

“Oude problemen verdwijnen niet met nieuwe harkjes”

**Een casestudie naar het directiemodel
in de gemeenten Maassluis en Epe**



**Ellen Kousbroek
Leiden 2007**

“Oude problemen verdwijnen niet met nieuwe harkjes”

(Citaat uit het Besturings- en Managementconcept (2001:9)
van de gemeente Epe)

Een casestudie naar het directiemodel in de gemeenten Maassluis en Epe

Ellen Kousbroek
Studentnummer 306332
Afstudeerscriptie Bestuurskunde
Master Arbeid, Organisatie en Management
Erasmus Universiteit Rotterdam
Leiden, 7 juni 2007
Eerste lezer: Dr. J.L.M. Hakvoort
Tweede lezer: Dr. M.A. Beukenholdt



Inhoudsopgave

Voorwoord	v
Deel 1. Inleiding	1
1. Inleiding	1
1.1 Probleemanalyse	1
1.2 Probleemstelling	3
1.3 Casus	4
1.4 Theorie	5
1.5 Methoden & technieken	6
1.6 Beperkingen van het onderzoek	6
1.7 Leeswijzer	7
Deel 2: Theoretisch kader	8
2. Maatschappelijke ontwikkelingen in het openbaar bestuur	8
2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen	8
2.1.1 Automatisering en informatisering	8
2.1.2 Individualisering	9
2.1.3 Mondigheid burgers	9
2.1.4 Integraliteit van vraagstukken	10
2.1.5 Internationalisering	10
2.1.6 Complexiteit regelgeving	10
2.1.7 Schaalvergroting	10
2.1.8 Werken in netwerken	10
3. De gemeentelijke organisatie	12
3.1 Nederlandse gemeenten	12
3.2 De geschiedenis van de gemeente	12
3.3 Het bestuur van gemeentelijke organisaties	14
3.4 Dualisering in gemeenten	15
3.5 Van aanbod naar vraag	16
4. Organisatiemodellen	18
4.1 Organisatiemodellen bij gemeenten	18
4.1.1 Secretariemodel	18
4.1.2 Sectormodel	19
4.1.3 Directiemodel	21
4.2 Wat maakt het directiemodel de nieuwe trend in gemeenteland?	22
5. Organisatieverandering	25
5.1 Het veranderproces	25
5.2 Organisatiestructuur	26
5.3 Organisatiecultuur	28
5.4 Geen gemakkelijke opgave	29
6. Integraal management	31
6.1 Aanleiding	31
6.2 Wat is integraal management?	31
6.3 Voorwaarden voor integraal management	32
6.4 Integraal management in gemeentelijke organisatiemodellen	32

Deel 3: Casestudies	34
7. Het directiemodel theoretisch onderzocht	34
8. Methodologische verantwoording	36
8.1 Evaluatieonderzoek	36
8.2 Case studie	37
9 Casestudie I: Het directiemodel in de gemeente Maassluis	38
9.1 De gemeente Maassluis	38
9.2 Wat was de aanleiding voor de invoering van het directiemodel?	38
9.3 Wat zijn de doelstellingen van het directiemodel?	39
9.4 Hoe is de implementatie verlopen?	40
9.5 Hoe is het directiemodel vormgegeven?	42
9.6 Welke eisen stelt het directiemodel aan de competenties van medewerkers?	43
9.7 Wat zijn de resultaten van het directiemodel?	46
9.8 Wat zijn de succesfactoren van het directiemodel?	47
9.9 Wat zijn de verbeterpunten van het directiemodel?	47
10. Casestudie II: Het directiemodel in de gemeente Epe	49
10.1 De gemeente Epe	49
10.2 Wat was de aanleiding voor de invoering van het directiemodel?	49
10.3 Wat zijn de doelstellingen van het directiemodel?	50
10.4 Hoe is de implementatie verlopen?	51
10.5 Hoe is het directiemodel vormgegeven?	52
10.6 Welke eisen stelt het directiemodel aan de competenties van medewerkers ?	56
10.7 Wat zijn de resultaten van het directiemodel?	58
10.8 Wat zijn de succesfactoren van het directiemodel?	60
10.9 Wat zijn de verbeterpunten van het directiemodel?	60
Deel 4: Analyse en conclusie	62
11. Hoe succesvol is het directiemodel?	62
11.1 Welke resultaten heeft het onderzoek opgeleverd?	62
11.1.1 Theoretische inzichten	62
11.1.2 Hypothesen	64
11.2 Hoe succesvol is het directiemodel?	67
11.3 Aanbevelingen	68
11.4 Suggesties voor eventueel verder onderzoek	69
Literatuurlijst	70
Bijlage A: Interviewvragen	72
Bijlage B: Bestudeerde documenten	74
Bijlage C: Lijst met geïnterviewden	75
Bijlage D: Organogram sectormodel Maassluis	76
Bijlage E: Organogram directiemodel Maassluis	78
Bijlage F: Organogram sectormodel in Epe	80
Bijlage G: Organogram directiemodel in Epe	83

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn scriptie dat ik in het kader van de masteropleiding Arbeid, Organisatie en Management aan de Erasmus Universiteit heb geschreven. Toen ik in februari aan het afstudeertraject begon wist ik dat ik iets wou doen met organisatieveranderingen in het openbaar bestuur. De keuze voor een scriptieonderwerp is toen uiteindelijk gevallen op het directiemodel. Ik heb geen spijt gehad van deze keuze, ook na alle tijd die ik er inmiddels ingestoken heb vind ik het nog steeds een interessant onderwerp.

De scriptie is nu afgerond! Ik heb deze scriptie met veel plezier geschreven, maar ben ook wel een beetje opgelucht dat het nu afgerond is. Ik wil dit voorwoord gebruiken om een aantal mensen te bedanken. Bij het departement Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam gaat mijn dank uit naar de heer Hakvoort die mij tijdens het schrijven van deze scriptie heeft begeleid.

Mijn scriptie heb ik geschreven tijdens een stage bij Lysias Advies. Naast het schrijven van mijn scriptie kon ik tijdens mijn stage af en toe ook meekijken hoe het er in de advieswereld aan toe gaat. Bij deze wil ik iedereen van Lysias Advies bedanken voor de leuke en leerzame stageperiode. In het bijzonder wil ik Herman Grootelaar bedanken voor zijn begeleiding bij het schrijven van deze scriptie.

Mijn dank gaat ook uit naar de gemeenten Maassluis en Epe. Ik wil bij deze graag alle mensen bedanken die tijd hebben vrijgemaakt om mij te woord te staan. Dankzij hun medewerking heb ik beter inzicht gekregen in het functioneren van het directiemodel in de praktijk.

Als laatste wil ik mijn vader en mijn zus Mirjam bedanken voor het meelesen en het commentaar en de suggesties die zij mij hebben gegeven en mijn vriend Erik voor de support in de afgelopen maanden.

Leiden, 5 juli 2007

Deel 1. Inleiding

1. Inleiding

1.1 Probleemanalyse

Verskillende structuurmodellen hebben in gemeentelijke organisaties de revue gepasseerd. In de jaren tachtig van de 21^{ste} eeuw was dit het secretariemodel. In de jaren negentig werd dit model opgevolgd door het sectormodel. Het directiemodel lijkt op dit moment 'de' oplossing op het gebied van gemeentelijk management. In deze scriptie wordt gekeken naar het succes van het directiemodel. Om een conclusie te kunnen trekken is het van belang om kennis te hebben genomen van de maatschappelijke ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia afgespeeld hebben in Nederland.

De afgelopen decennia hebben veel veranderingen plaatsgevonden in de samenleving en het openbaar bestuur. De naoorlogse jaren worden gekenmerkt door verzuiling en corporatisme, overkoepelende samenwerking tussen leiders van de verzuilde bevolkingsgroepen, politieke passiviteit van de massa en een hoge graad van politieke stabiliteit. In de jaren zestig begint hier verandering in te komen. Secularisatie, ontzuiling, onthechting, actiegroepen, minder politieke stabiliteit en minder bereidheid onder de kiezers om de volksvertegenwoordigers grote vrijheid te laten zijn kenmerken van deze periode. Vanaf de jaren zeventig zet deze lijn zich geleidelijk door met kenmerken als individualisering, toenemende welvaart, informatisering en toenemende politieke desinteresse (Aardema, 2000). Sommige auteurs, waaronder Huijgevoort (2000), stellen dat de burger minder politieke interesse toont en het primaat van de politiek niet langer erkend wordt. Vastgesteld kan worden dat het vertrouwen van de burger in de politiek in ieder geval afgenomen is in de afgelopen decennia (Otto, 2000). Dit heeft als gevolg dat de rol van de overheid en met name ook de rol van de lokale overheid in toenemende mate ter discussie wordt gesteld. De lage opkomst van verkiezingen en de toenemende kritiek op de overheid dwingt de politiek om een oplossing te vinden. Besturen op hoofdlijnen en resultaatgerichtheid worden genoemd als passende oplossing (Van Huijgevoort, 2000).

Om als overheid goed te kunnen functioneren is het van belang om in te kunnen spelen op veranderingen in en de toenemende complexiteit van de samenleving. De complexiteit van de omgeving heeft ook gevolgen voor de organisaties die in die omgeving moeten functioneren. Zo zijn gemeenten complexe organisaties omdat ze in de eerste plaats een afspiegeling zijn van de Nederlandse (complexe) samenleving. Doordat maatschappelijke ontwikkelingen constant aan wijzigingen onderhevig zijn, veranderen ook de eisen die aan gemeenten worden gesteld. Gemeenten zijn ook complex omdat ze een omvangrijk en veelsoortig takenpakket hebben en daarnaast een politieke aansturing kennen. Dit heeft als gevolg dat de beschouwingen en aanbevelingen omtrent het functioneren van Nederlandse gemeenten voldoende ruimdenkend, pluriform en bescheiden horen te zijn. Daarnaast worden gemeenten geacht om dynamisch te zijn. Als organisatie staan ze namelijk dicht bij de maatschappij en moeten voortdurend kunnen reageren op de wensen en behoeften van de burgers (Aardema, 2000).

Een meer bedrijfsmatige manier van werken wordt binnen gemeenten gezien als een noodzakelijke ontwikkeling om goed te kunnen functioneren. Tegelijkertijd met het bedrijfsmatiger werken is in de meeste gemeenten het sectormodel ingevoerd. Inmiddels zijn er naast de behoefte om bedrijfsmatiger te gaan werken ook andere trends en ontwikkelingen bij gemeenten waar te nemen. De behoeften om bedrijfsmatiger te gaan werken is verbreed met andere behoeften zoals een omgevings- en burgergerichte cultuur en gedragskenmerken en een hierop aansluitende structuurinrichting en bedrijfsvoering (Aardema, 2000). De ontwikkeling van een productgerichte structuur (sectormodel) naar een burgergerichte structuur (directiemodel) die in veel gemeenten waar te nemen is sluit bij deze behoeften aan (Aardema, 2000, Hiemstra en Boelens, 2002).

Het directiemodel komt tegemoet aan de roep om meer integraliteit, interactiviteit en horizontalisering. Deze ontwikkeling brengt de noodzaak mee om samen te werken en te netwerken, dwars door de vertrouwde grenzen van organisaties heen (Aardema, 2000). In 2003 was 15 procent van de Nederlandse gemeenten overgestapt¹ op het directiemodel en een nog onbekend percentage was bezig met de voorbereiding hiertoe. Aangenomen kan worden dat nu in 2007 het percentage dat overgestapt is op het directiemodel is toegenomen ten opzichte van 2003.

Maatschappelijke ontwikkelingen en het huidige functioneren dwingen gemeenten om kritisch te kijken naar hun organisatie. Het sectormodel blijkt in de praktijk niet altijd te volstaan. Een reorganisatie lijkt soms onvermijdelijk. Hiemstra en Boelens (2002) geven een aantal knelpunten die bij veel gemeenten aanleiding zijn voor het reorganiseren van de huidige organisatiestructuur naar het directiemodel. De knelpunten die zij noemen zijn:

- Verkokering tussen de beleidsterreinen
- Organisatie en bestuur hebben onvoldoende oriëntatie op de buitenwereld
- Dienstverlenende taken worden te gefragmenteerd aangeboden en zijn van onvoldoende kwalitatief niveau
- Het strategisch niveau van de gemeenten is te laag
- Het succes van het wijkgerichte werken vindt onvoldoende doorwerking in de organisatie en dient beter verankerd te worden
- De kwaliteit en flexibiliteit van de interne dienstverlening is onder de maat

Zowel het sectormodel als het directiemodel past in de managementstroming New Public Management. "Het New public Management (NPM) moet niet als een duidelijk gedefinieerde en afgebakende benadering van publiek management worden gezien, maar als een verzameling van inzichten, modellen en vooral praktijken die tot doel heeft publieke organisaties *resultaatgericht, gecoördineerder en efficiënter te laten werken*", als Noordegraaf (2004; 86). Ferlie et al. maakt onderscheid tussen vier verschillende soorten New Public Management, *efficiency drive, downsizing & decentralization, in search of excellence* en *public service orientation*.

Efficiency drive en *downsizing & decentralization* komen duidelijk naar voren in het sectormodel. Het sectormodel is gelijktijdig ingevoerd met de opkomst van bedrijfsmatig werken (Aardema, 2000). Een meer bedrijfsmatige manier van werken werd binnen de gemeenten gezien als een noodzakelijke ontwikkeling om goed te kunnen blijven functioneren. Het ontwikkelen van Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI) heeft in

¹ <http://www.gemeentebanen.nl>, laatst bezocht op 05-02-2007

veel gemeenten een belangrijke rol gespeeld in de uitvoering van het bedrijfsmatig werken. Productenbegroting, resultaatverantwoordelijkheid, budgettering en prestatie-indicatoren zijn hierbij de centrale begrippen (Aardema, 1998).

Het bedrijfsmatig werken legt meer nadruk op efficiency en effectiviteit. Dit sluit aan bij wat Ferlie et al. (1996) *efficiency drive* noemt. Belangrijk kenmerk van het sectormodel is ook de sterke decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Hiermee wordt al een begin gemaakt met wat Ferlie et al. (1996) beschrijft als *downsizing & decentralisation*. Daar waar mogelijk moeten verantwoordelijkheden lager in de organisatie doorgespeeld worden.

In het directiemodel wordt *downsizing & decentralisation* nog verder doorgevoerd. Het aantal afdelingen wordt teruggebracht tot een kleiner aantal afdelingen en uitvoerend werk wordt waar mogelijk uitbesteed, verzelfstandigd of onder gebracht in *shared services*. Bij het directiemodel wordt er niet alleen gekeken naar instrumenten, structuren en producten, maar is er ook aandacht voor leiderschapsstijlen, samenwerking, communicatie en cultuurpatronen. Aardema (2005a) noemt de nadruk op het versterken van de leidinggevende kwaliteiten van de directieleden en afdelingmanagers als centraal punt in de overstap van het sectormodel naar het directiemodel. Deze ontwikkeling sluit aan bij de derde soort van New Public Management die Ferlie et al. (1996) onderscheidt, namelijk *in search of excellence*.

Daarnaast bestaat er in het directiemodel ook meer aandacht voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Externe oriëntatie, flexibiliteit en slagvaardigheid en meer integraliteit moeten de kwaliteit van de publieke dienstverlening verhogen. Ferlie et al. (1996) noemt dit *Public Service Orientation*.

Zowel het sectormodel als het directiemodel passen in het New Public Management. *Efficiency drive* en *downsizing & decentralization* zijn twee soorten van New Public Management die duidelijk naar voren komen in het sectormodel. Wederom *downsizing & decentralization*, maar ook *in search of excellence* en *Public Service Orientation* komen duidelijk naar voren in het directiemodel.

Op papier lijkt het directiemodel een aantal grote voordelen te hebben ten opzichte van de voorgaande modellen. De vraag die hierbij gesteld kan worden is in hoeverre deze voordelen in de praktijk ook tot uiting komen. Hierin ligt dan ook de relevantie van dit onderzoek. Een aantal gemeenten is inmiddels overgestapt op het directiemodel of is bezig met de voorbereidingen voor de invoering van dit model. Het directiemodel lijkt in gemeenten de trend voor de komende jaren. Cruciaal is hierbij of het directiemodel ook echt de oplossing vormt voor de problemen waarvoor het directiemodel als oplossing wordt gezien. Met andere woorden, functioneren gemeenten die het directiemodel ingevoerd hebben beter dan gemeenten die nog werken volgens het sectormodel? Deze vraag vormt de empirische puzzel van deze scriptie. De structuur kan wel ideaal lijken, maar wat zijn de valkuilen die de invoering van het directiemodel met zich meebrengt en welke verbeteringen kunnen er eventueel in dit model gemaakt worden?

1.2 Probleemstelling

Het doel van het onderzoek is het evalueren van het directiemodel in gemeenten. Hierbij wordt aandacht besteed aan de verwachtingen die de invoering van het directiemodel met zich mee brengt, in hoeverre die verwachtingen in de praktijk ook uitgekomen zijn

en hoe het veranderproces verlopen is. De uitkomst van dit onderzoek moet meer duidelijkheid bieden omtrent de vraag of de invoering van het directiemodel in de praktijk een succesvolle reorganisatie is. Voor gemeenten die nog niet overgestapt zijn op het directiemodel moet de uitkomst antwoord geven op de vraag of zij ook deze stap moeten maken.

Het onderzoek is in het begin vooral descriptief van aard, een groot deel zal namelijk gewijd zijn aan een beschrijving van het directiemodel, de invoering daarvan bij gemeenten en alle theoretische inzichten die hierbij van toepassing zijn. Onderzoek bij gemeenten die het directiemodel inmiddels ingevoerd hebben moet meer kennis en inzicht bieden over het functioneren van het directiemodel in de praktijk. Daarnaast is het onderzoek ook evaluerend en prescriptief. Het onderzoek is evaluerend, omdat er gekeken wordt in hoeverre het directiemodel in de praktijk voldoet aan de verwachtingen en doelstellingen die ten grondslag liggen aan het directiemodel. Het onderzoek is prescriptief, omdat er aandacht besteed wordt aan de punten waarop het directiemodel eventueel nog verbeterd kan worden.

Onderzoeksvraag:

De overstap op het directiemodel in gemeenten lijkt een trend te zijn, maar in hoeverre kan de invoering van het directiemodel in gemeenten als een succesvolle verandering beschouwd worden?

Deelvragen:

- Welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben een rol gespeeld in de overtuiging dat structuurveranderingen in gemeenten noodzakelijk zijn?
- Wat zijn de belangrijkste structuurmodellen die zich de afgelopen decennia in gemeentelijke organisaties hebben voorgedaan en wat houden deze modellen in?
- Welke doelstellingen en verwachtingen liggen ten grondslag aan de invoering van het directiemodel bij gemeenten?
- Welke factoren zijn van belang voor een goed functionerend directiemodel en in hoeverre is hier in de praktijk aandacht aan geschonken?
- In hoeverre heeft het directiemodel in de praktijk voldaan aan de doelstellingen en verwachtingen die er waren bij de invoering van het directiemodel?
- Wat zijn de eventuele verbeterpunten met betrekking tot het directiemodel?

1.3 Casus

Als onderzoeksmethoden is er gekozen voor een casestudie. Twee gemeenten die in de afgelopen jaren een structuurverandering hebben doorgevoerd zijn bereid om mee te werken aan dit onderzoek. Deze twee gemeenten zijn Maassluis en Epe.

Maassluis wordt op de website² omschreven als “Eerste stad aan de waterweg”. Met de 32.942 inwoners (Gemeente atlas, 2005) behoort de gemeente Maassluis tot een middelgrote gemeente. De gemeente Maassluis ligt in de provincie Zuid-Holland, in de nabijheid van de steden Schiedam en Rotterdam. De gemeente Maassluis is in 2004 overgestapt op het directiemodel.

² <http://www.maassluis.nl>, bezocht op 28-01-2007

De gemeente Epe behoort met haar 33.108 inwoners (Gemeente op maat, Epe, 2005), net als Maassluis, tot een middelgrote gemeente. De gemeente Epe ligt in de driehoek Zwolle-Apeldoorn-Deventer en behoort tot de provincie Gelderland. Ook de gemeente Epe heeft een structuurverandering doorgevoerd en is in 2003 overgestapt op het directiemodel.

Beide gemeenten zijn bij hun organisatieverandering begeleid door het adviesbureau Lysias.

1.4 Theorie

Om de onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden wordt er de nodige aandacht besteed aan de verschillende theoretische perspectieven die van toepassing zijn op het directiemodel. De volgende onderwerpen zullen hierbij behandeld worden:

- **Maatschappelijke ontwikkelingen**
De afgelopen decennia hebben veel ontwikkelingen plaatsgevonden in de maatschappij die invloed hebben gehad op het openbaar bestuur. In deze scriptie wordt aandacht besteed aan deze algemeen maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast wordt er ook gekeken naar de ontwikkelingen die zich voor hebben gedaan in gemeenten. Kennis van deze ontwikkelingen is noodzakelijk om te begrijpen wat er allemaal speelt in gemeenten en waarom het directiemodel een trend lijkt te zijn.
- **Gemeentelijke organisaties**
Door de jaren heen is er het nodige veranderd in de Nederlandse gemeente. In deze scriptie wordt aandacht besteed aan de geschiedenis van gemeenten, het bestuur van gemeenten, de Wet Dualisering Gemeentebestuur en de roep om vraaggericht werken.
- **Structuurmodellen**
Verschillende structuurmodellen hebben de afgelopen decennia in gemeenten de revue gepasseerd. Zo stond in de jaren tachtig van de twintigste eeuw het secretariemodel centraal, in de jaren negentig was dit het sectormodel. Tegenwoordig stappen steeds meer gemeenten over op het directiemodel (Aardema, 2005b). Wat is precies het verschil tussen deze modellen? Hierover zijn de nodige artikelen geschreven (Aardema, 2005, Van Iperen en Otto, 2003, Hiemstra en Boelens, 2002).
- **Organisatieverandering**
De invoering van het directiemodel betreft een organisatieverandering. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is of het directiemodel een succesvolle verandering is. Om deze vraag te beantwoorden zal er aandacht besteed worden aan de theoretisch inzichten rondom organisatieveranderingen
- **Integraal management**
Vanaf het begin van de jaren negentig krijgt het begrip integraal management steeds meer aandacht en vormt het een onderdeel van veel reorganisaties bij de overheid. Opvallend is echter dat een toelichting of definiëring van het begrip integraal management vaak ontbreekt (Huijgenvoort, 2000). Integraal werken in

het 'gekantelde model' zou moeten leiden tot minder verkokering tussen de verschillende beleidsterreinen (Aardema, 2005b). Het directiemodel zou deze verandering teweeg moeten brengen.

1.5 Methoden & technieken

Het doel van deze scriptie is het evalueren van het directiemodel bij twee gemeenten in Nederland. Hierbij zal gekeken worden naar de verwachtingen die men van te voren had, in hoeverre die in de praktijk zijn uitgekomen en hoe het veranderproces verlopen is. Daarnaast zal er ingegaan worden op de factoren die het succes van het directiemodel bepalen en zal er gekeken worden of, en zo ja op welke manier, er verbeteringen gemaakt kunnen worden. Om dit onderzoek uit te voeren zal er een evaluatieonderzoek gedaan worden. Dit onderzoek zal kwalitatief zijn en een toegepast karakter hebben.

Als onderzoeksmethoden is er gekozen voor een evaluatieonderzoek met behulp van twee case studies. De case studies zullen uitgevoerd worden in twee gemeenten die in de afgelopen jaren het directiemodel ingevoerd hebben. Deze twee gemeenten zijn Maassluis en Epe.

Naast de al bestaande theoretische inzichten over het directiemodel zullen de twee case studies meer informatie over het directiemodel in de praktijk verschaffen. Het verzamelen van de data zal op twee manieren gebeuren. Enerzijds zal er een documentanalyse gedaan worden. Dit dient vooral inzicht te geven in de noodzaak en de doelstellingen van het directiemodel in de desbetreffende gemeente. Anderzijds maakt het afnemen van interviews een belangrijk onderdeel uit van het verzamelen van data. Het afnemen van interviews zal bijdragen tot meer kennis en inzicht over de invoering en het functioneren van het directiemodel in de praktijk.

1.6 Beperkingen van het onderzoek

Het resultaat van dit onderzoek kent een aantal beperkingen. Gezien de beperkte tijd die voor deze scriptie beschikbaar is gesteld valt hier niet aan te ontkomen. Allereerst wordt in dit onderzoek maar gebruik gemaakt van twee casestudies. Dit heeft als gevolg dat de resultaten van dit onderzoek een indicatie geven, maar niet leiden tot generaliserende uitspraken over het succes van het directiemodel. Daarnaast zijn de conclusies van dit onderzoek gebaseerd op informatie van twee middelgrote gemeenten. Het is niet uitgesloten dat onderzoek bij gemeenten met een grotere of kleinere omvang tot andere resultaten had geleid. Beide gemeenten zijn overgestapt van het sectorenmodel naar het directiemodel. Hoewel deze scriptie in het theoretische deel zowel het sectormodel als het directiemodel behandelt, zal het empirische deel gericht zijn op het directiemodel. Bij dit onderzoek is namelijk geen gemeente betrokken die nog functioneert in een sectorenmodel. Ondanks deze beperkingen kunnen de resultaten van dit onderzoek een bijdrage leveren aan meer kennis over het directiemodel. De meerwaarde van dit onderzoek zit in de kennis over het functioneren van het directiemodel in de praktijk en de lessen die andere (vergelijkbare) gemeenten hier uit kunnen trekken. Daarnaast kan dit onderzoek wellicht een opstap bieden naar een grootschaliger onderzoek over het directiemodel.

1.7 Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk vormt het eerste deel van deze scriptie. De scriptie bestaat in totaal uit vier delen. In het tweede deel zal ingegaan worden op de theoretische inzichten die op het onderwerp van deze scriptie van toepassing zijn. Het empirische gedeelte van de scriptie komt in het derde deel aan de orde. Deel vier vormt de afsluiting van deze scriptie en gaat over de analyse en conclusies die uit het onderzoek volgen.

Deel 2: Theoretisch kader

2. Maatschappelijke ontwikkelingen in het openbaar bestuur

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Het openbaar bestuur wordt steeds meer geconfronteerd met maatschappelijke ontwikkelingen die ervoor zorgen dat er andere eisen worden gesteld aan het openbaar bestuur. In dit hoofdstuk worden een aantal van deze maatschappelijke ontwikkelingen behandeld. Dit overzicht is niet uitputtend, maar deze ontwikkelingen hebben zonder twijfel een belangrijke bijdrage geleverd aan de veranderingen in het openbaar bestuur. Kennis van deze ontwikkelingen is noodzakelijk om te begrijpen wat er allemaal speelt in gemeenten en waarom het directiemodel een trend lijkt te zijn.

Allereerst moet er duidelijkheid komen over het begrip de overheid. 'De overheid' is een veel gebruikte term, maar bestaat in de praktijk niet. "De overheid is een ondoorzichtig web van mensen en hun samenwerkingsvormen" (Aardema, 2005: 62). Door het ontstaan van dit web is het voortbestaan van gemeentelijke organisaties niet langer vanzelfsprekend. Gemeenten dienen daarom eens goed stil te staan bij hun organisatievorm. Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen als gevolg hebben dat reorganisaties onvermijdelijk zijn om te kunnen voldoen aan de huidige eisen die aan de organisatie gesteld worden. In tabel 1 staan de maatschappelijke ontwikkelingen en de mate van invloed die deze hebben op het functioneren van gemeentelijke organisaties. Deze maatschappelijke ontwikkelingen kunnen gezien hun mate van invloed beschouwd worden als de belangrijke maatschappelijke ontwikkeling en zullen hieronder nader besproken worden.

Maatschappelijke ontwikkelingen	Mate van invloed op functioneren gemeentelijke organisatie
Automatisering en informatisering	86%
Integraliteit van vraagstukken	80%
Mondigheid burgers	79%
Complexiteit regelgeving	74%
Individualisering	58%
Werken in netwerken	53%
Schaalvergroting	50%
Internationalisering	10%

Tabel 1: De invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op het functioneren van gemeentelijke organisaties (Kerkhoff, Grootelaar en Wielinga, 1999: 12)

2.1.1 Automatisering en informatisering

Informatie- en communicatietechnologie (ICT) speelt een steeds dominantere rol in onze samenleving. Ontwikkelingen op het gebied van ICT beïnvloeden ook steeds meer de gang van zaken in het openbaar bestuur. Toenemende automatisering zorgt ervoor dat steeds meer handwerk overgenomen kan worden door technologie. Onder informatisering wordt verstaan de inzet van ICT ter ondersteuning van de

informatiefunctie van een gemeentelijke organisatie (Lips, Bekkers en Zuurmond, 2005). Automatisering en informatisering kunnen bijdragen aan een hogere efficiency.

De toenemende mate van automatisering en informatisering leiden tot een samenleving die ook wel gekenmerkt kan worden als een informatiesamenleving. Een informatiesamenleving kan gedefinieerd worden als “een samenleving waarin informatie, communicatie, digitale netwerken en globalisering een cruciale rol spelen” (Lips, in Lips, Bekkers en Zuurmond, 2005: 109). Dit uit zich in een maatschappij waarin relaties niet langer uitsluitend georganiseerd zijn op basis van materiële goederen, maar vooral op basis van kennis en informatie. Het einde van deze ontwikkeling lijkt nog niet in zicht. Volgens Castells bevindt onze maatschappij zich nog in de *learning curve*. Nieuwe ICT-ontwikkelingen blijven zich aandienen en zullen voor een veranderende maatschappij blijven zorgen waarop de overheid dient in te spelen (Lips, Bekkers en Zuurmond, 2005).

De ontwikkeling van toenemende automatisering en informatisering heeft een belangrijke invloed op het functioneren van gemeentelijke organisaties. Om als gemeente goed te kunnen blijven functioneren is het belangrijk om op de hoogte te zijn van de digitale ontwikkelingen en hier zo actief mogelijk op in te spelen (Aardema, 2000). De ontwikkeling naar Elektronische Gemeenten is op dit moment een actueel vraagstuk.

