

Dynamiek en stabiliteit

Gemeentelijke antwoorden op veranderende omgevingsinvloeden

Auteurs: Marcel Grote & René Ijpelaar

Februari 1989

Paper

Katholieke Universiteit Nijmegen

Vakgroep Bestuur en Beleidswetenschappen.

§1 Inleiding

Tal van gemeenten zijn op dit moment opnieuw verwickeld in grootschalige reorganisaties. In het algemeen zijn, er twee motieven daarvoor te onderkennen:

- a) er is een breed gedeelde onvrede over de afstemming, tussen de gemeentelijke organisatieonderdelen onderling en de afstemming op de gemeentelijke markt;
- b) het politieke primaat moet worden verstevigd in de gekozen gemeentelijke organisatiestructuur. Dit betekent het voorzien in een grotere politieke sturing ¹.

In dit artikel zullen we een aantal mogelijke oplossingen voor bovenstaande kernproblemen de revue laten passeren en binnen het theoretisch kader van Mintzberg's divisiemodel plaatsen. Maar voordat we dat gaan doen, beschrijven we de uitgangssituatie.

§2 Het gemeentelijk apparaat is een bureaucratie

Elk gemeentelijk apparaat is een bureaucratie. Deze is gericht op een werkuitvoering via gestandaardiseerde procedures. De procedures zorgen er voor dat ondanks verschillende omstandigheden- de burgers van het gemeentelijk apparaat steeds hetzelfde product krijgen voorgeschoteld. De voordelen van een "bureaucratie" zijn evident: stabiliteit en bescherming tegen willekeur. Elke overheidsorganisatie kent daarmee bureaucratistische eigenschappen ².

Formalisering is het codewoord van de bureaucratie; het handelen van dit type organisatie wordt in regels en allerlei procedures vastgelegd. Dit vormt tegelijk ook een groot probleem: al gauw wordt er teveel vastgetimmerd. Door de formalisering reageert het apparaat namelijk erg traag op omge-

¹ Zie hiervoor: P.C. 't Hart e.a., *De lerende overheid*, in: *Beleid en Maatschappij* 15(1988)2{april}, blz. 97-97 + J. den Hollander en van Pinxteren, *Sturen op afstand in overheidsorganisaties* in: 7(1988)8(1-9), blz. 211- 213 + J. den Hollander, *Coördinatie bij gemeente en provincies*, in: *Bestuur* 7(1988)3(maart), blz. 68-71 en tenslotte Marcel Metze, *De grote reorganisatie*, in: *Intermediair*, 24(1988)6(24 februari), blz. 43-79.

² Zie drs. R.H.P.W.Kottman, *Veranderingen in de gemeenteorganisatie (I)*, Financieel Overheidsbeheer, 1979, nr.4, blz. 56.

