

# Ambtelijke organisatie van jaren '60 naar toekomst

BIJDRAGE AFSCHIEDSSYMPOSIUM JOS BAKKER GEMEENTE HOORN 101209

*Prof. dr. Harrie Aardema*

*bijzonder hoogleraar publiek management Open Universiteit Nederland*

*senior adviseur BMC*

Dames en heren,

Jos Bakker heeft aan mij de vraag gesteld om iets te zeggen over de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie van de jaren zestig naar de toekomst. Dat doe ik graag. Ik kies ervoor om dat te doen ten aanzien van de ambtelijke organisatie van middelgrote gemeenten in Nederland in het algemeen. Ik spreek dus geen oordeel uit over de ambtelijke organisatie van de gemeente Hoorn in het bijzonder. Dat is temeer niet aan de orde omdat Jos Bakker in zijn lange carrière in meerdere gemeenten heeft gewerkt. Maar ik kan natuurlijk niet uitsluiten dat er herkenningspunten zijn – enige vorm van gelijkenis met Hoorn of met een andere gemeente. Dat werd ook eigenlijk wel bevestigd in het gesprek dat ik met Jos en met burgemeester Onno van Veldhuizen mocht hebben in het kader van de voorbereiding van dit symposium.

## HOE GAAT HET OP DIT MOMENT?

Als je kijkt naar het verleden en naar de toekomst moeten we toch ook even stilstaan bij het heden. Dus: hoe gaat het eigenlijk op dit moment met die ambtelijke organisatie van middelgemeenten in Nederland?

Op de volgende sheet een korte samenvatting.



**Hoe gaat het op dit moment?**

- o 'Bedrijfsmatig' werken?
- o Topdown alles tegelijk
- o Onvoldoende prioritering en sturing
- o Achterblijvende uitvoering
- o Terreur van regels en formats
- o Gescheiden circuits
- o En toch gaat het goed!?

BMC | Groep OpenUniversiteitNederland

In vergelijking met de jaren '60 proberen nagenoeg alle gemeenten momenteel meer 'bedrijfsmatig' te werken, dat wil zeggen: meer naar buiten gericht, flexibeler, minder bureaucratisch, planmatiger en goed op de centen letten. Ze doen aan planning & control. Er is in dat opzicht ongetwijfeld een hoop verbeterd sinds 1965, toen Jos zijn ambtelijke carrière begon. Toen bestond de gemeentelijke begroting bijvoorbeeld nog uit de invulling van een voorgedrukt formulier dat je bij een uitgever kon kopen. Daar kon je als gemeenteraad niet zo veel mee. Maar op dit moment zie je ook, in de dagelijkse praktijk en in onderzoek, dat we als gemeenten de vernieuwing misschien wel wat 'te goed' zijn gaan doen. We pakken heel veel zaken tegelijk op en we weten dat vaak niet zo goed te prioriteren en te sturen. We timmeren de begroting helemaal dicht met SMART-doelstellingen en prestatie-indicatoren,

terwijl we weten dat er elke dag weer dingen gebeuren die we niet hadden voorzien. De bekende waan van de dag. Er is dus een soort dubbele agenda, waardoor er alom geklaag over werkdruk is.

Vaak lopen er in gemeenten tientallen projecten tegelijk die over alles lijken te gaan, maar die soms betrekkelijk weinig samenhang vertonen. De uitvoering blijft vaak ver achter bij de ambitieuze planning. Dat blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer en van de lokale rekenkamers. Dat doen we dan natuurlijk niet zo handig: veel te veel plannen en jezelf op je kop laten geven dat je dat niet allemaal op tijd kunt uitvoeren. Zo organiseer je negatieve beeldvorming over de overheid, maar ook binnen de organisatie: raadsleden, bestuurders en ambtenaren die naar elkaar gaan zitten wijzen dat de gewekte verwachtingen niet uitkomen.

