

‘Diep organiseren’ met vijf structuurvarianten

# ‘Hoe richt ik mijn organisatie (opnieuw) in?’

Stel, u bent algemeen directeur van een gemeente of van een andersoortige publieke organisatie. Dan kan het haast niet anders of u zoekt naarstig naar bezuinigingen. U kijkt daarbij naar tal van mogelijkheden, zoals beperking tot kerntaken, outsourcing en bundeling van krachten met andere partijen.

Wellicht kijkt u ook naar de inrichting van uw ambtelijke organisatie. U vraagt zich misschien af hoe van de nood een deugd te maken: ‘Meer met minder.’ Zou dat kunnen? Is het mogelijk om te bezuinigen en tegelijk welkome creativiteit aan te boren? Eens flink te ontbureaucratiseren? De professionaliteit op de werkvloer een boost te geven? De wijze van aansturen fundamenteel te veranderen? Wat is dan een passende hoofdstructuur? Wat sluit het beste aan bij de dynamiek van uw organisatie en bij uw ambities voor de toekomst?

In dit artikel treft u ter gedachtebepaling vijf verschillende structuurvarianten aan, met de bijbehorende voor- en nadelen. Het artikel eindigt met een eigentijdse tip: wat u ook doet, ga het ‘diep organiseren’.

**Harrie Aardema** is partner bij het adviesbureau BMC en bijzonder hoogleraar ‘publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwingen in organisatie en bedrijfsvoering’ aan de Open Universiteit.’

Uit recent onderzoek naar de organisatiestructuur<sup>2</sup> van alle Nederlandse gemeenten blijkt dat 76 procent van de gemeenten in 2010 met een zogenaamd afdelingenmodel werkt. Verreweg de meeste van deze afdelingenmodellen kennen een onderverdeling naar beleidsterreinen: een afdeling welzijn, een afdeling ruimtelijke ordening, enzovoort.<sup>3</sup> Deze meest voorkomende (hoofd)structuur kiezen we als vertrekpunt in dit artikel.<sup>4</sup> Wat zijn de mogelijkheden tot doorontwikkeling? Daarbij nemen we in beginsel een gemeente met een min of meer gemiddeld inwonertal voor ogen, maar de navolgende overwegingen kunnen ook zeker interessant zijn voor grotere en kleinere gemeenten, of voor andersoortige publieke organisaties. En als vertrekpunt kan ook een geheel ander soort hoofdstructuur worden

genomen, zoals een sectorenmodel of dienstenmodel.<sup>5</sup>

## Iedere gemeente wil flexibeler, klantgericht en integraler werken.

### Wat voor gemeente wilt u zijn?

Allereerst moet duidelijk zijn dat dé ideale organisatiestructuur niet bestaat, óók niet voor een gemeentelijke organisatie van gemiddelde omvang. Denken in termen van een structuur is bovendien weinig populair. Zelfs valt tegenwoordig onder gemeentesecretarissen te beluisteren: ‘Liefst helemaal geen model meer’: we werken wel vanuit de processen, of taken, of mensen – zelforganiserend, zelfsturend,

al naargelang van wat zich aandient. Maar ook dan zijn er min of meer herkenbare samenwerkingsverbanden te ontwaren – er is altijd wel iets van een structuur aanwezig. En als algemeen directeur wilt u die meestal beïnvloeden.

Veel gemeenten maken momenteel een beweging van een piramidale verticaalhiërarchische organisatie naar een kleinere en plattere horizontaal-procesmatige organisatie, opgebouwd vanuit een Klant Contact Centrum (KCC) aan de basis en met de nodige aandacht voor programma-tisch of projectmatig werken. Nagenoeg iedere gemeente wil daarbij beter, efficiënter, slagvaardiger, flexibeler, transparanter, meer vraaggericht en meer integraal (samen)werken.

