

Prof. Drs. J. B. M. Edelman Bos

Structureren en managen bij de overheid: behoefte aan een nieuw bestuurlijk elan

'De toenemende omvang en ingewikkeldheid van maatschappelijke problemen maken het nodig dat steeds meer aandacht wordt besteed aan de samenhang en de doeltreffendheid van het regeringsbeleid. Met het oog hierop zullen het afwegingsvermogen en de flexibiliteit van de beleidsvormingsorganisatie worden vergroot. Teneinde dit mogelijk te maken en de organisatie van de rijksdienst blijvend gericht te houden op de veranderende taken en prioriteiten in het beleid van de overheid, zal nu een begin worden gemaakt met een reorganisatieproces.'

Eindadvies commissie hoofdstructuur rijksdienst 25 mei 1981

Renovatie nodig van het heilig huis van de overheid

Steeds sterker en sneller dringt in deze tijd het besef door, dat de overheid kwetsbaar is en zélf in zeker opzicht het vraagstuk van overleving onder ogen moet zien. De maatschappelijke evaluatie van verrichte functies - in de private sector constant aan de orde - dringt door in de publieke sector en wordt daar steeds kritischer. Indringende vragen worden gesteld met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheidsorganisatie. Het onaantastbaar schijnende heilige huis is niet alleen van buiten af, doch ook van binnen uit *onderwerp van levendige discussie* geworden. Ditzelfde proces kan worden onderkend bij andere voorheen als onaantastbaar en onverslaanbaar geziene publieke en private sectoren, zoals bijvoorbeeld wetenschappelijk onderwijs (taakverdelingsoperatie), gezondheidszorg (capaciteits- en kostenproblematiek), scheepsbouw (herstructurering), staalindustrie (reorganisatie).

De functie en het functioneren van de overheid op de drie bestuurlijke niveaus (rijk, provincie, gemeente) kan dus kennelijk worden gerelativeerd en geëvalueerd; de overheid blijkt 'slechts' een deel van het maatschappelijk gebeuren te zijn, zij het uiteraard een belangrijk deel.

De overheid kan worden gezien als een sector, een 'bedrijfstak' met een eigen 'markt', organisatie, structuur, financiering en strategie. Een sector echter, die wordt gekenmerkt door voortdurend sterker wordende *interne en externe afhankelijkheidsrelaties*. Intern functioneert als gevolg van de toegenomen bestuurlijke en politieke verwevenheid van problemen en besluitvormingsprocessen op en tussen de verschillende bestuurlijke niveaus een uitgebreid en gevarieerd *netwerk* samengesteld uit een veelheid van organen; extern is de noodzaak ontstaan van toegenomen beleidsafstemming met het in nood verkerende *bedrijfsleven*¹ en moeten de groter wordende *internationale* interdependenties worden verwerkt. Een sector ook,

waar de vraag naar de effectiviteit twijfels en onzekerheden oproept; zo zijn er twijfels over de mogelijkheden om via wet- en regelgeving maatschappelijke processen te sturen (stimulerende overheidsregelingen blijken bijvoorbeeld een geringe rol te spelen bij investeringsbeslissingen van ondernemingen; vele reguleringen hebben onverwachte en schadelijke neveneffecten). De gedachte wint veld, dat de overheid op de toenemende dichtheid van problemen niet meer als vanzelfsprekend moet reageren met uitbreiding van taken en met gedetailleerde regelgeving en dat ten behoeve van de bestuurbaarheid een bezinning op de structuur van de overheidsorganisatie dringend gewenst is.

Velen zijn intensief bezig met de *diagnose* die meestal wordt uitgedrukt in pregnante kwalificaties: de overheidsorganisatie is een te ingewikkeld, te bureaucratisch en te kostbaar geheel geworden, departementale machines zijn vastgelopen, we kunnen spreken van onverenigde departementen. Voorts: compartimentering en verkokering, versnippering van taken, overspecialisatie, overcentralisatie, detailbemoeienis, regelzucht en regeldrift, overregulering, oerwoud van adviesorganen, institutionele sclerose², kortom 'weinig denken dat het goed gaat'³. Ook de *therapie* wordt er veelal meteen bijgeleverd: bestuur eenvoudiger, doorzichtiger, beter beheersbaar en beter controleerbaar maken, decentralisatie (overdracht van taken en bevoegdheden door het rijk aan provincies en gemeenten), privatisering van dienstverlenende en verzorgende taken, afbouwen van takenpakket, despecialisatie, regionalisering, deconcentratie, herindeling beleidsgebieden, herindeling gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, sanering van bestuursinstrumenten, opheffen adviesorganen, deregulering, afslanking, inkrimping, ombuiging, heroverweging . . .

