

# Gemeentelijke organisatiemodellen

*Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet...*

*Harrie Aardema & Arno Korsten*

*Opgenomen in: Bekke, A. e.a. (red.), Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur, uitgave Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2009.*

## 1 Inleiding

Bij veel gemeenten in Nederland hebben gedurende de laatste drie decennia verschillende organisatiemodellen elkaar opgevolgd: het secretariemodel, het sectorenmodel casu quo (concern)dienstenmodel en in de laatste jaren het directiemodel casu quo afdelingenmodel. In deze bijdrage bespreken we enkele kenmerken van deze modellen en enige in de gemeentelijke praktijk ervaren voor- en nadelen ervan. Met name zien we in dat verband de vraag onder ogen in hoeverre het met behulp van deze modellen is gelukt om de voortdurend bestaande wens tot integraler werken in vervulling te brengen. Wat zou de rijksdienst daarvan kunnen leren? Onze bijdrage is gebaseerd op een langjarige participatie in en observatie van (organisatie)veranderingsprocessen in de gemeentelijke praktijk.

### *Integraal werken als ideaalbeeld*

Wat betekent ‘integraal’? En waarom zouden we dat moeten willen? Bij het woord ‘integraal’ gaan onze gedachten uit naar een overheidsorganisatie waarbinnen mensen ideaal samenwerken: politiek, bestuurlijk en ambtelijk – verticaal (tussen de verschillende hiërarchische niveaus) en horizontaal (bijvoorbeeld tussen verschillende diensten of departementen en tussen staf en lijn). Zo’n integraal opererende organisatie slaagt erin om complexe maatschappelijke vraagstukken excellent op te lossen: zodanig dat alle denkbare aspecten en belangen naar evenredigheid aandacht krijgen en welhaast klinisch kunnen worden gewogen. Er passen woorden bij als ‘samenhang’, ‘overzicht’ en ‘alle neuzen dezelfde kant op’. Het leven ziet er in deze gedachtegang overzichtelijk en ordelijk uit. Mensen werken niet langs elkaar heen, maken elkaar niet het leven zuur, handelen niet vanuit een beperkte hokjesgeest en begrijpen elkaar volkomen als er iets wordt opgeschreven of gezegd. Het is dus volstrekt begrijpelijk en legitiem dat overheidsorganisaties ‘integraal’ willen werken.

Bij voortdoring proberen topmanagers de interne structuur van hun organisatie dan ook zo in te richten en te veranderen dat de in hun ogen meest gunstige randvoorwaarden voor het bereiken van het integrale ideaalbeeld worden gecreëerd. De mate waarin het lukt om het ideaalbeeld dichterbij te brengen valt na verloop van tijd meestal wat tegen – en daarom wordt het vervolgens op een wat andere manier geprobeerd: als het linksom niet gaat, dan misschien rechtsom. En als rechtsom toch ook weer tegenvalt, dan misschien toch maar weer linksom – ofschoon mogelijk net even anders, inhakend op actuele ontwikkelingen. Dit is het beeld dat oprijst uit de navolgende verkenning van drie generaties gemeentelijke organisatiemodellen.

## 2 Drie generaties organisatiemodellen

<i>Secretariemodel</i>	<i>Sectorenmodel</i>	<i>Directiemodel</i>
Scheiding beleid en uitvoering	Beleid en uitvoering samengebracht	Wel / niet scheiding beleid en uitvoering
Middelenfuncties centraal (PIOFAH, niet in de lijn)	Middelenfuncties decentraal (in de lijn, 'integrale managers')	Middelenfuncties 'gekanteld' centraal (control / facilitair)
Secretaris de baas van secretarie en MT	Secretaris primus inter pares	Secretaris de baas, hulp van adjunct(en)
Advies op advies	Piramidaal	Platter, outsourcing
'Vechten'	Onderhandelen	Samenwerken?

In dit schema zijn drie gemeentelijke organisatiemodellen met enkele in het oog springende kenmerken naast elkaar gezet. Met elk van de kolommen correspondeert min of meer een decennium. Het secretariemodel was in gemeenteland het meest gangbare organisatiemodel tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw, dat gold voor het sectoren- / (concern)dienstenmodel in de jaren negentig en langzamerhand geldt dat voor het directie- / afdelingenmodel in het eerste decennium van de nieuwe eeuw.

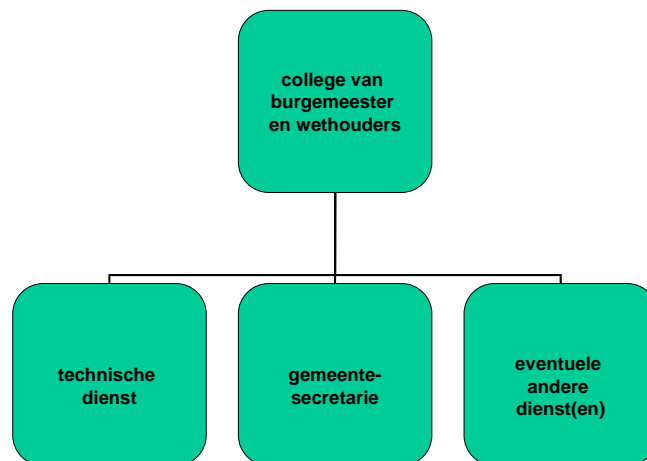
Uiteraard is dit een grove schets – tussen gemeenten onderling konden en kunnen grote verschillen bestaan. Het schema lijkt bovendien vooral van toepassing op de kleinere en middelgrote gemeenten tot een schaalgrootte van circa 100.000 inwoners. Deze vormen de grote meerderheid van de gemeenten. Bij een aantal gemeenten – en zeker boven de 100.000 grens – bleef ook gedurende de laatste jaren het (concern)dienstenmodel gehandhaafd, bijvoorbeeld in de vorm van een centrale Bestuursdienst naast casu quo boven een relatief groot aantal afzonderlijke diensten voor deelterreinen en stadsdelen of deelgemeenten (vgl. Hiemstra, 1999). Binnen de decentrale eenheden zijn overigens ook wel weer kantelingen en verplatingen als bij de kleinere gemeenten waar te nemen.

