

Naar een spinnenwebconcept

**76 % van de gemeenten
heeft een afdelingenmodel...
en nu?**



De conjunctuur in het openbaar bestuur geeft voedsel aan de gedachte dat gemeenten anno 2010 aan de vooravond staan van weer een nieuwe generatie organisatieconcepten. Welk organisatieconcept hanteren gemeenten op dit moment, hoe tevreden zijn ze daarover en welk nieuw organisatieconcept kondigt zich aan voor het nieuwe decennium? In dit artikel wordt een onderzoek hiernaar nader toegelicht en verantwoord. Het artikel eindigt met een reflectie en een doorkijkje naar de toekomst: 'Naar een spinnenwebconcept'.

Harrie Aardema

Medio 2010 hebben achttien BMC-onderzoekers alle gemeentelijke organisatieconcepten in kaart gebracht. In eerste instantie werd via de websites van de 430 Nederlandse gemeenten geïnventariseerd uit welke hoofdonderdelen de organisaties bestaan. Deze informatie is vervolgens gerubriceerd naar type organisatiestructuur: in hoeverre is sprake van een 'piramidaal' sectoren- of dienstenmodel, dan wel van een 'plat' afdelingenmodel of een andersoortig model. De afdelingenmodellen zijn vervolgens onderscheiden naar een 'verticale' beleidsinhoudelijke indeling (ruimtelijke ordening, welzijn, enzovoort), dan wel een 'horizontale' c.q. 'gekanтелеde' indeling (frontoffice, backoffice, enzovoort). Aanvullend zijn 129 gemeentesecretarissen telefonisch geïnterviewd. Gevraagd is naar de mate van tevredenheid over het gehanteerde organisatieconcept en naar zogenaamde innovatiepunten. Gemeentesecretarissen zien integrale samenwerking binnen hun organisatie als grootste probleem punt en zien externe samenwerking als belangrijkste punt van vernieuwing.

Na het eerste decennium van deze eeuw blijkt 76% van alle gemeentelijke organisaties intern te werken met een 'plat' afdelingenmodel.¹ Dat is een groot verschil met eind jaren negentig, toen 70% van alle gemeenten nog een sectoren- of dienstenmodel had.² Op dit moment beschikt nog slechts 22% van de huidige 430 gemeenten³ over een sectoren- of dienstenmodel. In 2% van de gemeenten hanteert men een andersoortig model of organisatieconcept.⁴ Deze bevindingen komen uit een onderzoek dat BMC dit jaar heeft uitgevoerd onder alle 430 Nederlandse gemeenten.⁵

Drie generaties organisatie modellen

Volgens de 'beleidsgeneratietheorie' staan gedurende een periode van ongeveer tien jaren bepaalde waarden in het centrum van de belangstelling van politici en beleidsmakers, waarbij bepaalde andere waarden worden genegeerd.⁶ In reactie daarop staan deze andere waarden in het daarop volgende decennium meer centraal, met verwaarlozing van de waarden van het voorafgaande decennium en eventuele andere waarden.

Deze theorie wordt fraai bevestigd door het historisch perspectief van de organisatieontwikkeling van de Nederlandse gemeenten gedurende de afgelopen decennia. In hoofdlijnen zijn daarin drie generaties organisatie modellen te onderscheiden. (zie tabel 1)

Jaren tachtig:

secretariemodel

Scheiding beleid en uitvoering
Middelenfuncties centraal (PIOFAH), niet in de lijn
Secretaris de baas van secretarie en MT
Advies op Advies

Jaren negentig:

sectorenmodel

Beleid en uitvoering samengebracht
Middelenfuncties decentraal (in de lijn, 'integrale managers')
Secretaris primus inter pares
Piramidaal

Laatste tien jaar:

afdelingenmodel

Wel/niet scheiding beleid en uitvoering
Middelenfuncties 'gekanтелеde' centraal (control/facilitair)
Secretaris de baas, hulp van adjunct(en)
Platter, outsourcing

Tabel 1. Drie generaties organisatie modellen

In de jaren tachtig van de vorige eeuw stond het zogenaamde secretariemodel centraal: naast de gemeentesecretarie, die over het beleid en de middelen ging, kenden de meeste gemeenten een of meer min of meer zelfstandige diensten voor de uitvoering. Dit leidde in de praktijk nogal eens tot conflictueuze 'advies op advies'-situaties: secretarie en diensten die verschillende adviezen aan het college uitbrachten; het college moest dan zelf maar uitzoeken wat te doen.