De gegeven aanzetten voor diagnose en therapie duiden aan, dat de overheidsorganisatie fundamenteel aan de orde wordt gesteld. De patiënt is niet meer gebaat met perifere lapmiddelen. 'Hardere' maatregelen zijn nodig die de rol en de functie van de overheid aan de orde stellen. Hierbij wordt de aandacht gericht op de grenzen van deze functie, op de '*basic mission*', op de *structuur* en op het *management*. Traditionele 'zachtere' benaderingen in termen van verbetering van procedures, beroep op begrip binnen en buiten de organisatie voor de complexiteit ervan, het wegruimen van oppervlakkige knelpunten en bovenal het ter - vrijblijvende - discussie brengen en *houden* van de noodzaak van verandering worden thans als niet adequaat zijnde doorzien. Het praten in termen van herstructurering, decentralisatie, deregulering, privatisering zijn signalen dat de richting en de inrichting van ons openbaar bestuur in het geding is. De voorzetsels 'her' en 'de' suggereren dat bepaalde ontwikkelingen te ver zijn voortgeschreden.

Strategische kloof bij de overheid

Het deels dysfunctioneel worden van de overheidsorganisatie is vooral sterk aan het licht gekomen door ontwikkelingen in de omgeving: de situatie waarin de nederlandse volkshuishouding versneld is komen te verkeren. Tot voor kort was de overheid in onze samenleving een enorme groeisector, als zodanig een 'bedrijfstak' met een spectaculaire jongste geschiedenis. Deze groeisector wordt nu zelf geconfronteerd met stagnatie en inkrimping,

gepaard aan een kwalitatief toegenomen opgave. In de samenleving nemen verwachtingen wat de overheid zou moeten doen en moeten kunnen nog steeds toe. Het probleem van de overheid is dus niet functieverlies, doch *functieverandering*. Daarom is ook de noodzaak tot aanpassing van de overheidsorganisatie geen technisch-organisatorisch vraagstuk, doch een strategisch-structureel probleem: het aanpassen aan veranderingen in de nederlandse samenleving, die zich in een overgangssituatie bevindt. De verzorgingsstaat van de 60er en 70er jaren gaat over in een post-verzorgingsstaat, die nog gestalte moet krijgen, die nog zoekt naar nieuwe verhoudingen en structuren.

Voor elk meer fundamenteel aanpassingsvraagstuk is het zinvol de betrokken organisatie op een *tijdsas* te plaatsen. Iedere organisatie heeft niet alleen een toekomst, doch ook een verleden. De overheid kan in dit verband worden gezien als de 'oudste' bedrijfstak in Nederland. Haar organisatie omvat taken en doelstellingen van zeer verschillende 'leeftijd', die alle broederlijk naast elkaar verschijnen in de structuur. Zoals in zovele bedrijfstakken is thans ook voor de overheid een *periode van strategische bezinning en heroriëntatie* aangebroken, een bezinning die zich vooral uit in de visie die wordt ontwikkeld met betrekking tot aard en afstemming van nieuwe samenhangen in nieuwe en oude probleem- en taakvelden. Ten diepste is de geuite zorg over de bestuurbaarheid, de vrees voor het ontstaan van een toenemende kloof tussen wat de overheid *kan* doen als gevolg van de eigen structuur en hulpbronnen en wat de overheid *moet* doen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen in Nederland en daarbuiten.

Bij discussies over het vullen van deze *strategische kloof* kunnen grofweg twee benaderingen worden onderkend: een bestuurlijk-ideologische vanuit bestuurlijke wenselijkheden en een bestuurlijk-pragmatische vanuit bestuurlijke mogelijkheden. Deze laatste benadering wint de laatste tijd veld als gevolg van de beperktheid van feitelijke mogelijkheden. Een *bestuurlijk realisme* heeft onder invloed van de macro-economische ontwikkelingen de middelen-dimensie op beleids- of strategisch niveau doen aanlanden. De politieke 'kunst van het haalbare' komt dichterbij de bedrijfskundige 'kunst van het realiseerbare' te liggen. Een voorbeeld hiervan is de aanbeveling om wetsontwerpen alleen in behandeling te doen nemen indien daarin een duidelijke *organisatieparagraaf* voorkomt⁴. De vraag naar doelmatigheid, doeltreffendheid en realiseerbaarheid is (weer) strategisch relevant geworden; hier ligt een overeenkomst met de in 'andere' bedrijfstakken en bedrijven aan de orde zijnde organisatievraagstukken.

Bij alle praten en denken over de ziekte en de genezing van de patiënt dient niet te worden toegegeven aan gemakkelijke eenzijdigheid. Geconstateerd moet worden dat de overheidsorganisatie heden ten dage meer *positieve* elementen en hoopvolle tekenen omvat dan men zou denken. Bij alle kritiek moet worden vastgesteld, dat de overheid thans, ondanks haar structuur, op bepaalde plaatsen en bepaalde momenten opgaven vervult en prestaties levert, die grote bewondering verdienen. Er wordt aangepast en omgebogen, er wordt creatief en snel ingespeeld op dynamische externe ontwikkelingen, er worden risico's genomen, er vindt vernieuwing plaats met betrekking tot organisatie en management. Zo entameren overheidsorganisaties snel afzonderlijke activiteiten, veelal tezamen met derden in nieuwe adhoc-struct-

turen teneinde verlies aan werkgelegenheid tegen te gaan. Zo gaan overheidsdienaren en politici open discussies met 'cliënten' niet uit de weg en bruist het op vele plaatsen van gedachten over vernieuwing. Het zijn deze hoopvolle tekenen, die een gemakkelijk 'doemdenken' - net als in de private sector - even irrealistisch maken als een naïef 'doe-denken', dat de ernst en de aard van de problemen onderschat.

Structuur in strategisch perspectief

Structureren houdt in ordenen met het oog op de realisering van een doel. Voor organisaties die in maatschappelijk verband functioneren ligt dat doel buiten de organisatie, in de omgeving, in de functie die wordt uitgevoerd. Deze doelgerichte ordening uit zich in het *vorm* geven aan de machts-, verantwoordelijkheids-, taak- en roldistributie en daarmee in het doen van *keuzes* op deze terreinen. Een structuur is of komt in discussie als de effectiviteit, de relatie tot het doel discutabel is geworden, meestal als gevolg van gewijzigde externe omstandigheden. Deze discussie kan echter alleen maar goed worden gevoerd in het perspectief van het gestelde doel. Pas dan blijft de structuurvraag *beperkt* tot een middelvraag.

Discussies over structuren worden, indien de relatie tot het doel niet expliciet wordt gesteld, gevoerd in de vorm van discussies over *structuurmodellen*. Daar ieder model wordt gekenmerkt door het doorwerken van één of meer dominante factoren (kennisspecialisatie, geografische spreiding, mate van afstemming op omgevingsfactoren, mate van machtsconcentratie) kan de discussie snel de richting op gaan van het geven van oordelen met betrekking tot de aan ieder model ten grondslag liggende waarden. Omdat ieder structuurmodel van een keuze uitgaat en daarmee een beperking introduceert, heeft ieder model eigen sterkten en zwakten. De zwakten kunnen echter door middel van complementaire structuren (van lager orde) worden verkleind. De discussie richt zich uiteindelijk op primaire en secundaire structuurvormen.

Alfred Chandler⁵ heeft aangetoond dat een organisatie moet kiezen uit een veelheid van structuurvormen teneinde een gekozen strategie te realiseren. In het algemeen moet een organisatie zijn structuurkeuze dus laten *volgen* op zijn strategiekeuze. Deze laatste heeft betrekking op de 'basic mission' van de organisatie. De loop van de ontwikkeling van grote organisaties analyserend trof Chandler een aantal ontwikkelingsfasen van strategievorming aan. Hij liet zien hoe iedere strategie een verschillend type bestuurs- en beheersprobleem oproept, en *daardoor* moet leiden tot een andere vorm van organisatiestructuur. Tussen strategie en structuur moet een - blijvende - afstemming bestaan.

Chandler stelde tevens vast, dat organisaties hun structuur niet veranderen *tenzij* zij worden *geprovoceerd* door inefficiency en ineffectiviteit. Variaties in strategie moeten dus worden gevolgd door variaties in structuur (en in de bijbehorende processen en systemen). Hall en Saias⁶ wijzen er echter op dat de relatie tussen strategie en structuur complexer is. De structuur kan eerst het gevolg zijn van een gekozen strategie en in een latere fase *verhindert* dat er nieuwe strategische keuzes worden gedaan. Dan volgt de strategie de structuur omdat deze de strategische percepties conditioneert.

De structuur werkt als een filter dat de organisatie het zicht ontnemt op omgevingsontwikkelingen. Galbraith en Nathanson⁷ wijzen er in dit verband op, dat in monopolistische situaties een organisatie een 'mismatch' tussen strategie en structuur lange tijd kan volhouden. Dit kan dus met name bij de overheid het geval zijn. De *effectiviteit* van de structuur wordt dus bepaald door de *mate waarin* de structuur de realisering van gekozen strategieën en de ontwikkeling van nieuwe strategieën mogelijk maakt. Ontwikkelingen in de organisatiestructuur zijn derhalve noodzakelijk indien ontwikkelingen in doel of functie van de organisatie zich opdringen. Wat kan c.q. moet het bovenstaande nu betekenen voor de structuurproblematiek van de overheidsorganisatie? Allereerst kan worden vastgesteld dat de relatie tussen overheid en samenleving een meer open karakter moet krijgen, waardoor de *ontvankelijkheid* voor externe ontwikkelingen toeneemt. Deze sterker wordende externe relatie opent de mogelijkheden om de structuur meer te gaan zien in *beleids- of strategisch perspectief*, dan in operationeel, technisch-organisatorisch perspectief. De overheid verkrijgt naast het karakter van 'public administration' tevens kenmerken in de richting van 'public service' en 'public utility'. De externe of 'markt- en cliëntgerichtheid' moet groter worden om de effectiviteit van de structuur wezenlijk aan de orde te stellen. De overheid is geen gesloten systeem meer, doch een - mede door de toegenomen mogelijkheden van de communicatiemiddelen - open netwerk van activiteiten aan het worden. Naast een 'inside-out', zal bij de overheid ook een 'outside-in' attitude aanwezig moeten zijn om opgaven en problemen effectief onder ogen te kunnen zien. Deze verandering van gerichtheid wordt door macro-economische ontwikkelingen sterk *bevorderd*. De beperkingen van de middelen dwingt tot bezinning op de eigen functie, het eigen beleid, de eigen strategie en vergroot daarmee de mogelijkheden om de structuur aan te passen. De financiële factor wordt - evenals bij de private sector - de draaggolf waarop strategische heroriëntaties en hiervan afgeleide structurele aanpassingen (herstructureringen) zich verwezenlijken. Niet alleen de vaste materie, doch ook versterde structuren worden onder hoge druk vloeibaar.

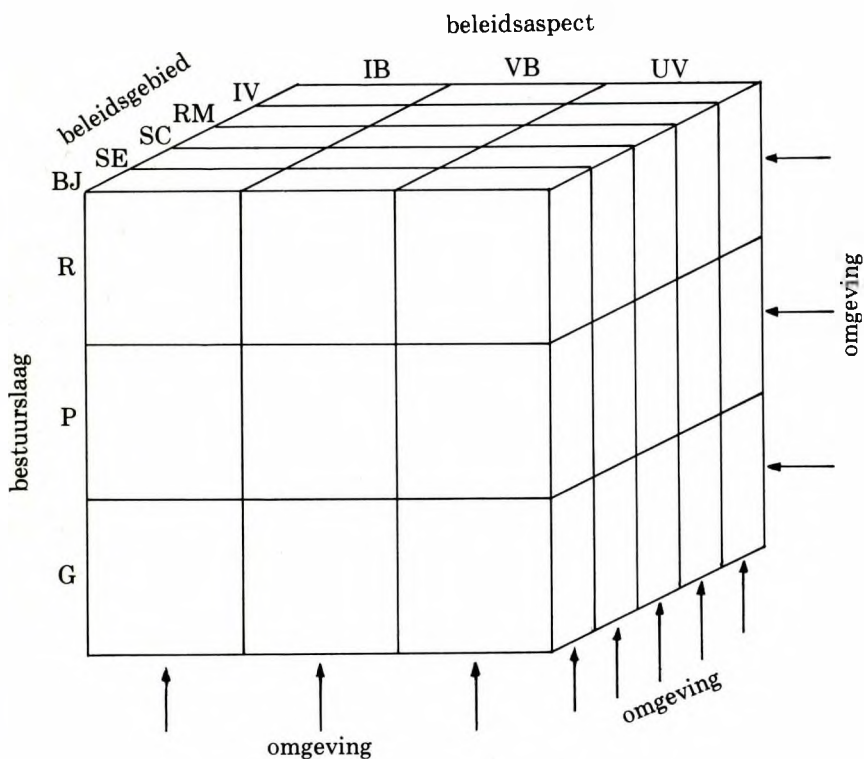
Driedimensionale ordening

Indien prioriteit wordt gegeven aan de strategische, de externe dimensie zullen ook *daar* de criteria voor de (her)ordening van de structuur moeten worden gezocht. Analyse van en visievorming over de omgeving zijn daarom belangrijker dan interne overwegingen van beheersing en regeling. Deze beeldvorming van omgevingsontwikkelingen dient echter op een hoger abstractieniveau plaats te vinden dan de bestaande structuur aangeeft, teneinde een zelf-bevestigende 'status-quo'-benadering te voorkomen⁸. Deze verhoging van het abstractieniveau is met name nodig om bestaande en toekomstige *samenhangen* in opgaven en problemen te identificeren. Het betreft hier een in wezen politiek proces van beeld- en beleidsvorming, een zoekproces om de 'basic mission' te herdefiniëren, bij-de-tijd en bij-de-toekomst te trekken. Deze identificatie neemt bij de overheid de vorm aan van het vaststellen van *beleidsgebieden* als zwaartepunten in de 'basic mission', bij de private sector als het bepalen van product-markt-combi-

naties. Deze beleidsgebieden moeten de structuur oriënteren in het perspectief van het beleid. De commissie hoofdstructuur rijksdienst (Commissie Vonhoff) identificeert de volgende als relevant voor de eerstkomende jaren: bestuurlijke en juridische zaken; sociaal-economische zaken; sociaal-culturele zaken; ruimtelijke en milieuzaken; internationale en veiligheidszaken⁹.

Naast deze externe dimensie kunnen twee interne structuurbepalende dimensies worden onderkend. Enerzijds is daar de *gelaagdheid* van de structuur (de bestuurslagen rijk, provincie, gemeente); anderzijds de *differentiatie* van het beleidsproces (de aspecten: initiëring en bepaling van beleid; voorbereiding van beleid; uitvoering van beleid).

De structuurvraag bij de overheidsorganisatie wordt nu beheerst door de inwerking van de drie genoemde dimensies op elkaar, schematisch als volgt samen te vatten.



structuurkubus overheidsorganisatie

bestuurslaag

- R = rijk
- P = provincie
- G = gemeente

beleidsaspect

- IB = initiëring en bepaling
- VB = voorbereiding
- UV = uitvoering

beleidsgebied

- BJ = bestuurlijke en juridische zaken
- SE = sociaal-economische zaken
- SC = sociaal-culturele zaken
- RM = ruimtelijke en milieuzaken
- IV = internationale en veiligheidszaken

Deze 'structuurkubus' geeft in beginsel de samenstellende delen aan van de overheidsorganisatie. Door de *relatieve zelfstandigheid* van elk deel kan hier niet worden gesproken van een min of meer gesloten structuur beheerst door eenzijdige interne afhankelijkheidsrelaties. Veeleer kan worden gesproken van een *netwerk* van interacterende delen¹⁰. De effectiviteit van dit netwerk wordt niet alleen bepaald door de inrichting ervan (de drie bovengenoemde dimensies), doch evenzeer door de functionering ervan. Dit laatste aspect komt tot uiting in de wijze waarop de in- en externe raakvlakken in de structuurkubus functioneren. In beginsel kunnen tussen alle samenstellende delen raakvlakken operationeel worden. Het is op deze raakvlakken of '*interfaces*' dat het manco aan efficiency en effectiviteit zich het eerst manifesteert. De flexibiliteit van de structuur wordt meer bepaald door de wijze waarop de interfaces functioneren, dan door het structuurontwerp zelf. Welke structuurvorm ook wordt gekozen, bij de overheidsorganisatie zullen de interfaces een belangrijke taak bij strategische aanpassing van de structuur moeten vervullen.

Aan de hand van de aldaar functionerende relaties kunnen de interfaces als volgt worden *gekaracteriseerd*:

- relaties tussen de bestuurslagen: problematiek van de bestuurlijke decentralisatie, complementair bestuur;
- relaties tussen beleidsaspecten: problematiek van samenwerking tussen politiek systeem (initiëring en bepaling van beleid), ambtelijk systeem (voorbereiding en uitvoering van beleid) en private systeem (voorbereiding en uitvoering van beleid);
- relaties tussen en binnen beleidsgebieden: samenhang in beleidsontwikkeling door integrerende verantwoordelijkheden en -processen (integreerend minister, projectminister, projectwethouder, projectorganisatie, integratie-organen);
- relaties met de omgeving: indirecte beleidsbeïnvloeding (kiezer), directe beleidsbeïnvloeding (adviesorganen, actiegroepen), directe ondergáán of afname van sturing en diensten (burgers, ondernemingen, maatschappelijke instellingen).