Maar ook bij de 100.000+ gemeenten zien we een voortdurende drang om de interne organisatiestructuur van de gemeente als geheel tegen het licht tegen te houden. Ook zien we in de desbetreffende gedachteswisselingen vergelijkbare accenten als bij de kleinere gemeenten. Zo organiseerde de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) op 10 september 2008 een gezamenlijke interne expertmeeting over organisatieontwikkeling. Gekeken werd vanuit vier 'rollen': ontwikkelen & ordenen, regelen & handhaven, dienstverlening, beheren – en hoe het daarmee ging bij elk van de vier. Deze rol-aanduiding vertoont grote gelijkens met het hierna te behandelen gekantelde directiemodel. Hetzelfde geldt voor de in de meeting genoemde redenen om aan organisatieontwikkeling te doen, zoals: het inspelen op nieuwe maatschappelijke opgaven en op daarmee samenhangende ketens en regierollen, het thema van de concernvorming en de verhouding centraal – decentraal, alsook het belang van informele netwerken en meer-voudig kijken. Dus wellicht is dit verhaal bij nader inzien toch min of meer van toepassing op alle gemeenten, zij het met verschillende accenten.

Wie het vorenstaande schema in zich opneemt zal het opvallen dat de geschiedenis klaarblijkelijk enigermate een slingerbeweging vertoont. Dat is vooral zichtbaar in de bovenste helft van het schema: de mate van koppeling van beleid en uitvoering (gescheiden – bij elkaar – weer vaker gescheiden), de positionering van de middelenfuncties<sup>1</sup> (centraal – decentraal – weer meer centraal) en de positie van de gemeentesecretaris (de baas – minder de baas – weer meer de baas).

Laten we de verschillende organisatiemodellen op deze en andere punten ieder afzonderlijk eens wat nader bezien.

### Het secretariemodel



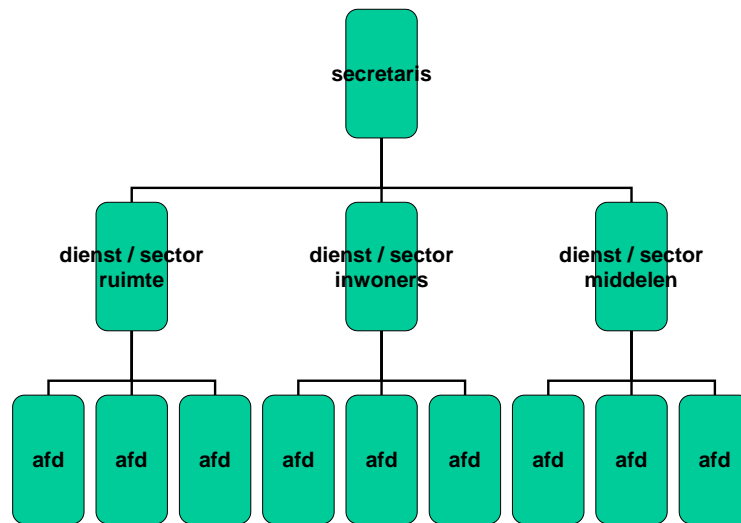
Tot in de jaren tachtig was dit model het meest gangbare organisatiemodel in de Nederlandse gemeenten. De secretarie vormde de centrale ambtelijke organisatie, direct onder het college van burgemeester en wethouders. In de secretarie kwamen alle lijntjes samen. Daar werd het centrale beleid ontwikkeld en bewaakt. Ook de middelenfuncties waren er in beginsel gecentreerd. Naast de secretarie kenden de meeste gemeenten 'diensten' voor het uitvoerende werk. Kleinere gemeenten volstonden dikwijls met een 'technische dienst' (ook wel dienst gemeentewerken geheten) naast de secretarie.

Als nadeel van het secretariemodel is dikwijls genoemd dat er een soort concurrentiesituatie bestond tussen de dienst(en) en de secretarie. Als de technische dienst een advies opstelde voor het college, dan voegde de secretarie daar doorgaans een eigen advies aan toe. Daarin stonden dan punten waaraan de dienst volgens de secretarie niet of onvoldoende had gedacht. Deze 'advies-op-advies'-situatie was voor het college van burgemeester en wethouders natuurlijk niet zo handig: op grond waarvan moesten de bestuurders nu kiezen voor het ene of het andere advies? Er bestond in beginsel een conflict- of 'vechtsituatie' tussen de betrokken actoren, ook wel over de vraag wie van de zijde van het college welke financiële en andere middelen toebedeeld zou krijgen om de eigen werkzaamheden te kunnen uitvoeren. Dit alles leidde niet gemakkelijk tot een optimale ('integrale') afstemming van beleid en uitvoering op een bepaald gebied. Het model oogt in het gepresenteerde schema overigens wat eenvoudiger dan het in werkelijkheid vaak was, omdat ook binnen de secretarie en binnen de dienst(en) weer

<sup>1</sup> Het gaat dan om de zogenaamde PIOFAH-functies: **P**ersoneel, **I**nformatie, **O**rganisatie, **F**inanciën, **A**utomatisering en **H**uisvesting.

sprake kon zijn van een bepaalde, vaak piramidale opbouw. Maar in beginsel was het wel een eenvoudig model.

### Sectorenmodel- of (concern)dienstenmodel



Om de aangegeven nadelen van het secretariemodel te ondervangen gingen de meeste gemeenten, met name in de jaren negentig, over naar het sectorenmodel, in de grotere gemeenten ook wel (concern)dienstenmodel geheten.<sup>2</sup>

Het meest in het oog springende verschil ten opzichte van het secretariemodel was dat beleid en uitvoering niet langer gescheiden waren georganiseerd, maar in beginsel bijeengebracht werden op een bepaald beleidsterrein. Een 'doorsnee' gemeente clusterde de verschillende beleidsterreinen naar een dienst of sector 'ruimte' of 'grondgebied', een dienst of sector 'inwoners' of 'maatschappelijke zaken' en een dienst of sector waarin de middelenfuncties gebundeld waren ondergebracht. Steeds dus met zowel het beleidsmatige als het uitvoerende werk op de desbetreffende beleidsterreinen. Elke dienst of sector kende intern weer een verdere onderverdeling naar afdelingen en daar- onder soms weer bureaus en/of teams.

De invoering van de diensten- of sectorenmodellen ging vrij massaal gepaard met het idee dat gemeenten meer 'bedrijfsmatiger' zouden moeten werken (Aardema, 2002). De managers, zowel op dienst- en sectorniveau als op afdelingsniveau en ook wel die op de lagere niveaus, moesten vooral 'integrale managers' zijn, waaronder werd verstaan: niet alleen verantwoordelijk voor de 'productie' van de eigen unit ('outputs'), maar ook voor de middelen die daarvoor moesten worden aangewend ('inputs').