In de jaren negentig gingen de meeste gemeenten over naar een sectorenmodel – in de grotere gemeenten vaak dienstenmodel geheten. Het voornaamste kenmerk was dat beleid en uitvoering bij elkaar werden gebracht in één sector of dienst, dikwijls één voor ruimtelijke c.q. grondgebiedzaken, één voor maatschappelijke c.q. inwonerszaken en één voor de middelenfuncties. Verwarrend was dat de middelenfuncties c.q. PIOFAH-functies⁷ tegelijk zo diep mogelijk in de organisatie werden gesitueerd, omdat de leidende 'principes van integraal management' meebrachten dat managers zowel verantwoordelijk werden gehouden voor de 'outputs' van hun 'business unit' als voor de gebruikte 'inputs'.

Het belangrijkste punt van kritiek jegens dit model werd in de loop der jaren de 'verkokering': sectorhoofden en dienstdirecteuren die primair sturen op hun eigen sector en dienst en minder oog hebben voor gemeentebrede en strategische vraagstukken.

Andere kritiekpunten betroffen de rol van de gemeentesecretaris – die slechts 'primus inter pares' was in het directie- of managementteam, alsook het piramidale en daardoor stroperige karakter van het model. Want binnen de sectoren of diensten bestond veelal weer een uitwaai-ering naar afdelingen, bureaus en/of teams.

Vanaf ongeveer de eeuwwisseling kozen veel gemeenten voor een platter model: de sectoren- c.q. dienstenlaag eruit. Zo resteerde nog slechts één laag met – vaak wat groter geworden – afdelingen.

Er waren gemeenten die daarbij de beleidsinhoudelijke ordening (afdelingen ruimtelijke ordening, welzijn, enzovoort) handhaafden, maar er waren ook gemeenten die – geïnspireerd door de theorie van 'de logica van de burger'⁸ – 'kantelden' naar wat wel een 'horizontale indeling' ging heten: een beleidsterreinoverstijgende 'frontoffice' voor alle klantcontacten, daarachter een eveneens beleidsterreinoverstijgende 'backoffice' en voorts een beleidsterreinoverstijgende beleidsafdeling, al dan niet met inbegrip van het strategisch, project- en programmamanagement.

Daarmee werden beleid en uitvoering weer uit elkaar gehaald, zoals in

het secretariemodel. Ook de middenfuncties kantelden steeds vaker naar enerzijds een afdeling voor de centrale sturing (concerncontrol, bestuurs- en managementondersteuning) en anderzijds een meer faciliterende afdeling. Deze laatste werd en wordt ook steeds meer uitbesteed of in 'shared services' ondergebracht, eventueel samen met andere gemeenten.

De gemeentesecretaris werd in dit model formeel weer meer 'de baas', hetgeen kracht werd bijgezet door de bijna overal ingevoerde titel 'algemeen directeur' – indien nodig bijgestaan door een of meer directeuren of adjunct-directeuren.

Gelet op de beleidsgeneratietheorie rijst de vraag of gemeenten anno 2010 mogelijk aan de vooravond staan van weer een nieuwe generatie organisatieconcepten. De conjunctuur in het openbaar bestuur – bestuurlijke reorganisatie, herindelingen, bezuinigingen, vergrijzing – geeft extra voedsel aan die gedachte.

Voor ons was dit de voornaamste aanleiding voor ons onderzoek: welk organisatieconcept hanteren gemeenten op dit moment, hoe tevreden zijn ze daarover en welk nieuw organisatieconcept kondigt zich aan voor het nieuwe decennium?⁹

Gemeenten hanteren veel verschillende benamingen voor de interne ordening

Gehanteerde ordeningscriteria

In het onderzoek hebben we eerst alle gemeentelijke organisatieconcepten in kaart gebracht. Daartoe is via de websites van de 430 Nederlandse gemeenten geïnventariseerd uit welke hoofdonderdelen de organisaties bestaan. Deze informatie is vervolgens gerubriceerd naar type organisatiestructuur: in hoeverre is sprake van een 'piramidale' sectoren- of dienstenmodel, dan wel van een 'plat' afdelingenmodel of een andersoortig model. De afdelingenmodellen hebben we vervolgens onderscheiden naar ofwel de gebruikelijke 'verticale' beleidsinhoudelijke indeling (ruimtelijke ordening, welzijn, enzovoort), ofwel een 'horizontale' c.q. 'gekantelde' indeling volgens de 'logica van de burger' (frontoffice, backoffice, enzovoort).