Het structuurvraagstuk nader beschouwd

Van buiten bezien kan men - op hoog abstractieniveau - de overheid zoals iedere grote complexe organisatie zien als een omvangrijk netwerk, dat als zodanig vatbaar is voor structurering en herstructurering. Bij nadere beschouwing zal de aandacht zich echter ook moeten gaan richten op de *samenstellende delen*. Een te grote en te ambitieuze greep naar het structuurvraagstuk leidt eerder tot stagnatie, dan tot aanpassing, met name indien de discussies vanuit algemene structuur-ideologische achtergrond worden gevoerd. 'De' overheid bestaat niet alleen niet, zij is ook niet te structureren. Wel kan een algemeen beeld dienstig zijn als referentiekader, als achtergrond voor meer concrete aanpassingen, die zo men wil meer opportunistisch dan principieel van aard zijn. Ook voor herstructureren geldt dat het betere vaak de vijand van het goede is.

Met betrekking tot de samenstelling van het netwerk valt met name de

bijna *eindeloze variëteit* op: de werkelijkheid blijkt tot in het uiterste te zijn gedifferentieerd: het netwerk omvat zowel een gemeentelijk slachthuis als een beleidsafdeling Europese vraagstukken. De delen verschillen naar plaats in de 'structuurkubus', naar omvang, leeftijd, aard van het werk (technische specificatie), mate van onderhevig zijn aan externe dynamiek, locatie, fase in de life cycle (groei, krimp, afbouw) etc. Noodzakelijk is om meer concrete structuurvraagstellingen te *relateren* aan het *type* organisatie en aan het *type* omgeving. Er zullen in beginsel evenveel structuurverschillen kunnen zijn als situaties.

Een *situationele* benadering van structureringsvraagstukken kan met vrucht gebruik maken van de door Mintzberg¹¹ ontwikkelde vijf hoofd-structurelementen of -delen, die in een verschillende *verhouding* de structuur *feitelijk* bepalen:

- strategische deel: zicht op omgevingsontwikkelingen: de 'top' van de organisatie;
- operationele deel: uitvoering van de primaire processen: de 'basis' van de organisatie;
- organisatie-beheersingsdeel: analyseert processen en ontwerpt regelsystemen;
- organisatie-ondersteuningsdeel: geeft service aan de organisatie;
- middle-managementdeel: verbindt de strategische en operationele delen in relatie tot de beheersings- en ondersteuningsdelen.

De organisatiestructuur wordt door deze vijf delen in vijf *verschillende* richtingen getrokken: het strategisch deel werkt centraliserend, het operationele deel professionaliserend, het beheersingsdeel standaardiserend, het ondersteuningsdeel coöpererend en het middle-managementdeel autonominerend. Dominantie van een van deze delen leidt tot de volgende structuurconfiguraties:

- strategisch deel: gecentraliseerde eenvoudige structuur;
- beheersingsdeel: mechanische bureaucratie;
- operationele deel: professionele bureaucratie;
- middle-managementdeel: gedivisionaliseerde structuur;
- ondersteunend deel: adhocratische structuur.

Bij bureaucratische structuren wordt coördinatie bereikt door ontwerpen en standaarden die *predetermineren* wat er waar gedaan moet worden. Zij zijn goed in staat om standaard-producties te leveren, maar slecht toegerust om nieuwe producten te ontwikkelen. Bij gedivisioneerde structuren hebben de divisies macht om hun eigen zaak te besturen; zij beheersen de operaties en bepalen de strategieën voor de markten waar zij verantwoordelijk voor zijn. Adhocratische structuren functioneren vooral in omgevingen, die zowel dynamisch als complex zijn.

Mintzberg constateert, dat bij verschillende organisaties onevenwichtige ontwikkelingen hebben plaatsgevonden met betrekking tot de vijf hoofd-delen, waardoor organisaties scheefgroeien, doorgroeien, woekeren en onmachtig worden adequaat op in- en externe ontwikkelingen te reageren.

Voor de structuur van in het totale overheidsnetwerk functionerende individuele overheidsorganisaties betekent de benadering van Mintzberg een *waardevolle aanvulling* van de door Chandler bepleite aandacht voor het

primaat van de strategie als structuurbepalende factor. De ontwikkelingen in de omgeving kunnen immers in *relatie* worden gebracht tot de vijf interne structuurbepalende delen van Mintzberg; het zoeken naar afstemming van strategie en structuur kan daardoor concreter en gericht verlopen. Met name moet daarbij aan de orde komen de relatieve *verhouding* tussen deze delen, teneinde eventuele noodzakelijke aanpassingen van de structuur in capaciteitstermen te kunnen aangeven.