Om de gang van zaken beter te beheersen proberen we de planning & control te verbeteren, maar dat gaat meestal gepaard met veel regels en formats en een periodiek bombardement van papieren plannen en rapportages, waarin over het algemeen staat dat alles heel goed gaat. Dat is sociaal-psychologisch natuurlijk wel te begrijpen. Want wat doe je als je van je baas te veel moet wat niet kan? Dan is de verleiding groot dat je tegen je baas zegt dat jij het wel kan en heel goed doet, maar dat anderen tekortschieten. Dat is de sociaal-psychologische verklaring van het verschijnsel verkokering: als het te complex en bedreigend wordt trekken mensen zich terug in eigen circuits van lotgenoten en soortgenoten en wijzen van daaruit naar anderen in andere circuits van wie zij het slachtoffer menen te zijn. Dat zien we op dit moment op vrij grote schaal – naar het schijnt in hogere mate dan in vroeger tijden het geval was: een toegenomen verwijdering tussen circuits binnen de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld ook tussen raden en colleges, ook al hebben we (of misschien mede daardoor?) met de beste bedoelingen het dualisme ingevoerd. Maar bijvoorbeeld ook tussen top en werkvloer. De top die de zaak voortdurend wil veranderen en de werkvloer die daar moe van wordt (en denkt: wat doe ik nu niet goed dan, zijn ze hier ooit komen kijken hoe ik mijn werk doe?), een werkvloer die er toenemend bedreven in is geraakt om zich aan het interveniërend bombardement van boven te onttrekken. ‘Even bukken, het waait wel over’. We zien over de hele linie van de gemeentelijke organisatie tot op zekere hoogte een cultuur van angst en non-interventie. Het credo lijkt te zijn: zelf je best doen en je zo weinig mogelijk met elkaar bemoeien, ook al staat in je organisatiefilosofie dat je integraal samenwerkt en elkaar confronterend durft aan te spreken. Dat moet je dus juist niet doen als je binnen de organisatie wilt overleven, zo luidt de impliciete code op de werkvloer.

Het goede nieuws na deze toch ietwat sombere analyse is: metingen van de kwaliteit van de dienstverlening wijzen uit dat die ambtelijke organisaties over het algemeen best goed presteren. Dat is dus een merkwaardige sturingsparadox waar we op dit moment mee lijken te zitten. Het gaat best goed, maar dat lijkt soms meer ondanks de veranderingen van bovenaf te zijn dan dankzij die veranderingen.

## WAT ZIJN DE WORTELS? WAT ZIJN DE TRENDS?

Door de jaren heen proberen overheidsorganisaties intussen aan dergelijke paradoxale ervaringen het nodige te doen, bijvoorbeeld door te reorganiseren. En ook blijven ze nadenken over planning & control en over leiderschap & cultuur. Dat gebeurt ook in de wetenschap. Wat ik nu met u wil doen is: deze drie terreinen wat nader verkennen. En dan conform mijn opdracht, dus de wortels vanaf de jaren zestig en de trends naar de toekomst toe.

**Wat zijn de wortels?**  
**Wat zijn de trends?**

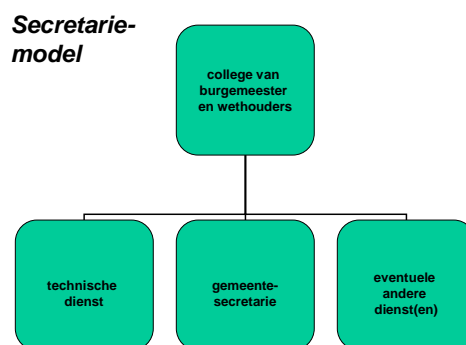
- o Structuren: organisatiemodellen
- o Processen: planning & control
- o Mensen: leiderschap en cultuur

BMC | Groep OpenUniversiteitNederland

De wortels en trends op deze drie terreinen behandelen is natuurlijk onmogelijk in zo'n kort bestek, dus ik beperk me tot enkele hoofdlijnen. Ik begin met het laten zien van enkele structuurmodellen die we in de loop der jaren hebben zien langskomen.

### SECRETARIEMODEL

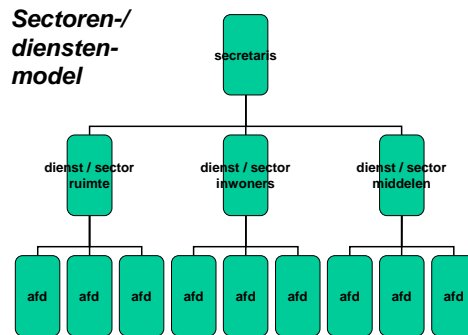
Vanaf de jaren '60 tot diep in de jaren '80 van de vorige eeuw – soms ook wel de jaren '90 – kenden de meeste gemeenten het zogenaamde secretariemodel. Dat ziet er zo ongeveer uit.



Dus onder het college van burgemeester en wethouders een gemeentesecretarie voor het centrale beleid met daarbinnen een vrij machtige afdeling financiën, en daarnaast een technische dienst en met name in de grotere gemeenten ook nog enkele andere uitvoerende diensten. Het college ontving vaak van de secretarie en van de diensten adviezen die elkaar tegenspraken, dus dat was niet zo handig – die ‘advies- op-advies’ situatie.

### SECTOREN- / DIENSTENMODEL

Daarom gingen de meeste gemeenten in de jaren '80 en '90 (de gemeente Hoorn per 1 januari 1995) over op een sectoren- of dienstenmodel, waarin meestal beleid en uitvoering waren samengebracht in bijvoorbeeld – zoals veel voorkwam – een dienst of sector ruimte (in Hoorn VROM plus Gemeentewerken), een dienst of sector inwoners (in Hoorn Maatschappelijke aangelegenheden) en een dienst of sector middelen (in Hoorn Centrale ondersteuning), met niet alleen financiën maar in beginsel alle middelenfuncties. En per dienst of sector de nodige afdelingen en bureaus – veelal meer dan drie (inclusief eigen middelenfuncties / planning & control), maar dat paste niet op de sheet.



Het nadeel van dit model was dat – in combinatie met het ‘bedrijfsmatig werken’ werken waar ik het zojuist over had – dat de leidinggevenden van de verschillende diensten of sectoren als ‘integrale managers’ in de eerste plaats zorgden dat ze hun zaakjes zo goed mogelijk op orde hadden. Daartoe organiseerden ze ieder voor zich ook hun eigen planning & control (met bijbehorende organisatie-eenheid die zich dikwijls met alle PIOFAH-functies bezighield). Aan elkaar en aan gemeentebrede beleidszaken en PIOFAH kwam men maar moeizaam toe. Centrale directieteams en managementteams kwamen wel elke week braaf bij elkaar, maar dat ging nogal eens ‘nergens’ over. Iedere deelnemer was in gedachten vooral bij de eigen dienst of sector. ‘Eigen winkels’ dus, verkokering. De gemeentesecretaris had daar in dit model relatief weinig aan veranderen, want hij was in de model vooral ‘primus inter pares’.

#### LOGICA VAN DE BURGER

De laatste jaren kantelen de meeste gemeenten hun organisatie daarom naar een volstrekt ander model, het zogenaamde directie- of afdelingenmodel, in de meest vergaande vorm overeenkomstig de zogenaamde ‘logica van de burger’. Dat wil zeggen, in beginsel geen hoofdindeling meer naar min of meer zelfstandig georganiseerde beleidsterreinen, maar naar de veronderstelde rol van de burger. Dus de burger als kiezer, als klant, als onderdaan, als partner, als wijkbewoner en als belastingbetaler.

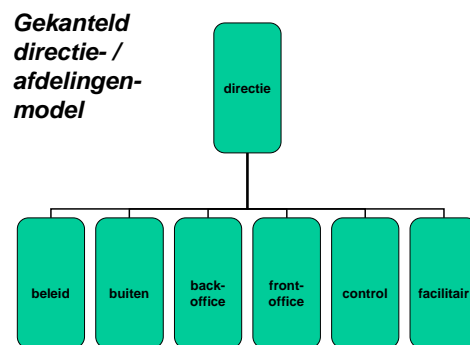
Hoorn is per 1 januari 2006 ook overgegaan naar een directie-/afdelingenmodel, maar handhaafde daarbij de hoofdindeling naar beleidsterreinen. Hoorn ging dus niet mee met het ‘logica van de burger’-model.

<i>Rol burger</i>	<i>Rol gemeente</i>	<i>Structuur gemeente</i>
Kiezer	Leiderschap, extern en intern	Duaal: raad, college, managers
Klant	Dienstverlening	Fysiek en digitaal loket
Onderdaan	Regeltoepassing en handhaving	Backoffice, handhaving, vergunningverlening
Partner	Beleidsontwikkeling	Beleidsafdeling
Wijkbewoner	(Wijk)beheer	Buitenafdeling
Belastingbetaler	Effectief en efficiënt werken	Financiën, interne organisatie

Met elk van de burgerrollen correspondeert in dit model een bepaalde rol van de gemeente. Je kunt je interne organisatiestructuur het beste volgens die rol inrichten, aldus de theorie van ‘de logica van de burger’ – die overigens niet door burgers is bedacht, maar dat terzijde.

## GEKANTELD DIRECTIE- / AFDELINGENMODEL

Zo'n kanteling kan dan het volgende schema opleveren.

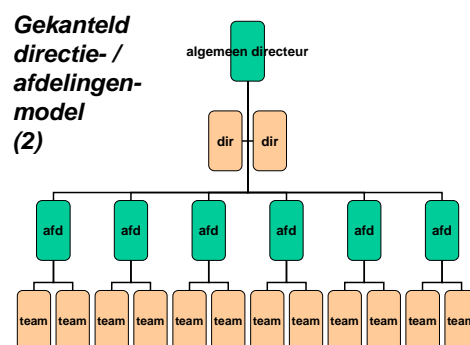


De integrale managers die te veel baasje van hun koker waren geworden, zijn uit het schema geschrappt – dus een prettige verplating van de ambtelijke organisatie – en het grote aantal afdelingen wordt meestal teruggebracht tot een beperkter aantal afdelingen, waar men dan vaak echte proces- en people managers op zette, dus niet die primair beleidsinhoudelijk georiënteerde baasjes die volgens de externe adviseurs en de bestuurlijke en ambtelijke top niet goed genoeg konden managen.

