

Wat zijn uw motieven bij interge

Gemeenten zijn continu aan verandering onderhevig. Dit is vaak een reactie op externe maatschappelijke veranderingen, het van kracht worden van nieuwe wet- en regelgeving, maar ook doordat zich nieuwe mogelijkheden voordoen die het functioneren van de gemeentelijke organisatie beter ondersteunt.

Mede ingegeven door deze veranderingen en mogelijkheden maken bestuur en management strategische keuzes voor de doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Afgeleid van deze strategische keuzes ontwerpt het management een organisatiestructuur, wat kan leiden tot een herinrichting en reorganisatie van de bestaande organisatie.

Steeds vaker komt het voor dat het management daarbij samenwerking zoekt met andere gemeenten. Ook op het gebied van ICT is deze ontwikkeling gaande. Intergemeentelijke ICT-samenwerking wordt daarmee een organisatievorm die over de grenzen van de eigen gemeentelijke organisatie heen reikt. Het is daarbij van belang dat de achterliggende motieven van de samenwerkende gemeenten (h)erkend worden. Verondersteld wordt immers, dat als deze motieven tussen de samenwerkingspartners dezelfde zijn, de kans op een succesvolle ICT-samenwerking groot is. Immers, de “neuzen” staan dezelfde kant op.

Dit artikel geeft een eerste aanzet om elkaars motieven beter te (h)erkennen. Op basis hiervan kan gemeenschappelijk bepaald worden of de individuele managementoriëntatie van de samenwerkende gemeenten voldoende op elkaar aansluiten, zodat een succesvolle ICT-samenwerking in het verschiet ligt.

Intergemeentelijke ICT-samenwerking

Steeds vaker komt het voor dat gemeenten structureringvraagstukken op het gebied van ICT via intergemeentelijke samenwerking oplossen. EGEM en VNG hebben onlangs onderzoek laten verrichten naar de gemeentelijke motieven voor deze samenwerking. Uit dit onderzoek, waaraan 349 gemeenten hebben deelgenomen, blijkt ongeveer dat 50% van alle gemeenten

op het gebied van ICT een samenwerkingsverband hebben. In het onderzoek is nagegaan wat de belangrijkste motieven van het gemeentelijk management zijn om tot intergemeentelijke ICT-samenwerking te komen. De vijf meest voorkomende motieven bij bestaande samenwerkingsverbanden zijn in tabel 1 opgesomd.

De motieven voor de intergemeentelijke ICT-samenwerking zijn dus vooral gericht op het verlagen van de kwetsbaarheid, kostenreductie en het verhogen van de efficiency. Deze motieven komen primair voort uit een interne bedrijfsvoeringsnoodzaak, waarbij de samenwerking is ingegeven om (financiële) problemen te voorkomen.

Ook blijkt uit de tabel dat de samenwerking in veel mindere mate wordt aangegaan om zich als gemeentelijke organisatie te kunnen doorontwikkelen. Zo worden verbetering van kwaliteit van de dienstverlening en professionalisering van de organisatie minder vaak door het gemeentelijk management als motief genoemd. Met de, op basis van het onderzoek opgestelde, top-20 van succesfactoren voor samenwerking wordt dit beeld bevestigd.

De hiervoor genoemde motieven en succesfactoren zijn afkomstig van individuele gemeenten. Zo kan het voorkomen dat binnen één samenwerkingsverband gemeenten samenwerken op basis van verschillende motieven. De vraag in hoeverre dit verschil bevorderlijk is voor de beoogde samenwerking, en in het verlengde daarvan voor het functioneren van de individuele gemeentelijke organisatie, valt buiten het kader van het onderzoek, dat EGEM en VNG hebben laten uitvoeren. Wel wordt de voorzichtige conclusie getrokken dat de fase, afkomstig uit het INK-managementmodel, waarin een gemeente zich bevindt van invloed is op de keuze van de samenwerkingspartner(s) en dat de kans op een succesvol samenwerkings-

ir. M. Jellema
Parttime verbonden aan de TU-Delft

meentelijke ICT-samenwerking?

1 Motieven	Toelichting
Kwetsbaarheid verlagen (81%)	Het verbeteren van de continuïteit van de interne gemeentelijke ICT-voorzieningen
Kostenreductie (80%)	Het beter laten renderen en beheersen van de kosten die gemoeid zijn met de ICT-voorzieningen
Verhogen efficiency (79%)	Het zo goed mogelijk overeen laten komen van de werkelijke inspanningen met de geplande inspanningen voor de ICT-voorzieningen
Verbeteren kwaliteit dienstverlening (78%)	Het verbeteren van de transacties in de externe dienstverlening die met ICT-voorzieningen plaatsvinden
Professionalisering (52%)	Het professionaliseren van de ICT-functie, gericht op een flexibele ICT-organisatie die actief inspeelt op veranderingen

verband vergroot wordt door elkaars motieven te (h)erkennen.

