

Organisatorische veranderingen in gemeenten

Vanwege de benarde toestand van 's rijks financiën zijn gemeenten gedwongen te bezuinigen en hun taken zo efficiënt mogelijk uit te voeren. 'Bedrijfsmatig werken' is voor de gemeente-organisatie de uitdaging van de jaren tachtig. De bedrijfsvoering die bij particuliere ondernemingen gebruikelijk is, is wellicht ook – gedeeltelijk – toepasbaar op publieke organisaties. In dit artikel wordt de werkwijze van de gemeente-organisatie geanalyseerd en wordt onderzocht op welke wijze gemeenten zich aan de veranderende maatschappelijke omstandigheden moeten aanpassen.

DRS. J.C. VAN DALEN*

Inleiding

Gemeenten in Nederland vormen het laagste bestuurlijke niveau, onder de provinciale en rijksoverheid. De gemeenten kennen een relatieve autonomie. Dat wil zeggen dat zij sommige taken zelfstandig kunnen behartigen. Andere taken worden in medebewind uitgevoerd. De positie van de gemeenten is wettelijk geregeld in de Gemeentewet, die vooral aandacht geeft aan de samenstelling, inrichting en bevoegdheden van de gemeentebesturen. Over de organisatorische vormgeving van de gemeente-organisatie is weinig formeel geregeld. Slechts enkele functies worden expliciet behandeld en in verband met financiële bepalingen worden de takken van dienst slechts genoemd.

Deze korte situatieschets mag duidelijk maken dat voor, overigens qua taken en mogelijkheden goed vergelijkbare, gemeente-organisaties een grote variëteit in organisatorische vormgeving kan ontstaan. Ondanks hun grote variatiemogelijkheden kan men constateren dat gemeente-organisaties lange tijd eenvormig zijn geweest. Met name sinds de jaren zestig is daarin echter verandering gekomen.

De traditionele gemeente-organisatie

Een beschouwing over gemeente-organisaties kan niet voorbijgaan aan het feit dat in zulke organisaties een duidelijke tweedeling is te constateren. Enerzijds heeft men te maken met een bestuurlijk deel van de organisatie, waarin gekozen bestuurders hun plaats hebben. Deze bestuurders komen in de organisatie voor in verschillende configuraties, waaronder het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de commissies van advies en bijstand, de bestuurscommissies (soms aangevuld met externe leden). Naast het bestuurlijke gedeelte van de gemeente-organisatie is er ook een ambtelijk gedeelte, waarvan benoemde ambtenaren lid zijn. Zij bevinden zich in verschillende organisatie-onderdelen, met verschillende taken en belangen.

De ambtelijke organisatie is vaker onderwerp van studie en van organisatieverandering geweest dan de bestuurlijke. De personele bezetting van het bestuurlijke deel is daarentegen weer meer aan verandering onderhevig. Verkiezingen zorgen er op gezette tijden voor dat 'krachtsverhoudingen' tussen partijen wijzigen, dat colleges van burgemeester en wethouders anders worden samengesteld,

dat de 'manier van regeren' verandert enz. De twee zeer verschillende onderdelen van een gemeente-organisatie dwingen ertoe dat met name op de grens tussen de twee onderdelen zeer veel zorg aan de onderlinge verhoudingen moet worden besteed.

Traditioneel is de structuur van een gemeente-organisatie te typeren als een 'secretarie-diensten'-organisatie. De – relatief zelfstandige – diensten zijn in beginsel ingesteld ten behoeve van uitvoerende taken die voortvloeien uit het beleid van het bestuur. Dit beleid wordt voorbereid in de secretarie, waarin overigens ook uitvoerende taken worden vervuld. De verdeling van uitvoerende taken over secretarie en diensten is als regel sterk aan de schaal van de organisatie gebonden. In zeer kleine gemeenten is als regel geen sprake van aparte uitvoerende diensten. Alle taken worden vervuld binnen de secretarie of worden uitbesteed. In de grootste steden zijn zo goed als alle uitvoerende taken in diensten ondergebracht.