De hoofdindeling in beleidsterreinen wordt vervangen door bijvoorbeeld een frontoffice, een backoffice en een beleidsafdeling waarin alle beleidsterreinen integraal zijn samengebracht, dus en ruimte en inwoners bij elkaar, enzovoort. Dus eigenlijk weer iets dat lijkt op de scheiding van beleid en uitvoering zoals we dat van het secretariemodel kenden.

Dat ziet er mooi uit, zult u denken: lekker plat en overzichtelijk en veel minder leidinggevenden. Maar helaas, ook dit model laat volgens velen langzamerhand alweer enkele nadelen zien.

## GEKANTELD DIRECTIE-/AFDELINGENMODEL (2)



Soms kruipen de voormalige baasjes van de diensten en sectoren bij elkaar in een directie (wat in Hoorn zo te zien niet het geval is geweest), van waaruit ze de zaak gewoon blijven aansturen zoals ze dat altijd gewend waren te doen. Dus op papier zijn ze er niet meer, die baasjes, maar in werkelijkheid nog wel. En vaak is de span of control van de nieuwe afdelingen zo groot geworden, dat zich spontaan allerlei teams beginnen te vormen met teamleiders of seniormedewerkers die in feite leidinggeven, want dat afdelingshoofd, die proces- en peoplemanager, die heeft helemaal geen verstand van wat zich inhoudelijk binnen de afdeling afspeelt.

En zo zie je achter het mooie platte en overzichtelijke model met weinig leidinggevend, een feitelijke gang van zaken die een nog veel ingewikkelder bureaucratische piramide laat zien dan die we hadden willen opheffen.

Tot zover de ontwikkeling vanaf de jaren zestig tot heden als het gaat om de structuur van de ambtelijke organisatie en enkele aspecten van planning & control en leiderschap & cultuur daar in. Dan laat ik u nu tot slot drie plaatjes zien met enkele trends op deze drie gebieden, de bewegingen naar de toekomst. Een soort toekomstvisioen – een beetje idealistisch gekleurd, om deze inleiding met een prettig gevoel af te sluiten, zoals dat hoort.

## TREND ORGANISATIESTRUCTUUR



**Trend organisatiestructuur**

- o Van grote veranderingen ineens naar organische structuurverandering
- o Teams en professionals niet controleren maar faciliteren ('dienend' leiderschap)

BMC | Groep OpenUniversiteitNederland

Op het gebied van de structuurverandering heeft iedereen het nu over 'organische structuurverandering'. Dus niet meer die grootscheepse veranderoperaties waarbij alles allemaal anders moet, maar niemand het anders doet. Vanuit het besef dat het misschien helemaal zo slecht nog niet gaat op die werkvloer is de trend om in verbinding met die werkvloer na te denken over hoe men elkaar daar al of niet weet te vinden, waar men tegenaan loopt, welke ideeën men zelf heeft om daar verbetering in te brengen. Zo beoogt men van binnenuit en van onderop werkende weg aan te sluiten bij veranderprocessen die al gaande zijn, in plaats van die van bovenaf op te leggen. In de theorie spreekt men in dat verband van 'organische structuurverandering' en van 'dienend' en 'faciliterend leiderschap'.

## TREND PLANNING & CONTROL



**Trend planning & control**

- o Overboord wat niet wordt gebruikt
- o P: 1 A4, niet alles SMART
- o C: digitale dashboards
- o Helpende control(lers)

BMC | Groep OpenUniversiteitNederland

De planning & control krijgt bij dienend en faciliterend leiderschap een heel ander karakter: niet meer controleren en afrekenen op het onmogelijke, maar zorgen dat die werkvloer z'n werk goed kan doen. Dus de leiders nemen het voortouw in de planning & control in plaats van de controllers. Ambtelijke leiders en controllers zorgen samen dat de organisatie niet

wordt overvraagd. Zij durven, als het nodig is, nee te zeggen tegen bestuur en politiek en brengen de papierbergen van de planning & control cyclus drastisch terug tot dat waarop wel wordt gestuurd. Alles wat niet wordt gebruikt gaat overboord.