2.1.2 Individualisering

De ontzuiling van Nederland heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van een meer geïndividualiseerde maatschappij. De maatschappelijke oriëntatie van burgers wordt niet langer uitsluitend bepaald door de ideologisch gekleurde maatschappelijke verbanden waar de burger deel van uitmaakt. Burgers laten zich steeds meer leiden door hun eigen behoeften en voorkeuren (Lips, Bekkers en Zuurmond, 2005). De ontwikkeling heeft als consequentie dat de overheid steeds meer rekening dient te houden met de verschillende behoeften en voorkeuren die in de maatschappij aanwezig zijn. De overheid moet zich niet zozeer richten op het aanbod, maar meer op wat er vanuit de maatschappij gevraagd wordt. De “logica van de burger” (Aardema, 2005a: 12) dient centraal te staan in het openbaar bestuur. Dit zorgt ervoor dat de overheid zich bevindt in een “overgang van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding” (Straathof en Van Dijk, 2003: 17). De burger wil steeds meer betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding.

2.1.3 Mondigheid burgers

Individualisering en toenemende mondigheid van de burger zijn maatschappelijk ontwikkelingen die met elkaar in verband staan. De geïndividualiseerde burger spreekt zich, eventueel met behulp van de media, uit en laat zo horen wat hij of zij vindt. Technologische ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat informatie steeds makkelijk te verkrijgen is en bieden nieuwe mogelijkheden voor burgers om zich te groeperen. Hierbij kan gedacht worden aan de opkomst van televisie, internet en email (Straathof en Van Dijk, 2003). De toenemende mondigheid wordt ook beïnvloed door het feit dat de moderne burger vaak hoger opgeleid is dan voorheen (Noordegraaf, 2004).

Gemeenten hebben in de afgelopen jaren de mondigheid van de burgers bevorderd door intensieve betrokkenheid bij de besluitvorming te stimuleren. In eerste instantie kregen de burgers inspraak die vanaf de jaren zestig ook wettelijk vastgelegd werd en

daarna werden allerlei vormen van interactie en participatie ontwikkeld om de burger te betrekken bij de besluitvorming (Huijgevoort, 2000).

2.1.4 Integraliteit van vraagstukken

Steeds meer maatschappelijke problemen vragen om een integrale aanpak. Dit houdt in dat maatschappelijke problemen niet langer als losse vraagstukken worden gezien maar in samenhang met elkaar aangepakt worden. Veel vraagstukken hebben een integrale aanpak nodig om succesvol opgelost te kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is de milieuproblematiek. Samenhang in beleid is noodzakelijk om dit vraagstuk goed op te lossen. Integraal management heeft bij de overheid in de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekregen. Bij een integrale aanpak van maatschappelijke problemen gaat het echter niet altijd om integraliteit binnen de overheid, maar ook om samenwerking met partijen in haar omgeving. Het maatschappelijk middenveld speelt vaak een grote rol bij de aanpak van maatschappelijke problemen.

2.1.5 Internationalisering

De wereld lijkt zich te ontwikkelen tot een *global village* waarbij grenzen steeds meer vervagen. Nieuwe technologische ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de afstanden zijn vervaagd en de wereld als het ware één groot dorp is geworden. De wereld, en op dit moment ook Europa in het bijzonder, maken in toenemende mate deel uit van de context waarin gemeenten functioneren (Aardema, 2000). Steeds meer maatschappelijke problemen reiken verder dan de Nederlandse grens en vragen dus om een internationale aanpak.

2.1.6 Complexiteit regelgeving

Maatschappelijke ontwikkeling zorgen ervoor dat de samenleving steeds complexere vormen aanneemt. De overheid probeert haar burgers steeds meer als klanten te benaderen en maatwerk te leveren om zo aan de behoeften en voorkeuren van de burgers te voldoen. Dit heeft als gevolg dat de regelgeving steeds complexer wordt. Het feit dat de overheid steeds meer werkt in netwerkvormen en de toenemende internationalisering heeft als gevolg dat er met meer en meer factoren rekening moet worden gehouden bij het maken van wet- en regelgeving.

2.1.7 Schaalvergroting

Internationalisering en de daaraan gerelateerde gevolgen zoals grensvervaging hebben mede bijgedragen tot maatschappelijke en bestuurlijke schaalvergroting. Ook in gemeentelijke organisaties speelt schaalvergroting een rol. De gemeentelijke schaalvergroting is nodig omdat de opgaven waar gemeenten in sommige gevallen voor komen te staan de schaal van gemeenten te boven kunnen gaan. Vraagstukken omtrent criminaliteit, economische ontwikkeling en infrastructuur zijn vaak niet op te lossen binnen nationale grenzen, laat staan binnen gemeentegrenzen (Fraanje, 2006). Op dit moment valt een trend van gemeentelijke herindeling waar te nemen. Steeds meer gemeenten worden samengevoegd om op deze manier een efficiëntere werkwijze tot stand te brengen.

2.1.8 Werken in netwerken

Strikt vastliggende organisatiestructuren verliezen aan populariteit. De netwerkgorganisatie is in opkomst. Aardema (2000: 158) noemt "openheid, flexibiliteit,

externe gerichtheid, samenwerking tussen interne en externe netwerken” kenmerken van een netwerkorganisatie. Uitgangspunt is dat er een permanente wisselwerking bestaat tussen de organisatie als geheel en de omgeving waarin de organisatie functioneert. Een organisatie tracht haar doelstellingen te bereiken in een arena waar meerdere partijen een rol spelen. De overheid is niet de enige actor die bij besluitvorming betrokken is. Om deze reden bestaat er een onlosmakend verband tussen de overheidsorganisatie en de omgeving waarin deze functioneert.

Werken in netwerken heeft als voordeel dat het een positievere uitwerking kan hebben op de dienstverlening naar de burgers toe. Dit positieve effect wordt veroorzaakt door het feit dat organisaties met elkaar samenwerken zodat er een elkaar aansluitende keten van dienstverlening ontstaat. Voorwaarden voor werken in netwerken is wel dat men erin slaagt om relevante informatie op transparante wijze te delen en te ontsluiten (Aardema, 2000).

In dit hoofdstuk is ingegaan op een aantal belangrijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de veranderingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in het openbaar bestuur. Ook gemeenten hebben te maken met deze maatschappelijke ontwikkelingen. “De omgeving van gemeenten is in beweging en verandert” (Kerkhoff, Grootelaar en Wielinga, 1999: 7). Zij dienen in te spelen op de ontwikkelingen van de afgelopen jaren en na te denken over de ontwikkelingen die de komende jaren gaan komen. Het volgende hoofdstuk zal ingaan op de geschiedenis, de organisatie en de trends binnen gemeenten.

3. De gemeentelijke organisatie

3.1 Nederlandse gemeenten

Het Nederlandse staatsbestel in een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit houdt het volgende in “dat er sprake is van een staat maar dat er naast het centrale gezag delen van overheidsbemoeyenis worden overgelaten aan relatief onafhankelijk van de centrale overheid functionerende lichamen” (Hiemstra, 1999: 44). Voor gemeenten betekent dit dat zij een bepaalde mate van autonomie hebben en er daarnaast sprake is van medebewind. Dit houdt in dat “zij enerzijds autonoom zijn om hun eigen huishouding te voeren, maar dat zij anderzijds medewerking moeten verlenen aan de uitvoering van hogere regelingen” (Hiemstra, 1999: 43).

De gemeente is de overheid waar de burger het meest direct contact mee heeft. Het begrip gemeente zal dan waarschijnlijk ook voor niemand onbekend zijn. Om verdere verwarring te voorkomen zal hieronder aandacht besteed worden aan wat volgens Derksen en Schaap (2004) de kenmerken van een gemeente zijn. Alleen een gemeente voldoet aan al deze zes kenmerken.

- De gemeente heeft jurisdictie over een specifiek gebied. Dit betekent dat een gemeente binnen haar eigen grenzen beschikt over publiekrechtelijke bevoegdheden die gelden voor alle inwoners van de desbetreffende gemeente.
- Een gemeente is ondergeschikt aan de provincie en het rijk.
- Het bestuur van een gemeente is democratisch gelegitimeerd. Dit betekent dat de burgers door middel van verkiezingen hun eigen gemeentebestuur kunnen kiezen.
- De gemeente heeft het recht om belastingen te heffen.
- De gemeente heeft een open huishouding. Dit houdt in dat het takenpakket van een gemeente in principe onbeperkt is.
- De gemeente vormt de laatste schakel tussen de overheid en de burger.

3.2 De geschiedenis van de gemeente

Voordat er verder in zal worden gegaan op het functioneren van gemeenten zal hier eerst een beknopt overzicht worden gegeven van de geschiedenis van de Nederlandse gemeenten aan de hand van Korringa en van der Molen (2005). Tot ongeveer twee eeuwen geleden bestonden er in Nederland nog geen gemeenten. In eerste instantie bestond in Nederland alleen het verschil tussen steden en platteland. Het begrip gemeente dateert uit 1798 en had een zuiver administratieve functie. Hier kwam met de Staatsregeling van 1801 tijdelijk verandering in. Gemeenten werden met de invoering van deze regeling voor het eerst erkend als lokale zelfstandigheid. Nadat de Bataafse Republiek werd vervangen door het Koninkrijk Holland werd in 1807 onder koning Lodewijk Napoleon de inrichting van gemeentelijke besturen vastgelegd. Zo werd begonnen met de eerste metingen om het grondeigendom in kaart te brengen in het zogenoemde Hollandse Kadaster. Hiermee werd de basis gelegd voor de eerste Gemeentewet.

Na de inlijving van het Koninkrijk Holland bij het Franse Keizerrijk, onder leiding van Napoleon Bonaparte in 1810, werd de zelfstandigheid van gemeenten weer aanzienlijk verkleind. Wel werd tussen 1811 en 1813 gewerkt aan de opzet van een nieuw kadaster naar Frans model. Napoleon vond het Hollandse Kadaster niet goed genoeg. Als

Nederland in 1813 weer een onafhankelijk land wordt komen de werkzaamheden aan het kadaster stil te liggen, maar in 1816 geeft koning Willem I opdracht om ze ter hervatten. Hij heeft geld nodig en besluit naar Frans voorbeeld een grondbelasting in te voeren. Uiteindelijk zorgt hij ervoor dat per 1 januari 1832 de eerste officiële territoriale afbakening van gemeentegrenzen op basis van het Kadaster plaats vindt.

Johan Rudolf Thorbecke speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van gemeentelijke organisaties. In 1851 ontwierp Thorbecke een nieuwe Gemeentewet die de samenstelling, inrichting en bevoegdheden van de gemeentebesturen regelde. Steden, districten en dorpen werden vervangen door een uniforme categorie, namelijk gemeenten.

Vanaf 1870 trad er een verandering op in de taakstelling van de gemeenten (Derksen en Schaap, 2004). Snelle bevolkingsgroei, industrialisatie, urbanisatie en de slechte gezondheidstoestand van de bevolking waren hiervan de oorzaak. Gemeenten vervulden vanaf 1870 een voortrekkersrol in de opbouw van de verzorgingsstaat. Op advies van artsen gingen gemeenten zich bezighouden met activiteiten als het keuren van waren, het verwijderen van huisvuil en het bestrijden van drankmisbruik. Ook gingen gemeenten zich in belangrijker mate bemoeien met werklozen- en armenzorg, arbeidstoezicht, woningbouw en onderwijs.

Tot 1930 was er sprake van een bloeiperiode van de Nederlandse gemeenten. Vanaf 1930 tot 1980 was er steeds meer sprake van centralisatie. Veel taken werden overgeheveld naar het Rijk. De gemeenten bleef vaak verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en op die manier raakten Rijk en gemeenten met elkaar vervlochten.

Een belangrijk moment in de ontwikkeling van gemeentelijke organisaties is de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening uit 1966. Door de versnelling van het verstedelijkingsproces van Nederland stond de gemeente niet langer in het middelpunt van de belangstelling. De focus verschoof naar ruimtelijke ordening en problematiek van grote gemeenten, stedelijke agglomeraties en gewesten.

Vanaf 1980 werd de centralisatie vervangen door decentralisatie. Ook werd begin jaren tachtig het aantal bestuurslagen ingedikt tot de drie lagen die we nu kennen; het Rijk, provincies en gemeenten. De gewestvorming kwam daarbij te vervallen. In diezelfde periode werd de herindeling van gemeenten doorgevoerd. De laatste Gemeentewet dateert van 14 februari 1992. Het idee hierachter was dat schaalvergroting zou leiden tot versterking van lokale bestuurslaag. Veel kleine gemeenten zijn inmiddels samengevoegd of opgegaan in grotere gemeenten. Op 1 januari 2007 telde Nederland 443 gemeenten. Dit is een aanzienlijke vermindering ten opzicht van bijvoorbeeld 1851, het moment waarop de Gemeentewet van kracht ging. In 1851 waren er maar liefst 1209 gemeenten in Nederland. Sindsdien is het aantal gemeenten in Nederland afgenomen, maar bijvoorbeeld in 1960 telde Nederland toch nog altijd 994 gemeenten³.

Het takenpakket van de gemeenten is door tijd heen aan verandering onderhevig geweest. Het groeiende takenpakket heeft als gevolg dat er meer behoefte is aan integratie en coördinatie. Verschillende organisatie modellen hebben door de jaren heen als taak gehad tegemoet te komen aan deze behoeften.

³ www.decentraalbestuur.nl , laatst bezocht op 14-03-2007

3.3 Het bestuur van gemeentelijke organisaties

Hierboven is heel beknopt een overzicht gegeven van de geschiedenis van gemeentelijk organisaties. Hier zal verder in worden gegaan op het bestuur van een gemeentelijke organisatie. De gemeenten worden bestuurd door een gemeentebestuur. Het gemeentebestuur bestaat uit drie delen met elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden. Deze drie delen zijn de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester (Korringa en van der Molen, 2005).

De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan van de gemeenten en heeft in het duale stelsel drie hoofdtaken (Korringa en van der Molen, 2005):

- **Volksvertegenwoordiger**
De leden van de gemeenteraad worden eens in de vier jaren gekozen door de inwoners van de gemeenten.
- **Kadersteller**
De raad stelt de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten vast van het te voeren beleid. Hierbij kan de gemeenteraad gebruik maken van twee instrumenten, regelgeving en het budgetrecht. Elke gemeente kan haar eigen regels vaststellen, mits deze passen in het kader van nationale wetgeving. Daarnaast kan de gemeenteraad de programmabegroting vaststellen doordat zij het budgetrecht heeft.
- **Controleur**
De gemeenteraad is de controleur van het college. Zij kan deze ter verantwoording roepen en vragen om inzage in de lopende zaken en om toelichting op de beleidsresultaten.

Daarnaast behandelen Korringa en van der Meulen (2005) nog een aantal onderdelen die niet zozeer onderdeel uitmaken van de gemeenteraad, maar er wel bij betrokken zijn. De gemeenteraad en de raadscommissies worden bijgestaan door een raadgriffier. Tijdens de raadsvergadering vervult de griffier de taak van secretaris. De verdere werkzaamheden kunnen door de gemeenteraad vastgesteld worden. De gemeenteraad kan er ook voor kiezen om de griffier aan te vullen met een griffie. Deze draagt zorg voor de meer algemene ondersteunende taken van de raad en raadsleden.

Een agendacommissie, ook wel presidium genoemd, heeft als taak het vaststellen van de raads- en commissievergaderingen. De agendacommissie bestaat meestal uit de fractievoorzitters of commissievoorzitters. De burgemeester behoort daar vaak ook toe, maar deze heeft niet altijd stemrecht. De griffier en soms ook de gemeentesecretaris bieden ondersteuning aan deze agendacommissie.

Als laatste heeft de gemeenteraad een aantal autonome bevoegdheden. Dit gaat vooral over bevoegdheden die niet expliciet in de wet aan andere bestuursorganen zijn toegewezen. Korringa en Van der Meulen (2005: 23) noemen als voorbeelden van deze autonome bevoegdheden “de bouw van een nieuw gemeentelijke zwembad, straatnaamgeving en huisnummering, het aangaan van banden met buitenlandse gemeenten en het vaststellen van subsidies aan kunstenaars en culturele instellingen”.

Het college van burgemeester en wethouders vormt het dagelijkse bestuur van de gemeente. De wethouders worden gekozen door de gemeenteraad en hebben elk een eigen portefeuille. Het college doet voorstellen aan de gemeenteraad en neemt zelf

besluiten over zaken die betrekking hebben op het dagelijks bestuur. Over dit laatste is het college weer verantwoordelijk verschuldigd aan de gemeenteraad.

Bij de vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders is de gemeentesecretaris aanwezig. Deze tekent tijdens de vergaderingen alle besluiten. De gemeentesecretaris is het hoofd van de gemeentelijke organisatie. Daarnaast zorgt hij ervoor dat de besluiten van het college door de medewerkers worden uitgevoerd. De gemeentesecretaris treedt ook op als belangenbehartiger van de medewerkers.

De burgemeester is de voorzitter van zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders. De burgemeester wordt benoemd door de Kroon voor een periode van zes jaar. Binnen het gemeentebestuur speelt de burgemeester een centrale rol. Zo heeft hij een coördinerende rol in de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijke beleid. Daarnaast bewaakt de burgemeester de kwaliteit van procedures en zorgt hij of zij voor eenheid in het beleid. De burgemeester heeft de mogelijkheid om zelf onderwerpen op de agenda te zetten.

De burgemeester heeft ook een aantal inhoudelijke taken. Deze liggen vooral op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Om deze taken goed te kunnen uitvoeren is de burgemeester het hoofd van de politie en is hij lid van het bestuur van de regionale brandweer en van de politieregio.

3.4 Dualisering in gemeenten

Met de Gemeentewet van Thorbecke uit 1851 werd een monistisch stelsel geïntroduceerd. Dit had als gevolg dat de gemeenteraad zowel een besturende als controlerende taak had en het college van burgemeester en wethouders hebben vooral een uitvoerende taak. De burger kon als kiezer de raadsleden kiezen en de raad koos uit haar midden de wethouder. Wanneer een wethouder eenmaal geïntroduceerd was, bleef deze deel uitmaken van de fractie en behield zijn of haar stemrecht. Tot 2002 heeft dit monistische stelsel gefunctioneerd (Korringa en van der Molen, 2005). Op 22 mei 2001 is er door de regering een wetsvoorstel ingediend om het gemeentebestuur te dualiseren en in 2002 is de Wet Dualisering Gemeentebestuur in werking getreden.

Aanleiding voor de dualisering van gemeentebesturen ligt in het democratisch tekort op gemeentelijk niveau door verstrengeling raad en college. Op dit gebied bestond namelijk een paradox. De raad was formeel gezien als hoogste orgaan van de gemeente almachtig, maar kon in de praktijk haar bestuurlijke functie noch haar controlerende functie waarmaken. In 2001 werd om deze reden dus het wetsvoorstel ingediend voor de dualisering van het gemeentebestuur. Het doel van dualisme is het bereiken van een sterkere en meer levendige lokale democratie die de afstand tussen burgers en bestuurders kan verkleinen en de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur kan vergroten. Deze doelstelling wordt gepoogd te bereiken door de ontvlechting raad en college door scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van de raad en het college (Het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur: wat verandert er en wanneer?, 2001).

Het directiemodel en de Wet Dualisering Gemeentebestuur zijn in principe twee ontwikkelingen die los van elkaar staan. Dualisering hoeft niet automatisch te leiden tot een ander organisatie-model. Het biedt echter wel een mooie gelegenheid om het een en ander opnieuw te bezien. Steeds meer gemeenten stappen over op het directiemodel en

in dat kader is het zinvol om te kijken hoe de uitgangspunten van de Wet Dualisering Gemeentebestuur en de uitgangspunten van het directiemodel zich tot elkaar verhouden (Otto en Derks, 2003).

Het directiemodel kan op een aantal punten een mooie invulling geven aan de Wet Dualisering Gemeentebestuur. Van Iperen en Otto (2003) noemen een aantal kenmerken van het directiemodel die de uitgangspunten van de Wet Dualisering Gemeentebestuur goed ondersteunen:

- De heldere en eenvoudige opzet van de organisatie. Dit zorgt ervoor dat het voor de raad gemakkelijker is haar toetsende functie uit te oefenen.
- De positie van de gemeentesecretaris als eindverantwoordelijke voor het reilen en zeilen van het ambtelijke apparaat. Deze wordt binnen het directiemodel geformaliseerd.
- De grotere aandacht voor integraliteit en eenduidige aansturing. Deze ondersteunt de programmatische werkwijze die vanuit de Wet Dualisering Gemeentebestuur wordt gekozen. Als de beginselen van programmamanagement ook binnen het organisatie-model en het planning & control-instrumentarium geïncorporeerd worden, verstevigt dit de fundamenten onder het dualisme.

3.5 Van aanbod naar vraag

In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat de overheid steeds meer tegemoet dient te komen aan de vraag van de burgers in de samenleving. Het draait niet langer om het aanbod vanuit de overheid, maar om de vraag vanuit de maatschappij. De “logica van de burger” (Aardema, 2005a:12) is in dit geval een veelgenoemde term. Het vraaggericht werken heeft niet alleen betrekking op de rijksoverheid, maar zeker ook op de gemeentelijke organisaties. Zowel de ambtelijke organisatie als de politiek heeft te maken met vraagsturing (Tops en Van Vugt, 1998).

Het idee achter deze ontwikkeling is dat niet langer het aanbod, maar de vraag centraal komt te staan in het functioneren van een gemeentelijke organisatie. ‘De vraag’ is een breed begrip. Het heeft betrekking op de wensen, behoeften en ideeën van burgers (en maatschappelijke organisaties) (Tops en Van Vugt, 1998). Bij vraaggericht werken dient er iets gedaan te worden met de vraag van de burger. Dit klinkt makkelijker dan dat het in de praktijk is. “Het blijkt dat het niet zelden ook voor gemeenten de vraag is wat er met ‘de vraag’ moet gebeuren” (Tops en Van Vugt, 1998: 102). De vraag van de burgers hangt af van de rol die zij vertegenwoordigen. Zo kan een burger tegenover de gemeente een rol vervullen als klant, maar ook als staatsburger of als mede-actor (Tops en Van Vugt, 1998).

De burger als klant

De burger als klant heeft een vraag naar gemeentelijke producten. Hierbij valt te denken aan het aanvragen van een uitkering, een vergunning of het afhalen van een paspoort (Tops en Van Vugt, 1998). In deze rol heeft de gemeente de taak om te zorgen voor een optimale dienstverlening. Voor de structuur van de gemeentelijke organisatie betekent dit dat deze geclusterd dient te zijn naar een voor de burger logische vorm van dienstverlening (Huijgevoort, 2000).

De burgers als staatsburger

De burger in de rol van staatsburger wil betrokken worden bij de toekomst van de gemeente waarin hij of zij leeft. Betrokkenheid en het creëren van draagvlak zijn de uitgangspunten in deze situatie. Dit vereist een clustering naar geïntegreerde beleidsvelden, bezien vanuit de ogen van de burger (Huijgevoort, 2000).

De burger als mede-actor

In de rol van mede-actor heeft de burger een bepaald belang bij het samenwerken met de overheid. “Hij zal trachten een coalitie te sluiten met de gemeente, teneinde met beider middelen een probleem te tackelen” (Tops en Van Vugt, 1998: 103). Dit vereist een clustering van fysieke en sociale beleidsvelden, bezien vanuit de ogen van de burger (Huijgevoort, 2000).

Vraaggerichtheid en het leveren van maatwerk leiden tot de noodzaak om te komen tot een andere aanpak en een andere manier van werken in gemeentelijke organisaties (Huijgevoort, 2000). Zoals al bij de uitleg van de verschillende rollen van de burger is genoemd stelt de vraag van de burger bepaalde eisen aan de structuur van een gemeentelijke organisatie. De afgelopen decennia hebben verschillende organisatiemodellen met verschillende organisatiestructuur de revue gepasseerd. In het volgende hoofdstuk wordt meer aandacht besteed aan deze organisatiemodellen.

4. Organisatiemodellen

4.1 Organisatiemodellen bij gemeenten

Verschillende structuurmodellen hebben de afgelopen decennia de revue gepasseerd. Zo stond in de jaren tachtig van de twintigste eeuw het secretariemodel centraal, in de jaren negentig was dit het sectormodel. Tegenwoordig stappen steeds meer gemeenten over op het directiemodel (Aardema, 2005b). Zo werkt al meer dan de helft van de grote gemeenten (gemeenten met meer dan 100.000 inwoners) inmiddels al volgens het directiemodel. In de onderstaande paragrafen zullen deze drie modellen verder toegelicht worden. Het directiemodel en de overgang van het directiemodel naar het sectormodel zal hierbij vanzelfsprekend de meeste aandacht krijgen.

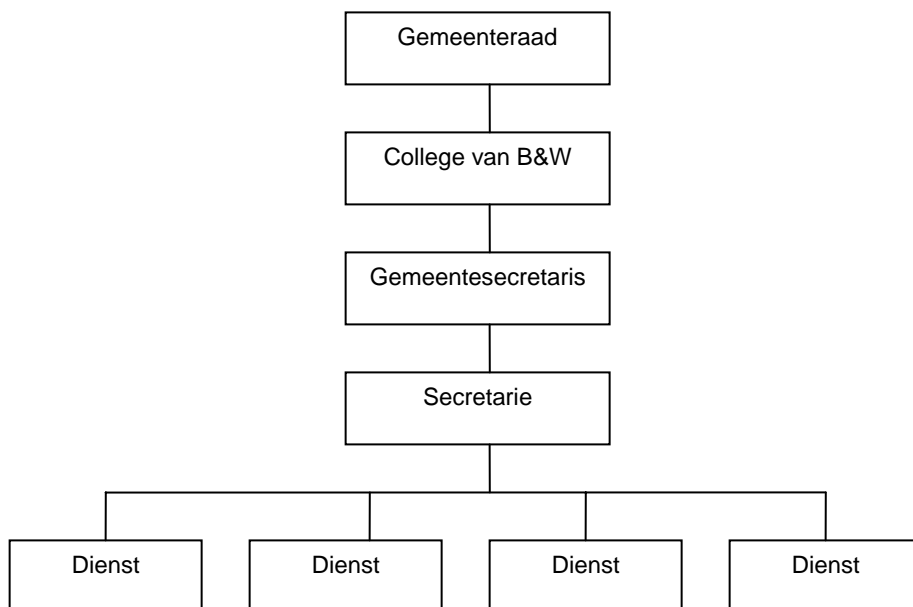
4.1.1 Secretariemodel

Het secretariemodel (fig. 1) was vooral populair in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Beleidsontwikkeling en –advisering vinden in dit model in belangrijke mate plaats binnen de gemeentesecretarie. Er bestaat een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering. De ambtelijke organisatie in de vorm van de verschillende diensten houdt zich bezig met de uitvoerende taken en het bestuur bepaalt het beleid. Er is verschil waar te nemen tussen de theorie en de praktijk over hoe het secretariemodel schematisch het beste weer te geven valt. Aardema (2005b) stelt dat de gemeentesecretaris de schakel vormt tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur. De gemeentesecretaris is volgens Aardema tevens de baas van de secretarie en het managementteam. Figuur 1 geeft een schematische weergave van het secretariemodel die aansluit bij de beschrijving van Aardema. In de praktijk blijken ook andere varianten van het secretariemodel te bestaan. Het verschil zit met name in de positie van de gemeentesecretaris. In figuur 1 is de gemeentesecretaris bovengeschikt aan de dienstendirecteuren. In de praktijk komen er ook situaties voor waarbij gemeentesecretaris meer als *primus inter pares* functioneert (de gemeentesecretaris als *primus inter pares* zal in 4.1.2 genoemd worden als een kenmerk van het sectormodel). In deze scriptie wordt echter het secretariemodel zoals in figuur 1 weergegeven als uitgangspunt worden genomen.

Het secretariemodel kent twee belangrijke nadelen. Allereerst is de rol van de secretarie als schakel tussen het bestuur en de uitvoerende diensten als gevolg van de wens van directe politieke aansturing van diensten in de praktijk problematisch (Tops en Van Vugt, 1998). Een ander probleem van het secretariemodel zit in de advisering. Het bestuur en management in organisaties waar het secretariemodel gevolgd werd, kregen over een bepaald onderwerp soms verschillende adviezen. De afzonderlijke diensten kunnen het college direct advies geven in de vorm van een preadvies. Op het secretarie worden deze adviezen uitgewerkt tot een volledig advies. Om deze reden wordt er bij dit model ook wel gesproken over een advies-op-advies-systeem of een tweefasestructuur (Hiemstra, 1999). Deze opeenstapeling van adviezen maakte het lastig voor het bestuur en management om het juiste advies te kiezen. Het omslachtige systeem van adviseren vormt een groot nadeel van het secretariemodel.

In de periode waarin het secretariemodel populair is neemt het takenpakket van de gemeenten in omvang toe. Door het toenemende aantal taken en de actoren die hierbij betrokken zijn opereren de gemeenten in een steeds breder werkveld. Deze ontwikkeling leidt tot de roep om meer integratie en coördinatie (Hiemstra, 1999). Gebrek aan coördinatie wordt dan ook genoemd als het hoofdprobleem van dit model

(Kerckhoff, Grootelaar en Wieringa, 1999). De oplossing voor dit probleem werd gezien in integrale advisering. Gewerkt wordt aan overeenstemming tussen beleidsmakers en de uitvoerders zodat een eenduidig advies naar het bestuur en management gestuurd kon worden (Aardema, 2000). Met het bij elkaar brengen van beleidsvoorbereiding en – uitvoering werd de basis gelegd voor een overstap naar een nieuw model: het sectormodel.