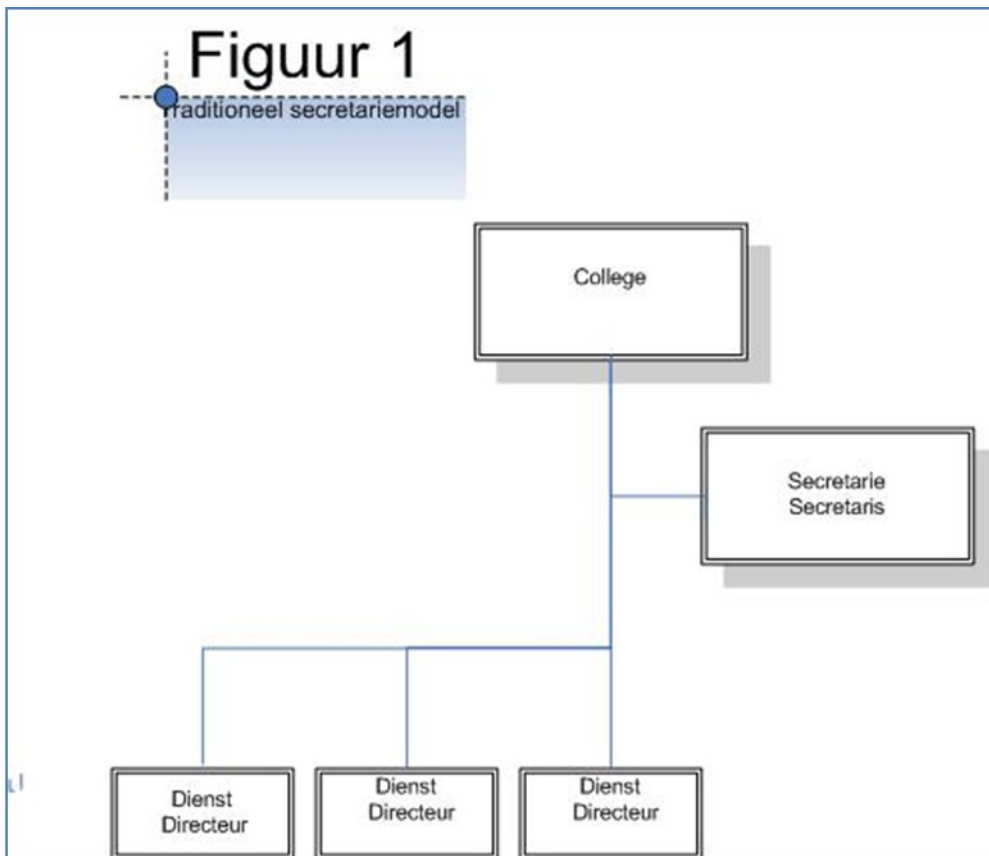
vingsinvloeden. Daarbij komt dat de huidige gemeentelijke omgeving zo snel verandert, dat het haast onmogelijk is de gemeentelijke productie strikt bureaucratisch te laten verlopen. Tenminste zonder de burgers op te zadelen met minder gewenste producten. Er wordt dan ook naarstig gezocht naar een versoepeling van het bureaucratische keurslijf, dat èn de bestuurbaarheid doet nemen èn de stabiliteit in de dienstverlening èn de bescherming van de burger tegen willekeur handhaaft.

In de volgende paragraaf zullen we de uitgangssituatie beschrijven. En in de laatste paragrafen nemen we een drietal structurele oplossingen onder de loep.

§3 Coördinatie binnen het traditionele model

De uitvalsbasis van elke gemeentelijke reorganisatie is het traditionele model. Het model staat in de literatuur ook wel bekend als het "secretarie-diensten" model. De gemeentesecretaris treedt er in op als de 1^e adviseur van het gemeentebestuur en coördineert tevens de beleidsontwikkeling.

Deze bestuursondersteunende taken zijn uitgegroeid tot een uitgebreid takenpakket dat niet meer door één individuele ambtenaar uitgevoerd kan worden. De uitbreiding van het takenpakket van de secretarie, ging gepaard met de neiging zich verregaand te bemoeien met het werk van de takken van dienst. In feite creëert de secretaris een flessenhals in de gemeentelijke organisatiestructuur; de secretarie filtert de informatie vanuit de diensten naar het college toe. Dit is hieronder in beeld gebracht:



In gemeenten met een erg sterke secretarie kan dit zelfs het karakter aannemen van een strakke controle op het functioneren van de diensten. De diensten op hun beurt trachten uiteraard aan deze greep te ontkomen door directe lijnen te leggen met de desbetreffende portefeuillehouder ³.

Het gevolg hiervan laat zich raden: een onduidelijke taak- en bevoegdhedenafbakening tussen secretarie en diensten, wat leidt tot competentiegeschillen, lacunes en doublures, klantvriendelijkheid, besluiteloosheid en apathie.

Het coördinatiemechanisme dat de secretarie hanteert kunnen we -analoog met Mintzberg- omschrijven als "standardization of work processes". De gemeentesecretarie ziet er streng op toe dat de diensten hun werk wel goed doen. Goed in de zin van volgens de daarvoor bestemde procedures. Wanneer de neuzen van de diensten niet in de goede richting staan, zorgt de secretarie er alsnog voor dat zulks gebeurt. En mocht ze daar niet in slagen, dan worden

³ Een ander in de lijn gebruikte mechanisme is dat van de directe supervisie: de medewerkers voeren uit wat er vanuit hogerhand wordt meegedeeld. Dit coördinatiemechanisme vindt zijn toepassing vooral bij de diensten, die een lage scholingsgraad van hun personeel kennen. De medewerkers kennen op deze manier dus nauwelijks eigen beleidsruimte.

er horizontale overlegverbanden tussen de diensten ingesteld, om de gaten in de coördinatie te dichten als een soort lappendeken. Dit vergadercircuit behoedt de gemeenteorganisatie voor volledige stagnatie. Maar tegelijkertijd bekort het de effectieve werktijd van veel gemeenteambtenaren ⁴.