# Interne organisatie

Bij veel gemeenten zien we ook een zekere verschuiving van de aard van de werkzaamheden: van zelf doen naar meer regisseren en contracteren. Wat doet u zelf en wat doet u samen met anderen? Bijvoorbeeld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, met een Shared Service Center of in een PPS-constructie (publiek-private samenwerking). Wat laat u door anderen doen, bijvoorbeeld door een andere gemeente, of door een bedrijf, of door ZZP-ers in een 'flexibele schil' rond uw kernorganisatie?

Wat qua structuur het beste bij uw organisatie past hangt voorts af van diverse situationele factoren.<sup>6</sup> Bijvoorbeeld van de vraag wat voor gemeente u wilt zijn: een 'groeigemeente' of een 'beheergemeente' bijvoorbeeld, of vooral een 'regiegemeente' of een 'netwerkgemeente'. Wat een passende structuur is, hangt ook af van de vraag of u een stedelijke gemeente bent of een plattelandsgemeente. En daarnaast natuurlijk van de bestaande cultuur en werkwijzen: is uw organisatie op dit moment 'vooral traditioneel' ingesteld of langzamerhand in voor 'iets alternatiefs'?

Al deze per gemeente verschillende uitgangssituaties, ambities en taakinvingingen laten we in dit artikel verder buiten beschouwing. Deze dient u voor uw eigen gemeente zelf in kaart te brengen door middel van een gedegen organisatiedoorlichting, procesdoorlichting en/of cultuurscan in combinatie met een verkenning van mogelijke toekomstscenario's voor uw gemeente.<sup>7</sup> Input voor een dergelijke zelfanalyse dient uiteraard vanuit de werkprocessen binnen de eigen organisatie te komen, maar ook vanuit de externe omgeving: klanten, samenwerkingspartners, belangorganisaties.

Grofweg, uitgaande van de meest voorkomende structuur met een beleidsinhoudelijk geordend afdelingenmodel, zijn in de huidige gemeentelijke praktijk de volgende vijf structuurvarianten te onderscheiden.<sup>8</sup> Dit zijn ideaaltypische varianten – het is prima mogelijk om 'iets ertussenin' of elementen van meerdere varianten tegelijk te kiezen, als dat het beste past. De vijf varianten kennen van boven naar beneden een toenemende mate van ingrijpendheid. De vijfde variant sluit dicht aan bij de gedachte van 'helemaal geen model meer'.

## Vijf structuurvarianten voor beleidsinhoudelijk geordend afdelingenmodel

- 1) het model laten zoals het is en van daaruit verbeteren
- 2) minder afdelingen, pragmatische herschikking
- 3) kanteling volgens de 'logica van de burger'
- 4) de afdelingen opheffen, alleen nog teams
- 5) zelfsturende teams met daarboven 'webbers'

Toenemende mate van ingrijpendheid



### Variant 1: het model laten zoals het is en van daaruit verbeteren

Hiervoor is veel te zeggen. Reorganisatie is immers betrekkelijk. Iedereen weet dat het geen structuren zijn die verbetering brengen, maar de mensen binnen die structuren. In het algemeen geldt bovendien: wie moet reorganiseren is eigenlijk al te laat. Het is het beste om structuren werkende weg vanuit de dagelijkse processen aan te passen, zodra dat op een bepaald onderdeel wenselijk is. Dan is (re)organiseren een continu organisch proces dat nauw samenhangt met het toepassen van 'verbindend leiderschap'.<sup>9</sup>

Vaak wordt ook te snel naar het middel van reorganisatie gegrepen. Mogelijk geeft de kwaliteit van de prestaties er helemaal geen aanleiding toe of is er een andere oorzaak van eventueel problematisch functioneren aan de orde. Het kan ook zijn dat de verschillende onderdelen van de organisatie uit zichzelf al prima meebewegen met nieuwe ontwikkelingen. Of het is effectiever om het vermogen hiertoe van een impuls te voorzien zonder te reorganiseren. Door niet te reorganiseren straalt u waardering en vertrouwen uit voor het bestaande. U voorkomt contra-productieve onrust en mogelijke risico's voor de continuïteit van het werk.

