

## 14 Organisatie en beheer

H. Aardema

### 14.1 Inleiding

Overheidsorganisaties, zoals departementen, provincies en gemeenten, beschikken over een eigen ambtelijk apparaat. Veel beleidsprocessen snijden dwars door de grenzen van deze ambtelijke organisaties heen. Maar ook al zijn overheidsorganisaties op de verschillende terreinen van overheidsbeleid onderdeel van een groter geheel van beleidsprocessen, zij kennen ieder voor zich een eigen takenpakket waarmee zij hun aandeel in dat grotere geheel proberen te leveren en tot op zekere hoogte ook een eigen beleid kunnen voeren.

#### Centrale vraag

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe overheidsorganisaties hun eigen takenpakket organiseren. We richten ons daarbij in het bijzonder op de inrichting en werking van de ambtelijke organisatie. Hoe is deze ambtelijke organisatie ingericht? Welke functionarissen nemen welke taken voor hun rekening? Met wie wordt samengewerkt, binnen of buiten de eigen organisatie? Welke financiële en personele middelen zijn daarvoor nodig, hoe worden deze ingezet? Wie heeft daarbij de leiding en hoe verloopt dat? Wie houdt in de gaten dat de werkzaamheden volgens plan verlopen?

De centrale vraag hoe overheidsorganisaties hun ambtelijk apparaat inrichten en doen functioneren kan voor een deel worden beantwoord door op de website van een bepaalde overheidsorganisatie te zoeken naar het *organogram*, de formele organisatiestructuur. In dit zogenaamde 'harkje' is in beginsel zichtbaar welke taken worden vervuld door welke functionarissen en hoe de verschillende geledingen binnen de organisatie zich hiërarchisch tot elkaar verhouden.

Daarnaast kan worden gezocht naar de eisen die in het kader van het overheidsbeleid aan de ambtelijke organisatie zijn gesteld, bijvoorbeeld door in de (vaak te downloaden) begroting en specifieke beleidsnota's te zoeken naar de budgetten en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden en bevoegdheden waarover de overheidsorganisatie beschikt. Uit de takenpakketten van overheidsorganisaties blijkt nogal eens dat sprake is van veel verschillende taken op uiteenlopende beleidsvelden. Wie bijvoorbeeld de productenraming van een gemeente langs loopt, treft al snel meer dan honderd onderscheiden producten aan.

Overheidsorganisaties hebben zeer veel, nogal verbrokkelde en ongelijksoortige taken te vervullen. Zij staan daarmee voor een forse interne coördinatie-taak. Op welke verschillende manieren zij deze interne coördinatie-taak kunnen oppakken

is het object van beschouwing in dit hoofdstuk. Daartoe staan wij achtereenvolgens stil bij de keuze van de meest geëigende organisatiestructuur (paragraaf 14.2) en van de daarbij passende processen (paragraaf 14.3), het integraal samenwerken (paragraaf 14.4), het leidinggeven (paragraaf 14.5) en de wens van overheidsorganisaties om 'bedrijfsmatig' te werken (paragraaf 14.6). Aan het eind van het hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uit deze paragrafen samengevat (paragraaf 14.7).

## 14.2 Structuurkeuze

In hoofdstuk 1 van dit boek is onderscheid gemaakt tussen primaire processen en secundaire processen. Tot de *primaire processen* van een overheidsorganisatie behoren alle werkzaamheden die min of meer rechtstreeks te maken hebben met de totstandkoming en uitvoering van het extern gerichte beleid. Primaire processen zijn gericht op bepaalde effecten in de maatschappelijke omgeving van de overheidsorganisatie, zoals het verzenden van belastingaanslagen, dienstverlening aan de loketten, besluiten over de toekomstige ruimtelijke inrichting van een gebied.

Daarnaast zijn er de *secundaire processen*. Hiertoe behoren alle werkzaamheden die te maken hebben met het interne reilen en zeilen van de overheidsorganisatie. Dit is het intern gerichte beleid, het geheel van de middelenfuncties, ook wel het *beheer* genoemd. Voor deze middelen wordt wel de afkorting PIOFAH gebruikt: personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting. De daarmee samenhangende werkzaamheden zijn bedoeld ter ondersteuning van de primaire processen.

Ook de leidinggevendenden binnen de organisatie, de managers, verrichten over het algemeen meer interne dan externe werkzaamheden. In zoverre zijn hun werkzaamheden eveneens secundair. Alle functionarissen die zich bezighouden met de secundaire processen worden doorgaans als de *staf* aangeduid. De primaire procesgang wordt ook wel de *lijn* genoemd.

### Organisatiemodellen

Het zoeken naar de ideale organisatiestructuur van overheidsorganisaties staat voortdurend volop in de belangstelling, zowel bij leidinggevendenden als bij hun interne en externe organisatieadviseurs. Zodra er bezuinigd of verbeterd moet worden, wordt al snel gegrepen naar het middel van de interne reorganisatie. Door de jaren heen zijn daarbij allerlei verschillende organisatiemodellen te onderscheiden.<sup>1</sup> Zo hadden de meeste gemeenten in de jaren tachtig van de vorige eeuw het *secretarie-model*. In de jaren negentig stapten de meeste gemeenten over naar een *sectoren-model* (in de grotere gemeenten *dienstenmodel* of *concerndienstenmodel* geheten). Na de eeuwwisseling hebben veel gemeenten een *directiemodel* geïntroduceerd,

ook wel *afdelingenmodel* genoemd. De belangrijkste verschillen tussen deze modellen kunnen als volgt in schema worden samengevat.

Schema 14.1 Gemeentelijke organisatiemodellen

Secretariemodel	Sectorenmodel of concern(diensten)model	Directiemodel of afdelingenmodel
Jaren tachtig 20 <sup>e</sup> eeuw	Jaren negentig 20 <sup>e</sup> eeuw	Eerste decennium 21 <sup>e</sup> eeuw
Scheiding van beleid en uitvoering	Beleid en uitvoering samengebracht	Vaak weer scheiding beleid en uitvoering
Middelenfuncties centraal	Middelenfuncties decentraal (in de lijn, integrale managers)	Middelenfuncties centraal (control / facilitair)
Secretaris de baas van secretarie en MT	Secretaris primus inter pares	Secretaris algemeen-directeur, hulp van adjunct(en)
Advies op advies	Piramidaal	Platter, outsourcing
'Vechten'	Onderhandelen	Samenwerken?

In dit schema valt op dat de geschiedenis enigermate een slingerbeweging vertoont. Dat is vooral zichtbaar in het bovenste gedeelte van het schema: de mate van koppeling van beleid en uitvoering, de positie van de middenfuncties en de positie van de gemeentesecretaris – de hoogste leidinggevende van de ambtelijke organisatie van een gemeente.

In het secretariemodel bestonden naast de secretarie (beleid) de technische dienst (uitvoering) en eventueel nog andere diensten. Dat was niet altijd even handig, omdat de secretarie en die diensten tegenstrijdig konden adviseren: de zogenaamde 'advies-op-advies' situatie.

In het sectorenmodel werd deze indeling naar secretarie en diensten opgeheven en in principe vervangen door een indeling waarbij op ieder beleidsterrein de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering bij elkaar zijn gevoegd. Bijvoorbeeld in diensten of sectoren Maatschappelijke Zaken, Ruimtelijke Zaken en Middelen. Maar in de praktijk is intussen gebleken dat deze indeling de integrale samenwerking tussen de beleidsterreinen bemoeilijkt. Dat is het verschijnsel van de *verkokering*, dikwijls gepaard gaand met een zwak ontwikkelde overkoepelende beleidsstrategische dimensie op concernniveau, een tekortschietende beleidsstrategische ondersteuning naar politiek en bestuur, en een mankerend projectmanagement.