Mintzberg wijst er op dat een gemeenschappelijk genoten opleiding een belangrijke basis kan vormen voor de coördinatie binnen een organisatie. Hij geeft dit specifieke mechanisme de naam "standardization of skills" mee. Mensen met dezelfde opleiding begrijpen elkaar eerder doordat ze o.a. een gemeenschappelijk jargon bezitten en in eerste instantie naar hetzelfde type oplossingen voor problemen zullen gaan zoeken. Dit geldt ook voor de gemeentelijke diensten. De meeste diensten kennen hun eigen "bedrijfs-cultuur"; elke dienst heeft daarmee een eigen manier om met coördinatievraagstukken om te gaan. Zo draagt het werk van sommige diensten een sterk uitvoerend karakter. We denken hierbij aan de Gemeentereinigingsdienst en de Nutsbedrijven. Daarentegen zijn andere diensten juist weer topzwaar van de "gestudeerde" professionals. Neem diensten als Volkshuisvesting en Stadsontwikkeling. En de Sociale Dienst op haar beurt wordt behoorlijk beïnvloedt door haar rechtstreekse contacten met de buitenwereld.

Uiteraard kan er ook op de secretarie sprake zijn van "standardization of skills" als coördinatiemechanisme. Voor de diensten functioneert de secretarie echter als het bureaucratische blok bij uitstek ⁵.

Samengevat: het traditionele model wordt gekenmerkt door een ambtelijke dubbelstructuur. Letterlijk elke afdeling bij een dienst kent zijn tegenhanger op de gemeentelijke secretarie. Er kan dan ook wel worden gesproken van een advies-op-advies structuur of een doorschuifstelsel. Het is duidelijk dat dit soort praktijken niet te combineren zijn met het scala van veranderingen die uit de samenleving op de gemeenten afkomen.

⁴ Zie Theo van der Krogt, *Procesbeheersing en de botsing der culturen*, in: *Bestuur*, 1986, nr,8, blz. 244 + Marcel Metze, *De grote reorganisatie*, in: *Intermediair*, 24(1988)6(24 februari), blz. 45.

⁵ Zie voor deze opvatting: drs. R.H.P.W. Kottman, *Veranderingen in de gemeente-organisatie (1)*, in: *Financieel Overheidsbeheer*, 1979, nr. 4, blz. 58. Tevens lezenswaardig in dit verband is: VNG, *Rondom de gemeentesecretaris (VNG-rapportage)*, Den Haag, 1980, blz. 29.

§4 Het sectormodel biedt een oplossing

Een van de meest gehanteerde oplossingen voor de problemen, die we hiervoor uit de doeken hebben gedaan is het sectormodel van Bekke. Dit model wordt ook wel het open-systeem model genoemd.

Aan dit model ligt de open systeem benadering ten grondslag. Deze benadering geeft een specifieke interpretatie aan het functioneren van organisaties. De gemeente wordt namelijk niet opgevat als een in zichzelf gekeerd en op zichzelf staand werkverband. Nee, de gemeente is veeleer een entiteit welke betrokken is bij -en gevormd wordt door- de maatschappij. De wensen en verlangens van de burgerij worden door het gemeentelijk apparaat gesluist en omgezet in beleid. De gemeente en haar omgeving zijn onafscheidelijk met elkaar verbonden; tussen beiden bestaat een voortdurende wisselwerking.

