

Het directiemodel (II)

Hoever kantelt uw organisatie?

Veel overheidsorganisaties zijn bezig hun sectorenmodel in te ruilen voor een directiemodel. Over dit onderwerp verscheen in het januarinumnummer het eerste van twee bij elkaar horende artikelen. Dat eerste artikel stond vooral stil bij de waartoe-vraag. De conclusie was: waar weinig bereidheid bestaat tot wijziging van eigen gedragsroutines, daar zal het directiemodel weinig verbetering brengen. Vanuit dit besef behandelen we in het navolgende enkele mogelijke structuurkeuzes en denkbare voor- en nadelen daarvan.

Harrie Aardema

Verschillen met het secretariemodel en het sectorenmodel

Wat zijn in essentie de verschillen tussen het directiemodel en het sectorenmodel?¹ We hebben de verschillen tussen drie min of meer volgtijdelijke structuurmodellen schematisch samengevat (toegesplitst op gemeenten) in figuur 1.

Nieuwe tijd, nieuw model

Het schema is een fraaie illustratie van de 'beleidsgeneratietheorie' (De Vries, 1999)²: een slingerbeweging van het secretariemodel van de jaren tachtig, naar een reactie daarop in de vorm van het sectorenmodel van de jaren negentig, en nu weer een reactie op het sectorenmodel in de vorm van een terugkeer naar bepaalde kenmerken van het secretariemodel. Dit is vooral zichtbaar in het bovenste gedeelte van het schema: de mate van koppeling

van beleid en uitvoering, de positionering van de middenfuncties en de positie van de secretaris.

Beleid/uitvoering wel-niet-wel ontkoppeld

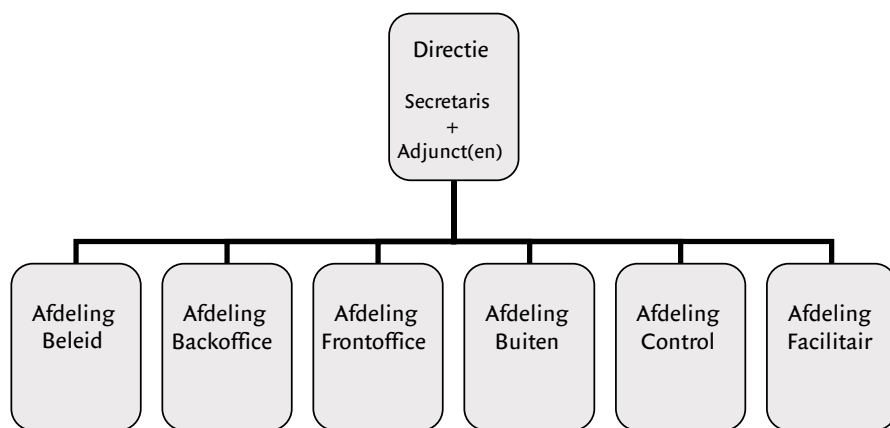
In het secretariemodel bestonden naast de secretarie (beleid) de technische dienst (uitvoering) en eventueel nog andere diensten. In het sectorenmodel moesten in principe op ieder beleidsterrein beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering bij elkaar, om een betere afstemming te bereiken. Maar gebleken is dat dit de integrale samenwerking met andere beleidsterreinen bemoeilijkt. Dit is het verschijnsel van de 'verkokering', dikwijls gepaard gaand met een zwak ontwikkelde beleidsstrategische dimensie op concernniveau, een tekortschietende beleidsstrategische ondersteuning naar politiek en bestuur en een markerend projectmanagement. Daarom is de trend nu weer om de samenwerking naar werkprocessen te organiseren. Oftewel: alle beleidsprocessen beleidsterreinoverstijgend bij elkaar en eveneens alle uitvoeringsprocessen beleidsterreinoverstijgend bij elkaar.