### Wie moet reorganiseren is eigenlijk al te laat.

In de nadelen van een reorganisatie liggen tegelijk ook de voordelen besloten. Misschien blijkt uit onderzoek dat de prestaties sterk onder de maat zijn, of dat de organisatie niet (meer) voldoende in staat is om mee te bewegen met nieuwe ontwikkelingen. Of er is sprake van een evi-

dente verkoking of van een bepaalde indeling die belemmerend werkt op de flexibiliteit of voortgang van het werk. Of de mensen binnen de organisatie zijn in meerderheid van mening 'dat de tijd rijp is om iets fundamenteel te veranderen.' Het kan ook zijn dat 'de politiek' een 'ander soort organisatie' of een substantiële bezuiniging op de formatie wil. Dan moet er in die richting wel 'een gebaar' worden gemaakt. Helemaal niets aan de structuur veranderen is dan geen optie. Reorganiseren kan voorts dwingen tot een ander leiderschap, passend bij de wens om een meer horizontale organisatie te zijn: minder domeingedreven en meer gericht op de processen, op de interne en/of externe samenwerking, dan wel op de organisatie als geheel (concernsturing).

### Variant 2: minder afdelingen, pragmatische herschikking

De minst ingrijpende structuurvariant na variant 1 bestaat uit een pragmatische verkleining van het aantal afdelingen, in beginsel zonder iets te veranderen aan de bureaus of teams daaronder. Verschillende afdelingen die zich op het terrein van inwoners of maatschappelijke zaken bewegen zouden bijvoorbeeld onder één noemer kunnen worden gebracht. Hetzelfde geldt voor afdelingen die zich met grondgebiedzaken of ruimtelijke ordening bezighouden, alsook voor alle afdelingen in de sfeer van de middelen: de PICOFAH-functies.<sup>10</sup>

De voordelen van variant 2 zijn tot op zekere hoogte dezelfde als die van variant 1: betrekkelijk weinig onrust en weinig risico voor de continuïteit, terwijl er toch in vertrouwen vanuit de lopende werkprocessen kan worden veranderd en waar nodig organisch kan worden doorontwikkeld. Daarnaast wordt (op termijn) een bijdrage geleverd aan de bezuiniging, omdat er minder managers nodig zijn.

Een nadeel van deze variant is dat hiermee in feite sprake is van een terugkeer naar het piramidale sectorenmodel van de jaren negentig. Van dit model is intussen bekend dat er nadelen aan verbonden zijn, zoals de kans op verkoking, lange communicatielijnen en een sterke uitvoerings- en beheersingsgerichtheid ten koste van het beleidsstrategisch (programmatisch en projectmatig) vermogen. Ook leidt het sectorenmodel niet snel tot een minder verticaal-hiërarchisch leiderschap en

## Interne organisatie

beweegt het moeizaam in de richting van meer horizontalisering en integrale voeding van het KCC.

### Variante 3: kanteling volgens de logica van de burger

Een verdergaande structuurvariant is die van een herverkaveling van de bestaande beleidsinhoudelijk geordende afdelingen naar nieuwe, beleidsterreinoverstijgende afdelingen overeenkomstig de zogenaamde 'logica van de burger'.<sup>11</sup> Volgens deze theorie hebben burgers in verschillende rollen te maken met de gemeente: kiezer, samenwerkingspartner, wijkbewoner, klant, onderdaan of belastingbetaler. Met elk van de genoemde rollen zou een bepaald taakveld en bepaalde structuur van de gemeente corresponderen, respectievelijk: het politiek-bestuurlijke circuit, een beleidsafdeling (inclusief programmasturing en projectmanagement), een buitenafdeling, een frontoffice met KCC, een backoffice (inclusief vergunningverlening en handhaving) en een efficiënte middelenorganisatie (inclusief management en overhead).

De voordelen van het gekantelde afdelingenmodel zijn: een in beginsel overzichtelijke platte organisatie met korte lijnen, een in aanleg optimale aansluiting op de trend van horizontalisering, een meer op de burger gerichte organisatie, en de noodzaak tot een minder verticaal-hiërarchisch leiderschap. In principe worden alle bij variant 2 genoemde nadelen ermee opgeheven.