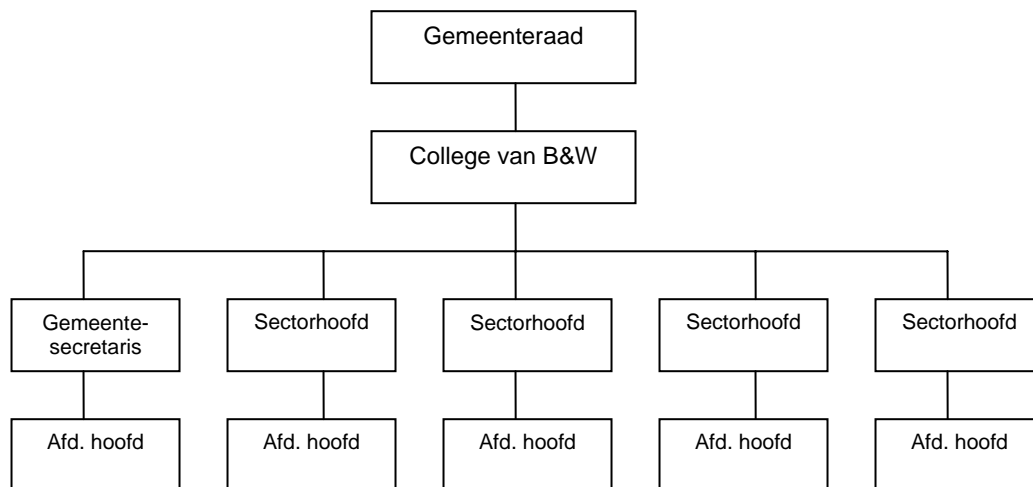


Figuur 1: Het secretariemodel

4.1.2 Sectormodel

In de vorige paragraaf is het secretariemodel beschreven. Na enkele varianten van dit secretariemodel werd in de jaren negentig van de vorige eeuw het sectormodel (fig. 2) als opvolger van het secretariemodel aangewezen. In tegenstelling tot het vorige model wordt in het sectormodel beleid en uitvoering juist weer samengevoegd. In plaats van te kijken naar het beleidsproces wordt bij dit model het beleidsterrein als uitgangspunt genomen. Sterke decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van beleids- en bedrijfsuitvoering zijn belangrijke kenmerken van dit model. Zowel beleidsvoorbereidende taken als de uitvoering van taken zijn bijeengebracht in de desbetreffende sector. De taken die in het secretariemodel werden uitgevoerd door de secretarie (bijvoorbeeld personele en financiële beheer) zijn nu ondergebracht in de sectoren. Ook de ontwikkeling van het integrale gemeentelijk beleid vindt nu plaats in de sectoren. Toenemende schaalvergroting maakte het lastig voor de gemeentesecretaris om zijn functie naar behoren uit te voeren. In het sectormodel is de gemeentesecretaris dan ook niet langer de baas, maar de *primus inter pares* (Aardema, 2005b). De gemeentesecretaris is immers ook een sectorhoofd en niet hiërarchisch bovengeschikt aan de andere sectorhoofden. Figuur 2 geeft een schematische weergave van het sectormodel aansluitend bij de bovenstaande beschrijving. Wederom bestaan er in de praktijk ook hier weer situaties waarbij de gemeentesecretaris hiërarchisch bovengeschikt was aan de sectordirecteuren. In dat geval was de gemeentesecretaris algemeen directeur en was er ook sprake van een concernstaf. In deze scriptie wordt het sectormodel zoals in figuur 2 weergegeven als uitgangspunt worden genomen.

Het sectormodel is gelijktijdig ingevoerd met de opkomst van bedrijfsmatig werken (Aardema, 2000). Een meer bedrijfsmatige manier van werken werd binnen gemeenten gezien als een noodzakelijke ontwikkeling om goed te kunnen functioneren. Om deze manier werd er ingespeeld op de economische neergang die al vanaf de jaren zeventig zijn intrede had gedaan. Als gevolg van de economische neergang werden er aan het begin van de jaren tachtig forse bezuinigingen door de rijksoverheid afgedwongen. De grote bezuinigingsoperaties van het Rijk hadden ook gevolgen voor de financiële situaties van de gemeenten. Gepoogd werd om met behulp van de 'kaasschaafmethode' de financiële situatie te beheersen. De 'kaasschaafmethode' staat voor het verdelen van de bezuinigingen over verschillende posten zodat de lasten verdeeld worden. Deze methoden blijkt echter niet toereikend te zijn voor de grote bezuinigingen die doorgevoerd moeten worden. Aan het maken van keuzes die consequenties hebben voor het beleid en de organisatie valt niet langer te ontkomen (Tops en Van Vugt, 1998). Vanaf die tijd zijn financiële beheersing en transparante aansturing centrale thema's in de gemeentelijke organisaties. Met behulp van Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI) werd de aandacht voor het financiële management vergroot (Hiemstra, 1999).



Figuur 2: Het sectormodel

Inmiddels is ook het sectormodel weer onder druk te komen staan. Het sectormodel wordt gekenmerkt door een sterke piramidale organisatievorm (Aardema, 2005a). Dit is in tegenstelling met de plattere organisatie die volgens het bedrijfsmatige ideaal nagestreefd werd. In plaats daarvan bestaat het sectormodel uit verschillende niveaus. Het politieke niveau bestaat uit de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Het concernniveau is het niveau van het gezamenlijk topmanagement. Daarnaast is er nog een sectorniveau dat aangestuurd wordt door integrale managers en een afdelingsniveau dat aangestuurd wordt door afdelingshoofden. Interactie tussen deze niveaus blijkt in de praktijk een probleem te zijn. Dit leidt tot het volgende probleem van het sectorenmodel, namelijk de grote mate van verkokering. Het sectormodel is vooral een gesloten verticaal model gebleken. Van integraal management komt in de praktijk maar weinig terecht. De werknemers denken vooral in termen van hun eigen sector wat de interne communicatie en samenwerking tussen de verschillende sectoren bemoeilijkt (Aardema, 2000).

Naast problemen met interne ontwikkelingen spelen ook externe ontwikkelingen een rol in het feit dat het sectormodel onder druk is komen te staan (Aardema, 2000). Maatschappelijke ontwikkelingen hebben als gevolg dat de omgeving van organisaties is veranderd. Het sectormodel blijkt in de praktijk niet goed te voldoen aan de veranderende eisen die aan de gemeentelijke organisatie worden gesteld.

4.1.3 Directiemodel

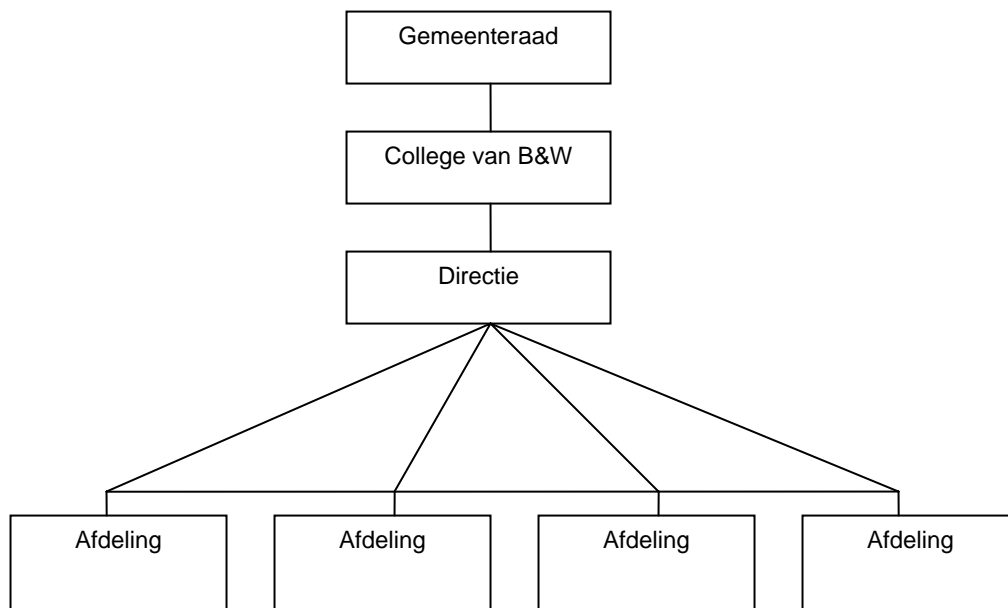
Het directiemodel wordt geacht een aantal verbeteringen te brengen ten opzichte van het sectormodel. In tegenstelling tot het sectormodel wordt beleid en uitvoering in het directiemodel vaak weer van elkaar gescheiden (Aardema, 2005b). Dit is opvallend, want op deze manier lijkt het oude secretariemodel weer nieuw leven ingeblazen te worden. In het sectormodel werd beleid en uitvoering samengebracht om betere afstemming te bereiken. In de praktijk is echter gebleken dat dit integrale samenwerking met andere beleidsterreinen bemoeilijkt en er verkokering optrad tussen de beleidsterreinen. Om verkokering tegen te gaan is in het directiemodel beleid en uitvoering weer van elkaar gescheiden. De oplossing wordt gezien in het bij elkaar brengen van alle beleidsprocessen die beleidsterreinoverstijgend zijn en alle uitvoeringsprocessen die beleidsterreinoverstijgend zijn (Aardema, 2005b).

Figuur 3 geeft een voorbeeld van hoe het directiemodel vormgegeven kan worden. Allereerst is het hier van belang om op te merken dat 'het' directiemodel niet bestaat. Er bestaan echter verschillende variaties op het directiemodel. Al eerder is er geconcludeerd dat een organisatiestructuur altijd situatiegebonden is en dat geldt ook voor het directiemodel. Gemeenten kunnen op hun eigen manier invulling geven aan het directiemodel (Aardema, 2005b). Otto en Derksen (2003: 118) stellen dat "de beoogde werking van het directiemodel wordt met name gerealiseerd door de wijze waarop de belangrijke spelers in het directiemodel hun onderlinge relaties invullen". Echter, in grote lijnen valt het directiemodel wel te definiëren. In navolging van Aardema (2005a) houdt een reorganisatie van een sectormodel naar het directiemodel het volgende in:

- Er wordt een directie gevormd met als gevolg dat de functie sectorhoofd verdwijnt.
- Het aantal afdelingen wordt teruggebracht tot een kleiner aantal grotere afdelingen. Geprobeerd wordt om uitvoerend werk zoveel mogelijk uit te besteden, te verzelfstandigen of onder te brengen in zogenaamde shared services (Aardema, 2005b).
- Meer aandacht voor het versterken van de leidinggevende kwaliteiten van de directieleden en afdelingmanagers, samenwerking, communicatie en cultuurpatronen. Dit in tegenstelling tot de voorgaande jaren waarbij de focus vooral lag op instrumenten, structuren en producten (Aardema, 2000).
- De gemeentesecretaris is niet langer *primus inter pares*, maar neemt weer een centrale positie in.
- De gemeentesecretaris en de afdelingshoofden vormen samen het managementteam.
- Afdelingshoofden zijn integraal verantwoordelijk voor het management van hun eigen dienst en de directie is intergraal verantwoordelijk voor het geheel.
- Nadruk op vraaggericht werken in plaats van aanbodgericht.

Centraal bij het directiemodel staat de eenheid van de organisatie en de nadruk op integraal werken binnen de organisatie. In de praktijk wordt dit als volgt uitgewerkt: De

directie heeft verantwoordelijkheid voor de organisatie als geheel. De afdelingshoofden worden aangestuurd door de directie. Sturing en afstemming in de organisatie gebeurt op twee manieren, enerzijds via een directe lijn van de directie naar de afdelingshoofden en anderzijds via het managementteam. Dit managementteam bestaat uit de directie en alle afdelingshoofden. Voor het product heeft het desbetreffende afdelingshoofd verantwoordelijkheid. Ook voor coördinatie en afstemming die afdelingoverstijgend is (maar niet organisatiebreed) is het afdelingshoofd verantwoordelijk (Van Iperen en Otto, 2003). De gemeentesecretaris is wederom weer de baas en vormt samen met de adjunct gemeentesecretaris de directie. (Aardema, 2005b). Hierbij is de gemeentesecretaris de algemeen directeur en houdt de adjunct gemeentesecretaris zich bezig met de bedrijfsvoering. Ook bestaan er situaties waarin de directie wordt gevormd door de gemeentesecretaris en meerdere directeuren die allemaal hun eigen portefeuille hebben.



Figuur 3: Het directiemodel

4.2 Wat maakt het directiemodel de nieuwe trend in gemeenteland?

De afgelopen jaren zijn er verschillende structuurmodellen ingevoerd en weer vervangen voor een ander model. Otto en Derks (2003: 122) stellen dat “structuurmodellen komen en gaan met de jaren”. Ook het directiemodel zal volgens hen op den duur weer vervangen worden door een nieuw model. Toch lijkt de overstap naar het directiemodel een trend te zijn. Wat heeft het directiemodel dat andere organisatiemodellen niet hebben?

Midden jaren negentig komen de nadelen van een smalle focus op bedrijfsmatig werken naar voren. Gemeenten lijken veranderd te zijn in een bedrijf waar de ondernemingszin en bedrijfsmatig werken ten koste gaat van het politieke karakter van het lokale bestuur. De lage opkomst bij raadsverkiezingen in 1990 dwingen gemeenten om aandacht te besteden aan politieke en bestuurlijke vernieuwingsprojecten (Hiemstra, 1999).

Verkokering tussen de verschillende beleidsterreinen wordt gezien als het hoofdprobleem van het sectormodel (Kerkhoff, Grootelaar en Wieringa, 1999). In het

sectormodel zijn de afdelingen geordend naar vakinhoudelijke beleidsterreinen. Zo is er een afdeling (sector) voor bouwen, milieu, onderwijs etc. (Aardema, 2005a). Deze afdelingen houden zich voornamelijk bezig met hun eigen onderwerp wat als gevolg kan hebben dat de verschillende afdelingen langs elkaar heen gaan werken. Door interne en maatschappelijke ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan zijn vele gemeentelijke onderwerpen sectoroverstijgend geworden (Van Iperen en Otto, 2003). Verkokering kan op deze manier een negatieve invloed hebben op voor de organisatie. Ook Otto en Derksen (2003) noemen het doorbreken van de verkokering een groot pluspunt van het directiemodel.

Waar het sectormodel gekenmerkt wordt door een piramidale organisatievorm kent het directiemodel een plattere organisatievorm (Aardema, 2005b). Kortere communicatielijnen en minder leidinggevenden zorgen voor deze plattere organisatievorm (Aardema, 2005a). Dit heeft als gevolg dat de organisatie ook flexibeler wordt. Besluiten hoeven niet eerst de lange hiërarchische lijn af te werken. Daardoor is het makkelijker om in te spelen op interne en externe factoren. Een plattere organisatie kan dus een oplossing bieden voor een van de problemen die door Hiemstra en Boelens (2002) gesignaleerd zijn, namelijk dat de kwaliteit en flexibiliteit van de interne dienstverlening onder de maat is. Het afrekenen met de traditionele hiërarchie en in plaats daarvan het versterken van de sturing en integraliteit in het beleid en de uitvoering is naast het doorbreken van de verkokering een ander pluspunt van het directiemodel (Otto en Derksen, 2003).

Bij een reorganisatie met als doel het invoeren van het directiemodel wordt vaak gesproken over een kanteling van een organisatie. Hiermee wordt het volgende bedoeld: de afdelingen worden niet langer geordend naar vakinhoudelijke beleidsterreinen (ook wel verticale kokerstructuur genoemd), maar vervangen door een indeling naar horizontale processen (Aardema, 2004, 2005a). In plaats van een model dat vooral aanbodgericht is kiezen steeds meer gemeenten voor een model dat meer aansluit op een vraaggerichte werkwijze, zoals het directiemodel (Aardema, 2000). Deze gekantelde organisatie sluit beter dan de voorgaande modellen aan bij de "logica van de burger" (Aardema, 2005a:12). Met de logica van de burger wordt bedoeld dat de burger als klant tevreden moet worden gesteld.

Echter, bij het directiemodel moeten ook enkele kanttekeningen geplaatst worden. Het van buiten naar binnen denken en de interactie met klanten en doelgroepen worden hier als hoofdproblemen genoemd (Kerkhoff, Grootelaar en Wieringa, 1999). Daarnaast wordt een structuurverandering te vaak als oplossing voor de problemen gezien. Het gevaar hiervan is dat er dan voorbij wordt gegaan aan de echte problemen. Zoals al eerder genoemd zijn proces-, cultuur- en gedragsproblemen niet altijd op te lossen met een structuurverandering (Aardema, 2005a).

Samenvattend kan er geconcludeerd worden dat er de afgelopen jaren verschillende ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Uit de voorgaande hoofdstukken kan geconcludeerd worden dat de maatschappij aan veranderingen onderhevig is en dat dit bepaalde consequenties met zich meebrengt voor het openbaar bestuur. Algemene maatschappelijke ontwikkelingen zoals automatisering, integraliteit van vraagstukken, mondigheid van burgers, complexiteit van regelgeving, individualisering, werken in netwerken, schaalvergroting en internationalisering spelen een belangrijke rol in de ontwikkeling van het openbaar bestuur en dus ook in die van gemeentelijke organisaties. Daarnaast zijn dualisering en meer vraaggericht werken ook twee ontwikkelingen die

een belangrijke rol spelen in gemeentelijke organisaties. Van gemeentelijke organisaties wordt verwacht dat zij met hun tijd meegaan en dus inspelen op deze ontwikkelingen. Dit leidt tot de volgende hypothese:

Hypothese 1: Het directiemodel sluit beter aan bij de maatschappelijke ontwikkelingen zoals vraaggericht werken dan het sectormodel.

In dit hoofdstuk is een theoretisch overzicht gegeven van de verschillende structuurmodellen die de afgelopen decennia de revue hebben gepasseerd. Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de modellen sterk samenhangen met de maatschappelijke en politieke veranderingen die in dezelfde tijd hebben plaatsgevonden. De tijd zal moeten uitwijzen wat de houdbaarheid van het directiemodel is. Maar dat is niet de vraag waar de aandacht in dit onderzoek in eerste instantie naar uitgaat. In dit onderzoek wordt vooral gekeken naar het succes van het directiemodel. Wat zijn de doelstellingen en verwachtingen van het directiemodel? In dat kader worden de volgende hypothesen getoetst.

Hypothese 2: Het directiemodel zorgt voor minder hiërarchie.

Hypothese 3: Het directiemodel maakt een einde aan de grote mate van verkokering.

5. Organisatieverandering

5.1 Het veranderproces

Uit onderzoek is gebleken dat het doorvoeren van een verandering in een organisatie in de praktijk vaak niet zonder slag of stoot verloopt (Boonstra, 2004). Het onderwerp van deze scriptie heeft betrekking op de mate van succes van het directiemodel. Conclusies hierover kunnen echter niet getrokken worden zonder aandacht te besteden aan het veranderproces.

Een veranderingsproces kan een ingrijpende gebeurtenis zijn in een organisatie omdat dit vaak onzekerheden meebrengt voor de betrokkenen. Bij het realiseren van een verandering spelen twee factoren een belangrijke rol, namelijk het veranderingsvermogen van een organisatie en de veranderingsbereidheid vanuit de organisatie (Keuning en Eppink, 2000). Zonder deze twee factoren is het onmogelijk om een verandering tot stand te brengen.

Het veranderingsvermogen hangt vooral af van de kwalitatieve capaciteiten van de werknemers in de organisatie. Met kwalitatieve capaciteit wordt bedoeld de kennis en ervaring die de werknemers in een organisatie bezitten. Daarnaast spelen ook de financiële en technische mogelijkheden een rol in de bepaling wat er aan verandering mogelijk is en op welke termijn deze veranderingen haalbaar zijn. De veranderingsbereidheid heeft betrekking op de mentaliteit die in de organisatie heerst. Wanneer de mensen in de organisatie niet de noodzaak van een verandering inzien, zal er weinig bereidheid voor de verandering bestaan. Teveel weerstand tegen veranderingen is funest voor de noodzakelijke verbetering, aldus Aardema (1998). Het management, eventueel met inschakeling van extern adviseurs, spelen een belangrijke rol in het creëren van veranderingsbereidheid onder de werknemers. Van belang hierbij is om het onbegrip over wat er met de verandering tot stand gebracht moet worden weg te nemen (Keuning en Eppink, 2000). Om een organisatieverandering succesvol te laten zijn is een breed draagvlak onmisbaar.

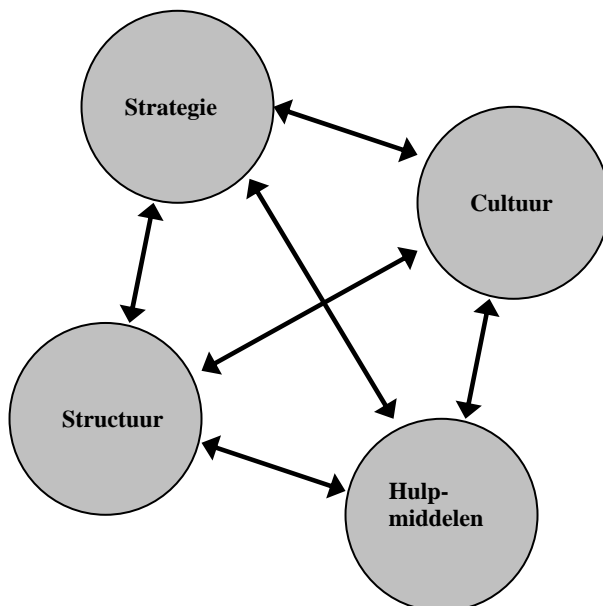
Elke organisatie heeft een eigen identiteit en problematiek, een eigen structuur, strategie en doelen. Het begeleiden, sturen en plannen van een veranderingstraject is dan ook altijd maatwerk. Dit geldt ook voor een gemeentelijke organisatie. De historie, de omvang, de professionaliteit van het bestuur en apparaat, de samenstelling van de raad, de ervaring die men heeft met veranderingsprocessen en het lerend vermogen van een gemeentelijke organisatie zijn allemaal factoren die een rol spelen in het veranderingstraject. Dit betekent echter niet dat het wiel telkens weer opnieuw uitgevonden hoeft te worden (Korringa en van der Molen, 2005). Een aantal aspecten is in ieder veranderproces van belang.

Van groot belang is dat de interne afstemming goed geregeld is (fig. 4). Zonder goede afstemming is de kans groot dat een organisatieverandering niet succesvol zal verlopen. Bij interne afstemming spelen de volgende aspecten een rol (Korringa en van der Molen, 2005):

- Strategie
De strategie heeft betrekking op de doelstellingen. Van belang is dat men zich bij een organisatieverandering afvraagt wat er met de verandering bereikt moet worden.
- Structuur

Een structuurinterventie kan onderdeel uitmaken van een organisatieverandering met als gevolg dat de verhoudingen tussen mensen, de verdeling van verantwoordelijkheden en taken, de geldende regels, systemen en werkmethoden aan verandering onderhevig zijn.

- **Cultuur**
Wanneer een structuur verandert heeft dit ook gevolgen voor het gedrag van de mensen die werkzaam zijn in de structuur. Een structuurinterventie leidt dus tot een cultuurverandering. Een cultuurverandering kan omgekeerd ook een nieuwe structuur vereisen. Om een gewenste cultuurverandering tot stand te brengen is voldoende draagvlak een belangrijke voorwaarden.
- **Hulpmiddelen**
Om doelstellingen te bereiken kunnen hulpmiddelen ingezet worden. Hierbij kan gedacht worden aan ICT-toepassingen of ondersteunende organisatieonderdelen.



Figuur 4: Interne afstemming (Korringa en van der Molen, 2005: 38)

De invoering van het directiemodel wordt vaak gezien als alleen een structuurverandering. De veranderingen die plaatsvinden bij het invoeren van het directiemodel hebben in eerste instantie ook betrekking op de organisatiestructuur. Het loskoppelen van de structuur van de rest van de organisatie blijkt in de praktijk echter niet mogelijk te zijn. Om deze reden wordt hieronder naast aandacht voor de structuur ook aandacht besteed aan organisatiecultuur.

5.2 Organisatiestructuur

Het directiemodel heeft in eerste instantie betrekking op de structuur van een gemeentelijke organisatie. De structuur en cultuur binnen een organisatie zijn echter onlosmakelijk met elkaar verbonden. Om deze reden spelen zowel de kenmerken van de organisatiestructuur als de organisatiecultuur een belangrijke rol wanneer een organisatie een verandering wil doorvoeren. Voordat de onderzoeksvraag van deze scriptie beantwoord kan worden is het van belang om eerst nader te bestuderen wat de

begrippen organisatiestructuur en –cultuur precies inhouden. Hieronder wordt verder ingegaan op deze twee begrippen.

Hiemstra en Boelens (2002: 11) verstaan onder organisatiestructuur “de wijze waarop het takenpakket over verschillende eenheden is verdeeld en de wijze waarop de coördinatie tussen die taken plaatsvindt”. Keuning en Eppink (2000: 86) stellen “het ontwerp van een organisatiestructuur is *afhankelijk* van de strategie en van de beschikbare middelen en is dus altijd een *situatiegebonden oplossing*”. Structuurmodellen zijn dus per definitie ideaaltypen. Het is afhankelijk van de organisatie hoe er invulling wordt gegeven aan de structuurmodellen. Berings en Steen (2002) maken onderscheid tussen zes aspecten die samen de organisatiestructuur vormen. Deze zes aspecten zijn:

- Taakverdeling
- Departementalisering
- Gezagslijn
- Controlebreedte
- Centralisatie en decentralisatie
- Formalisering en standaardisatie

De taakverdeling heeft betrekking op de taak waarmee de mensen in de organisatie zich bezighouden. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen horizontale en verticale taakverdeling. Horizontale taakverdeling houdt in dat de deeltaken uitgevoerd worden door verschillende werknemers op hiërarchisch gelijk niveau. Bij verticale taakverdeling worden de verschillende deeltaken van een opdracht toegewezen aan medewerkers die op verschillende hiërarchische niveaus werken.

Departementalisering heeft betrekking op het feit dat “identieke of verwante taken of taken die complementair zijn, worden samengevoegd” (Berings en Steen, 2002: 257). Er zijn verschillende vormen waarop departementalisering doorgevoerd kan worden namelijk op proces, functie, product, klant, regio en project.

De gezagslijn maakt ook onderdeel uit van een organisatiestructuur. Centraal hierbij staat de vraag aan wie werknemers geacht worden verantwoording af te leggen. Trend is dat de gezagslijn steeds verder wordt afgebouwd. Daarvoor in de plaats komen lossere en flexibelere samenwerkingsverbanden. De organische organisatie, de netwerkorganisatie, de virtuele organisatie, de grensloze organisatie en de projectorganisatie zijn hier voorbeelden van.

De controlebreedte, ook wel ‘span of control’ genoemd, kan omschreven worden als het aantal medewerkers aan wie een manager leiding geeft. Taakverdeling, departementalisering en de gezagslijn zijn factoren die consequenties hebben op de ‘span of control’.

Begrippen als centralisatie en decentralisatie hebben betrekking op waar de beslissingsbevoegdheden in een organisatie liggen. Bij centralisatie ligt de beslissingsbevoegdheid hoog in de hiërarchie en bij decentralisatie ligt deze lager in de hiërarchie van de organisatie.

Formalisering kan gedefinieerd worden als “de wijze waarop er moet gewerkt en gecommuniceerd worden en de wijze waarop beslissingen worden genomen vooraf eenduidig worden vastgelegd en gedocumenteerd” (Berings en Steen, 2002: 263).

Formalisering biedt mogelijkheden voor standaardisering. Standaardisatie kan omschreven worden: “alle beslissingen, procedures, regels en andere mechanismen die ertoe bijdragen dat processen altijd op dezelfde manier verlopen en dat de producten altijd dezelfde eigenschappen bezitten” (Berings en Steen, 2002: 264).

5.3 Organisatiecultuur

Een organisatie is meer dan een structuur alleen. De cultuur maakt ook een belangrijk onderdeel uit van de organisatie. Dit inzicht is niet altijd vanzelfsprekend geweest. Lemstra, Versteden en Kuijken (1996) constateren dat pas in de jaren tachtig er een geleidelijk omslag heeft plaatsgevonden in het denken over organisaties. Daarvoor overheerste het zogenaamde “blauwdrukdenken” (Grootelaar, 2007: 2) waarbij de nadruk lag op de harde organisatiekenmerken. In de loop van de jaren is men ervan overtuigd geraakt dat de organisatiecultuur van groot belang is voor het (voort)bestaan en het slagen van veranderingsprocessen in organisaties (Lemstra, Versteden en Kuijken, 1996).

De organisatiecultuur heeft betrekking op normatieve elementen. Dit zijn de weinig tastbare elementen als normen, waarden en opvattingen. Deze elementen kunnen worden omgezet in meer tastbare elementen die onderdeel uitmaken van een organisatiestructuur. Hierbij valt te denken aan de manier waarop er gecommuniceerd dient te worden en hoe er besluiten worden genomen in een organisatie. De organisatiecultuur en –structuur zijn met elkaar verweven en kunnen daarom ook niet los van elkaar gezien worden (Berings en Steen, 2002). Ondanks dat cultuur een moeilijk definieerbaar begrip is zal hier toch een poging gedaan worden om dit begrip meer te operationaliseren.

Gedrag vormt een belangrijk onderdeel van de cultuur in een organisatie (Keuning en Eppink, 2000). Gedrag in een organisatie komt met name tot uitdrukking in de wijze waarop leiding wordt gegeven, hoe mensen met elkaar omgaan en keuzes die gemaakt worden. In dit gedrag komen normen en waarden, verwachtingen, houdingen, opvattingen en overtuigingen tot uitdrukking die door een groot aantal organisatieleden wordt gedeeld en samen de organisatiecultuur vormen.

Cultuur heeft een duidelijke functie in een organisatie. Een organisatiecultuur zorgt ervoor dat het gedrag in de organisatie overzichtelijk en beter voorspelbaar is. Cultuur kan een band creëren tussen de werknemers in een organisatie (of een afdeling van een organisatie) met als gevolg dat besluiten makkelijker genomen kunnen worden en dat gewenst gedrag minder geformaliseerd hoeft te worden (Keuning en Eppink, 2000). Cultuur zorgt voor een bepaalde vanzelfsprekendheid in een organisatie.

Het directiemodel heeft als doel om verkokering tegen te gaan en meer vraaggericht werken mogelijk te maken. Een verandering in de structuur moet deze organisatieverandering mogelijk maken. Veranderingen in gedrag en denkwijzen zijn hierbij onvermijdelijk. Voor een succesvolle verandering spelen zowel de factoren structuur als de factor cultuur een belangrijke rol. Structuur en cultuur zijn immers met elkaar verbonden.

Aanleiding kan vanuit de organisatie zelf komen, maar vaker is de druk van buiten aanleiding voor een cultuurverandering in een organisatie (Lemstra, Versteden en Kuijken, 1996). Er bestaan veel verschillende manieren om een cultuurverandering door

te voeren. De beste manier is niet te noemen omdat de context een grote rol speelt bij het veranderen van een cultuur. Wel geldt in alle gevallen dat een cultuur niet zomaar veranderd is. Een cultuurverandering kost veel tijd.