Deze gedachte leidde ertoe dat steeds meer diensten / sectoren en afdelingen over eigen functionarissen voor de PIOFAH-functies kwamen te beschikken. Dit ging nogal eens gepaard met een soort ontmanteling van de dienst / sector middelen, dan wel een weinig doorzichtige versnippering van de middelenfuncties over centrale en decentrale units. Wat er hier en daar ook wel achter zat, was de wat triviale behoefte vanuit 'de lijn' om

<sup>2</sup> Meer dan zeventig procent van alle gemeenten ging over naar een sectorenmodel of (concern)dienstenmodel. Zie: Aardema, 2002, p. 147 en verder. Meer met betrekking tot de overwegingen toentertijd: Bekke, 1989, p. 191 en verder.

het 'hoofd financiën', die in het secretariemodel dikwijls over een sterke machtspositie beschikte en in het diensten- of sectorenmodel soms als nog machtiger werd ervaren omdat hij nu niet alleen over 'de F' maar ook nog over de overige middelenfuncties ging, een 'kopje kleiner' te maken.

Gaandeweg staken met betrekking tot dit model ook andere nadelen de kop op. Het meest genoemde nadeel is dat van de 'verkokering'. De directeuren van de diensten / sectoren gingen zich nogal eens gedragen als 'baasjes' van hun 'eigen tent', die met elkaar onderhandelden over beschikbaar te krijgen financiële, personele en andere middelen. Temidden daarvan kreeg de gemeentesecretaris eigenlijk steeds minder te vertellen, want deze had immers geen 'eigen tent'. In de wekelijkse MT-vergadering was hij niet veel meer dan een 'primus inter pares', een technisch gespreksleider, met hooguit toegevoegde waarde als verbindingsschakel naar de eveneens wekelijkse collegevergadering: *'Wat komt er uit het college? Wat gaan we daarmee doen?'*

Een ander veel genoemd nadeel van het sectorenmodel is dat het vermogen om op beleidsstrategisch niveau te werken en te denken – dus boven het niveau van de diensten / sectoren – ernstig onder druk kwam te staan. De integrale managers werden namelijk 'bedrijfsmatig afgerekend' op de eigen plannen en niet op 'iets gezamenlijks'. De managers van de diensten / sectoren hadden de neiging sterk gefocust te zijn op de eigen taakstelling, hetgeen een relatief sterke interne beheersings- en uitvoeringsgerichtheid met zich bracht. Daarbij waren het altijd 'de beste jongetjes of meisjes van de klas' die werden geroepen om te participeren in gemeentebrede programma's of projecten, maar deze functionarissen waren altijd overbezet met sectorale werkzaamheden, dan wel konden daar slechts na moeizame onderhandelingen 'op hoog niveau' enigszins uit worden losgeweekt. De ambitie van programmatisch en projectmatig werken kwam dan ook moeizaam uit de verf. Overigens gingen partijen in dit model niet altijd even snel en flexibel met elkaar om. Zo werd het steeds gebruikelijker dat diensten, sectoren en afdelingen elkaar rekeningen gingen sturen voor over en weer uitgevoerde werkzaamheden, met alle contractuele paperassen en vertragingen van dien.

Gemeenteraden en colleges klaagden steeds meer over de gebrekkige ondersteuning met betrekking tot beleidsstrategische vraagstukken en het verkokerde werken van de organisatie dat daaraan ten grondslag zou liggen. Dit laatste mede omdat de beleidsuitvoering sterk achterbleef bij de ambitieuze beleidsplannen waarmee de integrale managers de benodigde budgetten 'binnenhaalden'.

Naast het 'onderhandelingsspel' werd de piramidale opbouw van het diensten- of sectorenmodel op zichzelf vaak als belemmerende factor aangewezen: de lijnen waren lang, de communicatie verliep stroperig. In plaats van een 'bedrijfsmatiger' werkwijze (minder bureaucratisch: flexibeler, meer naar buiten gericht) werd op veel plaatsen eerder een toename van de interne bureaucraties ervaren.

Ook de integratie van beleid en uitvoering lukte niet echt, met name niet in de grotere gemeenten, omdat in de piramidale opbouw van de sector casu quo dienst meestal toch weer beleidsmatige en uitvoerende eenheden konden worden onderscheiden.

Het zal opvallen dat het college van burgemeester en wethouders uit het schema is verdwenen. Het college en met name ook de gemeenteraad moesten in het nieuwe bedrijfsmatige jargon meer 'op afstand' en 'op hoofdlijnen' komen, wat individuele be-

stuurders overigens niet verhinderde om – als het hun uitkwam – rechtstreeks ‘zaken te doen’ met actoren binnen (afdelingen van) de organisatie, ook buiten de gemeentesecretaris en het centrale managementteam om.

### Structuur naar ‘burgerlogica’

<i>Rol burger</i>	<i>Rol gemeente</i>	<i>Structuur gemeente</i>
Kiezer	Leiderschap, extern en intern	Duaal: raad, college, managers
Klant	Dienstverlening	Fysiek en digitaal loket
Onderdaan	Regeltoepassing en handhaving	Backoffice, handhaving, vergunningverlening
Partner	Beleidsontwikkeling	Beleidsafdeling
Wijkbewoner	(Wijk)beheer	Buitenafdeling
Belastingbetaler	Effectief en efficiënt werken	Financiën, interne organisatie