Eenvoudig was dat overigens niet. Gemeenten spreken namelijk niet alleen (ofschoon nog wel steeds het meest) van diensten, sectoren en afdelingen, maar daarnaast van eenheden of units, directies, clusters, productgroepen, stafgroepen, klantgroepen, projectgroepen, programma-units, secties, domeinen, frontoffice, klant(en)contactcentrum, gemeentewinkel, backoffice, midoffice en teams.

Hoe konden we in deze veelheid van benamingen onze onderscheidingen aanbrenge(n)?

Belangrijkste punt waarop afdelingenmodellen zich onderscheiden van sectoren-/dienstenmodellen is voor ons dat de middenmanagementlaag is geschrapt. Organisaties die aldus het 'piramidale' karakter hebben afgezwakt maar een andere benaming zijn gaan hanteren, hebben we toch tot de afdelingenmodellen gerekend.

Van een '*niet gekanteld afdelingenmodel*' spreken we wanneer de beleidsinhoudelijke indeling voorop staat. Sommige gemeenten blijken

echter een afdelingenmodel te hebben dat in feite een piramidale sectoren- of dienstenmodel is. Die hebben we dan ook maar als zodanig beschouwd. Bij kleine gemeenten is het piramidale karakter niet of minder aan de orde (de grens hebben we bij 20.000 inwoners gelegd).

We spreken van een '*wel gekanteld afdelingenmodel*' wanneer de verschillende beleidsterreinen zijn samengebracht in beleidsterreinoverstijgende eenheden. Daarbij is het voor ons niet voldoende dat een frontoffice kan worden onderscheiden – ook wel publiekszaken, klant(en)contactcentrum (KCC), gemeentewinkel of nog weer anders genoemd. Dat is namelijk in heel veel gemeenten het geval – en daarmee niet meer onderscheidend. We verlangen nog twee aanvullende criteria. In de eerste plaats dat het in de frontoffice niet alleen gaat om burgerzaken, maar in beginsel om alle 'klantcontacten', met inbegrip van de vergunningverlening. In de tweede plaats dat er naast een beleidsterreinoverstijgende frontoffice tenminste ook een beleidsterreinoverstijgende beleidseenheid is.

Waar niet volledig aan deze voorwaarden wordt voldaan en sprake is van een bepaalde mix van niet gekanteld en gekanteld, noemen we dat een '*deels gekanteld afdelingenmodel*', bijvoorbeeld bij een 'zachte' (niet ook ruimtelijke) frontoffice in combinatie met een beleidsterreinoverstijgende beleidsafdeling. Waar geen sprake is van een afdelingenmodel in een van de bedoelde varianten, noch ook van een sectoren- of dienstenmodel, is een '*andersoortig model of organisatieconcept*' aan de orde.¹⁰

Organisatieconcepten: de uitslag

Het toepassen van onze ordeningscriteria heeft geleid tot de uitslag als in tabel 2. Uit het schema kan worden afgeleid dat 22 % van de gemeenten over een sectoren- of dienstenmodel beschikt en dat 76 % van de gemeenten een afdelingenmodel hanteert. Daarvan is 53 % niet gekanteld, 11 % wel gekanteld en 12 % deels gekanteld. Daarnaast hanteert 2 % van de gemeenten een andersoortig model of organisatieconcept.¹¹

De geïnterviewde gemeentesecretarissen geven gemiddeld een 7,5 aan het organisatieconcept dat in hun gemeente wordt gehanteerd. De verschillen in waardering tussen de verschillende modellen zijn tamelijk verwaarloosbaar. Opmerkelijk is wel dat de als meer 'innovatief' te boek staande gekantelde modellen niet hoger scoren dan de niet gekantelde modellen.

We realiseren ons dat deze rapportcijfers betrekkelijk zijn. Ze kunnen het beeld oproepen van 'de slager die zijn eigen vlees keurt'. De meeste gemeentes-

cretarissen roepen graag het beeld op dat hun organisatie het goed doet, zeker als zij verantwoordelijk zijn geweest voor een recente veranderoperatie.¹² De rapportcijfers zijn ook betrekkelijk omdat we niet hebben onderzocht in hoeverre deze beelden stroken met beelden die anderen hebben (burgers, raadsleden, bestuurders, andere managers, ambtenaren). Voor een beeld dat burgers hebben van hun gemeente kunnen we terecht bij ander onderzoek, zoals de scores op het in meer dan tweehonderd gemeenten toegepaste instrument 'De staat van de gemeente'. Het beeld dat daaruit oprijst is een magere voldoende tot ruime voldoende voor het functioneren op de verschillende 'burgerrollen' (5,8 t/m 7,0), met alleen een onvoldoende (5,4) voor het politiek-bestuurlijk functioneren.¹³