Behalve beleidsvoorbereiding ten behoeve van het college en de gemeenteraad heeft in het traditionele model de secretarie, onder leiding van de gemeentesecretaris, vaak ook een taak die wel wordt aangeduid als bedrijfsbegeleiding ten opzichte van de diensten. Een en ander leidt er vaak toe dat adviezen en voorstellen, door diensten voorbereid, binnen de secretarie wederom in extenso worden behandeld. Niet zelden leiden zulke werkwijzen tot dubbel werk en inefficiency.

De positie van de gemeentesecretaris binnen de structuur van de organisatie en binnen de hiervoor geschetste werkwijze, leidt ertoe dat er conflictueuze situaties kunnen ontstaan tussen hem (of haar) en de hoofden van, overigens vrij zelfstandige, diensten. Al met al is in de loop van de tijd gebleken dat het traditionele model voor gemeente-organisaties niet in alle opzichten en voor alle gemeenten even succesvol is.

Veranderingen

Sinds de jaren zestig heeft zich bij veel gemeenten een heroriëntatie op het functioneren van de eigen gemeente-organisatie voltrokken. De aandacht was met name op de structuur van de organisatie gericht. In die tijd zijn verschillende modellen als alternatief voor het traditionele model ontstaan, die ieder voor zich pretendeerden een beter antwoord te geven op problemen die in de voorbereiding en

* De auteur is verbonden aan de faculteit der bedrijfskunde van de Universiteit Twente

uitvoering van gemeentelijk beleid werden gesignaleerd 1).

De organisatieveranderingen die voortvloeiden uit de heroriëntaties werden gebaseerd op – vaak politiek gekleurde – uitgangspunten, als mogelijkheden tot politieke sturing in de ambtelijke organisatie, klantgerichtheid, integratie van disciplines, doelmatigheid enz. De stimulans tot het feitelijk aanpakken van een meer of minder ingrijpende organisatieverandering werd vaak geleverd door klachten vanuit gemeenteraden omtrent het functioneren van de gemeente-organisatie.

Grosso modo kan men constateren dat een groot aantal gemeenten hebben gekozen voor structuren waarin een sectorgewijze integratie van organisatie-onderdelen (diensten en secretarie-afdelingen) heeft plaatsgevonden met daarvan afgezonderd een klein bestuurlijk adviesorgaan, dat vooral tot taak heeft bestuurlijke coördinatie en planning te bevorderen. Met betrekking tot de werkwijzen kan men constateren dat veel gemeenten streven naar een meer bedrijfsmatige benadering van de uitvoering van hun taken. De processen van organisatieverandering hebben in de loop van de tijd een markante ontwikkeling ondergaan. Werd in vroeger jaren een verandering sterk ad hoc en weinig geregeld ondernomen, tegenwoordig worden de veranderingsprocessen aan regels gebonden en raken als het ware gebureaucratiseerd.

Bureaucratie en flexibiliteit

De gemeente-organisatie is naar haar aard een bureaucratische organisatie. Vaak wordt bureaucratie geassocieerd met omslachtige en trage werkwijzen, met een bijna verstikkende hiërarchie, met conflicten over competenties e.d. Bureaucratie heeft evenwel ook voordelen. De rationaliteit van een bureaucratische organisatie wordt vaak als positief ervaren, evenals de mogelijkheden die de bureaucratie biedt om een zekere afscherming van de organisatie te bieden voor storende invloeden vanuit de buitenwereld.

Bureaucratie veroorzaakt een zekere mate van stabiliteit en een zekere mate van starheid. Bezieet men de concrete aanleidingen tot veranderingen in een gemeente-organisatie, dan valt op te merken dat vaak deze starheid een cruciaal element vormt. De ene of de andere betrokken partij stoort zich aan de mate van starheid en wenst een grotere flexibiliteit van de organisatie, naast zaken als doelmatigheid, effectiviteit e.d.

Het vraagstuk van de flexibiliteit van de gemeente-organisatie kan als een optimalisatievraagstuk worden beschouwd. Flexibiliteit moet tegen starheid worden afgewogen. Sommige taken in een gemeente-organisatie zijn gediend met een grote mate van starheid, waardoor zij efficiënt en zonder storingen kunnen worden uitgevoerd. Andere taken echter dreigen te mislukken onder een star bureaucratisch regime. De afweging is geen eenvoudige, vooral omdat de kosten (in ruime zin) van flexibiliteit en starheid moeilijk te schatten zijn, en omdat de keuze tussen flexibiliteit en starheid wordt bepaald in een politiek afwegingsproces, waarin meer dan alleen kosten bepalend zijn.

