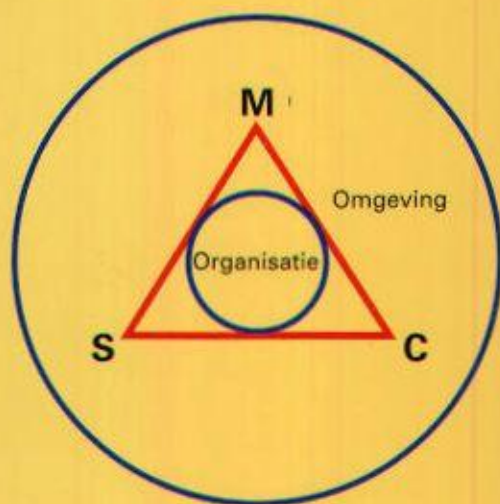




Management, structuur en cultuur

Over het gebruik van organisatie-theorieën in Breda

Jaap Polling

Stellingen:

Behorend bij
Management, Structuur en Cultuur
Over het gebruik van organisatietheorieën in Breda

door
Jaap Polling

Wageningen Universiteit, september 1999

1. De inspanning die gemoeid is met het verkrijgen van enigszins betrouwbare kennis in een discipline, zegt niets over het wetenschappelijk karakter van die discipline.
2. Opeenvolgende organisatietheorieën kunnen worden gezien als een vorm van geschiedschrijving.
3. Omvangrijke reorganisaties zijn meestal van weinig betekenis voor de efficiency van de organisatie, maar veel meer voor de machtspositie van de veranderaars.
4. Macht is macht door het ontbreken van tegenmacht.
5. De noodzaak tot vorming van organisaties met een grote flexibiliteit botst met de wens organisaties te vormen met een sterke cultuur.
6. Een steeds groter deel van de beschikbare tijd van de moderne mens moet worden besteed aan het leren beheersen van apparatuur, die verondersteld wordt zijn leven te vereenvoudigen.

7. De hoge productiviteit van het bedrijfsleven kost de overheid handen vol geld.
8. De rust die nodig is voor het schrijven van een proefschrift wordt ondersteund door een regelmatig verblijf in de vrije natuur.
9. De groei van ons vermogen met informatie om te gaan is onvoldoende om de groeiende stroom informatie te beheersen.
10. In veel wetenschappen wordt een onevenredig groot gewicht toegekend aan "natuurlijke ontwikkeling" als verklaring voor waargenomen verschijnselen.
11. De gebeurtenissen die achter ons liggen blijken pas achteraf, in het perspectief van de geschiedschrijver plausibel.
12. Babyfoon, GSM, camera's-in-openbare-ruimten, ze vormen even zo vele stappen op weg naar een maatschappij waarin de Nederlander niet zo zeer wordt **verzekerd** als wel **gecontroleerd** van de wieg tot het graf.

Management, structuur en cultuur

Over het gebruik van organisatie-theorieën in Breda

Promotor: dr. J. Chr. van Dalen, hoogleraar bedrijfskunde

NN08201, 2665.

Jaap Polling

Management, Structuur en Cultuur

Over het gebruik van organisatietheorieën in Breda

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van doctor
op gezag van de rector magnificus
van de Wageningen Universiteit,
dr. C. M. Karssen,
in het openbaar te verdedigen
op woensdag 22 september 1999
des namiddags te 13.30 uur in de Aula

nn 968829

© 1999 Jaap Polling
Omslag: Henriët de Nie
Druk: BSW-bedrijven Breda

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Management, structuur en cultuur, over het gebruik van organisatietheorieën in Breda
Polling, Jaap
Proefschrift Wageningen Universiteit - Met lit.opgave -Met samenvatting in het Engels.

ISBN 90-5808-096-X

Trefw.: Breda, geschiedenis; organisatieverandering; organisatietheorie; toepassing organisatietheorie, management.

BIBLIOTHEEK
LANDBOUWUNIVERSITEIT
WAGENINGEN

Woord vooraf

Het schrijven van een proefschrift blijkt een vaak eenzame klus. Toch komt zo'n boek niet af zonder de hulp en medewerking van velen. Dat was ook nu het geval. Soms bestond die hulp uit het geheel of gedeeltelijk meelesen, corrigeren en becommentariëren van mijn teksten, soms uit discussies over de dingen die ik meende ontdekt te hebben en soms uit het alleen maar aanhoren van wat me bezighield. Aan allen die mij op een of andere manier ondersteund en geholpen hebben mijn dank.

Twée mensen wil ik in het bijzonder bedanken. Dat zijn Nol Franken en Dré Kampfraath. Zonder hun aanmoediging was ik zelfs niet aan het verhaal begonnen. En zonder hun constante en positieve kritiek was het boek niet geworden zoals het nu voor u ligt.

Graag wil ik ook alle bestuurders en ambtenaren dank zeggen die bereid waren zich in het kader van dit boek te laten interviewen. Hun namen vindt u terug bij de bronvermeldingen achter in dit boek. Aan deze interviews, die vaak zeer openhartig waren, denk ik met plezier terug. Daarnaast is een woord van dank op zijn plaats aan het gemeentebestuur van Breda, dat - mijn scepsis ten aanzien van de organisatie kennende - mij zonder beperkingen toegang heeft gegeven tot de gemeentelijke archieven. Behalve door deze bestuurlijke medewerking werd het werken in de gemeentelijke archieven een plezier door de spontane medewerking en hulp van de medewerkers van de gemeentelijke archiefdienst en de bestuursdienst. Zonder deze medewerking was het onderzoek nauwelijks mogelijk geweest.

Tenslotte wil ik ook graag mijn promotor prof. dr. Jan van Dalen danken voor de begeleiding van dit proefschrift en voor de vele uren discussie die we - veelal in stationsrestaurants - hebben gevoerd voordat het resultaat acceptabel was.

Teteringen, september 1999.

INHOUD

Woord vooraf	5
Deel 1 Inleiding	11
1 De aanleiding	11
1.1 De probleemstelling	12
1.2 Twee invalshoeken	12
1.3 De organisatorische problematiek bij de lokale overheid	13
1.4 De onderzoeksvragen	15
1.5 Opzet van de studie	15
Deel 2 Organisatie: theorie en praktijk	17
2 Samenvatting van dit deel	17
3 Organisaties	20
4 Organisatietheorie	25
4.1 Organisatietheorie als wetenschap	25
4.2 Organisatietheorie: multidisciplinair en tijdgebonden	28
4.3 Onderling vergelijken van organisaties	31
4.4 Organisatieverandering in de praktijk	32
4.5 Toepassing van de organisatietheorie	34
4.6 De particuliere organisatietheorie	37
5 Werkwijze	41
5.1 Een referentiemodel	41
5.2 Analyse van de bronnen	47
5.3 Vergelijking met de algemene theorie	50
6 De gemeente als een bijzondere organisatie	54
6.1 Het wettelijk kader	54
6.2 Een breed en complex product	55
6.3 Criterium voor de rationaliteit: maatschappelijk nut	56
6.4 Een vertegenwoordigend bestuur	56

6.5 Het college maakt deel uit van twee organisaties	58
6.6 Ingebouwde verandercapaciteit	59
6.7 De financiële positie van de gemeente	59
6.8 De positie van de spelers	60
Deel 3 De geschiedenis	63
7 Inleiding	63
8 De omgeving	68
8.1 Nederland omstreeks 1945	68
8.2 De ontwikkelingen na 1945	70
9 Afscheid van de regenten (1960 - 1969)	78
9.1 Breda de stad	78
9.2 Breda bestuurlijk-politiek	80
9.3 De ambtelijke organisatie	82
9.4 Een nieuwe secretaris	90
9.5 Het organisatieonderzoek ter secretarie	94
9.6 De veranderingen na 1968	99
10 Teloorgang van de secretarie oude stijl (1970 - 1981)	103
10.1 De verkiezingen van 1970	103
10.2 Politieke veranderingen	104
10.3 De organisatie	110
10.4 Bestuurlijke onmacht en groeiende weerstand	120
11 Om de macht van het college (1982 -1990)	129
11.1 De politiek	129
11.2 Heroverweging Gemeentelijke Uitgaven: de HUG-operatie	130
11.3 De organisatie	133
11.4 De projectgroepen wonen, werken en welzijn	140
11.5 De huisvesting van de organisatie	145
11.6 De vorming van een concernfunctie	146
12 De secretaris als spil van de organisatie (1990- 1996)	155
12.1 Politiek-bestuurlijk	155
12.2 Chassé Theater	157
12.3 De externe positie van Breda	159
12.4 De organisatie	162

12.5	Een nieuwe secretaris	164
Deel 4 De Analyse		173
13	Inleiding en recapitulatie	173
14	De (poging tot) reorganisatie van 1965 tot 1969	177
14.1	De omgeving	177
14.2	De particuliere theorieën tussen 1965 en 1969	177
14.3	De algemene organisatie theorie	180
14.4	Conclusies	184
15	De (poging tot) reorganisatie van 1970 tot 1978	186
15.1	De omgeving	186
15.2	De particuliere theorieën tussen 1970 en 1978	186
15.3	De algemene theorie tussen 1970 en 1978	188
15.4	Conclusies	190
16	De (poging tot) reorganisatie van 1982 tot 1988	192
16.1	De omgeving	192
16.2	De particuliere theorieën tussen 1982 en 1988	192
16.3	De algemene theorie tussen 1982 en 1988	195
16.4	Conclusies	197
17	De (poging tot) reorganisatie van 1992 tot 1996	199
17.1	De omgeving	199
17.2	De particuliere theorieën tussen 1992 en 1996	199
17.3	De algemene theorie	201
17.4	Conclusies	203
Deel 5 Conclusies en Samenvatting		205
18	Conclusies	205
19	Aanbevelingen	208
20	Samenvatting	209
Summary		212
Geraadpleegde literatuur:		215

Personenregister	225
Bijlage 1, Organisatieverandering 1965 - 1969	231
Bijlage 2, Organisatieverandering 1970 - 1978	235
Bijlage 3, Organisatieverandering 1982 - 1988	242
Bijlage 4, Organisatieverandering 1992 - 1996	247

Deel 1 Inleiding

1 De aanleiding

Hij is nog maar een paar maanden gemeentesecretaris van Breda. Maar voor Bernard Ouwerkerk (45) is dat lang genoeg om zijn stempel te drukken. Nog maar amper ingeburgerd, is hij de architect van de aardverschuivingen die ambtelijk en bestuurlijk Breda door elkaar schudden.¹ Zo'n uitspraak suggereert op zijn minst, dat de organisatieveranderingen waarvan sprake was konden worden gerealiseerd door één sterke persoonlijkheid. Maar was het na die paar maanden inderdaad zo duidelijk dat er wat veranderde in Breda? En als dat al het geval was: was dat wat Ouwerkerk inbracht wel zo nieuw of anders? Of waren de omstandigheden voor Ouwerkerk toevalligerwijs bijzonder gunstig? Of nog anders: hoe komt het dat in 1992 mogelijk was wat bij vroegere pogingen tot verandering niet mogelijk was gebleken?

Verandering van de organisatie is voor velen een pijnlijke operatie. Plotse-ling geven de vertrouwde werkwijzen geen houvast meer in de positie die men bekleedt en zelfs die positie komt ter discussie. Dat geldt zeker voor hen die lange tijd in de organisatie werken, al een groot aantal veranderingen hebben meegemaakt en dachten dat zeker zij ervoor immuun waren. De veranderingen in 1992 vormden voor mij aanleiding tot reflectie. Reflectie op de veranderingen, die zich in organisatorisch opzicht hebben voorgedaan in Breda gedurende de periode vanaf 1965 die ik kon overzien, en waarbij ik in verschillende rollen was betrokken. In die periode is een aantal malen een bewuste poging gedaan de ambtelijke organisatie te veranderen. Die pogingen waren wellicht niet steeds succesvol. Dat wil zeggen de veranderingen die werden beoogd, werden niet of niet geheel gehaald; de voorstellen die werden gedaan, werden niet of niet helemaal uitgevoerd. De vraag die me bezighield was: Welke factoren bepaalden feitelijk dat een beoogde verandering wel of niet kon worden gerealiseerd? Dat leidde tot een studie naar de geschiedenis van de organisatieveranderingen.

¹ De Stem, oktober 1992.

1.1 De probleemstelling

Organisatieverandering wordt veelal gemotiveerd met een verwijzing naar bekend geachte beginselen uit de organisatietheorie. Bij de studie naar de geschiedenis komen deze verwijzingen steeds weer naar voren. Ze vormen aanleiding om de verhouding tussen de organisatietheorie en de praktijk van de organisatieverandering nader te analyseren. Meer in het bijzonder één aspect van die verhouding, n.l. de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met de organisatietheorie. De analyse op dit punt bergt in zich de gedachte, dat in de praktijk van de organisatieverandering een onderliggende organisatietheorie kan worden herkend en dat een relatie kan worden gelegd tussen die "particuliere" organisatietheorie en een meer algemene organisatietheorie. De vraag naar een onderliggende organisatietheorie wordt gesteld bij de verschillende, opeenvolgende pogingen tot organisatieverandering die in de hiervoor bedoelde geschiedenis worden beschreven. Wat ontstaat is een beeld van de theorie die op een aantal opeenvolgende tijdstippen in de organisatie werd gehanteerd. Om de relatie tussen deze "particuliere" organisatietheorie en de algemene theorie te kunnen leggen moet ook de algemene theorie op een aantal opeenvolgende tijdstippen in beeld worden gebracht. Men moet zich rekenschap geven van de veranderingen in de theorie op die tijdstippen.

1.2 Twee invalshoeken

Met deze beide vragen - welke omstandigheden bepaalden het resultaat van veranderingspogingen en welke organisatietheorie werd gebruikt - worden de organisatorische veranderingen benaderd vanuit twee invalshoeken: een historische en een organisatiekundige. In beide disciplines speelt de discussie over het wetenschappelijk karakter van de voortgebrachte kennis. In de geschiedbeoefening wordt wel geconstateerd, dat de vraag of geschiedenis wetenschap is, afhangt van de vraag welke reikwijdte men geeft aan het woord wetenschap en van de vraag van welke verklaringsrichting men aanhanger is.² Daartegenover wordt ook gesteld: *geschiedenis is natuurlijk geen wetenschap in de normale zin van het woord.*³

De organisatietheorie in de zin zoals die in deze studie wordt gebruikt, omvat een groot aantal benaderingen en disciplines. Traditioneel was de "leer van de interne en de externe organisatie" een onderdeel van de be-

² Ankersmit 1993, 202.