Daarom worden in het directiemodel alle beleidsvoorbereidende processen (inclusief vaak de strategische projecten) beleidsterreinoverstijgend bij elkaar georganiseerd en eveneens alle uitvoeringsprocessen beleidsterreinoverstijgend bij elkaar gezet. Dan is er dus geen hoofdindeling meer naar beleidsterreinen, maar naar bijvoorbeeld een *frontoffice* (een mooier woord voor 'loket') en een *backoffice* (een mooier woord voor de administratieve en procedurele werkzaamheden die verricht moeten worden alvorens bijvoorbeeld een vergunning kan worden overhandigd). Ook voor het beleids(strategische) werk worden weer vaak afzonderlijke structuurvoorzieningen los van de uitvoering getroffen.

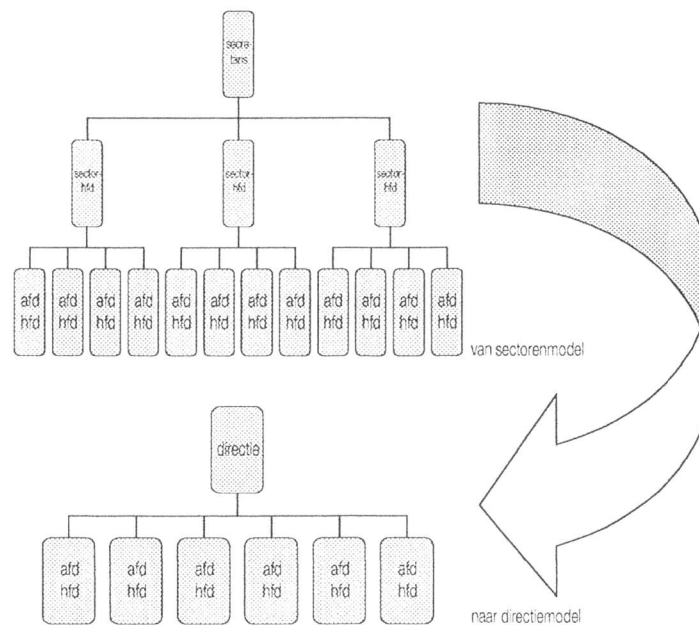
Een vergelijkbare 'ontdisciplinerings' is zichtbaar in de ontwikkelingen rond de positie van de middenfuncties. In het secretariemodel was de afdeling Financiën doorgaans een machtig centraal bolwerk. Dat veranderde in het sectorenmodel. De lijnmanagers werden geacht aan *integraal management* te doen, dat wil zeggen dat zij niet alleen verantwoordelijk werden gesteld voor de 'output' van hun eenheid, maar ook voor de 'input': de inzet van de daarvoor benodigde PIOFAH-functies. Het streven was dat ieder organisatieonderdeel zoveel mogelijk over eigen PIOFAH-functionarissen zou beschikken. Langzamerhand bleek dit in de praktijk niet altijd even efficiënt, zeker niet in kleinere organisaties (versnippering, kwetsbaarheid bij vervanging). Daarom worden in het directiemodel de middelen weer meer centraal of althans meer gemeenschappelijk georganiseerd. Integrale managers behoeven in het directiemodel niet meer per se alles zelf onder zich te hebben. In veel organisaties ontstaat een nieuwe tweedeling in de interne werkprocessen: enerzijds alle intern gericht beleid en de interne spelregels bij elkaar (vaak *control* genoemd of *concernstaf*), anderzijds alle beheersmatige en administratieve ondersteuning bij elkaar (in pools dan wel als *facilitair bedrijf* of *shared service* gezamenlijk met andere organisaties of organisatieonderdelen).

Verder heeft de slingerbeweging betrekking op de positie van de gemeentesecretaris. In de jaren tachtig was deze 'gewoon' de baas van de secretarie (die overigens wel 'last' kon hebben van de directeur van de technische dienst), in de jaren negentig was de gemeentesecretaris vaak meer een soort technisch voorzitter van de integrale managers, thans in het directiemodel meestal 'algemeen directeur' en dus weer echt de baas, veelal bijgestaan door een of meer directeuren of adjunct-directeuren.

Tot zover bevestigt het weergegeven schema de gedachte van een slingerbeweging, maar dat lijkt met de onderste twee rijen van het schema in mindere mate het geval. Het meest in het oog springende kenmerk van het directiemodel is dat de sectorhoofdenlaag uit de piramidale structuur van het sectorenmodel wordt geschraapt, waardoor een platter organisatie-model ontstaat. Visueel kan dat er als volgt uitzien (waarbij het aantal afdelingen per organisatie fluctueert, afhankelijk van de schaalgrootte en gemaakte keuzes) (schema 14.2).

spati

Schema 14.2 Van sectorenmodel naar directiemodel



In het directiemodel wil men blijkbaar niet terug naar de advies-op-advies situatie die het secretariemodel kenmerkte: de secretarie en de technische dienst die er allebei iets van moesten vinden en daarover soms met elkaar in 'gevecht' gingen; het streven is nu vooral naar integrale samenwerking tussen de verschillende organisatie-eenheden. Uitvoerend werk wordt daarbij als het even kan uitbesteed of verzelfstandigd, dan wel ondergebracht in samenwerkingsconstructies (*shared services*).<sup>2</sup>

De geneigdheid bij de overheid om te komen tot afgeslankte, platte organisatie-modellen met een indeling naar horizontale werkprocessen in plaats van naar onderscheiden beleidsterreinen is tevens op provinciaal niveau waar te nemen, terwijl ook op rijksniveau hier en daar stemmen opgaan om de klassieke departementale indeling ter discussie te stellen.

### Revival scientific management?

De geschetste ontwikkelingen op het gebied van de organisatiestructuur van overheidsorganisaties gaan dikwijls gepaard met het invoeren van ambitieuze kwaliteitsconcepten, zoals die van het INK-model<sup>3</sup> en Total Quality Management (TQM). De verbeterplannen waarin de reorganisaties een centrale plaats innemen, worden gekenmerkt door de wens om top-down een (veel) betere overheidsorganisatie neer te zetten, een organisatie die rationeler en slagvaardiger opereert dan de bestaande organisatie. Tot op zekere hoogte is daarmee gedurende de laatste decennia sprake van een revival van het klassieke scientific management-denken

waarmee F.W. Taylor zo'n honderd jaar geleden furore maakte.<sup>4</sup> Nadien gaven auteurs als L. Gulick en L. Urwick hier een meer overheidsgerichte uitwerking aan; bekend is hun zogenaamde 'POSDCORB': standaardregels voor 'planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting'.<sup>5</sup>

Overheidsorganisaties lijken zich minder gelegen te laten liggen aan het werk van auteurs die aandacht vragen voor ogenschijnlijk irrationele en disfunctionele aspecten.<sup>6</sup> Structuurveranderingen leiden niet vanzelfsprekend tot beter functioneren. Soms vormt wijziging van de organisatiestructuur voor de leiding een veilige, indirecte weg om te proberen een probleem van geheel andere aard aan te pakken, bijvoorbeeld een of meer disfunctionerende manager, financiële problemen of een al te negatieve sfeer op de werkvloer. De politiek en de publieke opinie worden zo tevreden gesteld, want 'er wordt zichtbaar iets aan gedaan'. Intern kunnen de belangen die moeten worden gediend met de structuurverandering sterk afwijken van wat functionarissen op de werkvloer belangrijk vinden. Dit kan leiden tot een openlijke of latente oppositie.