Besluitvorming en informatie

In de voorgaande paragraaf is de gemeente-organisatie benaderd als bureaucratie. Een andere benadering is die vanuit de besluitvorming. Gemeente-organisaties kunnen, met enige vrijheid, worden beschouwd als informatieverwerkende apparaten met het doel besluiten te produceren. Informatie wordt vergaard in de buitenwereld, bewerkt en leidt tot conclusies over vraagstukken die zich in die buitenwereld voordoen. Aldus komen verordeningen tot stand, maar evenzeer individueel gerichte beschikkingen van een gemeentelijke sociale dienst.

Dat informatie overwegend via het politieke bestuur van buiten naar binnen wordt geleid, mag, zeker in de huidige tijd, als onjuist worden beschouwd. Veel leden van de gemeente-organisatie, bestuurders zowel als ambtenaren, bewegen zich op de grens van de organisatie en onderhouden contacten met de omgeving. Zo kan het voor-

komen dat informatie over een en hetzelfde vraagstuk op verschillende plaatsen wordt opgevangen, en intern gecombineerd dient te worden. Door de segmentering van de gemeente-organisatie kan dat tot problemen leiden. Meer en meer wordt dan ook tegenwoordig aandacht besteed aan het informatie-aspect van besluitvorming in een gemeente-organisatie, variërend van ingewikkelde rapportagesystemen tot rechttoe-rechtaan interne postbehandeling.

Bij het beschouwen van de besluitvorming in een gemeente-organisatie komt bij uitstek het politieke aspect van zo'n organisatie aan de orde. De meer of minder bureaucratische organisatie geeft daar alle mogelijkheden toe. De centrale vraag is hoe signalen de organisatie bereiken, en of de ontvanger van die signalen in staat is deze op een adequate wijze bij besluitvormers c.q. -nemers aan de orde te stellen. Wij spreken dan in feite over een proces van interne agendering van vraagstukken die voor het besturen van de gemeente relevant geacht worden 2).

Op het vlak van informatie en besluitvorming zijn de recente ontwikkelingen vaak nauw verbonden met de invoering van 'bedrijfsmatige' werkwijzen. De ontwikkeling en invoering van informatiesystemen die kunnen bijdragen tot een adequate agendering van de bestuurlijke vraagstukken en tot efficiënte en effectieve besluitvorming op verschillende niveaus in de organisatie gaat stap voor stap. De snelle ontwikkeling van de informatietechnologie leidt tot nieuwe toepassingsmogelijkheden, tot nieuwe mogelijkheden voor flexibilisering van de organisatie, maar vaak ook tot op termijn ongewenste verstarringen.

Bedrijfsmatig werken

Een veel voorkomend onderwerp op de gemeentelijke agenda van de laatste tijd is 'bedrijfsmatig werken'. Meer en meer onderkent men dat methoden die in en voor particuliere ondernemingen zijn ontwikkeld ook profijtelijk kunnen zijn voor overheidsorganisaties. Het belang van bedrijfsmatig werken in gemeente-organisaties werd in 1986 geaccentueerd door het VNG-congres „Een gemeente besturen, een hele onderneming”, Ten behoeve van dat congres is bij een aantal gemeenten de praktijk van bedrijfsmatig werken onderzocht. De resultaten daarvan geven een indicatie van de invoeringsproblemen, van weerstanden en belemmeringen en van de aanleidingen om bedrijfsmatig te werken.

Een probleem bij het bedrijfsmatig werken is de interpretatie van het begrip. Er bestaan velerlei opvattingen over de inhoud van het begrip. Ter wille van een redelijke mate van duidelijkheid omtrent een en ander is in het onderzoek als referentiekader een model voor het management van organisaties gebruikt. Dit model voorziet in een aantal primaire processen. De primaire processen betreffen:

- ontwikkeling van het aanbod van diensten en producten (nieuwe taken);
- werving van cliënten (populair: klantgerichtheid);
- productie en logistiek (het bestuurlijke proces dat leidt tot de diensten en producten en de daarbij behorende besluiten);
- 'human resources' (het personeel met alle kwaliteiten en kwantiteiten);
- materiële middelen (voertuigen, computers, gebouwen enz.);
- financiën (verwerven, bestemmen en besteden);
- informatievoorziening (b.v. voor administratieve doeleinden, maar ook voor bestuurlijke taken).