5.4 Geen gemakkelijke opgave

Een organisatieverandering is geen gemakkelijke opgave. Uit onderzoek is gebleken dat in de praktijk meer dan zeventig procent van de organisatieveranderingen mislukt (Boonstra, 2004). Op de vraag waarom een organisatieverandering zo moeilijk is door te voeren, wordt een aantal aspecten genoemd dat daar de oorzaak van is:

- Inadequaat beleidsmaken en strategisch management
- Bestaande organisatiestructuren
- Macht en politiek
- Organisatiecultuur
- Individuele onzekerheden en psychologische weerstand tegen de verandering

Bij een organisatieverandering is het van belang om niet alleen in te zetten om de “harde kant” (Aardema, 2005a: 13) zoals structuren, doelstellingen en procedures. Er moet ook voor gezorgd worden dat het gedrag van de werknemers in positieve zin mee verandert. Hierin zit ook de valkuil van een structuurverandering, er bestaat namelijk de kans dat er voorbij wordt gegaan aan de echte problemen. Proces-, cultuur- en gedragsproblemen zijn niet altijd op te lossen met structuurveranderingen (Aardema, 2005a). Lange tijd werd dit echter onderkend. Veel organisatieveranderingen in gemeenten werden kenmerkt door de nadruk op de harde organisatieaspecten en het zogenaamde ‘blauwdrukdenken’ (Grootelaar, 2007).

Naast het overschatten van het oplossingsvermogen van een structuurinterventie is er nog een aantal valkuilen te noemen (Aardema, 2005a). Zo bestaat er de kans dat een organisatieverandering in plaats van een probleemoplossing in de praktijk eerder een probleemvergroting in de hand werkt. Dit kan verklaard worden doordat de meeste energie van de betrokkenen gaat zitten in de interne verandering en dat er geen aandacht uitgaat naar de externe aspecten. Consequentie hiervan kan zijn dat men alleen maar bezig is met het veranderen en er op die manier voorbij wordt gegaan aan de echte problemen. Ook het verschijnsel dat Aardema (2005a: 13) de “performance paradox” noemt is een valkuil van een structuurverandering. Onder een ‘performance paradox’ wordt verstaan dat de leiding meer de touwtjes in handen neemt en op deze manier een rationele verbetering en beheersing afdwingt terwijl daarbij contraproductieve neveneffecten ontstaan. Dit resulteert erin dat de situatie er alsnog slechter op wordt, omdat de medewerkers zoeken naar mogelijkheden om te ontsnappen aan de normatieve druk van bovenaf. Het is daarom belangrijk om de werknemers te betrekken bij implementatie van een organisatieverandering. Dit houdt in dat de implementatie van de verandering niet alleen top-down (vanuit het management), maar ook bottom-up (vanaf de werkvloer) dient plaats te vinden om een ‘performance paradox’ te voorkomen. Dit inzicht leidt tot de volgende hypothese:

Hypothese 4: Zowel een top-down als een bottom-up implementatie is noodzakelijk voor een succesvol directiemodel.

In de theorie lijkt het directiemodel in eerste instantie vooral op een structuurverandering. Een verandering in de structuur kan faciliteren om de hiërarchie in een organisatie terug te dringen en verkokering tegen te gaan. Het is echter van belang

om te realiseren dat de mate van hiërarchie en zeker de mate van verkoking niet alleen samenhangen met een organisatiestructuur. Wanneer de organisatiecultuur buiten beschouwing wordt gelaten is de kans groot dat een organisatieverandering niet het gewenst effect zal brengen. De vijfde hypothese die in dit onderzoek getoetst wordt, luidt als volgt:

Hypothese 5: Een succesvol directiemodel is niet alleen afhankelijk van een nieuwe structuur, maar vereist ook een andere cultuur.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat er meer factoren een rol spelen bij het slagen van een organisatieverandering. In figuur 4 worden bijvoorbeeld ook strategie en hulpmiddelen genoemd. Het is mogelijk om meer factoren te onderscheiden die elkaar beïnvloeden en om die reden bepalend zijn voor het succes van een verandering. In deze scriptie is echter gekozen om de factoren structuur en cultuur leidend te zijn om het veranderproces te bestuderen. Om deze reden zijn de begrippen structuur en cultuur hierboven dan ook vrij breed gedefinieerd.

6. Integraal management

6.1 Aanleiding

De omgeving van het openbaar bestuur is aan verandering onderhevig. In hoofdstuk 2 is al gewezen op de maatschappelijk ontwikkelingen die hierbij een rol spelen. De veranderingen in de samenleving hebben als gevolg dat organisaties in het openbaar bestuur op zoek moet gaan naar een organisatievorm die de mogelijkheid biedt om hier op in te spelen. Glandon (2004) stelt dat integraal management organisaties in staat stelt flexibel in te spelen op de omgevingsdynamiek. De aanleiding voor integraal management ligt niet alleen in de omgeving van organisaties in het openbaar bestuur, maar kan ook gevonden worden in de organisaties zelf. Buurma en Jacobs (1996) stellen dat de bezuinigings- en afslankingsgolf in het begin van de jaren tachtig aanleiding was voor een meer efficiëntere manier van werken in het openbaar bestuur waarbij resultaatgerichtheid, klantgerichtheid en decentralisatie een belangrijke plek innamen. Integraal management werd gezien als de wijze waarop een meer efficiëntere manier van werken bereikt kon worden. De vier soorten van New Public Management die Ferlie et al. (1996) onderscheiden (*efficiency drive*, *downsizing & decentralization*, *in search of excellence* en *public service orientation*) komen duidelijk naar voren in integraal management.

6.2 Wat is integraal management?

In steeds meer organisatieveranderingen speelt het begrip integraal management een belangrijke rol. Opvallend is echter dat een toelichting of definiëring van het begrip integraal management vaak ontbreekt (Huijgenvoort, 2000). Ook in de literatuur is er niet altijd sprake van een eenduidige definitie van integraal management. Dubbeldam en Goedmakers (2003: 210) omschrijven integraal management als “een nieuw managementconcept, sturen op hoofdlijnen en het principe van bedrijfsmatig en tegelijkertijd klantgericht (blijven) werken”. Een belangrijk onderdeel van integraal management is het tegengaan van verkokering. In navolging van Kickert spreken Dubbeldam en Goedmakers (2003: 214) hier van het “slaan van bruggen” tussen de verschillende beleidskokers. Deze omschrijving blijft nog vaag en geeft weinig weer over hoe integraal management in de praktijk vormgegeven wordt. Otto (2000: 7) geeft een meer concretere definiëring van het begrip integraal management namelijk: “het bestuur bestuurt op hoofdlijnen en de daaronder ressorterende organisatieonderdelen hebben binnen die hoofdlijnen een eigen besturingsruimte”. Deze definitie laat zien dat integraal management als gevolg heeft dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden gedecentraliseerd worden. Glandon (2004) stelt dat de mensen die zich bezig houden met de uitvoering meer zicht hebben op de middelen die nodig zijn voor resultaatverbetering dan de managers die hoger in de organisatie zitten. De managers die hoger in de organisatie zitten zijn verantwoordelijk voor de afstemming van de beleidsinhoud. Lijnmanagers krijgen de taken, bevoegdheden en mandaat om te sturen op benodigd budget, personeel, informatie en juridische middelen.

Buurma en Jacobs (1996) stellen dat integraal management op verschillende niveaus in de organisatie kan plaatsvinden. Afhankelijk van het niveau wordt er invulling gegeven aan het begrip integraal management. Tabel 2 geeft deze vijf verschillende niveaus met daarbij behorende invulling weer.

Niveau	Invulling
Bestuur	Opdrachtgever voor politieke output; uitzetten van de hoofdkoers; directie aanspreken op organisatieresultaten
Topmanagement (zoals directeuren of diensthoofden)	Zorgen voor strategisch koers en randvoorwaarden, aanspreken van operationele intergaal managers in de organisatie
Middenkader (zoals afdelings- en sectorhoofden)	Afstemming van output, marketing en productiemiddelen op afdelings- of sectorniveau binnen de strategische randvoorwaarden; aanspreken van resultaatverantwoordelijken in de afdeling of sector
Meewerkende coördinatoren en projectleiders	Zorgen voor de output, efficiency en kostenbeperking van de zelfstandige medewerkers en van henzelf
Zelfstandige medewerkers	Zorgen voor eigen output, efficiency en kostenbeperking

Tabel 2: Integraal management per niveau (naar: Buurma en Jacobs, 1996: 22)

6.3 Voorwaarden voor integraal management

Buurma en Jacobs (1996) geven aan dat de invoering van integraal management op verschillende manieren kan plaatsvinden. Zo kan de invoering van integraal management een organisatieverandering als gevolg hebben, maar het is ook mogelijk dat de verandering juist als gevolg heeft dat integraal management wordt toegepast. Integraal management kan ook geleidelijk worden ingevoerd zonder dat daar een verdere organisatieverandering aan te pas komt. Een culturomslag is volgens Buurma en Jacobs echter wel noodzakelijk voor het invoeren van integraal management. Zonder een culturomslag zal integraal management weinig succesvol zijn. Gezien het feit dat cultuur en structuur met elkaar samenhangen zal in de praktijk het invoeren van integraal management vaak samengaan met een organisatieverandering.

6.4 Interaal management in gemeentelijke organisatiemodellen

De beoogde doelstellingen van integraliteit is in het sectormodel niet gehaald. De grote mate van verkokering is immers één van de belangrijkste problemen in het sectormodel. Een meer horizontaal structuurmodel zoals het directiemodel zal hier verbetering in moeten brengen (Aardema, 2000). Integraal werken in het 'gekantelde model' zou moeten leiden tot minder verkokering tussen de verschillende beleidsterreinen (Aardema, 2005b). In het directiemodel lijkt het begrip integraal management dus een belangrijke plek in te nemen. Integrale voorbereiding, advisering en uitvoering is het uitgangspunt voor deze coördinatiestructuur en voorwaarde voor het succes van de organisatieverandering (Van Iperen en Otto, 2003). Hierbij is de directie verantwoordelijk voor het geheel en de afdelingshoofden voor de delen.

Niet alleen verkokering vraagt om integraal werken. Ook bij vraaggericht werken speelt integraal management een belangrijke rol. Het is namelijk niet voldoende om als afdeling, sector of dienst een eigen aanbod te bieden. De vraag van de burgers dient centraal te staan, met als gevolg dat de organisatie ook als zodanig ingericht moet worden. Hierbij is het van belang dat de ambtenaren in de gemeentelijke organisatie

verder kijken en denken dan hun eigen sector. Het gaat namelijk niet om het aanbod, maar om het tegemoet komen aan de wensen van de burgers. Dit vraagt om een organisatie die integraal samenwerkt. Het directiemodel beoogt aan deze doelstelling te voldoen. De integrale samenwerking wordt vaak vormgegeven door middel van projectmatig en programmatisch werken.

Projectmatig en programmatisch werken worden vaak als een dezelfde ontwikkeling beschouwd. Zowel projectmatig als programmatisch werken zijn een hulpmiddel om mensen uit verschillende organisaties of organisatiedelen op een bepaalde manier samen te laten werken. Het gaat hierbij echter om twee verschillende begrippen. In deze paragraaf zullen de begrippen projectmatig en programmatisch werken kort toegelicht worden aan de hand van Van der Tak en Wijnen (2006). Bij projectmatig werken gaat het om het behalen van de vooraf gedefinieerde resultaten. Een project heeft een duidelijk begin en een duidelijk eind dat van tevoren is bepaald. De besluitvorming verloopt per faseovergang. Bij programmatisch werken gaat het om het nastreven van de vooraf overeengekomen doelen. Een programma is per definitie tijdelijk. Programmatisch werken dient gestopt te worden zodra dat mogelijk is. De besluitvorming verloopt op van tevoren afgesproken momenten. Deze momenten zijn vastgelegd in het programmaplan.

Projectmatig werken en programmatisch werken is wel degelijk iets anders dan werken in een permanente organisatie. In een permanente organisatie wordt gewerkt en blijft men werken aan een missie. Bij een permanente organisatie is het niet de bedoeling dat deze slechts tijdelijk bestaat. De bedoeling is dat een permanente organisatie in principe 'eeuwig' meegaat. De beslismomenten in een permanente organisatie zijn periodiek en gebaseerd op lange termijnplannen. Nadelen hierbij kunnen dus zijn een meer naar binnen gekeerde manier van werken en een grote mate van verkokering.

Integraal management is het onderwerp van de zesde hypothese van deze scriptie. Het tegengaan van verkokering en het vraaggericht werken zijn twee belangrijke doelstellingen van het directiemodel. Zowel het tegengaan van verkokering als het vraaggericht werken lijkt alleen succesvol te zijn wanneer er sprake is van integraal management. Dit leidt tot de zesde hypothese van dit onderzoek:

Hypothese 6: Integraal management speelt een cruciale rol in een succesvol directiemodel.

Deel 3: Casestudies

7. Het directiemodel theoretisch onderzocht

In het derde deel van deze scriptie wordt gekeken naar het directiemodel in de praktijk. Aan de hand van twee casestudies wordt er informatie verzameld om de hypothesen die in het vorige deel zijn vastgesteld te toetsen. Voordat er verder wordt gegaan met de casestudies volgt hieronder een kort overzicht van wat de literatuurstudie van deze scriptie opgeleverd heeft.

Het doel van dit onderzoek is het evalueren van het directiemodel in gemeenten. Om dit onderzoek uit te voeren zal de volgende onderzoeksvraag gehanteerd worden:

De overstap op het directiemodel lijkt een trend te zijn, maar in hoeverre kan de invoering van het directiemodel in gemeenten als een succesvolle verandering beschouwd worden?

Om deze vraag te beantwoorden wordt er gebruik gemaakt van een aantal theoretisch inzichten die een antwoord geven op de deelvragen die in de inleiding van deze scriptie genoemd zijn. Allereerst is er gekeken naar een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die zich de afgelopen tijd hebben voorgedaan en wat die betekenen voor de overheid. Hierbij is de eerste deelvraag met betrekking tot welke maatschappelijke ontwikkelingen een rol hebben gespeeld in de overtuiging dat een structuurverandering in gemeenten noodzakelijk is beantwoord. Nadat in het volgende hoofdstuk meer informatie is gegeven over gemeenten in het algemeen wordt er ingegaan op de ontwikkelingen die zich specifiek in gemeenten hebben voorgedaan. Vervolgens is er aandacht besteed aan de verschillende organisatiemodellen die de afgelopen decennia de revue hebben gepasseerd. Hiermee wordt de tweede deelvraag over welke structuurmodellen zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan beantwoord. Deze theoretische inzichten hebben geleid tot de volgende drie hypothesen:

Hypothese 1: Het directiemodel sluit beter aan bij de maatschappelijke ontwikkelingen zoals vraaggericht werken dan het sectormodel.

Hypothese 2: Het directiemodel zorgt voor minder hiërarchie.

Hypothese 3: Het directiemodel maakt een einde aan de grote mate van verkokering.

Met het toetsen van de drie bovengenoemde hypothesen wordt er een antwoord gegeven op de derde deelvraag van deze scriptie, namelijk welke doelstellingen en verwachtingen ten grondslag liggen aan de invoering van het directiemodel.

Vervolgens is er aandacht besteed aan de theorie rondom organisatieverandering. Een conclusie over het succes van het directiemodel kan immers niet getrokken worden zonder aandacht te besteden aan het veranderproces. De manier waarop het directiemodel ingevoerd is bepaalt voor een groot deel ook het succes van het

directiemodel. Hypothese 4 en 5 hebben dan ook betrekking op de implementatie van het directiemodel en geven aan wat de succesfactoren van het directiemodel zijn. Hiermee wordt een deel van de vierde deelvraag van deze scriptie beantwoord. Op de vraag in hoeverre er in de praktijk aandacht is besteed aan deze succesfactoren zal blijken wanneer de resultaten van de casestudies geanalyseerd worden.

Hypothese 4: Zowel een top-down als een bottom-up implementatie is noodzakelijk voor een succesvol directiemodel.

Hypothese 5: Een succesvol directiemodel is niet alleen afhankelijk van een nieuwe structuur, maar vereist ook een andere cultuur.

Het laatste hoofdstuk heeft betrekking op integraal management. Veranderingen in de samenleving en bezuinigings- en afslankingsgolf in het openbaar bestuur zijn aanleiding geweest voor integraal management. In het directiemodel komt integraal management ook naar voren. Zowel het tegengaan van verkokering als het vraaggericht werken, twee belangrijke doelstellingen van het directiemodel, lijkt alleen succesvol te zijn wanneer er sprake is van integraal management. Dit heeft geleid tot de zesde, en tevens de laatste, hypothese:

Hypothese 6: Integraal management speelt een cruciale rol in een succesvol directiemodel.

In het derde deel van deze scriptie worden de zes hypothesen getoetst. Voordat de resultaten van de casestudies behandeld worden volgt in het volgende hoofdstuk eerst een methodologische verantwoording. In de twee daarop volgende hoofdstukken zullen de resultaten van de casestudies weergegeven worden. Met behulp van deze resultaten kunnen de laatste deelvragen, deelvraag 5 en 6 met betrekking tot de resultaten van het directiemodel in de praktijk en de eventuele verbeterpunten, beantwoord worden. Een analyse van de resultaten van de casestudies vormt de afsluiting van dit deel van deze scriptie.

8. Methodologische verantwoording

8.1 Evaluatieonderzoek

Het doel van het onderzoek is het evalueren van het directiemodel in gemeenten. Zoals in de probleemstelling al genoemd wordt hierbij aandacht besteed aan de verwachtingen die de invoering van het directiemodel met zich mee brengt, in hoeverre die verwachtingen in de praktijk ook uitgekomen zijn en hoe het veranderproces verlopen is. Om dit onderzoek uit te voeren wordt er een evaluatieonderzoek uitgevoerd.

Een evaluatieonderzoek heeft in de meeste gevallen een toegepast karakter (Francke en Richardson, 1994). Hiermee onderscheidt deze methode zich van onderzoeksmethoden met een fundamenteel karakter. Onderzoek met een fundamenteel karakter heeft als doel het verwerven van algemeen geldende theoretische inzichten. Objecten van een dergelijk onderzoek zijn meestal algemeen en stabiel. Onderzoek met een toegepast karakter is niet zozeer op zoek naar algemeen geldende theoretische inzichten, maar bestudeert een verandering in een bepaalde situatie. Het object is in dit geval meestal tijd en plaats specifiek. Het onderzoek van deze scriptie zal een toegepast evaluatieonderzoek zijn.

Het gebruik van een evaluatie als onderzoeksmethoden in wetenschappelijk onderzoek neemt een steeds belangrijker plek in. Deze ontwikkeling heeft de discussie of een evaluatieonderzoek kwantitatief of kwalitatief dient te zijn op doen laaien (Francke en Richardson, 1994). Deze keuze is onder meer afhankelijk van het doel van het onderzoek en de aard van het onderzoeksobject. In deze scriptie is gekozen voor een kwalitatief evaluatieonderzoek. Er is een aantal redenen waarom er gekozen is voor een kwalitatief onderzoek. Deze zullen hieronder kort besproken worden.

Kwalitatief onderzoek heeft als voordeel dat bij de onderzoeksmethoden, zoals het afnemen van interviews, participerende observatie en het interpreteren van buiten de onderzoeker tot stand gekomen documenten, er sprake is van een natuurlijker situatie (Francke en Richardson, 1994). Dit in tegenstelling tot de kwantitatieve onderzoeksmethoden. De natuurlijker situatie brengt als voordelen met zich mee dat een respondent meer het gedrag zal vertonen dat bij de belevingswereld hoort. Een ander voordeel van kwalitatieve onderzoeksmethoden heeft betrekking op de acceptatie van de resultaten. Dit komt onder andere doordat de onderzoekspersonen na de uitvoering van het onderzoek beter zullen begrijpen hoe bepaalde resultaten tot stand zijn gekomen. Ook zullen de onderzoekspersonen de uitkomsten van een kwalitatief onderzoek eerder accepteren omdat deze voor een leek meestal eenvoudiger te begrijpen zijn en beter aansluiten bij het alledaags handelen dan de geavanceerde technieken van een data-analyse. Hierdoor is de kans groter dat de organisatie in kwestie ook daadwerkelijk iets doet met de onderzoeksresultaten (Francke en Richardson, 1994).

Een kwalitatief, toegepast onderzoek richt zich vooral op integrale kennis, diepgang en interne geldigheid (Francke en Richardson, 1994). Bij integrale kennis gaat de voorkeur uit naar "een holistische benadering, gericht op het verkrijgen van zoveel mogelijk *integrale kennis* van het onderzoeksobject zoals dit functioneert in (wisselwerking met) zijn *natuurlijke omgeving*" (Francke en Richardson, 1994: 18). Diepgang kan worden verkregen doordat deze onderzoeksmethoden zich niet vasthoudt aan een vooraf gestructureerde opzet, maar gaandeweg in kan spelen op bepaalde aspecten die aan

het licht komen. Op deze manier kan er dieper op de situatie in worden gegaan, omdat het niet alleen de variabelen betreft die de onderzoeker vooraf vastgesteld heeft. In tegenstelling tot de kwantitatieve onderzoeksmethoden wordt er niet zozeer gestreefd naar externe geldigheid. Het object in een kwalitatief, toegepast onderzoek is tijd en plaats specifiek. Dit heeft als gevolg dat de onderzoeksresultaten niet altijd ook extern geldig zijn, maar vooral betrekking hebben op de desbetreffende organisatie. Dit neemt echter niet weg dat andere (vergelijkbare) organisaties iets kunnen leren van de resultaten van de desbetreffende organisatie.

Het doel van een evaluatieonderzoek is om inzicht te krijgen in hoe een bepaalde interventie in de praktijk is verlopen. Hierbij valt te denken aan een evaluatie van het plan, proces of product van een interventie (Francke en Richardson, 1994). Bij een planevaluatie wordt er onderzocht of de interventie overeenkomt met de doelstellingen. Een procesevaluatie heeft betrekking op hoe de implementatie verlopen is. Als laatste wordt er bij een productevaluatie gekeken naar het eindresultaat van de interventie. In praktijk is het echter vaak lastig om deze drie vormen helemaal van elkaar te scheiden. In deze scriptie zal een combinatie van zowel een plan-, proces- als productevaluatie uitgevoerd worden.

8.2 Case studie

Om het directiemodel te evalueren zal er gebruik worden gemaakt van case studies. Centraal bij een case studie staat "het verwerven van inzicht in de complexiteit van het onderzochte verschijnsel en zijn achtergrond" (Francke en Richardson, 1994: 58). Het object van de case studies zal zijn het directiemodel toegepast in twee gemeenten. Voor het verzamelen van informatie zal er gebruik gemaakt worden van een documentenanalyse en het afnemen van interviews. De documentenanalyse zal bestaan uit het analyseren van de al bestaande documenten over de invoering van het directiemodel die beschikbaar zijn via de websites van de gemeenten of verkregen is via medewerkers in de gemeenten. Op deze manier zal vooral informatie verzameld worden over de voorbereidingsfase van de invoering van het directiemodel. Daarnaast zal er ook gebruik worden gemaakt van diepgaande semi-gestructureerde interviews. Hierbij zal vooral informatie verzameld worden over de resultaten van de structuurveranderingen. Er is gekozen voor semi-gestructureerde interviews omdat op deze manier de vragen niet al te strak zijn afgebakend en er nog ruimte openblijft voor de interpretatie door de respondenten. Bovendien kan, wanneer blijkt dat er nog aspecten zijn die in eerste instantie over het hoofd zijn gezien, deze nog meegenomen worden in het onderzoek. De vragenlijst die gebruikt zal worden voor de semi-gestructureerde interviews is opgenomen in bijlage A. Deze vragen zullen tijdens het interview voorgelegd worden aan verschillende portefeuillehouders, de leden van de directie, de afdelingshoofden en verschillende medewerkers uit de afdelingen. Hierbij zal de vragenlijst meer als checklist dienen dan dat hier strak aan vast gehouden wordt.

Om de invoering van het directiemodel te evalueren zal er gebruik worden gemaakt van twee case studies, te weten de gemeente Epe en de gemeente Maassluis. Beide gemeenten hebben de overstap van het sectormodel naar het directiemodel gemaakt. Qua omvang zijn deze gemeenten goed vergelijkbaar. Beide gemeenten zijn daarnaast bij de overstap begeleid door Lysias.

9 Casestudie I: Het directiemodel in de gemeente Maassluis

9.1 De gemeente Maassluis

Maassluis is een gemeente in de provincie Zuid-Holland. In box 1 zijn de kerngegevens van de gemeente Maassluis weergegeven. De gemeentelijke organisatie van de gemeente Maassluis heeft van 1990 tot 2004 gewerkt volgens het sectormodel. In de laatste jaren van deze periode ontstond er steeds meer onvrede over het functioneren van de gemeentelijke organisatie. Dit leidde al snel tot de vraag of “het huidige organisatiemodel nog wel berekend is op de actuele en toekomstige opgaven waarvoor de gemeente Maassluis zich geplaatst ziet” (Samen werken aan samenwerken, 2004: 4). In 2004 is door het college van B&W het veranderproces in gang gezet. Een overstap op het directiemodel werd gezien als antwoord op de knelpunten die in de organisatie geconstateerd waren.

Aantal inwoners	32492
Samenstelling bevolking	77% autochtoon, 23% allochtoon
Woningvoorraad	13833
Eigendom	50% eigen woning, 46% corporaties, 4% particuliere verhuur
Uitkeringsgerechtigden	3026

Box 1: Kerngegevens gemeente Maassluis (Gemeente atlas Maassluis, 2005)

In de onderstaande paragrafen wordt het directiemodel in de gemeente Maassluis behandeld. Dit zal gebeuren aan de hand van informatie die verzameld is via documentstudie en het afnemen van interviews. In bijlage B is een overzicht terug te vinden van de gebruikte documenten. Een lijst van de geïnterviewde mensen is opgenomen in bijlage C.

9.2 Wat was de aanleiding voor de invoering van het directiemodel?

De aanleiding voor de invoering van het directiemodel kwam vanuit de politiek. Het college van B&W vroeg zich af of het sectormodel wel toekomstbestendig was. In een gezamenlijk overleg van het college van B&W en het MT zijn er een aantal knelpunten geconstateerd met betrekking tot het functioneren van de gemeentelijke organisatie. De geconstateerde knelpunten waren:

- “Onvoldoende aandacht voor de actuele politieke wensen, mede door de te lange lijnen en daardoor gebrekkige communicatie”
- “Een te verkokerde, op het eigen vakgebied georiënteerde ambtelijke werkwijze; onvoldoende integratie van beleid en uitvoering”
- “Het MT is er niet in geslaagd om vorm te geven aan de toenemende vraag naar sectoroverstijgend beleid”
- “Sectorhoofden hebben geen bevoegdheden om gemeenschappelijke zaken binnen andere sectoren aan te sturen”
- “Een, in voorkomende gevallen, onvoldoende aansturing van afdelingschefs”
- “De eigen verantwoordelijkheid van medewerkers is op een aantal afdelingen onvoldoende en wordt onvoldoende gestimuleerd”
- “De dienstverlening naar bestuur en burgers is niet voldoende (niet-tijdige aanlevering, niet nakomen van afspraken)”
- “Een onvoldoende geïntegreerd werkende gemeentelijke loketfunctie”

- “Een inefficiënte decentrale bestuurs- en managementondersteuning en juridische en controlfunctie”
(Samen werken aan samenwerken, 2004: 4)

Aanvullend op deze door het college van B&W en het MT geconstateerde knelpunten noemt de afdeling Ruimte, Ontwikkeling en Milieu nog een tweetal andere knelpunten die binnen hun afdeling speelden in het sectormodel. Deze knelpunten waren:

- “Een niet tijdige aflevering van producten”
- “De levering van niet gevraagde producten”
(Met ROM kun je bouwen, 2005; 4)

Deze knelpunten waren voor het college van B&W en het MT de reden om een organisatieverandertraject op te starten. “Het geheel van bevindingen overziend en wegend komen het college van B&W en het MT tot de conclusie dat het probleem waarvoor een oplossing wordt gezocht een sturingsprobleem is. De essentie van wat er in Maassluis aan de hand is, is dat in relatie tot de externe opgave de sturing van de organisatie niet voldoende is” (Samen werken aan samenwerken, 2004: 9).

In de interviews komt naar voren dat het directiemodel op dit moment gezien kan worden als een trend in gemeenteland. Het directiemodel wordt in meerdere gemeenten als oplossingsrichting gezien. Ook in de gemeente Maassluis is gekozen voor een invoering van het directiemodel. In de interviews wordt aangegeven dat het feit dat het directiemodel een trend is niet de reden is dat er in Maassluis besloten is het directiemodel in te voeren. Gezien de geconstateerde knelpunten en de resultaten die het directiemodel beoogd was de keuze voor het directiemodel een logische keuze. De resultaten die het directiemodel beoogt waren de oplossing voor de geconstateerde knelpunten in de gemeente Maassluis.

9.3 Wat zijn de doelstellingen van het directiemodel?

Begin 2004 is een proces van organisatieverandering in gang gezet. Dit proces heeft geleid tot enkele veranderingen in de hoofdstructuur van de gemeentelijke organisatie van Maassluis. Het doel hierbij was “het instellen van een kleine, slagvaardige directie en een herordening van de afdelingsstructuur” (*Samen Vooruit!* Koersnotitie ontwikkeltraject cultuur- en gedragsverandering, 2005: 1). De oplossingsrichting van een andere organisatiestructuur werd gezien als goede voorwaarde om tot een betere sturing te komen. Men is zich hierbij wel bewust dat het directiemodel alleen succesvol is wanneer er sprake is van bijpassend rolgedrag van bestuur, management en medewerkers (Samen werken aan samenwerken, 2004).