Maar variant 3 betekent een drastische reorganisatie, met alle gevaren van dien in termen van onrust en verstoring van de continuïteit. Ook is het niet steeds mogelijk om beleid en beheer strikt te scheiden, zeker niet in de kleinere gemeenten, zodat op dit punt pragmatische oplossingen nodig zijn. Er kan bijvoorbeeld voor worden gekozen om het op de uitvoering gerichte beleid niet te integreren in de beleidsafdeling, maar deze aan de uitvoering gekoppeld te houden. In de wat grotere gemeenten dreigt voorts spontane sectorale teamvorming binnen de gekantelde afdelingen, zeker naarmate de 'span of control' van de afdelingen groter is en de afdelingsleiding meer generalistisch te werk gaat. Aldus kan spontaan en informeel een nog complexere piramide ontstaan dan de piramide die op papier lijkt te zijn opgeheven. Verder is in deze variant niet zonder

meer duidelijk dat een bijdrage aan de bezuiniging wordt geleverd in termen van minder management.

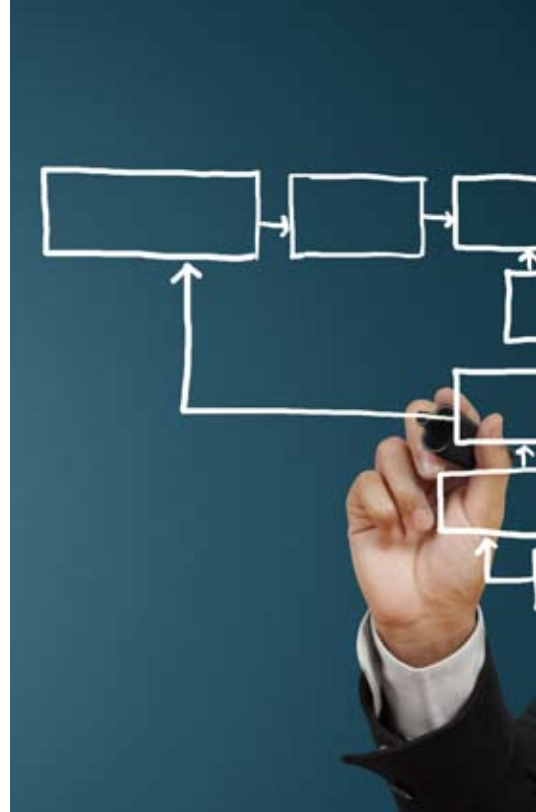
## Beleid en beheer zijn niet steeds strikt te scheiden.

### Variante 4: de afdelingen opheffen, alleen nog teams

Een nog wat verdergaande structuurvariant is het opheffen van de afdelingen en het volstaan met de teams daaronder (dan wel de bureaus of clusters of hoe ze ook mogen heten). De middenmanagementlaag wordt geschrapt en de leidinggevers van de teams worden 'integrale managers'.

Een voordeel van variant 4 is in ieder geval een substantiële bijdrage aan de bezuiniging: er zijn minder managers nodig. Ook verdwijnt het piramidale karakter en worden de lijnen kort. Daarnaast kunnen onrust en continuïteit beperkt blijven, als in principe wordt uitgegaan van de bestaande teams of bureaus. De reorganisatie is dus minder drastisch dan deze lijkt te zijn. Deze variant past uitstekend in de trend van meer kleinschalige aansturing op maat door een minder verticaal-hiërarchisch leiderschap, waarbij taken en bevoegdheden zo diep mogelijk in de organisatie zijn gelegd.<sup>12</sup>