Een adequate coördinatie van deze processen – ieder voor zich en in onderlinge samenhang – door middel van planning, coördinatie, controle en adaptatie vormt een passend analyse- en ontwikkelingskader voor het ver-

1) A.J. Ham, J.C. van Dalen en R. de Vries, *Gemeente-organisatie: trends en toekomst*, Leiden, 1985.

2) J.C. van Dalen, *Agendering in organisaties*, 1987 (te verschijnen).

schijnsel bedrijfsmatig werken. Men kan bij voorbeeld constateren dat het afsluiten van managementcontracten vooral in de planningsfeer coördinatie tot stand kan brengen, maar dat voor een totale coördinatie ook uitvoering, controle en aanpassing in beeld moeten worden gebracht. Tot op heden lijken veel ontwikkelingen plaats te vinden in het kader van planning. Sommige gemeenten hebben, passend in hun 'concern'-administratie, ook activiteiten in het controlestadium ontwikkeld (b.v. managementrapportages).

Productiviteit en kwaliteit

In het verlengde van de ontwikkelingen met betrekking tot bedrijfsmatig werken is ook interesse ontstaan voor de productiviteit van de lokale overheid. De meting van productiviteit kan evenwel voor een groot aantal gemeentelijke taken problemen opleveren. De definiëring van productiviteit, de verhouding tussen output en input, behoeft op zich weinig problemen op te leveren. De operationalisatie en de meting van output en input daarentegen des te meer. Diverse studies omtrent de effectiviteit van beleidsmaatregelen demonstreren dat.

Productiviteitsmeting is van belang voor het management van een gemeente-organisatie, omdat daar maatregelen op gebaseerd kunnen worden. Zulke metingen vormen als het ware een diagnostisch instrument voor managementtaken. Bezien vanuit het standpunt van de organisatie-diagnostica is dan ook vereist dat productiviteitsmeting gestoeld is op:

- een theoretische basis, die de gebruiker in staat stelt valide begrippen te gebruiken en adequate interpretaties van productiviteitsmetingen te leveren;
- een methodologie, die de gebruiker in staat stelt adequate metingen te verrichten;
- een norm (of complex van normen), die de gebruiker in staat stelt productiviteitsmetingen te beoordelen.

In veel gevallen is in de praktijk niet aan alle eisen voldaan, zodat wij te maken hebben met imperfecte productiviteitsmetingen.

Gebaseerd op de gedachte van productiviteitsmetingen is in Nederland een praktijk van 'sturen met kengetallen' ontwikkeld. Verschillende particuliere adviesbureaus, evenals het Verificatiebureau (sinds kort los van de VNG) hebben pakketten ratiometingen voorhanden waarmee gemeente hun eigen toestand kunnen vergelijken met gemiddelden voor meer gemeenten. Deze metingen zijn vaak gebaseerd op budgetgegevens en presenteren dan ook een 'planningsgezondheid' van de organisatie. De dominante interesse voor planningsgegevens tegenover de geringere interesse voor de uiteindelijke uitkomsten is al vele jaren manifest, zij het dat juist de laatste tijd kenteringen in dit opzicht te constateren zijn.

Al met al mag men constateren dat het denken over productiviteitsmetingen en het feitelijk toepassen daarvan in gemeente-organisaties een grote toekomst tegemoet gaan.

Individen

Organisaties, ook gemeente-organisaties, functioneren hoofdzakelijk bij de gratie van de daarin aanwezige individue. Van menselijke samenwerking wordt veel verwacht. In die samenwerking hebben zich in de loop van de tijd ook veel veranderingen voorgedaan. Door structurele wijzigingen zijn er b.v. veranderingen ontstaan in het leidinggeven. De invloed van de informatisering, die gestaag voortgaat in gemeente-organisaties, zorgt voor meer decentralisatiemogelijkheden, waardoor individuen zich onafhankelijker kunnen ontwikkelen. Decentralisatie wordt voorts bevorderd door een toenemende professionalisering. Managers krijgen daardoor in hun coördinerende taken met nieuwe problemen te maken, b.v. problemen die ontstaan door enerzijds een sterke decentralisatietendens en an-

derzijds, onder andere door de invoering van gecentraliseerde informatiesystemen, een centralisatietendens.