Soms blijven nagenoeg alle bestaande routines in stand, ondanks de op papier gewijzigde organisatiestructuur. Bijvoorbeeld als de 'span of control' van de nieuw gevormde afdelingen zo groot geworden is dat daarbinnen langs informele weg weer min of meer zelfstandige teams met informele werkleiders ontstaan. Feitelijk is dan de piramidestructuur ondanks de afschaffing ervan in stand gebleven en mogelijk zelfs complexer geworden. Daarbij komt dat structuurverandering veel tijd en energie kost. Betrokkenen zijn geruime tijd minder met hun eigenlijke werk bezig, ze gaan organisatieschema's tekenen en met elkaar over de mogelijke veranderingen praten. Velen kunnen zich bovendien bedreigd voelen: wat gaat er gebeuren met mijn plek, positie, status? Uiteindelijk blijken de revenuen in termen van probleemoplossing en effectiever en efficiënter functioneren dikwijls moeilijk aantoonbaar.

Veranderkundigen lijken het er op basis van internationaal onderzoek over eens te zijn dat meer dan zeventig procent van alle organisatieverandering in de beleving van betrokkenen achteraf mislukt.<sup>7</sup> De oorzaak is volgens veel deskundigen vooral gelegen in de wijze van aansturen van de veranderprocessen, namelijk eenzijdig top-down normerend, voorschrijvend hoe het voortaan anders moet. Bekke spreekt in dat verband van een *dynamiek van niet veranderen*: wel veel veranderen – nieuwe structuren, nieuwe instrumenten, nieuwe hypes – , maar niet zodanig dat de buitenwereld een ander gedrag van overheidsfunctionarissen aan de loketten en op straat ervaart.<sup>8</sup> Weick & Quinn pleiten daarom voor een praktijk van meer geleidelijke, continue verandering in plaats van ingrijpende reorganisaties ineens.<sup>9</sup>

In de praktijk blijken het vaak andere factoren dan top-down rationele ideaalbeelden en ingrepen te zijn die maken 'dat het gaat zoals het gaat'. Zulke andere factoren zijn bijvoorbeeld de onderliggende drijfveren van mensen en groepen, hun overlevingsmechanismen, de vaak verborgen motieven en principes, de onge-

schreven regels van het spel,<sup>10</sup> het ‘gegons’ in het informele circuit. Dat ‘wat er in de gangen hangt’ van onze overheidsgebouwen, dat wat vaak onuitgesproken en voor leidinggevend onzichtbaar blijft.

### 14.3 Proceskeuze

Binnen organisatiestructuren voltrekken zich werkprocessen. Net als organisatiestructuren moeten ook deze werkprocessen worden georganiseerd. Zoals in de vorige paragraaf opgemerkt, vallen veel processen die te maken hebben met extern gericht beleid niet samen met de grenzen van een afzonderlijke overheidsorganisatie. Verschillende organisatieonderdelen en organisaties kunnen betrokken zijn bij de verschillende onderdelen van een beleidsproces. Daarnaast kennen overheidsorganisaties allerlei processen om het totaal van de eigen beleidsinspanningen – al dan niet als onderdeel van een breder beleidsproces – te plannen en te beheersen: *planning & control*. Wat het plannen betreft, spreekt men wel van de *drie W's*:<sup>11</sup>

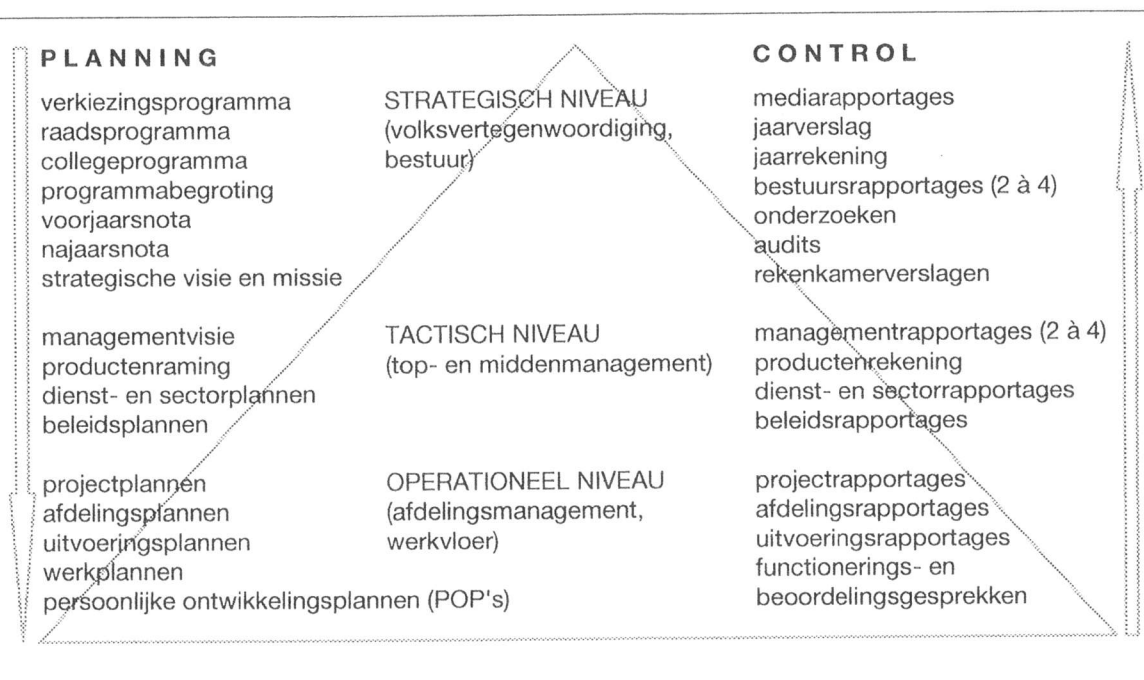
- ‘Wat willen we bereiken?’
- ‘Wat gaan we daarvoor doen?’
- ‘Wat mag dat kosten?’

Het Engelse ‘control’ betekent geen controle, maar: beheersing. Met de drie W's corresponderen de volgende drie beheersingsvragen, de *drie H's*:<sup>12</sup>

- ‘Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?’
- ‘Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?’
- ‘Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?’

Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden, beschikken overheidsorganisaties over een *planning & control instrumentarium*, veelal *P&C-cyclus* genoemd. Enerzijds bestaat zo'n P&C-cyclus uit een stelsel van in principe op elkaar aansluitende plannen van de verschillende hiërarchische niveaus, zoals: strategische toekomstvisie, beleidsplan, begroting, projectplannen, dienstplan, afdelingsplan, individueel werkplan. Anderzijds zijn er daarmee corresponderende terugkoppelinstrumenten, zoals: jaarverslag, jaarrekening, bestuursrapportages, managementrapportages, voortgangsgesprekken, functionerings- en beoordelingsgesprekken, onderzoeken, audits en accountantsverklaringen. De P&C-cyclus is schematisch op de volgende wijze weer te geven.

Schema 14.3 De P&amp;C-cyclus



Vrij gangbaar is het onderscheid tussen het strategische niveau, het tactische niveau en het operationele niveau. Het *strategische niveau* is het niveau van de top van de organisatie: de volksvertegenwoordiging, het bestuur, ten dele ook het topmanagement. Dit niveau is bezig met de waartoe-vraag: het strategische toekomstperspectief van de organisatie, de gezamenlijke visies en doelen. Kortom, met het beleid van de organisatie.

Het *tactische niveau* is het niveau van het management: de bazen van de diverse hoofdonderdelen. Dit niveau is bezig met de wat-vraag: wat gaan we, ter uitvoering van het beleid, allemaal doen en wanneer? Het *operationele niveau* is het niveau van de werkvloer. Dit niveau is bezig met de hoe-vraag: hoe gaan we dat dan doen en wie neemt concreet welke taken ter hand? Het tactische en het operationele niveau zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van het politiek vastgestelde beleid.