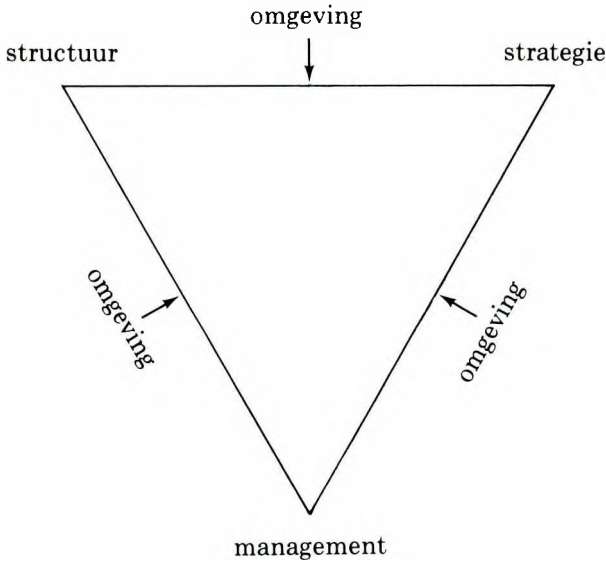
De toenemende relevantie van de managementfunctie bij de overheid

Weerbarstigheid van structuren, vooral tot uiting komend in tijden van verhoogde noodzaak tot verandering wordt niet alleen veroorzaakt door de structurele configuratie zelf. Op dieper niveau functioneert de culturele dimensie, die waarden, normen, gedragingen omvat. Bij veranderingen van complexe organisaties blijkt hier veelal een zeer belangrijk aangrijpingspunt voor effectieve verandering te liggen¹². Vooral het netwerk van overheidsorganisaties wordt gekenmerkt door talloze *culturele kloven*: politieke, ambtelijke, centrale, regionale en lokale culturen hebben veelal de grootste moeite om *tezamen* effectief te functioneren. Gemakkelijk ontstaat hier voorspelbaar stereotyp gedrag van de verschillende 'partijen' bij discussies over de structuur.

Op welke wijze kan worden bereikt dat het aanpassingsvermogen, de flexibiliteit van de overheidsorganisatie kan worden vergroot. Dat vergroting bittere noodzaak is blijkt uit het onderzoek, dat het organisatie-adviesbureau Bosboom en Hegener in opdracht van de commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft gedaan naar het *reorganiserend vermogen*. Van de in totaal 389 onderzochte organisatieveranderingen bij de rijksdienst bleek slechts 25% te zijn geïnitieerd door de omgeving (politieke systeem, bevolking en media, georganiseerde groepen, andere departementen, decentrale diensten) en slechts 12% te kunnen worden aangemerkt als organisatievernieuwing¹³.

De vergroting van de flexibiliteit moet voornamelijk worden gezocht in die delen van de structuur, die Mintzberg aanduidt als *strategische top* en als *middle-management*. Deze moeten worden gezien als hoofdaangrijpingspunten voor *strategisch georiënteerde organisatie-ontwikkeling*. Minder moet de oplossing worden gezocht bij de delen primaire processen, organisatiebeheersing en organisatie-ondersteuning. Het accentueren van het belang van de strategische en middle-managementfunctie zal cultureel voor de overheid een *herwaardering* moeten inhouden. Immers, deze cultuur waardeert eerder beleidsinhoudelijk werk en specifieke deskundigheid, dan het gemakkelijk als ongewoon en dus gevaarlijk geziene managementwerk. Management is voor een doeltreffende, doelmatige en flexibele organisatie een even belangrijk begrip als structuur en strategie. Structuur, strategie en management moeten daarom worden gezien *in relatie tot elkaar en tot de omgeving*.

bestuurlijke driehoek



Bij de overheid is thans het management slecht toegerust om de belangrijke aanpassingsopgave te realiseren. Er is daarom een nieuwe benadering nodig, die deze functie herwaardeert en vitaliseert. Ook bij het bedrijfsleven blijkt steeds meer dat strategische aanpassingen *gepaard moeten gaan* met ontwikkeling van *bestaande* managers en/of benoeming van *nieuwe* managers. Ook de adviescommissie inzake het industriebeleid (commissie Wagner) komt tot de conclusie, dat aan het management hoge eisen worden gesteld en dat *in veel gevallen verbetering en/of versterking daarvan nodig zal zijn*¹⁴.