Door verschillende oorzaken wint het werken en denken in netwerken aan belang. Hiermee wordt niet alleen bedoeld op geautomatiseerde informatienetwerken. Eerder gaat het om de persoonlijk door individuele organisatieleden opgezette en in stand gehouden netwerken. Zulke netwerken verschaffen individuen de gelegenheid informatie in te winnen op daartoe geschikte plaatsen, om invloed uit te oefenen, om ingangen te vinden bij groeperingen die men voor een bepaald doel nodig heeft enz.

Er zijn verschillende criteria die men kan hanteren om relevante posities in een netwerk (de knooppunten) te bepalen. In de praktijk zal men constateren dat de criteria door elkaar worden gebruikt. Zo zal men soms uitgaan van (formele) posities, onder andere omstandigheden zal men de voorkeur geven aan reputaties, en in weer andere situaties is het de plaats die actoren innemen in een beslissingsproces die het zwaarst lijkt te wegen.

Ten slotte zij opgemerkt dat netwerken een niet te onderschatten opserverende werking hebben. Is eenmaal een netwerk opgebouwd, dan wordt dit zorgvuldig in stand gehouden. Zo is uit onderzoek gebleken dat intern organisatorische netwerken (b.v. in de vorm van commissies, formele en informele overleggroepen, individuele adviseurs) de neiging hebben te blijven voortbestaan, ook na b.v. een wisseling van wethouders na verkiezingen.

Perspectief

In het voorgaande hebben wij een aantal kenmerken van gemeente-organisaties de revue laten passeren die in de loop van de tijd niet onveranderd zijn gebleven. Vanuit een traditionele, tamelijk uniforme organisatievorm zijn nieuwe organisatievormen voortgekomen die op hun beurt weer tot veranderingen in allerlei aspecten van het functioneren van gemeente-organisaties hebben geleid. De nieuwe organisatievormen zijn evenwel niet de enige (manipuleerbare) oorzaak van veranderingen geweest. Veranderingen in technologie, waarbij niet alleen naar informatietechnologie mag worden gekeken, zijn evenzeer oorzaak van veranderingen, gepland of ongepland. Veranderingen in de geschooldheid van individuele organisatieleden is een andere oorzaak van veranderingen. Groeiend besef van de politieke dimensies van het werken in een gemeente-organisatie een vierde.

Sprekend over een perspectief kan men zich afvragen of speculeren over de toekomst zinvol is, of dat wellicht tendenties zichtbaar te maken zijn. Op grond van de ontwikkelingen tot op heden, waarin gemeente-organisaties gereorganiseerd worden en na verloop van een beperkt aantal jaren weer opnieuw aan organisatieverandering toe blijken te zijn, kan men veronderstellen dat - grootschalige - organisatieveranderingen voorlopig aan de orde zullen blijven. De stabiliteit van voor de jaren zestig zal voorlopig niet terugkeren. Organiseervraagstukken zullen stellig meer dan in het verleden politieke aandacht krijgen en wellicht ook de aandacht van het publiek. Organiseerveranderingen zullen systematischer worden aangepakt. Het zullen niet meer de bezigheden ad hoc zijn van een kleine elite, maar activiteiten die ingebed zijn in het gebruikelijke bureaucratische stramien. Het resultaat van organisatieverandering zal meer geteld worden dan voorheen. De neiging tot resultaatgerichtheid zal zich zeker niet beperken tot organisatieveranderingen, maar zich algemener in de gemeente-organisatie verspreiden. Rationalisering van de primaire processen past mede in dit beeld. Of met rationalisering en resultaatgerichtheid ook kwaliteit en kwaliteitsbewaking in de gemeentelijke overheid belangrijk zullen worden, zal de toekomst leren.

Tot zover enkele tendenties die men uit de lopende ontwikkelingen kan afleiden. Of zij zich inderdaad zullen manifesteren zal van vele factoren afhangen. Voorlopig lijken zij zich een plaats op de agenda voor de ontwikkeling van de gemeente-organisatie te hebben verworven.

J.C. van Dalen