De P&C-cyclus ziet er niet bij alle overheidsorganisaties precies hetzelfde uit. Wel hebben de meeste overheidsorganisaties gedurende de afgelopen decennia grote inspanningen geleverd om hun P&C-cyclus te verbeteren.<sup>13</sup> Bij gemeenten geschiedde dat in het kader van het zogenaamde BBI-project.<sup>14</sup> BBP was het met BBI vergelijkbare 'beleids- en beheersproces' bij waterschappen. Het eind jaren negentig voor de rijksdepartementen opgestarte VBTB-project ('Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording') bevatte een soortgelijke boodschap en insteek.



### Verschillende soorten control(lers)

De essentie van het schema 14.2 is dat de geplande afspraken (de linkerhelft van het schema) moeten worden nagekomen (de rechterhelft van het schema). Men spreekt wel van *contractmanagement*: de lagere niveaus verbinden zich om uit te voeren wat de hogere niveaus hebben gepland.

Op basis van de beschikbare terugkoppeling-informatie proberen de volksvertegenwoordigers te controleren of de bestuurders hun werk goed doen, zoals leidinggevenden controleren of hun ondergeschikten de gemaakte afspraken nakomen. Waar contractmanagement wordt nagestreefd, vertakt het afsprakensysteem zich veelal verder binnen de overheidsorganisatie. Daarbij gaat het om allerlei verschillende soorten beheersing: beleidscontrol (= in hoeverre komen de politieke afspraken een-op-een terug in uitvoeringsafspraken en hoe is de voortgang daarvan), financiële control (= bewaking van de financiële middelen), I&A-control (= bewaking van de automatiseringsmiddelen), P&O-control (= bewaking van de personele middelen) en juridische control (= bewaking van de juridische middelen, bijvoorbeeld de noodzakelijke eisen en communicatie in het kader van de Algemene wet bestuursrecht). Voor alle soorten control kunnen er, zeker in grotere organisaties, verschillende soorten control(lers) zijn.<sup>15</sup> Ook zijn er dan allerlei overlegvormen om tot voldoende afstemming te komen.

### Voor- en nadelen P&C-cyclus

Planning & control is natuurlijk belangrijk: 'Zeggen wat je doet en doen wat je zegt.' Het is nodig om te weten of het belastinggeld goed wordt besteed, en of gemaakte afspraken worden nagekomen. De verbeterinspanningen van onze overheidsorganisaties hebben er onder meer toe geleid dat begrotingen over het algemeen een stuk inzichtelijker zijn geworden dan in vroegere jaren het geval was. De vroegere 'inputbegrotingen' vol ondoorgrondelijke cijfers hebben plaatsgemaakt voor beter toegankelijke begrotingen waarbij de relatie tussen de financiën en (beleids)afspraken en prestaties beter kan worden gelegd. En anders dan vroeger zijn de jaarrekeningen tegenwoordig op tijd.

Niettemin zijn met name gedurende de laatste jaren ook tegengeluiden hoorbaar.<sup>16</sup> De instrumenten en de daarmee samenhangende regels en procedures kunnen bijvoorbeeld een doel op zichzelf worden, waarbij 'de staf' in te hoge mate 'de lijn' van het werk houdt door steeds maar informatie te vragen om de instrumenten van de cyclus te 'vullen'. Dan kan er te veel *stafsturing* en een *terreur van planning & control* worden ervaren. Denk in dit verband ook aan de in hoofdstuk 1 gemaakte opmerking over de toegenomen macht van de managers van het interne beheer. Menige overheidsorganisatie bezint zich op dit moment op mogelijkheden om de P&C-cyclus te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door te volstaan met een beperkter aantal plannen en rapporten.<sup>17</sup>

Uit onderzoek blijkt bovendien dat politici en bestuurders bij hun sturingsactiviteiten betrekkelijk weinig gebruikmaken van informatie uit de P&C-cyclus.<sup>18</sup> Ook

blijkt dat lang niet alle overheidsdoelen voldoende SMART kunnen worden gemaakt (SMART = specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden), waardoor soms sprake is van onvoldoende zinvolle prestatie-indicatoren.<sup>19</sup> Überhaupt kan te veel waarde worden gehecht aan begrotingen, andere plannen en rapportages, terwijl het beleidsproces (ook) langs andere kanalen loopt, zoals: informeel overleg, Kamervragen, beleidsnota's, moties, publiciteit, actie.

Verder kan een te grote interne gerichtheid ontstaan, ten koste van de dienstverlening en andere primaire taken. Er kan sprake zijn van *tunnelvisie*: betrokkenen zouden zich met voorrang of uitsluitend kunnen gaan richten op de kwantitatieve variabelen die gemeten worden en waarop men verwacht (vreest) te zullen worden aangesproken. Zo kunnen politiemensen onevenredig tijd steken in het halen van het afgesproken aantal boetes per jaar, waardoor ze er onvoldoende aan toekomen om boeven te vangen. Samenvattend kan een *performance paradox* optreden: als planning & control zijn doel voorbij schiet, kan dat juist leiden tot minder effectiviteit en minder efficiency.

Volgens Mintzberg zijn overheidsorganisaties extra vatbaar voor een dergelijke disfunctionaliteit, in verband met het in hoge mate routinematige karakter van veel van de te verrichten werkzaamheden, in combinatie met de sterke publieke controle.<sup>20</sup> Om aan de externe verwachtingen te kunnen voldoen, wordt het werk door middel van strakke regels en instrumenten zoveel mogelijk gestandaardiseerd. De bureaucratische organisatie is als het ware een machine, waarbinnen de individuen zich betrekkelijk onbeduidende radertjes kunnen voelen. Hiermee corresponderen enkele standaardrolpatronen. De strategische top is voortdurend op zoek naar steeds efficiëntere manieren om de organisatie te beheersen. Het middenmanagement staat min of meer aan de zijlijn, want 'het systeem' regeert. De werkvloer kan in de machinebureaucratie min of meer gedemotiveerd, onverschillig en negatief zijn.

#### 14.4 Integraal samenwerken

In het voorgaande werd het begrip 'de lijn' gehanteerd ter aanduiding van de primaire processen in een overheidsorganisatie. Soms heeft het begrip 'lijn' een wat andere betekenis. Zo wordt de term *lijnorganisatie* ook gebruikt om de vaste of 'staande' hiërarchie aan te duiden. Hierin zitten de ambtelijke medewerkers in vaste dienst, met een aanstelling voor onbepaalde tijd, met in beginsel een vastgestelde functieomschrijving, een hiërarchische chef en een eigen afdeling met blijvende taken.

Naast de lijnorganisatie onderscheiden we de *projectorganisatie*. Een project is een tijdelijk samenwerkingsverband van personen die uit verschillende organisatieonderdelen afkomstig zijn, ter bereiking van een bepaald doel. De projectorganisatie is het geheel van dergelijke tijdelijke samenwerkingsverbanden, deels gevuld

met medewerkers uit de lijnorganisatie, deels ook wel met externen. Projecten kennen meestal een specifieke doelstelling en een bepaald tijdspad. Na afloop van de termijn worden ze opgeheven. De functieomschrijvingen, zo die er al zijn, staan niet in het officiële functieboek van de organisatie.

Het werken met beleidsprogramma's (*programmamanagement*) en projecten lijkt in de tegenwoordige tijd toe te nemen en steeds belangrijker te worden.<sup>21</sup> Bijvoorbeeld: in het kader van een strategische toekomstvisie moeten na overleg met belanghebbenden samenhangende keuzes worden gemaakt over onder meer bedrijfsterreinen, ruimtelijke ordening en zorg. In andere kwesties moet met een veelheid van externe organisaties worden samengewerkt, zoals bij publiek-private samenwerking (PPS). Het bestuur verlangt over dit soort zaken van de ambtelijke organisatie een integraal voorstel en optreden. Daarvoor is tussen de verschillende afdelingen een adequate onderlinge samenwerking geboden.