De commissie Wagner plaatst de aanbeveling met betrekking tot de managementfunctie echter tegen een veel bredere achtergrond en accentueert daarmee de *culturele* dimensie. Zij concludeert namelijk dat voor herstel van economische groei en voor de werkgelegenheid een *nieuw industrieel elan essentieel is*. Ook bij de overheid is naar onze mening de tijd rijp voor een nieuw elan, een *Nieuw Bestuurlijk Elan*. Kenmerken van dit nieuwe bestuurlijke elan zouden onder andere kunnen zijn:

- erkenning dat strategische aanpassing een zaak is voor èn politici èn ambtenaren, en dat problemen in de overheidsorganisatie dus geen problemen zijn, die alleen door ambtenaren zijn veroorzaakt en dan ook maar door henzelf moeten worden opgelost¹⁵;
- oriënteren van het toppersonneelsbeleid van de overheid bij selectie, aanstelling, ontwikkeling, vorming en training van toppersonneel naar criteria van effectief managementgedrag;
- gerichtheid op externe kansen/opgaven/problemen;
- bereidheid om bestaande structuren te relativiseren;
- gerichtheid op het effectief doen zijn van relevante 'interfaces';

- bereidheid om de factor mens, met name in sleutelposities (politici, ambtenaren) als aangrijpingspunt van vernieuwing te zien: *management development in strategisch perspectief* voor politici, topbeleidsambtenaren en directievoerende ambtenaren;
- erkenning van persoonlijke eigenschappen als moed, risicodragend vermogen, pioniersgeest¹⁶, als noodzakelijke factor bij politici en ambtenaren¹⁷;
- erkenning dat beleid maken niet los kan worden gezien van het gedrag van de *beleidsontvangers* omdat veel overheidsbeleid het beïnvloeden van gedrag (investeringsgedrag, verkeersgedrag) beoogt;
- bevordering van een open informatiecultuur binnen en buiten de overheidsorganisatie;
- erkenning van het belang van doorlooptijden bij beslissingsprocessen en invoeringsprocessen.

Tenslotte

De periode waarin Nederland zich bevindt, kan als strategisch relevant worden gekenschetst. De middelendimensie (financiële factor) kan gemakkelijk de vorm aannemen van *bezuinigingen*, uitgevoerd door het beheersingsdeel van de organisatie. Dit zou een gemiste kans betekenen. Meer *strategisch* gerichte aanpassingen van overheidsstructuren moeten door het strategisch en middle-management worden geïnitieerd en uitgevoerd. Een Nieuw Bestuurlijk Elan zal dit kunnen bevorderen.

Literatuur

1. Edelman Bos, J. B. M. en Goemans, T: Overheid en bedrijfsleven in strategisch perspectief, De Ingenieur 18-2-'82, blz. 16 - 19.
2. Schrijver, J. F. in Binnenlands Bestuur 26-11-'82, blz. 19.
3. Titel van het rapport no. 2 van de commissie hoofdstructuur rijksdienst, mei 1980.
4. Reorganiserend vermogen van de rijksdienst. Achtergrond studie nummer 9 door Bosboom en Hegener, december 1980, blz. 43.
5. Chandler, A., Strategy and Structure, 1962.
6. Hall, D. J. en Saias, M. A., Strategy follows Structure, Strategic Management Journal, 149 - 163 (1980).
7. Galbraith, J. R. en Nathanson, D. A., Strategy Implementation: the role of Structure and Process, 1978.
8. Edelman Bos, J. B. M., Afkomst van Toekomst, de uitdaging van organisationele strategieontwikkeling, Delft, 1979.
9. Eindadvies commissie hoofdstructuur rijksdienst, 1981, blz. 8.
10. Edelman Bos, J. B. M., Netwerken: functie en functionering in strategisch perspectief, in: Netwerken, organisatie en strategie, Amsterdam, 1980.
11. Mintzberg, H., The Structuring of organizations, 1979, blz. 18 - 34.
12. Corporate Culture: The hard to change values that spell success or failure, Business Week, 27-10-1980.
13. Reorganiserend vermogen van de rijksdienst. Achtergrond studie nummer 9, december 1980, blz. 20 - 25.
14. Adviescommissie inzake het industriebeleid: rapport Een Nieuw Industrieel Elan, juni 1981, blz. 5.
15. Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, Jaarbericht 1983, blz. 8.
16. Pioneering Management: a challenge for Public Administration in the Netherlands, paper voor het congres van de European Foundation for Management Development te Amsterdam, juni 1983.
17. Leemans, A. F., het E. G. P. A.-congres over opleiding van topambtenaren, Binnenlands Bestuur, 4-6-1982.