaat van de verandering.

### Medewerkers

Uit interviews blijkt dat medewerkers voornamelijk informatie hebben gekregen via het werkoverleg. Wel verschilt per afdeling en per medewerker hoeveel informatie is verstrekt. Dit wordt mede veroorzaakt omdat de frequentie van het werkoverleg en de (vaste) agendapunten verschillen. Er is niet structureel aandacht besteed aan P&C binnen het werkoverleg. Een aantal medewerkers geeft aan dat hun leidinggevenden dachten dat het niet voor alle medewerkers binnen de afdeling interessant was en gaven alleen bilateraal aan een aantal medewerkers informatie. Op die manier ontstonden er dus niet alleen tussen



afdelingen, maar ook op de afdeling zelf grote verschillen in informatie over P&C. En wanneer P&C werd behandeld, ging het meestal over de stand van zaken van het traject. Nut en noodzaak van Planning & Control werd bij geen enkele afdeling uitgebreid besproken en er was ook geen mogelijkheid tot inbreng. Medewerkers geven aan dat ze het nuttig en belangrijk vinden om de activiteiten op de afdeling te plannen en te monitoren, maar dat ze niet tevreden zijn over de manier waarover dit moet gebeuren (zie ook paragraaf 5.4.4).

### **5.2.2 Gewenste situatie en analyse (concretisering) van het veranderingsproces Managementteam**

Het managementteam geeft aan dat zij geen concreet beeld had van de gewenste situatie. Het basisidee was wel bekend, een beter plannings- en verantwoordingsinstrumentarium, maar het was wel onbekend hoe dit uitgewerkt zou worden. Het proces was voor het managementteam wel redelijk helder. Zij waren door Ernst & Young geïnformeerd over het instellen van de stuur- en projectgroep, waarbij het bureau helder had gemaakt welke rol deze groepen vervulden. Daarnaast was het managementteam ervan op de hoogte dat er workshops zouden worden gehouden, waarin de te ontwikkelen P&C-instrumenten besproken zouden worden. De sectorhoofden geven wel aan dat het hen onduidelijk was hoeveel tijd het hen zelf zou kosten. Welke activiteiten werden precies van hen verwacht, bijvoorbeeld bij deelname aan de projectgroep. Daarover hadden ze graag meer helderheid gekregen.

#### Afdelingshoofden

Afdelingshoofden geven aan dat zij vooral het totaalbeeld misten. Zij hadden geen beeld van het gewenste eindresultaat en ook het proces rondom de verandering was hen niet helder. Ze zijn wel betrokken bij de workshops, waarin ze op de hoogte zijn gesteld van de bedoeling en van de (door hen te hanteren) nieuwe instrumenten. Maar ze hadden geen totaalbeeld van alle te nemen stappen. Sommige afdelingshoofden geven aan dat ze mede daardoor niet goed informatie konden overbrengen aan hun medewerkers.

#### Medewerkers

Medewerkers geven aan dat ze het proces van Ernst & Young totaal niet gevolgd hebben. In hun ogen zijn ze er totaal niet bij betrokken en hadden geen beeld van de gewenste verandering en de stappen die daartoe genomen zouden worden.

## **5.3 Moving**

### **5.3.1 Gekozen veranderingsstrategie**

De vraag is hoe de verandering is ingevoerd in de organisatie. Is dit vanuit het management gebeurd of heeft het management ondersteuning geboden aan medewerkers bij de implementatie. Uit de beschrijving van het veranderingsproces in de gemeente (hoofdstuk 4) blijkt dat de verandering topdown is ingevoerd. Het management gaf het pad aan en gaf sturing aan de verandering. Hieruit blijkt dat het management de machtsstrategie heeft toegepast.

Het management geeft aan dat een groot voordeel van topdown-sturing is dat het een snelle methode is. Planning & Control moest binnen korte tijd worden ingevoerd en door de topdown benadering is dit gelukt binnen de gestelde tijd. Ook geeft zij aan dat een nadeel is dat er bij deze werkwijze minder mogelijkheden voor inbreng vanuit de organisatie zijn, waardoor het moeilijker is een breed draagvlak te creëren voor het nieuwe beleid. Geïnterviewde leden van het managementteam zelf, de afdelingshoofden en medewerkers

geven aan dat het managementteam niet heeft uitgedragen als een blok achter de verandering te staan. Het management geeft aan dat de invoering van P&C voor hen ook veel veranderingen betekende; ze moesten nu zelf eveneens een aantal nieuwe rapportages gaan opstellen. Het managementteam was veel bezig met de vraagsstukken en heeft niet uitdrukkelijk stilgestaan bij haar rol als voorbeeldfunctie. Hieraan is ook geen aandacht besteed tijdens vergaderingen van het managementteam. Het managementteam geeft zelf aan dat zij achteraf ziet dat er te weinig aandacht is besteed aan het informeren van medewerkers en het creëren van draagvlak onder medewerkers.

### **5.3.2 Aanpak van de implementatie**

De activiteiten tijdens de implementatiefase liepen via de stuurgroep, de projectgroep en de werkgroep P&C. Hieronder staat beschreven hoe er tegen deze tijdelijke projectgroepen wordt aangekeken door de betrokkenen:

#### Stuurgroep en projectgroep

Deze stuur- en projectgroep hadden een adviserende rol naar Ernst & Young toe. Zij gaven inhoudelijke suggesties voor de invulling van P&C, maar gaven geen voorlichting, adviseerden aan de organisatie. Leden van de stuur- en projectgroep vinden het onduidelijk wat het verschil tussen de stuurgroep en de projectgroep was. In beide groepen werden dezelfde onderwerpen besproken en beide groepen waren inhoudelijk met dezelfde stukken bezig. Volgens de projectopdracht zou de stuurgroep zich eigenlijk alleen bezig moeten houden met het proces en de bewaking daarvan, maar hier werd nauwelijks over gesproken. Bij leden van de stuurgroep was hier vrij snel in het proces al onduidelijkheid over. Eén lid van de stuurgroep heeft dit per e-mail aangekaart bij Ernst & Young. Ook uitte hij daarin een klacht over de slechte verslaglegging van E&Y. De stuur- en projectgroepleden vinden dat daarna de verslaglegging verbeterd is, maar de rolverdeling niet verduidelijkt. Daarbij kwam dat de stukken van Ernst & Young zeer laat kwamen. De leden van de projectgroep geven aan dat zij nauwelijks tijd hadden om deze kritisch te beoordelen. Ook vonden de projectgroepleden het door de slechte verslaglegging moeilijk te controleren of de aanbevelingen uit de projectgroep door Ernst & Young goed verwerkt werden.

Tot slot geven leden van de projectgroep aan dat er oorspronkelijk een medewerker van het werkveld Voorlichting in de projectgroep zou zitten die moest zorgen voor communicatie naar de organisatie, maar dat zij bij bijna elke bijeenkomst afwezig was. Zij vinden het jammer dat er geen maatregelen genomen zijn, zoals het plaatsen een vervanger in de projectgroep.

#### Werkgroep P&C

De werkgroep P&C is opgericht voor de verdere implementatie van Planning & Control. Leden van de werkgroep staan zeer positief tegenover de manier van werken in de werkgroep. Een belangrijk aspect daarbij was dat er vanuit elke sector een vertegenwoordiger (zijnde een afdelingshoofd van de sector) in zat. Binnen de werkgroep was de afspraak dat deze vertegenwoordiger zorgde voor de communicatie naar de overige afdelingshoofden binnen de sectoren. Leden van de werkgroep geven aan dat deze communicatie goed verliep. De praktische problemen waar mensen tegenaan liepen, konden in de werkgroep worden ingebracht, waarbij een lid van de werkgroep vervolgens direct kon terugkoppelen. Dit werd door de werkgroep als zeer prettig ervaren.

### **5.3.3 Implementatie op structureel niveau**

Zelf heb ik geconstateerd dat er geen nieuwe ondernemingsvisies zijn opgesteld. Er is bijvoorbeeld geen nieuw beleid voor de inrichting opgesteld of voor het personeel. Op dit niveau is de verandering dus niet geïmplementeerd.

### **5.3.4 Implementatie op niveau van functie**

#### Binnen de sectoren

Uit de enquête P&C blijkt dat er onder de leidinggevenden in de praktijk onduidelijkheden zijn over taakverdeling en verantwoordelijkheden binnen de sectoren. Wanneer moet bijvoorbeeld een sectorhoofd iets regelen en wanneer het afdelingshoofd. De leidinggevenden geven aan dat het Spoorboekje hier gedeeltelijk op ingaat. In het Spoorboekje is namelijk alleen aangegeven welke sector verantwoordelijk is, niet hoe het binnen deze sector vervolgens wordt opgepakt. Het is binnen de sectoren nog zoeken hoe de taken het beste verdeeld kunnen worden.

#### Sectoren en de afdeling Financiën

Ditzelfde geldt voor de afdeling Financiën en de sectoren. De afdeling Financiën geeft aan dat zij een grotere rol gekregen in de ondersteuning van afdelingen. Om de rapportages op te kunnen stellen, zijn namelijk nieuwe gestructureerde, toegespitste financiële gegevens nodig die de afdelingshoofden moeten toepassen in de P&C-instrumenten. Er leeft op de afdeling Financiën bij sommige onderwerpen de vraag of zij de financiële gegevens moet calculeren en invoegen in de instrumenten of dat de afdelingen daarvoor verantwoordelijk zijn.

#### Afdeling BMO en Financiën

Er blijken tevens onduidelijkheden te bestaan tussen de afdeling BMO en Financiën. Zij geven beide aan dat zij een omvangrijke ondersteunende taak binnen het gehele P&C-proces hebben. Beide afdelingen bewerken gegevens vanuit de sectoren. Er blijkt in de praktijk dat er veel gevallen zijn dat niet duidelijk is wie wat moet doen. Verwachting van de afdelingen BMO en Financiën is dat er bij de invoering van de Bestuursdienst hier verder aandacht aan wordt besteed.

Zelf heb ik geconstateerd dat bovengenoemde onduidelijkheden gaandeweg het proces worden aangekaart. Vervolgens wordt er dan een (tijdelijke) oplossing voor gezocht. Er worden dus ad hoc-beslissingen genomen als blijkt dat er een onduidelijkheid bestaat.

### **5.3.5 Implementatie op niveau van het functioneren**

#### Sector- en afdelingshoofden

Sector- en afdelingshoofden vinden dat ze veel instructies hebben gekregen over het toepassen van de nieuwe instrumenten. Ze hebben meerdere trainingen gekregen. De leidinggevenden gingen bijvoorbeeld met Ernst & Young een aantal dagen aan de slag met de P&C-instrumenten. In oktober 2003 zijn de afdelingsplannen behandeld. De geïnterviewden geven aan dat Ernst & Young hierbij aanvankelijk veel inging op de theorie. Dit was echter zulke algemene informatie over bijvoorbeeld de verordening 212, dat leidinggevenden dit gedeelte van de presentatie niet interessant vonden. Vervolgens bepaalden de leidinggevenden in samenspraak met Ernst & Young wat er in een afdelingsplan zou moeten te komen te staan en hoe dit het beste opgebouwd kon worden. Ieder afdelingshoofd heeft vervolgens een afdelingsplan opgesteld dat in november met elkaar werd besproken. Dat vond iedereen een zeer leerzame, nuttige oefening. In januari 2004 werd deze workshop herhaald voor de andere nieuwe P&C-instrumenten. Ook dit wordt gezien als een nuttige training.

Naast de training, kregen de leidinggevenden bijvoorbeeld ook een dummy (format) van de begroting met een schriftelijke uitleg hoe deze ingevuld moest worden. Een veel gehoorde klacht van leidinggevenden is dat veel instructies per mail zijn verspreid, terwijl zij liever in

een overleg de informatie hadden verkregen. Verder vinden veel sector- en afdelingshoofden de formats en de instructie zeer ingewikkeld en vaak te omvangrijk. Ze zien liever een zeer eenvoudig invulformulier met een duidelijke, korte toelichting. Afdelingshoofden geven aan dat ze de P&C-instrumenten kunnen hanteren. Ze geven aan dat zeker naarmate zij er meer mee werken, zij er steeds beter en gemakkelijker mee kunnen omgaan.