Zowel extern als intern wordt het vermogen van overheidsfunctionarissen om goed samen te werken flink op de proef gesteld. Integraliteit en samenhang lijken in de overheidspraktijk soms toverwoorden. Ze staan voor streefbeelden, idealen waar hard naar wordt gestreefd, maar die niet gemakkelijk realiseerbaar zijn.

### Gescheiden circuits

In veel overheidsorganisaties valt te beluisteren dat integraal samenwerken in de praktijk nogal moeizaam verloopt. Het lijkt erop dat in het dagelijkse werk in hoge mate sprake is van verkokering en hokjesgeest. Tegelijk laat de leiding niet na om in bestuurs- en managementconcepten het belang van integrale samenwerking en van buiten naar binnen te werken te onderstrepen. Ook worden dikwijls dure bijeenkomsten georganiseerd (management development-trajecten) om de benodigde vaardigheden in te trainen. Deze paradox valt tot op zekere hoogte te verklaren vanuit de krachtige verbeterambities die gedurende de afgelopen decennia binnen overheidsorganisaties zijn ontstaan.<sup>22</sup>

'Hogere' niveaus (maatschappelijk, politiek-bestuurlijk, 'managerial') plegen daarbij aan 'lagere' niveaus méér te vragen dan werkelijk waar te maken is. De oorzaak: 'hoog' staat zelf onder druk door te hoge prestatie-eisen van buitenaf, in de hand gewerkt door fenomenen als marktwerking, concurrentie, mediabemoeienis inclusief internet, enzovoort. Zo ontstaat 'overnorming': materieel (stapeling van doelen en wensen) maar vooral ook formeel (formats, formulieren).<sup>23</sup>

'Laag' is voor de eigen overleving afhankelijk van 'hoog' (goedkeuring, rechtspositie, toekomstperspectief). 'Laag' probeert dus 'hoog' te behagen. 'Laag' stemt daarom ogenschijnlijk loyaal in met de overvraging en maakt (over)ambitieuze plannen, ook al weet men dat het gevraagde niet in volle omvang waar te maken is. Men heeft er belang bij om dit tegenover 'hoog' te verzwijgen. Over de eigen waarden houdt 'laag' zich stil ('stille waarden'). 'Laag' heeft er ook belang bij zo

lang mogelijk de indruk te wekken dat de uitvoering conform planning verloopt, ook al kan dat helemaal niet. Dus: *ja zeggen nee doen*.

Zo blijft de door velen gewenste indruk van eensgezindheid en succes gehandhaafd. De verhoudingen blijven goed. Ieders positie is geborgd. Tegelijk wordt vertrouwd op de heersende non-interventiecultuur en de informele collegiale verhoudingen: er worden géén consequenties verbonden aan het niet nakomen van afspraken. Ook daar heeft iedereen belang bij, omdat alle betrokkenen in hetzelfde schuitje zitten. Kortom, juist geen open en confronterende sfeer. Er is sprake van gescheiden circuits: ieder trekt zich terug in het eigen circuit van vak- en lotgenoten en houdt dat circuit in essentie verborgen voor anderen. Dit kan integraal samenwerken tot een schijnvertoning maken.

### 14.5 *Leidinggeven*

Een nog steeds tamelijk gangbare wijze van aansturen door leidinggevendenden bij de overheid is, zeker in tijden van bezuiniging en veranderende organisatiemodellen, de *top-down* normerende *stijl*. Daarbij wordt – in de vorm van nieuwe bestuurs- en managementconcepten, visies en missies, competentieprofielen, enzovoort – van bovenaf voorgeschreven dat het voortaan anders moet. Waar een dergelijke stijl dominant is, kan dat het mislukken van veranderingsprocessen en het ontstaan en voortbestaan van verschijnselen als verkokering, non-interventie en een grote afstand tussen top en werkvloer in de hand werken.<sup>24</sup> Het is dan ook niet toevallig dat nationaal en internationaal de belangstelling voor leiderschap toeneemt en dat daarbij dikwijls woorden als *verbinden*, *faciliteren* en *dienen* vallen.<sup>25</sup> In de literatuur is een tamelijk massale trend waarneembaar om te zoeken naar andere dan overwegend top-down normerende sturings- en managementvormen<sup>26</sup> Gewezen wordt bijvoorbeeld op het belang van de ‘binnenkant’ van leren en veranderen.<sup>27</sup> Wat klaarblijkelijk uit elkaar is gegroeid (kokers onderling, top – werkvloer, intern – extern) moet uiteraard weer *verbonden* worden.

Evenmin als aan de werkvloer met vrucht voorgeschreven kan worden dat zij geheel anders moet werken, is dat natuurlijk met leidinggevendenden het geval. Uit onderzoek blijkt dat leidinggevendenden zichzelf tamelijk goed vinden.<sup>28</sup> Bovendien wijzen empirische studies van het gedrag van managers uit dat zij in de praktijk niet zo rationeel bezig zijn als de rationele modellen voorschrijven.<sup>29</sup> Managers opereren niet reflectief en planmatig, maar reactief en chaotisch-sociaal. Managers praten veel en onderhouden veel contacten binnen en buiten de organisatie. Ze hebben een hekel aan schriftelijke stukken. Ze wisselen roddels en nieuwtjes uit. Ze worden vooral geleefd door de waan van de dag. Zo bezien is wel enige nuchterheid geboden bij streefbeelden als die van de ideale bestuurs- en managementstijl, het ideale gedrag en integraal management.

### Communicerende vaten

Niettemin blijkt ook uit onderzoek dat leiding en werkvloer zich in de praktijk ongeveer tot elkaar verhouden als 'communicerende vaten'.<sup>30</sup> Om succes te hebben en tijdig salarisverhogingen en complimenten te ontvangen, dienen medewerkers op de werkvloer te voldoen aan de verwachtingen van de leiding, liefst meer dan dat. Waar die verwachtingen te hooggespannen en onrealistisch zijn, is dat voor velen onmogelijk. Zij trekken zich terug in eigen kring. Zij trekken een rookgordijn op rond hun presteren.

Zodra echter de leiding andere signalen uitzendt die beter aansluiten bij de belevingen en mogelijkheden op de werkvloer ontstaat een nieuwe situatie. Medewerkers realiseren zich dat er blijkbaar nieuwe spelregels en mogelijkheden zijn om succesvol te zijn. Het gedrag van leidinggevendenden roept dus een bepaald bijpassend gedrag van ondergeschikten op.

Wie op afstand normeert en controleert, zaait angst en hypocrisie.<sup>31</sup> Wie contact organiseert en complimenteert waar mensen dat verdienen, roept vertrouwen en positieve energie op.

Ook leidinggevendenden veranderen niet zomaar. Volgens Quinn is daarvoor nodig dat leidinggevendenden hun eigen 'comfortabele zone' onderkennen en die durven te verlaten met ander gedrag dan de eigen mentale programmering ingeeft. Dit is natuurlijk niet eenvoudig, omdat bewezen succesvolle routines en overlevingsmechanismen in het geding zijn. Het is dan ook volstrekt legitiem om daaraan vast te houden.<sup>32</sup> Maar wie de moed heeft om te experimenteren met eigen ander gedrag, kan daarvoor worden beloond met gewijzigd organisatorisch gedrag.<sup>33</sup>

### Petrischaaltjes

Homan sluit hierop aan door in zijn recente 'state of the art' van de veranderkunde een organisatie voor te stellen als een verzameling 'petrischaaltjes'.<sup>34</sup> Het kost enige verbeeldingskracht om het beeld van met een glasplaat afgedekte bakjes in laboratoria, binnen de kortste keren gevuld<sup>met</sup> groeiende bacteriën, te associëren met een organisatie. Maar de metafoer is treffend. Petrischaaltjes zijn volgens Homan kleine, informele community's: netwerkjes van mensen die elkaar vertrouwen, die elkaar opzoeken zodra er iets aan de hand is. Zoals de dreiging van een reorganisatie, een nieuwe baas, een overlijdensgeval. 'Heb je al gehoord dat ...?' Petrischaaltjes kunnen samenvallen met afdelingen of teams, maar dat hoeft niet. De vorm kan geheel anders zijn: telefoontjes, e-mails, de rookhoek, de bar, een vast groepje tijdens recepties en verjaarsfeestjes.

Dergelijke community's zijn volgens Homan de werkelijke 'verandermotortjes' van een organisatie. Dááruit ontspruit dat het binnen de organisatie gaat zoals het gaat. Dáár worden de cultuurbepalende betekenissen geconstrueerd die het lot van de top-down ingezette organisatieverandering bepalen. Homan wijst erop dat de 'change agents' van het top-down 'planned change' menen dat de petrischaaltjes leeg zijn, dat deze gevuld kunnen worden met nieuwe normen en inzichten. Maar zo

met

is het niet. De schaaltes zitten namelijk al vol met normen, overlevingsmechanismen, overtuigingen en ideeën. Wat je daar overheen giet, glijdt erlangs. Er kan pas iets in als er iets anders uitgaat. Daar zijn de vertrouwelingen niet snel toe bereid. Er is contact voor nodig op het niveau van dieperliggende waarden: 'Wat hebben wij gemeen? Hoor jij bij mijn soort? Of hebben wij niks met elkaar?'

Leidinggevendens kunnen de werking van de verandermotortjes volgens Homan niet sturen en beheersen. Op het moment dat de secretaris-generaal binnenkomt, gaat het gesprek opeens over iets anders. Ogen draaien weg als hij iemand aankijkt. Leidinggevendens kunnen de werking van de verandermotortjes wel faciliteren en beïnvloeden. Een veilige omgeving creëren waarin mensen bereid zijn tot uitwisseling van datgene wat normaliter onuitgesproken blijft. Laten merken dat je een van hen bent, dat je hun overwegingen kent, begrijpt en deelt. Dit contactniveau is de voedingsbodem voor verandering van cultuur en gedrag.

De waarde van het denken in termen van 'petrischaaltjes' is dat het weerbarstige begrippen als 'veranderbereidheid' en 'weerstand' in een geheel ander licht plaatst dan dat 'de cultuur en het gedrag moeten veranderen' en dat daar methoden en instrumenten voor moeten worden aangereikt. We leren daar anders naar kijken. We zien dat er naast de gewenste veranderdynamiek al heel veel veranderdynamiek is. Wie daar oog voor heeft, ziet dat bij 'positieve petrischaaltjes' weerstand juist een teken van energie is, van veranderpotentie en ideeën die je moet zien te ontsluiten en te benutten.<sup>35</sup> Alleen bij 'negatieve petrischaaltjes' (*groupthink*) duidt weerstand op gefixeerd conservatisme, dat je moet zien los te maken. In de woorden van Termeer: het gaat dan om het doorbreken van fixaties.<sup>36</sup>

Het voorgaande houdt een volstrekt andere kijk op leren, veranderen en adviseren in dan volgens de logica van het New Public Management denken dat in hoofdstuk 2 van dit boek ten tonele is gevoerd. Verandering die beklijft, komt volgens deze nieuwe benadering niet eenzijdig van boven en van buiten, maar ook van onderen en van binnenuit. Zij kan niet worden opgelegd, maar ontstaat in interactie tussen actoren. De organisatiecultuur wordt niet gemaakt door deze ergens 'op de heil' te bedenken en vervolgens rationeel verantwoord te laten uitschrijven, te laten uitleggen en te laten intrainen. Cultuurverandering is niet, zoals vaak wordt gesteld, een 'zaak van lange adem', een gerealiseerd effect van een langlopend cultuurveranderingsproject. De werkelijke organisatiecultuur ontstaat in 'het hier en nu' in de 'petrischaaltjes', waar (andere) verandering overigens al volop gaande is. Dáár wordt uitgemaakt wat er wel en niet van de officieel verordonneerde cultuur zal worden ingevoerd in termen van gedragsverandering.

### **Human relations-benadering**

In de loop van de vorige eeuw heeft het eerder in dit hoofdstuk genoemde scientific management-denken reacties opgeroepen in termen van *'human relations'*-benade-

ringen. Daarin wordt tegenover de rationele top-down benadering het belang van feitelijke en informele aspecten benadrukt.<sup>37</sup> Het perspectief is bottom-up. Succesvolle organisatieontwikkeling wordt vooral afhankelijk geacht van het persoonlijke welbevinden van werknemers en hun mogelijkheden tot participatie en zelfverwerkelijking. Evenzo heeft de eerder in dit hoofdstuk zogenoemde revival van het scientific management blijkbaar een eigentijds soort human relations-benaderingen opgeroepen, waarbij andere stijlen van leidinggeven en nieuwe inzichten omtrent leren en veranderen zijn ontstaan.

Klassieke inzichten omtrent menselijk gedrag kunnen in dat verband overigens nog steeds van grote waarde zijn. Bijvoorbeeld de motivatietheorie van Maslow. Volgens deze theorie zijn menselijke aspiraties gebaseerd op wat zij nodig hebben en bestaat in deze behoeften een vaste hiërarchie.<sup>38</sup> Voldoende bevrediging van een lagere behoefte is voorwaarde voor het kunnen steken van energie in een hogere behoefte. In deze hiërarchie komen fysiologische behoeften (eten, drinken, onderdak) op de eerste plaats. Pas als mensen zich hierover geen zorgen meer hoeven te maken, krijgen ze achtereenvolgens behoefte aan voldoende veiligheid en zekerheid, sociale behoeften (affectie), de behoefte aan (zelf)respect en uiteindelijk de behoefte aan zelfverwerkelijking.

Deze theorie is ook te vertalen naar overheidsorganisaties. Medewerkers willen niet alleen hun salaris (om in hun primaire levensonderhoud te kunnen voorzien), maar ook zekerheid (vaste aanstellingen, rechtsbescherming, sociale zekerheid), aandacht (collega's, stijl van leidinggeven), zelfrespect (waardering van hun deskundigheid en prestaties) en ontplooiing (doorgroeiperspectief, cursus volgen op kosten van de baas). Vanuit de theorie van Maslow kunnen we begrijpen dat medewerkers in tijden van ingrijpende organisatieverandering niet in staat zijn te leren en te veranderen overeenkomstig de nieuwe kernwaarden en competenties zoals voorgeschreven in het nieuwe bestuurs- en managementconcept van de organisatie. Nog daargelaten dat daarbij nogal eens meer wordt verlangd dan waartoe betrokkenen in staat zijn ('*bounded rationality*'<sup>39</sup>), worden zij in eerste instantie naast hun reguliere werkzaamheden nagenoeg geheel in beslag genomen door hun zoeken naar nieuw houvast: Waar kom ik te zitten? Wie worden mijn collega's? Wat wordt van mij verlangd?