In het rapport ‘Samen werken aan samenwerken’ wordt de essentie van de invoering van het directiemodel als volgt weergegeven: “De essentie van de invoering van het directie-afdelingenmodel is dat gekozen wordt voor een andere sturingsfilosofie, die het antwoord moet zijn op het in Maassluis ervaren sturingsprobleem” (Samen werken aan samenwerken, 2004: 12). De nieuwe sturingsfilosofie leidt tot de volgende vijf uitgangspunten:

- “(be)sturen aan de hand van een strategische agenda”
- “zorgen voor eenheid van leiding”
- “bestuurlijk en ambtelijke professionaliteit als vertrekpunt”
- “bestuurlijke en ambtelijke relevantie als leidraad”
- “het geheel anders (be)sturen dan de delen”

(Samen werken aan samenwerken, 2004: 13)

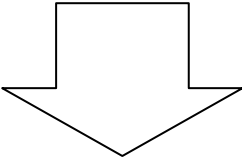
De voorgestane structuurverandering zou moeten leiden tot een andere cultuur binnen de gemeente Maassluis. Het streefbeeld van de cultuur van de gemeentelijke organisatie is als volgt te formuleren: “De cultuur binnen de organisatie kenmerkt zich door breed inzetbare medewerkers die slagvaardig en resultaatgericht optreden, door openheid en transparantie, door het geven van vertrouwen en feedback, door het nemen van mooie initiatieven met realiteitszin waar wij als team voor gaan (al kennen wij verschillen), waar afspraak ‘afspraak’ is en waar successen worden gevierd” (*Samen Vooruit!* Koersnotitie ontwikkeltraject cultuur- en gedragsverandering, 2005: 3). “Planmatigheid, resultaatgerichtheid en ‘afspraak is afspraak’ zijn hierbij de belangrijkste cultuurwaarden” (*Samen vooruit!* Koersnotitie ontwikkeltraject cultuur- en gedragsverandering, 2005: 8)

In de interviews geven de respondenten bij de gemeente Maassluis aan dat het doorbreken van de verkokering het voornaamste doel van het directiemodel is. De respondenten zien het tegengaan van verkokering als een cultuurverandering die noodzakelijk is om de gemeentelijke organisatie goed te laten functioneren. Een andere structuur kan volgens de respondenten helpen om een cultuurverandering door te voeren. De nadruk in het veranderproces ligt op de cultuur, aldus de respondenten.

9.4 Hoe is de implementatie verlopen?

De implementatie van het veranderproces is in eerste instantie vooral top-down verlopen. De heer Korthout (gemeentesecretaris van de gemeente Maassluis) heeft dit project geleid. Gezien de aanleiding voor de verandering en de vooral door het bestuur gevoelde problematiek was een top-down implementatie niet vreemd. Voor veel medewerkers was het directiemodel een abstract begrip en niet iedereen was gelijk enthousiast over de voorgestelde organisatieverandering. Ook dit heeft bijgedragen aan de keuze voor een top-down implementatie. De gemeentesecretaris van de gemeente Maassluis geeft aan dat er onder de medewerkers niet zozeer sprake was van weerstand, maar wel van een zeer afwachtende houding. In een latere fase van de implementatie is er ook gericht geïnvesteerd in groepsgesprekken met de medewerkers. Op deze manier is er geprobeerd om het directiemodel minder abstract te maken voor de medewerkers en om draagvlak te creëren voor de organisatieverandering. In het kader van de reorganisatie zijn alle afdelingen uitgenodigd om een afdelingsontwikkelplan op te stellen. Op deze manier is er invulling gegeven aan een bottom-up implementatie binnen de contouren van het reorganisatieplan. Het afdelingsontwikkelplan is primair gericht op de ontwikkeling die de afdeling in de komende tijd wil doormaken. “Het afdelingsontwikkelplan moet enerzijds de informatie leveren om ook op het niveau van de organisatie als geheel een ontwikkelplan te kunnen vaststellen en moet anderzijds de paraplu vormen voor de persoonlijke ontwikkelingsplannen van de medewerkers binnen de afdeling” (*Samen vooruit!* Koersnotitie ontwikkeltraject cultuur- en gedragsverandering, 2005: 8)

Het verandertraject wordt omschreven als “een lijn van open, interactief, naar concreet, concluderend” (*Samen vooruit!* Koersnotitie ontwikkeltraject cultuur- en gedragsverandering, 2005: 4). In figuur 5 wordt het verandertraject van de gemeente Maassluis weergegeven.

Tijdpad	Activiteit	Doel	Wie
11 en 12 oktober 2004	Managementconferentie	Teamvorming Richting invullen: missie, visie en cultuurwaarden bepalen Kader afdelingsontwikkelplannen	Directieteam en afdelingshoofden
Vanaf 2 ^{de} helft oktober 2004	Verkenning per afdeling	Subculturen benoemen Quick wins vaststellen	Afdelingshoofden en medewerkers
1 november 2004	Kick off-bijeenkomst	Richting aangeven Bezieling en energie	Organisatiebreed
Intermezzo: 7 november Begrotingsbehandeling			
Medio november 2004 t/m mei 2005	Bijeenkomsten per afdeling	Eerste reacties medewerkers inventariseren Ontwerp afdelingsdialoog: 'hoe gaan wij er aan werken?' Quick wins benoemen	Afdelingshoofden en medewerkers
Medio november 2004 t/m mei 2005	Bijeenkomsten "vrijdenkers"		Directieteam en selectie van medewerkers
2 december 2004	B&W-sessie te Texel	Betrekken College Stilstaan bij eigen rol College	College en directieteam
3 december 2004	Managementconferentie	Voorbereiden spiegelbijeenkomst	Directieteam en afdelingshoofden
Eind december 2004, begin januari 2005	Spiegelbijeenkomst	Per afdeling aanpak traject melden & eerste resultaten quick wins	Directie, afdelingshoofden en medewerkers
			
Mei 2005	Marktbijeenkomst	Organisatieontwikkelplan (OOP) Afdelingsontwikkelplannen (AOP's) Persoonlijke ontwikkelplannen (POP's)	Directieteam in dialoog met bestuur en afdelingshoofden Afdelingshoofden in dialoog met hun medewerkers en directeuren Medewerkers in dialoog met hun afdelingshoofd

Figuur 5: Het ontwikkeltraject (Samen Vooruit! Koersnotitie ontwikkeltraject cultuur- en gedragsverandering)

9.5 Hoe is het directiemodel vormgegeven?

Van 1990 tot 2004 heeft de gemeente Maassluis gewerkt met het sectormodel. Een schematische weergave van het sectormodel in de gemeente Maassluis is terug te vinden in bijlage D. De organisatiestructuur bestond in die tijd uit vier sectoren en het ondersteunende bureau Bestuurszaken. Deze vier sectoren waren:

- Sector Algemene Zaken
- Sector Stadsontwikkeling
- Sector Middelen
- Sector Welzijn

Deze sectoren waren vervolgens weer opgedeeld in verschillende onderdelen. De sectorhoofden en de gemeentesecretaris vormen samen het Managementteam.

In 2004 heeft de gemeente Maassluis gekozen voor het directiemodel. In bijlage E is de organogram van het directiemodel, zoals het in de gemeente Maassluis is ingevoerd, opgenomen. Met de invoering van het directiemodel verdween de functie van sectorhoofd. Met de invoering van het directiemodel werden naast de gemeentesecretaris drie nieuwe directeuren benoemd. Deze vormen samen het directieteam dat collectief leiding geeft aan de organisatie. Dit houdt in leiding geven “aan de organisatie als geheel vanuit een integraal en strategisch perspectief, en doorgaans in een faciliterende, coachende stijl en in voorkomende gevallen in een loodsende stijl” (Samen werken aan samenwerken, 2004: 20). “Het team draagt dus een collectieve verantwoordelijkheid voor het presteren en functioneren van de organisatie, maar daarbinnen is ook duidelijk wat de individuele verantwoordelijkheid van een ieder is”.

De gemeentesecretaris is algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie en is formeel “eindverantwoordelijk” voor de gehele organisatie. “Hij stelt de doelen, kaders en randvoorwaarden voor de gehele organisatie, uiteraard *binnen* de door het bestuur gestelde doelen, kaders en randvoorwaarden. Hij bewaakt, coördineert en monitort de integraliteit van beleid en organisatie” (Samen werken aan samenwerken, 2004: 20). Daarnaast heeft de algemeen directeur ook de rol van adviseur voor het college als het gaat om strategische of integrale issues. “Naast de algemeen directeur staan de directeuren: zij hebben een van de algemeen directeur afgeleide bevoegdheid en zijn eveneens “eindverantwoordelijk”. Ze hebben dus dezelfde verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar dan met betrekking op delen van de organisatie”.

In het directieteam is sprake van een duidelijke taakverdeling. “In de portefeuille van iedere directeur zitten:

- een aantal afdelingen die onder de lijnverantwoordelijkheid van betreffende directeur vallen; naar betreffende afdelingshoofd treedt de directeur op als coach en loods
- een aantal majeure, strategische projecten en programma's of processen, waarvoor de directeur het ambtelijk opdrachtgeverschap vervult”

“In relatie tot de portefeuillehouder is de directeur sparring partner op het gebied van brede maatschappelijke trends, integrale issues en het strategisch beleid van de gemeente” (Samen werken aan samenwerken, 2004: 20).

Het directieteam heeft een belangrijke bijdrage in de organisatieontwikkeling.

“Directeuren bevorderen de permanente organisatieontwikkeling, door te motiveren, uit

te dagen, voorbeeldgedrag te vertonen en door werkelijke (gedrags)verandering mogelijk te maken en te ondersteunen” (Samen werken aan samenwerken, 2004: 20).

Daarnaast zijn met de invoering van het directiemodel acht nieuwe afdelingen in het leven geroepen. Deze afdelingen zijn weer opgedeeld in meerdere teams. De acht afdelingen zijn:

- Afdeling Algemene Zaken
- Afdeling Dienstverlening
- Afdeling Ruimtelijke Ordening en Milieu
- Afdeling Inrichting Beheer en Buitenruimten
- Afdeling Openbare Orde en Wijkbeheer
- Afdeling Planning en Control
- Afdeling Welzijn
- Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Naast de acht afdelingen maakt het Stafbureau Bestuurszaken en het Ontwikkelbedrijf Maassluis deel uit van de gemeentelijke organisatie. Het Stafbureau Bestuurszaken is een afdeling die zich richt op bestuurszaken, strategie, ondersteuning, secretariaat van college en directie en (publieks)voorlichting (Samen werken aan samenwerken, 2004). Het Ontwikkelbedrijf Maassluis houdt zich met name bezig met het projectmanagement.

9.6 Welke eisen stelt het directiemodel aan de competenties van medewerkers?

In de periode dat de gemeentelijke organisatie volgens het sectormodel functioneerde werd er niet gewerkt met competentieprofielen. Pas met de invoering van het directiemodel zijn in de gemeente Maassluis competentieprofielen opgesteld. Een vergelijking tussen de competenties in het sectormodel en het directiemodel is om die reden moeilijk te maken. De respondenten geven wisselende antwoorden op de vraag of het directiemodel daadwerkelijk andere eisen stelt aan de medewerkers. Sommigen geven aan dat het feit dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden lager in de organisatie komen te liggen als gevolg hebben dat dit andere eisen stelt aan de competenties van de medewerkers. Andere respondenten geven aan dat het eigenlijk niet zou mogen dat het directiemodel andere eisen stelt dan het sectormodel. Het feit dat er met de invoering van het directiemodel competentieprofielen opgesteld zijn zorgt er in ieder geval voor dat er meer duidelijkheid is ontstaan over wat er verwacht wordt van de medewerkers. Een organisatieverandering was daarbij ook een mooie aanleiding om eens na te denken over wat de vereiste competenties voor de medewerkers zouden moeten zijn.

In de competentieprofielen wordt een onderscheid gemaakt tussen generieke competenties en functiespecifieke competenties. De gemeente Maassluis kent zes generieke competentieprofielen die gelden voor de (beleids)medewerkers/consulenten, de uitvoerende/ondersteunende functies en de publieksgerichte functies. Deze zijn hieronder in tabel 3 weergegeven.

Generieke competenties	
Professionaliteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Realiseert op een flexibele en ondernemende wijze de gestelde doelen en is zich bewust van de gewenste kwaliteit.</i>
Klantgerichtheid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Kent en doorziet de wensen en belangen van de klant en handelt waar mogelijk op proactieve wijze.</i> ▪ <i>Houdt bij het zoeken naar oplossingen rekening met behoeften, belangen en gevoelens van de klant met inachtneming van het algemeen belang en handelt hiernaar.</i>
Kennis van het vak /de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Laat kennis en deskundigheid zien met betrekking tot het werken en de organisatie.</i> ▪ <i>Neemt vlot nieuwe kennis in zich op en blijft op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen.</i> ▪ <i>Is in staat om theorie en praktijk met elkaar te integreren.</i>
Collegialiteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Is in staat vanuit een positieve houding en uitstraling bij te dragen aan een goede werksfeer in de organisatie en is bereid collega's te ondersteunen bij hun werk.</i>
Integriteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Is betrouwbaar en integer en houdt zich aan afspraken, regels en procedures.</i>
Communicatie/sociale vaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Weet eigen standpunt helder te formuleren en op een duidelijke wijze uit te dragen. Luistert naar de boodschap van anderen. Heeft oog, zorg, respect en belangstelling voor de mening en gevoelens van anderen en kan hier goed mee omgaan.</i>

Tabel 3: Generieke competentie gemeente Maassluis (Gemeente Maassluis, Competentieprofielen, 2004)

Voor de functie directeur en afdelingschef zijn de volgende zes competenties vastgelegd: strategisch management, relatiemanagement, verandermanagement, talentenmanagement, continuïteitsmanagement en operationeel management. Er gelden dezelfde competenties voor directieleden en afdelingshoofden, maar er zit verschil in de mate van belangrijkheid van de competenties voor de twee verschillende functies. Tabel 4 geeft dit verschil in belangrijkheid aan. De competentie die het meest belangrijk wordt geacht voor de desbetreffende functie staat op nummer 1.

Competenties directie	Competenties afdelingshoofd
1. Strategisch management	1. Operationeel management
2. Relatiemanagement	2. Relatiemanagement
3. Verandermanagement	3. Talentenmanagement
4. Talentenmanagement	4. Verandermanagement
5. Continuïteitsmanagement	5. Continuïteitsmanagement
6. Operationeel management	6. Strategisch management

Tabel 4: Competenties directeur/afdelingshoofd belangrijkheid gemeente Maassluis in mate van belangrijkheid (Gemeente Maassluis, Competentieprofielen, 2004)

In tabel 5 is de operationalisering van deze zes competenties weergegeven.

Competenties directeur/afdelingschef	
Strategisch management	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Denkt in grote lijnen en is georiënteerd op de lange termijn.</i> ▪ <i>Handelt proactief en speelt in op kansen en bedreigingen.</i> ▪ <i>Heeft kennis en inzicht in (de samenhang van) ontwikkelingen en beleid (landelijk, regionaal en gemeentelijk) en weet deze op waarde te schatten en te vertalen in heldere kaders.</i>
Relatiemanagement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Is extern georiënteerd, samenwerkingsgericht en politiek geïnteresseerd.</i> ▪ <i>Schept kaders voor samenwerking over afdelingsgrenzen heen.</i> ▪ <i>Getuigt van inzicht en gevoel voor verhoudingen binnen het bestuur en de stad.</i> ▪ <i>Werkt nauw samen met het college (c.q. collegeleden) en zoekt verbinding vanuit het besef van verschil in bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden.</i>
Verandermanagement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Getuigt van inzicht in aanpak en effecten van verandering.</i> ▪ <i>Is flexibel en staat open voor verbetering en vernieuwing.</i> ▪ <i>Is reflectief op het eigen functioneren en kent eigen sterkten en verbeterpunten.</i> ▪ <i>Geeft betekenis aan verandering en plaatst deze binnen de specifieke context.</i> ▪ <i>Weet anderen te betrekken en te beïnvloeden en kan omgaan met weerstanden en andere meningen en belangen.</i>
Talentenmanagement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Is toegankelijk, open en transparant in zijn/haar optreden naar afdelingschef⁴.</i> ▪ <i>Getuigt van inzicht in gedrag en talenten en investeert in de ontwikkeling daarvan.</i> ▪ <i>Is zich bewust van (de effecten van) verschillende stijlen van leidinggeven en weet daarin te variëren (coachen versus loodsen)</i>
Continuïteitsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Getuigt van een goed inzicht in de belasting van de organisatie en fungeert in voorkomende gevallen als "hitteschild".</i> ▪ <i>Zorgt voor stabiliteit, continuïteit en realisme in de aanpak en planning van zaken.</i> ▪ <i>Is een voorbeeld voor anderen, draagt consequent de gewenste cultuur, waarden en normen uit en</i>

⁴ Hierbij is geredeneerd vanuit het perspectief van de directeur en niet de afdelingschef.

	<i>spreekt anderen daarop aan.</i>
Operationeel management	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Getuigt van inzicht in planmatig werken (resultaatgericht, projectmatig en programmatisch werken) en scheidt daarvoor de goede kaders binnen de organisatie.</i> ▪ <i>Is toegankelijk, zichtbaar en besluitvaardig als opdrachtgever voor majeure projecten en programma's</i>

Tabel 5: Competenties directeur/afdelingshoofd gemeente Maassluis (Gemeente Maassluis, Competentieprofielen, 2004)

9.7 Wat zijn de resultaten van het directiemodel?

Het bovenstaande maakt duidelijk dat met de invoering van het directiemodel het een en ander veranderd is in de gemeentelijke organisatie van Maassluis. In de interviews is er nadrukkelijk aandacht besteed aan de vraag wat het directiemodel opgeleverd heeft voor de gemeente Maassluis. In deze paragraaf worden de resultaten van het directiemodel verder uitgewerkt. De behaalde resultaten met de invoering van het directiemodel zijn onder te brengen in drie categorieën, namelijk de gelaagdheid van de organisatie, de integraliteit en het vraaggericht werken.

Op de vraag of de gemeentelijke organisatie veel platter is geworden met de invoering van het directiemodel geven de respondenten aan dat de organisatie niet heel veel platter is geworden. In eerste instantie was een plattere organisatie wel het uitgangspunt, maar in de praktijk bleek dat niet te ontkomen viel aan een bepaalde mate van gelaagdheid. De laag van sectorhoofden is weliswaar verdwenen, maar in het directiemodel wordt wel gewerkt met vier directeuren en verschillende afdelingshoofden en teamleiders. Vanwege de 'span of control' zijn deze lagen noodzakelijk. Ook op het gebied van de communicatielijnen geven de respondenten aan dat er niet veel veranderd is. Alle respondenten geven aan dat de gemeente Maassluis een vrij informele organisatie was en is. In het sectormodel waren de communicatielijnen dus al kort en in het directiemodel is dit ook nog steeds zo.

Ondanks dat er op het gebied van de gelaagdheid in de organisatie zich geen grotere veranderingen hebben voorgedaan zijn de respondenten wel positief over de structuur. "De organisatie is wel efficiënter en effectiever geworden", aldus een van de respondenten. De verdeling van taken en bevoegdheden zijn veel duidelijk geworden. De directie bepaalt de visie en zet de grote lijnen uit. Vervolgens worden de taken gedelegeerd. Eén van de respondenten zegt hierover: "Het takenpakket van de gemeente is door de jaren heen gegroeid. Het is logisch dat taken en bevoegdheden lager in de organisatie komen te liggen".

In het directiemodel ligt er meer nadruk op integraal werken dan in het sectormodel. Een respondent zegt hierover: "In het managementoverleg is er veel aandacht voor de integrale afstemming. De gezamenlijkheid in de organisatie is hierdoor wel verbeterd". Ook de meer duidelijkheid met betrekking tot de taken en bevoegdheden maakt het volgens een respondent makkelijker om samen te werken. De respondenten geven aan dat het probleem van verkokering niet automatisch opgelost wordt door de invoering van het directiemodel. Het directiemodel biedt volgens de respondenten wel meer mogelijkheden voor samenwerking tussen de verschillende afdelingen, maar het oplossen van verkokering blijft altijd lastig. Het invoeren van een nieuw model alleen is

niet voldoende. “Verkokering moet tegengegaan worden met zowel een structuur- als een cultuurverandering”, aldus een respondent.

Opvallend is dat de gemeentelijke organisatie van Maassluis wel het directiemodel ingevoerd heeft, maar geen scheiding kent tussen beleid en uitvoering. De scheiding tussen beleid en uitvoering is een belangrijk kenmerk van het directiemodel. De gedachte achter het aanbrengen van deze scheiding is dat het verkokering tegen moet gaan. In de gemeente Maassluis werd de scheiding tussen beleid en uitvoering niet noodzakelijk geacht.

Een ander kenmerk van het directiemodel is het vraaggericht werken in plaats van aanbodgericht werken. Alle respondenten geven aan dat de vraag van de burger nu meer centraal staat dan in de voorgaande jaren. In het collegeprogramma 2006-2010 (2006: 33) wordt het volgende gezegd over de dienstverlening: “Het aanbieden van dienstverlening aan burgers is één van de redenen waarvoor de ambtelijke organisatie in het leven is geroepen. De voorlichting en de dienstverlening aan de burger moet verder worden verbeterd”. De meeste respondenten merken hierbij op dat vraaggericht werken ook afhankelijk is van de tijd waarin we leven en niet zozeer wordt veroorzaakt door het directiemodel. “Zo’n 5 tot 6 jaar geleden was de gemeente Maassluis een zeer behouden gemeenten, er gebeurde weinig. We waren goed in dakkapellen en lantaarnpalen, maar nu zie je ontwikkelingen in de samenleving waar je op in moet spelen. De omgeving vraagt dat we naar buiten kijken. Dat had ook moeten gebeuren onder het sectormodel”, aldus een respondent. Het directiemodel maakt het wel beter mogelijk om tegemoet te komen aan de vraag van de burger dan het sectormodel. “Meer klantgerichtheid en meer openheid en transparantie komt in het directiemodel wel naar voren”, meent een respondent. Ook is het in het directiemodel makkelijker om taken bij elkaar te brengen om zo de burger beter te helpen. In het sectormodel was dit niet of in mindere mate mogelijk geweest”, aldus een respondent.

9.8 Wat zijn de succesfactoren van het directiemodel?

Er is niet één factor die het succes van het directiemodel bepaalt. “Het succes van het verandertraject wordt bepaald door de wijze waarop het management (directie, afdelingschefs en hun plaatsvervangers) ermee omgaan. Het gaat om coachen, stimuleren, inspireren, motiveren, voorbeeldgedrag tonen, gericht op de medewerker en sturend op resultaat. Het management moet aansluiting zoeken in gedrag bij de gewenste cultuur. Daarbij is het creëren van onderling vertrouwen, betrokkenheid en inleving over de eigen (afdelings)grenzen heen cruciaal” (*Samen Vooruit! Koersnotitie ontwikkeltraject cultuur- en gedragsverandering*, 2005: 8). Cultuur speelt een zeer belangrijke rol in het slagen van het directiemodel. Cultuur wordt om die reden door een aantal respondenten dan ook één van de succesfactoren van het directiemodel genoemd. Een duidelijke afstemming tussen het bestuur en de gemeentelijke organisatie wordt door respondenten ook genoemd als een cruciale factor voor het slagen van het directiemodel.

9.9 Wat zijn de verbeterpunten van het directiemodel?

Er is in Maassluis gekozen voor een zogenaamd groeimodel. Dit houdt in dat het model niet tot in detail vooraf vastligt, maar dat het door de jaren heen mee moet groeien met ontwikkelingen die gaan komen. Alle respondenten bevestigen dat het directiemodel nog in ontwikkeling is. Er zijn inmiddels alweer de nodige dingen veranderd ten opzichte van toen het directiemodel net ingevoerd was en ook in de komende jaren zal het model in

ontwikkeling moeten blijven om tegemoet te komen aan wat er speelt in de samenleving. De respondenten noemen dan ook niet zozeer een concreet verbeterpunt van het directiemodel, maar geven aan dat inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen in de komende jaren aandacht dient te houden. De houdbaarheid van het directiemodel is volgens de respondenten dan ook beperkt. Voor nu voldoet het directiemodel, maar het is niet uitgesloten dat nieuwe ontwikkelingen ervoor zorgen dat weer een nieuw model de trend gaat vormen.

10. Casestudie II: Het directiemodel in de gemeente Epe

10.1 De gemeente Epe

De gemeente Epe ligt in de provincie Gelderland. De gemeente Epe bestaat uit vier gemeenten: Epe, Vaassen, Emst en Oenen. In box 2 staan de kerngegevens van de gemeente Epe.

Aantal inwoners	33108
Samenstelling bevolking	89% autochtoon, 11% allochtoon
Woningvoorraad	13040
Eigendom	100% eigen woning
Uitkeringsgerechtigden	2650

Box 2: Kerngegevens gemeente Epe (Gemeente op maat, Epe, 2005)

De gemeente Epe heeft zich ontwikkeld in de richting van het 'publieksmodel'. Op de website⁵ wordt het Eper publieksmodel aangeduid als de cultuur- en structuuraanpassing van de gemeentelijke organisatie. Het Eper publieksmodel is de naam die naar buiten toe wordt gebruikt voor de organisatieverandering. Hiervoor is gekozen omdat de term 'directiemodel' vooral gericht is op de interne organisatie en de burger weinig aanspreekt. Intern wordt er echter wel gesproken over het directiemodel, maar naar buiten toe wordt de term publieksmodel gebruikt. Het Eper publieksmodel en het directiemodel zijn dus twee verschillende benamingen voor hetzelfde organisatiemodel. Voor het gemak zal hier verder de term directiemodel gebruikt worden.

In de onderstaande paragrafen wordt het directiemodel in de gemeente Epe behandeld. Dit zal gebeuren aan de hand van informatie die verzameld is via documentstudie en het afnemen van interviews. In bijlage B is een overzicht terug te vinden van de gebruikte documenten. Een lijst van de geïnterviewde mensen is opgenomen in bijlage C.

10.2 Wat was de aanleiding voor de invoering van het directiemodel?

Met het verkiezingsprogramma van 1998 werd de eerste stap gezet voor een organisatieverandering. Aanleiding hiertoe waren de kritische geluiden die uit de politiek klonken met betrekking tot het functioneren van de gemeentelijke organisatie. In het Bestuursakkoord 1998-2002 is afgesproken dat de ambtelijke organisatie diende te worden doorgelicht op effectiviteit, efficiency en actualiteit. De uitkomst hiervan was dat een organisatieverandering noodzakelijk was. Hiermee werd de weg geopend naar "een wijze van politieke sturing en bedrijfsvoering die de kwaliteit, de effectiviteit, de efficiency en de oriëntatie van bestuur en organisatie op burger en samenleving sterk kan verbeteren en die ons in staat stelt onze ambities waar te maken" (Besturings- en management concept, 2001: 1).

In de ambtelijke organisatie bestond weinig enthousiasme voor een organisatieverandering. De meeste ambtenaren waren van mening dat de gemeentelijke organisatie voldoende functioneerde of dat een nieuw organisatiemodel in ieder geval niet noodzakelijk was. Naar aanleiding van de kritische geluiden uit het bestuur zijn er indertijd wel een aantal pogingen ondernomen om veranderingen door te voeren in de

⁵ www.publieksmodel.nl, laatst bezocht op 27-04-2007

gemeentelijke organisatie, maar deze verzandden telkens in niets. Vlak voor de verkiezingen in 2002 werd er wederom vanuit de politiek geroepen dat het een en ander moest veranderen. Deze keer werd een nieuwe gemeentesecretaris, de heer Peeters, aangetrokken om de verandering door te voeren. In de periode dat de gemeente Epe bezig was met de organisatieverandering was het in heel Nederland bij gemeenten de trend om de organisatie op een meer burgergerichte manier in te richten. In de interviews geven respondenten aan dat het makkelijk was om mee te gaan met deze trend en dus het directiemodel in te voeren. Het directiemodel sloot echter wel aan bij de uitgangspunten van de voorgestane organisatieverandering. De eerste invalshoek bij de organisatieverandering was dan ook de burger. Dit hield in dat er meer vraaggericht gewerkt moest worden. Vervolgens is er met deze invalshoek in gedachten gekeken naar de organisatorische kenmerken van de gemeentelijke organisatie van Epe.

Onder leiding van de heer Peeters is er in 2002 zijn er een aantal knelpunten in de gemeentelijke organisatie geformuleerd. Deze knelpunten waren:

- Een verleden met vele mislukte pogingen om te verbeteren
- Onvoldoende oriëntatie op de samenleving en het bestuur
- Visie, doelen en strategie van de organisatie zijn niet helder
- Onduidelijke posities, rollen en relatiepatronen
- Cultuur van vrijblijvendheid en gebrekkige samenwerking
- Cultuur van gebrek aan openheid en vertrouwen
- Gebrek aan sturing, leiderschap en management
- Gebrekkige planning en control
- Gebrekkig personeelsbeleid
- Gebrekkige informatievoorziening en communicatie
- Stroperigheid, veel interne regels en procedures
- Afdeling Sociale Zaken zit in de problemen

Deze knelpunten leidden tot het beeld van een gemeentelijke organisatie die op slot zat en achter de feiten aanliep. Een organisatieverandering bleek onvermijdelijk en het directiemodel werd gezien als de oplossingsrichting.

10.3 Wat zijn de doelstellingen van het directiemodel?

De belangrijkste eisen en verwachtingen in Epe over de interne ordening van de gemeentelijke organisatie volgens het directiemodel zijn “een betere oriëntatie van de organisatie op samenleving en bestuur, versterking van het strategisch beleid, meer integraliteit, grotere efficiency en resultaatgerichtheid” (Besturings- en management concept, 2001: 9). Deze komen voort uit de ambities die de gemeente Epe zichzelf heeft gesteld. In de organisatievisie zijn de volgende ambities ten aanzien van de sturing, bedrijfsvoering en cultuur neergelegd:

- “Een extern, op de samenleving en het bestuur, gerichte organisatie, die de dialoog aangaat met burgers en adequaat inspeelt op ontwikkelingen.”
- “Een organisatie, die gericht is op een snelle, correcte en integere dienstverlening.”
- “Een klantgerichte organisatie, die laagdrempelig is en goed bereikbaar.”
- “Een creatieve, enthousiasmerende en flexibele organisatie met ontplooiingsmogelijkheden voor de medewerkers en ruimte voor ondernemerschap.”
- “Een organisatie die gericht is op integraliteit, efficiency en resultaten.”