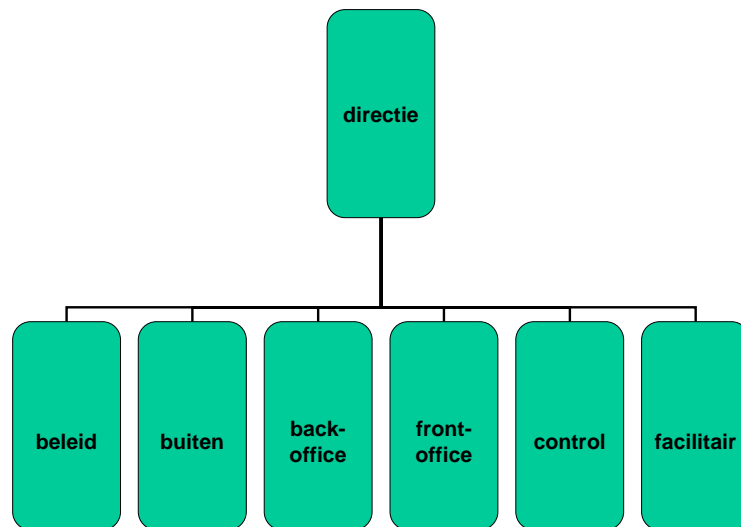
De binnen veel gemeenten ervaren nadelen van het diensten- of sectorenmodel riepen het volgende gemeentelijke organisatiemodel op. Hoe zou men de overwegend interne gerichtheid kunnen ombuigen naar een sterkere externe gerichtheid (vgl. Camps, 1996)? In het zoeken naar antwoorden op deze vraag ontstond het denken in termen van de zogenaamde ‘logica van de burger’ (Tops & Van Vugt, 1998; Hiemstra, 2003; Aardema & Korsten, 2005). De burger is niet alleen een ‘klant’ die aan het loket zo goed mogelijk bediend moet worden, zo betoogden de bestrijders van de op dit punt als te eenzijdig cliëntelistisch bestempelde benadering van het ‘bedrijfsmatig werken’. De burger is ook ‘een kiezer’, die zich goed gerepresenteerd wil zien in de gemeenteraad en in het verlengde daarvan het bestuur. Verder is de burger een ‘onderdaan’ die zich aan de regels moet houden. Ook is de burger soms een ‘partner’, die interactief meedenkt over toekomstige ontwikkelingen waarvoor de gemeente zich gesteld ziet. Daarnaast is de burger een ‘wijkbewoner’, die medeverantwoordelijk mag worden gehouden voor het leefbaar houden van de buurt waarin hij woont. En ten slotte is de burger een ‘belastingbetaler’, die graag ziet dat het geld niet over de balk gesmeten wordt en doelmatig wordt besteed aan aantoonbare prestaties. Met deze verschillende ‘rollen’ van de burger corresponderen verschillende bijbehorende rollen van de gemeente.

Op de verschillende rollen van de gemeente dient de interne gemeentelijke organisatie aan te sluiten, aldus de aanhangers van het burgerlogica-idee. Op politiek-bestuurlijk gebied is volgens dit idee modern leiderschap geboden, zowel naar de inwoners naar de gemeente als naar de eigen organisatie; dit is de taak van de duale raad, het college en de managers. De burger als klant heeft recht op een adequate dienstverlening, waarbij hij niet van het kastje naar de muur gestuurd worden (‘één loket’). Bij de burger als onderdaan gaat het om achterliggende regeltoepassing / vergunningverlening en handhaving. Bij de burger als partner gaat het om integrale beleidsontwikkeling, met het bijbehorende programmatisch en projectmatig werken. De burger als wijkbewoner heeft te maken met de medewerkers van de buitendienst: het groenbeheer, wegbeheer, gebou-

wenonderhoud, enzovoort. Bij de burger als belastingbetaler gaat het om een efficiënte en effectieve interne organisatie van de gemeente.

Signalering verdient intussen wel dat burgers over het algemeen niet naar hun mening is gevraagd met betrekking tot de vraag in welke gedaanten zij zich tot de gemeentelijke overheid wenden (Hoorens, 1998, p. 154).<sup>3</sup> Kortom, de logica van de burger is eigenlijk ook een overheidsinterne abstractie, die niet direct duidelijk maakt in hoeverre hier kwantitatief en kwalitatief een bepaald rolgedrag van burgers bij past, waarin dezen zich dan ook nog zouden herkennen. Overigens vormen de pogingen om ‘van buiten naar binnen’ te denken tot op de dag van vandaag een populair streven in gemeentelijke bestuurs- en managementconcepten.

### Gekanteld directiemodel



Aangestoken door de charme van het denken volgens de veronderstelde burgerlogica – en natuurlijk ontevreden over het functioneren van het diensten- of sectorenmodel – besloten veel gemeenten gedurende de laatste jaren om hun organisatiestructuur meer of minder vergaand te ‘kantelen’.<sup>4</sup> In ultieme vorm levert dat een drastisch ander ‘plaatje’ op. De beleidsinhoudelijke hoofdindeling naar ruimte, inwoners en middelen wordt verlaten, waarvoor in de plaats een indeling komt naar de normen van de burgerlogica: een beleidsafdeling, een buitenafdeling, een *frontoffice* (één loket) en een *backoffice* waarin alle achterliggende administratieve werkzaamheden met betrekking tot de verschillende beleidsterreinen (dus èn ruimte èn inwoners enzovoort) integraal worden samengebracht, ongeacht of het nu om beleidsontwikkeling dan wel om beleidsuitvoering, regeltoepassing of om loketdienstverlening gaat. Soms wordt hiertussen ook nog een *midoffice* gesitueerd.

Deze kanteling heeft zich op veel plaatsen ook op middelengebied voltrokken. In plaats van door de gehele organisatie centraal en decentraal versnipperde ‘PIOFAH-eilandjes’

<sup>3</sup> Volgens Hoorens (1998, p. 154) zou het daarom juister zijn om te spreken van ‘de aan de burger toegeschreven logica’.

<sup>4</sup> Een kwantitatief onderzoeksbeeld is (nog) niet beschikbaar, maar wie eens ‘googlet’ op ‘directiemodel’ raakt al snel overtuigd van de massale omvang van deze kantelingsbeweging (en van de gretigheid waarmee de advieswereld hierop heeft ingehaakt).

zijn de middelenfuncties in dit model weer nagenoeg gecentraliseerd. Daarbij zijn in veel gemeenten de contouren van een nieuwe tweedeling ontstaan: enerzijds een clustering van middelenfuncties die zich richt op het ‘runnen van de tent’ (programmasturing, projecten, control), anderzijds een clustering van middelenfuncties die zich richt op het faciliteren en ondersteunen van ‘de lijn’: beheer, administratie, hand- en spandiensten op P&C-terrein, enzovoort. Deze laatste clustering heeft in toenemende mate geleid tot ‘facilitaire bedrijven’, soms ook in de vorm van *shared services* samen met andere gemeenten – waarbij als het even kon ook allerlei uitvoerend werk naar de private sector werd overgeheveld: *outsourcing*, ‘verzelfstandiging’ (Korsten e.a., 2002).