Verbeterpunten: vooral integraliteit

Onder verbeterpunten verstaan we hier: te verbeteren punten; zaken dus die in de ogen van de gemeentesecretaris minder goed gaan. We hebben een 'ranglijst' gemaakt met betrekking tot het aantal keren dat een bepaald verbeterpunt werd genoemd.¹⁴

Verbeterpunten:

- 1 moeizaam integraal samenwerken: 38x;
- 2 te groot MT/te veel leidinggevenden: 7x;
- 3 P&C/bedrijfsvoering/zakelijkheid; te veel overhead/staf 6x;
- 4 bureaucratie/stroperigheid/flexibiliteit/te veel lagen; te weinig managementcapaciteit/span of control/support: 5x;
- 5 projectmatig werken; leiderschap, waaronder inhoudelijk sturende managers en rechtstreeks of verbindend sturen; processen: 4x;
- 6 inefficiëntie; cultuur/elkaar te weinig aanspreken: 3x;
- 7 te veel overleg; te intern beheersingsgericht; te veel c.q. onevenwichtige afdelingen; strategisch vermogen; basis op orde; weinig financieel inzicht/besef: 2x.
- 8 te weinig capaciteit i.h.a.; klaagcultuur; verdeling van de middelen; van buiten naar binnen denken; mobiliteit; ketensamenwerking; functioneren zelfsturende teams; regionalisering; door platheid

soms te snel dingen op bordje directie; bedrijfsbureaus; te reactief; AO/IC; managementinformatie; bestuurscultuur; klantgericht werken; klantgericht werken; beleidsafdeling bestuurlijk meest interessant; werkdruk; beleidskwaliteit; scheiding beleid en uitvoering; college te dominant; ambtelijke top geen positie; verbinding staf - lijn; model neigt weer naar sectorenmodel: 1x.

Gekantelde modellen scoren niet hoger dan niet gekantelde modellen

Het moeizaam integraal samenwerken is absolute koploper: 38x – het vaakst (niet verrassend) bij de sectoren- en dienstenmodellen, maar toch ook opmerkelijk veel bij de afdelingenmodellen. Soms wordt het anders genoemd, maar wordt hetzelfde bedoeld: zoals verkokering, verbetering concernsturing, verbinding lijn - project, scheiding beleid - uitvoering of afdelingsbelang versus organisatiebelang.

Innovatiepunten: vooral extern

Onder innovatiepunten verstaan we hier: punten waarin de vernieuwing wordt gezocht; zaken waarin wordt geïnvesteerd. Kijkend naar het aantal keren dat een bepaald innovatiepunt wordt genoemd ontstaat de volgende 'ranglijst'.¹⁵

Innovatiepunten:

- 1 meer/beter extern samenwerken: 25x;
- 2 ontwikkeling van een KCC/frontoffice: 18x;
- 3 van sectoren- of dienstenmodel naar afdelingenmodel: 10x;
- 4 ontwikkeling backoffice; minder afdelingen/teams: 9x;
- 5 organisch c.q. met kleine aanpassingen veranderen; digitalisering; processturing/procesgerichte organisatie: 7x;
- 6 verbeteren interne samenwerking; doorontwikkeling directie-/afdelingenmodel; uitbesteding/outsourcing: 5x,
- 7 regionalisering; minder leidinggevenden: 4x;
- 8 stroomlijning/betere (P&C) informatie/informatie-infrastructuur; formatiereductie/inkrimpen: 3x,
- 9 meer generalisten in plaats van specialisten; géén organisatie-/structuurwijziging; netwerkorganisatie; kerntakendiscussie; programmaorganisatie/programmasturing; social media; flexwerken; shared service center; meer efficiency/snelheid: 2x;
- 10 matrix-achtiger; doorontwikkelen aan de hand van samenlevingstrends; kennisontwikkeling; kleine compacte organisatie met kerntaken; ketensamenwerking; ICT; huisvesting; kwaliteitsma-

Soort model / concept	Aantal	Percentage	Gemiddeld cijfer (met aantal)
Sectoren-/dienstenmodel	94	22	7,2 (28)
Niet gekanteld afdelingenmodel	229	53	7,6 (68)
Wel gekanteld afdelingenmodel	47	11	7,5 (14)
Deels gekanteld afdelingenmodel	50	12	7,2 (11)
Andersoortig model of organisatieconcept	10	2	7,3 (5)
Totaal	430	100	7,5 (125) ¹⁶

Tabel 2. Organisationsconcepten

nagement; fusie; lossere structuur; van programmabureau naar projectenbureau; flexibele schil die door externen wordt ingevuld; scheiding interne en externe taken; meer bedrijfsmatig/planmatig; hybride gemeente; vernieuwend bezuinigen; sturen op inhoud en niet op hoeveelheid; meer verantwoordelijkheid teamleiders; meer gericht op halen politieke doelen; borgen kernwaarden; andere structuur zonder blauwdruk; B&W wellicht direct organisatie laten aansturen; meer faciliteren: 1x.