- “Een organisatie waarin kwaliteit en deskundigheid voor het personeel en het management en heldere posities, rollen en relatiepatronen vereisten zijn.” (Besturings- en managementconcept, 2001: 1)

Gezien het feit dat de nadruk in deze scriptie ligt op de factoren structuur en cultuur wordt hier verder ingegaan op de doelstellingen met betrekking tot deze twee factoren. Met de invoering van het directiemodel wordt in de gemeente Epe een andere structuur beoogd. Het uitgangspunt van de nieuwe structuur is “een betere oriëntatie van de organisatie op samenleving en bestuur, versterking van het strategische beleid, meer integraliteit, grotere efficiency en resultaatgerichtheid” (Besturings- en managementconcept, 2001: 9).

Hierbij is men zich wel bewust geweest van het beperkte oplossingsvermogen van een structuurverandering. “Oude problemen verdwijnen niet met nieuwe harkjes. Een duidelijke structuur is wel voorwaarde, maar niet de enige oplossing voor problemen” (Besturings- en managementconcept, 2001: 9).

Tijdens het veranderproces is er ook veel aandacht besteed aan de organisatiecultuur. “Grondslag voor het goed, slagvaardig, efficiënt functioneren van de organisatie is een zakelijke bedrijfscultuur van vertrouwen, waarbinnen mensen met elkaar samenwerken om doelstellingen en resultaten te bereiken op een kostenbewuste wijze. Daarbij hoort een open en collegiaal bedrijfsklimaat met korte communicatielijnen en heldere afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor eenieder. In deze cultuur is een actieve rol voor participatie en inspraak van het personeel weggelegd” (Besturings- en managementconcept, 2001: 2).

10.4 Hoe is de implementatie verlopen?

De geconstateerde knelpunten leidden tot het beeld van een gemeentelijke organisatie die op slot zat en achter de feiten aanliep. Een organisatieverandering leek onvermijdelijk. Voor een goed verloop van de organisatieverandering is een ontwikkeltraject opgezet. In tabel 6 is dit ontwikkeltraject weergegeven. Van september 2000 tot juli 2001 verkeerde de gemeente in een zoekfase. Tijdens deze periode is er een analyse gemaakt en is het Bestuurs- en Managementconcept geschreven. Op deze manier is er richting gegeven aan de verandering. Tijdens de zoekfase was de richting bepaald en in de bouwfase is deze verder uitgewerkt. De bouwfase werd opgevolgd door de voorbereidingsfase waarin er vooral aandacht was voor de praktische aspecten. In januari 2003 is het directiemodel ook daadwerkelijk van start gegaan.

Zoekfase	Bouwfase	Vorbereidingsfase	Invoeringsfase
Start: sep. 2000	Start: sep. 2001	Start: mrt. 2002	Start: jan. 2003
Eind: juli 2001	Eind: feb. 2002	Eind: dec. 2002	
Analyse BMC	Bouwopdracht Businessplannen Sociaal statuut Cultuurprogramma	Selectie leiding Functieboek Plaatsing medewerkers Huisvesting Opleidingen Systemen	Spelsimulatie Teamontwikkeldagen Permanent ontwikkelingsproces

Tabel 6: Opzet Ontwikkeltraject

De noodzaak voor de organisatieverandering was door de politiek aangegeven. Dit zorgde voor een in eerste instantie top-down implementatie van het directiemodel waarbij de gemeentesecretaris een grote rol heeft gespeeld. Zo heeft de gemeentesecretaris het Besturings- en Managementconcept geschreven. De gedachtegang van veel mensen was dat de gemeentesecretaris kwam om een verandering door te voeren en daarna weer zou vertrekken. De medewerkers ervoeren de verandering in eerste instantie als een hype en wachtten af tot zij weer hun eigen gang konden gaan. De gemeentesecretaris was zich bewust van het feit dat een top-down implementatie deze verwachtingen in de hand zouden werken. Om deze reden is er dan ook besloten om zowel top-down als bottom-up te werken. Het bottom-up werken is gedaan in de vorm van gesprekken met de medewerkers. Bijna alle medewerkers hebben met de gemeentesecretaris om tafel gezeten om te praten over de organisatieverandering die moest plaatsvinden. Sommige opmerking die in deze gesprekken zijn gemaakt zijn door de gemeentesecretaris meegenomen bij het schrijven van het Besturings- en Managementconcept. Op een gegeven moment had de gemeentesecretaris het idee dat 10% van de medewerkers in de organisatie positief tegenover de voorgenomen verandering stond. Met deze mensen is de gemeentesecretaris actief gaan nadenken over hoe de organisatie er in de toekomst uit zou moeten zien. Dit heeft geresulteerd in een plan van aanpak voor de organisatieverandering. Daarnaast kreeg elke nieuwe afdeling zijn eigen bouwteam. Deze bouwteams hebben binnen de aangereikte kaders vanuit de directie de eigen afdelingsplannen geschreven. De afdelingsplannen hadden betrekking op de visie van de afdeling en de wijze waarop de afdeling deze visie wou realiseren.

10.5 Hoe is het directiemodel vormgegeven?

Voordat in wordt gegaan om de vraag hoe het directiemodel vorm gegeven is wordt eerst het sectormodel in de gemeente Epe kort toegelicht. Enige kennis over het sectormodel in de gemeente Epe is noodzakelijk om te begrijpen wat er veranderd is met de komst van het directiemodel.

Van 1992 tot 2003 heeft de gemeente Epe gewerkt met het sectormodel. Het sectormodel in de gemeente Epe kende vijf sectoren:

- Sector Openbare Werken
- Sector Ruimtelijke beheer
- Sector Samenlevingszaken
- Sector Financieel Beleid en Beheer

- Sector Centrale Stafdienst.

Aan het hoofd van elke sector stond een sectorhoofd. Deze waren verantwoordelijk voor het reilen en zeilen binnen hun sector. De gemeentesecretaris was in deze situatie ook een sectorhoofd. De gemeentesecretaris stond namelijk aan het hoofd van de sector Centrale Stafdienst en was daarmee *primus inter pares* onder de sectorhoofden. De vijf sectoren waren vervolgens weer opgedeeld in afdelingen die op hun beurt weer waren onderverdeeld in bureaus of secties. In bijlage F is een organogram van de gemeente Epe opgenomen in de tijd dat deze werkte met het sectormodel.

In 2003 is de gemeente Epe overgestapt op het directiemodel. In bijlage G is een organogram van het directiemodel in de gemeente Epe opgenomen. Met de komst van het directiemodel verdwenen de sectoren en de functie van sectorhoofd. De gemeentesecretaris staat niet langer aan het hoofd van een sector, maar vormt samen met een adjunct gemeentesecretaris de directie. In de huidige situatie functioneert de gemeente Epe met een directie die bestaat uit de alleen de gemeentesecretaris. De gemeentelijke organisatie van Epe bestaat uit vijf afdelingen:

- Afdeling Publiekszaken
- Afdeling Strategie en Ontwikkeling
- Afdeling Ruimte, Economie en Welzijn
- Afdeling Interne Dienstverlening
- Afdeling Brandweer

De afdeling Brandweer bestaat slechts uit twee personen die de vrijwilligers aansturen. Vanwege de zeer kleine omvang van deze afdeling wordt deze vaak buiten beschouwing gelaten. In eerste instantie bestond er ook nog een afdeling Concern, maar deze is inmiddels opgedeeld en ergens anders ondergebracht. De eenheid Bedrijfsvoering is bij de directie terecht gekomen en de eenheden Bestuurzaken en Communicatie vallen nu onder de afdeling Interne Dienstverlening. Met uitzondering van de afdeling Strategie en Ontwikkeling en de afdeling Brandweer kennen de afdelingen weer een onderverdeling in teams die op hun beurt weer onderverdeeld zijn in eenheden.

In het directiemodel in de gemeente Epe is de gemeentesecretaris namens de directie verantwoordelijk voor het gehele functioneren van de organisatie. Hierbij wordt de aandacht gericht op eenheid van beleid, eenheid van beheer, eenheid van leiding en de kwaliteit en professionaliteit van de organisatie. Aan het hoofd van de afdelingen staan de afdelingsmanagers. Deze zijn naar de directie integraal verantwoordelijk voor het functioneren van de eigen afdeling inclusief de samenwerking en afstemming met andere afdelingen. In een aantal gevallen zijn vanwege de 'span of control' een aantal bevoegdheden doorgemandateerd naar een teamleider. Zo voert de teamleider bijvoorbeeld de functioneringsgesprekken met de medewerkers. Uitgangspunt voor het bereiken van een zo plat mogelijke organisatie is dat sturings- en coördinatievraagstukken worden opgelost zonder op voorhand uit te gaan van meer hiërarchische posities dan het niveau van de afdelingsmanager en eventueel een teamleider. Dit is gebeurd door de introductie van een seniorfunctie. De senior functioneert als informant van de afdelingsmanager c.q. teamleider in het kader van rechtspositionele beslissingen waaronder beoordelingsgesprekken met de medewerkers. Er bestaat in het directiemodel geen hiërarchisch verschil tussen een senior en de overige werknemers.

Met betrekking tot de structuur zijn met de invoering van het directiemodel de volgende veranderingen doorgevoerd: Scheiding van beleid en uitvoering, scheiding van sturende en uitvoerend middelenfuncties, duidelijke positionering van publieksfuncties, coördinatiemechanismen, heldere lijnstructuur en eenheid van leiding (Besturings- en managementconcept, 2001).

Scheiding van beleid en uitvoering:

“Beleidsontwikkeling wordt beter in staat gesteld om meer extern gericht, interactief, co-productief en integraal te werken. De strategische beleidscoördinatie, waaronder het actueel houden van de strategische visie wordt versterkt. Het projectmatig werken kan efficiënter en effectiever worden georganiseerd. De politiek-bestuurlijke en maatschappelijke oriëntatie van beleid wordt versterkt. Naast vakinhoudelijke expertise worden aan beleid eisen gesteld ten aanzien van flexibiliteit en vaardigheden in processen en communicatie. Uitvoering wordt beter in staat gesteld professionaliteit (vakmanschap) te leveren en efficiënt en effectief te werken. Uitvoering wordt in staat gesteld zelf de bedrijfsprocessen in te richten en rekenschap te geven voor productieresultaten” (Besturings- en managementconcept, 2001: 9).

Scheiding van sturende en uitvoerende middelenfuncties:

“De middelenfuncties (personeel, organisatie, informatisering & automatisering, financiën, juridische zaken, communicatie, facilitaire zaken) hebben twee componenten, een sturende en een uitvoerende. Onder sturend wordt verstaan het vanuit de desbetreffende middelenfunctie aanreiken van strategische kaders (planning en control) ten behoeve van het gehele concern en de uitvoering van integraal management. Uitvoerend houdt in dat er binnen de aangereikte kaders een gericht middelenbeleid wordt ontwikkeld en in de praktijk wordt vormgegeven d.m.v. o.a. advisering, dienstverlening, uitvoering, en beheer. Door verbinding van de sturende middelenfuncties wordt het concernbeleid (planning en control) versterkt. Door verbinding van de uitvoerende middelenfuncties wordt de uitvoering en dienstverlening in staat gesteld professionaliteit (vakmanschap) te leveren, effectief en efficiënt te werken en de interne relaties te verzakelijken” (Besturings- en managementconcept, 2001: 9).

Duidelijke positionering van publieksfuncties:

“Door duidelijke positionering van in beginsel alle publieksfuncties en door afstemming van werkprocessen kan meer samenhang worden gebracht in het burgergericht manifesteren van Epe. Daardoor worden voorwaarden geschapen om op eenduidige wijze te voldoen aan de eisen die de burgers stellen ten aanzien van het niveau van serviceverlening, toegankelijkheid, werkwijzen en werkvormen” (Besturings- en managementconcept, 2001: 9).

Coördinatiemechanismen:

“Coördinatie tussen:

- beleid en uitvoering vindt, naast werkprocessen, plaats door opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties, projectgroepen (tijdelijk) en werkgroepen (permanent) en bilateraal overleg.
- sturende en uitvoerende middelenfuncties vindt, naast werkprocessen, plaats door opdrachtgever-opdrachtnemer-relaties, projectgroepen (tijdelijk) en werkgroepen (permanent) en bilateraal overleg.

- publieksfuncties en verwante disciplines in andere delen van de organisatie vindt, naast werkprocessen, plaats door projectgroepen (tijdelijk) en werkgroepen (permanent) en bilateraal overleg” (Besturings- en managementconcept, 2001: 9-10)

Heldere lijnstructuur:

“De lijnstructuur kenmerkt zich door duidelijkheid en eenvoud. Medewerkers weten wie hun “baas” is en waar zij zich op moeten richten. Opdrachten, met de daarbij in acht te nemen randvoorwaarden, komen vanuit een punt. Horizontale en laterale coördinatiemechanismen zijn inpasbaar. Een heldere lijnstructuur biedt de mogelijkheden voor het inrichten van een organisatie met zo weinig mogelijk hiërarchische niveaus” (Besturings- en managementconcept, 2001: 10).

Eenheid van leiding:

“Eenheid van leiding wil zeggen dat een medewerker slechts één leidinggevende heeft, waardoor het duidelijk is wie leiding heeft, wie opdrachten mag geven, aan wie moet worden gerapporteerd en aan wie verantwoording moet worden afgelegd. Dit geldt voor alle niveaus in de ambtelijke organisatie, dus ook op het niveau van de relatie tussen college van burgemeester en wethouders en de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is jegens het college van B&W eindverantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie en kan zich niet verschuilen achter de collectieve verantwoordelijkheid van een MT of een directieteam. Het college heeft daardoor een aanspreekpunt voor zaken die de werking van de organisatie aangaan. Eenhoofdige leiding van de organisatie stelt eisen aan de persoonlijkheid en taakopvatting van de gemeentesecretaris en de mate waarin deze functionaris zijn/haar eigen beperkingen kent als het gaat om de vraag wat hij/zij zelf moet blijven doen en welke taken hij/zij moet overdragen aan anderen” (Besturings- en managementconcept, 2001: 10).

Met betrekking tot de cultuur ligt de nadruk met de invoering van het directiemodel op de volgende aspecten: Externe oriëntatie, sturing op resultaat, innovatie, flexibiliteit en slagvaardigheid, integrale producten, transparante relaties en processen en samenwerking (Besturings- en managementconcept, 2001).

Externe oriëntatie

“Epe wil graag dat haar ambtenaren midden in de samenleving staan, maatschappelijk alert zijn en dat zij vraaggericht werken in plaats van aanbodgericht en dat beleid interactief tot stand komt. Meer externe oriëntatie, van buiten naar binnen werken en denken, om te bewerkstelligen dat in Epe de goede dingen op een goede en voor de burgers herkenbare manier worden gedaan” (Besturings- en managementconcept, 2001: 2).

Sturing op resultaat

“Epe wil sturen op te behalen doelen en resultaten die van tevoren concreet en meetbaar worden gedefinieerd. Epe wil zich richten op het bereiken van externe resultaten, op externe effecten, op tastbare en aantoonbare resultaten, op effecten en resultaten die door burgers herkend kunnen worden. De “productenbenadering” maakt plaats voor de “effectbenadering” ” (Besturings- en managementconcept, 2001: 2).

Innovatie, flexibiliteit en slagvaardigheid

“Epe wil ruimte bieden aan de organisatie voor vernieuwende ideeën, ook op het gebied van nieuwe (interactieve) werkmethoden en nieuwe technologische ontwikkelingen. Medewerkers zijn bereid actief mee te werken aan veranderingen, zodat het vermogen van de organisatie om te innoveren en te veranderen wordt vergroot en flexibel kan worden ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen. Er is ruimte voor risico-ondernemend gedrag, in combinatie met de principes voor het overheidshandelen: rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, rechtvaardigheid en integriteit. Interne lijnen zijn kort en verantwoordelijkheden liggen zo laag mogelijk in de organisatie zodat stroperige procedures niet hoeven voor te komen” (Besturings- en managementconcept, 2001: 2).

Integrale producten

“Epe wil dat de vaak complexe samenlevingsvraagstukken integraal worden aangepakt, dat wil zeggen dat verbanden worden aangebracht tussen het sociale, economische en fysieke beleid” (Besturings- en managementconcept, 2001: 2).

Transparante relaties en processen

“Wederzijds vertrouwen tussen bestuur, management en medewerkers komt onder meer tot uitdrukking in de openheid van wederzijdse relaties: geen geheimen voor elkaar en duidelijk uitspreken wat men wil. Bij een open relatie hoort ook duidelijkheid over de eisen waaraan resultaten moeten voldoen en duidelijkheid over wat de organisatie wel of niet kan bewerkstelligen en onder welke voorwaarden. Epe wil dat afwegingen helder tot stand komen. De organisatie wil verantwoording en rekenschap kunnen afleggen naar bestuur en bewoners. Dat stelt eisen aan gedrag en houding van bestuur, management en medewerkers” (Besturings- en managementconcept, 2001: 2).

Samenwerking, afspraak is afspraak

“Samenwerking en je afspraken nakomen past in een klimaat waarin mensen elkaar mogen en durven aanspreken op en houden aan gemaakte afspraken” (Besturings- en managementconcept, 2001: 2).

10.6 Welke eisen stelt het directiemodel aan de competenties van medewerkers ?

In het sectormodel kende de gemeentelijke organisatie geen competentieprofielen. Met de invoering van het directiemodel zijn de competentieprofielen opgesteld. Ook is er een kadernota Beoordelen en Belonen opgesteld. De invoering van deze beoordelingssystematiek sluit aan bij de organisatieontwikkeling en de visie op het personeelsbeleid dat gericht is op het versterken van de prestatie- en resultaatgerichtheid binnen de organisatie en de ontwikkeling van de medewerkers in de organisatie.

Het merendeel van de respondenten is van mening dat het directiemodel andere eisen stelt aan de competenties van de medewerkers dan het sectormodel. “Als je verantwoordelijkheden en de daarbij behorende bevoegdheden lager in de organisatie neerlegt vraagt dit meer van medewerkers. Het directiemodel vraagt in die zin wel om andere competenties”, aldus één van de respondenten. Daarnaast menen een aantal respondenten dat het tegengaan van verkokering en het meer vraaggericht werken ook om bepaalde competenties vraagt. Door het opstellen van de competentieprofielen kunnen medewerkers ook beter aangesproken worden op hun functioneren. Met behulp

van opleidingen en vaardigheidstrainingen is er aandacht besteed aan het beheersen van de vastgestelde competenties.

In de competentieprofielen wordt onderscheid gemaakt tussen de organisatiecompetenties van de gemeente Epe (zie figuur 7, 8 en 9) en de competenties voor de verschillende functiefamilies. De organisatiecompetenties klantgerichtheid, samenwerken en resultaatgerichtheid gelden voor alle medewerkers in de gemeentelijke organisatie. Deze competenties sluiten aan bij bedrijfscultuur die de gemeente Epe heeft opgesteld. Externe gerichtheid, integraliteit, sturing op resultaat staan namelijk centraal in de bedrijfscultuur van de gemeente Epe (Besturings- en Managementconcept, 2001).

Klantgericht
<i>Rekening houden met de behoeften, belangen en gevoelens van de klant met inachtneming van het algemeen belang</i>
Gedragsvoorbeelden: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ik doe pas iets als ik heb afgestemd met degene voor wie ik het doe ▪ Ik zorg dat ik op de hoogte ben van wat mijn klanten willen ▪ Ik behandel/bejegen anderen correct ▪ Ik denk mee met anderen ▪ Ik verplaats mij in de ander ▪ Ik vraag door ▪ Ik ben duidelijk en geef grenzen aan

Tabel 7: Organisatiecompetenties gemeente Epe (Competentieprofiel gemeente Epe, 2003: 9)

Samenwerken
<i>Actief bijdragen aan een gezamenlijk resultaat, ook als het niet (direct) het "eigen" belang betreft</i>
Gedragsvoorbeelden: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ik deel tijdig en actief informatie ▪ Ik zoek naar afstemming ▪ Ik realiseer mij dat mijn werk invloed heeft op het werk van anderen en houd daar rekening mee ▪ Ik ken mijn eigen rol en die van anderen ▪ Ik vraag tijdig hulp en bied mijn hulp aan ▪ Ik betrek anderen bij mijn werk

Tabel 8: Organisatiecompetenties gemeente Epe (Competentieprofiel gemeente Epe, 2003: 9)

Resultaatgericht
<i>Gedrag waarbij iedere activiteit is gericht op een van tevoren afgesproken resultaat</i>
Gedragsvoorbeelden: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ik maak een effectieve planning omtrent benodigde acties, tijd en middelen ▪ Ik formuleer concrete doelen (SMART⁶) en toets hierop (ook tussentijds) ▪ Ik houd toezicht op de doelstellingen en planning ▪ Ik stuur (mezelf) op middelen en uren ▪ Ik evalueer en benoem en verwerk verbeterpunten ▪ Ik leg een duidelijk rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vast ▪ Ik maak heldere afspraken en kom deze na ▪ Ik spreek anderen aan op gemaakte afspraken

⁶ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistische en Tijdgebonden

- Ik stel (persoonlijke) werkplannen op
- Ik grijp in wanneer resultaten niet gehaald worden en kom met oplossingen
- Ik bedenk oplossingen bij problemen

Tabel 9: Organisatiecompetenties gemeente Epe (Competentieprofiel gemeente Epe, 2003: 9)

10.7 Wat zijn de resultaten van het directiemodel?

In de interviews is nadrukkelijk ingegaan op de resultaten die het directiemodel de gemeente Epe heeft opgeleverd. Het merendeel van de respondenten ervaart de invoering van het directiemodel als positief. De positieve beoordeling wordt gevormd door de resultaten die met de invoering van het directiemodel zijn behaald. Hieronder wordt ingegaan op de resultaten die door de respondenten zijn genoemd. De behaalde resultaten met de invoering van het directiemodel zijn onder te brengen in drie categorieën, namelijk de gelaagdheid van de organisatie, de integraliteit en het vraaggericht werken.

Met betrekking tot de gelaagdheid geven de respondenten aan dat de organisatie platter is geworden. Een vergelijking tussen de organogrammen in bijlage C en D leidt tot dezelfde conclusie. De laag van sectorhoofden is verdwenen en taken en verantwoordelijkheden zijn daar waar mogelijk zo laag mogelijk in de organisatie neergelegd. De respondenten geven hierbij wel aan dat toch nog wel een redelijk grote mate van gelaagdheid aanwezig is in de organisatie. Alle respondenten geven aan dat vanwege de 'span of control' een bepaalde mate van gelaagdheid nodig is en dat er om die reden niet te ontkomen valt aan hiërarchie. Een van de respondenten geeft aan dat het van belang is om te kijken naar de praktische invulling van het directiemodel. In de praktijk is er behoefte aan een bepaalde mate van leiding en sturing. "Je ontkomt in een grote organisatie niet aan een bepaalde mate van hiërarchie, maar er wordt in het directiemodel wel veel meer gekeken naar de noodzakelijkheid van hiërarchie. In het directiemodel heb je niet meer hiërarchie dan nodig is", meent één van de respondenten. De aansturing en de leiding is duidelijk vastgelegd in het directiemodel en alle respondenten ervaren dit als positief. Mede hierdoor wordt er nu meer resultaatgericht gewerkt in de gemeente Epe.

Het directiemodel werd gezien als een oplossing voor het probleem van verkokering. De respondenten merken hierbij op dat verkokering niet zomaar verholpen is door en andere structuur in te voeren. Een van de respondenten geeft aan dat de schotten tussen de sectoren nu wellicht zijn vervangen door schotten tussen de afdelingen. Toch zorgen de directieplannen en de verschillende afdelingsplannen en de onderlinge afstemming daarvan tussen de afdelingen ervoor dat er meer integraal wordt samengewerkt. Als voordeel van het directiemodel wordt genoemd dat het aan de voorkant veel duidelijker is wat er verwacht wordt en wat de kaders zijn waarbinnen het gerealiseerd moet worden. In het sectormodel werd er vooral taakgericht gewerkt, maar in het directiemodel gaat het om klantgericht werken. Aan samenwerken valt nu niet meer te ontkomen, aldus een respondent. Om de integraliteit te bevorderen kent de gemeentelijke organisatie van Epe een roulerend systeem voor afdelingshoofden. Dit houdt in dat een afdelingshoofden na een paar jaar weer op een andere afdeling terecht komt. De afdelingshoofden in het directiemodel houden zich minder bezig met de inhoud dan de sectorhoofden in het sectormodel.

De scheiding tussen beleid en uitvoering werkt in een aantal opzichten mee aan het tegengaan van verkokering. Een belangrijk voordeel van de scheiding tussen beleid en

uitvoering is dat er op deze manier een meer integrale manier van beleidsdenken wordt gecreëerd. Tegelijkertijd geven respondenten ook aan dat de scheiding tussen beleid en uitvoering negatief is bij het tegengaan van verkokering omdat beleid nu minder op de hoogte is van de dingen die spelen bij de uitvoering en omgekeerd. “In de praktijk merk je dat afdeling gewoon een andere term is voor sector en dat er nu nog steeds schotten bestaan tussen de afdelingen. Door de scheiding tussen beleid en uitvoering weten mensen van beleid nu minder wat er bij de uitvoering speelt en andersom”, meent één van de respondenten. Een andere respondent merkt op dat ‘de eilandjes van toen’ wellicht vervangen zijn door ‘eilandjes van nu’. Om verkokering tegen te gaan werkt de gemeente Epe met een roulerend systeem van afdelingshoofden. Dit houdt in dat een afdelingshoofd na een paar jaar weer op een andere afdeling terecht komt om zo de integraliteit in de organisatie te verbeteren. In het sectormodel hielden de sectorhoofden zich voornamelijk bezig met de inhoud. In het directiemodel is het de bedoeling dat de afdelingshoofden zich meer met de sturing dan met de inhoud bezig houden en om die reden is een roulerend systeem in het directiemodel mogelijk.

Doordat tegelijkertijd ook de organisatiecultuur is aangepakt vinden de meeste respondenten dat de integraliteit in de organisatie wel vergroot is. Het tegengaan van verkokering vraagt volgens de respondenten namelijk om een andere manier van denken die niet zomaar gecreëerd kan worden door een andere structuur. Eén van de respondenten merkt op dat in het sectormodel vooral taakgericht gewerkt werd en in het directiemodel vooral klantgericht. Deze andere insteek vraagt om een organisatie die integraal werkt. “In het directiemodel wordt er gekeken naar de vraag van de burger en is de organisatie er op gericht te werken voor de klant. Dit vraagt om samenwerking en een meer externe oriëntatie”, meent deze respondent.

Het feit dat er in Epe is gekozen voor de naam publieksmodel geeft al aan dat het niet langer alleen maar draait om de interne ordening van de gemeentelijke organisatie. Het centrale idee achter het directiemodel in de gemeente Epe is dat er meer klantgericht gewerkt moet worden in plaats van taakgericht zoals in het sectormodel het geval was. Tegemoet komen aan de vraag van de klant, in dit geval de burger, vraagt om een andere werkwijze en aansturing dan die men kende in het sectormodel. Eén van de respondenten zegt hierover: “Het uitgangspunt van het directiemodel is: Hoe kan ik de klant zo goed mogelijk helpen?” Het feit dat alles wat te maken heeft met publiekscontact nu samen is gebracht in de afdeling Publiekszaken zorgt ervoor dat al deze zaken beter op elkaar zijn afgestemd en dat is in het voordeel van de burger. De publiekswinkel is in het leven geroepen als aanspreekpunt voor de burgers. Daarnaast wordt de burger zoveel mogelijk betrokken bij de beleidsvoorbereiding in de vorm van interactieve beleidsvorming. “In het directiemodel is het publiek de doelgroep”, aldus een respondent.

Op de vraag of al deze veranderingen ook hadden kunnen plaatsvinden in het sectormodel wordt wisselend gereageerd. Sommige respondenten denken dat het sectormodel, eventueel met een aantal aanpassingen, ook had volstaan. De meeste respondenten zien toch wel de meerwaarde van het directiemodel. Als meerwaarde van het directiemodel worden door de respondenten de volgende factoren genoemd:

- Sterkere sturing op strategie, samenhang en samenwerking
- Sterkere sturing op functioneren en ontwikkeling middenmanagement
- Sterkere sturing op de ontwikkeling van de organisatie en bedrijfsvoering
- Heldere aansturinglijnen en verantwoordelijkheidsdeling

Deze factoren zorgen ervoor dat het directiemodel beter in staat is om in te spelen op ontwikkelingen in de samenleving.

Daarnaast wordt het door de respondenten als positief ervaren dat de hele organisatie doorgelicht is. Met de invoering van het directiemodel is er kritisch gekeken naar het functioneren van de eigen organisatie. Wanneer men met het sectormodel was blijven werken was de kans groot geweest dat men eerder in de oude werkwijze was vervallen, aldus de meeste respondenten. Maar een respondent waarschuwt: “Men moet zich niet blindstaren op een nieuw model”. Het invoeren van een nieuw model is niet voldoende. “In het directiemodel is niet alleen gekeken naar het creëren van een model, maar is er een organisatiebrede afstemming gemaakt”, aldus deze respondent. Eén van de respondenten omschrijft de meerwaarde van het directiemodel als volgt: “De directie heeft de integrale visie en leiding. Dat samen met een goede afstemming tussen de verschillende afdelingen leidt ertoe dat het directiemodel een goed functionerend model is dat echt voordelen biedt boven het sectormodel”.

10.8 Wat zijn de succesfactoren van het directiemodel?

De meeste respondenten zijn overwegend positief over het functioneren van de gemeentelijk organisatie in de huidige vorm. Op de vraag wat de succesfactoren zijn van het directiemodel worden door de respondenten de volgende punten genoemd:

- Goede en aanvullende kwaliteiten, goede samenwerking en heldere taakverdeling tussen directieleden
- Eenheid van leiding vanuit de directie en college
- De directie moet ruimte en positie krijgen van het college zonder een ‘schaduwcollege’ te worden
- Voldoende kwaliteit van het midden-management
- Erkenning van het belang en de rol van het midden-management
- Ontwikkeling van planning en control instrumentarium
- Zelfsturend vermogen en taakvolwassenheid medewerkers
- Kwalitatief goede afstemmings- en overlegvormen
- Spanningen binnen directiemodel constructief kunnen maken (door kritisch tegenspel aan te moedigen en met elkaar in dialoog te blijven)
- Goed voorbeeld gedrag door het management

10.9 Wat zijn de verbeterpunten van het directiemodel?

De veranderagenda 2007 van de gemeente Epe bestaat uit het doorontwikkelen van het Eper publieksmodel. Doorontwikkelen is van belang om in de komende jaren ook te kunnen inspelen op wat er op de gemeente afkomt. De heer Peeters geeft aan dat er niet valt te ontkomen aan alle ontwikkelingen die op de gemeente af zullen komen. “Als je niet meedoet aan al deze ontwikkelingen, wordt je opgeheven en heringedeeld”, aldus de heer Peeters. Om goed te kunnen inspelen op externe ontwikkelingen denken de meeste respondenten dat het van belang is dat de gemeente de regiefunctie heeft. Dit houdt in dat de gemeente zich vooral bezighoudt met bestuurlijke taken en de uitvoering zoveel mogelijk uitbesteed.