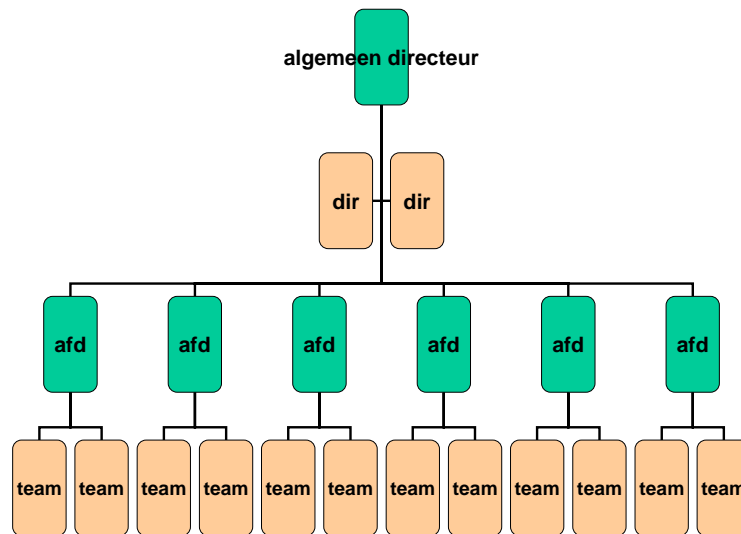
De in het diensten- of sectorenmodel tot ‘primus inter pares’ verworven gemeentesecretaris werd in het gekantelde directiemodel in ere hersteld. Hij is nu weer ‘echt de baas’ geworden. Meestal noemt men hem in dit nieuwe model niet (alleen) gemeentesecretaris, maar (ook) ‘algemeen directeur’. Hij staat er ook niet meer alleen voor, maar heeft zich veelal omringd met tenminste één directeur of adjunct-directeur – in de grotere gemeenten meestal meer.

Tegelijk vond over de hele linie meestal een zekere schaalvergroting op afdelingsniveau plaats, dus minder en grotere afdelingen waarop men dan ‘echte’ integrale managers beoogde te zetten – niet die ‘omhooggevallen meewerkend voormannen’ die de afdelingshoofden in het sectorenmodel waren. Dikwijls werden nieuwe ‘proces- en people managers’ van buiten aangetrokken om dit karwei te klaren.

Op papier is het gekantelde directie- of afdelingenmodel natuurlijk een enorme vooruitgang. Het plaatje ziet er een stuk eenvoudiger uit: de verkokering naar diensten / sectoren is verdwenen, de piramide is verplat, de verbureaucratiseerde verticale lijnen zijn korter geworden en er zijn veel minder afdelingsmanagers nodig die professioneler kunnen opereren. Er is geen ‘vechtcultuur’ meer zoals in het secretariemodel, geen ‘onderhandelingscultuur’ meer zoals in het diensten- en sectorenmodel, maar een ‘samenwerkingscultuur’ die garant staat voor – eindelijk – een meer integrale werkwijze. Geweldig! Maar werkt het zo ook echt? En hoe zit het met het college en de raad?



## Gekanteld directiemodel (2)



Hoe mooi ook op papier, in de praktijk kan de werking van het gekantelde directiemodel tegenvallen. Als de algemeen directeur zich in de directie omringt met adjuncten die voorheen de dienstdirecteuren waren, dan blijven zij de afdelingshoofden soms bejegenen op dezelfde wijze als zij dat gewoon waren te doen. Het valt nu eenmaal niet mee om opeens anders te gaan sturen dan je gewend bent – en waarmee je het toch maar tot de positie van directeur geschopt hebt. Dat laat je dus niet zomaar los, ook al staat in het nieuwe bestuurs- en managementconcept en heb je op cursus geleerd dat je nu opeens niet meer *topdown* hiërarchisch maar coachend en inspirerend leiding geeft. Van het nieuwe integrale management op het niveau daaronder komt dan natuurlijk ook niet zoveel terecht, zeker niet als de nieuwe managers van buiten (uit het bedrijfsleven?) zijn gehaald en geen verstand hebben van het werk dat ze aansturen. Dan kunnen ze wel een getraind proces- en people manager zijn, maar als de betrokken medewerkers je niet serieus nemen en ook gewoon het werk blijven doen op de wijze waarop ze dat gewend zijn te doen, dan weet je opeens niet goed meer wat je eigenlijk hebt te doen als afdelingshoofd.

Daar komt vaak bij dat de *span of control* van de nieuwe afdelingen zodanig is vergroot dat – in combinatie met de veelvormigheid van de werkzaamheden die in de nieuwe afdeling bijeen zijn gevoegd – zich spontaan allerlei ‘teams’ op de werkvloer beginnen te vormen, waarbij de teamleider of de inhoudelijk door de wol geverfde senior van de groep – die beiden in het nieuwe functieboek geen leidinggevende functie toebedeeld hebben gekregen – zich feitelijk als vraagbaak, sterke schouder en dus als leidinggevende ontpopt. Wie moet in zo’n setting nu de functionerings- en beoordelingsgesprekken voeren: het nieuwe afdelingshoofd dat van niets weet of de teamleider die het niet mag maar eigenlijk wel de enige is die het kan? Deze discussie is de afgelopen jaren in menige gemeentelijke organisatie gevoerd.

*Last but not least:* als een organisatie kantelt naar een volstrekt andere indeling dan die naar afzonderlijke beleidsterreinen wordt de communicatie met het bestuur er in principe nog problematischer op. Directieleden kunnen hun sectorale portefeuilles nog wel kantelen naar bijvoorbeeld – wat bij veel gemeenten min of meer is gebeurd – een portefeuille beleid, programma’s en/of projecten, een portefeuille voor de interne bedrijfsvoering en een portefeuille voor dienstverlening, maar voor wethouders zijn bedrijfs-

voering en uitvoering niet zo interessant om op te 'scoren'. De portefeuillevindeling binnen colleges van burgemeester en wethouders blijft er dan ook meestal een naar beleidsterreinen. Dat oogt niet handig: een horizontaal georganiseerd ambtelijk apparaat en een verticaal georganiseerd bestuur.