De P van planning wordt bijvoorbeeld gereduceerd tot één A4'tje achterin het plan, met een matrix waarop enerzijds staat wat van je gevraagd wordt en anderzijds de capaciteit en kwaliteit die je hebt om dat waar te maken. Dat verschil moet je managen en zonodig terugleggen naar de politiek. Dus de planning & control is niet klaar als het plan klaar is, maar dan begint het pas. Op dit moment verdwijnen bij veel gemeenten de plannen al gauw in een bureaula, maar in deze droomsituatie zijn ze een middel om mee te sturen.

De C van control tendeeert in de richting van digitale informatiesystemen, waaruit je met één druk op de knop de informatie krijgt op het moment dat je die als bestuurder of manager nodig hebt. Dus niet zoals nu om de zoveel tijd een dik pak papier met alles tegelijk waarin je de weg niet kunt vinden, maar alleen actueel en op maat dat wat je werkelijk gebruikt.

Voor deze nieuwe planning & control is een ander soort controllers voor nodig dan we nu over het algemeen hebben. Geen mensen meer die al hun ziel en zaligheid leggen in bureaucratische formats en instrumenten, maar mensen die in samenspraak met de politiek-bestuurlijke en ambtelijke stop zorgen dat er adequaat wordt geprioriteerd en in verbinding met de werkvloer wordt gestuurd. 'Verbindende leiders' en 'helpende controllers' dus.

## TREND LEIDERSCHAP & CULTUUR

**Trend leiderschap & cultuur**

- o Minder 'offline', meer 'online'
- o Confrontatie van verschil & logica's
- o U bent zelf de organisatiecultuur
- o Zelfkritische feedback organiseren

BMC | Groep OpenUniversiteitNederland

Dat klinkt allemaal mooi en idealistisch, maar hoe realistisch is dat?

Hoe verhoudt zich dat met de bestaande weerbarstige cultuur waarin de weerstand tegen verandering zo diepgeworteld is? Want ook deze ideeën vormen immers weer een verandering en daar zijn we met z'n allen toch zo moe van geworden?

De bedenkers van enkele actuele theorieën over leiderschap & cultuur & control zeggen dat deze nieuwe manier van kijken en denken niet 'het ei van columbus' is, niet het zoveelste recept dat van buitenaf of van bovenaf komt, maar afhankelijk is van de durf, de moed van diegenen die zien dat het zo werkt als ik in deze analyse heb proberen te schetsen. En die ook hun eigen aandeel daarin zien. Dat je er als leider en als controller niet buiten staat, alsof je aan touwtjes kunt trekken waardoor anderen lineair causaal opeens gaan veranderen, maar dat het gedrag van die anderen meebeweegt met jouw eigen gedrag. Dus als jij als bestuurder of manager sectoraal verkokerd opkomt voor je eigen belang, dat die organisatie dan ook sectoraal verkokerd zal reageren, ook al denk je het plat en integraal te hebben georganiseerd.

Je krijgt als leider als het ware de cultuur die je verdient. Het is niet mogelijk om te zeggen dat de cultuur van jouw organisatie niet deugt zonder het eigenlijk over jezelf te hebben.

De trend in leiderschap is om minder te gaan voor je eigen succes, vanuit je eigen overtuigingen en idealen die je in de vorm van sjablonen probeert op te leggen aan je

organisatie (dan ben je als het ware 'offline'), maar het om te draaien: dus dat je ziet dat werkelijke vernieuwing voortvloeit uit confrontatie van verschillen op werkvloeren en tussen belangen en verschillende logica's van mensen en dat je dat in verbinding met die mensen weet te organiseren (dan ben je 'online').

Om dat te kunnen doen moet je zelfkritisch onder ogen zien om welke reden je dat nu dan niet doet, dus door de bril van anderen zien hoe jij het doet en wat je zelf zou kunnen veranderen om effectiever te zijn en de cultuur in beweging te brengen.

De pleitbezorgers van dit denken over leiderschap zeggen dat het in ambtelijke organisaties maar enkelen zullen zijn die deze durf kunnen opbrengen. De meesten zien het niet of kiezen eieren voor hun geld om te overleven, in plaats van leider te zijn die iets doorbreekt.

Dus het is een kwestie van kleine stapjes, elke dag weer, en veel lijkt misschien onveranderbaar, maar ik loop nu al lang genoeg mee om wel verschil te zien tussen de ene organisatie en de andere en de ene afdeling en de andere. Dus er is hoop en u bent zelf aan zet – voor zover u in die positie bent. Jos Bakker in ieder geval niet meer. Die heeft alles wat ik heb verteld al eens meegemaakt.

Ik dank u voor uw aandacht.