Koploper bij de innovatiepunten is het nog meer of beter extern samenwerken (25 x) – met andere gemeenten, maar ook met burgers en marktpartijen. Andere overheden worden in dat verband niet genoemd. Soms heet het ook hier anders, zoals 'vitale allianties', regisserende c.q. regiegemeente, regieorganisatie, van buiten naar binnen of partner in netwerken.

De meeste gemeentesecretarissen maken in het interview desgevraagd melding van een afgerond of lopend leiderschaps- of MD-traject.¹⁷ Het wordt niet zo duidelijk hoe dergelijke trajecten zich verhouden tot (veranderingen in) het gehanteerde organisatieconcept. Daarop doorvragend ontstaat de indruk dat beide sporen tamelijk los van elkaar staan: in leiderschaps- en MD-trajecten worden kennelijk vooral dingen geleerd die de trainers aandragen, meer dan dat een andere leiderschapsstijl wordt beproefd in aansluiting op een gewijzigd organisatieconcept.

Ook samenhang van de organisatieontwikkeling met planning & control (P&C) is blijkens de interviews nagenoeg niet aanwezig. De meeste gemeentesecretarissen melden dat goed aan de P&C is gewerkt.

Daarmee lijken ze vooral te bedoelen: in instrumentele zin, zodanig dat de accountant en dus ook de gemeenteraad tevreden zijn.

Het blijft een voortdurend zoeken naar een passend aantal leidinggevenden op een passend niveau met een passende 'span of control'

Reflectie: 'platte piramides'

Wat nu te denken van deze onderzoeksuitkomsten? Duidelijk is in ieder geval dat een zeer ruime meerderheid van alle gemeenten de afgelopen jaren een ommezwaai heeft gemaakt van een sectoren-/dienstenmodel naar een afdelingenmodel. Diverse gemeenten overwegen dit alsnog te doen, dan wel het bestaande afdelingenmodel 'door te kantelen'. 'Bewijs' dat de organisatie daardoor beter zal gaan functioneren is er bepaald niet. Het voornaamste kritiekpunt tegen het sectoren-/dienstenmodel – de verkokering – is ook bij de afdelingenmodellen nog steeds het voornaamste kritiekpunt.

In de literatuur wordt de vraag overigens steeds nadrukkelijker opgeworpen of deze kritiek zinvol is, of het ideaal van 'alle neuzen dezelfde kant op' niet een achterhaalde droom is.¹⁸ De uitdaging is tegenwoordig veel meer het respecteren en verbinden van verschillen in werksoorten en talenten. Het nieuwe sleutelwoord is: 'variëteit'.¹⁹

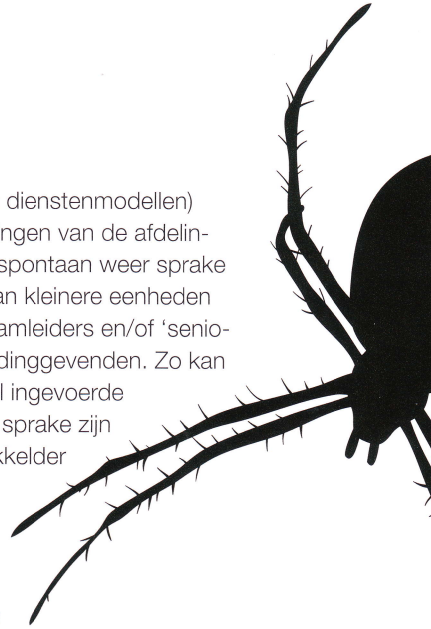
Maar ook de andere klachten over het sectorenmodel (zoals bureaucratie en inefficiëntie) lijken bepaald nog niet uitgebannen. Wie nog wat scherper kijkt en doorvraagt, die ziet dat binnen de (ten opzichte

van de sectoren- en dienstenmodellen) relatief grotere afdelingen van de afdelingenmodellen veelal spontaan weer sprake is van de vorming van kleinere eenheden en/of teams, met teamleiders en/of 'senioren' als informele leidinggevend. Zo kan ondanks het formeel ingevoerde platte model feitelijk sprake zijn van een nog ingewikkelder en moeilijker aan te sturen piramide dan de piramide die ermee had moeten worden opgeheven.

Waarom blijven gemeenten dan toch alsmat intern veranderen – ook al brengt het niet wat men wil? Dat heeft vooral te maken met de niet aflatende omgevingsdruk (politiek, maatschappelijk) en het overlevingsmechanisme bij politici, bestuurders en managers om naar boven en naar buiten toe de indruk te vestigen dat men 'daar iets aan doet'; een mechanisme dat flink ontkoppeld is van de min of meer 'autonome dynamiek op de werkvloeren'.²⁰ Overigens zou het een misvatting zijn om te menen dat na elk decennium sprake is van een doordachte, bewuste omslag, waarbij de gemeentesecretaris het rationele scharnierpunt zou zijn.²¹ Het is meer zo dat na verloop van tijd weer een nieuwe mode 'dominant in de lucht komt te hangen'. Daarbij ontstaat een breed gedeeld geloof in relatief nieuwe waarden, zoals organisch, incrementeel, 'liefst geen model' en heil verwachten van externe samenwerking. Onder invloed van dergelijke gedeelde waarden bewegen alle gemeenten, als een zwerm vogels of een school vissen, weer eenzelfde kant op. Organisatieadviseurs schrijven daarbij voor diverse gemeenten wederom 'vernieuwende' plannen met ideaalbeelden en organisatieplaatjes die in essentie weer veel op elkaar gaan lijken. In de literatuur wordt dit verschijnsel wel 'institutionele isomorfie' genoemd.²²

De trend is kleinschaligheid en daarbij zou je met je leiderschap en control moeten aansluiten

Zoals bekend is de causale relatie tussen enerzijds zulke nieuwe organisatieconcepten en anderzijds de gedragsroutines op de werkvloer vaak zwak.²³ Om de verbinding met de werkvloer te bevorderen zouden de plannenmakers er in ieder geval verstan-





dig aan doen om de internationale trends – gesteund door empirisch onderzoek – te volgen. Dat betekent onder andere: niet telkens diskwalificerende ideaalbeelden willen implementeren, niet steeds grootscheeps reorganiseren en niet met prestatie-indicatoren sturen en controleren op afstand, want dat roept alleen maar meer divergentie en aansturingproblemen op.²⁴ De trend is kleinschaligheid en daarbij met je leiderschap en control weten aan te sluiten.

Er bestaat niet één ideale werkelijkheid en een daarmee corresponderende 'beste organisatiestructuur' ('hark') die we met z'n allen moeten willen hebben, zo stellen wetenschappers voorts in koor. De uitdaging is: maatwerk, zowel naar werksoorten als naar functionarissen. Teams die uitvoerend werk doen moet je anders aansturen dan teams die beleidswerk doen. En met de 'flexibele schil' van tijdelijk personeel – waar het de komende jaren wellicht steeds meer op zal uitdraaien – ga je anders om dan met het vaste personeel.

Doorkijkje naar nieuw decennium

Verwacht mag worden dat het streven naar een kleinere (rijks)overheid meebrengt dat in de komende jaren meer taken naar gemeenten worden overgeheveld, zonder de bijbehorende personele en financiële middelen. Dat zet de gemeentelijke organisaties enorm onder druk, met als gevolg: verhevigde rol-discussies, (nog) meer uitbesteding van uitvoerend werk en meer overlaten aan het maatschappelijk veld. Wat betekent dit voor de rol en inrichting van deze organisaties?

Uit ons onderzoek blijkt op het eerste gezicht niet dat zich voor het komende decennium al een nieuw dominant organisatieconcept als opvolger van het afdelingenmodel aandient. De drang om verder te verplatten zet de komende jaren vermoedelijk wel verder door, gepaard gaand met meer flexibilisering ('Het Nieuwe Werken') en een leiderschap dat vooral bezig is met teamfacilitering, het bevorderen van samenwerken in netwerken en ketens dwars door organisatiegrenzen heen en met werkende weg veranderen, op organische en incrementele wijze. Tegelijkertijd wordt in de praktijk ook nog druk gesleuteld aan interne structuren, mede als gevolg van signalen die vanuit 'Den Haag' komen: de opdracht om een KCC te ontwikkelen, herindeligen, interne ingrepen onder druk van bezuinigingen. Ondanks alle verschillen staan gemeentesecretarissen en veel wetenschappers met zulke wensbeelden toch weer min of meer zij aan zij. In de beleving van velen moet het allemaal opnieuw drastisch anders. De 'beleidsgeneratietheorie' wordt daarmee anno 2010 wederom bevestigd.

Als we dergelijke noties uit de praktijk en de theorie op ons laten inwerken, welk toekomstbeeld doemt dan op? Zo te zien stevenen we af op een scenario met – ondanks herindeligen – relatief kleine gemeentelijke organisaties die veel uitbesteden en in beleidsketens nauw samenwerken met maatschappelijke partners en andere overheden.

Het werk concentreert zich meer en meer in kleinschalige teams, die op verschillende wijze worden aangestuurd. In een aantal gevallen (going concern?) kan sprake zijn van 'hard' sturende teamleiders, in andere gevallen (beleidswerk?) is sprake van directe politieke aansturing of van zelfsturende (project)teams. Tussen en boven de teams functioneren idealiter, onder regie van de secretaris, nog slechts 'webbers': geen hiërarchisch leidinggevend, maar 'spinnen in het web' die tot taak hebben om zich intern en extern voor de verbindingen in te zetten. Deze 'webbers' vertegenwoordigen enerzijds het college van Burgemeester en Wethouders en zorgen anderzijds voor toerusting en ondersteuning van de teams.

Directies en managementteams kunnen in dit scenario worden opgeheven: Burgemeester en Wethouders doen voortaan de dagelijkse aansturing van de organisatie. Feitelijk gebeurt dat nu vaak ook al en bij de 'wethouders van buiten' verschuift het politieke accent al meer en meer naar het managerial accent.

Directies en managementteams kunnen worden opgeheven, B&W gaan de dagelijkse aansturing van de organisatie doen – wat nu feitelijk vaak ook al zo is

Uiteindelijk hebben we zo dan toch weer een nieuw organisatieconcept, ook al heeft het geen vaste vorm. Het is meer een soort 'spinnenwebconcept',²⁵ waarin ook maatschappelijke partners en andere overheden kunnen figureren. De invulling verschilt zeer per gemeente en per dossier, afhankelijk van omstandigheden en te maken (rol) keuzes. Dat is het aantrekkelijke ervan: niet een 'boven versus onder' of een 'buiten versus binnen-model', niet piramidaal, niet plat en niet uniform, maar een flexibel, open en politiek gestuurd concept, waarin teams en interacties relevanter zijn dan organisatiegrenzen. En de route daar naar toe is natuurlijk niet die van de zoveelste topdown geplande grootscheepse reorganisatie ineens, maar een werkende weg veranderproces vanuit teams die er al zijn.²⁶

Een irreële toekomstdroom, haaks op onuitroeibare bureaucratiese overlevingsmechanismen? Of een inspirerend ontwikkelscenario, passend bij het nieuwe decennium? Hoe dan ook, wordt vervolgd.

Auteur

Prof. dr. Harrie Aardema is partner bij advies- en managementbureau BMC en bijzonder hoogleraar 'Publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwingen in organisatie en bedrijfsvoering' aan de Open Universiteit Nederland. De auteur dankt Rick Anderson, Mark van Dam, Henk Klaassen, Arno Korsten, Hans van Sadelhoff en Roel Wever voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Noten

- 1 Aanvankelijk werd voor dit 'platte' model ook wel de benaming 'directiemodel' gehanteerd, maar deze benaming is inmiddels weinig onderscheidend meer, omdat in nagenoeg alle gehanteerde modellen – ook in de sectorenmodellen – sprake is van een 'algemeen directeur' en/of een of meer andere directeuren of adjunct-directeuren.
- 2 Harrie Aardema, *Doorwerking van BBI – Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Leusden 2002: 147 e.v. In de grotere gemeenten werd ook wel gesproken van een dienstenmodel of concerndienstenmodel – dat dan weer meer lijkt op het secretariemodel.
- 3 De drie nieuwe overzeese gemeenten Bonaire, Saba en Sint Eustatius nog niet meegerekend. Ook deelgemeenten zijn buiten beschouwing gebleven.
- 4 We spreken van '(organisatie)concept' omdat de gewenste 'papieren' wijze van ordening en sturing niet hoeft samen te vallen met hoe het feitelijke ordenen en sturen gaat.
- 5 Het onderzoek werd uitgevoerd door achttien BMC-onderzoekers, t.w. Jantine Trommelen, Annerieke de Jong, Peter Beumer, Bart Remmen, Antoinette Stegeman, Winnie Valkhof, Linda van der Sanden, Rob Appel, Herman Uffen, Ron Evers, Marten Boels, Alinda Blauw, Anna Lelieveld, Bart Velthoven, Paul Ellerbeck, Sven Meijer, Marlies de Vries en Ella Croonenberg.
- 6 Michiel S. de Vries, 'Developments in Europe: the idea of policy generations', in: *International Review of Administrative Sciences*, 1999, 65: 491 e.v.
- 7 PIOFAH = personeel, informatievoorzieningen, financiën, automatisering, huisvesting.
- 8 Volgens de 'logica van de burger' moest de gemeentelijke organisatie worden ingericht in aansluiting op zogenaamde 'burgerrollen': de burger als 'klant' (frontoffice, dienstverlening), de burger als 'onderdaan' (backoffice, vergunningverlening en handhaving), de burger als 'partner' (centrale beleidsafdeling) en de burger als 'wijkbewoner' (buitenafdeling). Zie o.a. Harrie Aardema & Arno Korsten, *De staat van de gemeente – Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, Den Haag 2005.
- 9 De integrale onderzoeksresultaten – inclusief de volledige lijst van 430 gemeenten, de vragenlijst en de interviewverslagen – zijn beschikbaar bij de auteur. Het ligt in het voornemen om hiervan in een later stadium een uitgebreidere publicatie te maken.
- 10 Bijvoorbeeld een organisatieconcept gebaseerd op 'zelfsturende teams', zoals bij de gemeente Doesburg het geval is. Of de 'netwerkorganisatie' met 'zelfsturende vakgroepen' van de gemeente Voorst. Ook de 100.000+ gemeenten zijn veelal andersoortig.
- 11 Bij de Nederlandse provincies is een vergelijkbare ontwikkeling te zien, zoals BMC-collega Richard Andringa inventariseerde. Van de twaalf provincies beschikken nog slechts drie over een dienstenmodel met een beleidsinhoudelijke ordening. Zes provincies zijn overgestapt op een niet gekanteld afdelingenmodel. Drie provincies zijn overgestapt op wat een gekanteld dienstenmodel zou kunnen worden genoemd. Bij de provincies hebben we geen interviews afgenomen. Zie ook: R.P.L.M. van Lier, *De provinciale organisatie in continue staat van verandering – Waarom veranderen provincies van organisatie-model?* Rotterdam 2007.
- 12 Ook hebben we geen contextvariabelen kunnen opnemen, zoals de politieke stabiliteit en de financiële positie van de gemeente. Deze beïnvloeden het oordeel van de gemeentesecretaris natuurlijk ook.
- 13 Arno F.A. Korsten, *Deugdelijk bestuur*, Heerlen 2010, pag. 42: burger als kiezer 5,4; burger als klant 6,9; burger als onderdaan 5,8; burger als partner 7,0; burger als wijkbewoner 6,5; burger als belastingbetaler 6,1.
- 14 Sommige punten werden evenveel keren genoemd, die hebben we in de lijst van elkaar onderscheiden met een puntkomma.
- 15 Als in vorige noot. We realiseren ons dat het onderscheid tussen verbeterpunten en innovatiepunten niet zeer scherp is, maar deze verkenning levert toch een aardig beeld op van waar gemeenten naar toe bewegen.
- 16 Niet alle gemeentesecretarissen waren genegen om een rapportcijfer te geven.
- 17 MD = management development.
- 18 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij – Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam 2008.
- 19 Zie ook: Harrie Aardema & Arno Korsten, 'Gemeentelijke organisatie-modellen – Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet...', in: Hans Bekke, Kees Breed en Pieter de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur*, Den Haag 2009: 209 e.v.
- 20 Hierover meer in: Harrie Aardema, *Voorbij de hypocritie – Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Alphen aan den Rijn 2010. Lees ook: Nils Brunsson, *The Consequences of Decision-Making*, Oxford 2007.
- 21 De secretaris blijkt wel vaak de initiator te zijn bij de invoering van een nieuw organisatieconcept. Bij de provincies is dat ook zo, in 83 % van de gevallen, aldus Van Lier in zijn genoemd onderzoek.
- 22 Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', in: W.W. Powell & P.J. DiMaggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991: 63 e.v.
- 23 Zie o.a. Harrie Aardema, *Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management*, Den Haag 2005.
- 24 Vgl. 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: 177 e.v.
- 25 Zie ook al – blijkbaar tien jaren te vroeg – Harrie Aardema, *Contextmanagement – Een nieuw bestuurs- en managementconcept*, Den Haag 2000: 118 e.v. (Gezocht: managers die kunnen 'webben').
- 26 Van hoog tot laag, met inbegrip van het college van Burgemeester en Wethouders, dat immers ook een team is. Over de beoogde nieuwe manier van veranderen: Harrie Aardema & Thijs Homan, 'Publieke petrischaaltjes', in: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.), *Meerwaarde van de bestuurskunde – Liber amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*.