In nieuwe benaderingen van leiderschap en verandering wordt benadrukt dat vernieuwing niet zozeer voortkomt uit de gebruikelijke spiegeling aan verordende perfectie en stabiliteit, maar veel uit de erkenning van verschil en instabiliteit. Dat leidt ook tot nieuwe inzichten op het gebied van competentie-management: niet door middel van veeleisende competentieprofielen proberen mensen te veranderen tot uniforme schapen met vijf poten, maar zien dat mensen eerder het beste van zichzelf geven als zij worden erkend in waar zij goed in zijn.<sup>40</sup> Een nieuw toverwoord is 'verschil'. Dit sluit aan bij benaderingen volgens welke combinaties van verschillende kwaliteiten van mensen eerder tot verbetering leiden dan uniforme sjablonen die van bovenaf worden opgelegd.<sup>41</sup>

## 14.6 Bedrijfsmatig werken

Het kabinet-Balkenende IV is van mening dat de rijksoverheid met minder ambtenaren toe moet kunnen. Deze omstandigheid dwingt departementen ertoe hun eigen interne taakverdeling en functioneren kritisch te bezien. De verleiding om te reorganiseren is wederom groot, evenals het invoeren van nieuwe maatregelen op het gebied van planning & control om de benodigde doelmatigheidsvergroting te realiseren door zo bedrijfsmatig mogelijk te werken. De internationale bestseller op het gebied van het New Public Management denken (NPM) dat aan dit streven ten grondslag ligt is het boek *Reinventing government* van Osborne en Gaebler.<sup>42</sup> Bij NPM gaat het om de ambitie om overheidsorganisaties meer bedrijfsmatig te doen functioneren. Dat wil zeggen: zakelijker en ondernemender, sneller en flexibeler, meer kostenbewust en meer resultaatgericht, transparant en open. Centraal staat de wens de overheid minder bureaucratisch en meer zoals een succesvol bedrijf te maken. Daar is natuurlijk weinig tegen – integendeel –, mits voldoende rekening wordt gehouden met de in dit hoofdstuk besproken leerervaringen gedurende de afgelopen decennia. Anders kan datgene wat men beoogt te bestrijden juist in verhevigde vorm als ongewenst neveneffect van het bedrijfsmatig werken de kop opsteken.

Veel pogingen de kwaliteit van overheidsorganisaties te verbeteren gaan uit van een kwaliteitsdefinitie waarbij de doelmatigheid een belangrijke rol speelt: het bereiken van een zo goed mogelijke dienstverlening met inzet van zo weinig mogelijk middelen. Kwaliteitsmodellen zijn daarbij vaak geïnspireerd op beginselen die uit het particuliere bedrijfsleven afkomstig zijn.

Naast de doelmatigheid gaat het bij de overheid echter ook om andere dingen, zoals duurzame maatschappelijke effectiviteit en acceptatie, allocatie, regelgeving, handhaving, rechtmatigheid en andere beginselen van behoorlijk bestuur zoals gelijke behandeling van gelijke gevallen, redelijkheid, billijkheid, enzovoort. Dit alles is, in samenhang met de politieke kant van de overheidsorganisatie, niet steeds in termen van doelmatigheid te vatten.<sup>43</sup> Een overheidsorganisatie is nu eenmaal geen particulier bedrijf.

### **Van management naar governance?**

Internationaal valt zowel in de praktijk als in de theorie een herbezinning waar te nemen op het gedachtegoed van het New Public Management, tegelijk met de veranderende positie van de overheid in de samenleving: minder eenzijdig bedrijfs-economisch, minder centristisch en minder bepalend, meer vanuit meerdere disciplines en verschillende wijzen van kijken tegelijk, meer faciliterend en regisserend, de overheid als één der spelers in complexe netwerken van individuele en collectieve actoren. In de theorie speelt de discussie over een mogelijke omslag van ‘*public management*’ naar ‘*public governance*’, geen governance in de klassieke



zin van ‘sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden’, maar meer in de zin van een eigentijdse positiebepaling in veranderende maatschappelijke en intern-organisatorische verhoudingen.<sup>44</sup> Hoe zouden leidinggevendenden hier in de praktijk nu mee kunnen omgaan?

Leidinggevendenden die verantwoordelijkheid willen nemen voor een optimale interne procesgang dienen in ieder geval oog te hebben voor de eigen aard van de overheid en beducht te zijn voor mogelijke disfunctionele effecten van een te ver doorgevoerde planning & control, zoals de in hoofdstuk 1 genoemde *machtsvorming der bewindvoerders*: steeds meer interne beheerders in verhouding tot externe uitvoerders.<sup>45</sup> De werkelijke leiders zijn volgens Hoogerwerf de bazen van het interne beheer geworden. Zij bepalen de centrale richtlijnen, de spelregels binnen de organisatie. Om ‘de leiding weer over te nemen van het systeem’ dienen leidinggevendenden zich te bezinnen op de eigen rolvulling en gedragsalternatieven in overweging te nemen. Het gaat erom dat mensen ‘elkaar bij de les houden’. Het gaat om vragen als: waar deden we het ook alweer voor (de in het voorgaande genoemde drie W’s en drie H’s) en hoe kunnen we elkaar zo goed mogelijk helpen om dat te bereiken. Er gaat iets mis met planning & control als deze, zoals nu vaak het geval is, in de lijn wordt ervaren als last en extra werkdruk. Planning & control heeft alleen zin als deze aansluit bij en voorziet in de informatiebehoefte van functionarissen in de lijn. We eindigen dit hoofdstuk met een praktisch voorbeeld dat het voorgaande mag verduidelijken:

- Wethouder A heeft de neiging om, vanuit zijn interpretatie van sturen op hoofdlijnen, zelf opdrachten te geven aan de werkvloer, in strijd met eerder gemaakte planningen.
- Afdelingshoofd B reageert hier loyaal op. Volgens hem betekent planning & control in de eerste plaats: ‘het primaat van de politiek’. Hij ‘laat het gebeuren’. Maar alles tegelijk kan niet. Gevolg is dat vervolgens op de werkvloer wordt beslist wat er feitelijk wel of niet gebeurt en dat intussen een hoge werkdruk wordt ervaren (wat zowel aan de politiek als aan het management wordt verweten). De feitelijke verantwoordelijkheid ligt op het verkeerde niveau. En de politiek verwacht dingen die niet (allemaal) zullen gebeuren. Ergo: negatieve beeldvorming over en weer.
- Afdelingshoofd C reageert tegenovergesteld. Volgens hem betekent planning & control in de eerste plaats: ‘afpraak is afspraak’. Hij ‘laat het niet gebeuren’. Alles tegelijk kan immers niet. Dit betekent dat feitelijk evenmin door de politiek maar door het afdelingshoofd wordt beslist, wat er wel of niet gebeurt. Dit is ‘weinig flexibel en weinig dynamisch’: een miskennis van het belang van de politiek. De feitelijke verantwoordelijkheid ligt op het verkeerde niveau. Ook nu ontstaat een ‘wij- zij verhouding’ met negatieve beeldvorming over en weer.

Het zogenaamde 'diep sturen' door wethouders is een in de praktijk veelvoorkomend probleem, dat zowel gemaakte planningen als de positie van het managementteam kan ondermijnen. De reacties van de beide afdelingshoofden in het gegeven voorbeeld zijn te dogmatisch en te geïsoleerd. De normatieve slagzinnen '*het primaat van de politiek*' en '*afpraak is afspraak*' vertegenwoordigen twee onderling strijdige stellingnamen over planning & control, maar geen van beide pakt goed uit. De reactie van afdelingshoofd B komt het meeste voor. Door deze reactie ligt de verantwoordelijkheid voor planning & control feitelijk op het laagste niveau. Afdelingshoofd C neemt meer eigen verantwoordelijkheid, maar ook in deze situatie krijgt de politiek uiteindelijk niet wat wordt gewenst en verwacht.