### Medewerkers

De medewerkers geven aan dat ze weinig uitleg hebben gekregen over de P&C-instrumenten. De theaterbijeenkomst bracht hierin ook weinig duidelijkheid. Ten eerste vonden de medewerkers dat deze bijeenkomst te laat is gehouden. Ze hadden graag eerder geïnformeerd willen worden over P&C en dan niet via het werkoverleg maar via een organisatiebrede bijeenkomst. Meestal als er een grote ontwikkeling in de gemeente is, wordt er 'een broodje' gehouden, zoals een 'broodje Website'. Dit is een gezamenlijke bijeenkomst die tussen 12.00 en 14.00 wordt gehouden, waarbij de nieuwe ontwikkeling wordt gepresenteerd en toegelicht, waarbij een lunch beschikbaar wordt gesteld. Medewerkers vinden het verbazingwekkend dat er nooit een "broodje P&C" is gehouden.

Verder geven ze aan dat tijdens de theaterbijeenkomst onvoldoende praktische informatie is verstrekt. Tijdens de eerder genoemde broodjes, wordt meestal het nieuwe onderwerp toegelicht of gedemonstreerd, waarbij aangegeven wordt wat het praktisch betekent voor de medewerkers. Tijdens de theaterbijeenkomst werd slechts op een ludieke manier iets verteld over Planning & Control, maar er werd weinig praktische informatie verstrekt (wat betekent het voor jullie en voor jullie werk), volgens de geïnterviewden. Er werd voornamelijk ingegaan op het cultuuraspect, namelijk dat er een grote omwenteling in de organisatie moet plaatsvinden. Wat deze omwenteling precies inhield, werd er niet bij verteld.

Medewerkers geven aan dat ze leerden omgaan met de P&C-instrumenten op het moment dat deze daadwerkelijk opgesteld moesten worden. Afdelingshoofden betrekken dan in meer of mindere mate de medewerkers erbij, bijvoorbeeld voor het verstrekken van gegevens. Voor hun ging P&C vanaf dat moment leven. Medewerkers geven aan wel om te kunnen gaan met de formats en de instrumenten, maar dat het hen wel veel tijd kost. Zij vinden de formats ook vaak te omvangrijk en te ingewikkeld. Zij vinden bovendien dat er veel gedetailleerde informatie moet worden opgenomen, dat hen veel uitzoekwerk kost (dan voelen ze zich net boekhouders).

Eén sector (de sector MZ) heeft een sectorcontroller aangesteld. Uit de interviews blijkt dat deze sectorcontroller de zaken die moeten gebeuren voor P&C binnen de betreffende sector coördineert. Medewerkers van de sector MZ vinden dit een goede ontwikkeling. Ze geven aan dat de taken en werkwijze van de sectorcontroller zich nog wel moeten uitkristalliseren, maar dat het in ieder geval een hoop werk aan de medewerkers ontnemt. Er is namelijk op deze manier maar één persoon die zich in de format moet verdiepen. Hij heeft vervolgens een integraal overzicht van wat er moet gebeuren en hoeft vervolgens alleen de gegevens bij de medewerkers op te vragen, die hij dan verwerkt. Medewerkers van andere sectoren geven aan dat zij ook graag een sectorcontroller zouden hebben, zodat hun veel werk uit handen genomen kan worden.

Zelf heb ik geconstateerd dat de medewerkers van BMO het moeilijk vinden om alle betrokkenen bij het P&C-proces te bereiken. Aangezien het een zeer grote groep betreft die met P&C te maken heeft (ongeveer honderd personen), wordt veel direct gecommuniceerd aan de afdelingshoofden met het verzoek hun medewerkers te informeren. Wanneer BMO alle betrokkenen wil bereiken, gaat dat meestal per e-mail. Het spoorboekje waarin het P&C-proces beschreven staat, wordt bijvoorbeeld per mail verspreid.

## 5.4 Freezing

### 5.4.1 Onderhouden van functionele relaties

#### Veranderaar (change agent)

In mei 2003 is Ernst & Young aangesteld als trekker van het project. Zowel leidinggevenden als medewerkers vinden dat Ernst & Young zich niet goed heeft geprofileerd als change agent. Als change agent wordt de interim adviseur Bedrijfsvoering genoemd. Bij de vraag of ze het managementteam zagen als change agent, was vaak de reactie dat het Managementteam de trekker zou moeten zijn, maar dat het zich zo niet heeft geprofileerd. Begin 2004 is er een projectleider Planning & Control aangesteld. Zij werd vanaf dat moment verantwoordelijk voor het gehele P&C-traject. Deze projectleider kwam de organisatie binnen nadat het rapport van Ernst & Young al volledig was vastgesteld en heeft zich beziggehouden met het verder implementeren van P&C in de organisatie. Hiertoe heeft zij de werkgroep P&C opgericht en aantal informatiebulletins laten uitgeven. Vanaf dat moment kon zij eigenlijk gezien worden als de change agent en dit wordt binnen de organisatie ook zo gezien.

#### Aspecten functionele relaties

In het IOV-model wordt ook een aantal belangrijke aspecten genoemd bij de functionele relaties. Hieronder wordt aangegeven hoe betrokkenen vinden dat de trekker van de verandering, Ernst & Young, hiermee om is gegaan.

<b>De cliëntkeuze / Opdrachtgever</b>	Aan Ernst & Young is de opdracht verstrekt door het college van B&W. Hij was dus de opdrachtgever. Tussen B&W en Ernst & Young was onduidelijkheid over de projectgroep. De gemeentesecretaris geeft aan dat het college een heel ander beeld had bij de rol van de projectgroep dan Ernst & Young. Het college (de opdrachtgever) had verwacht dat de projectgroep in samenspraak met Ernst & Young de jaarcycli op papier zou zetten. In de praktijk stelde Ernst & Young een concept op waar de projectgroep op kon reageren. Er leefde dus een heel ander beeld bij de betrokkenen, van wat elkaars rol en taak was. Hier is geen actie op ondernomen.
<b>Functie-verduidelijking</b>	Naast bovenstaande onduidelijkheid over de projectgroep, bestond er onduidelijkheid over de taken van de stuurgroep en de projectgroep (zie paragraaf 5.3.2).
<b>Afhankelijkheid</b>	Betrokkenen geven aan dat Ernst & Young zich neutraal opstelde en de verschillende betrokkenen via de workshops goed op één lijn wist te krijgen.
<b>Cultuurpatroon</b>	Uit de evaluatie P&C blijkt dat het wij-gevoel tijdens het gehele proces ontbrak. Leidinggevenden voelden niet dat ze 'met z'n allen' aan een verbetering bezigwaren. Verder vonden veel betrokkenen dat ze te veel informatie per e-mail kregen, terwijl ze liever meer mondelinge toelichting hadden gekregen.
<b>Verankering</b>	De geïnterviewden geven aan dat Ernst & Young te weinig heeft gedaan aan verankering van de verandering. Alleen tijdens de workshops heeft ze geprobeerd draagvlak te creëren voor de inhoud van de P&C-instrumenten.
<b>Vertrouwen</b>	Niemand geeft aan dat ze Ernst & Young wantrouwen.

### 5.4.2 Netwerk

Verder maken de auteurs van het IOV-model een onderscheid tussen relaties met groepen en met individuen. Bestaande groepen binnen de organisatie zijn de raad, het college en het managementteam. Ernst & Young heeft meerdere workshops georganiseerd voor deze doelgroepen. De workshops worden als positief ervaren. De leidinggevenden vonden Ernst & Young inhoudelijk goed op de hoogte van P&C en er werden goede discussies gevoerd in de workshops.

Andere groepsverbanden zijn de sectoren en afdelingen. Zowel leidinggevenden als medewerkers geven aan dat het bureau afdelingen niet benaderd heeft. Zij is niet op de afdelingen langs geweest om toelichting te geven op het veranderproces of om inbreng te vragen.

Voor wat betreft relaties met individuen, geven alleen stuur- en projectgroepleden aan dat zij geïnterviewd zijn. Volgens deze leden, hield het bureau deze interviews om zo meer te weten komen over de lopende processen binnen de organisatie.

### Weerstand

Hieronder beschrijf ik de weerstanden die voorkwamen met bijbehorende oorzaken:

#### *Tijdgebrek*

Dat P&C veel tijd vergt, riep veel weerstand op bij leidinggevenden. Het wordt als iets gezien dat je naast je 'normale werk' moet doen, dus wat een extra belasting betekent. Daarnaast wordt het gezien als zeer omvangrijk en moeilijke materie. Wel geven zij aan dat naarmate er meer gewerkt wordt met de instrumenten, er gewenning ontstaat en er makkelijker met de instrumenten kan worden omgegaan.

Bij medewerkers is er wrevel en irritatie ontstaan, gezien het gebrek aan informatie en toelichting en het feit dat de rapportages hen veel tijd kost. Medewerkers zien het ook als iets dat naast het 'normale werk' moet gebeuren.

#### *Vertrouwen in interne leveranciers*

Niet tussen alle afdelingen bestaat het vertrouwen dat ze kunnen leveren wat ze moeten leveren. Dit is vooral zichtbaar tussen de beleidsafdelingen en de afdeling Financiën. De afdeling Financiën moest meer uitgebreide informatie leveren die direct toegepast kon worden in de P&C-instrumenten. Afdelingshoofden geven aan dat er irritaties ontstonden, omdat ze vonden dat ze nog niet de juiste informatie kregen van Financiën. De afdeling Financiën geeft aan dat er veel zaken aangepast moesten worden in het financiële systeem en dat het veel tijd vergde om alles op orde te krijgen. Daarnaast was het nog een zoekproces was hoe dit het beste vormgegeven kon worden. Afdelingshoofden vonden het aangeleverde vaak onoverzichtelijk of herkende zelfs de cijfers niet. Het managementteam geeft aan dat dit vele werk zich tegen de nieuwe instrumenten zelf keerde.

#### *Verdedigen eigenbelang*

De P&C-instrumenten dwingen sectoren en afdelingen te laten zien wat hun doelen zijn en of ze deze doelen uiteindelijk behaald hebben. In de interviews wordt aangegeven dat een aantal leidinggevenden dit bedreigend vindt, omdat er steeds meer een afrekencultuur kan ontstaan. Er wordt namelijk aan het eind van het jaar duidelijk gekeken naar wat je bereikt (gepresteerd) hebt.

Zelf heb ik geconstateerd dat er geen concrete maatregelen zijn genomen om de weerstand te doen afnemen. Wel is vanuit het management en vanuit de afdeling Financiën veel aandacht voor het op orde brengen van de financiële gegevens.

### **5.4.3 Toepassen van instrumenten**

Tot slot wordt er bij het IOV-model aandacht besteed aan verschillende instrumenten ten behoeve van verankering. In voorgaande paragrafen is naar voren gekomen welke instrumenten zijn toegepast en hoe betrokkenen hier tegenaan kijken. In paragraaf organisatiediagnose en unfreezing wordt bijvoorbeeld ingegaan op informeren en voorlichten. Training en regelgeving komt aan de orde bij de implementatie. Om herhaling te voorkomen, ga ik er hier niet nader op in.

#### 5.4.4 Resultaat van de verandering

*- Is de gemeente nagegaan of beoogde doelen zijn bereikt?*

Zelf heb ik geconstateerd dat de gemeente na het opstellen van de begroting een evaluatie heeft uitgevoerd bij leidinggevenden en het college van B&W.

*- Hoe kijken betrokkenen aan tegen het resultaat?*

De verschillende respondenten kijken uiteraard ook verschillend aan tegen het resultaat. Hieronder staan de percepties van de leidinggevenden en de medewerkers op de structuur, inhoud, vorm, proces en cultuur.

##### Structuur

Zowel leidinggevenden als medewerkers vinden dat de structuur van P&C goed in elkaar zit, maar dat er (te) veel instrumenten zijn.

##### Inhoud

Leidinggevenden geven aan dat inhoud verbeterd is, zeker op beleidsmatig vlak. Er is dus zeker een slag geslagen, maar:

- De P&C-instrumenten bevatten onvoldoende sturingsinformatie (plannings- en prestatieafspraken). Er is al wel een slag geslagen (bijvoorbeeld doelen in afdelingsplan opnemen), maar dit moet nog verder verbeterd.
- De inhoud van sectordocument (bijvoorbeeld activiteitenrapportage) verschilt nog te weinig van de inhoud van een collegedocument (bijvoorbeeld marap). Dit wordt één-op-één overgenomen. De sectorhoofden moeten hierdoor veel overnemen, wat voor veel werkt zorgt.

Zowel leidinggevenden als medewerkers geven aan dat er veel overlap in inhoud is doordat de instrumenten elkaar nauw opvolgen. Dit zorgt tevens voor hoge werkdruk. Daarnaast geven medewerkers aan dat er veel gedetailleerde informatie opgenomen moet worden, waardoor zij er veel werk aan hebben. Ze geven aan dat ze zich net boekhouders voelen, omdat ze alles moeten registreren en bijhouden. Het kost hen zeer veel tijd om de gegevens voor de instrumenten aan te leveren. Daarnaast is er bij een aantal medewerkers wrevel ontstaan, omdat ze weinig toelichting hebben gekregen (en nog steeds krijgen) over de instrumenten. Zij geven aan dat het afdelingshoofd vaak gewoon de format 'over de schutting gooit', waarna zij er dus mee aan de slag moeten gaan. Uitzondering vormt de afdeling MZ, omdat zij een sectorcontroller hebben aangesteld. Medewerkers van die sector geven aan dat dit hun veel werk uit handen neemt.

Ook afdelingshoofden geven aan dat zij vaak veel te weinig tijd hebben om de P&C-instrumenten op te stellen. Voor hun gevoel komen de formats voor de rapportages zeer laat, waarna zij kort de tijd hebben om deze invullen en het geheel gereed te maken. Wel blijkt dat hoe meer ze met de instrumenten werken, hoe beter ze de instrumenten kunnen hanteren. Dus langzamerhand ontstaat er gewenning en wordt het makkelijker met de instrumenten te werken, waardoor het tevens minder tijd kost.

Medewerkers van de afdeling BMO vinden dat de formats te vrij geïnterpreteerd worden waardoor er geen eenduidige informatie in de P&C-instrumenten wordt opgenomen. Ook is het taalgebruik vaak niet toegespitst op de doelgroep en is soms te gedetailleerde informatie opgenomen voor de doelgroep. Daarnaast ondervinden ook medewerkers van BMO en Financiën de eerder genoemde hoge werkdruk en zien zij tevens de overlap in informatie in de verschillende instrumenten.

### Vorm

Vooral leidinggevenden vinden de P&C-instrumenten te dikke boekwerken. Voor hen is het op die manier geen compact handig sturingsinstrument.

### Proces

Zoals eerder vermeld is er te weinig tijd om de instrumenten daadwerkelijk op te stellen. Daarnaast wordt geconstateerd door zowel leidinggevenden als medewerkers, dat het prettig is om met formats te werken, maar dat ze wel vereenvoudigd moeten worden. Medewerkers vinden dat bijvoorbeeld ze te veel teksten moeten schrijven. Deze bevindingen over de formats geven zij niet door aan de afdeling die formats opstelt.

Verder zijn er nog te veel onduidelijkheden in het proces, te weten: over verantwoordelijkheden, taken, rollen en bevoegdheden. Dit is tevens beschreven in paragraaf 5.3.4 (Implementatie op niveau van functie).

### Cultuur

Sturingsinstrumenten zijn nog teveel voor het bestuur, niet van leidinggevenden zelf. Ook kan in het algemeen gesteld worden dat het bedrijfsmatige element meer op de voorgrond binnen de gemeente. Er blijkt uit de interviews dat nog niet iedereen daaraan toe is.

Vaak wordt tijdgebrek genoemd als oorzaak waarom het gewenste resultaat nog niet behaald is. Tijdgebrek zorgt er bijvoorbeeld voor dat er te weinig uitleg wordt gegeven over wat er per instrument moet gebeuren. Ook is er weinig tijd voor het daadwerkelijk opstellen van de instrumenten.

Darnaast geven leidinggevenden aan dat P&C een groeitraject is en dat er wel verbeteringen zijn geboekt, maar dat het tijd kost om een volwaardige, bruikbare P&C-cyclus te realiseren.



## Hoofdstuk 6      Analyse

### 6.1      Inleiding

De analyse is als volgt opgebouwd. Elke paragraaf geeft allereerst de uitkomsten van het empirisch onderzoek kort weer. Vervolgens vindt de confrontatie met het theoretisch kader plaats. Tot slot volgen de aanbevelingen per paragraaf. Aan het slot van het hoofdstuk is een samenvatting van de aanbevelingen opgenomen.

### 6.2      Organisatiediagnose

#### Uitkomsten empirisch onderzoek

De organisatiediagnose is gesteld door het college van Burgemeester en Wethouders. Zij hebben mede op basis van landelijke regelgeving bepaald dat de huidige situatie moest veranderen. Vervolgens hebben zij Ernst & Young ingeschakeld. Dit bureau deze organisatiediagnose overgenomen en vervolgens verder uitgewerkt. In de gemeente is dus niet expliciet geanalyseerd wat precies het probleem was, waarom huidige werkwijzen niet meer voldeden en welke verandering er precies nodig was. Eigenlijk heeft het bestuur, alleen aangegeven dát P&C op poten gezet moest worden. Het bureau Ernst & Young heeft dit verder geconcretiseerd door een instrumentarium hieraan te verbinden en dit op papier uit te werken.

#### Confrontatie met theoretisch kader

De auteurs van het IOV-model bepleiten een organisatiediagnose via het bestaansvoorwaardenmodel. Dit was mijns inziens ook goed toepasbaar geweest binnen de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht. De gemeente wilde namelijk primair een betere informatievoorziening verzorgen voor de gemeenteraad. Zij heeft niet uitgebreid geanalyseerd hoe de informatievoorziening op dit moment was en wat nu precies het probleem was. Door toepassing van het bestaansvoorwaardenmodel was meer aandacht besteed aan de huidige situatie en had dit diepgaander plaatsgevonden. Er is bijvoorbeeld niet gekeken naar het bestaansrecht van de organisatie. De verandering is primair bekeken als een interne verandering. Het bestuur heeft niet gekeken wat de invoering van Planning & Control kan betekenen voor de burger. Echter, door meer transparantie kan de legitimiteit van de gemeente toenemen. Dus mijns inziens is het een gemiste kans dat de gemeente hier geen aandacht aan heeft besteed. Ook is niet gekeken naar de inrichting en leefbaarheid. Er is niet geanalyseerd waarom de huidige informatievoorziening niet voldeed en of dat bijvoorbeeld kwam door de manier waarop dit was georganiseerd. Er is slechts geconstateerd dat dit verbeterd moest worden. Door toepassing van het bestaansvoorwaardenmodel had de organisatiediagnose dus dieper plaats kunnen vinden, waarbij de analyse van de huidige situatie meer uitgebreid had plaatsgevonden.

#### Aanbevelingen

De organisatiediagnose moet uitgebreid en diepgaand plaatsvinden. Er dient geanalyseerd te worden wat de huidige situatie is, wat hierbij het probleem is en waaruit dit blijkt. Wanneer dit helder is, kan de volgende stap beter uitgevoerd worden, namelijk het schetsen van de gewenste situatie.

### 6.3      Unfreezing

#### 6.3.1    Schets gewenste situatie en analyse van de verandering op 3 niveaus

### Uitkomsten empirisch onderzoek

Uit het voorgaande blijkt dat de organisatiediagnose niet diepgaand heeft plaatsgevonden. Mijns inziens is er te snel geconstateerd wat het probleem is en is er niet uitgebreid gekeken naar de gevolgen voor de organisatie (en de omgeving). Nadat de organisatiediagnose heeft plaatsgevonden, is er geen programma van eisen opgesteld. Er is slechts een globaal plan van aanpak opgesteld door bureau Ernst & Young. Dit plan van aanpak ging echter alleen in op de stappen die genomen moesten worden om de inhoud van de nieuwe Planning- en Controlinstrumenten te bepalen. Er is niet geanalyseerd wat dit betekende voor de inrichting en leefbaarheid in haar organisatie. Later bleek bijvoorbeeld pas dat er behoefte was een centrale coördinator, waardoor het idee voor het oprichten van de Bestuursdienst is ontstaan.

Daarnaast is niet stilgestaan bij het feit dat er meer bedrijfsmatig gewerkt moest gaan worden. De nadruk kwam te liggen op doelmatigheid (efficiency) en effectiviteit van beleid. Door de invoering van Planning & Control moesten namelijk doelen en beoogde effecten worden opgesteld (wat willen we bereiken) waaraan een planning en budget gekoppeld moesten worden. Dit vergt vooral van managers een meer bedrijfsmatige houding. Om te monitoren of de doelen en de bijbehorende activiteiten en budgetten op schema liggen, hebben zij informatie nodig van hun medewerkers die de activiteiten daadwerkelijk uitvoeren. Dit vraagt van medewerkers dus dat zij goed gaan registreren en exact de genomen (en de te nemen) stappen met de financiële gevolgen in beeld hebben. Er is te weinig aandacht besteed aan dit aspect van de verandering. Een betere informatievoorziening naar de raad, hield namelijk niet alleen in het uitgebreider beschrijven van het beleid dat de gemeente uitvoert (in plaats van financieel meer beleidsmatiger rapporteren), maar het betekende tevens het produceren van concrete, meetbare informatie waarop gestuurd, maar dus ook afgerekend kan worden. Dit houdt dus ook een belangrijke cultuurverandering in. Er is geen aandacht besteed aan hoe het personeel gemotiveerd kon worden om op deze manier te gaan werken.

Uit het bovenstaande blijkt tevens dat (nog) verdere concretisering van de verandering (wat betekent de verandering voor de structuur, de functie en het functioneren) niet heeft plaatsgevonden.

### Confrontatie met theoretisch kader

Vooraf is niet expliciet gemaakt wat de verandering inhoudt en is onvoldoende gekeken naar wat dit betekende voor de inrichting van de organisatie en voor het personeel. Het vergde namelijk een ander proces en een andere manier van werken (bedrijfsmatiger plannen en verantwoorden). Door toepassing van het IOV-model was er beter gekeken naar deze aspecten, die zich nu pas achteraf uitkristalliseren. Dit geldt ook voor de analyse op 3 niveaus. Er is niet gekeken naar (gewenste) verandering van taak- en bevoegdheden, of naar het gewenste gedrag van het personeel. Hierdoor zijn onduidelijkheden ontstaan bij betrokkenen.

### Aanbevelingen

De gewenste situatie moet goed uitgekristalliseerd worden. Het is raadzaam om een programma van eisen op te stellen, waarin beschreven staat welke veranderingen er noodzakelijk zijn. Centrale vraag is of de strategie, de inrichting en/of het personeel van de organisatie moeten veranderen. Het is raadzaam dit verder te vertalen naar taak- en bevoegdheden en gewenst gedrag. Hierdoor wordt duidelijk wat er voor het personeel verandert.

### **6.3.2 Betrekken van actoren**

#### Uitkomsten empirisch onderzoek

Het bestuur en het managementteam zijn nauw betrokken bij de invoering van Planning & Control. Het managementteam is vanaf het begin op de hoogte gesteld en verschillende leden van het managementteam nemen deel aan de workshops, de stuur- en de projectgroep. Ook medewerkers van de afdeling BMO en financiën, die beide een belangrijke ondersteunende rol vervullen in het Planning- en Controlproces, nemen deel aan de projectgroep en zijn op die manier nauw betrokken bij het veranderingstraject.

Afdelingshoofden nemen deel aan workshops en hebben enkele trainingen gegeven. Wel lag hierbij sterk de nadruk op de P&C-instrumenten die zij moesten gaan opstellen. Vooral de inhoud van deze instrumenten kwam aan bod met vragen als: wat moet er in komen te staan en hoe kan het document beste ingedeeld worden. Hierdoor kregen afdelingshoofden maar een gedeelte van het veranderingstraject in beeld. Het zicht op de verbanden met de overige P&C-instrumenten ontbrak, het gehele proces rondom de totstandkoming van de P&C-instrumenten was onvoldoende helder en op de rol van de medewerkers op de afdeling werd niet ingegaan. Het was aan het afdelingshoofd om hier zelf invulling aan te geven. En dit is ook gebeurd.