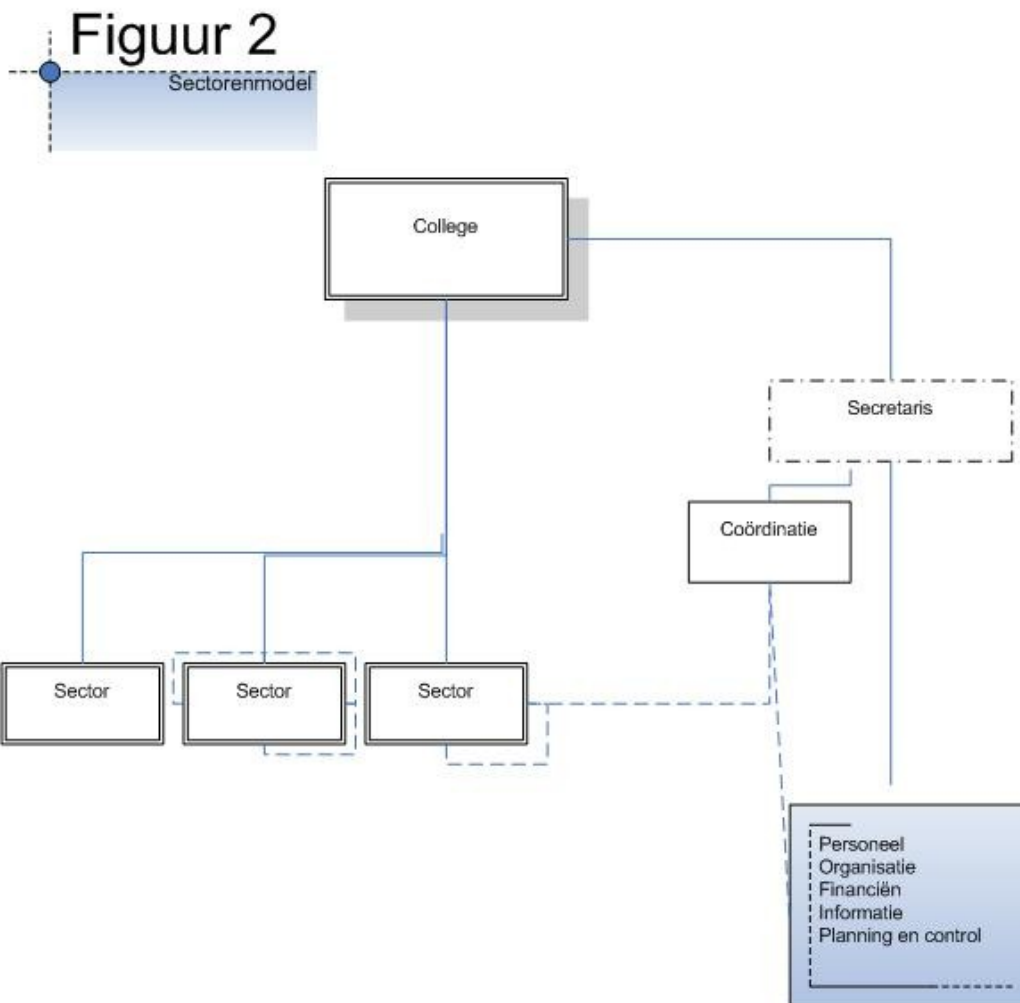
Deze benadering staat haaks op de sterk bureaucratische trekken, die het ambtelijk apparaat vertoont. Een bureaucratie is juist gericht op het uitsluiten van omgevingsinvloeden. De activiteiten van deze organisatievorm -zoals we hebben gezien in de 2^e paragraaf- zijn duidelijk procedureel ingericht. Het ligt dan ook voor de hand, dat een "sectorale" organisatieverandering erg diep ingrijpt op het wel en wee van het apparaat.

Er worden in het model Bekke een aantal sectoren gedefinieerd, naar "gebieden van overheidszorg". Het zijn deze sectoren, die samen de hoofdonderdelen vormen van de verbeterde organisatiestructuur. Binnen deze sectoren blijven de diensten in een nieuw jasje bestaan. De oude diensten worden aangevuld met secretariëpersoneel dat al met de beleidsontwikkeling op hetzelfde gebied van overheidszorg bezig was. Beleidsontwikkeling en -uitvoering worden geïntegreerd binnen de sector. Dat impliceert dat er tussen de diensten over en weer wordt geschoven met takenpakketten, zodat de sectoren, de diensten nieuwe stijl, zoveel autonoom mogelijk beleid kunnen ontwikkelen en uitvoeren. De organisatiemiddelen personeel, financiën en informatie worden over de sectoren verdeeld.

Met de indeling van het apparaat in sectoren wordt het mogelijk maatschappelijk samenhangende beleidskwesties ook integraal te behandelen. Het is daarom zaak bij het ontwerp van de sectorale structuur er voor te zorgen dat de sectoren zoveel mogelijk beleid zelfstandig kunnen afhandelen.

Sectoroverschrijdende zaken worden -voor zover ze voorkomen- behandeld in het managementteam. Het sectormodel heeft dus grote gevolgen voor de coördinatie in de gemeenteorganisatie. Vooral de secretarie boet aan macht in.