Wie aldus door de oogbaren naar het mooie plaatje van het gekantelde directiemodel kijkt, ziet opeens soms achter de verplatte eenvoud een de facto werkzaam piramidaal model met nog meer versplintering en nog langere en moeizamere communicatielijnen dan het geval was in het model dat ermee moest worden opgeheven. Uiteraard is dit de ultieme versie van het feitelijk niet werkzame gekantelde directiemodel, maar voor vele gemeentelijke functionarissen zullen elementen van de geschetste verwording van het model ongetwijfeld herkenbaar zijn.

### **3 Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet....**

Even recapitulerend, als opstapje naar de 'moraal van dit verhaal'. Integraliteit lukte onvoldoende in het secretariemodel: in dat model was er geen adequate afstemming van het werk dat de secretarie deed (samengevat: het beleid) en het werk dat de technische dienst deed (samengevat: de uitvoering). Overheersend beeld was dat van twee of meer eilanden die elkaar het pachten van de wijsheid betwistten. In ieder geval geen integraal afgestemd en afgewogen advies voor het bestuur. In het diensten- of sectorenmodel kwam de gewenste integraliteit evenmin op bevredigende wijze van de grond. De nieuwe diensten of sectoren waarin het beleid was samengebracht ontptopten zich tot nieuwe kokers of eilanden, die onvoldoende in staat waren om tot integrale afstemming te komen. Maar ook de ontmanteling van de diensten en sectoren in de vorm van een directie- of afdelingenmodel lijkt vooralsnog bij veel gemeenten niet de zozeer gewenste integraliteit op te leveren.

Manieren van leiding geven zowel als manieren van werken en doen van functionarissen op de werkvloeren lijken tamelijk immuun te zijn voor beïnvloedingspogingen vanuit de elkaar opvolgende reorganisaties en daarbij opgelegde cultuurveranderingen. Naarmate deze en andere idealistische normen nadrukkelijker worden geprojecteerd op gedrag binnen de organisaties, schijnen de personen om wie het gaat zich meer terug te trekken in zichzelf en nieuwe eilandvorming. Oftewel, of je het nu linksom of rechtsom reorganiseert, het maakt kennelijk niet zoveel uit voor het bewerkstelligen van meer integraliteit. Het lijkt eerder andersom te zijn: naarmate de norm nadrukkelijker wordt geproclameerd en gepaard gaat met verdergaande ingrepen, lijkt het er des te minder integraal op te worden. Deze hypothese strookt met waarnemingen die anderen eerder deden (Rosenthal, 1981; Tjeenk Willink, 1984).

Het sociaal-psychologische mechanisme dat onder de gesignaleerde verschijnselen zit is het volgende. In de norm van integraal bestuur ligt de assumptie besloten dat fragmentatie verwerpelijk is. Als iedereen wat anders doet kun je dat als topleiding allemaal niet meer overzien. Je kunt dit dan niet meer sturen of beheersen. Dat kan het oncomfortabele gevoel meebrengen dat iedereen op de werkvloer maar wat doet en langs elkaar heen werkt, zonder dat je dat in de gaten hebt. Dus zeg je als leiding: fragmentatie mag niet, het moet allemaal volgens één bepaalde centraal vastgestelde normering (kernwaarden,

bestuurs- en managementfilosofie, competentieprofiel, vastgestelde SMART<sup>5</sup>-planning en dergelijke), waarvan je vervolgens kunt bekijken of mensen zich dienovereenkomstig gedragen. Daar bedenk je dan instrumenten voor (control, rapporten, POP<sup>6</sup>-gesprekken, en dergelijke), wat jou als leider het comfortabele gevoel verschaft dat iedereen doet wat jij wilt. Dat zeggen ze dan ook allemaal tegen jou en het staat in de rapporten ('we gaan het doen', 'we liggen op schema'), maar intussen doet iedereen toch vooral 'z'n eigen ding'. In dit speelveld kunnen merkwaardige paradoxen ontstaan: men schrijft bijvoorbeeld op dat iedereen eerlijk en open moet zijn, maar juist daardoor heeft men er belang bij om dat niet te zijn. Oftewel: hypocrisie als effectief overlevingsmechanisme (Brunsson, 2007). In plaats van betere samenwerking ontstaan divergenties (verkokering), verharding van verhoudingen, mogelijk zelfs 'verbreking van de dialoog' – ook al praat men vriendelijk en collegiaal met elkaar (Scott-Morgan, 1995).

Hoe erg is het, dat integraliteit als norm feitelijk blijkt juist minder integraliteit lijkt te bewerkstelligen? Dat hoeft op zich niet zo héél erg te zijn. Waar overnormering van bovenaf op werkvloeren over de hoofden heen schiet, daar doen zelfordenende en zelfsturende mechanismen hun nuttige werk (Homan, 2005). Daardoor kan het, ondanks alle reorganisaties, toch nog best goed gaan met de kwaliteit van de dienstverlening door gemeenten – zoals blijkt uit metingen van de kwaliteit van de dienstverlening.<sup>7</sup> Mensen op werkvloeren blijven gewoon hun werk doen en weten elkaar als het nodig is vrij goed te vinden. Er kan dus feitelijk op de werkvloer veel meer integraliteit bestaan dan je aan de top ziet – druk als je bent met het tekenen van ideaalbeelden die zich afzetten tegen wat je méént te zien. Aan de andere kant bestaat in zo'n situatie veel negatieve beeldvorming tussen kokers en hiërarchische lagen, mede in de hand gewerkt door een chronisch bij de te ambitieuze planning achterblijvende uitvoering.<sup>8</sup> Dat doet het imago van de overheid natuurlijk geen goed.

#### **4 Van reorganiseren naar meebewegen**

In de literatuur wordt, dwars door allerlei disciplines heen, steeds meer aandacht gevraagd voor het 'verschil'. Soms lijkt het wel of er een nieuw toverwoord is geboren. Soms heet het ook wel 'variëteit' of 'diversiteit'. Maar uiteraard gaat het hier om niets anders dan de positieve betekenis van 'fragmentatie'. Het wordt in dit verschil-denken van belang geacht om niet alleen in termen van structuur(verandering) te denken, maar tegelijk ook in termen van mensen, politiek, symboliek (Bolman & Deal, 1991). Organisaties zijn méér dan een rationeel construct (Scott, 2003).

De kerngedachte van het verschil-denken heeft iets positiefs. Het begint met zien wat mensen werkelijk aan het doen zijn (van 'Soll' naar 'Ist'). Vervolgens gaat het erom dat je ziet waaróm ze dat doen: omdat ze dat – om wat voor reden dan ook – willen doen of omdat ze dat goed kunnen, of ... vul maar in. Daar willen ze graag in erkend en gewaardeerd worden. Als je dan zegt dat het niet mag of dat het anders moet, dan forceren ze zich om iets te doen wat ze niet (goed) kunnen of willen en ze zoeken naar wegen om toch te doen wat hen beter ligt. Dus kun je beter zo lang mogelijk de kans openhouden

---

<sup>5</sup> SMART = Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch, Tijdgebonden.

<sup>6</sup> POP = Persoonlijk OntwikkelingsPlan.

<sup>7</sup> Zie o.a. [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).

<sup>8</sup> Aldus frequent de Algemene Rekenkamer en de decentrale rekenkamers in hun rapportages.

dat het goed is wat ze doen – mits je het wel oprecht meent, want als dat niet zo is ‘dan prikken ze dat zo door’.

Zo werkende kom je volgens deze denklijn uiteindelijk in de positie om mensen in hun dagelijks handelen daadwerkelijk te beïnvloeden, bijvoorbeeld door ze intercollegiale dwarsverbanden te laten zien waar ze ook zelf baat bij hebben (integraliteit?), in te grijpen in ‘doorziende toestanden’ die je voorheen nooit zag (omdat je van negen tot vijf druk-druk-druk was met ‘officiële’ dingen of op de hei een nieuw organisatiemodel bedacht). Zo behoeven mensen ook minder energie te steken in ‘formele rookgordijnen’, ‘goed-nieuws-shows’ of andere spelletjes om toch vooral te ontsnappen aan hun ten diepste onwelgevallige (over)normering.

Wellicht behelst ook dit denken tot op zekere hoogte een utopie, die haaks staat op het in ons politiek-bestuurlijke bestel onvermijdelijke belang dat ambtenaren hebben bij formalistisch gedrag en verkokering (Schillemans, 2008). Bijvoorbeeld omdat de druk vanuit de maatschappelijke omgeving en überhaupt – ook binnen organisaties – de druk van boven naar beneden (mede onder invloed van het idealistisch-normerende New Public Management-denken, met inbegrip van toegenomen dreigingen als gevolg van concurrentie) groter lijkt dan ooit tevoren. Men kan de interne organisatie(structuur) niet los zien van de dynamiek en complexiteit van de omgeving (Mintzberg, 1983).

Het verschil-denken zet zich af tegen het gangbare denken in termen van uniforme sjablonen en gelijkheid (Frissen, 2007). Dit werkt ook door in het denken over organisatiemodellen en structuren: *De ontkokering voorbij* (RMO, 2008). In combinatie met het veranderende denken over leiderschap, cultuur en gedrag kan het beeld ontstaan dat wij ons in een episode bevinden waarin allerlei soorten leiders elkaar ‘bovenin de tent uitvechten’ – zonder dat dit er toe doet in de ogen van de werkvloeren – en we toegroeien naar een nieuwe episode waarin leiders rechtstreeks het werken in kleinschalige teams optimaal weten te faciliteren, tegelijk de verbinding leggend tussen teams onderling en – in de vorm van een soort buffer (niet alles tegelijk!) met politiek-bestuurlijke ambities.

Vanuit de erkenning dat er op de werkvloeren van overheidsorganisaties veel verschillende soorten werk bestaan, lijkt de stelling gerechtvaardigd dat deze dan ook een verschillende aansturing en een verschillende structurele inbedding behoeven. Veel uitvoerend werk kun je met een strakke planning & control aansturen, maar veel beleidsmatig en ander hooggekwalificeerd werk niet. Het aansturen van professionals vereist een ander, overigens niet minder indringend leiderschap (Smid & Bernaert, 2008; De Bruijn, 2008). Nonaka & Takeuchi (1995) zien de grote innovatieve bedrijven van deze wereld veranderen in ‘hypertekst’-organisaties, met een flexibele, projectmatige ‘bovenlaag’ waar mensen geheel anders worden ‘aangestuurd’ dan in de uitvoeringsgerichte ‘onderlaag’. Juist door de erkenning en confrontatie van verschil wordt volgens hen vernieuwing mogelijk gemaakt, niet door de onderdrukking ervan in de vorm van *topdown* sturing en beheersing.

Daarnaast rukt de gedachte op dat ingrijpende reorganisaties het summum zijn van een overnormering die ongewenste sociaal-psychologische neveneffecten kan oproepen zoals in het voorgaande geschetst. Sommigen achten het daarom verstandiger om aan te sluiten bij voortgaande leer- en veranderprocessen van functionarissen in hun dagelijkse praktijk, die voortdurend zelf zoeken naar oplossingen voor ondervonden problemen

(Weick & Quinn, 2004). Mocht dit werkendeweg zoeken gepaard gaan met bepaalde personele herschikkingen, dan kunnen organisatiestructuren daar achteraf aan worden aangepast. Ergo: van grootscheepse structuurverandering ineens naar meer organische organisatieontwikkeling die in de loop van de tijd meebeweegt met werkervaringen op werkvloeren – veronderstellend dat er een leiderschap is dat dit in goede banen leidt.

## 5 Wat kan de rijksdienst hiervan leren?

Hoe ‘waar’ is het verhaal in dit hoofdstuk? Wie algemeen directeuren van gemeenten spreekt kan al snel de indruk krijgen dat het in ieder geval in de gemeente van de gesprekspartner allemaal wel meevalt, dat het wellicht zelfs heel goed gaat. De onder eindverantwoordelijkheid van de gesprekspartner doorgevoerde organisatieveranderingen zijn een succes geweest! Elders misschien niet, maar in deze gemeente wel. We hebben nu eenmaal allemaal de neiging om gunstige theorieën over onszelf en onze eigen prestaties te doen postvatten (Wilson, 2002). Wie echter ter plekke op werkvloeren gaat rondlopen, werkprocessen gaat observeren en medewerkers in de wandelgangen of buiten de werksfeer spreekt, kan een heel ander beeld krijgen – tot op zekere hoogte bevestigd in organisatieonderzoeken en literatuur. In ieder geval lijkt wel enige scepsis gerechtvaardigd jegens de kennelijk hier en daar aanwezige vooronderstelling dat het bij gemeenten allemaal beter zou gaan met de integraliteit dan bij het rijk.

Gelet op het voorgaande zien wij grosso modo twee mogelijke leerpunten voor het rijk. In de eerste plaats menen wij dat de rijksdienst zich minder goed leent voor het overnemen van essentialia van (organisatie)modellen van gemeenten. Dat garandeert althans geen succes in de zin van een meer integrale wijze van (samen)werken. Natuurlijk kunnen organisaties leren van elkaars omgevingsverkenningen en *best practices* – evenals (wellicht nog meer) van elkaars *bad cases* –, maar, nog afgezien van de gevaren die zijn verbonden aan overnemen en reorganiseren in het algemeen: de eigen veelvormige context en bijzondere verantwoordelijkheidsstructuur van de rijksdienst verdienen naar het ons voorkomt een benadering en aanpak ‘op maat’. De rijksdienst neemt een volstrekt andere positie in ons bestuurlijk bestel in dan gemeenten: grootschaliger en met een andere *impact* van de besluitvorming, maar doorgaans ook meer op afstand van de beleidsuitvoering casu quo het directe contact met burgers. Een kanteling overeenkomstig de veronderstelde logica van de burger ligt bij de rijksdienst dan ook minder voor de hand.<sup>9</sup> Aangeven wat het dan wel zou kunnen zijn behoorde niet tot onze opdracht – daar zouden we een andere beschouwing voor nodig hebben.

In de tweede plaats menen wij dat het voorgaande voldoende aanleiding geeft om het streven naar een meer ‘integraal bestuur’ – als een min of meer heilige norm waar je niet tegen mag zijn, althans naar de in de praktijk nog immer heersende mores – aan een kritische heroverweging te onderwerpen, in ieder geval waar het gaat om het middel van een drastische reorganisatie. De ervaring leert dat achter iedere mogelijke reorganisatie met de bedoeling om meer integraliteit te bewerkstelligen een feitelijke werkpraktijk kan schuilgaan die zich tot op zekere hoogte tegendraads kan ontwikkelen. Zou mis-

---

<sup>9</sup> Aan een commentaar op de gedachte dat een centrale ‘Bestuursdienst’, zoals we die in grotere gemeenten zien naast decentrale diensten voor deelterreinen, model zou kunnen staan voor een mogelijke versterking van de positie van het ministerie van Algemene zaken, komen we in deze bijdrage verder niet toe.

schien het omgekeerde ook waar zijn? Dus meer integraliteit als uitvloeisel van de erkenning van fragmentatie en variëteit? Het zou interessant zijn om deze gedachte nader uit te werken; dat kunnen we in dit bestek helaas niet doen. Maar in de praktijk en de theorie van de complexe relaties tussen organisatieontwikkeling enerzijds en leiderschap, control en cultuur- en gedragsverandering anderzijds, gloren wel boeiende verklaringen en perspectieven!

## Literatuur

Aardema, Harrie, *Doorwerking van BBI. Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Leusden, 2002.

Aardema, Harrie, Het directiemodel (I). Wat gaat u zelf anders doen? in: *Overheidsmanagement*, 2005, nr. 1, pp. 12-15.

Aardema, Harrie Het directiemodel (II). Hoever kantelt uw organisatie? in: *Overheidsmanagement*, 2005, nr. 2, pp. 44-48.

Aardema, Harrie & Arno F.A. Korsten, *De staat van de gemeente. Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, Den Haag 2005.

Aardema, Harrie, *Control voor leiders. Wat doet ú aan het 'systeem'?*, Den Haag, 2007.

Bekke, A.J.G.M., Gemeente-ambtenaren en het ambtelijk apparaat, in: W. Derksen & A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1989, p. 191 en verder.

Bekke, A.J.G.M. & J.H. Hiemstra, Het gemeentelijke apparaat. Structuur, cultuur en veranderingsprocessen, in: A.F.A. Korsten & P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn, 1998, p. 289 en verder.

Bolman, L.G. & T.E. Deal, *Reframing organizations. Artistry, choice and leadership*, San Francisco, 2002.

Bruijn, Hans de, *Managers en professionals. Over management als probleem en als oplossing*, Den Haag, 2008.

Brunsson, Nils, *The consequences of decision-making*, New York, 2007.

Camps, Th.W.A. e.a., *Is er nog toekomst na het sectorenmodel? Flexibiliteit van gemeentelijke organisaties*, Velp, 1996.

Frissen, P.H.A., *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam, 2007.

Hiemstra, Jaring, *Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief*, Alphen aan den Rijn, 1999.

Hiemstra, Jaring, *Presterende gemeenten. Hoe gemeenten beter kunnen presteren*, Alphen aan den Rijn, 2003.

Homan, Thijs, *Organisatiedynamica. Theorie en praktijk van organisatieverandering*, Den Haag, 2005.

Hoorens, Vera, Vraaggericht volgens de logica van de burger?, in: P.W. Tops & G.W.M. van Vugt, *Zoeken naar een modern bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1998.

Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Heerlen, 2002.

Mintzberg, Henry, *Structure in Fives. Designing effective organizations*, Englewood Cliffs, 1983.

Nonaka, I. & H. Takeuchi, *The knowledge-creating company. How Japanese companies create the dynamics of innovation*, Oxford, 1995.

Raay W.J.M. van & M. Wolters, *Een onderzoek naar nieuwe organisatievormen in grote gemeenten*, Alphen aan den Rijn, 1988.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam, 2008.

Rosenthal, U., De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde, in: H.W. van Doorn e.a., *Beschouwingen en stellingen over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst*, Alphen aan den Rijn, 1981, p. 16 en verder.

Schillemans, Thomas, *Regelruimte. Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering*, in: RMO, 2008, p. 107 en verder.

Scott-Morgan, Peter, *De ongeschreven regels van het spel*, Groningen 1995.

Scott, W. Richard, *Organizations. Rational, natural and open systems*, vijfde druk, New Jersey, 2003.

Smid, Gerhard & George Bernaert, Maakbaarheid: macht en leren, in: *M&O: tijdschrift voor management en organisatie*, 2008, nr. 3/4, p. 204-219.

Tjeenk Willink, H.D., *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*, Zwolle, 1984.

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

Weick, Karl & Robert Quinn, Organizational change and development. Episodic and continuous changing, in: J.J. Boonstra (red.), *Dynamics of organizational change and learning*, Chichester, 2004.

Wilson, Timothy, *Strangers to ourselves. Discovering the adaptive unconscious*, Cambridge Mass., 2002.