Medewerkers zijn onvoldoende betrokken. Het verschilt per afdeling hoeveel informatie en uitleg zij hebben gekregen. Daarnaast is er weinig organisatiebreed gedaan om de medewerkers te betrekken. Er is bijvoorbeeld geen inventarisatie uitgevoerd om te kijken welke medewerkers een rol hebben of zouden moeten hebben bij Planning & Control. Dus de exacte doelgroep is niet in beeld gebracht. Dit omdat ervoor gekozen is dit geheel aan de afdelingen zelf over te laten. Hierdoor is er ook onvoldoende gerichte informatie verstrekt aan medewerkers. Er is wel een aantal nieuwsbrieven verspreid (gericht aan alle medewerkers), maar hier werd slechts op de bedoeling van P&C ingegaan of op de stand van zaken, maar niets over de praktische consequenties voor medewerkers (bijvoorbeeld nieuwe werkwijzen). Er is slechts één bijeenkomst geweest die globaal inging op Planning & Control. Ook in de bijeenkomst werd geen praktische informatie verstrekt. Het verspreiden van nieuwsbrieven en het organiseren van de bijeenkomst is daarnaast veel te laat en niet structureel op gang gekomen. Het waren bijvoorbeeld geen wekelijkse of maandelijksse nieuwsbrieven, maar er werd op ad hoc-basis een nieuwsbrief verspreid. Mede door de gebrekkige informatie en communicatie is weinig enthousiasme en draagvlak ontstaan bij de medewerkers.

Overigens blijkt wel dat zowel leidinggevendenden als medewerkers het nut inzien van plannen en monitoren. Ze zijn alleen niet overtuigd van de manier waarop dit gebeurt, dus dat zegt wat over hoe Planning & Control is ingevuld. Er is dus wel draagvlak voor de basisgedachte om meer te plannen en de voortgang te monitoren. Dit is belangrijk, want dat betekent dat de wil om dit te doen aanwezig is, maar dan moeten de P&C-instrumenten wel op hun wensen en behoeften aansluiten.

#### Confrontatie met theoretisch kader

Het IOV-model geeft aan dat je medewerkers direct aan het begin van de unfreezing-fase moet betrekken. Bij de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht betreft het een zeer grote groep (ongeveer honderd medewerkers) die met de verandering te maken hebben. Het IOV-model geeft niet aan op welke manier je zo'n grote groep kan betrekken. Wel dient benadrukt te worden dat het belangrijk is dat dit gebeurt voor het creëren van draagvlak en enthousiasme. Bij de gemeente had er meer bij stilgestaan moeten worden op welke manier (structureel) informatie werd verstrekt en hoe ervoor gezorgd had kunnen worden dat medewerkers die veel met P&C werken, hun ideeën en suggesties hadden kunnen aandragen.

### Aanbevelingen

Nadat je de gewenste situatie hebt geschetst, dien je uit te werken op wie de verandering betrekking heeft (voor wie heeft het belangrijke gevolgen). Na deze inventarisatie moet je nauwkeurig nagaan op welke manier de actoren betrokken kunnen worden. Bij grote groepen is bijvoorbeeld het vroegtijdig *regelmatig* verspreiden van nieuwsbrieven en het houden van organisatiebrede bijeenkomsten van groot belang om ervoor te zorgen dat het personeel op de hoogte is. Daarnaast is het belangrijk medewerkers de mogelijkheid te geven hun ideeën en suggesties te laten aandragen en ze te laten meedenken.

## **6.4 Moving**

### **6.4.1 Gekozen veranderingsstrategie**

#### Uitkomsten empirisch onderzoek

De machtsstrategie is toegepast. Daardoor is de verandering snel ingevoerd, maar is er (te) weinig aandacht besteed aan communicatie en draagvlak. Het managementteam droeg niet uit als één blok achter de verandering te staan. Verder zijn er maar weinig mensen uit de organisatie echt betrokken bij de invoering. Hierdoor staat P&C voor veel medewerkers ver weg en zijn ze er weinig enthousiast over.

#### Confrontatie met theoretisch kader

Het IOV-model geeft aan dat de machtsstrategie kan worden toegepast in een rustige omgeving met een zeker bestaansrecht, waarbij medewerkers gewend zijn aan het volgen van instructies en regels. In de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht is de machtsstrategie niet succesvol gebleken, er is namelijk onvoldoende draagvlak gecreëerd. Dit terwijl het wel een organisatie is met een zeker bestaansrecht, waarbij de medewerkers –gezien de sterke hiërarchie van de organisatie – het gewend zijn te gehoorzamen van regels. Ik denk dat de gemeente bij dit veranderingsproces beter een combinatie van de machtsstrategie en de participatiestrategie had kunnen toepassen. De machtsstrategie was namelijk noodzakelijk gezien de beperkte tijd die er beschikbaar was. Echter, de gemeente had wel inspraakrondes kunnen houden bijvoorbeeld over de (nog te ontwikkelen) formats. Op die manier waren medewerkers meer betrokken geweest en hadden zij meer te zeggen gehad over de formats waarmee zij moeten werken. Deze worden de medewerkers nu opgedrongen. Door ze mee te laten denken over de inrichting van P&C was het draagvlak mijns inziens toegenomen. Ook hadden de formats dan waarschijnlijk meer aangesloten op de wensen en behoeften van de betrokkenen. Hierbij is het ook belangrijk voldoende tijd te nemen voor de invoering van dergelijk omvangrijk traject. Door de grote tijdsdruk was het namelijk ook moeilijk dergelijke inspraak te organiseren.

### Aanbevelingen

Bij het invoeren van Planning & Control is het belangrijk de mensen te betrekken die ermee moeten werken. Ondanks dat het hier grote groepen betreft, is het toch belangrijk inspraakrondes te houden, omdat er anders te veel wordt opgedrongen aan degenen die er uiteindelijk mee moeten werken. Door een combinatie van de machts –en de participatiestrategie kan ervoor gezorgd worden dat er meer draagvlak en begrip ontstaat voor hetgeen ingevoerd wordt. Hierbij geldt wel de randvoorwaarde dat er voldoende tijd gereserveerd wordt voor de invoering van P&C.

## **6.4.2 Aanpak van de implementatie**

### Uitkomsten empirisch onderzoek

Er is zowel een stuur-, project- als werkgroep opgericht. Op die manier werden er verschillende leden van het managementteam en de afdeling BMO en Financiën bij het project betrokken, wat een goede keuze was om betrokkenheid te creëren. Er werden echter alleen managementteamleden betrokken, geen afdelingshoofden en medewerkers die een grote rol vervullen bij P&C. Verder zijn er te veel projectgroepen ingesteld. Aangezien er bij de invoering dusdanig veel betrokkenen waren, was er geen vast aanspreekpunt waar vragen, ideeën of suggesties gedeponereerd konden worden. Bovendien zijn er door te veel groepen, ook teveel personen die verantwoordelijk zijn en daardoor ontstaat er juist onduidelijkheid en is er uiteindelijk niemand verantwoordelijk.

Een groot pluspunt van de aanpak was de instelling van de werkgroep P&C. Er bleek dat het als zeer prettig werd ervaren dat er vanuit elke sector één vertegenwoordiger zat die de communicatie richting de afdelingshoofden van de sector verzorgde. Hierdoor werd de invoering van P&C beter gestroomlijnd.

In het algemeen valt ten aanzien van de implementatie op te merken dat er te weinig tijd is gereserveerd voor de gehele implementatie en de voorbereiding ervan. Al eerder is opgemerkt dat de te nemen stappen niet in beeld zijn gebracht. Maar niet alleen voor de voorbereiding was te weinig tijd, maar ook voor de daadwerkelijke implementatie (zie ook voorgaande paragraaf).

### Confrontatie met theoretisch kader

Het IOV-model doet geen algemene uitspraken over de aanpak of de activiteiten binnen de implementatiefase. Hier kan ik dan ook slechts constateren dat het IOV-model daarin tekortschiet.

### Aanbevelingen

Wanneer je wilt werken met projectgroepen om Planning & Control in te voeren, moet je ervoor zorgen dat er één projectgroep is die tevens hét aanspreekpunt is voor de organisatie. Op die manier is er slechts één groep verantwoordelijk voor het gehele traject. Wanneer er één werkgroep is, kan deze naast inhoudelijke adviezen over P&C, de communicatie op zich nemen. Dit kan de communicatie en daarmee het draagvlak voor P&C verbeteren. De verandering krijgt zo een gezicht voor de organisatie en medewerkers kunnen gericht bij leden van de werkgroep hun vragen en suggesties neerleggen. De bovengenoemde inspraakrondes hadden dan ook door de werkgroep georganiseerd kunnen worden, bijvoorbeeld door eenmalig meerdere betrokkenen uit te nodigen voor de werkgroep om deze te laten meedenken over de formats. De uitwerking had vervolgens door de werkgroep kunnen plaatsvinden, waarbij het wel belangrijk is dan de uitkomsten naar de betrokkenen terug te koppelen, zodat zij weten wat er met hun inbreng is gebeurd. Door gebruik te maken van deze inspraakrondes, kan je ondanks dat er slechts één werkgroep is, toch veel personeel betrekken. Ook kan bijvoorbeeld de mogelijkheid geboden worden om via ideeënbus suggesties aan te leveren aan de werkgroep.

Daarnaast is het raadzaam vanuit elke sector of elke afdeling één vertegenwoordiger (bijvoorbeeld een afdelingshoofd) te laten deelnemen aan de projectgroep, en die verantwoordelijk te maken voor communicatie/terugkoppeling naar hun 'achterban'. Zo kan je redelijk gemakkelijk een grote groep mensen bereiken.

### **6.4.3 Implementatie op 3 niveaus**

#### Uitkomsten empirisch onderzoek

##### *1. Implementatie op het niveau van structuur*

Er zijn geen nieuwe ondernemingsplannen of visies geïmplementeerd. Zoals eerder vermeld is er namelijk niet gekeken naar de gevolgen van de verandering voor het bestaansrecht, de inrichting of de leefbaarheid.

##### *2. Implementatie op het niveau van functie*

De analyse en implementatie heeft niet plaatsgevonden op het niveau van de functie. Er is van te voren niet bekeken hoe de nieuwe taak-, bevoegdheden en verantwoordelijkheden er uit komen te zien. Tijdens en na de implementatie blijken hier onduidelijkheden over te bestaan, te weten:

- Binnen sectoren (tussen sectorhoofden en afdelingshoofden)
- Tussen de sectoren en de afdeling Financiën
- Tussen BMO en Financiën

##### *3. Implementatie op het niveau van functioneren*

Leidinggevendenden hebben workshops en trainingen gekregen waarin zij hebben geoefend met de nieuwe Planning- en Controlinstrumenten. Zij kunnen met de nieuwe instrumenten omgaan, maar het kost hen wel veel tijd. Zij weten wel wat van hen verwacht wordt, maar het betekent voor sommige afdelingshoofden wel een hele omschakeling. Het ene afdelingshoofd was al redelijk bedrijfsmatig aan het werken en voor de ander is het een geheel nieuwe werkwijze. Er had dus bij de implementatie meer naar dit aspect gekeken moeten worden. Daarnaast had er veel beter gelet moeten worden op competenties. Het meer bedrijfsmatig werken vraagt namelijk niet alleen financieel inzicht, maar vraagt ook bijvoorbeeld het opstellen van meetbare doelen/prestaties. Er is geen aandacht besteed of iedereen de competenties heeft om met de P&C-instrumenten te werken (en te sturen). Hier had meer aandacht aan besteed moeten worden, zodat de instrumenten makkelijker te hanteren zijn en minder tijd kosten. Medewerkers leren gaandeweg pas met de instrumenten omgaan. Ze ondervinden geen grote problemen dat ze de instrumenten niet kunnen hanteren, maar er bestaan wel veel irritaties omdat het veel tijd kost. Hier had tijdens de implementatie meer aandacht aan besteed moeten worden door medewerkers meer te betrekken.

#### Confrontatie met theoretisch kader

Een sterk punt van het IOV-model is dat de auteurs stellen dat de implementatie op drie niveaus moet plaatsvinden. Eerst analyseren op drie niveaus, dan invoeren. Wanneer dit in de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht was gebeurd, hadden er mogelijk minder onduidelijkheden geweest over verantwoordelijkheden en taken. Wanneer daarnaast meer aandacht was besteed aan het functioneren (gewenste gedrag) en de bijbehorende competenties, had dit ervoor kunnen zorgen dat het hanteren van de instrumenten minder tijd kost en minder weerstand op had geroepen.

#### Aanbevelingen

Alvorens P&C te implementeren, moet eerst een analyse plaatsvinden waarbij gekeken wordt naar de gevolgen voor taken, bevoegdheden en het functioneren (gewenst gedrag van de betrokkenen). Pas wanneer dit in beeld is, moet P&C ingevoerd worden waarbij de implementatie uitdrukkelijk gericht moet zijn op de structuurverandering en de functie- en functioneringsverandering.

## 6.5 Freezing

### 6.5.1 Onderhouden van functionele relaties

#### Uitkomsten empirisch onderzoek

Bureau Ernst & Young heeft zich ten opzichte van de organisatie te weinig geprofileerd als change agent. Zij heeft de raad, college, managementteam en de afdelingshoofden betrokken via de workshops, maar heeft zich niet gericht op de overige organisatie. Daarnaast heeft zij zich voornamelijk gericht op de inhoudelijke aspecten van het traject en heeft niet stilgestaan bij het creëren van draagvlak. De huidige projectleider P&C heeft hier duidelijk verbetering in gebracht. Dit komt mede door de oprichting van de werkgroep Planning & Control, waardoor meer afdelingshoofden bij P&C werden betrokken. Ook heeft zij er voor gezorgd dat er nieuwsbrieven zijn uitgebracht.

#### Confrontatie met theoretisch kader

Het IOV-model geeft aan dat een veranderaar met anderen binnen en buiten de organisatie relaties moet onderhouden, op een zodanige manier dat de gewenste situatie wordt bereikt. Hierbij legt het IOV-model dus sterk de nadruk op de change agent. In de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht bleek dat er juist sterk de behoefte aan was dat het management als één blok achter de verandering stond en dit ook zo uitdroeg. Nu had de veranderaar wel het management hierop kunnen attenderen, maar essentieel voor de verankering van de verandering was mijns inziens het creëren van draagvlak door het management. Uiteraard kan een change agent wel zorgen voor betere communicatie en informatievoorziening, wat ook gebeurd is op het moment dat de projectleider P&C is ingesteld. Maar om echt mensen mee te krijgen, moet de change agent het management in beweging krijgen, zeker in dergelijke hiërarchische organisatie als de gemeente. Pas als het management er volledig achter staat en dit ook zo uitdraagt, kan de change agent de rest van de organisatie bereiken. Wanneer dit niet het geval is, staat de veranderaar machteloos.

#### Aanbevelingen

Niet alleen de change agent, maar vooral ook het management heeft een belangrijke taak als het gaat om het verankeren van de verandering. Pas wanneer het management er geheel achter staat en dit ook zo uitdraagt, heeft de verandering kans van slagen. Het management moet ook uitdrukkelijk stilstaan bij dit aspect en hoe zij deze rol kan vervullen. Belangrijk is bijvoorbeeld dat zij het goede voorbeeld geeft.

### 6.5.2 Analyse van het netwerk

#### Uitkomsten empirisch onderzoek

Mede door tijdsgebrek heeft er geen analyse van het netwerk plaatsgevonden. Er is niet gekeken wie sleutelfiguren zijn en er zijn geen specifieke groepen of individuen (bijvoorbeeld degenen waarbij veel weerstand te verwachten viel) benaderd. Er is gebleken dat bijvoorbeeld binnen de sector MZ minder weerstand is dan in andere sectoren. Dit was belangrijke informatie geweest voor veranderaar, maar ook voor het management, omdat dat richtlijnen geeft voor welke afdelingen meer of juist minder aandacht behoeven.

#### *Weerstand*

Aangezien P&C veel tijd kostte en gezien werd als iets dat naast 'het normale werk' moet worden gedaan, was er aanvankelijk veel weerstand. Nu er gewerkt wordt met de P&C-instrumenten, neemt deze weerstand geleidelijk af bij de leidinggevenden. Dit komt voornamelijk door gewenning, zodat het makkelijker wordt met de P&C-instrumenten te werken en het minder tijd kost. Wel zijn er soms nog situaties waarin de beleidsafdelingen de financiële gegevens niet herkennen en er veel moet worden uitgezocht op dit gebied,

maar dit heeft niet met de instrumenten zelf te maken. Wel worden de instrumenten veelal nog gezien als 'iets van het bestuur'.

Bij medewerkers is de weerstand nog aanwezig. Dit komt in de eerste plaats omdat er wrevel is ontstaan door onvoldoende of gebrekkige informatie en toelichting. Daar komt bij dat het voor hen heel veel tijd kost om de gegevens voor de instrumenten te leveren. Aangezien het maar een klein deel van hun takenpakket beslaat, moet het hen niet onevenredig veel tijd kosten, want dit gaat zich dan tegen de instrumenten keren. Bij de sector MZ is veel werk uit handen genomen door het aanstellen van een sectorcontroller.

In het algemeen speelt het aspect dat door structurele planning en verantwoording er steeds meer een afrekencultuur ontstaat. Wanneer de plannings- en verantwoordingsinformatie steeds concreter moet worden (bijvoorbeeld door prestatie-indicatoren op te nemen in de P&C-instrumenten), kan de weerstand toenemen, omdat dan steeds inzichtelijker wordt wat iemand (niet) presteert. Hier moet de gemeente rekening mee houden.

#### Confrontatie met theoretisch kader

De praktijk toont aan dat het belangrijk is verschillende groepen binnen de organisatie te analyseren. Op die manier weet je bij welke groepen weerstand zit en bij welke groepen meer aandacht nodig is. Bij de gemeente blijkt dat er grote verschillen zitten tussen sectoren, maar ook tussen afdelingen. Dus dat waren belangrijke groepen geweest om te analyseren. De sector MZ werkt al meer bedrijfsmatig dan andere sectoren en wil dit nog verder verbeteren en er verdieping in aanbrengen. Dit zegt ook iets over de groepscultuur. Bovendien hebben zij een sectorcontroller die het P&C-proces binnen hun sector beter stroomlijnt. Dit kan als voorbeeld dienen voor andere sectoren, waardoor het draagvlak kan toenemen.

Daarnaast stelt het IOV-model dat het belangrijk is het gedrag van mensen te analyseren, zodat je verschillende typen personen kan onderscheiden en daarop kan inspelen om deze personen mee te krijgen met de verandering (en weerstand weg te nemen). In de gemeente is dit niet gebeurd. Kanttekening hierbij is dat er een dusdanig grote groep betrokken is bij de verandering, die in een zeer korte tijd is ingevoerd, en het dan ook nauwelijks mogelijk is dergelijke uitgebreide karakteranalyse te maken. Mijns inziens ligt hierin een belangrijke taak voor het afdelingshoofd. Een afdelingshoofd is (als het goed is) op de hoogte van hoe zijn of haar medewerkers in elkaar zitten en die zou dan ook specifiek hierop in kunnen spelen. Bij de gemeente blijkt dat dit onvoldoende is gebeurd.

#### Aanbevelingen

Belangrijk is om een analyse uit te voeren waarbij je van te voren nagaat hoe de verschillende sectoren en/of afdelingen tegen de verandering aankijken. Het is belangrijk te bepalen op welke afdelingen de meeste weerstand te verwachten valt en op welke afdelingen juist veel steun is voor de verandering. Mijns inziens kan een sector of afdeling die de verandering juist steunt, ook een belangrijke rol spelen bij de verankering van de verandering in de gehele organisatie. Zij kan ook het goede voorbeeld geven en een rol spelen bij het overtuigen en ondersteunen van andere sectoren en afdelingen.

Afdelingshoofden hebben een belangrijke rol als het gaat om individuele weerstand. Planning & Control raakt meestal veel personen binnen de organisatie, waardoor het nagenoeg onmogelijk wordt voor een veranderaar of het topmanagement om zich te richten op individuele weerstand. Daarom is het belangrijk eerst draagvlak en commitment te creëren bij de leidinggevenden. Zodra deze allemaal achter de verandering staan, kunnen de directe leidinggevenden inspelen op de weerstand bij hun medewerkers.

Verder kan door het aanstellen van een sectorcontroller het P&C-proces binnen een sector beter gestroomlijnd worden, werk uit handen van de medewerker genomen worden en kan



er meer toelichting & communicatie plaatsvinden. Zo'n aanspreekpunt voor medewerkers is handig voor het creëren van draagvlak.

Daarnaast is bij Planning & Control zeer belangrijk dat de financiële en beleidsgegevens waarmee gewerkt moet worden, op orde zijn. Planning & Control is een middel om te plannen en te verantwoorden, maar als de gegevens waarop dat moet gebeuren niet correct zijn, vergt dat veel van de degenen die de rapportage op moeten stellen en kan dit zich tegen de instrumenten keren.

### 6.5.3 Instrumentatie

#### Uitkomsten empirisch onderzoek

Hieronder ga ik in op de diverse toegepaste instrumenten:

<b>Informereren, voorlichten, overtuigen en adviseren</b>	Dit instrument is voornamelijk toegepast op het college en het managementteam. Zij werden goed geïnformeerd allereerst over het doel en over de te nemen stappen en dus het waarom en hoe van alles. Niet alle afdelingshoofden zijn even goed geïnformeerd over het traject, waardoor zij het totaalbeeld misten en moeilijk informatie over konden brengen op de medewerkers van de afdeling. De medewerkers hebben mede hierdoor onvoldoende informatie gekregen. Bovendien zijn er geen regelmatige nieuwsbrieven verschenen en te weinig organisatiebrede bijeenkomsten georganiseerd.
<b>Overleggen en onderhandelen</b>	Overleg en onderhandeling heeft voornamelijk plaatsgevonden tijdens de workshops en in de stuur-, project- en werkgroep P&C. Dus slechts een selectieve groep uit de organisatie werd op interactieve wijze betrokken bij de totstandkoming van de instrumenten. Dit komt ten goede aan de snelheid van invoering, maar hierdoor zijn er wel maar weinig mensen daadwerkelijk betrokken bij het ontwerp van Planning & Control.
<b>Opleiding, vorming en training</b>	Dit instrument is toegepast op leidinggevenden en heeft ertoe geleid dat leidinggevenden de P&C-instrumenten kunnen hanteren. Wel is er onvoldoende naar competenties gekeken (financieel inzicht en bedrijfsmatig werken).
<b>Taakstellingen</b>	Er is een stuur-, project- en werkgroep P&C opgericht. Zoals eerder vermeld, waren dit te veel projectgroepen.
<b>Regelgeving</b>	Er is te veel gebruik gemaakt van het instrument regelgeving. Er werd veel gewerkt met instructies en voorschriften. Dat laat ook weinig mogelijkheden over voor creativiteit en regelgeving werkt niet motiverend.
<b>Leidinggeven &amp; machts-uitoefening</b>	Er is te veel gebruik gemaakt van machtsuitoefening. In aansluiting met het bovenstaande wordt er veel gewerkt met regels. Er is weinig aandacht voor het motiveren van personeel, het meeste is gericht op hiërarchie waardoor zaken uitgevoerd (gedelegeerd) worden.

Uit het bovenstaande blijkt dat er voornamelijk gebruik is gemaakt van niet-ruilinstrumenten, zoals voorlichting en instructies. Er werden weinig ruil-instrumenten toegepast om mensen te motiveren, zoals bijvoorbeeld beloning. Verder is opvallend dat enerzijds het management het niet uit heeft gedragen als een blok achter de verandering te staan, terwijl zij verder bij de invoering wel veel gebruik heeft gemaakt van machtsuitoefening.

#### Confrontatie met theoretisch kader

Het IOV-model geeft een overzicht van instrumenten die direct invloed uitoefenen op het gedrag van mensen. Hierboven toon ik aan dat het zeer belangrijk is dat de organisatie zich niet te veel richt op een of enkele instrumenten. Bij de gemeente blijkt bijvoorbeeld dat er te veel gebruik is gemaakt van macht en regelgeving en dat heeft in combinatie met gebrekkige voorlichting en communicatie geleid tot veel weerstand bij medewerkers.

### Aanbevelingen

Wanneer je gebruik maakt van instrumenten om de verandering te verankeren binnen de organisatie, is het belangrijk dat je een combinatie van instrumenten toepast. Probeer hierbij ook ruilinstrumenten in te zetten. Verder valt over de verschillende instrumenten het volgende te zeggen:

- Het instrument informeren, voorlichten, overtuigen en adviseren moet je op alle doelgroepen toepassen.
- Overleg en onderhandeling is belangrijk voor betrokkenheid en draagvlak. Dit dient georganiseerd te worden vanuit één projectgroep die verantwoordelijk is voor het geheel.
- Bij opleiding, vorming en training dien je goed naar competenties te kijken. Bedenk verder goed bij welke doelgroepen je dit instrument toepast. Wanneer je dit bijvoorbeeld alleen op leidinggevendenden toepast, moet je ervoor zorgen dat zij relevante informatie overbrengen op hun medewerkers.
- Taakstellingen: stel één projectgroep in van waaruit je alles organiseert.
- Maak niet alleen gebruik van het instrument regelgeving en waak ervoor dat dit creativiteit wegneemt en demotiverend werkt.
- Leidinggeven en machtsuitoefening, zie regelgeving. Het is slechts één der instrumenten.

### **6.5.4 Resultaat van de verandering**

#### Uitkomsten empirisch onderzoek

##### *1. Evaluatie: is door de gemeente nagegaan of doelen zijn bereikt*

De gemeente heeft na het opstellen van de begroting een evaluatie uitgevoerd bij leidinggevendenden en het college van B&W. Op die manier kreeg zij een beeld van het resultaat van de verandering. Opvallend is ook hier dat deze evaluatie niet onder medewerkers is gehouden. Hierdoor heeft de gemeente slechts een beperkte indruk heeft gekregen van het resultaat. Zij heeft ook alleen een enquête gehouden en geen gebruik gemaakt van andere methoden om een beeld te krijgen van het resultaat van de verandering (zoals het inhuren van een externe accountant die dit onderzoekt).

##### *2. Resultaat: zijn doelen bereikt door de gemeente*

Volgens de betrokkenen zijn niet alle doelen bereikt. De structuur van P&C is goed, maar er zijn te veel instrumenten. Dit zorgt voor hoge werkdruk en overlap in informatie, omdat de instrumenten elkaar nauw opvolgen. Medewerkers vinden dat er te veel gedetailleerde informatie moet worden opgenomen, wat hen veel tijd kost. Leidinggevendenden geven aan dat er te weinig sturingsinformatie is opgenomen. Zowel leidinggevendenden als medewerkers vinden dat er te weinig tijd is om de instrumenten op te stellen. Ook willen ze dat de formats vereenvoudigd worden, waarbij vooral medewerkers meer behoefte hebben aan meer toelichting op de formats.

Verder wordt er geen eenduidige informatie opgenomen in de instrumenten en is het detailniveau en taalgebruik niet altijd toegespitst op de doelgroep.

Daarnaast zijn er onduidelijkheden over het proces, over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Tot slot worden de P&C-instrumenten door leidinggevendenden nog te veel gezien als iets voor van het bestuur. Bij medewerkers leeft P&C niet, vooral doordat zij te weinig uitleg en informatie hebben gekregen en krijgen.

#### Confrontatie met theoretisch kader

Het IOV-model geeft aan dat moeten worden nagegaan of de verandering is geslaagd. Dus de vraag moet beantwoord worden of de 'nieuwe organisatie' functioneert zoals dat was bedoeld. Overigens geeft zij hierbij niet aan op welke manier dit dient te gebeuren. Verder geeft het model niet aan wanneer een verandering geslaagd is. Aangezien zij geen handvat

geeft, heb ik onderzocht hoe de betrokkenen de structuur, inhoud, vorm, proces en cultuur beoordelen.

### Aanbevelingen

#### *1. Evaluatie: is door de gemeente nagegaan of doelen zijn bereikt*

Het is belangrijk om een goed beeld te krijgen van het resultaat. Wanneer je na de invoering van P&C wil nagaan of de verandering is geslaagd is het belangrijk om dit onder alle 'doelgroepen' te onderzoeken (bijvoorbeeld via een steekproef). Voor zover tijd en middelen dit toestaan, zou dit ook niet alleen schriftelijk moeten gebeuren, maar ook mondeling. Zeker wanneer personen aangeven dat er teveel per e-mail wordt gecommuniceerd, zoals in de gemeente. Daarnaast kan er gebruik gemaakt worden van andere methoden om dit te onderzoeken, bijvoorbeeld door het inhuren van een externe accountant.

#### *2. Resultaat: zijn doelen bereikt door de gemeente*

Volgens de betrokkenen zijn niet alle doelen bereikt. Om die reden doe ik de volgende aanbevelingen aan de gemeente:

- 1) Er wordt aangegeven dat er te veel P&C-instrumenten zijn. Dit zorgt voor hoge werkdruk en overlap in informatie. Kennelijk moet er dus in verschillende instrumenten dezelfde informatie opgenomen worden, waardoor deze overlap ontstaat. Aangezien de structuur van de P&C-instrumenten goed in elkaar zit, adviseer ik de gemeente de inhoud van de P&C-instrumenten te bestuderen om te achterhalen waar deze overlap in zit. Dit kan er tevens toe leiden dat het minder dikke boekwerken worden.
- 2) Tijdgebrek en hoge werkdruk worden beide genoemd. De oorzaak zou inderdaad het aantal P&C-instrumenten kunnen zijn en de korte tijd die er tussen deze instrumenten zit. Het is raadzaam te bestuderen waar de knelpunten zitten en op welke momenten hoge werkdruk ontstaat. Eén oplossing is het aantal P&C-instrumenten terugdringen of misschien combineren (waardoor ook de overlap weggenomen kan worden, zie punt 1).
- 3) Voor wat betreft de sturingsinformatie is er een tegenstrijdigheid. Enerzijds wordt gevonden dat er te weinig plannings- en prestatie-afspraken zijn opgenomen. Anderzijds blijkt dat nog niet iedereen toe is aan bedrijfsmatig werken en sommigen zien dit ook als bedreiging. Meer sturingsinformatie kan er dus voor zorgen dat leidinggevenden de inhoud meer waarderen, en de instrumenten steeds meer als eigen sturingsinstrumenten gaan zien (zie cultuur). Ook kan de bovengenoemde bedreiging ervoor zorgen dat er juist weerstand ontstaat tegen het opnemen van meer concrete informatie. Het is raadzaam om een bijeenkomst te houden met leidinggevenden met de vraag hoe zij de instrumenten gebruiken, hoe ze deze zouden *willen* gebruiken en welke informatie ze daarvoor nodig hebben. Zo kan in overleg de inhoud meer afgestemd worden op de behoeften van leidinggevenden en de onderwerpen 'afrekencultuur en bedrijfsmatig managen' aan de orde worden gesteld.
- 4) Medewerkers vinden dat er te gedetailleerde informatie moet worden opgenomen, omdat dit veel werk met zich meebrengt. Ook blijkt dat hierbij de sector MZ een uitzondering vormt, omdat zij een sectorcontroller hebben. Mogelijkerwijs kan dit probleem dus opgelost worden door het aanstellen van een sectorcontroller voor elke sector. Op die manier wordt een hoop werk uit handen genomen van de medewerkers, en kan het detailniveau van de informatie gehandhaafd worden, waardoor geen afbreuk wordt gedaan aan de inhoud van de P&C-instrumenten. Bovendien kan hierdoor weerstand bij medewerkers afnemen, omdat ze meer toelichting en ondersteuning krijgen. Op die manier kan P&C meer gaan leven bij medewerkers.

- 5) De sectorhoofden geven aan dat zij veel informatie moeten overnemen uit de opgestelde instrumenten van de afdelingshoofden. Dit moet gebeuren, omdat veel informatie voor de instrumenten die sectorhoofden moeten opstellen, hun oorsprong hebben in de onderliggende instrumenten. Het probleem zit dus in de methode die gehanteerd wordt om van het ene instrument het andere te vormen. Mogelijkerwijs is een geautomatiseerd systeem een middel om veel werk uit handen van de sectorhoofden te nemen. Op die manier wordt het omvormen gefaciliteerd.
- 6) BMO geeft aan dat de formats niet eenduidig gehanteerd worden, waardoor er verschillen ontstaan in de informatie die wordt opgenomen. Ga na waar deze verschillen in zitten en of/hoe dit veranderd dient te worden, bijvoorbeeld door het geven van meer toelichting op de formats. Ook kan dan meer uitleg gegeven worden over welke informatie opgenomen en welk taalgebruik toegepast moet worden bij elk instrument.
- 7) Leidinggevenden en medewerkers willen dat de formats vereenvoudigd worden. Aangezien zij ermee moeten werken, is het belangrijk dat deze wens ingewilligd wordt. Dit dient op dusdanige wijze gedaan te worden, dat dit geen afbreuk doet aan de inhoud van de P&C-instrumenten. De format moet dus een eenvoudiger invulformulier worden, met korte instructie, maar de inhoud moet gehandhaafd blijven. Ik adviseer de gemeente te onderzoeken of dit mogelijk is.
- 8) Er is gebleken dat voornamelijk bij leidinggevenden en bij BMO/FIN onduidelijkheden zijn over taken en verantwoordelijkheden. Hier moeten afspraken over gemaakt worden. Het is raadzaam hiertoe Sector-spoorboekje op te stellen. Ook adviseer ik de afdeling Financiën de afspraken met de beleidsafdelingen op papier te zetten. Wanneer onduidelijk is wat Financiën moet doen en wat de afdeling zelf moet doen, is het raadzaam dit te bespreken in het managementteam (of leidinggevendenoeverleg), hier een (structurele) afspraak over te maken en vervolgens vast te leggen. De taak- en rolverdeling tussen BMO en Financiën dient verduidelijkt te worden bij de oprichting van de Bestuursdienst. Ik adviseer de gemeente niet te lang te wachten met de oprichting hiervan, zodat onduidelijkheden weggenomen worden en er één centraal punt ontstaat voor de coördinatie van Planning & Control.

## 6.6 Samenvatting

Hieronder geef ik een overzicht van alle aanbevelingen die ik in bovenstaande paragrafen heb genoemd. Ter wille van de overzichtelijkheid, laat ik de toelichting op de aanbevelingen achterwege. Daarnaast zijn de aanbevelingen gericht aan Hendrik-Ido-Ambacht om het resultaat te verbeteren niet in het schema opgenomen, omdat dit geen aanbevelingen zijn voor de invoering van Planning & Control, maar een extra hulp voor de gemeente om haar P&C-cyclus te verbeteren.

Na het overzicht geef ik een kritische reflectie op de aanbevelingen. Sommige aanbevelingen spreken elkaar namelijk (ogenschijnlijk) tegen. Ook kan bij sommige aanbevelingen een kritische kanttekening geplaatst worden. De reflectie is te vinden in paragraaf 6.6.1.

Stap	Aanbeveling
1. Organisatie-diagnose	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voer een uitgebreide en diepgaande organisatiediagnose uit. Analyseer wat het probleem is en waaruit dat blijkt.</li> </ul>
2. Gewenste situatie en analyse op 3 niveaus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schets de gewenste situatie door een programma van eisen op te stellen.</li> <li>Vertaal het programma van eisen naar structuur, functie en functioneren, oftewel; wat betekent het voor het organisatiebeleid, voor de taken- en bevoegdheden en het gedrag van het personeel.</li> </ul>
3. Betrekken van actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ga na voor wie de verandering belangrijke gevolgen heeft en bedenk hoe deze actoren betrokken kunnen worden.</li> </ul>
4. Veranderings-strategie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas een combinatie van de machts –en de participatiestrategie toe, zodat ervoor gezorgd wordt dat er meer draagvlak en begrip ontstaat voor hetgeen ingevoerd wordt. Hierbij geldt wel de randvoorwaarde dat er voldoende tijd gereserveerd wordt voor de invoering van P&amp;C.</li> </ul>
5. Aanpak van de implementatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stel één projectgroep in van waaruit je de gehele verandering organiseert. Dan is er één aanspreekpunt die verantwoordelijk is voor het geheel.</li> <li>Betrek vanuit de projectgroep de actoren voor wie de verandering belangrijke gevolgen heeft. Het is raadzaam om een vertegenwoordiger van elke sector/afdeling te laten deelnemen die verantwoordelijk is voor de communicatie naar zijn of haar achterban. Ook kunnen vanuit de projectgroep inspraakrondes georganiseerd worden.</li> </ul>
6. Implementatie op 3 niveaus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij stap 2 is geanalyseerd wat de gevolgen van de verandering zijn voor taken, bevoegdheden en gedrag van betrokkenen. Wanneer dit in beeld is, implementeer je de verandering op de niveaus structuur, functie en functioneren.</li> </ul>
7. Functionele relaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zorg ervoor dat het management geheel achter de verandering staat en dit ook zo uitdraagt. Zij moet uitdrukkelijk stilstaan bij de vraag hoe zij deze rol kan vervullen. Belangrijk is dat zij het goede voorbeeld geeft.</li> </ul>
8. Analyse van het netwerk	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voer een analyse uit waarbij je nagaat hoe de verschillende sectoren en/of afdelingen tegen de verandering aankijken (waar valt weerstand of juist steun te verwachten).</li> <li>Gebruik een afdeling waarbij veel steun is voor verankering van de verandering (goede voorbeeld geven en overtuigen).</li> <li>Laat afdelingshoofden een grote rol spelen bij het wegnemen (of voorkomen) van weerstand bij medewerkers, omdat zij direct contact met hen hebben.</li> <li>Zorg dat de basisgegevens voor P&amp;C goed zijn, want wanneer de (financiële) gegevens veel uitzoekwerk vergen, kan dit zich tegen de instrumenten keren.</li> </ul>
9. Toepassing instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas een combinatie van instrumenten toe, zodat voorkomen wordt dat er te veel nadruk komt te liggen op één instrument (bijvoorbeeld regelgeving).</li> </ul>
10. Resultaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evalueer het resultaat.</li> <li>Onderzoek onder verschillende (doel)groepen hoe zij tegen de verandering aankijken. Voor zover tijd en middelen dit toestaan, moet dit niet alleen schriftelijk gebeuren, maar ook mondeling. Zeker als dit past binnen de (overleg)cultuur van de organisatie.</li> <li>Daarnaast kan er gebruik gemaakt worden van andere methoden om dit te onderzoeken, bijvoorbeeld door het inhuren van een externe accountant.</li> </ul>

### **6.6.1 Reflectie op aanbevelingen**

#### Stap 1 en 2

Ik heb de analyse van de huidige situatie en de schets van de gewenste situatie gescheiden. In de praktijk zullen deze stappen vaak samen genomen worden. Ik heb dit onderscheid hier gehanteerd, omdat bij de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht bleek dat te snel naar de gewenste situatie werd gekeken. Door hier beide stappen apart op te nemen, wil ik meer aandacht vestigen op de analyse van het huidige probleem. Tevens valt op te merken dat ik alle aanbevelingen in aparte stappen heb ondergebracht, maar dat deze stappen in de praktijk door elkaar zullen lopen.

#### Stap 2 en 3

Bij deze aanbevelingen is sprake van een (schijnbare) tegenstelling. Aan de ene kant wordt gepleit voor het uitkristalliseren van de gewenste situatie. Aan de andere kant wordt aanbevolen actoren te betrekken. Dit terwijl als alles al helemaal vast ligt aan het begin van het proces, de actoren minder invloed kunnen uitoefenen. Moet het allemaal wel vastliggen, als je juist veel personeel wil betrekken bij de verandering?

Om dit te verklaren dien je allereerst onderscheid te maken tussen inspraak bij beleid en op interactieve wijze beleid opstellen. Bij inspraak krijgen actoren gelegenheid hun mening te uiten over het beleid. Dit kan achteraf, maar ook vooraf (het management vraagt een open advies waarbij er veel ruimte voor discussie en inbreng is). Bij interactief beleid kunnen actoren niet alleen meepraten, maar kunnen zij ook beslissen of meebeslissen. Dus hier gaat het om beleid dat in samenwerking met participanten is of wordt opgesteld. Ik wil benadrukken dat mijn aanbevelingen zich louter richten op inspraak.

Mijns inziens moet het management wel de grote lijnen uitstippelen en goed helder hebben welke richting het management uit wil. Het management moet hiervoor ook zijn verantwoordelijkheid nemen. Vervolgens is het raadzaam op bij de nadere uitwerking van de verandering actoren betrekken. Hierbij gaat het om nieuwe werkwijzen die actoren moeten aanleren of bijvoorbeeld formats die zij moeten gaan toepassen. Wanneer hier de mogelijkheid geboden wordt tot inspraak, maak je gebruik van de kennis en vaardigheden van de actoren over hun eigen werkwijzen en taken, en kan je hierdoor de verandering beter uitwerken en toespitsen op degenen die in de praktijk te maken krijgen met de verandering. Wanneer je deze mogelijkheden tot inspraak biedt, is het wel van essentieel belang om terug te koppelen hoe je uiteindelijk tot je keuze bent gekomen, zodat betrokkenen weten wat er met hun inbreng is gebeurd.

#### Stap 4

Bij stap 4 beschrijf ik een combinatie van de machts- en participatiestrategie. Wat ik met de combinatie van strategieën wil aantonen, is dat betrokkenheid en inbreng essentieel is voor het realiseren van een verandering die gedragen wordt door de organisatie. In aansluiting met het bovenstaande dient hier wel een kanttekening bij gemaakt te worden. Het management moet namelijk van te voren goed bedenken in welke mate inbreng wordt gewenst en waarover (bijvoorbeeld over de oplossingsrichting of over de uitvoering).

## Hoofdstuk 7      Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 heb ik onderstaande probleemstelling geformuleerd. In dit hoofdstuk zal ik antwoord geven op de probleemstelling en de onderliggende deelvragen.

#### Probleemstelling

Hoe kan de invoering van Planning & Control binnen een gemeente aangepakt worden, zodat de gewenste verandering gerealiseerd wordt en gedragen wordt door de gehele organisatie?

#### De probleemstelling valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Hoe ziet het IOV-model er uit en wat zijn sterke, zwakke kanten van dit model?
2. Hoe zag het ontwikkelings- en implementatieproces er in de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht uit?
3. Hoe kijken de veranderaars, leidinggevenden en medewerkers tegen het veranderingsproces aan?
4. Hoe kan op basis van vraag 2 en 3 (beschrijving en percepties veranderingsproces) iets gezegd worden over de kwaliteit van de aanpak?
5. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor het invoeren van Planning & Control?

De deelvragen worden in onderstaande paragraaf beantwoord.

### 7.2 Beantwoording deelvragen

#### 1. Hoe ziet het IOV-model er uit en wat zijn sterke, zwakke kanten van dit model?

Het IOV-model legt de nadruk op het veranderen van gedrag van mensen. Het model beschrijft dat je eerst goed de huidige situatie en de gewenste situatie moet analyseren, voordat je de verandering implementeert. Verder is het belangrijk de verandering door te voeren, rekening houdend met de functionele relaties. Bij verankering van de verandering is het belangrijk oog te hebben voor de groepen en individuen (sleutelpersonen) in de organisatie waarbinnen de verandering wordt geïmplementeerd.

Sterk punt van het model is dat het zich richt op het veranderen van gedrag van mensen. Verandering is en blijft toch mensenwerk. Zij geven daarnaast een goed handvat om de huidige situatie en de gewenste situatie goed te analyseren en de implementatie gedegen voor te bereiden. Wel moet hierbij vermeld worden dat Lievers en Lubberding (2001) verwijzen naar overige literatuur voor methoden om de organisatiediagnose uit te voeren. Hierin zijn zij dus niet volledig.

Zwak punt van het model is dat het nauwelijks ingaat op de activiteiten die plaats (kunnen) vinden binnen de implementatiefase (moving) of op de manier waarop de implementatie aangepakt kan worden. In de freezing-fase worden tevens geen handreikingen gegeven op welke manier bepaald kan worden of het gewenste resultaat behaald is. Ook wordt bij de unfreezing-fase niet beschreven hoe je duidelijk kan maken als organisatie dat huidige werkwijzen niet meer voldoen aan je personeel. Het daadwerkelijk losweken uit de bestaande situatie wordt dus niet beschreven. Ook hierin schiet het IOV-model dus tekort. Er kan dus geconcludeerd worden dat het IOV-model een goed overzicht biedt van de stappen die genomen (kunnen) worden om een succesvolle verandering te bewerkstelligen.

Lievers en Lubberding (2001) geven geen concrete uitwerking van die stappen, dus zij gaan niet in op de vraag welke activiteiten ondernomen kunnen worden binnen de verschillende onderscheiden stappen. Om de stappen te kunnen uitvoeren, is dus overige relevante literatuur nodig. Dit maakt het IOV-model mijns inziens incompleet.

## 2. Hoe zag het ontwikkelings- en implementatieproces er in Hendrik-Ido-Ambacht uit?

Het college van B&w heeft aangegeven dat zij het beleids- en beheersinstrumentarium wil verbeteren. Het college heeft kort geschetst wat het wil en vervolgens een extern bureau, Ernst & Young, ingeschakeld om dit uit te werken. Dit bureau heeft vervolgens een plan van aanpak opgesteld. Via een project- en stuurgroep zijn voorstellen gedaan voor de inhoudelijke inrichting van het beleids- en beheersinstrumentarium. Vervolgens zijn deze voorstellen kortgesloten in workshops met de betrokkenen. De leden van de projectgroepen en workshops waren voornamelijk bestuurs- en managementleden. Er is een aantal nieuwsbrieven verspreid binnen de organisatie, waarin de stand van zaken van het P&C-proces beschreven werd.

Vervolgens hebben leidinggevenden diverse trainingen gehad, waarin de nieuwe instrumenten behandeld werden. Ook werd, onder leiding van de nieuw aangestelde projectleider P&C, de werkgroep Planning & Control opgericht voor de verdere implementatie. Na de bovengenoemde trainingen en instelling van de werkgroep, is er een organisatiebrede bijeenkomst gehouden. Voor heel de organisatie is een spoorboekje opgesteld waarin het P&C-proces globaal is beschreven.

## 3. Hoe kijken betrokkenen tegen het veranderingsproces aan?

Het managementteam geeft aan dat zij geen concreet beeld had van de gewenste situatie. Wel zijn zij goed geïnformeerd over het proces. De sectorhoofden vinden dat zij goed op de hoogte zijn gebracht en geïnformeerd door Ernst & Young. Door deelname van managementteamleden aan de stuur- en projectgroep, waren zij nauw betrokken bij de inrichting van de P&C-cyclus. Ook zijn zij overtuigd van het nut van Planning & Control. De trainingen gaven hen praktische informatie over het toepassen van instrumenten. Het managementteam geeft aan dat zij onvoldoende heeft uitgedragen als een blok achter de verandering te staan en dat er onvoldoende draagvlak onder medewerkers is gecreëerd.

Afdelingshoofden misten vooral het totaalbeeld van het proces. Wel hebben zij praktische informatie gekregen over de P&C-instrumenten en zijn op dat vlak goed betrokken. Vooral de trainingen werden goed gewaardeerd. Ook vonden zij het moeilijk informatie aan hun medewerkers over te brengen over Planning & Control. Over nut en noodzaak van P&C zijn zij verdeeld. Een aantal afdelingshoofden wil bedrijfsmatiger werken en omarmt daarom P&C. Andere afdelingshoofden vinden veel P&C-instrumenten slechts een extra verantwoordingsinstrument voor het bestuur.

Medewerkers vinden dat zij slecht geïnformeerd zijn en totaal niet betrokken bij het gehele proces. Zij vinden het wel goed om te plannen en te monitoren, maar hebben net als de afdelingshoofden twijfels over het aantal P&C-instrumenten. Ook vinden zij het detailniveau te laag waarop gerapporteerd wordt. Verder vinden zij dat ze geen praktische informatie ontvangen hebben en dat ze onvoldoende geïnformeerd zijn.

Zowel leidinggevenden als medewerkers vinden dat de structuur van P&C goed in elkaar zit, maar er leven wel vragen over het aantal instrumenten en de overlap en werkdruk die daardoor ontstaat. Leidinggevenden vinden dat er een slag is geslagen als het gaat om de inhoud van de P&C-instrumenten, maar vinden dat de instrumenten nog onvoldoende sturingsinformatie bevatten. Ook wordt er in de instrumenten op de verschillende niveaus



(niveau van sectorhoofd, van college en van raad) veel dezelfde informatie opgenomen. Het overbrengen van deze informatie naar verschillende rapportages, zorgt voor veel werk. Medewerkers geven aan dat in de P&C-instrumenten te veel op details gerapporteerd moet worden, wat hen veel tijd kost. Daarnaast zijn de instrumenten dikke boekwerken, waardoor ze moeilijker te hanteren zijn als sturingsinstrument.

Verder wordt het hanteren van formats prettig bevonden, maar zowel leidinggevenden als medewerkers willen graag dat deze vereenvoudigd worden. De ondersteunende afdeling Bestuurs- en Managementondersteuning geeft aan dat de format niet eenduidig gehanteerd wordt en dat ook taalgebruik en detailniveau niet altijd afgestemd is op de doelgroep.

Daarnaast is er nog een aantal onduidelijkheden in het proces. Tussen de sectoren en de afdeling Financiën, binnen sectoren en tussen BMO en Financiën.

#### 4. Hoe kan op basis van de beschrijving en percepties veranderingsproces iets gezegd worden over de kwaliteit van de aanpak?

Hiertoe is het empirisch onderzoek afgezet tegen het theoretisch kader. Door de onderzoeksresultaten te analyseren en af te zetten tegen het theoretisch kader, kunnen er conclusies getrokken worden en aanbevelingen gedaan worden.

#### 5. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor het invoeren van Planning & Control?

Breng allereerst goed in beeld wat het probleem is. Wanneer dit in beeld is, moet de gewenste situatie uitgekristalliseerd worden. Kijk hierbij goed naar wat de gevolgen zijn voor de organisatie, de inrichting en het personeel van de organisatie. Breng in kaart wat er veranderd qua bevoegdheden, verantwoordelijkheden, taken, werkwijzen en (gewenst) gedrag. Pas dan kan er gestart worden met de daadwerkelijke implementatie verandering. Dit betekent dat er dus naast in de inhoud van de verandering (wat willen we) goed gekeken moet worden naar het proces van de verandering (hoe willen we veranderen).

Aangezien bij de verandering, de gehele organisatie in beweging moet komen, is het belangrijk de actoren te betrekken. Wel moet van te voren goed bedacht worden op welke momenten je welke actoren wil betrekken. Wil je ze al betrekken bij het in kaart brengen (analyseren) van de verandering of wil je actoren slechts betrekken bij de uitvoering (hoe worden nieuwe werkwijzen vormgegeven). Dit moet tevens meegenomen worden, wanneer bepaald wordt welke machtsstrategie toegepast wordt.

Het is raadzaam een projectgroep in te stellen van waaruit de verandering gecoördineerd wordt, waarbij één vertegenwoordiger vanuit elke sector (afdeling) aangesteld wordt die verantwoordelijk is voor de communicatie naar zijn achterban. Wanneer er gekozen wordt managementteamleden en afdelingshoofden te laten deelnemen, moet er uitdrukkelijk stilgestaan worden bij de manier van communiceren naar de medewerkers. Het regelmatig uitbrengen van nieuwsbrieven en het organiseren van organisatiebrede bijeenkomsten zijn hiervoor handige middelen. Voorwaarde voor succes is wel dat er praktische informatie opgenomen moet worden, toegespitst op de doelgroep. Naast communicatie, kan via de werkgroep ook de inspraak van actoren geregeld worden. Bijvoorbeeld door het (éénmalig) uitnodigen van medewerkers als methoden ontwikkeld worden waar zij mee gaan werken.

Voor het creëren van draagvlak is het een 'must' dat het management als een blok achter de verandering staat. Zij dit moet uitdragen en haar voorbeeldrol invulling geven. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het slagen van de verandering. Daarnaast is het raadzaam om te analyseren of er bepaalde sectoren of afdelingen zijn die de verandering ondersteunen.

Deze afdelingen en sectoren kunnen dan ook een voorbeeld vervullen en ingezet worden om draagvlak te creëren.

Aangezien afdelingshoofden direct contact hebben met hun medewerkers, kunnen zij een belangrijke rol vervullen bij het herkennen en wegnemen van weerstand van hun medewerkers. Daarnaast kan door toepassing van een combinatie van verschillende instrumenten draagvlak gecreëerd worden, zoals informatievoorziening en trainingen.

Tot slot is het belangrijk achteraf het resultaat te evalueren. Vervolgens kunnen er dan nog acties ondernomen worden om het resultaat te verbeteren. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat 'het resultaat' door verschillende actoren verschillend beoordeeld te worden. Er zal dan een afweging gemaakt moeten worden, wat er al dan niet aangepast wordt. Als er behoefte is aan wijziging van het proces, kan dit bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de inhoud. Goede analyse van het probleem is hierbij weer van groot belang. Aan de hand daarvan kan gekeken wat al dan niet gewijzigd kan of moet worden.

## Bijlage 1 Literatuurlijst

### Literatuur

- Albas, G en Wijsman, E. (1998). Gedrag in organisaties. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Bovens, M.A.P. [etc.] (2001). Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Brondijk, H.J., Crijns, E. & Ass, S. van. (2003). Groeiende behoefte aan stuur- en verantwoordingsinformatie. *Overheidsmanagement, 10, - 251-253*
- Bruijn, D. de (2004) De kunst van het implementeren: slagvaardig veranderen in publieke organisaties. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten, Veld, R in 't (2002). Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming. Schoonhoven: Academic Service.
- Cozijnsen, A.J en Vrakking, W.J. (2003). Handboek Verandermanagement: theorieën en strategieën voor organisatieverandering. Deventer: Kluwer.
- Cozijnsen, A.J. en Vrakking, W.J. (1992). Organisatiediagnose en organisatieverandering. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Ellermeijer, R. Durf te veranderen! (2002). *De lokale overheid, p. 3-4*
- Haastrecht, R. (1995). Kantelen: het realiseren van een organisatie-verandering, een praktische handleiding. Utrecht: Lemma.
- Jonge, J. de. Zin en onzin van sturing & control binnen de overheid(2003). *Een congresreeks over professionalisering van de P&C-functie, p.1-3*
- Kahler, T. (1982). Managing with the Process Communication Model. Arkansas: Little Rock
- Lewin, K. (1951). Field theory in social science: selected theoretical papers. New York: Harper & Row
- Lievers, B. en B.J. Lubberding (2001). Change management. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Meyer, J. (1994). De psychologie van organisatieverandering: eilanden, prinsessen en magiërs. Utrecht: Lemma.
- Spector, B.A. From bogged down to fired up: Inspiring organizational change, in: Sloan Management Review, summer 1989
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1999). Dualisme en lokale democratie. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Steensma, H (red.) (1999). Trends in organisatieverandering. Utrecht: Lemma.

- Vernieuwingsimpuls (2003). Financiële en controleverordeningen, artikel 212, 213 en 213a. Den Haag.
- Zessen, T.L. van (1995). Over inhoud planning & control ontstaat steeds meer consensus. BMI magazine, 7 (7)

### **Lokale bronnen**

- Aanpassing voorstel begeleiding verbetertraject beleids- en beheersinstrumentarium van Ernst & Young, 18 juni 2003
- Besluitenlijsten MT, B&W en gemeenteraad 2003 - 2004
- Coalitieprogramma 2002-2006 en notitie Ambitie en Realiteit, december 2001
- Financiële verordening gemeente Hendrik-Ido-Ambacht, 3 november 2003
- Jaarverslag gemeente Hendrik-Ido-Ambacht, 2003
- Kompas, juni 2004
- Personeelsinfo Meten is weten - Planning & control, juli 2003
- Personeelsinfo P&C, november 2003 en september 2004
- Personeelsinformatiegids 2003
- Plan van Aanpak Hendrik-Ido-Ambacht, juni 2003
- Projectopdracht inrichting P&C-cyclus, mei 2003
- Rapportage verbetertraject beleids- en beheersinstrumentarium van Ernst & Young, oktober 2003.
- Spoorboekje Planning & Control, februari 2004
- Startpresentatie verbetertraject beleids- en beheersinstrumentarium Hendrik-Ido-Ambacht, 24 juni 2003
- Verslag commissie ABA, 25 juni 2003
- Verslag leidinggevendendoverleg, 10 juni 2004
- Verslag Management Team, 15 september 2003
- Verslag raadsvergadering, 11 augustus 2003)
- Verslagen projectgroep P&C van Ernst & Young, juni – augustus 2003
- Verslagen stuurgroep P&C van Ernst & Young, juni – augustus 2003
- Verslagen werkgroep P&C, 2004

- Verslag tweedaagse afdelingsplannen, oktober 2003
- Verslagen werkgroep afdelingsplannen van Ernst & Young, oktober – december 2003
- Verslagen workshops gemeenteraad, college van B&W en Managementteam van Ernst & Young, juni – september 2003
- Voorstel begeleiding verbetertraject beleids- en beheersinstrumentarium Ernst & Young, juni 2003

## Bijlage 2 Interviewvragen

### Vragen aan managementteam / projectleiders

#### REDENEN VOOR INVOERING P&C

1. Wat was de reden voor de invoering van de Planning & Controlcyclus?
2. Was hierover consensus binnen het managementteam?
3. Door wie en aan wie is de reden voor deze invoering bekend gemaakt? Welke informatie is hierbij verstrekt?
4. Hoe is duidelijk gemaakt waarom de huidige situatie niet meer voldeed en wat de nut en noodzaak was van de invoering van Planning & Control?
5. Hoe is duidelijk gemaakt wat de gewenste situatie is en was hierbij ook ruimte voor medewerkers om hierover mee te praten?

#### PROCES

6. Wie zag jij als trekker van het veranderingstraject?
7. Wat vond je van de projectleider van Ernst & Young?
8. Heeft de stuurgroep E&Y aangesproken op rol stuurgroep & op draagvlak creëren wat E&Y ook zou doen?
9. Vind je dat je genoeg betrokken bent bij het proces? Wat vond je van de workhops (waarom-vraag beantwoord?) en van de tweedaagse afdelingsplannen (is er nog een andere tweedaagse geweest)?
10. Is de organisatie qua structuur en/of cultuur veranderd? Waarom, op welke manier en hoe is dit ingevoerd?
11. Zijn bevoegdheden, taken van mensen veranderd?
12. Hoe zijn aan de medewerkers de nieuwe werkwijze, zijn nieuwe taken gecommuniceerd?
13. Stond het gehele management achter het proces? Hoe uitte dit zich? (gaf het management het juiste voorbeeld?)
14. Welke belemmeringen waren er bij het doorvoeren van de veranderingen (geld, tijdsgebrek, druk)?
15. Waren er ook juist bevorderende factoren?
16. Was er veel weerstand tegen de verandering en hoe is hiermee omgegaan? Wat waren de redenen/de oorzaak van de weerstand?
17. Hoe is geprobeerd draagvlak te krijgen voor P&C? Hoe zijn mensen gemotiveerd?
18. Hoe zijn medewerkers getraind, opgeleid?

#### RESULTAAT

19. Wat vind je van het uiteindelijke resultaat, de P&C-cyclus? (waarover (on)tevreden en waarom) Werkt het beter dan voorheen?

## Afdelingshoofden

### REDENEN VOOR INVOERING P&C

1. Is duidelijk gemaakt wat de reden voor de invoering van P&C is? Deel je die redenen? (ben je overtuigd van de noodzaak tot verandering?)
2. Is duidelijk gemaakt waarom het nu niet goed ging, wat er precies veranderd moest worden?
3. Was er ruimte om jouw ideeën hierover kenbaar te maken?

### PROCES

4. Hoe ben je betrokken bij het proces & vind je dat je voldoende betrokken bent bij het proces?
5. Kreeg je via het sectoroverleg informatie over het P&C-traject? Was je voldoende op de hoogte om je medewerkers op de afdeling te informeren? Gebeurde dat ook structureel?
6. Wie zie jij als trekker van P&C?
7. Zijn jouw taken veranderd & is dit goed uitgelegd?
8. Wat vind je van de communicatie over het proces? Wat vond je van theaterbijeenkomst; voldoende info over P&C?
9. Heb je het gevoel dat het management achter P&C staat? Heeft het management voldoende gemotiveerd e.d.?

### RESULTAAT

10. Vind je dat de invoering van P&C geslaagd is? (waarover (on)tevreden, waarom) Werkt het beter dan voorheen?

## Vragen aan medewerkers

### REDENEN VOOR INVOERING P&C

1. Is duidelijk gemaakt wat de reden voor de invoering van P&C is? Deel je die redenen? (ben je overtuigd van de noodzaak tot verandering?)
2. Is duidelijk gemaakt waarom het nu niet goed ging, wat er precies veranderd moest worden?
3. Was er ruimte om jouw ideeën hierover kenbaar te maken?

### PROCES

4. Wie zie jij als trekker van P&C?
5. Hoe ben je betrokken bij het proces & vind je dat je voldoende betrokken bent bij het proces?
6. Wat vind je van de communicatie over het proces? Wat vond je van theaterbijeenkomst; voldoende info over P&C?
7. Heb je het gevoel dat het management achter P&C staat? Heeft het management voldoende gemotiveerd e.d.?
8. Kreeg je via het werkoverleg informatie over het P&C-traject?
9. Zijn jouw taken veranderd & is dit goed uitgelegd?

### RESULTAAT

10. Vind je dat de invoering van P&C geslaagd is? (waarover (on)tevreden, waarom) Werkt het beter dan voorheen?