De residutaak, die de secretarie na de organisatieverandering overhoudt is die van ondersteunende staf voor B&W ⁶.



Met betrekking tot de coördinatiemechanismen kunnen we constateren dat "standardization of work processes" en "standardization of skills" van de professionals weinig levenskansen overhouden. Het eerste mechanisme komt omdat de secretarie haar brugfunctie en taak als centrale coördinator kwijt is geraakt immers onder hevig vuur liggen. En het tweede mechanisme komt onder sterke druk vanwege het feit dat de professionals uit de secretarie in de nieuwe situatie moeten gaan samenwerken in multidisciplinaire teams.

Het grote voordeel van het gebruikte model komt nu snaar voren. De twee elkaar beconcurrerende coördinatiemechanismen in de traditionele organisatie is men kwijt. De leemte die rest, wordt opgevuld met een delegatie van taken en bevoegdheden welke sterk doen denken aan de -in het bedrijfsleven

⁶ Zie A.J.G.M. Bekke, *Het ambtelijk apparaat*, in: W. Derksen & A.F.A. Korsten, *Lokaal Bestuur in Nederland*, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1985, blz. 138.

gebruikelijke- divisie organisatie. Er is in de nieuwe organisatievorm meer zicht op wie waarvoor eigenlijk verantwoordelijk is. Verder wordt het voor de organisatie mogelijk om zich te identificeren met hun product. In het oude bestel werd dit juist ontmoedigd door het procedurele karakter van de werkprocessen.

In het sectormodel houdt de raad zich bezig met het aanscherpen van de beleidskaders. Het college bestuurt de organisatie op hoofdlijnen. Het College van B&W heeft daarbij de opdracht ambtenaren terug te fluiten wanneer er afgeweken wordt van de politieke prioriteitsstelling en/of de randvoorwaarden overschreden dreigen te worden. De individuele wethouders zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor hun portefeuille. De collegiale verantwoordelijkheid blijft echter onaangetast. De desbetreffende onderdelen van het ambtelijk apparaat kunnen via de prestatiegegevens worden aangesproken op de kwaliteit van hun producten.

Bekke's sectormodel geeft op deze manier alle ruimte voor zelfbeheer en contractmanagement. De afstemming vertoont een grote gelijkenis met Mintzberg's "standardization of output"; dit coördinatiemechanisme is gebruikelijk in de divisie organisatie.

§5 Het divisiemodel van Henry Mintzberg

Nu wordt het tijd om stil te staan bij de divisieorganisatie. Mintzberg stelt dat er in een divisie organisatie twee afzonderlijke componenten zijn te onderscheiden:

- 1) De eerste wordt gevormd door de concernleiding.
- 2) De daaronder ressorterende divisies zijn het tweede deel.

De mate van zelfstandigheid van een divisie is behoorlijk groot. Zo groot zelfs dat een divisie een zelfstandig strategisch beleid kan voeren ten aanzien van haar specifieke product markt combinatie. zelfstandigheid garandeert dat er snel en flexibel gereageerd kan worden op marktfluctuaties.

Voordelen van de divisionele organisatiestructuur zijn:

- de beperkte informatiestromen tussen concernleiding en divisie;
- het autonome karakter van de divisie waardoor ze alert kan reageren op veranderde "marktomstandigheden";
- de "plattere" configuratie;

Mogelijke nadelen van de divisievorm zijn dat divisies t  zelfstandig kunnen worden, dat men teveel uiteenlopende producten gaat produceren en tenslotte dat de vereiste managementcapaciteiten bij zowel de concern- als de divisieleiding die de divisiestructuur vereist, niet aanwezig zijn. Het divisie-management moet kunnen omgaan met de aan haar gedelegeerde beleidsvrijheid. De concernleiding moet op haar beurt in staat zijn te delegeren; een van de meest kritische managementkwaliteiten ⁷.