Oriëntatie van gemeentelijk management

Uit een ander onderzoek naar de organisatieontwikkeling bij gemeenten blijkt dat bij ruim 40% van de in de laatste jaren gerealiseerde gemeentelijke structuurveranderingen, deze ook consequenties heeft gehad voor de inrichting van de ICT-functies. Dit geeft eens te meer aan dat het gemeentelijk management tegenwoordig grote aandacht heeft voor het structureringsvraagstuk van de ICT-functie.

Dat daarbij gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om tot intergemeentelijke ICT-samenwerking te komen, betekent dat het management over de grenzen van de eigen gemeentelijke organisatie handelt. Bij deze intergemeentelijke organisatievorm is het voor het gemeentelijk management wenselijk om op voorhand een

beeld te hebben van de motieven van de andere samenwerkingspartners. Dit, omdat verondersteld wordt dat als de individuele motieven van de samenwerkende gemeenten op elkaar aansluiten de kans op een succesvolle samenwerking groter is.

Om elkaars motieven beter te begrijpen is het gewenst de samenwerkende organisaties nader te typeren. Een organisatie-model dat hiervoor gebruikt kan worden is het Vierfasenmodel. Het Vierfasenmodel is een model dat zich in het bijzonder richt op de besturing door het management, de achterliggende motieven voor het plegen van interventies en de consequenties die dat heeft voor de ontwikkeling van de organisatie.

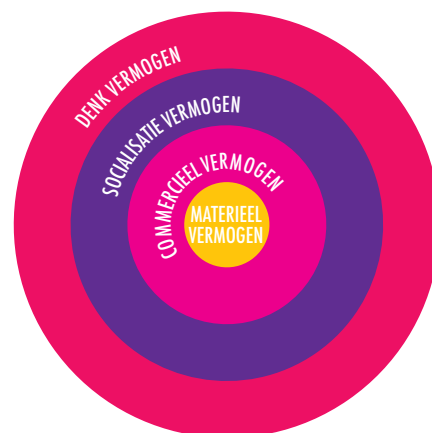
Belangrijk uitgangspunt van het Vierfasenmodel is dat iedere organisatie haar vermogens of bekwaamheden via een cyclische ontwikkelgang wil vermeerderen. In het model worden vier vermogens gedefinieerd die onderling afhankelijk en uitwisselbaar zijn en al-

le vier de vermogens zullen altijd in meer of minder mate aanwezig zijn binnen de organisatie. In figuur 1 worden de vier vermogens weergegeven door vier ringen.

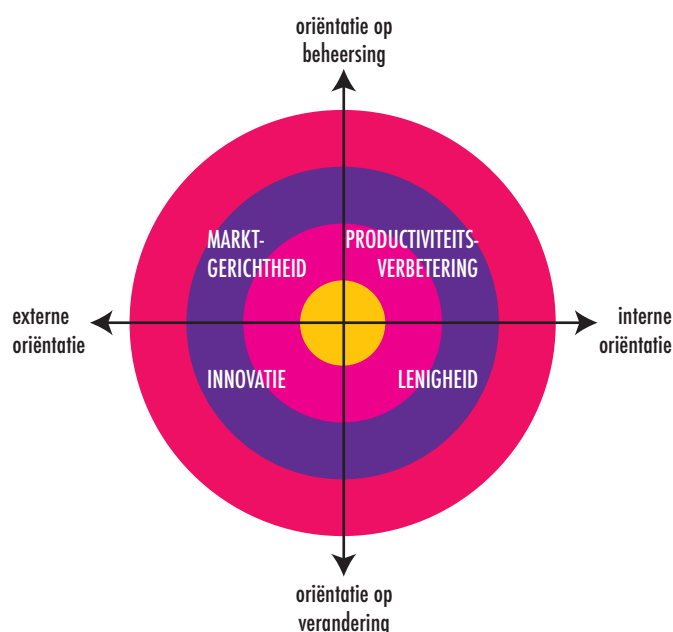
De ICT-functie, en de ontwikkeling ervan, behoort tot het socialisatievermogen van een organisatie, het vermogen om tot samenwerking te komen. Het gaat daarbij om het geheel van relaties binnen de organisatie, maar ook met de buitenwereld. Middelen zoals ICT maken het mogelijk om tot samenwerking te komen. Zo levert de ontwikkeling c.q. vernieuwing van de ICT-functie een bijdrage aan de vermeerdering van het socialisatievermogen van een organisatie.

Ook kan het resultaat van de ontwikkeling van de ICT-functie leiden tot een bewuste interventie van het management om tot een andere management-oriëntatie te komen. Het Vierfasenmodel onderkent vier management-oriëntaties. Deze vier management-oriëntaties worden gevormd door de kwadranten die ontstaan door toepassing van het assenstelsel met verschillende oriëntatierichtingen. Deze oriëntatierichtingen van het assenstelsel worden ook veelvuldig gebruikt bij andere organisatie-modellen.

1 Vermogens van de organisatie



2 Management oriëntaties



In figuur 2 zijn op basis van dit assenstelsel de vier managementoriëntaties marktgerichtheid, productiviteitsverbetering, lenigheid en innovatie te onderkennen.

Uitwerking van de verschillende managementoriëntaties, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van de verschillende vermogens, geeft voor dit artikel een kader waarmee het mogelijk wordt organisaties nader te typeren en de achterliggende motieven van het management beter te begrijpen.

Marktgerichtheid

De managementoriëntatie “marktgerichtheid” omvat het kwadrant dat omsloten wordt door de externe oriëntatie en oriëntatie op beheersing. De organisatie is vooral op haar externe omgeving gericht. De beheersing wordt gevonden via een sterke aandacht op de transacties met deze externe omgeving. Bij deze managementoriëntatie spelen de te behalen kwantitatieve en kwalitatieve baten een dominante rol in de doorontwikkeling van de organisatie. Het resultaat van deze managementoriëntatie leidt tot verbeteringen die te maken hebben met de effectiviteit van de organisatie.

De besluitvorming geschiedt vaak op basis van gecentraliseerde informele besluitvormingsprocessen en de aansturing vindt daarbij vanuit één geconcentreerde plek plaats, waarbij de formalisatiegraad laag is, omdat procedures de gecentraliseerde aansturing te veel kunnen beperken.

Productiviteitsverbetering

De managementoriëntatie “productiviteitsverbetering” omvat het kwadrant dat omsloten wordt door de oriëntatie op beheersing en interne oriëntatie. Deze oriëntatie kenmerkt zich op het onderkennen en (blijven) beheersen (Planning & Control) van alle interne processen op basis van consistente beheerregels en besturingsprocedures. Dit zal leiden tot vergroting van de efficiency in de organisatie, waarbij de werkelijke inspanningen zo goed mogelijk overeenkomen met de geplande inspanningen.

Voor de besluitvorming moeten alle procedures goed worden gevolgd. Continuïteit en vermindering van risico's spelen een belangrijke rol bij dit besluitvormingsproces.

Lenigheid

De managementoriëntatie “lenigheid” omvat het kwadrant dat omsloten

wordt door een interne oriëntatie en oriëntatie op verandering. Bij deze oriëntatie wil het management, met oog voor het goede in de organisatie, de bestaande organisatie voortdurend verbeteren c.q. vernieuwen, door ondermeer bedrijfsprocessen te herontwerpen. Dit leidt tot een meer flexibele organisatie die zich aanpast aan veranderingen. Sterk vernieuwende voorstellen worden gewaardeerd als deze de ontwikkeling van de organisatie bevorderen. Het besluitvormingsproces wordt beheerst door onderhandelingen tussen de verschillende belanghebbenden. De macht in de organisatie is gedecentraliseerd en het is een continue uitdaging om voldoende consensus en acceptatie voor beslissingen te krijgen.

Innovatie

De 4e managementoriëntatie “innovatie” omvat het kwadrant dat omsloten wordt door de oriëntatie op verandering en externe oriëntatie. De ontwikkeling van de organisatie wordt gedomineerd door externe veranderingen waarbij iedere beheersing snel achterhaald is, doordat alweer nieuwe opvattingen en inzichten zich voordoen. Het management zal zich steeds weer aanpassen aan nieuwe wensen en mogelijkheden en dat dwingt het management tot een stap-voor-stap benadering waarbij het besluitvormingsproces decentraal en informeel verloopt. Het management zal bij te nemen interventies in het bijzonder wijzen op de lange termijnvoordelen en de mate waarin deze een bijdrage levert aan het realiseren van de organisatie-doelstellingen. Het resultaat zal leiden tot een meer creatieve organisatie, waarbij de organisatie met nieuwe ideeën en oplossingen adequaat weet te reageren op veranderende externe behoeften en wensen.

Verskillende motieven leiden tot ICT-samenwerking

Door de eerder in dit artikel genoemde motieven te relateren aan de hiervoor beschreven managementoriëntaties wordt een eerste aanzet gegeven de samenwerkende gemeenten nader te typeren. Opgemerkt wordt dat geen gebruik is gemaakt van de antwoorden

2 Motieven	Oriëntatie van het management, inclusief het vermogen
Kwetsbaarheid verlagen (81%)	<i>Productiviteitsbeheersing</i> Het verminderen van de kwetsbaarheid is een intern bedrijfsvoeringsbelang waarbij via de beoogde samenwerking het socialisatie-vermogen van de organisatie beter wordt gestructureerd.
Kostenreductie (80%)	<i>Productiviteitsverbetering</i> Het realiseren van kostenbesparingen is een intern bedrijfsvoeringsbelang om het materiele vermogen van de organisatie beter te laten renderen door de kosten te beheersen.
Verhogen efficiency (79%)	<i>Productiviteitsverbetering</i> Het verhogen van de efficiency is een intern bedrijfsvoeringsbelang en via de intergemeentelijke samenwerking wordt het socialisatie-vermogen van de organisatie vergroot. Deze samenwerking zal moeten leiden tot een situatie, waarbij de werkelijke inspanningen zo goed mogelijk overeenkomen met de geplande inspanningen.
Verbeteren kwaliteit dienstverlening (78%)	<i>Marktgerichtheid</i> Bij dit motief is de organisatie niet zozeer gericht op wat intern de organisatie gebeurt, maar op haar externe omgeving. Hiermee wordt het denkvermogen van de organisatie vergroot. Omdat tijdens “de verbouwing de verkoop gewoon doorgaat” wordt de beheersing gevonden via een sterke aandacht voor de transacties die plaatsvinden.
Professionalisering (52%)	<i>Lenigheid</i> Professionalisering van de ICT-functie is een intern bedrijfsvoeringsbelang, waarbij het management, met oog voor het goede in de organisatie, het socialisatievermogen van de organisatie wil vergroten. Hierdoor ontstaat een meer flexibele organisatie die zich aanpast aan allerhande (externe ICT-)veranderingen.

van de individuele gemeenten, maar dat gebruik is gemaakt van de gezamenlijk door de gemeenten genoemde vijf belangrijkste motieven.

In onderstaande tabel wordt per motief een eerste verklaring gegeven bij welke managementoriëntatie dit motief behoort. Tevens wordt beschreven op welk van de vier vermogens het motief betrekking heeft.

Met deze analyse zijn de vijf motieven gerelateerd aan de managementoriëntaties en de verschillende vermogens. Dat levert ten aanzien van managementoriëntatie de volgende resultaten op:

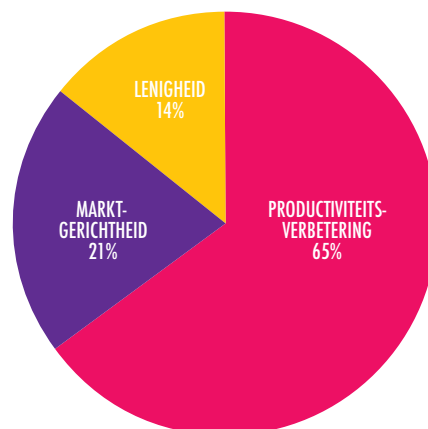
Figuur 3 geeft aan dat de samenwerkende gemeenten op basis van verschillende managementoriëntaties tot intergemeentelijke ICT-samenwerking komen. Als de samenwerkende gemeenten binnen een samenwerkingsverband dezelfde managementoriëntatie nastreven staan “de neuzen dezelfde kant op” en is de kans op een succesvolle ICT-samenwerking aanwezig.

Omdat de intergemeentelijke samenwerking gericht is op de ICT-functie mag op voorhand verwacht worden dat het management in het bijzonder het socialisatievermogen wenst te ontwikkelen. Immers, de ontwikkeling en vernieuwing van de ICT-functie levert een bijdrage aan de vermeerdering van dit vermogen. Toch blijkt dit niet altijd het geval te zijn, zoals uit de volgende figuur blijkt.

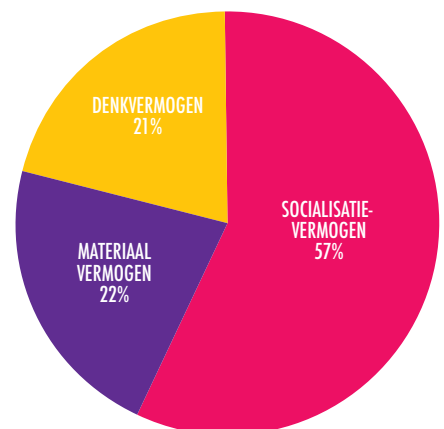
gende figuur blijkt.

Uit figuur 4 blijkt dat in 57% van de door het management genoemde motieven deze directe betrekking heeft op de doorontwikkeling van de ICT-functie. Bij de overige 43% wordt de ICT-functie door het management aangewend om een ander vermogen door te ontwikkelen.

3 Management oriëntatie



4 Ontwikkeling van vermogens



Natuurlijk is dat mogelijk, want zoals eerder beschreven zijn de vermogens onderling afhankelijk en uitwisselbaar. Het is natuurlijk wel van belang dat de betrokken samenwerkingspartners dit onderling van elkaar weten. Immers, het ambiëren van een kostenreductie kan op zeer gespannen voet staan met het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening.

Afstemming managementoriëntaties bij intergemeentelijke ICT-samenwerking

Mede ingegeven door zowel interne als externe veranderingen heeft het gemeentelijk management tegenwoordig grote aandacht voor de structurering en inrichting van de ICT-functie. Daarbij wordt steeds vaker van de mogelijkheid gebruik gemaakt om tot intergemeentelijke ICT-samenwerking te komen.

Het management treedt daarbij over de grenzen van de eigen gemeentelijke organisatie heen en het is bij deze organisatievorm dan ook wenselijk op voorhand een beeld te hebben van de motieven van de andere samenwerkingspartners. Dit, omdat verondersteld wordt dat als de individuele motieven van de samenwerkende gemeenten op elkaar aansluiten de kans op een succesvolle ICT-samenwerking groter is.

In opdracht van EGEM en VNG is onderzoek uitgevoerd naar intergemeentelijke ICT-samenwerking. Uit dit onderzoek, waaraan 349 gemeenten hebben deelgenomen, blijkt ongeveer 50% van alle gemeenten op het gebied van ICT een samenwerkingsverband te hebben. Nadere analyse naar de in dit onderzoek genoemde gemeentelijke motieven om te komen tot een intergemeentelijke ICT-samenwerking geeft het inzicht dat de managementoriëntaties tussen de samenwerkende partners sterk kunnen verschillen. Drie van de vier uit het Vierfasenmodel ontleende managementoriëntaties komen voor, waarbij de intern gerichte oriëntatie op productiviteitsverbetering van de organisatie het hoogst scoort.

Omdat de intergemeentelijke samenwerking gericht is op de ICT-functie mag op voorhand verwacht worden dat het management in het bijzonder het socialisatievermogen wenst te ontwikkelen. Immers, de ontwikkeling en vernieuwing van de ICT-functie levert een bijdrage aan de vermeerdering van dit vermogen. Toch blijkt dit in slechts 57% het geval te zijn en scoren de ontwikkeling van het materiele en het denkvermogen ook significant.

Op basis van de in dit artikel beschreven analyse kan het voorkomen dat gemeenten op basis van verschillende motieven samenwerken binnen een intergemeentelijke ICT-samenwerkingsvorm. Omdat de beschreven motieven op gespannen voet met elkaar kunnen staan, kan dit leiden tot suboptimalisatie in de te bereiken resultaten van de samenwerking, en in het verlengde daarvan ook tot suboptimalisatie in het functioneren van de individuele gemeentelijke organisatie.

Om tot een succesvolle intergemeentelijke ICT-samenwerking te komen kan het waardevol zijn een analyse op de motieven van de betrokken gemeenten te verrichten, opdat vroegtijdig (h)erkend kan worden of de managementoriëntaties op de ontwikkeling van de ICT-functie van de samenwerkingspartners bij elkaar aansluiten. Dit artikel geeft daarvoor een eerste aanzet. Verondersteld wordt dat als de oriëntatie van de beoogde samenwerkingspartners dezelfde is, de kans op een succesvolle ICT-samenwerking groot is. Immers, de “neuzen staan dezelfde kant op”.

Literatuur:

- Cameron K.S., Quinn R.E., Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur, 2004
- EGEM en VNG, Havermans C.J.D., Woudenberg B.M., Vermenigvuldigen door delen, 11 stappen om te komen tot intergemeentelijke ICT-samenwerking, 2007
- Hardjono T.W., Ritmiek en organisatiedynamiek, 1999
- Keuning D., Eppink D.J., Management en organisatie, 1990
- Koopman P., Pool J., Management en besluitvorming in organisaties, 1997
- Leeuwendaal, Model in Modellen, 2007