Beide afdelingshoofden hadden de negatieve spiraalwerking kunnen doorbreken door tijdige communicatie: het terugleggen van de verantwoordelijkheid om keuzes te maken naar het niveau waar deze verantwoordelijkheid volgens de organisatorische norm ligt (het managementteam/college). Zo ontstaat onderling contact over wat wel en wat niet mogelijk en wenselijk is, zowel in termen van te bereiken resultaten als in termen van met elkaar omgaan. Ook kan nu waar nodig worden bijgesteld als de planningen te rigide mochten zijn. De verbeterde communicatie geldt zowel voor het contact binnen het managementteam als voor het contact tussen bestuur en organisatie, terwijl het managementteam meer 'in positie' komt. Leidinggevend en hanteren planning & control aldus meer als communicatie dan als instrumentatie.

## 14.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal hoe overheidsorganisaties hun takenpakket organiseren. Deze vraag kan deels worden beantwoord door naar het organogram te kijken, de formele organisatiestructuur. Daarnaast kan worden gekeken naar de budgetten en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Overheidsorganisaties vervullen veel verschillende taken op uiteenlopende beleidsvelden. Zij hebben een forse interne coördinatietaak, die op verschillende manieren kan worden opgepakt. In dit hoofdstuk is behandeld: de structuurkeuze, de proceskeuze, het integraal samenwerken, het leidinggeven en zogenaamde bedrijfsmatig werken door de overheid.

Wat de structuurkeuze betreft zijn enkele gemeentelijke organisatiemodellen met elkaar vergeleken: het secretariemodel, het sectorenmodel/dienstenmodel en het directiemodel/afdelingenmodel. Verschillen hebben onder meer betrekking op de mate van scheiding van beleid en uitvoering, de plaatsing van de middelenfuncties en de rol van de gemeentesecretaris. De geneigdheid om te komen tot afgeslankte, platte organisatiemodellen met een indeling naar horizontale werkprocessen in plaats van naar onderscheiden beleidsterreinen is ook op provinciaal en rijksniveau waar te nemen. In samenhang met de toepassing van kwaliteitsmo-

dellen kan worden gesproken van een zekere revival van het klassieke scientific management.

In het kader van de proceskeuze is de interne P&C-cyclus behandeld. Planning & control is belangrijk ('zeggen wat je doet en doen wat je zegt'), maar er zijn ook tegengeluiden en ongewenste neveneffecten mogelijk. Politici en bestuurders maken betrekkelijk weinig gebruik van informatie uit de P&C-cyclus, terwijl het onderhouden en doorlopen van deze cyclus wel veel energie kost. Er kan een performance paradox optreden: als planning & control zijn doel voorbij schiet, kan dat juist leiden tot minder effectiviteit en minder efficiency. Menige overheidsorganisatie bezint zich momenteel op mogelijkheden de P&C-cyclus te vereenvoudigen.

Overheidsorganisaties hebben intern moeite met integrale samenwerking, bijvoorbeeld bij programmatisch en projectmatig werken. Het lijkt erop dat in het dagelijkse werk in hoge mate sprake is van verkokering en hokjesgeest. Dit heeft onder meer te maken met te grote verbeterambities, waardoor functionarissen belang krijgen bij het laten ontstaan van een non-interventiecultuur: het eigen aandeel in een achterblijvende doelrealisatie wordt verbloemd en men spreekt elkaar daar niet op aan. Dit kan integrale samenwerking tot schijnvertoning maken.

Leidinggevendenden kunnen daar iets aan doen. In de leiderschapsliteratuur is een tamelijk massale trend waarneembaar om te zoeken naar andere dan overwegend top-down normerende sturings- en managementvormen. Veel auteurs wijzen op het belang van de 'binnenkant' van leren en veranderen. Waar leidinggevendenden erin slagen het eigen gedrag te veranderen, is de kans groot dat ook het gedrag van andere functionarissen binnen de organisatie verandert. Leiding en werkvloer verhouden zich tot elkaar als 'communicerende vaten'. Recente inzichten op het gebied van de veranderliteratuur sluiten hierbij aan. Dit werpt een nieuw licht op de mogelijkheden om tot cultuurverandering te komen. Klassieke modellen zoals de behoeftehiërarchie van Maslow kunnen in dat verband nog steeds een nuttige rol vervullen.

Zowel in de praktijk als in de theorie is sprake van een zekere herbezinning op het 'bedrijfsmatig werken' overeenkomstig het New Public Management denken. Het streven om slagvaardiger en flexibeler te werken is uitstekend, maar het is verstandig daarbij rekening te houden met de eigen aard van de overheid en met de mogelijke disfunctionele effecten van vooral bedrijfseconomisch georiënteerde top-down interventies. We eindigden dit hoofdstuk met een praktisch voorbeeld waaruit duidelijk werd dat een goed werkende planning & control uiteindelijk meer draait om het vermogen tot communicatie dan om dogmatiek en instrumentatie.

### Literatuur

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

- Boonstra, J.J. (ed.), *Dynamics of Organizational Change and Learning*, Chichester 2004.
- Cameron, K.S. & R.E. Quinn, *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur – Gebaseerd op het model van de concurrerende waarden*, Schoonhoven 2002 (1<sup>e</sup> druk, 2<sup>e</sup> oplage).
- George, H., Frederickson & Kevin N. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Oxford 2003.
- Homan, Th., *Wolkenridders – Over de binnenkant van organisatieverandering*, Heerlen 2006 (rede Open Universiteit Nederland).
- Hoogerwerf, A., *Van groeibeleid naar beheersbeleid? De machtsvorming der bewindvoerders in Nederland*, 's-Gravenhage 1988.
- Hope, J. & R. Fraser, *Beyond Budgeting – How managers can break free from the annual performance trap*, Harvard 2003.
- Mintzberg, H., *Organisatiestructuren*, Schoonhoven 1999 (11<sup>e</sup> oplage).
- Powell, W.W. & P.J. DiMaggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991.
- Scott-Morgan, P., *De ongeschreven regels van het spel – Beheers en vernietig de verborgen regels en verwijder de barrières die organisatieverandering in de weg staan*, Groningen 1995.
- Simons, R., *Levers of Control – How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Boston/Massachusetts 1995.

### Vragen en opgaven

1. Hoe kunnen we erachter komen hoe overheidsorganisaties hun eigen takenpakket organiseren?
2. Welke gemeentelijke organisatie modellen kunnen we onderscheiden en wat zijn de belangrijkste verschillen daartussen?
3. Wat wordt bedoeld met de 'revival van het klassieke scientific management denken'?
4. Hoe valt te verklaren dat in de praktijk zeventig tot tachtig procent van alle organisatieveranderingen pleegt te mislukken?
5. Wat zijn de voor- en nadelen van een volledig uitgewerkte planning & control cyclus?
6. Overheidsorganisaties willen tegenwoordig graag 'integraal werken', maar hebben daar grote moeite mee; hoe is dat te verklaren?

7. Waarom is het niet toevallig dat in eigentijdse leiderschapsbenaderingen dikwijls de woorden '(ver)binden' en 'faciliteren' voorkomen?
8. Welke nieuwe inzichten op het gebied van organisatieverandering en leiderschap maken een eind aan de algemeen aanvaarde gedachte dat cultuurverandering 'nu eenmaal een zaak van lange adem' is?
9. Hoe kunnen leidinggevendenden op een andere dan de gebruikelijke manier omgaan met 'bedrijfsmatig werken' en 'planning & control'?
10. U bent afdelingshoofd en de wethouder geeft u opdracht tot iets dat niet voorkomt in de zojuist vastgestelde begroting, terwijl uw afdeling al tot over de oren in het werk zit. Waar laat u zich in uw reactie door leiden: 'het politieke primaat', 'afpraak = afspraak' of ...?