De divisie organisatie zoals door Mintzberg beschreven, laat frappante overeenkomsten met het sectormodel van Bekke zien:

- sectoren en divisie zijn samengesteld op basis van marktsegmenten;
- er is een organisatorische scheiding aangebracht tussen de organisatietop en het uitvoerende deel (vergelijk: concernleiding, divisie met het College – ambtelijk apparaat);
- de organisatietop stelt de prioriteiten en randvoorwaarden vast en laat de divisies de vrijheid deze naar eigen inzicht uit te voeren. Daarmee worden de gestelde eisen aan het management hoger;
- de zelfstandigheid en autonomie van de divisies nemen toe. De configuratie van de organisatie wordt  n platter  n breder;
- er wordt een einde gemaakt aan het woud van horizontale overleg- en projectgroepen tussen de organisatie onderdelen van de lijn;

In het divisiemodel kan de coördinatie binnen de divisies verschillende vormen aannemen. Tenminste zolang de afzet van de producten maar conform de gemaakte afspraken met de concernleiding is. De concerntop beheerst de divisies door te kijken naar hun outputgegevens, zoals het kostenniveau, reclamebudget, afzetgegevens en andere bedrijfsresultaten. Op basis van deze kengetallen wordt er tussen de concern- en divisietop onderhandeld over de beschikbare budget- en personeelsruimte in vergelijking tot de gewenste bedrijfsresultaten. De uitkomsten hiervan worden vastgelegd in jaarplannen⁸. Deze vorm van coördinatie, krijgt van Mintzberg het predikaat "standardization of output" mee.

⁷ Zie hiervoor: Paul Frissen & Walter Ligthart, Henry Mintzberg en de veranderende overheidsorganisatie, in: *Bestuur*, 7(1988)2(februari), blz. 31

⁸ Zie hiervoor: G.H. Ingenhoes, *Gemeentelijke informatie in ontwikkelingsperspectief*, in: A.J. Ham, J. Chr. 'Jan Dalen en R. de Vries (red.), *Gemeente organisatie- trends en toekomst*, Stenfert Kroese b.v., Leiden/Antwerpen, 1985 , blz. 80-92.

§6 Het departementaal model

Bij de grote gemeenten is ook het zogenaamde departementale model in zwang geraakt. Genoemd model staat in de bestuurskundige literatuur ook wel bekend onder de naam "functioneel model" ⁹

Vanwege de schaalgrootte van het gemeentelijk apparaat en de omvang van de bestuurlijke taak, is het in de hele grote gemeenten noodzakelijk de wethouders individuele taken en verantwoordelijkheden toe te schuiven. Dit leidt tot een groeiend streven bij individuele wethouders om directer betrokken te zijn bij hun diensten c.q. afdelingen. Dit streven ontstaat mede in wisselwerking met de betrokken organisatie-onderdelen. Deze wederzijdse identificatie vindt uiteindelijk zijn bekroning in de departementale organisatiestructuur ¹⁰.

Bij het model springt het meest in het oog, dat de functionele "departementen" worden opgehangen aan de portefeuillehouder. De wethouders krijgen een eigen beleidsverantwoordelijkheid vergelijkbaar met die van ministers bij de rijksoverheid.

Beleidsvoorbereiding en -uitvoering zijn geïntegreerd binnen de "departementale" diensten. Meestal zien we, dat de nieuwbenoemde diensthoofden via een mandateringsronde vanuit de politiek een aantal nieuwe bevoegdheden naar zich toegeschoven krijgen. Voor de secretarie blijft slechts het secretariaat van het gemeentebestuur over. De coördinatie wordt overgenomen door het College en de diensthoofden (bij elkaar gebracht in een managementteam).

Een duidelijk nadeel van het departementale model is de gespannen verhouding tussen deze en het leerstuk van de collegiale besluitvorming. De nieuwe Gemeentewet biedt via ingewikkelde mandateringsconstructies weliswaar mogelijkheden voor B&W om bevoegdheden aan individuele collegeleden door te schuiven, maar gemakkelijk is anders. Verder biedt het weinig perspectief voor een oplossing in de lijn voor grensoverschrijdende zaken. Deze zullen meestal pas in het managementteam opgelost kunnen worden. Een andere nadeel is dat de departementen de politieke kleur van de portefeuillehouder opgedrongen krijgen. Zeker wanneer steeds dezelfde wethouder na de verkiezingen terugkeert op zijn/haar post. Een dergelijk

⁹ Dit zijn de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

¹⁰ Vergelijk de teloorgang van de OGEM, RSV en de huidige herstructurering van Philips tot een zogenaamde "global company".

ontwikkeling staat niet alleen haaks op de ambtelijke neutraliteit, maar tevens ook op de politieke "couleur locale" ¹¹.