Sommige respondenten zien een specifiek verbeterpunt voor het directiemodel op het gebied van de scheiding tussen beleid en uitvoering. Als voorbeeld wordt de eenheid maatschappelijke voorzieningen genoemd. De eenheid maatschappelijke voorzieningen functioneert niet optimaal met de scheiding tussen beleid en uitvoering. De uitvoering wordt steeds meer buiten de deur gezet en het beleid valt voor het grootste deel onder

de afdeling Strategie en Ontwikkeling. Op deze manier blijft er weinig over voor de eenheid maatschappelijke voorzieningen en gaat veel tijd zitten in de afstemming tussen alle onderdelen. Aangegeven wordt dat er eens kritisch moet worden gekeken waar de scheiding tussen beleid en uitvoering zinvol is en waar niet. Aard en schaal dienen hierbij leidend te zijn.

Het roulerende systeem van afdelingshoofden is ook punt van discussie. Van afdelingshoofden wordt verwacht dat zij zich minder bezighouden met de inhoud en meer met de sturing. Inmiddels is er in het directiemodel in de gemeente Epe ook behoefte ontstaan aan meer inhoudelijke sturing en daarmee staat het roulatiesysteem op de tocht.

In het algemeen noemen de respondenten dat het probleem van verkokering in de toekomst nog steeds aandacht verdient. Het directiemodel heeft een bijdrage geleverd aan het oplossen van dit probleem, maar zonder verdere aandacht zal het probleem volgens de respondenten gewoon weer terugkeren. Er wordt aangegeven dat verkokering een probleem van alle tijden is. Er dient constant kritisch gekeken te worden naar het eigen functioneren en wat er verbeterd kan worden.

Deel 4: Analyse en conclusie

11. Hoe succesvol is het directiemodel?

11.1 Welke resultaten heeft het onderzoek opgeleverd?

Uit cijfers blijkt dat het directiemodel een organisatiemodel is dat in steeds meer gemeenten wordt toegepast. Het invoeren van het directiemodel lijkt een trend te zijn onder gemeenten. Het directiemodel wordt vaak gezien als 'de' oplossing voor de problematiek waar veel gemeenten mee worstelen. Deze scriptie beoogt een antwoord te geven op de vraag hoe goed het directiemodel deze problematiek kan oplossen. Met andere woorden: Hoe succesvol is het directiemodel? Voordat de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord wordt volgt hieronder eerst een beknopte samenvatting van de theoretische en empirische inzichten uit deze scriptie. Hierbij zal aangegeven worden welke deelvragen, die in de inleiding van deze scriptie zijn vastgesteld, beantwoord zijn.

11.1.1 Theoretische inzichten

Het theoretisch gedeelte van deze scriptie heeft geleid tot meer kennis en inzicht in de onderwerpen maatschappelijke ontwikkelingen, gemeenten, organisatiemodellen, organisatieverandering en integraal management. In de afgelopen decennia heeft zich een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan die onmiskenbaar invloed hebben gehad op organisatie in het openbaar bestuur. Ook gemeentelijke organisaties hebben te maken gehad met deze ontwikkelingen. Gemeenten worden geacht in te spelen op de ontwikkelingen en zich voor te bereiden op de ontwikkelingen die op hen af komen. Eén van die ontwikkelingen die momenteel speelt in het openbaar bestuur is dat er steeds meer tegemoet dient te komen aan de vraag van de burgers in de samenleving. De 'logica van de burger' is hierbij een veel gebruikte term (Aardema, 2005a). De nadruk op meer vraaggericht werken is een belangrijk thema is gemeentelijke organisaties. Zowel de ambtelijke organisatie als de politiek heeft in steeds grotere mate te maken met vraaggericht werken (Tops en Van Vugt, 1998). Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag van de deze scriptie, namelijk welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben een rol gespeeld in de overtuiging dat structuurveranderingen in gemeenten noodzakelijk zijn.

Door de maatschappelijke ontwikkelingen worden er andere eisen gesteld aan de gemeentelijke organisaties. Verschillende organisatiemodellen hebben in de afgelopen jaren de revue gepasseerd en hadden allemaal als doel de gemeentelijke organisatie zo goed mogelijk te laten functioneren. In de jaren tachtig van de vorige eeuw was dit het secretariemodel. Door de groei van het takenpakket van gemeenten nam de vraag naar meer integratie en coördinatie toe. Het sectormodel wordt in de jaren negentig van de vorige eeuw aangewezen als de opvolger van secretariemodel. Sterke decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en meer integraliteit zijn kenmerken van het sectormodel. In de praktijk blijkt het sectormodel de belofte van meer integraliteit niet waar te kunnen maken. Het directiemodel wordt gezien als de oplossing voor meer integraliteit, interactiviteit en horizontalisering. Het zou moeten leiden tot een plattere organisatie waarin mensen meer samenwerken en er meer aandacht is voor de 'zachte kant' van de organisatie. De tweede deelvraag die betrekking heeft op de verschillende structuurmodellen die in de afgelopen decennia de revue hebben gepasseerd en de

derde deelvraag over de doelstellingen en verwachtingen van het directiemodel zijn hiermee beantwoord.

Het invoeren van het directiemodel gaat gepaard met een organisatieverandering. Uit onderzoek is gebleken dat dit niet altijd vlekkeloos verloopt (Boonstra, 2004). Bij een succesvolle organisatieverandering spelen meerdere factoren een rol. In deze scriptie ligt de nadruk op de verhouding structuur-cultuur in de organisatieverandering. Een organisatieverandering waarbij alleen ingezet wordt op de 'harde kant' en niet op de 'zachte kant' zal hoogst waarschijnlijk niet zo succesvol zijn. Structuur en cultuur zijn twee factoren die met elkaar samenhangen en een belangrijke rol spelen in het veranderproces. De implementatie speelt een belangrijke rol bij het succesvol invoeren van een organisatieverandering. Dit houdt in dat de verandering niet alleen top-down opgelegd wordt aan de werknemers, maar dat er ook ruimte is voor een bottom-up implementatie.

In steeds meer organisatieveranderingen speelt het begrip integraal management een belangrijke rol. Ook bij het invoeren van het directiemodel lijkt integraal management een cruciale rol te spelen. Het directiemodel beoogt immers meer integraliteit in de gemeentelijke organisaties te brengen om zo het probleem van verkokering aan te pakken.

Het bovenstaande geeft voor een deel antwoord op de vierde deelvraag van deze scriptie, namelijk welke factoren zijn van belang voor een goed functionerend directiemodel? Aandacht voor de verhouding structuur-cultuur bij de organisatieverandering, de implementatie van de verandering en rol van integraal management zijn factoren die van belang zijn voor een goed functionerend directiemodel. Op de vraag in hoeverre hier in de praktijk aandacht aan is besteed zal later in dit hoofdstuk een antwoord worden gegeven.

Uit de theorie zijn in totaal zes hypothesen voortgekomen:

- Hypothese 1:* Het directiemodel sluit beter aan bij de maatschappelijke ontwikkelingen zoals vraaggericht werken dan het sectormodel.
- Hypothese 2:* Het directiemodel zorgt voor minder hiërarchie.
- Hypothese 3:* Het directiemodel maakt een einde aan de grote mate van verkokering.
- Hypothese 4:* Zowel een top-down als een bottom-up implementatie is noodzakelijk voor een succesvol directiemodel.
- Hypothese 5:* Een succesvol directiemodel is niet alleen afhankelijk van een nieuwe structuur, maar vereist ook een andere cultuur.
- Hypothese 6:* Integraal management speelt een cruciale rol in een succesvol directiemodel.

Na het uitvoeren van het literatuuronderzoek met betrekking tot het directiemodel is er gekeken naar het functioneren van het directiemodel in de praktijk. De casestudies in de gemeente Epe en Maassluis hebben een beeld gegeven van de resultaten die het directiemodel in de praktijk kan opleveren. In deze twee casestudies is een aantal verschillen en een aantal overeenkomsten opgevallen.

Zoals al eerder in deze scriptie is genoemd bestaat 'het' directiemodel niet. Dit komt in de casestudie ook duidelijk naar voren. De twee gemeenten hebben allebei een eigen invulling gegeven aan het directiemodel. Zo kent het directiemodel in Maassluis maar liefst acht afdelingen terwijl in Epe het directiemodel maar bestaat uit vier afdelingen.

Ook zit er een verschil in de omvang van de directie in twee gemeenten. Zo werkt Epe met een eenkoppige directie en Maassluis met een directie die bestaat uit vier leden. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de gemeente Epe een eenkoppige directie niet als uitgangspunt had. De gemeente is in eerste instantie begonnen met een directie die bestond uit de gemeentesecretaris en een adjunct gemeentesecretaris. Bij het vertrek van de adjunct gemeentesecretaris heeft men besloten om verder te gaan met een eenkoppige directie. In de gemeente Maassluis is er ook een tijd sprake geweest van een driekoppige directie. Een ander verschil dat opvalt is dat Maassluis ervoor gekozen heeft om de scheiding tussen beleid en uitvoering, één van de kenmerken van het directiemodel, niet toe te passen. In Epe kent de gemeentelijke organisatie wel een scheiding tussen beleid en uitvoering. Beide gemeenten kennen verschillen in de vormgeving van het directiemodel, maar beide zien 'hun' directiemodel als een succesvolle verandering.

Naast de verschillen is er ook een groot aantal overeenkomsten tussen de twee gemeenten. In de geconstateerde knelpunten van beide gemeenten zijn een drietal overeenkomsten, namelijk gebrek aan sturing, een verkokerde organisatie en te weinig aandacht voor vraaggericht werken. Beide gemeenten hebben gekozen voor het directiemodel als oplossingsrichting. Ondanks de hierboven genoemde verschillen zitten er ook overeenkomsten in de vormgeving van het directiemodel. Zo hebben beide gemeenten de laag van sectorhoofden laten verdwijnen en is er een directie ingesteld. De gemeentesecretaris en de afdelingshoofden vormen samen het managementteam. Hierbij is de directie verantwoordelijk voor het geheel en de afdelingshoofden voor hun eigen deel. Daarnaast is er in beide gemeenten meer aandacht voor de 'zachte kant' van de organisatie. Beide gemeenten hebben aangegeven dat het veranderen van de structuur alleen niet voldoende is en erkennen het feit dat cultuur ook een belangrijk rol speelt in de organisatie. Bij de implementatie is daarom niet alleen aandacht geschonken aan het top-down veranderen van de structuur, maar is er ook ruimte geboden voor een bottom-up implementatie. Ook is er meer aandacht voor de kwaliteiten die werknemers dienen te hebben. Opvallend was dat zowel Maassluis als Epe in het sectormodel niet werkte met competentieprofielen. Beide gemeenten hebben er met de invoering van het directiemodel voor gekozen om de vereiste competenties voor werknemers vast te leggen.

11.1.2. Hypotheses

De hypothesen die uit de theorie zijn afgeleid kunnen getoetst worden aan de hand van de data die met de casestudie is verzameld. Hieronder worden de zes hypothesen één voor één behandeld.

Hypothese 1: Het directiemodel sluit beter aan bij de maatschappelijke ontwikkelingen zoals vraaggericht werken dan het sectormodel.

De gemeenten Maassluis en Epe erkennen dat de maatschappelijke ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden andere eisen hebben gesteld aan gemeentelijke organisaties. Zo dienen gemeenten in plaats van taakgericht meer klantgericht te werken om zo tegemoet te komen aan 'de logica van de burger'. De invoering van het directiemodel heeft als katalysator gewerkt om aan de slag te gaan met de maatschappelijke ontwikkelingen die spelen. Dit neemt niet weg dat wanneer Maassluis en Epe waren blijven werken met het sectormodel zij ook mee hadden moeten gaan met de maatschappelijke ontwikkelingen die op hen afkwamen. De structuur van het

directiemodel beoogt echter meer nadruk te leggen op samenwerken, vraaggericht werken en resultaatgerichtheid. Op deze manier sluit het directiemodel beter aan bij maatschappelijke ontwikkelingen dan het sectormodel.

Hypothese 2: Het directiemodel zorgt voor minder hiërarchie.

Beide gemeenten geven aan dat hun organisatie in het directiemodel nog steeds een bepaalde mate van gelaagdheid kent. Gezien de 'span of control' valt hier niet aan te ontkomen. Het directiemodel in de gemeente Maassluis en Epe zeggen echter niet meer hiërarchie te hebben dan noodzakelijk. Daar waar de hiërarchie verminderd kon worden is dat ook gebeurd volgens beide gemeenten. De gemeente Maassluis kent in het directiemodel nog wat meer gelaagdheid dan de gemeente Epe. Het directiemodel kan inderdaad minder hiërarchie als resultaat hebben, maar het verschilt per gemeente hoeveel hiërarchie er overblijft.

Hypothese 3: Het directiemodel maakt een einde aan de grote mate van verkokering.

Eén van de voornaamste doelstellingen van het directiemodel was het tegengaan van verkokering. Het sectormodel in zowel Maassluis als Epe slaagde er niet in om meer integraliteit in de organisatie te brengen. Er was sprake van een gebrekkige samenwerking en de sectorhoofden hielden zich voornamelijk bezig met hun eigen sector. Het directiemodel heeft in Maassluis en Epe geleid tot een aantal veranderingen die een bijdrage kunnen leveren aan het tegengaan van verkokering. De scheiding tussen beleid en uitvoering en het roulatiesysteem van afdelingshoofden zijn hier voorbeelden van. Het directiemodel 'an sich' maakt echter geen einde aan het probleem van verkokering. Verkokering is namelijk voor een groot deel een cultuurprobleem en zit in de hoofden van mensen in de organisatie. Welke structuur er ook gekozen wordt, wanneer men niet wil samenwerken zal het probleem van verkokering nooit opgelost worden. Zowel Maassluis als Epe hebben veel tijd gestoken in een cultuurverandering en in beide gemeenten geeft men aan dat dit een positieve bijdrage heeft gehad op het tegengaan van verkokering. Het is echter een probleem dat constant aandacht verdient om zo te voorkomen dat het weer terugkeert in de organisatie. Een succesvol directiemodel zorgt ervoor dat men constant kritisch kijkt naar het eigen functioneren en naar wat er verbeterd kan worden. Op die manier is er ook aandacht voor het tegengaan van verkokering. Een structuurverandering kan een positieve bijdrage leveren aan het tegengaan van verkokering, maar zal als enige maatregel nooit voldoende zijn.

Wanneer het directiemodel gezien wordt vanuit een breder perspectief en dus ook het cultuuraspect meegenomen wordt kan het directiemodel een positieve rol spelen in het aanpakken van verkokering. Integraal management speelt hierbij een belangrijke rol.

Hypothese 4: Zowel een top-down als een bottom-up implementatie is noodzakelijk voor een succesvol directiemodel.

Zowel in Maassluis als in Epe heeft de invoering van het directiemodel in eerste instantie top-down plaatsgevonden. Dit is te verklaren door het feit dat de aanleiding voor de invoering niet zozeer uit de ambtelijke organisatie zelf kwam, maar vooral uit de politiek. De gemeentesecretaris heeft in beide gemeenten een belangrijke rol gespeeld bij het invoeren van het directiemodel. In beide gemeenten is op een gegeven moment ook gewerkt aan een bottom-up implementatie van het directiemodel. Hiervoor is gekozen om op deze manier draagvlak te creëren voor de verandering in de organisatie. Door

middel van gesprekken met de medewerkers en bouwplannen die door de verschillende afdelingen of teams geschreven zijn is er vorm gegeven aan de bottom-up implementatie. Op deze manier hebben beide gemeenten een “performance paradox” (Aardema, 2005:13) kunnen voorkomen.

Hypothese 5: Een succesvol directiemodel is niet alleen afhankelijk van een nieuwe structuur, maar vereist ook een andere cultuur.

Alleen een nieuwe structuur leidt niet tot een succesvol directiemodel. Alle respondenten in de gemeente Maassluis en Epe zijn het hier over eens. Om die reden is er veel aandacht besteed aan het veranderen van de organisatiecultuur. Het tegengaan van verkokering is één van de doelstellingen van het directiemodel en is een voorbeeld van het feit dat een structuurverandering alleen niet garant staat voor een oplossing. Een structuurverandering alleen zal nooit de gewenste resultaten behalen. Bovendien bestaat er geen kant-en-klare structuur van het directiemodel. De gemeente Maassluis en Epe hebben allebei een andere invulling gegeven aan het directiemodel. Ondanks het feit dat Maassluis en Epe voor een deel een andere invulling hebben gegeven aan het directiemodel geven beide gemeenten toch aan dat het probleem van verkokering wel iets is afgenomen. Dit voorbeeld geeft aan dat een bepaalde structuur niet doorslaggevend is. Beide gemeenten hebben nagedacht over hoe hun organisatie het beste kan functioneren en hebben met dat beeld in hun hoofd als uitgangspunt een structuurverandering doorgevoerd. Een organisatie is pas echt succesvol als de mensen in de organisatie hun gedrag en werkwijze aanpassen aan de nieuwe visie van de organisatie. Het opstellen van competentieprofielen kan helpen om het gedrag van mensen te veranderen. Een cultuurverandering is op haar beurt weer lastig door te voeren als de structuur niet mee verandert. Een succesvol directiemodel bestaat dus uit zowel een structuur- als een cultuurverandering. In Maassluis en Epe is men zich hiervan bewust geweest.

Hypothese 6: Integraal management speelt een cruciale rol in een succesvol directiemodel.

In het directiemodel wordt er gekeken naar de vraag van de burger. De burger wordt gezien als klant en de organisatie dient er op gericht te zijn de klant zo goed mogelijk van dienst te zijn. Om de klant optimaal van dienst te kunnen zijn is samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen van groot belang. In het directiemodel is de directie hierbij verantwoordelijk voor het geheel en de afdelingshoofden voor de delen. Er is in het directiemodel duidelijk sprake van integraal management op verschillende niveaus. Met de invoering van het directiemodel zijn beide gemeenten steeds meer gaan werken met projectmatig en programmatisch werken. Integraal management is met de invoering van het directiemodel duidelijk aanwezig in de gemeente Maassluis en Epe. Beide gemeenten geven aan dat het tegengaan van verkokering en vraaggericht werken een belangrijke plek heeft ingenomen in het directiemodel en dat integraal management hiervoor noodzakelijk is. Integraal management in de vorm van projectmatig en programmatisch werken dwingt de mensen in de organisatie om verder te kijken dan hun eigen afdeling. Op deze manier wordt er gewerkt aan beleid dat integraal op elkaar afgestemd is en waarbij de beste resultaten gehaald kunnen worden. Integraal management speelt dus inderdaad een cruciale rol in een succesvol directiemodel.

Uit het feit dat de hypothese 4, 5 en 6 juist blijken te zijn kan geconcludeerd worden dat er in de praktijk aandacht is besteed aan de factoren die van belang zijn voor een goed functionerend directiemodel. Hiermee is het tweede deel van de vierde deelvraag nu ook beantwoord.

11.2 Hoe succesvol is het directiemodel?

Op papier lijkt het directiemodel een aantal grote voordelen te hebben ten opzichte van het sectormodel. Deze voordelen zijn het doorbreken van de verkokering, afrekenen met de traditionele hiërarchie, het versterken van de sturing en integraliteit in het beleid en de uitvoering en het feit dat de kanteling van de organisatie ervoor zorgt dat er meer vraaggericht gewerkt kan worden. In de casestudies is aandacht besteed aan deze aspecten. In beide gemeenten zijn de genoemde voordelen met de invoering van het directiemodel tot uiting gekomen. De vijfde deelvraag van deze scriptie luidt: In hoeverre heeft het directiemodel in de praktijk voldaan aan de doelstellingen en verwachtingen die er waren bij de invoering van het directiemodel? Beide gemeenten hadden in het sectormodel de grote mate van verkokering, het gebrek aan sturing en te weinig vraaggericht werken als knelpunten geconstateerd. Met het invoeren van het directiemodel zou dit verbeterd moeten worden. Zowel Maassluis als Epe zijn positief over de resultaten die met de invoering van het directiemodel behaald zijn. Ook de bevestiging van hypothese 2 en 3 toont aan dat er voldaan is aan de doelstellingen en verwachtingen van het directiemodel.

Er kan dus geconcludeerd worden dat de gemeenten Maassluis en Epe met recht redelijk positief kunnen zijn over de invoering van het directiemodel. Er zijn echter nog wel enkele kanttekeningen te plaatsen bij het succes van het directiemodel. Er zijn verschillende factoren te noemen die een belangrijke rol spelen bij het succes van het directiemodel. In beide gemeenten is men zich bewust geweest van deze succesfactoren en heeft men deze meegenomen in het veranderproces. Wanneer dit niet het geval was geweest, was de kans groot dat het directiemodel tot minder goede resultaten had geleid in de gemeente Maassluis en Epe.

Het directiemodel lijkt 'de' oplossing te zijn. Betekent dit voor gemeenten dat zij allemaal hun organisatie moeten inrichten volgens het directiemodel? Het antwoord hierop is nee. Wanneer gemeenten goed functioneren, maar nog wel werken volgens het sectormodel is er geen enkele reden om over te stappen op het directiemodel. Ook wanneer er verbeteringen nodig zijn in de gemeentelijke organisatie is de invoering van het directiemodel niet de enige mogelijkheid. Enkele aanpassingen in het sectormodel kan wellicht tot een beter functionerende organisatie leiden. Gemeenten die willen veranderen dienen zich allereerst af te vragen wat de knelpunten in hun organisatie zijn en hoe men deze wil aanpakken. Het invoeren van een nieuw model alleen leidt namelijk niet automatisch tot een succesvolle verandering.

Dit neemt niet weg dat een organisatieverandering waarbij het directiemodel wordt ingevoerd zeer succesvol kan zijn. De gedachte achter het directiemodel kan een leidraad vormen voor een succesvolle organisatieverandering. Belangrijk hierbij is dat men niet te strak vasthoudt aan de structuur van het directiemodel, maar oog heeft voor de specifieke context van de eigen organisatie. Daarnaast dient men zich bewust te zijn van het feit dat met een structuurverandering in een organisatieverandering meer beoogt wordt dan 'het tekenen van een ander harkje'.

Het directiemodel wordt veelal gezien als een structuurverandering. Dit past in het “blauwdrukdenken” (Grootelaar, 2007) dat in veel organisatie nog de overhand lijkt te hebben. Wanneer een organisatie vasthoudt aan dit perspectief zal het invoeren van het directiemodel vaak niet leiden tot een succesvolle verandering. Wanneer men het directiemodel echter vanuit een breder perspectief ziet en zich bewust is van het feit dat het ook gaat om een cultuurverandering kan het directiemodel een goede basis vormen voor een succesvolle organisatieverandering. Het gaat niet zozeer om het model, maar om de uitwerking ervan. ‘Het’ directiemodel bestaat immers niet. Het gaat uiteindelijk om de praktische invulling van het model.

Uit dit onderzoek is gebleken dat het directiemodel in de gemeenten Maassluis en Epe een grote meerwaarde kent ten opzichte van het sectormodel. Deze meerwaarde zit in de duidelijk aansturing. De directie is verantwoordelijk voor het geheel en zorgt dus voor de integrale visie. Dit in tegenstelling tot de sectorhoofden in het sectormodel die zich voornamelijk bezig hielden met hun eigen sector. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn in het directiemodel duidelijk vastgelegd en ook het opstellen van competentieprofielen zorgt ervoor dat het duidelijk is wat er van medewerkers verwacht wordt. Mensen in de organisatie kunnen hier ook op worden aangesproken.

De conclusie van dit onderzoek is niet eenduidig. Op de vraag of het directiemodel succesvol is kan met ja en met nee geantwoord worden. Het invoeren van het directiemodel met daarin aandacht voor zowel de harde als de zachte organisatieaspecten kan een succesvolle verandering zijn wanneer gemeente constateren dat hun gemeentelijke organisatie in de huidige vorm niet volstaat. Wanneer een gemeente alleen denkt in termen van harde organisatieaspecten zal de invoering van het directiemodel waarschijnlijk geen oplossing vormen voor de geconstateerde knelpunten en dus weinig succesvol zijn. Gemeenten dienen het directiemodel daarom om de juiste redenen in te voeren. Gemeenten die denken dat het eenmalig invoeren van het directiemodel ervoor zorgt dat er de komende jaren niet meer omgekeken hoeft te worden naar het functioneren van de gemeentelijke organisatie zullen bedrogen uitkomen.

11.3 Aanbevelingen

Zowel de gemeente Maassluis als de gemeente Epe zijn zich bewust van het feit dat het invoeren van een nieuw model niet een garantie is voor een succesvolle organisatie. Beide gemeenten zijn daarmee voorbij gegaan aan de erkende valkuilen van een structuurverandering. Maassluis en Epe hebben beide ook aangegeven dat het belangrijk is om constant in beweging te blijven. Ook in de komende jaren zullen zich weer ontwikkelingen voordoen waar gemeenten op in moeten spelen. De overstap naar een regiegemeente en de digitale ontwikkelingen zullen in de komende tijd wellicht voor de nodige veranderingen zorgen.

Het directiemodel in de gemeenten Maassluis en Epe kan omschreven worden als een succesvolle verandering. Dit neemt niet weg dat er nog ruimte overblijft voor verdere aanbevelingen. In beide gemeenten is het van belang dat het probleem van verkokering aandacht blijft krijgen. Er hebben een aantal veranderingen plaatsgevonden die een positieve bijdrage hebben geleverd aan het probleem van verkokering, maar wanneer men nu de aandacht laat verslappen is de kans groot dat dit probleem weer opduikt. In de gemeente Epe dient men kritisch te kijken naar de scheiding tussen beleid en uitvoering. In de interviews zijn meerdere malen kritische geluiden naar voren gekomen

over deze structuurverandering. Hoewel de scheiding integraal beleidsdenken in de hand kan werken, dreigt het ook weer voor een nieuwe vorm van verkokering te zorgen. In Maassluis is de scheiding tussen beleid en uitvoering niet toegepast en het lijkt er niet op dat in deze gemeente meer verkokering kent. Met deze aanbeveling is antwoord gegeven op de zesde en tevens laatste deelvraag van deze scriptie die betrekking heeft op de verbeteringen die er eventueel gemaakt kunnen worden in het directiemodel.

Na aanleiding van de resultaten van dit onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen gedaan worden voor gemeenten die overwegen om het directiemodel in te voeren. Een gemeentelijke organisatie met een sectormodel dat goed functioneert heeft geen reden om over te stappen op het directiemodel. Wanneer de organisatie echter niet meer naar behoren functioneert dient men te kijken naar de knelpunten in de organisatie en afhankelijk van de knelpunten kan het directiemodel gezien worden als een oplossingsrichting. De overstap naar een directiemodel kan als voordeel hebben ten opzicht van enkele aanpassingen in het sectormodel dat er radicale verandering plaats kunnen vinden waardoor mensen wakker geschud worden. Het gevaar van blijven functioneren in het oude sectormodel is dat men wellicht eerder geneigd is terug te vallen in de oude werkwijze. Het directiemodel dient altijd gezien te worden als oplossings*richting* en niet als 'de' oplossing. De voornaamste aanbeveling voor gemeenten die een directiemodel overwegen is dat men zich niet moet blindstaren op het model, maar vooral aandacht moet besteden aan de praktische invulling speciaal voor de eigen gemeente. Daarnaast moet men beseffen dat een overstap naar het directiemodel meer is dan een structuurverandering.

11.4 Suggesties voor eventueel verder onderzoek

Het onderzoek van deze scriptie heeft, zoals al eerder aangeven, een beperkte omvang. Dit heeft als gevolg dat de resultaten van dit onderzoek maar zeer beperkt generaliseerbaar zijn. Om deze reden worden in deze paragraaf een aantal suggesties gedaan voor eventueel verder onderzoek. In dit onderzoek ligt de nadruk op structuur en cultuur. Dit zijn twee zeer belangrijke factoren in een veranderproces. Dit neemt echter niet weg dat andere factoren ook een rol kunnen spelen bij een succesvol directiemodel. Voor eventueel verder onderzoek is het bijvoorbeeld interessant om te kijken naar de rol van leiderschap bij de implementatie van het directiemodel. Zowel in de gemeente Maassluis als de gemeente Epe heeft de gemeentesecretaris een belangrijke rol gespeeld bij het vormgeven en implementeren van het directiemodel. Het is wellicht mogelijk dat zij een cruciale rol hebben bij het laten slagen van het directiemodel.

In dit onderzoek zijn data verzameld in twee middelgrote gemeenten (rond de 33.000 inwoners). Het is niet uitgesloten dat onderzoek in gemeenten met een grotere of kleinere omvang tot andere resultaten hadden geleid. Voor eventueel verder onderzoek is het dan ook aan te bevelen om de gemeenten met verschillende omvang in het onderzoek te betrekken.

Literatuurlijst

Boeken:

Aardema, H. (2000), *Contextmanagement, Een nieuw Bestuurs- en Managementconcept*, Den Haag, VNG Uitgeverij

Berings, D, T. Steen (2002), *Mens en Organisatie*, Antwerpen, Uitgeverij De Boeck

Boonstra, J.J. (2004), *Dynamics of organizational change and learning*, West Sussex, John Wiley & Sons, Ltd

Buurma, H., C.W.J.M. Jacobs (red.) (1996) *Integraal management in overheid en publieke sector*, Utrecht, Lemma B.V.

De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2001), *Het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur: wat verandert er en wanneer?*, Den Haag, VNG Uitgeverij

Derksen, W., L. Schaap (2004), *Lokaal bestuur*, 's Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie

Dubbeldam, M., W. Goedmakers (2003), *Integraal management: instrument van verandering?*, Assen, Koninklijke van Gorcum

Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald, A. Pettigrew (1996), *The New Public Management in action*, New York, Oxford University Press

Francke, A.L., R. Richardson (red.) (1994), *Evaluatie onderzoek, Kansen voor een kwalitatieve benadering*, Bussum, Coutinho

Hiemstra, J. (1999), *Het besturen van grote gemeenten, Vier varianten en een toekomstperspectief*, Alphen aan den Rijn, Samsom

Huijgevoort, J.A.A. van (2000), *Het tij van de maatschappij en de gevolgen voor het overheidsfunctioneren*, 's Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie

Kerkhoff, J. van, H. Grootelaar en R. Wielinga (1999), *Sturen, besturen en gestuurd worden, 'De dynamiek in de gemeentelijke organisatie'*, Amersfoort, Twijnstra Gudde

Keuning, D, D.J. Eppink (2000), *Management & Organisatie, Theorie en Toepassing*, Groningen, Stenfert Kroesse

Korringa, H., J. van der Molen (2005), *Het dualiteitenkabinet, Over bestuurders, kaders en stoeptegels*, Assen, Koninklijke Van Gorcum

Lemstra, W., C.J.N. Versteden, W.J. Kuijken (red.) (1996), *Handboek overheidsmanagement*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink B.V.

Lips, M., V. Bekkers en A. Zuurmond (red.) (2005), *ICT en openbaar bestuur, Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV

Noordegraaf, M. (2004), *Management in het publieke domein*, Bussum, Uitgeverij Coutinho

Otto, M. (2000), *Strategisch veranderen in politiek bestuurd organisaties, Politieke pragmatiek en bestuurlijke reflectie*, Assen, Van Gorcum

Straathof, A., R. van Dijk (2003), *Cultuurverandering bij de overheid. Sturen of sleuren?*, Utrecht, Uitgeverij Lemma BV

Swanborn, P.G. (1996), *Case-study's, Wat, wanneer en hoe?*, Amsterdam/Meppel, Boom

Tops, P.W., G.W.M. van Vugt (red.) (1998), *Zoeken naar een modern bestuur, Het Tilburgse model en de logica van de burger*, Alphen aan de Rijn, Samsom

Artikelen:

Aardema, H. (2005), Het directiemodel (II), Wat gaat u zelf anders doen?, *Overheidsmanagement*, 1, 12-15

Aardema, H. (2005), Het directiemodel (I), Hoeveer kantelt uw organisatie?, *Overheidsmanagement*, 2, 44-47

Grootelaar, H., *Onder weg naar een hybride gemeente* (voorlopige versie 8 januari 2007)

Hiemstra, J., J. Boelens (2002), Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten, *Openbaar bestuur*, 1, 11-14

Iperen, J.W.J. van, M.T. Otto (2003), Het directiemodel, Het sectorenmodel voorbij...?!, *Overheidsmanagement*, 4, 100-103

Overige:

Fraanje, R. (2006), *Sterke gemeente binden, Een bijdrage aan de visieontwikkeling van lokaal bestuur in de toekomst*, Den Haag, Uitgave van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor de Bestuurskunde

Gladon, F. (2004), *De ontwikkeling van integraal management in het Nederlands openbaar bestuur*, Afstudeerscriptie Bestuurskunde, Universiteit Leiden

Jonkers, K., Meijden, B. van der, Mulder en F., Propitius, H. (2005), *De WMO en de gemeentelijke organisatie*, Sector Document Processing, Den Haag, VNG Uitgeverij

Peper, B. (1999), *Op zoek naar samenhang en richting, Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving*, Den Haag

Bijlage A: Interviewvragen

Inleiding

1. Hoe was het sectormodel vormgegeven in uw gemeente? (organogram)
2. Waarom was de invoering van het directiemodel noodzakelijk? Met andere woorden welke problemen waren de aanleiding voor het invoeren van het directiemodel?
3. Wat verwachtte u vooraf van de invoering van het directiemodel. Wat zou het wel/niet oplossen in uw verwachting?
4. Hoe is het directiemodel vormgegeven in uw gemeente?

Invoering van het directiemodel

5. Vanuit wie kwam het initiatief voor de invoering van het directiemodel?
6. Hoe is de implementatie van het directiemodel verlopen?
(Top-down/bottom-up, intern/extern)
7. Tegen welke problemen is men bij de implementatie aangelopen?
8. Was er veel weerstand tegen deze verandering?
9. Wat merkt u in uw functie van de invoering van het directiemodel? (Zo ja, is dit, wat u betreft, een verandering ten goede?)
10. De invoering van het directiemodel kan gezien worden als een structuurverandering. Dit heeft als gevolg dat mensen in een andere verhouding tot elkaar zijn komen te staan.
 - a) Lukt het mensen in de praktijk om deze veranderingslag te maken?
 - b) Worden er andere eisen aan de mensen gesteld?
 - c) Zijn er andere competenties vereist?
11. Heeft de invoering van het directiemodel ook voor een cultuurverandering gezorgd?
12. Is er bij de invoering van het directiemodel veel aandacht besteed aan cultuur?
13. Wat zijn volgens u de succesfactoren van een geslaagd directiemodel? In hoeverre is hier aandacht aan besteed?

Gevolgen en resultaten van het directiemodel

14. Heeft de invoering van het directiemodel geleid tot een plattere organisatie?
 - a) Is er sprake van minder hiërarchie in de organisatie?
 - b) Is er sprake van kortere communicatielijnen?
 - c) Zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden lager in de organisatie komen te liggen?
 - d) Tonen medewerkers een grotere/groeiende taakvolwassenheid
 - e) Is de organisatie slagvaardiger geworden?
 - f) Is de efficiency en effectiviteit van de organisatie verbeterd?
15. Heeft de invoering van het directiemodel het probleem van verkokering verholpen?
 - a) Is er sprake van meer samenwerking tussen de verschillende afdelingen? (m.a.w. is er sprake van integraal werken?)
 - b) Wordt er meer projectmatig en programmatisch gewerkt? Hoe is dit vormgegeven in de organisatie?

- c) Is er sprake van een goede communicatie tussen de ambtenaren van de verschillende beleidsterreinen?
 - d) Hebben de ambtenaren van de verschillende afdelingen inzicht in elkaars werkzaamheden?
16. Is er na de invoering van het directiemodel een informeel circuit ontstaan op basis van de vroegere verhoudingen/arbeidsrelaties?
17. Zijn er in het directiemodel inmiddels weer nieuwe kokers ontstaan?
18. Heeft de gemeente meer oriëntatie op de buitenwereld door de invoering van het directiemodel?
- a) Wat merken de burgers, naar uw mening, van de invoering van het directiemodel?
 - b) Staat de vraag van de burger centraal bij het maken van beleid? Zo ja, op welke manier?
 - c) Op welke manier wordt er geprobeerd om ambtenaren meer in de samenleving te laten staan?
19. Is de invoering van het directiemodel de kwaliteit van de dienstverlening ten goede gekomen?
- a) Zijn, voor zover u weet, de burgers in uw gemeenten nu meer tevreden over het functioneren van de gemeente?
20. Heeft het directiemodel een positieve invloed gehad op de resultaatgerichtheid van de organisatie?

Toekomstperspectief

21. Zijn de verwachtingen van het directiemodel, naar uw mening, uitgekomen?
22. Waar moet er naar uw mening de komende jaren nog aandacht aan besteed worden?

Bijlage B: Bestudeerde documenten

Maassluis:

- Afdelingsontwikkelplan, Afdeling Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2005
- Collegeprogramma 2006-2010
- Gemeente atlas Maassluis, 2005
- Samen Vooruit! Koersnotitie ontwikkeltraject cultuur- en gedragsverandering, 2005
- Samen werken aan samenwerken, Naar een andere wijze van sturen en werken, 2004

Epe:

- Besturings- en management concept (ingekorte versie), 2001
- Competentieprofiel gemeente Epe, 2003
- Gemeente op maat, Epe, 2005
- Gemeente Epe, Uitslag van de enquête gehouden op de startbijeenkomst cultuur- en organisatieverbetering, 2000
- Kadernota prestatie- en competentiegericht Beoordelen en Belonen, Gemeente Epe, 2004
- Plan van aanpak bouwfase en voortgang organisatieverandering gemeente Epe, 2001
- Plan van aanpak voorbereidingsfase en voortgang cultuur en organisatieveranderingsproces Gemeente Epe, 2002

Bijlage C:Lijst met geïnterviewden

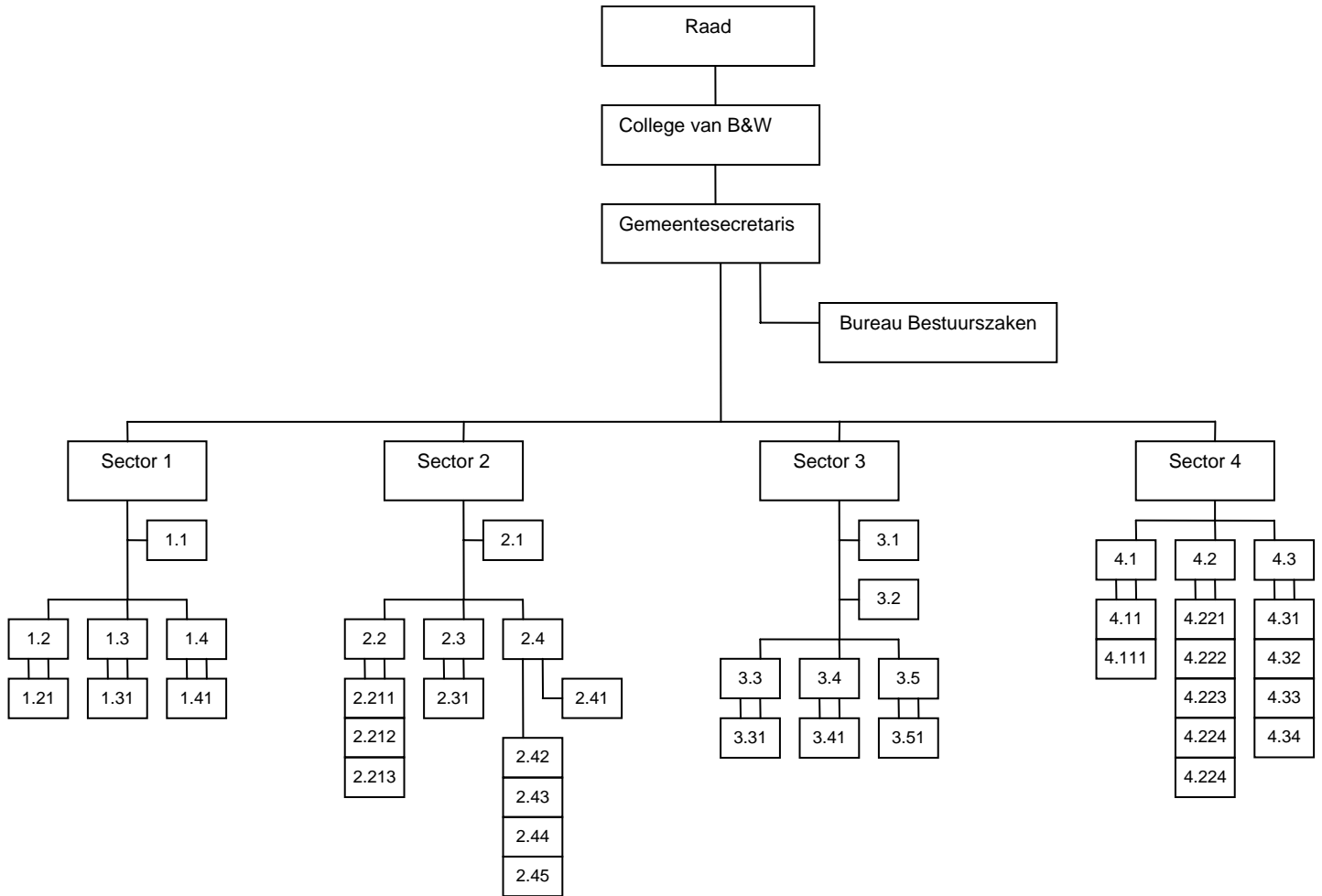
Lijst met geïnterviewden in de gemeente Maassluis

<i>Naam geïnterviewden</i>	<i>Functie</i>
Dhr. Korthout	Gemeentesecretaris
Mevr. Van Buuren	Directiesecretaris
Dhr. Godthelp	Directielid
Dhr. Te Selle	Afdelingshoofd Ruimtelijke Ordening en Milieu

Lijst met geïnterviewden in de gemeente Epe

<i>Naam geïnterviewden</i>	<i>Functie</i>
Dhr. Peeters	Gemeentesecretaris
Mevr. Donker	Afdelingshoofd Publiekszaken
Dhr. Hollak	Teamleider eenheid bedrijfsvoering
Dhr. Van den Bedem	Beleidsadviseur Strategie & Ontwikkeling
Dhr. Van der Meulen	Opzichter afdeling Ruimte, Economie & Welzijn Voorzitter OR
Dhr. De Vries	Wethouder Portefeuillehouder Personeel & Organisatie

Bijlage D: Organogram sectormodel Maassluis



Toelichting:

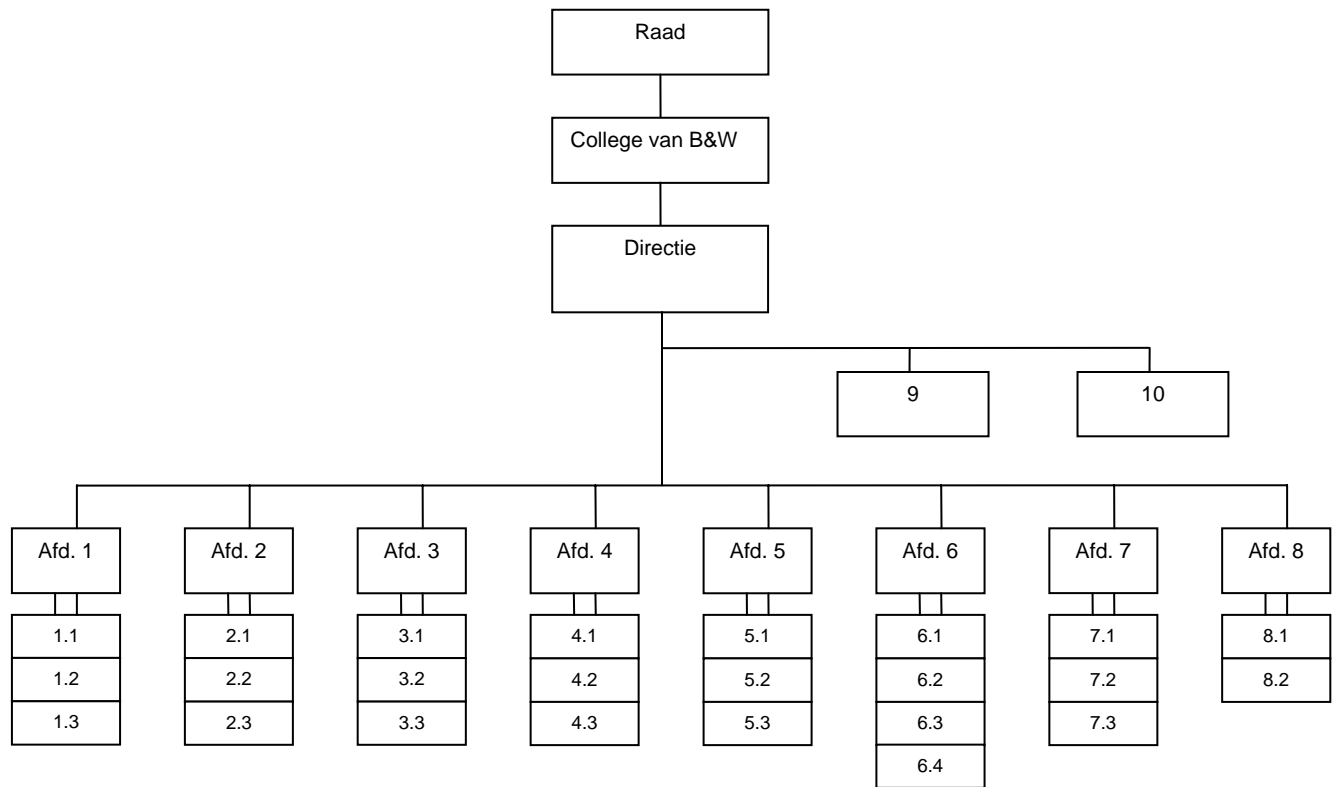
Sector 1: Algemene Zaken
1.1: Bureau ondersteuning
1.2: Afdeling burgerzaken
1.21: Burgerzaken
1.3: Afdeling interne zaken
1.31: Interne zaken
1.4: Afdeling kabinet, juridische zaken en communicatie
1.41: Kabinet, juridische zaken en communicatie

Sector 2: Stads- en milieubeheer
2.1: Staf sector- en milieubeheer
2.2: Afdeling ondersteuning
2.211: Financiële administratie
2.212: Secretariaat
2.213: Projectsecretariaat
2.3: Afdeling ruimtelijke ordening en milieu
2.31: Ruimtelijke ordening en milieu
2.4: Afdeling inrichting en beheer buitenruimten
2.41: Binnendienst
2.42: Civiele werken
2.43: Groenvoorziening
2.44: Reiniging
2.45: Wijkonderhoud

Sector 3: Middelen
3.1: Bureau ondersteuning
3.2: Informatievoorziening en automatisering
3.3: Afdeling financieel beleid
3.31: Financieel beleid
3.4: Afdeling belastingen en comptabiliteit
3.41: Belastingen en comptabiliteit
3.5: Afdeling personeel en organisatie
3.51: Personeel en organisatie

Sector 4: Welzijn
4.1: Afdeling planning en control
4.11: Afdeling planning en control
4.111: Accomodatiebeheer
4.2: Afdeling welzijnszaken
4.221: Beleidsondersteuning
4.222: Beleidszaken
4.223: Gemeentemuseum
4.224: Wijkbeheer
4.2241: In- en doorstroombanen
4.3: Afdeling sociale zaken en werkgelegenheid
4.31: Bureau dienstverlening
4.32: Bureau juridische en algemene zaken
4.33: Bureau uitkeringsadministratie
4.34: Centrum voor werk en scholing

Bijlage E: Organogram directiemodel Maassluis



Toelichting:

- Afd.1: Afdeling Algemene Zaken
 - 1.1: Team Juridische Zaken
 - 1.2: Team Communicatie
 - 1.3: Team P&O

- Afd. 2: Afdeling Dienstverlening
 - 2.1: Team Interne Zaken
 - 2.2: Team I&A
 - 2.3: Team Burgerzaken en informatiecentrum

- Afd. 3: Afdeling Ruimtelijke Ordening en Milieu
 - 3.1: Team Bouwen
 - 3.2: Team Wonen en Werken
 - 3.3: Team Ruimte en Milieu

- Afd. 4: Afdeling Inrichting en Beheer Buitenruimten
 - 4.1: Team Beleid
 - 4.2: Team Beheer
 - 4.3: Team Uitvoering (gemeentewerf)

- Afd. 5: Afdeling Openbare Orde en Wijkbeheer
 - 5.1: Team Handhaving en Toezicht
 - 5.2: Team Wijkbeheer
 - 5.3: Team Beleid en Vergunningen

- Afd. 6: Afdeling Planning en Control
 - 6.1: AO en IC
 - 6.2: Team Advies en Control
 - 6.3: Team Beheer en Control
 - 6.4: Team Administratie

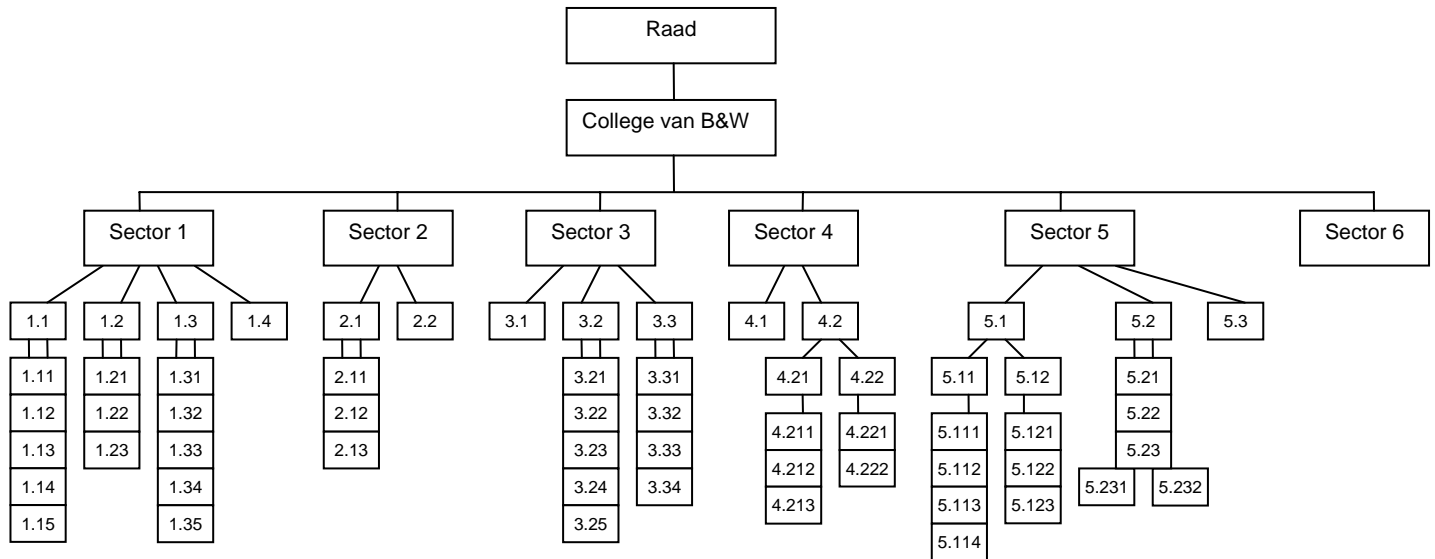
- Afd. 7: Afdeling Welzijn
 - 7.1: Team Sport en Accommodatiezaken
 - 7.2: Team Cultuur en Museum
 - 7.3: Team Zorg en Welzijn

- Afd. 8: Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid
 - 8.1: Team Frontoffice
 - 8.2: Team Backoffice

- 9: Stafbureau Bestuurszaken

- 10: Ontwikkelingsbedrijf Maassluis

Bijlage F: Organogram sectormodel in Epe



Toelichting:

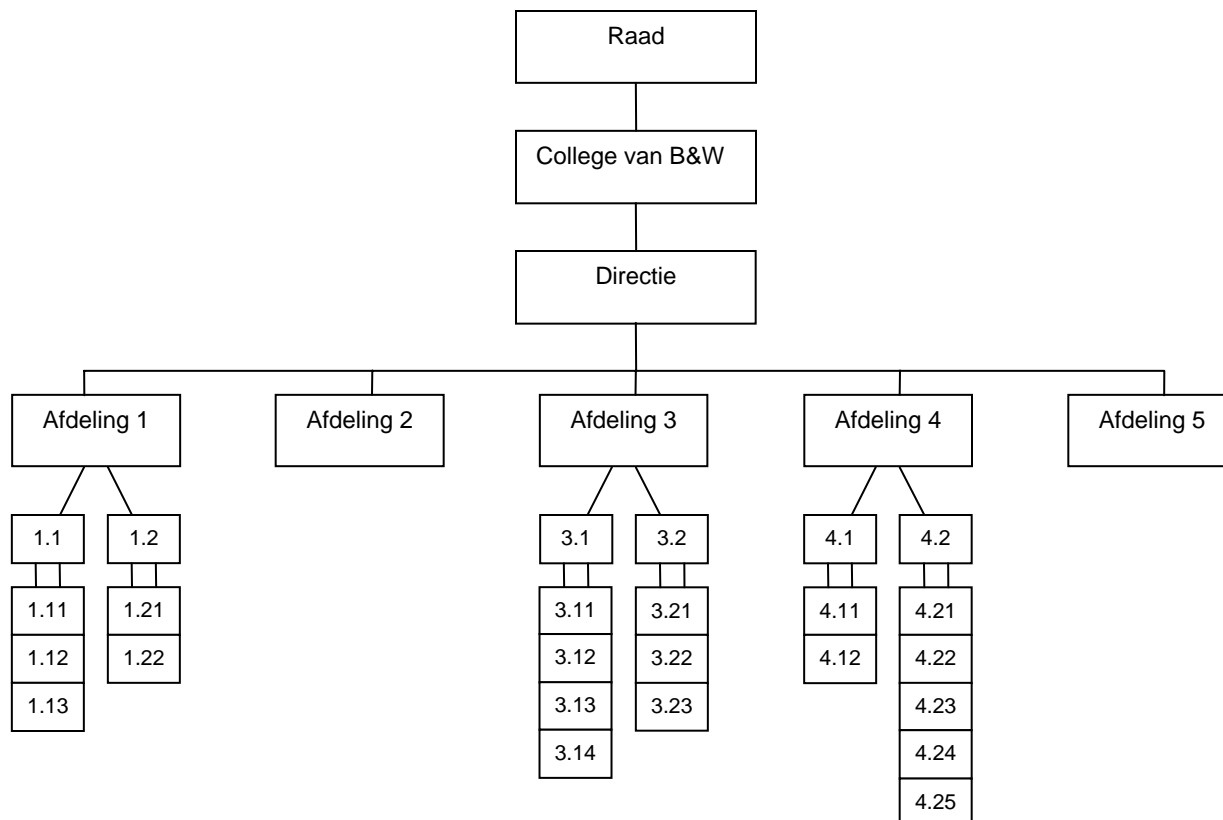
- Sector 1: Openbare Werken
- 1.1: Afdeling Civiel-Technisch Beheer
 - 1.11: Bureau informatie voorziening, beheer en planning
 - 1.12: Bureau civiel-technisch werken
 - 1.13: Sectie werf-magazijn beheer
 - 1.14: Sectie weg/waterbouwkundig onderhoud
 - 1.15: Sectie montagewerkplaats
 - 1.2: Afdeling gebouwen- en materieelbeheer
 - 1.21: Sectie informatie voorziening, beheer en planning
 - 1.22: Sectie onderhoud gebouwen
 - 1.23: Sectie afvalstoffen
 - 1.3: Afdeling Groen- en Natuurbeheer
 - 1.31: Bureau informatie voorziening, beheer en planning
 - 1.32: Sectie bosbeheer
 - 1.33: Sectie begraafplaatsen
 - 1.34: Sectie beheer sportvelden
 - 1.35: Sectie Groenvoorziening
 - 1.4: Stafbureau Openbare werken
- Sector 2: Ruimtelijk beheer
- 2.1: Afdeling Planologie, Bouwen en Wonen
 - 2.11: Bureau planologie
 - 2.12: Bureau bouw en woningtoezicht
 - 2.13: Bureau wonen
 - 2.2: Afdeling Milieu
- Sector 3: Samenlevingszaken
- 3.1: Afdeling Sportconsulenten
 - 3.2: Afdeling Maatschappelijke Voorzieningen
 - 3.21: Bureau welzijn
 - 3.22: Bureau sport
 - 3.23: Bureau lokaal onderwijsbeleid
 - 3.24: Bureau primair onderwijs
 - 3.25: Bureau W.V.G.
 - 3.3: Afdeling Sociale Zaken
 - 3.31: Kwaliteitsbeheer
 - 3.32: Frontoffice
 - 3.33: Backoffice
 - 3.34: Ondersteuning
- Sector 4: Financieel Beleid en Beheer
- 4.1: Afdeling Financieel Beleid
 - 4.2: Afdeling Financieel Beheer
 - 4.21: Bureau financiële administratie en grondbedrijf
 - 4.211: Sectie boekhouding
 - 4.212: Sectie administratie
 - 4.213: Sectie mandatering
 - 4.22: Bureau geldverkeer, belastingen en invorderingen
 - 4.221: Sectie geldverkeer invordering

- 4.222: Sectie belastingen

- Sector 5: Centrale Stafdienst
 - 5.1: Stafafdeling Informatievoorziening en Automatisering
 - 5.11: Bureau documentatie informatievoorziening
 - 5.111: Sectie archieven en verzamelingen
 - 5.112: Sectie post en registratie
 - 5.113: Sectie documentatie en administratieve bijstand
 - 5.114: Sectie boden en huishoudelijke dienst
 - 5.12: Bureau elektronische informatievoorziening
 - 5.121: Sectie support en systeembeheer
 - 5.122: Sectie tekstverwerking
 - 5.123: Sectie huisdrukkerij
 - 5.2: Stafafdeling bestuurlijke en juridische ondersteuning
 - 5.21: Bestuurlijke en juridische ondersteuning
 - 5.22: Sectie bestuurderssecretariaat
 - 5.23: Bureau Burgerzaken
 - 5.3: Stafafdeling personeel en organisatie

- Sector 6: Brandweer

Bijlage G: Organogram directiemodel in Epe



Toelichting:

- Afdeling 1: Publiekszaken
 - 1.1: Team Directe Publiekszaken
 - 1.11: Eenheid Belastingen/WOZ
 - 1.12: Eenheid Burgerzaken
 - 1.13: Eenheid Zorg
 - 1.2: Team Vergunningen en handhaving
 - 1.21: Eenheid Vergunningen
 - 1.22: Eenheid Handhaving

- Afdeling 2: Strategie en Ontwikkeling

- Afdeling 3: Ruimte, Economie en Welzijn
 - 3.1: Team Realisatie en Onderhoud
 - 3.11: Eenheid Bos en Natuur
 - 3.12: Eenheid Vaassen/Epe
 - 3.13: Eenheid Emst/Oene
 - 3.14: Eenheid gebouwen en materiaal
 - 3.2: Team Beleid en Projectrealisatie
 - 3.21: Eenheid openbare ruimte
 - 3.22: Eenheid grond, economie en wonen
 - 3.23: Eenheid maatschappelijke voorzieningen

- Afdeling 4: Afdeling Interne Dienstverlening
 - 4.1: Team ICT en P&O
 - 4.11: Eenheid ICT
 - 4.21: Eenheid P&O
 - 4.2: Team Financiën, DIV, Facilitaire diensten, Bestuurszaken en Communicatie
 - 4.21: Eenheid Financiën
 - 4.22: Eenheid DIV
 - 4.23: Eenheid Facilitaire diensten
 - 4.24: Eenheid Bestuurszaken
 - 4.25: Eenheid Communicatie

- Afdeling 5: Brandweer