Een nadeel is dat niet vanzelfsprekend wordt meebewogen in de richting van meer horizontalisering, omdat de bestaande – veelal sectoraal opererende – teams in stand blijven. Flexibele aansluiting op het KCC en op een meer programmatisch, projectmatig en beleidsstrategisch werken ligt niet zonder meer in dit model besloten (maar is daarmee natuurlijk wel prima aan te vullen). Een ander nadeel kan zijn dat een onoverzichtelijke veelheid van relatief kleine organisatieonderdelen ontstaat die zich niet makkelijk laten aansturen. Als de teamhoofden bij elkaar komen, kan sprake zijn van een 'Poolse landdag'. Sowieso is in dit model aandacht nodig voor de professionalisering van de teamhoofden. Vooral in dit model kan het nodig zijn de gemeentesecretaris of de algemeen directeur te ondersteunen met een of twee verbindende adjunct-directeuren (bijvoorbeeld voor de bedrijfsvoering en voor programmatisch werken).



### Variante 5: zelfsturende teams met daarboven 'webbers'

Deze laatste variant is de meest vergaande. Het gaat ook hier om een teammodel, maar dan niet een tevoren van bovenaf bedacht teammodel, maar een model dat uitgaat van zelforganisatie en zelfsturing, niet alleen in het dagelijks werk zelf maar ook met betrekking tot de vraag wie met wie in welke constructies samenwerkt. Deze variant past ongetwijfeld het beste bij Het Nieuwe Werken en de aanstormende generatie Ambtenaar 2.0.<sup>13</sup> In de praktijk zal ook in deze variant nog vaak worden geleund op de sterke schouder van een senior, maar het kan ook zijn dat rond bepaalde werkzaamheden al dan niet virtuele clustertjes ('communities') ontstaan waarbinnen mensen zelf verantwoordelijkheid nemen voor gemeenschappelijke taken en rollen. De leiding is in principe situationeel: dichtbij en directief waar de behoefte en noodzaak aanwezig is, veraf waar dat kan. Voorts werkt de leiding vooral faciliterend (wat hebben de teams nodig in termen van geld en andere ondersteuning) en verbindend (zowel naar de politieke opdrachtverlening als tussen de teams onderling). De leidinggevers zijn 'webbers': de vraaggedreven spinners van het web dat de organisatie bij elkaar houdt, onder leiding van de gemeentesecretaris of algemeen directeur.<sup>14</sup>

## Meeste gemeenten nog niet klaar voor zelfsturing met 'webbers'.



Een voordeel van variant 5 is dat de werkprocessen en de professionaliteit op de werkvloer centraal staan, ook in verbinding met de buitenwereld (ketens en netwerken). Alles draait om de flexibiliteit en eigen verantwoordelijkheid van de 'street level bureaucrats'.<sup>15</sup> De overhead kan hiermee aanzienlijk worden beperkt, directie- en managementteams zijn niet meer nodig. Grenzen worden betrekkelijk, niet alleen binnen de organisatie, maar ook die van de organisatie zelf: Het gebeurt op straat. In beginsel wordt met deze variant een stevige bijdrage geleverd aan de benodigde bezuiniging, omdat er relatief weinig leiding nodig is.

Een nadeel van variant 5 is dat de meeste gemeentelijke organisaties er wellicht nog niet klaar voor zijn: de geschetste dynamiek staat ver af van de gestructureerde gang van zaken die we op veel plaatsen binnen gemeenten aantreffen. Wie kiest voor variant 5 zal bovendien stevig moeten investeren in professionalisering en begeleiding. Dan nog blijft de kans bestaan dat hier en daar te weinig houvast en duidelijkheid worden ervaren en dat het werk daaronder lijdt.

### 'Diep organiseren': vanuit het dagelijks werk

In de theorie over leiderschap, organiseren en veranderen is een normatieve accentverschuiving zichtbaar van een grootschalige, topdown 'planned change' (synoptisch, normatief) ineens naar een meer kleinschalig, incrementeel en informeel toewerken naar een inspirerende 'stip op de horizon'.<sup>16</sup>

Organisaties die kiezen voor de meer ingrijpende structuurvarianten doen er blijkbaar verstandig aan om de verandering niet grootschalig in één keer in te voeren, tenzij er goede redenen zijn om dat wel te doen – zoals een volstrekt 'vastzittende' organisatie, een acuut financieel probleem, dan wel een grootscheepse samenwerking of uitbesteding van taken. Het verdient kennelijk de voorkeur om de verandering met kleine stapjes gedurende een langere periode door te voeren, met voldoende ruimte voor aanscherping en invulling vanuit voortgaande werkprocessen.