Ook het departementale model kent enige overeenkomsten met het divisie model van Mintzberg, te weten:

- de gemeentelijke departementen kunnen enigszins zelfstandig beleid ontwikkelen en uitvoeren. Ze hebben eigen vertegenwoordigers in de "concern leiding": het ambtelijk diensthoofd en de eigen wethouder;
- de zelfstandigheid en autonomie van het ambtelijk apparaat groeit;
- er wordt een einde gemaakt aan het woud van horizontale werkverbanden (= het vergadercircuit);

Wanneer we de verhouding tussen concernleiding (college + managementteam) en de divisie leiding (diensthoofden) bekijken gaat de vergelijking met het divisiemodel volledig mank. Er is namelijk géén organisatorische scheiding tussen de concernleiding en de divisies.

Het divisiemodel van Mintzberg staat of valt echter met de mogelijkheid om "standardization of output" daadwerkelijk toe te passen. Dit is onmogelijk binnen het departementale model. Er blijft immers geen orgaan over dat de output goed kan toetsen aan de vooraf gemaakte afspraken. De leden van het college zijn tot pleitbezorgers van hun specifieke departement afgegleden. Ze identificeren zich met de onder hun ressorterende diensten en missen een totaalbeeld. Een en ander verhoogt de kans op verkokering, omdat er in de lijn nauwelijks organisatorische voorzieningen zijn getroffen voor departementsoverschrijdende zaken ¹².

Ongetwijfeld zijn het vooral de professionals, die baat hebben bij een departementaal organisatieplaatje. Elk professioneel "koninkrijkje" krijgt direct toegang via de dienstdirecteur en/of de portefeuillehouder tot het voltallige college. Tevens zullen de departementen minder multidisciplinair zijn dan de sectoren in het model Bekke. Het departementaal model beoogt immers niet zozeer een productgerichte, als wel een portefeuillegerichte orga-

¹¹ De gemeentewet bepaalt dat het College van B&W als collectief beslissingsorgaan functioneert. Dit sluit echter niet uit, dat er wat ruimte overblijft voor een delegatie van bevoegdheden aan individuele collegeleden, Maar dat kan alleen maar via mandateringsconstructies, dat wil zeggen dat het college als collectief de verantwoordelijkheid blijft dragen tegenover de gemeenteraad.

¹² Zie hiervoor o.a, Paul Frissen en Walter Ligthart - Mintzberg en de veranderende overheidsorganisaties, in: Bestuur, 7(1988)2(februari), blz. 30-35.

nisatiestructuur te bewerkstelligen. Het model biedt voorts nauwelijks aanknopingspunten voor een "standardization of output", zoals we hebben gezien. Waarschijnlijk krijgt het professionele coördinatiemechanisme van de "standardization of skills" een ferme uitbreiding. Ongewenste bureaucrativering van het ambtelijke apparaat zou in het departementale model weleens een rijke voedingsbodem kunnen vinden.

§7 Conclusies

De bureaucratie is niet af te doen als een achterhaald organisatieprincipe. Stabiliteit in de dienstverlening en bescherming tegen ambtelijke willekeur, zijn in een bureaucratie gewaarborgd. De dynamiek in de samenleving -die een flexibele organisatievorm vereist- blijkt voor een bureaucratie echter een groter wordend probleem te vormen. Vandaar dat er modernere gemeentelijke organisatiestructuren zijn geïntroduceerd. Deze combineren bureaucratistische elementen met invloeden uit de divisieorganisatie. Deze invloeden bieden een uitstekende aanvulling op de eenzijdige coördinatiemechanismen van de bureaucratie.

Er zijn in dit artikel twee modellen besproken, die deze beide elementen combineren. Voor grote gemeenten biedt het departementaal model enig soelaas voor het verstopt raken van de communicatiekanalen tussen de gemeentelijke organisatieonderdelen en de samenleving. De keerzijde van het model is dat het enige nadelen oproept. We denken hierbij niet alleen aan de ingewikkelde afstemming van de gemeentelijke productie maar tevens aan de sterke vervlechting tussen politiek en apparaat.

Het sectormodel biedt o.i. voldoende ruimte om de dynamiek in de samenleving door te laten sijpelen. Het is een flexibel productgericht organisatie-model en door de "standardization of output" goed in de hand te houden en verder bestuursrechterlijk zuiver. Zo laat het model de collegiale besluitvorming onaangetast en respecteert het de scheiding tussen politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden.