

Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten

Jaring Hiemstra &
Johannes Boelens

Dr. J. Hiemstra en drs. J. Boelens zijn werkzaam bij PricewaterhouseCoopers. Hiemstra is tevens redactielid van *Openbaar bestuur*.

Eind jaren '90 was er een grote gelijkenis in de organisatiestructuren van gemeenten. Het concern-dienstenmodel of sectorenmodel was wijd verbreid. De afgelopen twee tot vier jaar hebben veel grotere gemeenten de organisatiestructuur gewijzigd. Aan de gelijkvormigheid van eind jaren '90 is vrij abrupt een einde gekomen. In dit artikel stellen wij ons de vraag wat de aanleiding is voor deze reorganisaties, welke verschillende typologieën in grote gemeenten thans zijn te vinden en welke voor- en nadelen daaraan zijn verbonden. Tot slot plaatsen we deze structuurverandering in een breder perspectief.

In algemene zin verstaan we onder organisatiestructuur de wijze waarop het takenpakket over verschillende eenheden is verdeeld en de wijze waarop de coördinatie tussen die taken plaatsvindt.¹ Het gaat in onze visie om de wijze waarop:

- de diensten/sectoren zijn gestructureerd;
- de concernfuncties zijn vormgegeven;
- de coördinatiemechanismen op beleids- en bedrijfsvoeringsterrein zijn ingevuld;
- de rolverdeling tussen het bestuur en het ambtelijk topmanagement is ingevuld.²

In dit artikel staan we stil bij de eerste drie invalshoeken en gaan we niet specifiek in op de rolverdeling tussen het bestuur en het ambtelijk topmanagement.

Onderzoek

In 1997 zijn in het kader van het onderzoek *Het besturen van grote gemeenten* de organisatiestructuren van nagenoeg alle 80.000+ gemeenten van Nederland onderzocht.³ Dit onderzoek leert dat destijds nagenoeg alle gemeenten een concern-dienstenmodel of sectorenmodel hadden. Dit model kenmerkt zich door een clustering van beleids- en uitvoeringstaken in een beperkt aantal diensten, waarbij de bevoegdheden en verantwoordelijkheden sterk zijn gedecentraliseerd. De aard van het beleidsveld is in dit model het indelingscriterium voor de diensten. Vaak is daarbij een onderscheid gemaakt tussen diensten in de fysieke sfeer (dienst Stadsontwikkeling, dienst Openbare Werken, Milieudienst) en diensten in de sociale sfeer (dienst Welzijn, dienst Sociale Zaken) en middelendiensten (Bestuurdienst, Facilitaire Dienst).

Eind jaren '90 waren de eerste voortekenen van een reorganisatiegolf reeds zichtbaar.⁴ In 1997 kantele Tilburg zijn organisatie naar de logica van de burger, en hadden gemeenten als Nijmegen en Apeldoorn een start gemaakt met een nieuwe organisatie. Apeldoorn presenteerde de *netwerkorganisatie* en Nijmegen een model dat bestaat uit een zestal directies dat sterk was geënt op *intern ondernemerschap*. Inmiddels is in veel gemeenten de organisatiestructuur aan wijziging onderhevig (geweest). Voorbeelden hiervan zijn Zaanstad,

Arnhem, Almere, Zwolle en Delft. Wij zijn geboeid door de vraag wat nu de aanleidingen waren voor deze reorganisaties en de voor- en nadelen van de verschillende typologieën die thans worden toegepast. Deze vraag beantwoorden we in dit artikel op basis van onze betrokkenheid bij de verschillende trajecten en onze kennis van de organisatiestructuur van grotere gemeenten.

Ervaren knelpunten redelijk uniform

Opvallend is dat veel gemeenten dezelfde aanleiding zien voor het reorganiseren van de organisatiestructuur. De deels overlappende knelpunten die wij nagenoeg in alle grote gemeenten tegenkomen, zijn:

- Men ervaart een *verkokering* tussen de beleids-terreinen waardoor de integratie van de verschillende beleidsterreinen en de interdienstelijke samenwerking onvoldoende van de grond komen;
- De organisatie en het bestuur hebben *onvoldoende oriëntatie op de buitenwereld*;
- dienstverlenende taken worden te gefragmenteerd aangeboden en zijn van onvoldoende kwalitatief niveau;
- Het *strategisch vermogen* van de gemeente is te laag;
- Het succes van het *wijkgerichte werken* vindt onvoldoende doorwerking in de staande organisatie en moet sterker verankerd worden;
- De kwaliteit en flexibiliteit van de *interne dienstverlening* zijn onder de maat.

Deze knelpunten worden vaak gevoed door het beeld dat de legitimiteit van de overheid kan worden versterkt door verbetering van de dienstverlening, gecombineerd met het beeld dat de overheid steeds meer een gelijkwaardige partner is ten opzichte van andere partijen, waarbij de gemeente moet 'regisseren'. Regisseren veronderstelt dat de lokale overheid een visie op de maatschappelijke opgaven heeft en aan externe partijen duidelijk kan maken welke samenhangende doelen de gemeente nastreeft. Het *grootstedenbeleid* (GSB) is hierin voor veel grote gemeenten een belangrijke stimulans geweest.

In enkele gemeenten gelden ook specifieke aanleidingen en knelpunten voor een heroriëntatie op de organisatie-

structuur. Zo bestond in *Tilburg* de onvrede over de onevenredig grote macht van de dienst Publieke Werken en waren de veranderingen in het milieuveld (sterke afname takenpakket) mede een aanleiding voor de reorganisatie.⁵ In *Almere* vormde de snelle groei van de stad naar zo'n 300.000 inwoners een stimulans. Overigens zijn gemeenten ook trendgevoelig. In dergelijke gevallen lijken externe ontwikkelingen of interne knelpunten veel minder aantoonbaar de aanleiding en lijken helaas succesverhalen van elders en persoonlijke voorkeuren van het ambtelijk of bestuurlijk topmanagement de primaire aanleiding voor verandering.

Drie typologieën

Het is opvallend hoe op basis van een vrij uniform palet van aanleidingen een divers beeld van organisatiestructuren kan ontstaan. Voor het construeren van de typologieën in de organisatiestructuur is de wijze waarop de diensten/sectoren zijn gestructureerd het ankerpunt. Wij maken deze keuze omdat de inrichting van de coördinatiemechanismen en in mindere mate de concernfuncties hier een afgeleide van zijn. Diensten en sectoren als Brandweer en Sociale Werkvoorzieningen laten wij gezien de relatief kleine omvang buiten beschouwing. In het algemeen zien wij in gemeenten een ontwikkeling van productgerichte (sectoren- of concern-dienstenmodel) naar burgergerichte structuren (de gekantelde organisatie). Dit betekent dat steeds meer de veronderstelde vraagstelling van de burger als indelingscriterium wordt gebruikt in plaats van de aard van het beleidsveld (van aanbodgericht naar vraaggestuurd). In de praktijk blijkt dat structureren altijd een vorm van *suboptimalisatie* is. Door arbeidsverdeling (het creëren van eenheden) wordt samenhang verbroken. Coördinatie is erop gericht deze verbroken samenhang weer te herstellen. Elke specifieke structuur heeft hierdoor voor- en nadelen, waarbij voor de ontstane nadelen weer hulpconstructies noodzakelijk zijn. De verschillende typologieën hebben ook een aantal gemeenschappelijke kenmerken.⁶ In nagenoeg alle gemeenten treden de volgende tendensen op, onafhankelijk van de gekozen organisatiestructuurtypologie:

- Versterking van de concernfuncties teneinde een tegenwicht te bieden aan de verkokering. Het gaat hierbij om een versterking van de concernfuncties op bedrijfsvoeringsterrein en op het gebied van strategische beleidsontwikkeling. Vaak leidt dit tot de verandering van een bestuursdienst in een concernstaf zoals bijvoorbeeld in de gemeenten *Almere* en *Zwolle*.⁷

- Meer programma- en projectgericht sturen als hulpmiddel om meer vakdiscipline-overstijgend te werken. Door het *CSB* gestimuleerd, worden vaak op concernniveau afdelingen gecreëerd die zich specifiek richten op programmatische sturing zoals het *Programmabureau Utrecht*.
- Centraliseren van de staffuncties en ondersteunende functies om de kwetsbaarheid te verminderen en de professionaliteit te vergroten. Zo worden in *Almere* alle ondersteunende functies ondergebracht in het Almeers Facilitair Bedrijf (AFB) en zijn de technisch ondersteunende taken (advies- en ingenieurstaken, reinigingsdienst) ondergebracht bij een opdrachtnemende Dienst Stads-werk Almere (DSA);
- Het versterken van het wijkgericht werken door af te stappen van licht coördinerende vormen en het explicieter maken van de beschikbare ambtelijke capaciteit. Zo wil men in de gemeente *Utrecht* het wijkprogramma een meer verplichtend karakter geven en zijn de wijkbudgetten, die door de wijkmanagers in overleg met de wijkbewoners mogen worden ingezet, verhoogd;
- Het verbeteren van de loketdienstverlening door de dienstverlening meer vanuit een integrale visie te benaderen. Zo stelde het *Stadsdeel Oud-Zuid* in Amsterdam een dienstverleningsvisie op en wordt gewerkt aan de verbetering van de geïntegreerde dienstverlening via post, balies, telefoon en internet.

In de huidige organisatiestructuren in gemeenten komen drie typologieën terug. Dit zijn het *aangepast concern-dienstenmodel*, het *afdelingenmodel* en het *burgerlogicamodel*. Een korte beschrijving van de drie typologieën en de sterke en zwakke punten van de typologieën zijn weergegeven in *tabel 1*. Een meer burgergerichte structuur hoeft niet te betekenen dat een gemeente ook meer burgergericht functioneert. In de eerste plaats gaat het vaak om wat ambtenaren en bestuurders vinden wat de burgerlogica is, die niet aan hoeft te sluiten bij de feitelijke burgerlogica. Daarnaast kan met andere organisatieaspecten, zoals de toepassing van Informatie en Communicatie Technologie (ICT) of procesinrichting de burgergerichtheid sterk worden verhoogd zonder dat dit consequenties heeft voor de structuur, bijvoorbeeld bij de dienstverlening via het internet of de geïntegreerde front- en back-office in combinatie met andere distributiekanelen.

Aangepast concern-dienstenmodel

Bij het aangepast concern-dienstenmodel blijft de organisatiestructuur op hoofdlijnen ongewijzigd. De

Typologie	Karakteristiek
Aangepast concern-dienstenmodel	Beperkt aantal diensten met scheiding tussen sociale en fysieke sectoren
Afdelingenmodel	Opdelen van de organisatie in relatief veel organisatie-eenheden
Burgerlogicamodel	Creëren van beleidsdiensten rond de (veronderstelde) 'logica' van de burger

Sterke en zwakke punten

Sterk: coördinatie binnen de vakdisciplines; beperkte mate van ingrijpendheid van de reorganisatie

Zwak: integratiepotentie tussen sociale en fysieke sector; afstemming tussen beheer en ontwikkeltaak

Sterk: platte organisatie; overzichtelijke eenheden.

Zwak: integratiekracht (directie); concernsturing

Sterk: potentiële integratiekracht en gelijksoortige taken worden meer uniform aangestuurd

Zwak: ontwikkeling vakdisciplines en afstemming front-office en back-office

Tabel 1. Sterke en zwakke punten van drie typologieën

verschillende beleidsterreinen blijven het dominante indelingcriterium voor de diensten. We zien in dit model een scheiding tussen de 'welzijns- en sociale sector' en de 'ruimtelijk-fysieke sector'. Een voorbeeld hiervan is de gemeente *Enschede*. De hoofdstructuur bestaat uit de diensten Maatschappelijke Ontwikkeling, Bouw- en Milieudienst, Burger- en Algemene Zaken en een concernstaf.

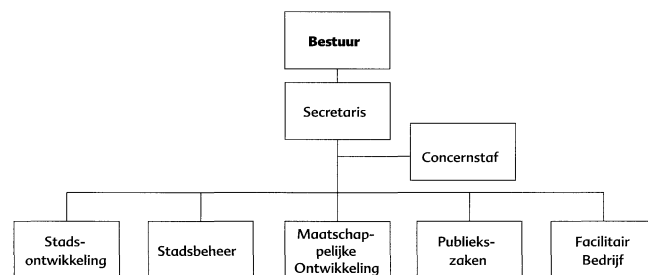
Een variant op het aangepaste concern-dienstenmodel is een structuur waarin onderscheid tussen beleids- en beheerdiensten is gemaakt. Een voorbeeld hiervan is de gemeente *Arnhem*. Deze gemeente kent de diensten Stadsontwikkeling en Stadsbeheer enerzijds en een dienst Maatschappelijke Ontwikkeling met als pendant de dienst Inwonerszaken. Een ander voorbeeld is de gemeente *Almere*. Ook deze gemeente kent sinds juni 2001 een dienst Stedelijke Ontwikkeling en een dienst Stedelijk Beheer. De dienst Stedelijke Ontwikkeling concentreert zich op het fysieke taakveld en Stadsbeheer op het fysieke en het sociale beheer. Het verschil is dat men als pendant van de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling naast de Publieksdienst een zelfstandige dienst Sociale Zaken heeft onderscheiden.

De belangrijkste aanpassingen ten opzichte van het 'oude' concern-dienstenmodel zijn:

- Versterking van de concernfuncties en de omvorming van een 'bestuursdienst' naar een concernstaf;
- Toename van de loketintegratie. De lokettaken worden echter veelal niet allemaal onder de hiërarchische leiding van één dienst geplaatst, maar (gedeeltelijk) aangestuurd vanuit de vakdiensten;
- Meer programma- en projectgericht sturen als hulpmiddel om meer vakdiscipline-overstijgend te werken;
- Versterking van het wijkgericht werken, waarbij voor varianten wordt gekozen die niet leiden tot een fundamentele structuurverandering;
- Het concentreren van ondersteunende en facilitaire taken in één dienst zoals in Enschede in de dienst Burger- en Algemene zaken, die bestaat uit de onderdelen publieksfuncties, facilitair bedrijf en concern-ondersteuning.

Een sterk punt van het aangepaste concern-dienstenmodel is de kracht van de vakdisciplines. Afdelingen zoals Verkeer & Vervoer en Welzijn blijven substantieel van omvang en ongedeeld waardoor de coördinatie binnen de vakdisciplines relatief eenvoudig blijft. Daarnaast is een belangrijk voordeel van dit model dat het qua concept niet ingrijpend afwijkt van het concern-dienstenmodel waardoor de verandering van de structuur minder veranderingsenergie vergt in vergelijking met een 'kanteling'.

Het belangrijkste zwakke punt van dit model is de mate waarin het bijdraagt aan de beleidsintegratie. Vooral de samenwerking tussen de sociale en fysieke sector blijft vaak een zorgpunt. De concernstaf of het instrument van programma- en projectgericht werken moet hier uitkomst bieden. In de praktijk blijkt dit echter dikwijls een moeizame opgave te zijn. Een gemeente als *Enschede* probeert dit zwakke punt van het aangepaste concern-dienstenmodel te ondervangen door op Stadsdeelniveau de integratie tot stand te laten komen. Tevens voert Enschede wekelijks een grotesteden-



Figuur 1: Een vereenvoudigde weergave van het aangepaste concern-dienstenmodel.

overleg, voorafgaand aan het concernmanagementteam, en wordt eens per kwartaal een 'grote projectendag' met college en topmanagement gehouden.

Daarnaast is in veel gemeenten de kwaliteit van dienstverlening in dit model een belangrijk aandachtspunt. Diensten blijven nog te veel vanuit het 'eigen' loket opereren, terwijl een integrale visie op dienstverlening en verschillende distributiekanaalen (balie, telefoon, post, internet) het meest effectief is. Zo verstrekt in *Arnhem* de dienst Stadsontwikkeling de bouwvergunningen en maken ze nog geen onderdeel uit van een integrale visie op de dienstverlening. *Almere* heeft dit opgelost door meer dan andere gemeenten met deze typologie de dienstverlenende taken onder te brengen in één dienst.

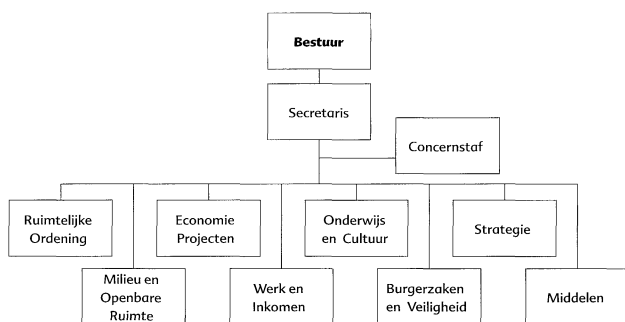
Afdelingenmodel

Het afdelingenmodel kenmerkt zich door een opdeling van diensten in kleinere organisatie-eenheden. De coördinatienuitdaging in dit model wordt versterkt doordat de wederzijdse afhankelijkheid tussen de eenheden toeneemt. De filosofie is dat hierdoor de integratie wordt versterkt.

Een voorbeeld hiervan is de gemeente *Apeldoorn*, die dit model als 'netwerorganisatie' presenteert. Apeldoorn kent de diensten Grond Economie en Projecten, Ruimtelijke Ordening en Wonen en Milieu, Mobiliteit en Openbare Ruimte in de fysieke hoek en de diensten Onderwijs, Cultuur en Samenleving en Werk en Inkomen in de sociale kant. Daarnaast kent Apeldoorn de diensten Veiligheid, Recht en Burgerzaken en Strategie en Communicatie. De transactiedienstverlening wordt onder verantwoordelijkheid van verschillende eenheden verricht.

Ook enkele middelgrote gemeenten overwegen het afdelingenmodel, zoals bijvoorbeeld de gemeente *Rheden*. Daarnaast overwegen enkele gemeenten het afdelingenmodel te combineren met de vorming van een directieraad. Analoog aan de bestuursraden op rijksniveau en het bestuursmodel van enkele provincies zijn de directeuren hier niet meer directeur van een dienst, maar hebben ze elk een 'portefeuille'. Zo krijgt in de gemeente Rheden elk directielid een portefeuille toebedeeld voor vier jaar. De vorming van een directieraad past goed bij dit model omdat de omvang van het managementteam zeer omvangrijk zou zijn als alle directeuren hier zitting in nemen.

Een belangrijke kracht van het afdelingenmodel is het beperkte aantal managementlagen. Hierdoor neemt de snelheid van besluitvorming in potentie toe. Een ander



Figuur 2. Een vereenvoudigde weergave van het afdelingenmodel.

belangrijk voordeel is dat voor medewerkers de eenheden overzichtelijk zijn en de *span of control* voor leidinggevenden behapbaar is, afhankelijk van de omvang van de gemeentelijke organisatie. Paradoxaal genoeg is de integratiekracht van het afdelingenmodel, wat juist vaak één van de uitgangspunten is voor het creëren van het model, in de praktijk een zwak punt. Verondersteld wordt dat diensten elkaar gaan opzoeken, terwijl dit in praktijk zeker geen automatisme is. De mogelijke correctie die hierop vanuit de 'concernfuncties' en de directie plaatsvindt, is in de praktijk vaak beperkt. Dit komt doordat de directie te omvangrijk is om als sterk integrerend orgaan te functioneren.

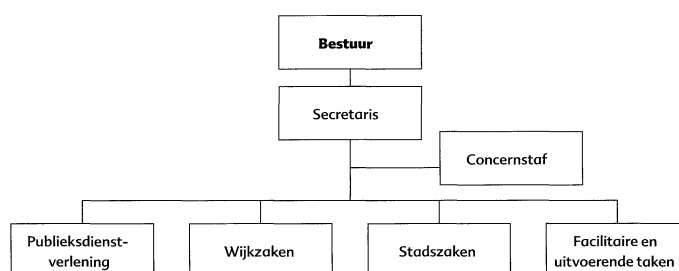
Burgerlogicamodel

Het burgerlogicamodel kenmerkt zich door een indeling van de diensten naar de veronderstelde rollen van de burger in relatie met de gemeente. Het gaat hierbij om de burger als wijkbewoner, als partner bij de stedelijke ontwikkeling en de burger als klant bij dienstverlening. De gemeente *Zaanstad* komt op basis van dit onderscheid, in navolging van Tilburg, tot de diensten *Stad*, *Wijken* en *Publiek*. De concernfuncties worden in dit model uitgevoerd in de concernstaf en de facilitaire en uitvoerende taken door de dienst Stadsbedrijven. Opvallend in dit model is dat zowel de sociale als fysieke beleidstaak in de diensten Wijk- en Stadszaken wordt uitgevoerd en dat dienstverlenende taken zijn geconcentreerd onder de hiërarchische leiding van één dienst. De gemeenten Delft en Zwolle hebben een variant op dit model. *Delft* heeft de diensten Wijkzaken en Stadszaken geïntegreerd in één cluster Wijk- en Stadszaken. *Zwolle* heeft ervoor gekozen de taken op het gebied van Werk en Inkomen te positioneren in een aparte eenheid, los van de dienst Publiekszaken, en een Expertisecentrum te creëren dat als opdrachtnemende resultaatverwoordelijke eenheid voor Wijkzaken en Ontwikkeling optreedt.

De introductie van het burgerlogicamodel is ingrijpend. De transformatie van een concern-dienstenmodel naar een burgerlogicamodel wordt vaak onderschat. Transformatie houdt in dat alle beleidsspecialisaties worden opgedeeld. Afdelingen als Milieu, Verkeer en Vervoer worden opgesplitst, hetgeen in beide andere typologieën niet het geval is. Dit betekent in de praktijk dat onder andere administraties, planning en control en ICT-infrastructuur weer vanaf basisniveau moeten worden opgebouwd en er geheel nieuwe coördinatie-mechanismen in het leven moeten worden geroepen. De ervaring wijst uit dat het minimaal twee jaar duurt

voordat de 'basis' van de organisatie weer op niveau functioneert.

Een sterk punt van het burgerlogicamodel is de integratiekracht. De sociale en fysieke specialismen zijn ondergebracht in de diensten Wijkzaken en Stadszaken. Dit heeft als belangrijk voordeel dat de structuur een betere voorwaarde schept om stedelijke en wijkvraagstukken vanuit beide dimensies te benaderen. Daarnaast heeft het model als belangrijk voordeel dat de taken die vragen om dezelfde kerncompetenties, bij elkaar zitten. De instelling van een dienst Publiekszaken in Tilburg heeft dan ook geleid tot een enorme impuls voor de verbetering van de geïntegreerde publieke dienstverlening. Zwak punt van het burgerlogicamodel is de afstand tussen de front-office en back-office in de structuur. Zo worden de *bouwvergunningen* bij de front-office verleend (Publiekszaken), terwijl hiervoor bij complexe vraagstukken overleg met de back-office noodzakelijk is (Stadszaken).



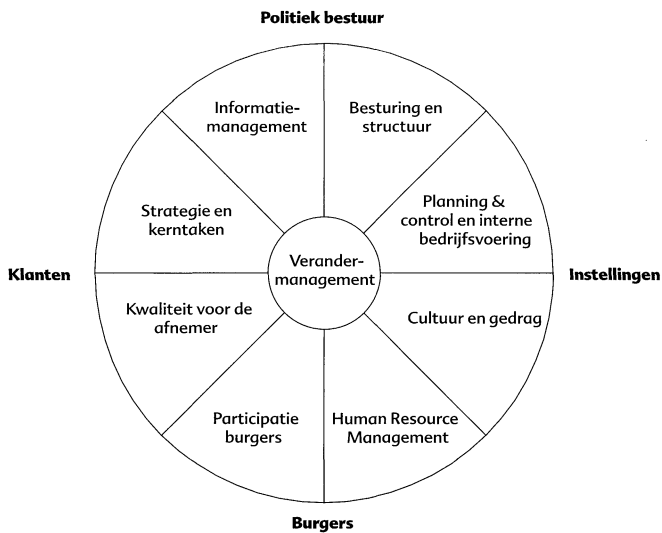
Figuur 3. Een vereenvoudigde weergave van het burgerlogicamodel.

Uit de praktijk blijkt deze afstemming in veel gevallen niet vlekkeloos te verlopen, waardoor te veel interpretatie zonder overleg plaatsvindt en de front-office het beleid dreigt te gaan bepalen. Daarnaast is de ontwikkeling van vakdisciplines in dit model een zorgpunt. Het specialisme *milieu* is bijvoorbeeld in dit model veelal opgedeeld over drie verschillende diensten. Enerzijds leidt dit in enkele gemeenten tot competentiegeschillen (wie formuleert welk beleid), anderzijds blijkt het formuleren van strategisch beleid op vakmatig niveau, zoals een strategisch verkeers- en vervoersplan, moeizaam van de grond te komen. *Zaanstad* werkt op dit moment het idee uit om via vakberaden de afstemming tussen vakdisciplines te versterken.

In de getoonde modellen is de positie van de secretaris en de positie van het bestuur steeds op dezelfde wijze in de figuren weergegeven. Uit het onderzoek *Het besturen van grote gemeenten* blijkt dat deze positie per gemeente sterk verschilt.⁸ Zo kan de positie van de secretaris verschillen van *primus inter pares* (nevenschikt aan de directeuren) tot die van algemeen directeur (bovengeschikt aan de dienstdirecteuren). Dit geldt ook voor de positie van het college. In gemeenten bestaan colleges die te typeren zijn als wethouderscollege maar ook colleges die sterk collegiaal sturen. Uit de praktijk blijkt dat deze typering niet exclusief zijn toe te delen aan een van de structuurvarianten.

Structuurverandering als laatste redmiddel

Ofschoon dit artikel gaat over de structuur van een gemeentelijke organisatie, is het van belang oog te houden voor de samenhang met andere organisatie-



Figuur 4. Denkmodel 'de excellente gemeente'.

aspecten. Hiervoor hanteren wij het denkmodel van 'de excellente gemeente' (zie figuur 4).

Het denkmodel brengt tot uitdrukking dat onderscheid kan worden gemaakt tussen de 'harde' aspecten (bovenste deel van de cirkel: besturing en structuur, planning en control en financieel management, strategie en kerntaken, informatiemanagement en -technologie) en de 'zachte' onderwerpen (onderste deel van de cirkel: verandermanagement, human resource management, cultuur en gedrag, kwaliteit voor de afnemer en participatie/consultatie).

In veel gevallen veranderen lokale overheden te snel *alleen* de organisatiestructuur. Structuurverandering is veelal slechts als 'laatste redmiddel' gewenst. Dit betekent dat eerst andere maatregelen overwogen moeten zijn. Wijziging van de structuur alleen leidt tot teleurstelling. Nu lijkt dat een open deur, want de meeste plannen tot structuurwijziging benadrukken ook dit belang. Onderscheidend is echter of net zoveel aandacht, energie, commitment en middelen aan de andere aspecten wordt gegeven als aan het veranderen van de 'hark'.

Aanpassen structuur als veranderingsproces

Met structuurwijziging en organisatieverandering in het algemeen zijn forse investeringen gemoeid. Desondanks valt het op dat het veranderingsproces moeizaam verloopt en het uiteindelijke effect dikwijls teleurstelt. Veelal heeft dit te maken met de manier waarop het veranderingsproces wordt voorbereid, aangepakt en gemanaged.

In 1997 hadden nagenoeg alle grotere gemeenten het 'concern-dienstenmodel'. De afgelopen vier jaar is aan deze gelijkvormigheid vrij abrupt een einde gekomen. Met name de druk om integraler en externer te gaan werken, zowel op het terrein van de dienstverlening als op beleidsterrein, was een belangrijke aanleiding. In dit artikel worden drie typologieën van de huidige organisatiestructuren in gemeenten onderscheiden: het aangepaste *concern-dienstenmodel*, het *afdelingenmodel* en het *burgerlogica-model*. Deze modellen kennen specifieke voor- en nadelen. Het veranderen van de structuur heeft weinig zin als ook niet gelijktijdig een aantal andere organisatieaspecten wordt opgepakt. Gezien de ingrijpendheid van structuurverandering moet dit middel worden gezien als een 'laatste redmiddel'.

Samengevat zijn de belangrijkste oorzaken waarom organisatie(-structuur)verandering achterblijft bij de belofte vooral:

- Bij bestuur en management bestaat geen expliciet commitment over de verbeteropgaven en gezamenlijke ambities en doelstellingen.
- De organisatieverandering blijkt vaak te intern gedreven te zijn en te weinig vanuit externe noodzaak ingegeven.
- Het management van het veranderingstraject vindt niet plaats vanuit een samenhangend veranderprogramma, terwijl ook het projectmanagement veelal onder de maat is.
- De veranderkundige aspecten en het verandermanagement zijn meestal een ondergeschoven kindje, expliciete aandacht is nodig voor een aantal basisprincipes die de verandering dragen (zoals voortdurende communicatie, adequate betrokkenheid van externe partijen, bestuur, management en medewerkers, prioriteitstelling en fasering en zichtbare resultaten op korte termijn).⁹

Boven alles blijft het zaak de voorgenomen structuurverandering actief als een veranderingsproces te managen en daarbij de verbinding te leggen met andere organisatieaspecten.

Noten

1. Vrij naar Mintzberg, *Organisatiestructuren, zevende druk*, New York: Prentice Hall 1995, p.2.
2. Zie ook: J.B. Boelens & H.H. Huizendveld, *De ontwikkeling van het besturingsmodel voor gemeenten*, Deventer: Salland 1995.
3. J.H. Hiemstra, *Het besturen van grote gemeenten; vier varianten en een toekomstperspectief*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1999.
4. Zie ook: P. Leenders, 'Gemeentelijke organisatie na het concernmodel', *Binnenlands Bestuur* 22 januari 1999.
5. Zie: P. Tops, & G. van Vugt (red.): *Zoeken naar een modern bestuur: het Tilburgs model en de logica van de burger*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1998.
6. Uitgebreider: J.H. Hiemstra & J.B. Boelens, 'De efficiency hebben we gehad, nu gaat het om de democratie', *Binnenlands Bestuur*, september 2000.
7. De concernstaf in Zwolle richt zich bij de ondersteuning op het beleidsterrein *uitsluitend* op de *procesrol*.
8. J.H. Hiemstra 1999, zie noot 3.
9. Voor een uitgebreidere behandeling van deze aspecten: J.H. Hiemstra & J.B. Boelens, 'Kwaliteit van het veranderproces en aandacht voor 'zachte' aspecten moet versterkt worden', *BMI Magazine* 2000-5.