We zouden dit 'diep organiseren' kunnen noemen. Idealen en ambities vliegen dan niet over de massaal bukkende hoofden heen (het veel voorkomende beeld waarbij de werkvloer zich met succes afschermt van de interventies van boven), maar worden concreet door de betrokkenen vanuit het dagelijks werk bedacht. Als u dat slim aanpakt, kunt u volgens deze theorie gelegitimeerd de meest 'harde' maatregelen nemen, die dan ook nog positief uitpakken en beklijven.

U bent er dus niet met de keuze voor een bepaalde structuurvariant, eigenlijk begint het dan pas. Voor elke fase geldt: veel staat of valt met de wijze waarop het leiderschap binnen de organisatie wordt ingevuld en de wijze waarop u de cultuur beïnvloedt. Investeer daarin!

#### Noten

- 1 Met dank aan collega Werner van der Linden voor zijn commentaar op het concept van dit artikel.
- 2 Onder 'structuur' verstaan wij hier de manier waarop het werk in de organisatie verdeeld wordt, schematisch uitgedrukt in een 'organogram' (wat minder eerbiedig: de 'hark', tegenwoordig ook steeds vaker in de vorm van met elkaar samenhangende 'bollen'). Meer in het bijzonder gaat het bij de structuur van een organisatie om 'taakverdeling en coördinatie': het geheel van de taken, bevoegdheden, afstemming van werkzaamheden, informatiestromen en procedures van besluitvorming. Aan deze nadere invulling komen wij in dit artikel niet toe. Zie ook H.P.M.Jägers, W. Jansen, M. Coun (en H. de Man, De structuur van de organisatie, Utrecht 1995, pag. 11.
- 3 Harrie Aardema, Naar een spinnenwebconcept – 76 % van alle gemeenten heeft

een afdelingenmodel... en nu?, in: TPC (Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control), december 2010, pag. 4 e.v.

- 4 We spreken van 'hoofdstructuur' waar we willen laten uitkomen dat voor de verschillende onderdelen van het organogram veelal ook weer verschillende deelstructuren bestaan.
- 5 Volgens het in noot 3 genoemde onderzoek heeft 22 procent van alle gemeenten in 2010 nog een piramidiaal sectoren- of dienstenmodel.
- 6 Henry Mintzberg, Structure in fives: designing effective organizations, Englewood Cliffs 1983.
- 7 Voor een verkenning van toekomstscenario's: Eelco van Hout & Noor Lourens, Goed werkgeverschap – Over de innovatieve verbinding van beleid, organisatie en HRM in het lokaal bestuur, Alphen aan den Rijn 2010.
- 8 Gebaseerd op het in noot 3 genoemde onderzoek onder alle gemeenten.
- 9 Karl Weick & Robert Quinn, Organizational Change and Development: Episodic and Continuous Changing, in: Jaap J. Boonstra (ed.), Dynamics of Organizational Change and Learning, Chichester 2004: pag. 177 e.v.; Harrie Aardema, Verbindend leiderschap – Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid, Den Haag 2004.
- 10 PICOFAH = personeel, informatie(voorziening), communicatie, organisatie, financiën / planning & control, automatisering, huisvesting.
- 11 Harrie Aardema & Arno Korsten, Gemeentelijke organisatie modellen – Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet..., in: Hans Bekke e.a., Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur, Den Haag 2009.
- 12 Zie voor verdere toelichting het in noot 11 genoemde artikel.
- 13 Hierover is op internet veel te vinden!
- 14 Zie voor verdere toelichting het in noot 3 genoemde artikel.
- 15 Michael Lipsky, Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services, New York 1980.
- 16 Harrie Aardema, Voorbij de hypocratie – Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen, Den Haag 2010.