Middelen wel-niet-wel centraal

Iets soortgelijks is het geval met de positionering van de middenfuncties. In het secretariemodel was de afdeling financiën doorgaans een machtig centraal bolwerk. Dat veranderde in het sectorenmodel. De integrale lijnmanagers werden niet alleen verantwoordelijk gesteld voor de productie van hun eenheid, maar ook voor de inzet van de daarvoor benodigde PIOFAH-functies.³ Langzamerhand laat de praktijk zien dat dit niet altijd even efficiënt is, zeker niet in kleinere organisaties. Problemen met vervanging, onderhandeling over middelenverdeling enzovoort. De trend is nu om de middelen meer centraal of althans meer gemeenschappelijk te organiseren. Integrale managers hoeven 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 ('control'), anderzijds alle beheersmatige en administratieve ondersteuning bij elkaar ('facilitair').

Secretariemodel	Sectorenmodel	Directiemodel
Jaren tachtig 20e eeuw	Jaren negentig 20e eeuw	Eerste decennium 21e eeuw
Scheiding beleid en uitvoering	Beleid en uitvoering samengebracht	Wel/niet scheiding beleid en uitvoering
Middelenfuncties centraal (PIOFAH, niet in de lijn)	Middelenfuncties decentraal (in de lijn, integrale managers)	Middelenfuncties centraal (control/facilitair)
Secretaris de baas van secretarie en van MT	Secretaris primus inter pares	Secretaris de baas, hulp van adjunct(en)
Advies op advies	Piramidaal	Platter, outsourcing
Concurreren	Onderhandelen	Samenwerken?

Figuur 1. De verschillen tussen de diverse modellen.



Figuur 2. Het gekantelde model.

Secretaris wel-niet-wel de baas

Verder heeft de slingerbeweging betrekking op de positie van de gemeentesecretaris. In de jaren tachtig gewoon de baas van de secretarie (die overigens wel 'last' had van de directeur van de technische dienst), in de jaren negentig vaak meer een soort technisch voorzitter van de integrale managers, nu meestal 'algemeen directeur' en dus weer echt de baas, veelal bijgestaan door een of meer directeuren of adjunct-directeuren.⁴ Deze ontwikkeling is de reactie op het 'zwevend' (integraal?) sectormanagement zoals dat vaak in het sectorenmodel kan worden waargenomen: sectorhoofden die heel druk zijn maar toch eigenlijk niet goed weten wat ze moeten doen, omdat de politiek de dienst uitmaakt en het werk in de afdelingen gebeurt. In het wekelijkse MT heeft men elkaar soms weinig te zeggen, daar gaat het vaak over randvoorwaardelijke aangelegenheden. Soms is onduidelijk wie nu eigenlijk integraal manager is: de afdelingshoofden of de sectorhoofden (bijvoorbeeld omdat ze vinden dat de afdelingshoofden het nog niet zo goed kunnen)?

Sectorlaag eruit, grotere afdelingen, echte managers

Tot zover bevestigt het weergegeven schema de gedachte van de slingerbeweging, maar dat lijkt met de onderste twee rijen van het schema in mindere mate het geval. De tijden zijn blijkbaar toch ook wel veranderd. De met het directiemodel veelal voorgestane verplating en afslanking van de organisatie lijken niet alleen af te rekenen met de piramidale structuur van het sectorenmodel, maar door de procesinsteek ook met de adviesop-adviesituatie van het secretariemodel. Meest in het oog springende kenmerk van het directiemodel is dat de sectorhoofdenlaag wordt geschrapt. Ook wil men meestal iets doen aan de interne versnippering, bestaande uit veel relatief kleine afdelingen met allemaal een eigen – primair inhoudelijk georiënteerd – afdelingshoofd, met daaronder soms ook nog weer bureaus met eigen bureauhoofden en/of teamleiders. Men streeft naar indikking tot een kleiner aantal grotere afdelingen, waarop dan echte (proces- en people)managers kunnen worden gezet. Uitvoerend werk wordt als het even kan uitbesteed of verzelfstandigd, dan wel ondergebracht in samenwerkingsconstructies ('shared services').

Samenwerking, intern en extern

De samenwerkingsambitie zowel binnen als buiten de overheidsorganisatie lijkt een nieuwe, eigentijdse dimensie. Hiermee wordt zowel afstand genomen van de onderhandelcultuur uit het sectorenmodel als van de concurrentieachtige verhoudingen uit de tijd van het secretariemodel. Intern wil men iets doen aan lange lijnen en stroperige communicatie. Daarbij gaat het niet alleen om moeizame horizontale communicatie als gevolg van de verkokering, maar ook om de moeizame verticale communicatie als gevolg van de vele hiërarchische lagen en verantwoordingsrelaties. Men realiseert zich dat men de laatste jaren vaak wel een met veel instrumenten opgetuigd zakelijk ogend planning- en controlinstrumentarium heeft

gekregen, waaraan iedereen loyaal – zij het enigszins minimaal – medewerking verleent, maar dat de cultuur daarvan losstaat: informeel en collegiaal, maar daardoor juist minder zakelijk, niet confronterend en te weinig extern gericht. Extern zijn de ogen niet alleen gericht op 'shared services', bijvoorbeeld met naburige gemeenten, maar ook op ketens en netwerken, dwars door organisatiegrenzen en overheidslagen heen, zowel met publieke als met maatschappelijke samenwerkingspartners.

Het gekantelde directiemodel

Als de meest vergaande vorm van het directiemodel kan de volledig gekantelde variant worden beschouwd. Dit betekent dat niet alleen de sectorhoofdenlaag wordt geschrapt, maar ook dat de in het sectorenmodel gebruikelijke indeling naar beleidsterreinen (ruimte, inwoners, middelen) volledig wordt losgelaten. De verticale kokers worden vervangen door horizontale werkprocessen. Deze vergaande ingreep wordt doorgaans gerechtvaardigd met een verwijzing naar de zogenaamde 'logica van de burger' (zie figuur 2 in het artikel van vorige maand). De veronderstelde rollen van 'de burger' en 'de overheid' worden als uitgangspunt genomen voor de indeling van de ambtelijke organisatie.

Volgens de logica van de burger is de gemeente geen doel op zich. De gemeente ontleent haar bestaansrecht aan haar toegevoegde waarde in de maatschappelijke omgeving. Daarbij gaat het niet alleen om de burger als klant, maar wordt onderkend dat burgers in verschillende andere rollen met de overheid interacteren: kiezer, partner, gebruiker, onderdaan. Met elk van deze rollen correspondeert een bijpassende rol van de overheid. De gedachte is dat met elk van de overheidsrollen een werkproces correspondeert. Dat kan er in organigram uitzien als weergegeven in figuur 2.

Op papier biedt dit gekantelde model – uiteraard kunnen hier, afhankelijk van de schaalgrootte ook meer of minder afdelingen mee gemoeid zijn – boeiende voordelen. Laten we ze eens langslopen, maar daarbij ook meteen enkele nuanceringen en valkuilen aangeven.

Burgergerichte werkprocessen?

De ordening is gebaseerd op wat wel wordt genoemd 'externe vraagpatronen'. De veronderstelling is dat dit bijdraagt aan herstel van het vertrouwen van de burgers in de overheid. Basiswerkprocessen voltrekken zich in de werklijnen backoffice-frontoffice. Daarnaast worden ook de overige werkzaamheden procesmatiger en projectmatiger (beleidsterrein- en discipline-overstijgend) ingestoken. Dit kan de externe en interne samenwerking bevorderen.

Zal hiermee nu de in het artikel van vorige maand gesignaleerde kloof tussen beleid en uitvoering uit de wereld zijn? Valkuil is de ingewikkeldheid van de procesinrichting en de daarmee samenhangende paradoxale verleiding om heel erg met elkaar bezig te zijn. De paradox is dat dit dan juist ten koste kan gaan van de kwaliteit van de directe burgercontacten, waaronder de brief-, mail- en telefoonbeantwoording, directe contacten, alsook de gang van zaken aan het loket en via de website (= de in het vorige artikel genoemde 'performance paradox').

Minder leidinggevendend?

In beginsel is in het geschetste model naast de directiefunctie(s) te volstaan met zes leidinggevendend (geldt voor alle varianten van het directiemodel). Zo kan een klein en slagvaardig managementteam ontstaan. Valkuil is dat dit wel op papier zo is, maar niet altijd in de praktijk.

In de eerste plaats bestaat de kans dat ter uitvoering van de raadsprogramma's in de duale begroting, alsmede ter uitvoering van allerlei interne programma's (verbetering bedrijfsvoering en dergelijke) afzonderlijke programmamanagers worden aangewezen. Deze managers geven ook leiding, hoewel dat vaak niet hiërarchisch is ingebed.

In de tweede plaats bestaat de kans dat onder het afdelingshoofd niveau spontaan een nieuwe hiërarchische laag ontstaat: die van de teamleiders, senioren, coördinatoren of hoe ze ook mogen heten. De 'span of control' van het afdelingshoofd blijft nogal eens te groot te zijn om met alle medewerkers persoonlijk beoordelings-, functionerings- en voortgangsgesprekken te kunnen voeren. De medewerkers van hun kant vinden dat ook onzin, want 'dat afdelingshoofd weet helemaal niet wat ik doe'. Zo kan het dus zijn dat niet alleen de voormalige sectorhoofden maar ook de afdelingshoofden komen te 'zweven', terwijl er per saldo nog veel meer leidinggevendend zijn dan in het sectorenmodel. In plaats van een MT van vier of vijf mensen is er nu een MT (of iets dergelijks) van soms wel zes tot tien mensen.

Geen verkokering meer?

Integraal werken lijkt in het gekantelde model beter gewaarborgd. De burger krijgt nu bijvoorbeeld geen afzonderlijke brieven meer van zowel bouw- en woningtoezicht als milieu. Ook het beleidsstrategische, programmatische en projectmatige werken lijkt beter gewaarborgd. Geen onderhandelingen meer over het losweken van steeds dezelfde beste mensen uit het uitvoerende werk. Via directie en beleidsafdeling heeft het hoogwaardige beleidswerk een erkende status gekregen. Dit is gunstig voor de uitvoering van de beleidsprogramma's in de duale begroting.

Aan de andere kant ook hier een paar vragen en kanttekeningen. Hoe communiceert een horizontale organisatie met een verticale politiek-bestuurlijke dimensie? In hoeverre is het mogelijk en nodig dat de portefeuilleverdeling binnen het college verandert? In hoeverre maakt de gemeenteraad de slag van verticaal stuk-



Op papier telt het directiemodel minder leidinggevendend, maar in de praktijk is dat niet altijd het geval.

ken lezen naar horizontaal de boer op en het organiseren van marktplaatsen voor burgers?

En kunnen horizontale afdelingen niet ook ontaarden in kokers? Verder zijn beleid en uitvoering weliswaar uit elkaar getrokken, maar zij hebben elkaar wel steeds nodig. Het lijkt niet altijd voor de hand te liggen om het op beheer en uitvoering gerichte (werkprocesgebonden) beleid deel te laten uitmaken van de strategische beleidseenheid.

Intern gericht werk logischer geordend?

De versterking van de concerncontroldimensie oogt aantrekkelijk: integrale afstemming van de voor iedereen geldende spelregels binnen de organisatie. Geen eilandjes financiën, P&O en I&A meer. Of juist toch? Bijvoorbeeld omdat het bij elkaar stoppen in één afdeling niet garandeert dat dit in de praktijk geen eilandjes zullen zijn. Wat hebben deze disciplines eigenlijk gemeenschappelijk? En als de concerncontroller tegelijk hoofd van de afdeling control is, is hij dan niet vooral bezig met leidinggeven, waardoor zijn rol als onafhankelijk geweten van de organisatie in het gedrang komt? En hoe zit het met het in het vorige artikel gesignaleerde probleem van de systeemafhankelijkheid? Zal die nu verminderen of juist nog groter worden?

De versterking van de facilitaire efficiency oogt ook aantrekkelijk. Schaal- en inkoopvoordelen door één regie op alle intern ondersteunende werkzaamheden in de vorm van één facilitaire afdeling of één facilitair bedrijf, al dan niet samen met andere organisaties. Maar ook hier de veelvormigheid van het werk dat hieronder valt. Hoe al deze kikkers in de kruiwagen te houden? En niet altijd is de scheiding tussen beleid en beheer praktisch mogelijk. Kleine gemeenten kunnen bijvoorbeeld hun P&O-functionaris niet opsplitsen in een controldeel en een facilitair deel.

Het niet-gekanfelde directiemodel en mogelijke tussenvarianten

Tegenover het gekanfelde directiemodel staat het niet-gekanfelde directiemodel. Het organigram ziet er hetzelfde uit, maar in plaats van afdelingen voor beleid, backoffice en frontoffice zien we al dan niet ingedikte afdelingen voor ruimtelijke zaken, inwonerszaken, financiën enzovoort. Voor sommige organisaties kan dit heel passend zijn, bijvoorbeeld omdat desbetreffende afdelingen in de bestaande situatie goed functioneren. Waarom moeilijk doen als het ook makkelijk kan?

Toch zit hier vaak ook een addertje onder het gras. Op papier heeft men een andere structuur, maar feitelijk kan sprake zijn van een 'verkapt sectorenmodel'.

Soms blijven de sectorhoofden namelijk gewoon functioneren zoals ze altijd al deden, alleen maken ze nu deel uit van de directie en heten ze directeur of adjunct-directeur. Onderling hebben ze dan de afdelingen weer verdeeld. De afdelingen worden nog steeds op de gebruikelijke hiërarchische wijze aangestuurd. Het is dan natuurlijk twijfelachtig of de ondervonden nadelen van het sectorenmodel zullen verdwijnen. Voordeel van dit niet-gekanfelde model is dat het zo weinig ingrijpend is, dat de kwaliteit van de dienstverlening er niet zozeer onder hoeft te lijden. Wat dat betreft geldt: baat het niet, het schaadt ook niet. De verandering is cosmetisch als die niet samengaat met een andere leiderschapstijl. Want dan blijven de meeste functionarissen min of meer op dezelfde manier doorwerken.

Tussen het ene uiterste van het gekanfelde directiemodel en het andere uiterste van het niet-gekanfelde directiemodel ontstaan in de praktijk tal van tussenvarianten. Waar men van oordeel is dat de eigen cultuur nog niet rijp is voor volledige kanteling maar dat wel wil, daar kan men er bijvoorbeeld voor kiezen wel de frontoffice maar (voorlopig?) niet de backoffice te kantelen. Een halve kanteling dus. Soms ontstaat een tussenconstructie in de vorm van een 'midoffice'.

Daarnaast is het mogelijk om een tussenvariant in procesmatige zin te kiezen. Bijvoorbeeld de verticale structuur voorlopig handhaven, maar toch in principe kiezen voor een gekanfelde model, dat dan pas over een jaar of over twee jaren wordt ingevoerd. In de tussentijd kan dan in projectgroepen onder leiding van kwartiermakers/beoogd leidinggevend worden toegewerkt naar de nieuwe situatie. Uit veranderkundig oogpunt is deze ontwikkelvariant een aantrekkelijke optie. Betrokkenen kunnen geleidelijk vanuit hun eigen werk- en probleembeleving een substantiële bijdrage leveren aan de invulling en uitwerking van het model. Zo ontstaan gunstige voorwaarden voor een balans tussen topdown en bottom-up en voor de gewenste cultuur- en gedragsverandering.

Niet te streng in de leer

Dit artikel reikt geen standaardrecepten aan. Tal van vragen worden opgeroepen. Allerlei vragen blijven onbeantwoord. Dat

kan niet anders. Iedere organisatie verschilt. Iedere organisatie doet er verstandig aan argumenten te wegen en oplossingen te kiezen die horen bij de eigen context: de beschikbare mensen, omstandigheden en ambities. Dat geldt ook voor de dreiging van een nieuwe hiërarchische laag binnen de afdelingen. Misschien moet u ook op dit punt niet met één omvattende norm willen werken. Voor de buitendienst zijn andere vormen van aansturing nodig dan voor de beleidsprofessionals. Hoe erg is het dat in de ene afdeling de beoordelingsgesprekken wel en in de andere niet door het afdelingshoofd naar teamleiders zijn gedelegeerd? Of kan hier of daar de figuur van een plaatsvervangend afdelingshoofd soelaas bieden? Geconcludeerd kan worden dat 'het' directiemodel niet bestaat. Onder deze benaming gaat een breed spectrum aan verschillende invullingen schuil. Dat is maar goed ook. Beter een op maat gesneden praktische oplossing dan een niet-passend keurslijf.

Het is verstandig om niet te streng in de leer te zijn. Het helpt bijvoorbeeld niet als u afkondigt dat uw afdelingshoofden geen meewerkend voorman meer mogen zijn en dat zij moeten bewijzen dat ze voortaan procesmanager en people manager zijn. Niet alleen de persoonlijke competenties verschillen, ook de noodzaak hiertoe is per afdeling zeer verschillend. Natuurlijk behoort een leidinggevende niet zelf het beste jongetje van de klas te willen zijn en die eer aan zijn beste medewerkers en potentials kunnen laten. Maar sommige maatschappelijke partners hebben behoefte aan gesprekspartners op niveau die verstand van zaken hebben. Vroeger waren dat de vakinhoudelijk geprogrammeerde managers, nu moet daarvoor (en soms vergeefs) diep in de organisatie gezocht worden. Het spreekt vanzelf dat dit het vertrouwen van de burger niet ten goede komt.

Prof. dr. H. Aardema is senioradviseur bij BMC (Bestuur & Management Consultants) en bijzonder hoogleraar publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwingen in organisatie en bedrijfsvoering, aan de Open Universiteit Nederland. Hij dankt zijn collega mr. H. Haan voor diens commentaar op het concept van dit artikel.

Noten

1. Waarbij soms andere benamingen worden gebruikt. In grotere organisaties heet een sectorenmodel vaak 'dienstenmodel' of 'concern-dienstenmodel'. Een directiemodel wordt ook vaak 'afdelingenmodel' genoemd.
2. De beleidsgeneratietheorie kan ook 'de wet van behoud van onevenwichtigheid' worden genoemd. In elke periode proberen mensen tekortkomingen uit de voorgaande periode te compenseren. Omdat ze vooral daarop gericht zijn, doen ze dat met enige overdrijving, waardoor weer andere tekortkomingen ontstaan. En deze tekortkomingen worden in de volgende periode weer gecompenseerd. Enzovoort.
3. Voor de minder ingewijde lezer: PIOFAH-functies = middelenfuncties: personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting.
4. Boeiend is overigens alweer de vraag hoe dat straks zal gaan in relatie tot de gekozen burgemeester, maar dat is een ander verhaal.

Literatuur

- Harrie Aardema, *Verbindend leiderschap. Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid*, Elsevier Overheid 2004.
- M.S. de Vries, 'Het idee van beleidsgeneraties', in: *Beleidswetenschap*, nr. 3, 1999, p. 207 e.v.