³ Wesseling, 1995, 17.

drijfseconomie. De onderwerpen en problemen die hier aan de orde waren, werden al snel aangevuld met theorieën en opvattingen uit de sociologie en de psychologie over het gedrag van groepen en individuen. De organisatietheorie kreeg een interdisciplinair karakter, hetgeen ook naar voren kwam in de opzet van de interdiscipline bedrijfskunde. Desondanks wordt wel getwijfeld aan het wetenschappelijk karakter van de organisatietheorie.⁴

De wijze van de benadering in de geschiedschrijving is een andere dan die in disciplines als de organisatietheorie. Mogelijk het meest kenmerkend verschil is dat de geschiedschrijver tracht het specifieke te beschrijven van dat waarop het onderzoek zich richt, terwijl de organisatiekunde bij het opstellen van regels of wetmatigheden poogt het algemene te benadrukken.

1.3 De organisatorische problematiek bij de lokale overheid

De organisatorische problematiek van de lokale overheid valt uiteen in verschillende elementen. Een eerste element vertoont grote overeenkomsten met de organisatorische problematiek van alle andere soorten organisaties. Het gaat om de geleidelijke dan wel schoksgewijze aanpassing aan veranderde maatschappelijke omstandigheden. De lokale overheid reageert op de ontwikkeling van de bevolking (die in de huidige tijd veelal gezien wordt als klant) en de ontwikkeling van de economie door het veranderen van de organisatie en het aanpassen van de aangeboden producten. Ook hier geldt dat de eis gesteld wordt dat de productie van diensten doelmatig plaatsvindt. Vanaf het begin van de jaren zestig ziet men dan ook een toenemende aandacht voor de manier waarop gemeentelijke organisaties zijn gestructureerd en functioneren.

Een tweede element is meer specifiek voor de lokale overheid. Het heeft betrekking op de besturingsproblematiek waarvoor de lokale overheid zich ziet gesteld. Twee factoren spelen hierbij een belangrijke rol. Het bijzondere karakter van de gemeentelijke organisatie - waarop in hoofdstuk 6 nader wordt ingegaan - en de omstandigheid, dat de opvattingen over de rol van de overheid en meer in het bijzonder van de lokale overheid in de loop van de hier onderzochte periode sterk zijn veranderd. In de eerste jaren na de oorlog bestond nog een liberale opvatting over de rol van de overheid.⁵ In de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig met de groei van de welvaartsstaat werd de overheid verantwoordelijk voor vrijwel alle maat-

⁴ De Man 1993.

⁵ Zie bijv. Van Zanden en Griffiths 1989, 61 e.v.

schappelijk gebeuren.⁶ Daarna in de jaren tachtig en meer nog in de jaren negentig ziet men de overheid vooral als regisseur en worden partijen in het maatschappelijk veld in toenemende mate aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid.

Botter constateert, dat voor het bedrijfsleven vraagstukken van strategievorming vanaf ongeveer 1967, toen de periode van vrijwel automatische groei voorbij was, een rol gingen spelen.⁷ Vanaf dat moment kwamen vragen aan de orde over de markten en producten waarin wel of niet geïnvesteerd moest worden en welke producten moesten worden afgebouwd. Dergelijke problemen speelden op dat moment voor de overheid in Nederland nog nauwelijks. Uit de gegevens van de voorjaarsnota van het rijk van 1972 bleek o.m., dat 85 à 90% van de volumegroei van het nationaal inkomen per werkende via verhoging van de belastingen en premies toevloede aan de collectieve sector.⁸ De belangstelling voor vraagstukken van strategievorming en planning was in die periode bij de gemeentelijke overheid beperkt. Van den Dam, gemeentesecretaris in Breda, was één van de eersten die aandacht had voor deze aspecten. Toen aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig de middelengroei van de gemeenten geleidelijk tot staan werd gebracht en toen in de jaren daarna fors op de uitgaven moest worden bezuinigd, kwam de besturingsproblematiek plotseling in de volle aandacht met vragen als: Hoe moet de groei van de ambtelijke organisatie worden beheerst en hoe moeten de prioriteiten worden bepaald in het gemeentelijk takenpakket? In het begin van de jaren tachtig kwam mede in verband daarmee een golf van gemeentelijke reorganisaties tot stand, waarvan de meeste waren gebaseerd op het opensysteemmodel, dat Bekke in 1973 had voorgesteld.⁹ De met dit model samenhangende structuur, die later naar analogie met de opvattingen van Mintzberg wel een divisiestructuur werd genoemd, is het grondpatroon geworden van de meeste organisaties van de middelgrote gemeenten. In deel 3 van deze studie wordt op de gemeentelijke organisatieveranderingen aan de hand van één casus - de gemeente Breda - uitgebreider ingegaan.

De vraag die blijft is of met de pogingen de gemeentelijke overheid meer bedrijfsmatig te laten functioneren niet een derde element van de gemeentelijke organisatorische problematiek buiten beeld dreigt te verdwijnen. Dat derde element wordt gevormd door de typische vorm die de leiding

⁶ Woltjer 1992, 412.

⁷ Botter 1985, 77.

⁸ Kesesings Historisch Archief 1972, 620.

⁹ Van Raay, 1987.

van lokale overheidsorganisaties heeft aangenomen. De combinatie van een vertegenwoordigend bestuur en een management dat zich in toenemende mate professionaliseert, leidt tot een voortdurende spanning tussen bestuur en management. De pogingen voor veranderingen in de collegevorming - gekozen burgemeester en wethouders-niet-raadsleden - kunnen mogelijk de positie van het college versterken. Er is echter aanleiding te twijfelen of de andere kant van dit element - de als probleem ervaren grote afstand tussen burger en bestuur - daarmee wordt aangepakt.

1.4 De onderzoeksvragen

Tussen 1965 en 1996 werden in Breda verschillende pogingen gedaan de gemeentelijke organisatie te veranderen. Deze pogingen waren meer of minder succesvol. Naar aanleiding van de veranderingsprocessen worden in deze studie de volgende vragen onderzocht:

- a Hoe en onder welke omstandigheden vonden de veranderingen plaats?
- b Is uit het beschikbare materiaal af te leiden welke opvattingen werden gehanteerd bij de veranderingen die werden nagestreefd?
- c Kan uit deze opvattingen een (samenhangende) organisatietheorie worden gereconstrueerd?
- d Kan de aldus gereconstrueerde theorie in verband worden gebracht met de algemene organisatietheorie?
- e Werd de nagestreefde organisatieverandering ook gerealiseerd? Welke factoren waren bepalend voor het resultaat?

Met de vragen c. en d. wordt impliciet de vraag aan de orde gesteld naar de synchroniciteit van de gereconstrueerde en de algemene organisatietheorie.

1.5 Opzet van de studie

In deze studie staan twee benaderingen naast elkaar. In de ene benadering staat de vraag naar de toepassing van de organisatietheorie in de praktijk centraal. Deze vraag verwijst zowel naar de organisatietheorie als naar de praktijk van organisatieverandering. In deel 2 wordt daarom eerst ingegaan op de aard van organisatietheorie. Betoogd wordt dat de aard van de theorie plaats biedt aan een particuliere organisatietheorie voor de veranderaars. Daarnaast wordt ingegaan op de praktijk van de organisatieverandering en wordt betoogd dat organisatieveranderingen kunnen worden getypeerd met behulp van een driedimensioneel model van de organisatie. Betoogd wordt dat de omgeving van de organisatie een voorname, maar

veelal verwaarloosde rol speelt in de praktijk. Uitgaande van een driedimensioneel model wordt nader ingegaan op de toegepaste werkwijze bij de verschillende onderzoeksvragen. Tenslotte wordt ingegaan op het - in vergelijking met private organisaties - bijzondere karakter van de gemeentelijke organisatie.

In de tweede benadering gaat het vooral om de vraag hoe de organisatieveranderingen plaatsvonden en welke omstandigheden en factoren van belang waren voor het resultaat. In deel 3 wordt daartoe een historische beschrijving gegeven van vier pogingen tot organisatieverandering. Centraal staan hierin drie (groepen van) spelers. Het gemeentebestuur, vooral vertegenwoordigd door het college, de secretarie die later bestuursdienst zou gaan heten en de diensten. In deze geschiedenis verliezen ambtenaren hun anonimiteit. Zij spelen hun rol net als de bestuurders, gegeven de omstandigheden waaronder zij moesten optreden. Die omstandigheden spelen in dit verhaal een belangrijke rol.

In deel 4 komen de beide benaderingen bij elkaar. Met behulp van de in deel 2 ontwikkelde werkwijze en aan de hand van een deel van de stukken die gebruikt werden voor de in deel 3 beschreven veranderingen wordt gepoogd een antwoord te formuleren op de verschillende onderzoeksvragen. In deel 5 wordt een korte samenvatting gegeven en de conclusies waartoe deze studie aanleiding geeft.

Deel 2 Organisatie: theorie en praktijk

2 Samenvatting van dit deel

Organisatietheorie heeft betrekking op organisaties. En organisaties zijn in de moderne maatschappij een dusdanig verspreid verschijnsel, dat niemand meer ontkomt aan betrokkenheid bij of beïnvloeding door organisaties. Het verschijnsel organisatie is al oud. Zo oud, dat het deel lijkt uit te maken van de menselijke natuur. Daartegenover is de organisatietheorie met zijn geschiedenis van nauwelijks 100 jaar nog betrekkelijk jong. De organisatietheorie werd aanvankelijk vooral ontwikkeld vanuit de bedrijfspraktijk van leidinggevende ingenieurs en was gericht op het verbeteren van de leiding van organisaties. De kennis die de pioniers in de praktijk hadden opgebouwd had betrekking op de organisaties zoals zij die kenden en kan met evenveel recht managementtheorie als organisatietheorie worden genoemd.

Organisaties veranderen, dat is wel duidelijk. Voor een deel zijn de veranderingen organisch, want organisaties veranderen met hun omgeving mee. De organisatietheorie houdt zich met dit soort veranderingen niet of nauwelijks bezig. De organisatietheorie houdt zich wel bezig met verandering, maar dan in hoofdzaak met de bewust gewilde en bewust gestuurde verandering van organisaties. Die gestuurde veranderingen behoren tot de primaire verantwoordelijkheid van de leiding en worden rationeel gemotiveerd en gelegitimeerd door de positie die de organisatie inneemt binnen haar sociaal-economische omgeving. Die positie moet tenminste behouden blijven. Daardoor nemen voor de leiding bij het beoordelen van de organisatie economische criteria een belangrijke plaats in. De organisatietheorie is dan ook van belang voor zover ze richtlijnen geeft met behulp waarvan de organisatie enerzijds beoordeeld kan worden en anderzijds gestuurd kan worden naar een verbeterd ontwerp.

De theorie van management en organisatie heeft zich na de hiervoor aangegeven praktische start in twee richtingen ontwikkeld. De ene richting is een meer normatieve en praktijkgerichte, waarin regels worden opgesteld met behulp waarvan managers en hun organisatie-adviseurs een doelmatige organisatie kunnen ontwerpen. De kennis is veelal uit de praktijk afkomstig. En nog steeds worden hier bijdragen geleverd door managers en consultants. De andere richting is meer beschrijvend en verklarend van aard. Bij deze richting gaat het om het begrijpen en verklaren van organisaties en hun functioneren. Deze richting wordt beoefend vanuit de univer-

siteiten. Het onderzoek heeft een wetenschappelijk karakter. De vraag die zich daarbij voordoet, is of de resulterende kennis ook wetenschappelijk kan worden genoemd. Velen zijn geneigd organisatietheorie te zien als de verzamelde kennis (body of knowledge) die betrekking heeft op organisaties. Organisatietheorie wordt ontwikkeld vanuit verschillende disciplines, die weliswaar alle hetzelfde ervaringsobject hebben n.l. de organisatie, maar een verschillend kenobject hanteren. Dit vergroot de mogelijkheden voor het beschrijven en verklaren van (aspecten van) het functioneren van organisaties. Er ontstaan daardoor ook verschillend gerichte opvattingen en theorieën. Of anders gezegd: als men een ander kenobject voor het bestuderen van organisaties hanteert, ontstaat ook een andere organisatie-theorie.

Onderzocht wordt de vraag hoe de algemene organisatietheorie wordt toegepast in de praktijk. Gekeken wordt daartoe naar gewilde en gestuurde (pogingen tot) organisatieveranderingen. Uitgangspunt is dat de actoren die organisatieveranderingen tot stand trachten te brengen (in het vervolg kortweg veranderaars genoemd), die veranderingen motiveren met normatieve opvattingen over organisaties. Het onderzoek tracht deze opvattingen - de particuliere organisatietheorie van de veranderaars - op te sporen en ze te vergelijken met de op dat moment bestaande algemene organisatie-theorie. De hypothese is dat de opvattingen die deel uitmaken van de particuliere theorie van de veranderaars, naar voren komen in de stukken die de veranderaars opstellen ten behoeve van analyse en diagnose van de organisatie en advies over de wenselijke veranderingen.

Volgt men de historische ontwikkeling van de organisatietheorie dan is de aandacht achtereenvolgens gericht op de leiding (taak, bekwaamheden van de leiding), structuur (specialisatie, differentiatie, taakinhoud) en de cultuur (de wijze waarop mensen met elkaar omgaan). In de praktijk van de organisatieverandering kunnen deze drie dimensies van de organisatie: management, structuur en cultuur eveneens worden herkend als aangrijpingspunt voor verandering. De opvattingen over deze dimensies hangen samen met de context waarin de veranderaars werken. Men kan de particuliere organisatietheorie op een bepaald moment typeren met behulp van een aantal kernachtige uitspraken (kernconcepten) die, gegroepeerd naar de drie zojuist genoemde dimensies: management, structuur en cultuur, uitgangspunt vormen voor de vergelijking met de algemene theorie.

Het onderzoeksmateriaal wordt gevormd door documenten die werden gehanteerd bij de voorbereiding en uitvoering van organisatieonderzoek en organisatieverandering op een viertal momenten in de dertigjarige praktijk in de gemeente Breda. Deze aanpak brengt behalve de veranderingen van

de organisatie zelf ook de veranderingen in de organisatietheorie in beeld. Meer in het bijzonder is steeds de vraag: Wat is er in de organisatietheorie sedert de vorige momentopname veranderd?

3 Organisaties

In de moderne maatschappij is het organisatieverschijnsel volstrekt vanzelfsprekend geworden. Organisaties zijn overal en begeleiden ons van de wieg tot het graf. Zie bijv. Etzioni (1974:9), Keuning en Eppink (1993: 3). Kast en Rosenzweig (1974:5) benadrukken, wat zij noemen, de *pervasiveness of organization*. Naar hun mening is de neiging om te organiseren en samen te werken in onderling afhankelijke relaties inherent aan de menselijke natuur. Zeker is het, dat mensen al heel vroeg organisaties hebben voortgebracht om meer of minder complexe opgaven te verrichten. Desondanks lijkt de term organisatie zelf van betrekkelijk recente datum. Bertels (1993: 113) plaatst het ontstaan ervan in het midden van de 18e eeuw. In de 19e eeuw vindt volgens hem een vorm van verwetenschappelijking van de term plaats. Bertels onderscheidt in de ontwikkeling van de term organisatie een eerste fase, waarin het begrip een technisch-economische betekenis krijgt. In de tweede fase die hij plaatst vanaf de Tweede Wereldoorlog heeft een aantal sociale wetenschappers *de emancipatie van het organisatiebegrip bewerkstelligd en het verbreed en verdiept [door] de homo-economicus eruit te verdrijven* (Bertels, 1993: 110). Bertels meent dat de organisatiesociologie de meeste rechten kan doen gelden als 'eigenaar' van het begrip organisatie.

Wat is eigenlijk een organisatie?

Het hangt er maar van af, zegt Morgan (1992: 12), wat men als metafoor hanteert. Morgan probeert aan te tonen *dat onze theorieën over en verklaringen van het functioneren van organisaties uitgaan van een metafoor die ons de organisatie leert zien en begrijpen op een duidelijke manier die slechts een gedeelte belicht*. Verschillende metaforen (de organisatie als machine, als politiek systeem, als cultuur) leiden tot verschillende analyses en beschouwingen en daarmee tot verschillende organisatie-theorieën, die alle hun mogelijkheden en beperkingen hebben. De metaforen van Morgan leiden niet tot een duidelijke omschrijving van het begrip organisatie. Ze zijn in de eerste plaats bedoeld aannemelijk te maken dat in organisaties verschillende aspecten tegelijkertijd een rol spelen. Het toepassen van verschillende metaforen bij de analyse van een organisatorische situatie zou leiden tot een beter begrip van het complexe functioneren van organisaties en het vermogen ze te leiden vergroten (Morgan 1992: 13).

Voor deze studie zijn hoofdzakelijk twee typen omschrijving van het begrip organisatie van belang. In de eerste plaats omschrijvingen met een beschrijvend karakter, die met name vanuit de sociologie worden voorge-

steld en die voldoende waarde vrij worden geacht voor nader wetenschappelijk onderzoek. Dit blijkt geen gemakkelijke zaak. Een voorbeeld van de moeilijkheden die samenhangen met het definiëren van het begrip organisatie geeft Godfroij (1981:106). Godfroij heeft behoefte aan een definitie van het begrip organisatie, waarmee hij onderscheid kan maken tussen organisaties en netwerken van organisaties. Hij zegt tenslotte, dat *het begrip organisatie verwijst naar actiesystemen, waarin op relatief formele of expliciete wijze een aantal doeleinden is omschreven, interactievormen zijn omschreven die verband houden met die doeleinden, actoren zijn aangewezen als leden van de groep waar het actiesysteem toe behoort en een zekere differentiatie is gemaakt tussen de spelen die door elk lid gespeeld kunnen worden* (1981:115).

Lammers ziet organisaties als *samenlevingsverbanden die:*

- *bewust geconstrueerd en min of meer regelmatig gereconstrueerd worden,*
- *met het oog op processen van functionalisatie, coördinatie en finalisatie,*
- *waaraan een formeel vastgelegd en althans qua intentie rationeel ontwerp ten grondslag ligt,*
- *tengevolge waarvan doorgaans een differentiatie tussen 'ontwerpers' en 'onderworpenen' optreedt* (Lammers, 1993: 19).¹⁰

Lammers verzet zich met deze definitie tegen het normatieve karakter van de omschrijvingen die in de bedrijfskunde worden gehanteerd. Die omschrijvingen bieden - naar het oordeel van Lammers - te weinig mogelijkheden om te verklaren, waarom het in organisaties soms misgaat. Lammers concludeert dat organisaties worden geconstrueerd door weinigen voor velen en is van mening, dat daardoor (tenminste) twee partijen ontstaan die verschillende belangen hebben in de organisatie. Lammers gebruikt zijn omschrijving van de organisatie als samenlevingsverband om een partijenmodel van de organisatie te ontwikkelen. Naar zijn oordeel biedt echter de organisatie-sociologie weinig instrumenten voor verandering en verbetering van de organisatie. Dat blijven problemen voor de organisatiekunde.

In de tweede plaats zijn er de omschrijvingen met een meer normatief karakter. Deze worden vooral vanuit de bedrijfseconomie en de bedrijfskunde voorgesteld. De organisatie wordt hierbij gewoonlijk gezien als een samenwerkingsverband gericht op een bepaald doel (zie bijv. Van der

¹⁰ Aangenomen wordt dat "waaraan" in deze definitie verwijst naar de term samenlevingsverbanden.

Schroeff 1968, Keuning en Eppink 1993). Kast en Rosenzweig (1974:6) kwamen tot de conclusie dat de meeste definities bepaalde elementen gemeen hebben: *organizations are: (1) goal-oriented, people with a purpose; (2) psychological systems, people working in groups; (3) technological systems, people using knowledge and techniques; and (4) an integration of structured activities, people working together.*

In deze studie wordt naar de organisatie gekeken in verband met pogingen tot gestuurde organisatieverandering. Dergelijke veranderingen worden door de leiding van de organisatie zelf dan wel met hun instemming geïnitieerd. Van belang is dan ook hoe de leiding van de organisatie zelf de wenselijkheid van verandering beoordeelt. De leiding zal de positie en het functioneren van de organisatie daartoe vergelijken met gelijksoortige of relevant geachte organisaties in haar omgeving. Ook veel onderzoek naar organisaties is gericht op een dergelijke vergelijking. Zie bijv onderzoeken als die van Woodward (1965), Lawrence and Lorsch (1976), Peters and Waterman (1984). Steeds is de vraag: Waarin onderscheidt zich de effectieve organisatie van haar concurrenten? Deze drie voorbeelden zoeken het onderscheid in de manier waarop wordt omgegaan met resp. de toegepaste techniek, de dynamiek van de omgeving en de organisatiecultuur.

Maar niet alleen de leiding en de onderzoeker, ook de maatschappelijke omgeving beoordeelt de organisatie op deze wijze. De betekenis van de organisatie wordt gemeten aan het marktaandeel dat zij voor haar producten verwerft, aan de winstgevendheid van haar productie en aan haar imago. Men kan deze manier van beoordelen beschouwen als deel van de culturele context, waarbinnen de organisatie werkt. Het is van belang te constateren, dat het gewicht dat aan de genoemde criteria wordt gehecht, in de loop van de tijd verschuift. Het imago van de organisatie is geleidelijk belangrijker geworden, terwijl winstgevendheid na een dieptepunt in de jaren zeventig in de jaren tachtig een revival heeft beleefd.

De belangrijkste opgaaf voor de leiding van de organisatie is om bij het realiseren van de doelen van de organisatie tenminste de relatieve positie van de organisatie ten opzichte van haar concurrenten te handhaven. Pogingen tot organisatieverandering worden vrijwel steeds ondernomen om de positie van de organisatie ten opzichte van die omgeving te verbeteren, dan wel te voorkomen dat ze verslechtert. Tegen deze achtergrond wordt hier aansluiting gezocht bij de (normatieve) definitie uit de bedrijfskunde. De organisatie wordt gezien als een samenwerkingsverband van mensen gericht op een bepaald doel. Deze omschrijving geeft aanleiding tot een enkele kanttekening.

Van der Schroeff (1968: 25) stelt dat het doel van de onderneming moet worden gezien als:

- *het leveren van een economisch verantwoorde prestatie aan het economisch verkeer in de vorm van de door de onderneming voortgebrachte of verhandelde goederen dan wel bewezen diensten;*
- *een inkomensbron te vormen voor al degenen, wier inkomens van de onderneming afhankelijk zijn, zowel van diegenen die hun vermogen als die hun werkkraft hebben ingebracht.*

Van der Schroeff merkt hierbij op, dat zich een belangrijke evolutie heeft voorgedaan in de winstopvatting. Het doel van de leiding van de onderneming zou daarbij verschoven zijn van een eenzijdige, op eigen belang gerichte winstpolitiek naar een beleid, dat ook met andere belangen rekening houdt (Van der Schroeff 1968: 22). Deze verschuiving kan goed verklaard worden uit de splitsing tussen eigendom en leiding van de onderneming. Die splitsing deed zich voor bij de ontwikkeling van het industrieel grootbedrijf in de loop van de 19e eeuw, met name door de groeiende kapitaalbehoefte (Meij 1958: 295e.v.). In de loop van de 20e eeuw is door een aantal factoren de positie van het professioneel management versterkt ten koste van de aandeelhouders. Het korte termijn winststreven van de aandeelhouders moest daarbij steeds meer plaatsmaken voor de lange termijn groeidoelstellingen van de managers. Vanaf de jaren tachtig is de invloed van de aandeelhouders op het management van de onderneming weer toegenomen (Van Zanden 1997: 67 e.v.).

Door de splitsing tussen eigendom en leiding ontstaan twee rollen die kunnen worden aangeduid met de termen bestuur en management. Door het gebruik van deze termen kan een analogie worden gelegd naar de structuur van de lokale overheid, waarbij de rol van de algemene vergadering van aandeelhouders bij de N.V. tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met die van de gemeenteraad. Men vindt dit ook terug in de overeenkomst tussen de formulering van hun bevoegdheden in resp. art. 40 BW,¹¹ en art. 147 GWN¹². Men kan het bestuur beschouwen als de eigenaar van de organisatie en verantwoordelijk voor het bepalen van het doel en het beschikbaar stellen van de daarvoor noodzakelijke middelen. De organisatie - inclusief het management - vormt het instrument om het doel te bereiken.

Drucker (1962: 27) constateert dat winst en winstgevendheid niet kunnen worden gezien als het doel van de onderneming, omdat deze het gedrag van de onderneming niet kunnen verklaren. Hij ziet winst vooral als criterium voor de deugdelijkheid van de beslissingen van de onderneming. Een

¹¹ Burgerlijk wetboek boek 2, art. 40.

¹² GWN De gemeentewet nieuw verwijst naar de gemeentewet die per 1 januari 1994 van kracht werd.

overeenkomstige redenering kan worden gehanteerd ten aanzien van de sociaal-maatschappelijke rol van de onderneming. Het creëren van adequate voorzieningen ten behoeve van de leden van de organisatie, waaronder het voorzien in een inkomen, is randvoorwaarde voor de acceptatie van de beslissingen die door de organisatie worden genomen. Hier wordt daarom de opvatting gehanteerd dat: **een organisatie gezien moet worden als een samenwerkingsverband van mensen, dat, binnen randvoorwaarden van economische rentabiliteit en maatschappelijke aanvaardbaarheid, gericht is op het realiseren van de doelen van de organisatie.**

Deze omschrijving wordt gehanteerd in dit deel van de studie en in deel 4, waarin het verband wordt gezocht tussen de organisatietheorie en de pogingen tot organisatieverandering. In deel 3 wordt deze omschrijving niet gehanteerd, maar wordt de organisatie vooral gezien als een politiek systeem.

4 Organisatietheorie

4.1 Organisatietheorie als wetenschap

De opkomst van de organisatietheorie als zelfstandige discipline wordt in het algemeen gesitueerd in het laatste kwart van de 19e en het eerste kwart van de 20e eeuw. In die periode viel het werk van Taylor, als grondlegger van de wetenschappelijke bedrijfsvoering, van Fayol, die de basis legde voor de systematische besturing van organisaties en de opleiding van managers en van Weber, wiens naam verbonden is met opvattingen over gezag en bureaucratie. Het bijgaande schema (fig 4.1) geeft een globaal beeld van de ontwikkelingen. Dit schema laat ook zien dat op de opvattingen in de organisatietheorie vele invloeden ingewerkt hebben. In de VS vond het werk van Taylor zeer snel en uitgebreid navolging. Maar het werd al snel losgemaakt van de ethische opvattingen die Taylor daarbij zelf hanteerde. Mede daardoor kon de idee groeien dat het taylorisme de organisatie beschouwde als een machine en de arbeider als haar verlengstuk. In dit beeld van de organisatie werd de motivatie van de arbeider bepaald door zijn beloning. Hiertegenover ontwikkelde de human relations beweging zich als antithese. Hier werd de motivatie van de arbeider bepaald door de mate waarin hij zich zelf kon ontplooiën. Er was in de jaren dertig echter nauwelijks ruimte voor de opvattingen van de human relations beweging (Drucker, 1996:4). Deze kwamen pas na 1945 in de belangstelling. Na de Tweede Wereldoorlog wordt de managementliteratuur uit de VS over de hele wereld verspreid. Ze vormt dan de belangrijkste bron voor de verdere ontwikkeling van de bedrijfskunde.

In Nederland werd de organisatietheorie opgebouwd vanuit vooral twee invalshoeken. De ene invalshoek volgde de scientific management beweging en werd door de raadgevend ingenieursbureaus verbreid met ir. Ernst Hijmans als belangrijkste vooroorlogse representant. Hijmans, die het eerste Nederlandse organisatie-adviesbureau stichtte, kende het werk van Taylor via zijn studie in Delft. Een aantal ideeën van Taylor werd echter in Nederland net als in de VS niet in de praktijk gebracht. Deels omdat deze ideeën niet erg praktisch werden geacht, deels omdat de adviesbureaus zich ter wille van hun eigen continuïteit moesten aanpassen aan wat de ondernemers als praktisch nuttig ervoeren (Bloemen, 1988: 163). De andere invalshoek was de bedrijfseconomische, met een theoretische (Limperg) en een meer op de praktijk (Goudriaan) aansluitende richting (De Man, 1993: 34). In feite waren de geschriften van Taylor en Fayol in de eerste plaats gewijd aan het verbeteren van de leiding van organisaties en vormden met evenveel recht het begin van de managementtheorie als

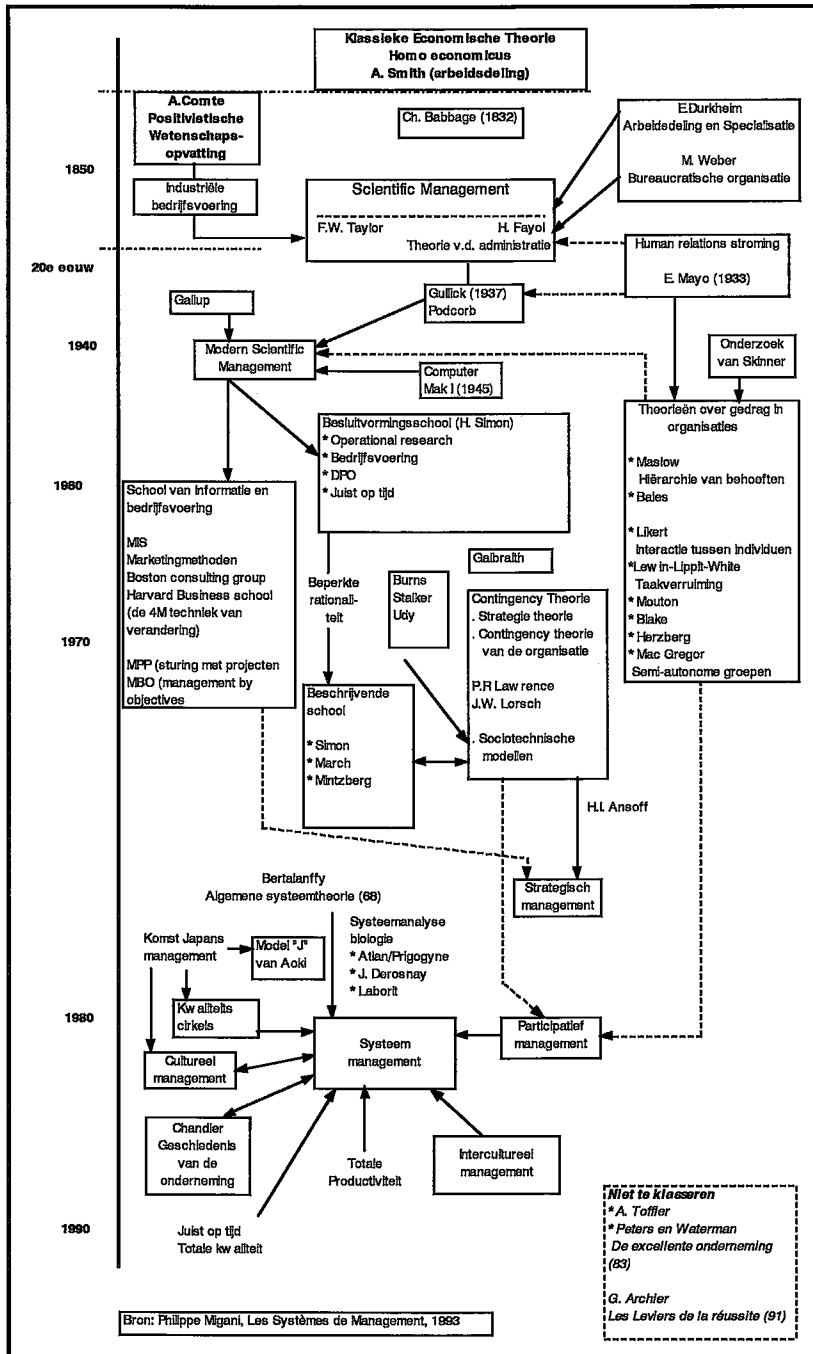


Fig. 4.1. De ontwikkeling van de organisatie-theorie. Bron: Philippe Migani, *Les Systèmes de Management*, Paris 1993.

van de organisatietheorie. In de literatuur die zich in de afgelopen honderd jaar heeft gevormd over allerlei aspecten van organisaties worden management- en organisatietheorie veelal in één boek bijeengebracht, onderzocht en beschreven. En als ze afzonderlijk worden benaderd, behandelen ze in hoofdzaak dezelfde onderwerpen en is het onderscheid niet al te scherp (Kast en Rosenzweig, 1974:5). Een uitzondering hierop is een onderwerp als strategievorming dat vanaf het begin van de jaren zeventig in toenemende mate van belang is geworden in de managementtheorie.

Management valt meestal uiteen in twee belangrijke taakgebieden: het bepalen van de doelen en de strategie van de organisatie én het creëren van een (doelmatige) organisatie om die doelen en die strategie te verwezenlijken. Het ligt daarom voor de hand strategievorming tot de managementtheorie en niet tot de organisatietheorie te rekenen. Op strategievorming wordt in deze studie niet verder ingegaan. Dat houdt mede verband met de overweging dat het karakter van de strategievorming bij de (lokale) overheid verschilt van dat bij de private onderneming. Waar het doel van de private organisatie (in belangrijke mate) wordt bepaald binnen de organisatie - men kan spreken van een doelzoekende organisatie - wordt dat bij de (lokale) overheid juist (in belangrijke mate) bepaald buiten de organisatie - de overheid is overwegend doeluitvoerende organisatie. In het vervolg van deze studie wordt dan ook slechts de term organisatietheorie gehanteerd.

Over de aard van de organisatietheorie kan verschillend worden geoordeeld. Pröpper (1993:5) stelt bijvoorbeeld, dat er niet zo iets bestaat als een eenduidige, alomvattende organisatietheorie. Een overeenkomstige opvatting gaf meer dan twintig jaar geleden Kelly: *For the sociologist, organization theory is one of the missing links as he moves up the intellectual escalator from personality, the group, and the organization to the study of society* (Kelly, 1974:7). Anderen nemen een wat positiever standpunt in. In het algemeen is men echter geneigd de organisatietheorie niet te zien als een stelsel van met elkaar samenhangende wetten, maar als een *body of knowledge* (Kast en Rosenzweig: 1974:9; Pugh, 1982: 9; Keuning en Eppink, 1993: 33). In deze studie wordt aangesloten bij deze opvatting en wordt de organisatietheorie gezien als het totaal van de - algemeen aanvaarde - opvattingen over (het functioneren van) organisaties. De algemene organisatietheorie A is blijkbaar een verzameling:

$A = \{a_1, a_2, a_3, \dots\}$, waarin

a_i ($i=1, 2, 3, \dots$) de afzonderlijke opvattingen zijn.

4.2 Organisatietheorie: multidisciplinair en tijdgebonden

Over de betrekkelijke waarde van de organisatietheorie nogmaals Kelly:

In discussing organization theories, three points must always be kept in mind. For starters, organization theories are culturally bound, that is they are products of the social and economic forces of their times. [...]

Secondly, "you get the organization you deserve". The needs of a particular age determine the kinds of organizations that emerge. [...]

Thirdly, organization theory is derivative; it derives its concepts, language, and ideas from other disciplines. To grasp what organization theory is about requires at least a Cook's tour of behavioural science, econometrics, computer science, and operations research (Kelly, 1974: 3). Het derde door Kelly genoemde punt - het multidisciplinaire karakter van de organisatiekunde - treft men na het midden van de jaren zestig aan in veel literatuur over organisaties. Illustratief is het schema in fig. 4.2.

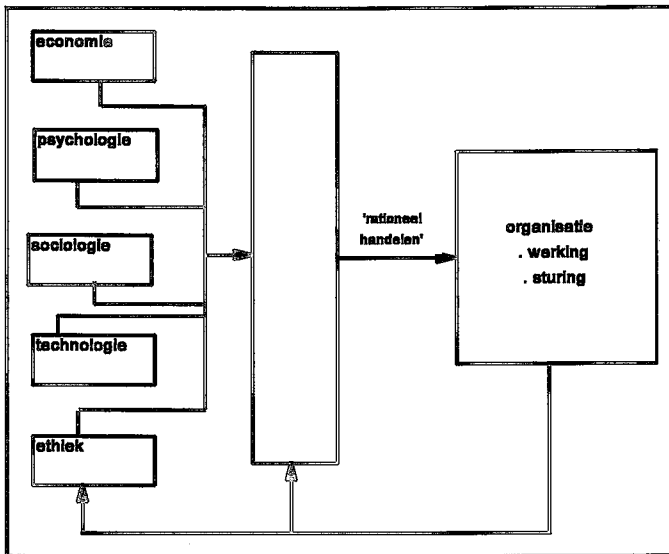


Fig. 4.2. Het multidisciplinair karakter van de organisatietheorie.

Bron: Keuning en Eppink, 1993: 32.

Soortgelijke schema's treft men aan bijvoorbeeld bij Schieman (1972: 5), Kast en Rosenzweig (1974: 10) en Kelly (1974: 8). Naast de wetenschappen, die in fig. 4.2 zijn aangegeven worden nog genoemd: biologie, medische wetenschap, rechtswetenschappen, wiskunde, antropologie, filosofie en geschiedenis als wetenschappen die een bijdrage hebben geleverd aan de organisatiekunde. Inderdaad, een brede achtergrond. De aard van de bijdragen is zeer verschillend en goeddeels te verklaren vanuit het beeld

dat men van de organisatie heeft. Als de in de organisatie samenwerkende mensen worden gezien als een deelverzameling van de maatschappij, zijn alle wetenschappen die zich met maatschappelijke vraagstukken bezighouden van toepassing. In engere zin kan men echter constateren dat een deel van de genoemde wetenschappen een rol speelt, omdat ze metaforen of analogieën aanreiken (biologie, medische wetenschap), dan wel omdat ze als hulpwetenschap moeten worden gezien (wiskunde, rechtswetenschap). Het tijdgebonden karakter van de organisatietheorie, dat door Kelly wordt gesignaleerd, wordt vrij algemeen onderkend (zie bijv. Botter 1985: 16, Mouwen en Theunis, 1993: 12). Deze algemene erkenning lijkt weinig invloed te hebben op de manier waarop de organisatietheorie wordt behandeld en opgebouwd.

In feite wordt de verzamelde kennis over organisaties en hun functioneren veelal gepresenteerd zonder veel aandacht voor de actualiteit van die kennis. Dit kan ertoe leiden dat, in een overzicht van de verschillende bijdragen aan de organisatietheorie, de opvattingen van Taylor worden gemeten met dezelfde maat als die van bijvoorbeeld Mintzberg (Pröpper, 1993). Dit leidt tot een uitspraak als: *Taylor neemt [...] ten onrechte aan dat de arbeidsbevrediging - behalve door hoge lonen - door het realiseren van de hoogst mogelijke productie wordt bereikt, ongeacht de wijze waarop het werk wordt verricht* (Pröpper, 1993:44). Met deze uitspraak wordt voorbij gegaan aan de situatie waarin Taylor tot zijn opvattingen kwam. Als het al een correcte weergave is van de opvatting van Taylor, dringt zich de vraag op hoe het mogelijk was dat Taylor - handelend vanuit die onterechte mening - zo'n buitengewoon succes had. Het is mogelijk dat Taylor een uitzonderlijk manager was, die succes zou hebben gehad vrijwel ongeacht zijn opvattingen. Wanneer men echter in aanmerking neemt dat de werkelijkheid sinds het begin van deze eeuw is veranderd, is het ook denkbaar en zelfs aannemelijk, dat de opvattingen van Taylor - men kan zeggen zijn percepties van de werkelijkheid - pasten in de werkelijkheid waarin hij leefde.

Het ontbreken van een relatie met de historische situatie is in feite kenmerk van veel organisatietheorieën. Dit wil niet zeggen dat men zich niet bewust is van de veranderingen in het verloop van de tijd. Het kost weinig moeite een lange reeks schrijvers te noemen, die wijzen op de veranderingen in de maatschappij die van invloed zijn op organisaties. Zie bijvoorbeeld Juran 1964, Lawrence & Lorsch 1967, Kast & Rosenzweig 1974, Peters & Waterman 1984, Lipnack and Stamps 1994, Hammer and Champy 1996. Lawrence and Lorsch (1967: 195) betrekken bij hun studie naar de invloed van de omgeving op de organisatiestructuur o.m. het werk

van (de historicus) Chandler, die de historische ontwikkeling van een aantal grote ondernemingen heeft geanalyseerd en hun reactie op gewijzigde marktverhoudingen. Kast en Rosenzweig (1974: 136) geven daarbij tevens een raamwerk van belangrijke variabelen die de omgeving van de organisaties typeren en die van invloed zijn op de wijze waarop organisaties worden gestructureerd en gestuurd. Indien hun inzichten juist zijn moeten wezenlijke veranderingen in de omgevingsvariabelen ook leiden tot andere organisatietheorieën. Perrow signaleert een viertal ontwikkelingen die van invloed zijn op de veranderde opvattingen over organisaties:

- 1) Arbeid werd een meer kritische factor in de organisatie; door de voortschrijdende technologie kostte het meer tijd mensen te trainen.
- 2) De toenemende complexiteit van markten, variaties in producten eisten een organisatie die zich beter kon aanpassen.
- 3) Politieke, sociale en culturele veranderingen in de samenleving brachten nieuwe opvattingen over de manier waarop mensen moesten worden behandeld.
- 4) Met de groei en fusie van ondernemingen konden organisaties steeds minder gezien worden als de schaduw van slechts één man (Perrow, 1973: 4).

Er is vaak ook begrip voor dat vroegere schrijvers theorieën hadden die onvoldoende rekening konden houden met de veranderingen in de maatschappelijke context. March en Simon zeggen bijvoorbeeld over de scientific management opvattingen: *Door hun door historische toevalligheden bepaalde positie en scholing en vanwege de specifieke problemen waarmee zij te maken kregen in de industrie, heeft Taylor cum suis de mens voornamelijk bestudeerd als verlengstuk van de machine bij de uitvoering van routine-werkzaamheden* (March en Simon, 1969: 15).

Er is alle aanleiding de organisatietheorie zelf te presenteren in de context waarbinnen zij tot stand kwam. Dit wordt weinig gedaan. Nieuwe inzichten worden in de eerste plaats gezien als teken van ontwikkeling van de organisatietheorie (Lawrence and Lorsch, 1967: 9). Een relatie tussen het veranderde inzicht en de veranderde maatschappij wordt nauwelijks gelegd. Typerend is de wijze waarop de wijziging van het mensbeeld in de loop van de tijd wordt besproken. [...] *dat de voortgang in het denken over organisatievraagstukken nauw samenhangt met het mens- en maatschappijbeeld dat aan de theorievorming ten grondslag ligt* (Keuning en Epink, 1993: 274). Dat wil zeggen het gaat hier om de ten behoeve van de theorie gepercipieerde werkelijkheid, niet om de veranderde werkelijkheid zelf. Desondanks is er aanleiding die werkelijkheid in de discussie te betrekken. Tussen 1880 (toen Taylor zijn waarnemingen deed) en 1930

(toen onder leiding van Mayo de Hawthorne experimenten werden uitgevoerd) is het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking in de VS meer dan verdubbeld (Zimmerman, 1964:136). Op grond van de opvattingen van Maslow mag verwacht worden dat de behoeften van de werknemers in de periode waarin de onderzoeken van Mayo plaatsvonden, op een hoger niveau van de behoeftenpiramide moeten worden gesitueerd. Het lijkt dan ook aannemelijk, dat het object van onderzoek 'de werkende mens' voor Mayo en voor Taylor verschillende grootheden waren. Over de aard van de veranderingen van mensen in de periode na ca 1950 zie bijv. Zee-egers (1988) en Ester e.a (1994).

Het is ook mogelijk, dat de context waarbinnen een theorie wordt opgesteld, zich op een later tijdstip tot op zekere hoogte herhaalt. Perrow (1993: 53) merkt op dat de klassieke theoretici slechts weinig te zeggen hadden over werknemers in de industrie. Werknemers waren slechts een hulpmiddel. *They were docile, without effective organization, needed jobs, and were remarkably content to suffer extensive hardships in the workplace and in the marketplace.* Deze typering van de Amerikaanse arbeidersbevolking aan het begin van de eeuw verschilt slechts weinig van de typering van de situatie in Nederland tussen 1945 en 1960 (zie hoofdstuk 8). Het lijkt erop, dat in deze periode de opvattingen van de klassieke organisatietheorie in hoge mate actueel (en succesvol) waren. Het is niet zonder betekenis, dat de poging tot rehabilitatie van Taylor van de hand van Ydo verscheen in 1955 (Ydo, 1955). In deel 3 wordt nader ingegaan op de veranderingen in de Nederlandse maatschappij in de periode vanaf ca 1960. Die veranderingen werkten door in de verhoudingen op de werkvloer.

4.3 Onderling vergelijken van organisaties

De algemene organisatietheorie wordt hier (als aangegeven) gezien als het totaal van de - algemeen aanvaarde - opvattingen die vanuit verschillende disciplines en op verschillende tijdstippen bijeengebracht zijn over organisaties en hun functioneren. Daardoor is het tevens mogelijk te spreken van de algemene organisatietheorie op een bepaald moment. De algemene organisatietheorie op een bepaald moment $A(t)$ is dan blijkbaar het totaal aan opvattingen over organisaties en hun functioneren op dat moment. Of met de hiervoor gehanteerde notatie:

$$A(t) = \{a_1(t), a_2(t), a_3(t) \dots\}$$

Men kan voorts constateren, dat de organisatietheorie als verzameling opvattingen - afgaande op het ontbreken van een typering van de context

waarin zij tot stand kwam - veelal weinig oog heeft voor de actualiteit van haar waarnemingen. Een mogelijke verklaring voor dit verschijnsel kan worden gevonden in de aard van het wetenschappelijk onderzoek. Het onderzoek vindt plaats vanuit verschillende disciplines met een verschillend kenobject. Met de bepaling van het kenobject wordt het aantal te onderzoeken variabelen sterk ingeperkt. Andere variabelen met inbegrip van de omgeving worden daarbij beschouwd als gegeven. In de algemene economie wordt dit aangegeven door het gebruik van de *ceteris paribus* clausule. Het verwaarlozen van de context wordt versterkt, doordat in veel organisatieonderzoek de aandacht gericht is op het onderling vergelijken van een (groot) aantal organisaties op een gegeven tijdstip met als vraag: Waarin verschillen effectieve organisaties onderling (Woodward 1965, Lawrence en Lorsch 1967), dan wel: Wat hebben zij gemeen (Peters en Waterman 1984)? Bij dergelijke onderzoeken mag men aannemen, dat de belangrijkste omgevingsvariabelen voor alle onderzochte organisaties praktisch gelijk zijn en dus als gegeven kunnen worden beschouwd.

In het onderhavige onderzoek wordt gekeken naar één organisatie en naar de organisatietheorie op een aantal verschillende tijdstippen. In dit onderzoek is het noodzakelijk na te gaan hoe de organisatie en hoe de organisatietheorie zijn veranderd tussen twee opeenvolgende tijdstippen. Dit vestigt ook de aandacht op de veranderingen in de context die van invloed waren op de beoogde veranderingen. Hierdoor komt een ander soort vraag in beeld. Niet langer gaat het om de vraag: Waarin verschillen (effectieve) organisaties van elkaar of wat hebben zij gemeen, maar om de vraag: Wat is voor een effectieve organisatie aanleiding om na verloop van tijd die organisatie te veranderen? In deel 3 wordt een poging gedaan met de veranderingen ook de context waarin zij plaatsvinden, in beeld te brengen. De algemene organisatietheorie wordt in dat verband gezien als deel van die context. Doordat de veranderingsmomenten over een periode van ruim dertig jaar steeds worden afgezet tegen de algemene theorie van het moment waarop de veranderingspoging werd ondernomen, is gebruik gemaakt van veel literatuur uit de betrokken periode. Dit komt ook naar voren in de literatuurlijst die vrij veel, nu als verouderd beschouwde, literatuur bevat.

4.4 Organisatieverandering in de praktijk

Men kan een organisatie zien als een organisme, dat verandert in voortdurende wisselwerking met zijn omgeving. Een organisatie bestaat uit mensen; deze mensen verlaten na verloop van tijd de organisatie. Andere men-

sen met andere opvattingen komen binnen. De producten die de organisatie maakt worden vervangen door andere producten; de nieuwe producten worden gemaakt met behulp van andere technieken. De mensen die de nieuwe technieken moeten hanteren hebben daarvoor een andere scholing en soms andere opvattingen nodig. De veranderingen gaan geleidelijk en veelal ongemerkt. De organisatie verandert met haar omgeving mee. De omgeving stelt de nieuwe technieken beschikbaar waarmee de organisatie werkt; de omgeving vraagt om de nieuwe producten, levert de nieuwe mensen, verzorgt de andere scholing en veroorzaakt de andere opvattingen. Dit alles is zo vanzelfsprekend, dat we de neiging hebben er niet naar te kijken. De organisatie krijgt een eigen identiteit. Zoals we iemand in onze omgeving een identiteit toeschrijven: wetend, dat hij - net als wijzelf - onderhevig is aan veroudering, maar desondanks in essentie dezelfde persoon is als tien, vijftien jaar geleden. Zo lijkt ook een organisatie door de jaren heen in essentie dezelfde. En toch, als men met lange tussenpozen naar die organisatie kijkt - zelfs als zij onder dezelfde naam functioneert, in dezelfde plaats, in het zelfde gebouw en in beginsel dezelfde producten vervaardigt - is zij onherkenbaar veranderd. Dit soort verandering krijgt in de literatuur weinig aandacht. De organisatietheorie houdt zich wel met verandering bezig, maar daarbij gaat het met name om de bewust gewilde, de bewust gestuurde verandering. De bewust gestuurde verandering kan een geleidelijk karakter hebben. Dergelijke geleidelijke veranderingen hebben vanaf de jaren zestig veel pennen in beweging gebracht. Er werd veel verwacht van organisatie-ontwikkeling en management-development. Maar de geleidelijke organisatieverandering blijkt vaak onvoldoende. Dan wordt de noodzaak gevoeld van abrupte veranderingen, van reorganisaties.

Pogingen om de organisatie te veranderen berusten op opvattingen van tweeërlei aard. Aan de ene kant staan de opvattingen over het bestaande functioneren van de organisatie. De veranderaars komen op basis van hun analyse en diagnose tot de conclusie dat de organisatie niet of onvoldoende de doeleinden realiseert van het bestuur van de organisatie. Aan de andere kant staan de opvattingen die betrekking hebben op de mogelijkheid en het effect van gericht ingrijpen in het functioneren van de organisatie. De opvattingen van de veranderaars berusten steeds op een theorie over de actuele situatie (Morgan, 1992, 12). Of anders gezegd: Gericht veranderen van een organisatie kan niet zonder dat men zich een beeld heeft gevormd van de bestaande situatie en zich bewust is van het waarom van de gewenste verandering. Dat wil zeggen probleemherkenning, onderzoek en diagnose gaan vooraf aan de verandering. Om tot een oordeel te kunnen komen is een beeld noodzakelijk van wat een goede organisatie is en hoe tot een

diagnose kan worden gekomen van de bestaande organisatie. Hufen en Leijten noemen deze *beeldvorming*, [wanneer ze] *systematisch is opgebouwd, dat wil zeggen bestaat uit een aantal samenhangende begrippen aan de hand waarvan hypothesen omtrent de realiteit van de organisatie kunnen worden gevormd* een theorie (Hufen en Leijten 1989: 21). **Deze studie is voor een deel gericht op het reconstrueren van de theorieën die door de veranderaars werden gehanteerd bij hun pogingen de organisatie te veranderen.** De vraag of deze theorieën ook systematisch werden opgebouwd, is daarbij niet nader in beschouwing genomen.

4.5 Toepassing van de organisatie-theorie

De organisatie-theorie heeft enerzijds een verklarend en analytisch karakter [...] anderzijds ook een normatief karakter (Keuning en Eppink 1993: 29). Dat normatieve karakter betekent, dat de theorie methoden, richtlijnen en aanbevelingen geeft, waarmee in de praktijk de organisatieverandering wordt ondersteund. Het belang van het toepassen van de theorie in de praktijk (niet specifiek van de organisatie-theorie) werd al in de jaren zestig benadrukt door Storer, die van mening was dat de spectaculaire veranderingen in onze materiële omstandigheden met name daaraan te danken zijn (Kast en Rosenzweig 1974: 9). Reeds vanaf de jaren dertig werden pogingen gedaan universele richtlijnen te formuleren voor het structureren van organisaties. Bekend zijn geworden de organisatieprincipes van Urwick (Van der Schroeff 1968: 308). De literatuur over de vraag of managers en organisatie-adviseurs zich in de praktijk iets aantrekken van de richtlijnen en de aanbevelingen van de organisatie-theoretici is schaars. Hoe de vertaling van de theorie plaatsvindt is allerm minst duidelijk en wordt dan ook soms afgedaan als een gebeuren van meer of minder mystieke aard: *De toepassing van een en ander is echter een zaak van mensen. Mensen handelen op basis van een bepaalde houding: enerzijds tegenover de praktijk [...], anderzijds tegenover de theorie. De houding tegenover de theorie is vaak selectief en pragmatisch. En: Maar niet alleen de praktische relevantie [...] van de theorie, ook de theorie als zodanig wordt geïnterpreteerd door het waardesysteem van de persoon: een scala van waarden, verwachtingen, ideeën, opvattingen, overtuigingen en dergelijke. Kortom toepassing van theorie is altijd subject-betrokken (persoons-gebonden)* (Keuning en Eppink 1993:30).

Er ligt blijkbaar een zekere spanning tussen de richtlijnen die de theorie geeft en de bereidheid van de veranderaars die richtlijnen toe te passen. Dat heeft voor een deel te maken met de aard van de theorie zelf. Zoals

eerder opgemerkt wordt in de algemene organisatietheorie weinig aangegeven onder welke omstandigheden welke theorie of welk deel ervan actueel mag worden geacht. Dit maakt de verschillende theorieën min of meer gelijkwaardig en de keuze voor de veranderaars een arbitraire.

De door de theorie aangereikte richtlijnen bieden alle ruimte voor eigen interpretatie. Die richtlijnen zouden in feite de ontwerpparameters moeten bieden voor de verandering in de praktijk, maar zijn daarvoor veelal te algemeen. Een voorbeeld van dergelijke ontwerpparameters is opgenomen in tabel 4.1. De gegevens voor de tabel werden ontleend aan één van de in Nederland veel gebruikte boeken van Mintzberg. Zijn boek, *The structuring of organizations* uit 1979, werd in bewerkte vorm in 1992 in het Nederlands opnieuw uitgegeven (Mintzberg 1979 en 1992).

Situationele factoren	Eenvoudige structuur	Machine bureaucratie	Professionele bureaucratie	Divisie structuur	Adhocratie
leeftijd	jong	oud		oud	jong
omvang	klein	groot		groot	
techniek	niet-hoogwaardig	niet-geautomatiseerd systeem	niet-hoogwaardig		geavanceerd
omgeving	eenvoudig-dynamisch	eenvoudig-stabiel	ingewikkeld stabiel		complex dynamisch
macht	bij topmanager			bij middenkader	
controle		extern	niet-regulerend		
mode	niet onderhevig aan mode	niet onderhevig aan mode	onderhevig aan mode	onderhevig aan mode	onderhevig aan mode
markt				gediversifieerde markten	

Tabel 4.1. Ontleend aan Mintzberg: *Organisatiestructuren*, 1992 (hfdstk 8 - 12)

Mintzberg heeft voor het ontwerpen van organisatiestructuren een schema opgesteld, waarin vijf coördinatiemechanismen en vijf onderdelen van de organisatie worden uitgewerkt in vijf typen organisaties. Mintzberg is van mening dat *de elementen van een structuur zo geselecteerd [moeten] wor-*

den dat interne consistentie of harmonie ontstaat en tevens een basisconsistentie met de situatie van de organisatie (Mintzberg 1992: 3).

De veranderaar zou blijkbaar (mede) op grond van de situationele kenmerken van de organisatie waarin hij werkt en aan de hand van deze typering, moeten beoordelen of de bestaande structuur van de organisatie (nog) adequaat is, dan wel of hij over moet gaan naar een andere structuur en in welke omvang welke elementen voor die structuur noodzakelijk zijn. Op de vraag of een organisatie jong of oud is dan wel groot of klein kunnen echter verschillende antwoorden worden gegeven, en de vraag waar de macht in een organisatie is geconcentreerd kan in het verloop van de tijd ook bij eenzelfde organisatie tot andere antwoorden leiden. Verschillende van de hier genoemde situationele factoren zijn onderwerp van nader onderzoek geweest. Bekend zijn de studies naar de invloed van de omgeving op de structuur (Lawrence en Lorsch 1976) en de studies van Woodward (1965) naar het verband tussen de toegepaste techniek en de structuur en processen van industriële organisaties. Over beide onderzoeken een enkele opmerking.

Het onderzoek van Lawrence en Lorsch werd verricht vanuit de constatering, dat de maatschappij verkeert in een situatie waarin sprake is van snelle economische en technologische veranderingen. De vraag waar het om ging was: Hoe reageren effectieve organisaties met hun structuur (meer speciaal bij interne differentiatie en integratie) op de belangrijkste kenmerken van hun omgeving? Als antwoord werd gevonden: Naarmate de omgeving meer dynamiek vertoont zal de organisatie flexibeler moeten zijn. Deze theorie laat begrijpen, waarom de structuur van de ene organisatie meer bureaucratisch is dan die van de andere. Moeilijker wordt het wanneer men deze theorie probeert toe te passen. Bijvoorbeeld in het geval dat de vraag aan de orde komt of het sub-optimaal functioneren van een organisatieonderdeel een gevolg is van een te geringe aanpassing aan de omgeving. Daartoe zou men een gegeven maatschappelijke werkelijkheid moeten kunnen typeren zodanig, dat daaruit afgeleid kan worden welke organisatiestructuur adequaat is. Hiervoor is het materiaal schaars en biedt de theorie te weinig aanknopingspunten. *Systematische vergelijkingen van de relatie 'organisatie en maatschappij' zijn nog steeds zeldzaam, ondanks dat dit hét organisatiesociologisch thema van de jaren '70 was en er in die tijd veel internationaal vergelijkend onderzoek naar gedaan is* (Van Waarden 1993: 152).

Het onderzoek van Woodward vond plaats bij honderd bedrijven. Na de verdeling van deze bedrijven in drie categorieën: stuk- en kleinserieproductie, serie- en massaproductie en procesproductie werd een samenhang

geconstateerd tussen de toegepaste productiewijze en daarmee samenhangende structuur en de karakteristieken van de organisatie. Geconstateerd werd tevens, dat op de beide uiteinden van de reeks (enerzijds stukproductie en anderzijds procesproductie) deze samenhang het duidelijkst was omdat hier blijkbaar de keuze van de organisaties voor alternatieve technische oplossingen beperkt was (Woodward 1970, xi). Over het grote gebied daar tussenin konden minder duidelijke conclusies worden getrokken. Hoewel Mintzberg zich in belangrijke mate baseert op het onderzoek van Woodward (Mintzberg 1992: 135 e.v.), hanteert hij in de hierboven gegeven tabel de term techniek op een andere wijze. Het onderscheid van Woodward tussen stuks-, massa- en procesproductie gaat niet in op de vraag of de voor die productie gehanteerde techniek al dan niet hoogwaardig is. Voor Mintzberg ligt juist hierin het onderscheid.

4.6 De particuliere organisatietheorie

De ervaring, dat de omgeving van de organisatie en de daarin gehanteerde (productie)techniek van invloed zijn op de structuur, leidt ook tot aanbevelingen met een voorwaardelijk karakter (als...dan..., zie bijv. Keuning en Eppink 1993: 153). Botter (1985: 49) vraagt zich daarbij af of de richtlijnen die uit de contingency-benadering voortvloeien wel werkelijk verschillen van de universele beginselen uit de periode daarvoor. Maar wezenlijker acht hij de vraag of de contingency-beoefenaren wel in staat zijn de werkelijk relevante condities en voorwaarden voor het structureren aan te geven (Botter 1985: 50). Het is juist deze vraag die de veranderaar in de praktijk bezighoudt. De in het voorgaande genoemde situationele factoren hebben in de algemene vorm waarin ze worden geformuleerd onvoldoende onderscheidend vermogen om als richtsnoer te kunnen dienen. Maar bovendien is de veranderaar in de meeste gevallen niet in een positie om een geheel nieuwe organisatie te ontwerpen. De organisatie waarmee hij te maken heeft is een bestaande organisatie die in de meeste gevallen past binnen het schema, dat door de theorie werd aangereikt. Peters en Waterman bijv. stelden zware eisen aan de organisaties die konden worden betrokken in hun onderzoek. Een van de eisen was, dat de betreffende ondernemingen al meer dan twintig jaar aan de top van hun branche moesten staan (Peters and Waterman 1983:23). Die organisaties waren blijkbaar zeer goed aangepast, zowel aan de omstandigheden van de (dynamische) markt waarin de ondernemingen opereerden, als aan de daarbij benodigde cultuur. Desondanks moest een aantal van deze ondernemingen binnen enkele jaren na de bevindingen van Peters en Waterman hun organisatie veranderen op een manier die niet voorzien was. Voor de veranderaars is

dan ook niet zozeer van belang de vraag welk verband bestaat tussen bepaalde omgevingsfactoren en de structuur van de organisatie. Van belang is veeleer de vraag: welke factoren bepalen, dat een effectieve organisatie wordt genoodzaakt te veranderen. De veranderaars hebben daarbij niet zozeer te maken met de situationele factoren als zodanig, maar met **de verandering** erin. Het gaat niet om de techniek van de productieprocessen die plaatsvinden, maar om de verandering in die techniek die andere structuren mogelijk en efficiënt maakt. Evenzeer gaat het niet om de politieke en juridische restricties of om de cultuur van de maatschappelijke omgeving waarin de organisatie functioneert, maar om de verandering in die restricties en de verandering in die cultuur. De organisatietheorie is op dit punt schaars en geeft daardoor ook onvoldoende handvatten voor het veranderen van een specifieke organisatie op een gegeven moment. Dit plaatst de veranderaars zowel in een ongemakkelijke als in een comfortabele positie. Ongemakkelijk, omdat de theorie beperkte voorspellende waarde heeft ten aanzien van de juistheid van maatregelen die zij willen nemen. Comfortabel, omdat zij in de positie zijn aan de theorie een eigen verzameling van opvattingen te ontleen op basis van hun interpretatie van (het functioneren) van de organisatie en hun taxatie van de context waarin zij opereren. Dat wil zeggen: eenmaal geplaatst in een concrete situatie construeren de veranderaars hun eigen - particuliere - organisatietheorie. Zij kunnen daarbij gebruik maken van een groot aantal concepten en opvattingen, dat beschikbaar is vanuit de algemene theorie. Naar analogie met de algemene organisatietheorie wordt de particuliere organisatietheorie op een bepaald moment $P(t)$ nu omschreven als de verzameling opvattingen p_i ($i=1, 2, 3...$) van de veranderaars over (het wenselijk functioneren) van organisaties op dat moment.

$$P(t) = \{p_1(t), p_2(t), p_3(t) \dots\}$$

In deze studie wordt aangenomen dat een verband bestaat tussen de actuele organisatorische situatie, de particuliere theorie en de algemene theorie als aangegeven in het schema van fig 4.3. Binnen de organisatie - aangegeven door de ellips - leidt de bestaande actuele situatie tot een diagnose. Naar aanleiding van de diagnose wordt een advies opgesteld, dat moet leiden naar een beoogde - betere - situatie.

Diagnose en advies zijn gebaseerd op de particuliere organisatietheorie zoals die op dat ogenblik in die situatie wordt gebruikt door de veranderaars.

Het schema gaat uit van de hypothese, dat de particuliere theorie op tijdstip t wordt afgeleid uit de algemene theorie op dat tijdstip. Of an-

ders gezegd: de particuliere organisatietheorie is een deel verzameling van de algemene theorie.

$$P(t) \subset A(t).$$

Een mogelijk omgekeerde relatie, waarbij (een deel van) de algemene theorie wordt beïnvloed door of ontleend aan de particuliere theorie wordt hier niet onderzocht.

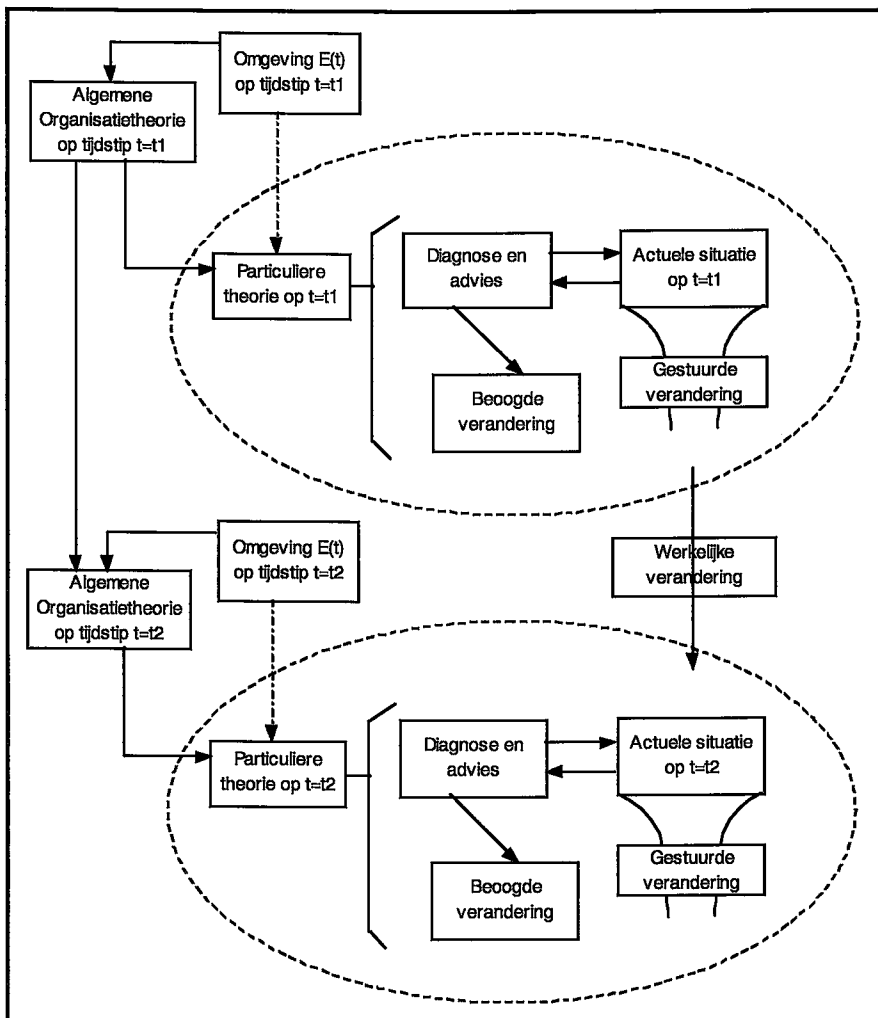


Fig. 4.3. De veronderstelde causale samenhang.

De algemene en de particuliere organisatietheorie zijn onderhevig aan een continue ontwikkeling. De vier opeenvolgende tijdstippen, waarop in deze

studie naar de organisatie van de gemeente Breda wordt gekeken, kunnen worden aangeduid met t1 tot en met t4. Vergelijking van de particuliere theorie op deze tijdstippen t1 tot en met t4 met de algemene theorie vereist dan ook een beeld van de algemene theorie op die tijdstippen en daarmee tevens van de veranderingen in die theorie tussen die tijdstippen. De algemene theorie wordt beschouwd als een van de elementen van de context waarin de organisatieveranderingen zich afspelen.

5 Werkwijze

5.1 Een referentiemodel

Tot de belangrijkste opgaven van deze studie behoort:

- a. Het reconstrueren van de particuliere theorie op de onderscheiden veranderingsmomenten.
- b. Na te gaan hoe deze particuliere theorie moet worden geplaatst ten opzichte van de algemene theorie op diezelfde momenten.

Voor de beantwoording van beide vragen wordt gebruik gemaakt van een referentiemodel voor de organisatieverandering.

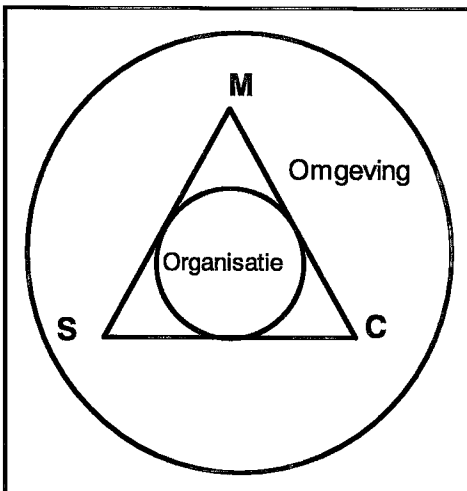


Fig. 5.1. Management, Structuur en Cultuur

In het voorgaande werd de particuliere organisatietheorie opgevoerd als een deelverzameling uit de opvattingen die de algemene organisatietheorie vormen. Het is in beginsel een deelverzameling die opvattingen bevat over dezelfde onderwerpen als in de algemene organisatietheorie aan de orde komen. Deze onderwerpen kunnen worden verdeeld in drie categorieën. Het gaat om opvattingen over management, over structuur en over cultuur van de organisatie. Hier worden deze categorieën gezien als drie

variabelen met behulp waarvan veranderaars trachten de organisatie te veranderen. De eerste twee - management en structuur - vindt men, ieder verantwoordelijk voor ongeveer de helft van de tekst, terug in het bekende handboek van Van der Schroeff uit 1968. De derde variabele, de organisatiecultuur, werd vanaf het begin van de jaren tachtig hieraan toegevoegd.

In fig 5.1. wordt de organisatie voorgesteld als het samenwerkingsverband van mensen opgesloten binnen de driehoek waarvan de hoekpunten worden gevormd door management, structuur en cultuur en die is ingebed in de maatschappelijke omgeving. De zijden van de driehoek drukken de onderlinge relatie uit die de drie variabelen met elkaar hebben.

Multivariabele benaderingen van de organisatie met een driehoek als grondvorm treft men bijv. aan bij Malotiaux c.s. (1998), die spreken van de drie "polen structuur, cultuur en besturing" en bij Doomen c.s. die spreken van de drie "parameters structuur, cultuur en strategie" (Doomen, c.s. 1990: 79).

a Management

De eerste en mogelijk belangrijkste weg om het gedrag van mensen te beïnvloeden is via het management. De vroege literatuur over organisaties houdt zich vooral hiermee bezig. En talloos zijn de voorbeelden van de hoge verwachtingen die worden verbonden aan verbetering van het management en vooral van de vervanging van managers. Daaruit blijkt wel hoeveel belang moest worden gehecht aan de leiding van de organisatie. Leiding geven wordt wel beschouwd als de belangrijkste van de menselijke kundigheden (Allen 1966: 9). In de theorie wordt aandacht besteed aan de taken, de bekwaamheid en de effectieve inzet van managers.

- * De taken van de leiding werden reeds door Fayol in beeld gebracht. Zijn opvattingen, worden tot op zekere hoogte in de theorie nog steeds valide geacht. De taken van de leiding vallen uiteen in constituerende en dirigerende taken (Van der Schroeffer 1968). Tot de constituerende taken behoren het bepalen van de doelen van de organisatie en het creëren van een doelmatige organisatie.
- * Het vraagstuk van de bekwaamheid van de leiding heeft door de jaren heen aanleiding gegeven tot beschouwingen over de mogelijkheid managers op te leiden en over de vraag in hoeverre managementbekwaamheid een aangeboren eigenschap is (De Man 1993).
- * Bij de effectieve inzet van de leiding komen vragen aan de orde als de stijl van leidinggeven, de span of control van de leiding, de noodzaak, resp. wenselijkheid van delegatie, etc.

Hoewel iedereen overtuigd lijkt van de noodzaak van de opleiding van managers, blijkt steeds weer, dat besturen van organisaties daarop niet wachten. Om doorslaggevende veranderingen te bereiken worden op sleutelposities in de organisatie vaak nieuwe managers benoemd.

b Structuur

Met de structuur van de organisatie wordt bedoeld het vastgelegde patroon van relaties tussen de onderdelen van de organisatie. De organisatiestructuur en de daarmee samenhangende problematiek ontstaat bij de groei en ontwikkeling van organisaties als gevolg van differentiatie en specialisatie. Differentiatie en specialisatie leiden tot de vorming van afzonderlijke organisatieonderdelen. De samenhang tussen de organisatieonderdelen

wordt gehandhaafd door mechanismen van coördinatie en integratie (Mintzberg 1992). Hier worden tot de structuur gerekend zowel de verhoudingen tussen de functies onderling als de taakverdeling binnen de organisatie en de procedures die moeten worden gehanteerd voor de onderlinge communicatie en afstemming. Het structureringsprobleem - de vraag naar het ontwerp van een doelmatige structuur van de organisatie - wordt beschouwd als een van de centrale thema's in de organisatietheorie. Een belangrijke vraag daarbij is de mate waarin de structuur geformaliseerd moet worden. Veel van de richtlijnen uit de organisatietheorie hebben hierop betrekking. Zie bijv. "The Ten Commandments of Good Organization" van de American Management Association en de discussie bij Van der Schroeff over het organisatiehandboek. Op de achtergrond ligt de opvatting, dat de organisatiestructuur een van de sterkste instrumenten is om het gedrag van mensen in de organisatie te beïnvloeden. Zoals Brown (1971:3) constateert: *Specific individual behaviour at work is as likely to rise from the nature of the role which the individual occupies, its relation with other roles, and with the entire structure of the social system within which that role is positioned, as from the personality of the individual.* Ook Mintzberg (1992: xi) vraagt zich af: *Wat is belangrijker voor het effectief functioneren van onze organisaties [...] dan het ontwerp van de structuur?* De structuur van de organisatie heeft niet alleen betekenis voor het verdelen van taken en bevoegdheden binnen de organisatie. Hij vormt ook een van de belangrijkste hulpmiddelen voor het reguleren van de informatiestroom binnen de organisatie.

c Cultuur

Organisatiecultuur wordt wel gedefinieerd als een verzameling van waarden, normen, uitingen en gedragingen die mede bepalen hoe mensen in een organisatie met elkaar omgaan en in welke mate zij energie steken in hun werk en hun organisatie (Van Muijen, c.s. 1996: 13). Daarbij zijn de uitingen en gedragingen eenvoudiger waar te nemen dan de normen en waarden. De term organisatiecultuur verschijnt in de Amerikaanse literatuur over organisatie en management rond het midden van de jaren zestig. Aanleiding lijkt te zijn het onderzoek van antropologen als Margaret Mead (Juran 1964: 142, Pfiffner en Sherwood 1966: 244).¹³ Juran zag de cultuurverschillen tussen groepen in de organisatie (met name van de groep veranderaars ten opzichte van hen die de verandering ondergaan) als een van de belangrijke verklarende factoren voor de weerstand tegen ver-

¹³ Elliott Jacques gebruikte de term reeds in 1951 voor zijn boek *The changing culture of a factory*, Tavistock Publications, 1951.

andering. Pfiffner en Sherwood zeggen, dat kennis van de organisatiecultuur als nut heeft: een beter begrip voor het gedrag van een groep en de mogelijkheid het gedrag te voorspellen. Kennis van de cultuur kan dienen als een vervanging van ervaring bij het verwerven van waarden noodzakelijk voor bepaalde functies en helpt bij het doorvoeren van veranderingen. In het begin van de jaren zeventig komt de term (organisatie)cultuur in de Nederlandse managementliteratuur nauwelijks voor.¹⁴ Pas in de loop van de jaren tachtig begint de belangstelling voor organisatiecultuur en voor de cultuurverschillen tussen organisaties toe te nemen. De belangstelling begon blijkbaar bij een artikel van Pettigrew uit 1979 (Van Muijen, c.s. 1996: 12). Een belangrijke impuls was de bestseller "In Search of Excellence" van Peters en Waterman (1982). Peters en Waterman kwamen op grond van een studie van een groot aantal succesrijke ondernemingen tot de conclusie dat de cultuur veel meer betekent voor de werkelijke gang van zaken binnen organisaties dan structuur en strategie (Peters and Waterman 1982, 11).

Sedert het begin van de hernieuwde belangstelling worden systematische pogingen gedaan om de cultuur in een organisatie enerzijds te bepalen en anderzijds te beïnvloeden. De benaderingen die hierbij worden toegepast vormen op dit moment allerm minst een eenheid. Hofstede (1994: 188) onderscheidt als dimensies: a) procesgeoriënteerd tegenover resultaatgeoriënteerd; b) medewerkergeoriënteerd tegenover taakgeoriënteerd; c) ambachtelijk tegenover professioneel; d) open systeem tegenover gesloten systeem; e) losse tegenover strenge beheersing; f) normatief tegenover pragmatisch. Deze dimensies vormen steeds een continuüm waarop een score kan worden verkregen met behulp van de antwoorden van leden van de organisatie op een vragenlijst. De Focus-groep maakt gebruik van een assenstelsel waarin de mate van interne gerichtheid en de mate van flexibiliteit tegen elkaar zijn uitgezet. Dit geeft aanleiding tot een viertal cultuurmodellen (human-relationsmodel, open-systeemmodel, rationele-doelmodel, interne procesmodel). Ook hier wordt een vragenlijst gehanteerd (Van Muijen c.s. 1996). De antwoorden leiden tot scores die op het assenstelsel worden uitgezet en daarmee een cultuurprofiel tonen. De werkwijze om met vragenlijsten aan de leden van de organisatie de organisatiecultuur te bepalen geeft de perceptie van de leden van de organisatie. Van Muijen c.s. spreken in verband daarmee bij voorkeur over het organisatieklimaat. Een andere benadering kiest Handy (1991) die de cultuur van de organisa-

¹⁴ Een uitzondering vormen Blake en Mouton, Blake en Mouton, 1974: 275.

tie typeert aan de hand van het type manager en de mate waarin dit binnen de organisatie dominant is. Handy onderscheidt vier cultuurtypen: de machts- of clubcultuur, de rollencultuur, de taakcultuur en de existentiële of professionele cultuur. Hierbij zijn de taak- en rollencultuur de rationele op de organisatie gerichte culturen en de machts- en professionele cultuur de op de mens en zijn positie gerichte culturen. Handy betoogt dat de organisatiecultuur niet alleen een eigenschap is van de organisatie, maar tevens dat managers affiniteit hebben tot een bepaald cultuurtype. Welke benadering men ook kiest steeds is "de" organisatiecultuur het resultaat van de score op een aantal dimensies. Een zuivere cultuur van een bepaald type bestaat niet. De organisatiecultuur is steeds een mengsel van verschillende culturen (Handy 1991: 35). Verandering van de organisatiecultuur moet daarom vooral gezien worden als een verschuiving in de onderlinge verhoudingen tussen de vier cultuurvormen. In de voorliggende studie is vooral deze laatste benadering, waarin de organisatiecultuur wordt gekoppeld aan de door de manager uitgedragen cultuur, van belang.

Pogingen de organisatiecultuur te wijzigen zijn niet begonnen met de introductie van de term cultuur. Veel eerder werd reeds geconstateerd, dat er een verschil was tussen het feitelijk gedrag van de medewerkers van een organisatie en het gedrag dat mocht worden verwacht op grond van de formele organisatie. Het feitelijk gedrag werd gezien als uiting van de informele organisatie. Uit de beschrijving die bijv. Van der Schroeff geeft voor het verschijnsel van de informele organisatie kan worden afgeleid dat onder de informele organisatie een aantal verschijnselen werd begrepen, dat later werd gerekend tot de organisatiecultuur. Keuning en Eppink (1993) behandelen informele organisatie en organisatiecultuur overigens als twee gescheiden fenomenen. Ook het belang van de organisatiecultuur voor het functioneren van de organisatie werd reeds lange tijd onderkend. Deal en Kennedy (1982) wijzen erop dat leiders van de belangrijkste Amerikaanse ondernemingen al heel vroeg overtuigd waren van de noodzaak van een sterke cultuur in de organisatie.

In het algemeen is men van mening dat het wijzigen van een organisatiecultuur niet eenvoudig is. Soeters (1988: 24) wijst erop dat organisatieculturen ontstaan, c.q. blijven bestaan via twee basis-processen: a.) door socialisatie en b.) door (zelf)selectie. Hij is van mening dat voor het beïnvloeden van organisatieculturen in dit verband de (zelf)selectie van managers en medewerkers zeker zo belangrijk is als de socialisatieprocessen die in de literatuur veel meer belangstelling krijgen. Hofstede (1994:202) geeft een overzicht van punten die in de overwegingen moeten worden betrok-

ken om de organisatiecultuur te veranderen. Daartoe behoren ook ingrijpende wijzigingen in de organisatiestructuur. Want: *Although culture is a 'soft' characteristic, changing it calls for 'hard' measures* (Hofstede 1994: 201).

d Samenhang tussen de drie dimensies

De drie dimensies van de organisatie - management, structuur en cultuur - zijn niet onafhankelijk van elkaar. Management is de factor die de structuur in het leven roept en wijzigt. Maar het management maakt ook deel uit van de structuur. De cultuur van de organisatie is voor een belangrijk deel een afgeleide van de cultuur in de omgeving, voor een deel wordt zij ook bepaald door de structuur van de organisatie en de aard van het management. Tegelijkertijd is het management onderhevig aan dezelfde maatschappelijke krachten die van invloed waren op de cultuur van de andere leden van de organisatie en maakt het deel uit van de cultuur. Binnen die context neemt het management de beslissingen over de structuur en beïnvloedt daarmee de cultuur. Tegelijkertijd wordt daarmee door de cultuur ook de structuur van de organisatie beïnvloed. In feite geeft de cultuur van de organisatie mede sturing aan de structurele oplossingen die in de organisatie kunnen worden gekozen.

e Omgeving

De omgeving waarin de organisatie werkt is in het voorgaande al enkele malen genoemd. Bijvoorbeeld als toetssteen voor het functioneren van de organisatie en als factor die mede bepalend is voor de structuur van de organisatie. Daarnaast werd al geconstateerd dat organisaties veranderen onder invloed van de voortdurende wisselwerking met hun omgeving. Organisaties worden (vanaf de jaren zestig) gezien als open systemen die interacties aangaan met hun omgeving. Ook de noodzaak tot en de mogelijkheden voor organisatieverandering worden sterk beïnvloed door de omgeving. Bij het beoordelen van de vragen in deze studie is het daarom van belang de omgeving waarbinnen de onderzochte organisatieveranderingen plaatsvonden te typeren. Die typering vindt plaats met behulp van de volgende vier elementen uit de omgeving.

- De economische ontwikkeling zoals die vooral naar voren komt in de groei van het nationaal inkomen (de welvaart), in de omvang van de werkloosheid en in de verwachtingen voor de nabije toekomst.
- De technische ontwikkeling, zoals die naar voren komt in de beschikbaarheid van (nieuwe) hulpmiddelen. De technische ontwikkeling lijkt de belangrijkste impuls te zijn zowel voor de economische ontwikkeling (Fourastié 1965) als voor de organisatorische en structurele veran-

deringen in onze maatschappij. In het voorgaande werd reeds verwezen naar het onderzoek van Woodward over de samenhang tussen toegepaste productietechniek en organisatiestructuur en op het onderscheid van Mintzberg tussen meer of minder hoogwaardige techniek. Hier wordt de stelling gehanteerd dat het de beschikbaarheid van nieuwe technieken is die de mogelijkheid van steeds nieuwe producten en productiemethoden introduceert, daarmee de bestaande producten en productietechnieken obsoleet maakt en noopt tot wijziging van organisatieprocessen en -structuren.

- De sociaal-culturele ontwikkeling waarvan sprake is in de onderzochte periode, vindt zijn weerspiegeling in de verschuiving van normen en waarden in de maatschappij. Deze verschuiving werkt door in de organisatiecultuur en beïnvloedt daarmee de verhouding tussen managers en medewerkers. In het voorgaande werd al gewezen op de veranderde waarde van "winst". Hierbij horen ook de veranderde opvattingen over gezag en autoriteit die in de jaren zestig en zeventig het denken beheersten. Een belangrijk aspect van de maatschappelijke ontwikkeling is de doorgaande individualisering van de maatschappij. Individualisering wordt gezien als een proces, waarbij waarden, opvattingen, houding en gedrag in toenemende mate worden gebaseerd op persoonlijke keuzen en in mindere mate op religie, traditie en maatschappelijke instituties (Ester e.a. 1994: 8).
- De politiek-bestuurlijke ontwikkeling in de onderzochte periode. De interpretatie die politiek en bestuur aan de veranderingen in de maatschappij geven komen naar voren in bestuurlijke maatregelen, waaronder wet- en regelgeving. Hier wordt het institutionele kader veranderd waarbinnen organisaties moeten opereren.

5.2 Analyse van de bronnen

Het onderzoek wordt gericht op vier situaties waarin gepoogd werd de ambtelijke organisatie van de gemeente Breda te wijzigen. Deze vier situaties worden onderzocht aan de hand van de beschikbare, in dossiers opgeslagen documenten, van de gemeente Breda. De documenten worden in deze studie gebruikt enerzijds om de veranderingspogingen te schetsen in hun context (hetgeen geschiedt in hoofdstuk 3), anderzijds voor de reconstructie van de particuliere organisatietheorie. Voor de reconstructie van de particuliere theorie werd per veranderingsmoment slechts een beperkte selectie gehanteerd van de beschikbare documenten. Voor de selectie werden de volgende criteria gehanteerd:

- * De documenten werden geschreven door of namens de veranderaars. Deze keus is gemaakt omdat het onderzoek erop is gericht de opvattingen van de veranderaars te reconstrueren.
 - * De documenten werden geschreven om de beoogde organisatieverandering op gang te brengen of om de beoogde veranderingen te realiseren.
- Bij de analyse van de afzonderlijke veranderingsmomenten (in deel 4) wordt op deze selectie teruggekomen.

Als hypothese wordt gehanteerd, dat de documenten verwijzingen bevatten naar opvattingen over de organisatietheorie die door de veranderaars wordt aangehangen. Die verwijzingen kunnen meer of minder rechtstreeks zijn. Een aantal vrij directe verwijzingen treft men aan bijv. in 1965, toen de organisatie-adviseur ten behoeve van het onderzoek dat hij zou instellen een syllabus samenstelde over de werkwijze die hij wilde volgen. In veel gevallen bevatten de documenten slechts indirecte verwijzingen naar de opvattingen van de veranderaars. Als verklaring hiervoor kan het volgende worden aangevoerd.

De redacteur van de gehanteerde documenten heeft in de praktijk niet steeds de gelegenheid voor een adequate uitwerking van zijn opvattingen. Zij leiden de aandacht af van de concrete voorstellen, die gebaseerd moeten zijn op de in de werkelijkheid gevonden omstandigheden. De opdrachtgever neemt in beginsel de deskundigheid van zijn adviseur als uitgangspunt en is met name geïnteresseerd in de bruikbaarheid van het resultaat in relatie tot de doelen die hij voor ogen heeft. De redacteur heeft dan ook behoefte aan een samenvatting van de theorie in de vorm van concepten die de kern van de gehanteerde theorie duidelijk maken. In deze studie worden deze concepten **kernconcepten** genoemd. Het onderzoek richt zich op het isoleren van kernconcepten uit de nota's, voorstellen en besluiten die gebruikt zijn om de organisatieveranderingen in te voeren. Bovendien moet er mee rekening worden gehouden, dat de gevonden opvattingen niet noodzakelijk een correcte weergave vormen van de opvattingen van de veranderaars.

De adviseurs formuleren hun voorstellen op grond van wat in de aange troffen situatie doelmatig lijkt. Daarbij zullen zij ook rekening houden met de opvattingen van hun opdrachtgever en met de haalbaarheid van de voorstellen. D.w.z. bij het tot stand komen van de stukken vindt vrijwel steeds een zekere mate van interactie plaats tussen adviseur en opdrachtgever. In verband hiermee wordt bij de onderzochte veranderingssituaties ook steeds gesproken over de opvattingen van de veranderaars, ook daar waar de schrijver van de gehanteerde stukken bekend is.

TE ANALYSEREN TEKST	GEVONDEN KERNCONCEPT
---------------------	----------------------

Project doelstellingen

Werkgroep beleidsadvisering

Rapport

Hoewel er veel plaatselijke verschillen **Arbeidsdeling, specialisatie als** zijn kan toch gekonkludeerd worden dat **structurerende krachten.**

de gevolgen van die ontwikkeling voor het ambtelijk apparaat in vele gemeenten in dezelfde richting werkte. Deze gevolgen kunnen in het kort geschetst worden als:

groei van de secretarie - toenemende specialisatie - afsplitsing van diensten en bedrijven.

Bij die afsplitsing van diensten en be- **Duidelijke taakafbakening tussen on-** drijven zijn blijkaar niet steeds even **derdelen van een organisatie is ge-** duidelijke afspraken gemaakt over de **wenst.**

taakverdeling tussen de nieuwe takken van dienst enerzijds en de secretarie anderzijds en, voor zover de taken van de takken van dienst dicht bij elkaar liggen, evenmin over de taakverdeling van de diensten onderling.

Op grond van de waarneming van deze **Als uitgangspunt voor veranderingen** feiten en in overeenstemming met zijn **moet men een gemeenschappelijk ka-** opdracht heeft de werkgroep eerst ge- **der gebruiken.**

tracht een duidelijke inhoud te geven aan de begrippen beleid en beleidsadvisering.

Tabel 5.1. Tekst en kernconcept.

Niet moet worden verwacht dat de reconstructie van opvattingen op deze wijze leidt tot een particuliere theorie die compleet is in de zin, dat hij het gehele gebied van de organisatiekunde omvat. Dit is een gevolg van het feit dat ook de probleemstelling in de onderzochte situaties slechts een deel van het organisatorisch spectrum zal raken. De gevonden particuliere organisatietheorie zal daarom in het algemeen een fragmentarisch karakter

hebben. Omdat de kernconcepten niet steeds letterlijk worden vermeld, maar deel uitmaken van een betoog, bezit het isoleren van kernconcepten tevens een element van tekstinterpretatie. Een voorbeeld van de gevolgde werkwijze aan de hand van een deel van één van de stukken die werden gehanteerd bij de organisatieverandering in 1972 wordt gegeven in tabel 5.1. op de vorige bladzijde. De gebruikte tekstgedeelten uit de geselecteerde stukken zijn opgenomen in de bijlagen 1 t/m 4.

5.3 Vergelijking met de algemene theorie

Van de verzamelde kernconcepten wordt nagegaan of zij voorkomen in de in de beschouwde periode beschikbare algemene theorie. Uitgangspunt is daarbij dat de algemene organisatie theorie als opgenomen in de standaardoverzichtswerken met enige vertraging reageert op nieuwe ontwikkelingen. Daarom zijn steeds algemene theorieboeken gekozen die verschenen zijn enige tijd nadat de veranderingsprocessen, die in het volgende deel worden besproken, zijn gestart. Aan de boeken over de algemene theorie werd de eis gesteld dat ze in het Nederlands werden geschreven. Aanvullend wordt gebruik gemaakt van studies die ingaan op meer specifieke onderdelen van de theorie. In fig. 5.2 is de werkwijze in schematische vorm weergegeven.

De werkwijze in modelvorm

De algemene organisatietheorie kan worden gezien als de verzameling opvattingen over (het functioneren van) organisaties:

$A = \{a_1, a_2, a_3, \dots\}$, waarin

a_i ($i = 1, 2, 3, \dots$) de afzonderlijke opvattingen zijn.

De algemene organisatietheorie is voortdurend in ontwikkeling, men kan daarom spreken van de algemene organisatietheorie op tijdstip t :

$A(t) = \{a_1(t), a_2(t), a_3(t), \dots\}$.

De algemene organisatietheorie staat bovendien onder invloed van de omgeving $E(t)$, waarin ze tot stand komt. Men kan stellen:

$A(t) = A(t, E(t))$.

In de omgeving kunnen als meest belangrijke variabelen worden aangemerkt:

- De economische ontwikkeling $Y(t)$,
- de technologische ontwikkeling $T(t)$,
- de politiek-bestuurlijke ontwikkeling $B(t)$ en
- de maatschappelijke ontwikkeling van normen en waarden $W(t)$.

Dus: $E(t) = f(Y(t), T(t), B(t), W(t))$.

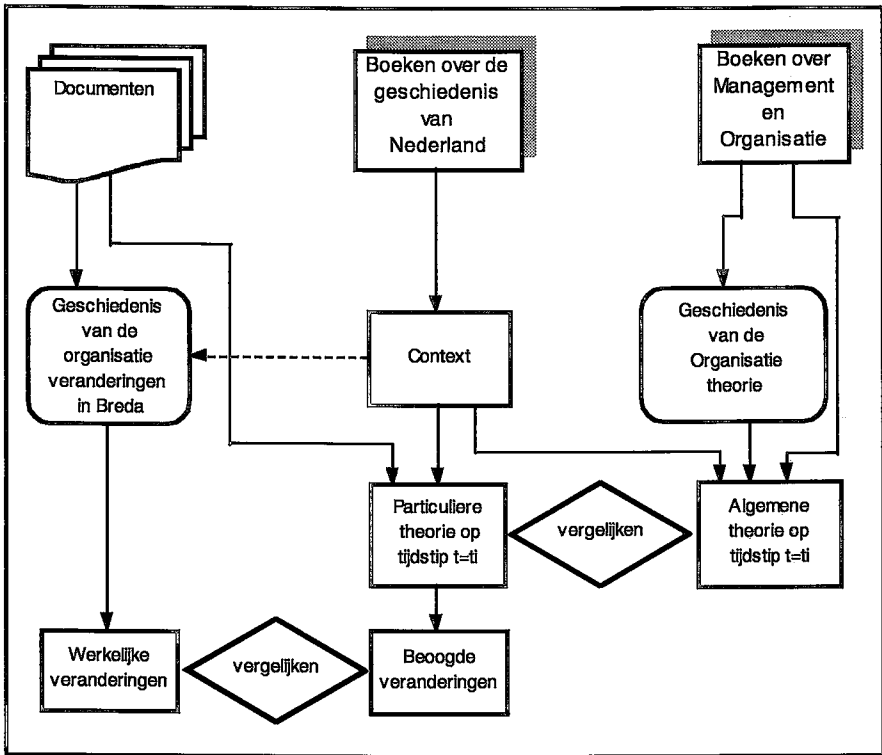


Fig. 5.2. De toegepaste werkwijze, schematisch.

De opvattingen a_i hebben betrekking op management, structuur, dan wel cultuur van de organisatie. Binnen $A(t)$ kunnen de drie deelverzamelingen $M_A(t)$, $S_A(t)$ en $C_A(t)$ worden onderscheiden:

$$A(t) = \{M_A(t), S_A(t), C_A(t)\}$$

Op overeenkomstige wijze kan de particuliere theorie op tijdstip t worden gezien als de verzameling opvattingen van de veranderaars op tijdstip t over (het functioneren van) de specifieke organisatie.

$$P(t) = \{p_1(t), p_2(t), p_3(t), \dots\}.$$

En met de verdeling van deze opvattingen over management, structuur en cultuur:

$$P(t) = \{M_P(t), S_P(t), C_P(t)\}$$

De particuliere theorie wordt - net als de algemene theorie - beïnvloed door en gebruikt in zijn omgeving. Hier valt de omgeving echter niet geheel samen met de omgeving voor de algemene theorie. Dat is een gevolg van de omstandigheid dat de particuliere theorie naar voren komt in specifieke veranderingssituaties. In die specifieke veranderingssituaties zal de

particuliere theorie rekening houden met de actuele situatie binnen de organisatie. Voor de particuliere theorie kan de omgeving worden aangeduid met de term veranderingsklimaat. Het veranderingsklimaat wordt bepaald deels door externe en deels door interne variabelen. De externe variabelen ($Y(t)$, $T(t)$, $B(t)$, $W(t)$) kwamen al eerder aan bod, zij vormen gezamenlijk de omgeving van de organisatie, die samenvalt met de omgeving voor de algemene organisatietheorie. Tot de interne variabelen $I(t)$ behoren de 'kwaliteit' van het bestuur en de op moment t actuele 'mix' van management, structuur en cultuur. Het veranderingsklimaat is in hoge mate bepalend voor de mogelijkheden van het management om feitelijke veranderingen tot stand te brengen. Deze samenhang vindt men terug in figuur 2.3. Anders geformuleerd:

$$P(t) = P(t, E(t), I(t))$$

Hierin is

$$I(t) = f(b(t), m(t), s(t), c(t)).$$

Het is nu mogelijk de volgende doelstellingsfunctie te formuleren voor de veranderaar:

Optimaliseer $O(t+\Delta t)$, gegeven $E(t)$ en $I(t)$

Hierin is een optimale organisatie op een toekomstig tijdstip, $O(t+\Delta t)$, een als optimaal gezien evenwicht tussen Management, Structuur en Cultuur.

In deel 4 wordt per periode aangegeven welke literatuur wordt gehanteerd als algemene theorie in die periode. Van de verschillende kernconcepten wordt nagegaan of en hoe ze behandeld worden in de algemene theorie. Deze vergelijking beoogt zichtbaar te maken hoe de particulier theorie samenhangt met de algemene theorie. De eerste stap daarbij is het verzamelen van tekstgedeelten in de geselecteerde documenten die een herkenbare opvatting bevatten over de organisatie. Deze tekstgedeelten worden geherformuleerd zodat daarin de kern van de opvatting als "kernconcept" naar voren komt (vergelijk de tabel op blz 45). Deze kernconcepten vormen de elementen p_j die behoren tot $P(t)$. Een deel van de verzamelde tekstgedeelten heeft betrekking op de knelpunten, resp. gebreken in de bestaande organisatie (de zaken die men wil veranderen). Men kan blijkbaar een verzameling $K(t)$ van knelpunten onderscheiden die geen deel uitmaakt van $P(t)$: $K(t) \not\subset P(t)$. Bij deze tekstgedeelten wordt voor ieder element $k \in K(t)$ een element p geformuleerd, zodat $p = -k$; p behoort nu tot $P(t)$. $p \in P(t)$. Zie pag 45 het eerste tekstblok in de tabel en de herformulering.

Bij het vergelijken van de particuliere theorie met de algemene theorie wordt voor ieder element $p_j \in P_t$ een element $a_i \in A_t$ gezocht, zodanig $p_j = a_i$

De volgende mogelijkheden kunnen zich dan voordoen:

- a. $p_j \in A_{t-n}$ en $p_j \notin A_t$, d.w.z. de opvatting komt wel voor in de algemene theorie van een vorige periode ($t-n$), maar niet in de algemene theorie op tijdstip t . Op dit punt hanteert de particuliere theorie blijkbaar een verouderde opvatting.
- b. $p_j \in A_t$, de opvatting maakt deel uit van de algemene theorie op tijdstip t . Dat wil zeggen de particuliere theorie volgt de algemene theorie met deze opvatting. Deze samenhang wordt als meest aannemelijk gezien.
- c. $p_j \notin A_t$ en $p_j \notin A_{t-n}$: de opvatting werd niet teruggevonden in de algemene theorie op tijdstip t noch in die uit vorige perioden. Blijkbaar volgt de particuliere theorie hier een eigen koers. Deze situatie, indien zij zich voordoet wordt niet verder onderzocht.

Indien zich alleen mogelijkheid b. voordoet is $P(t)$ kennelijk een deelverzameling van $A(t)$:

$$P(t) \subset A(t).$$

Deze stelling wordt in deel 4 als hypothese gehanteerd.

De flexibiliteit van de organisatie kan nu worden gezien als de mate waarin veranderingen in de externe variabelen worden gefilterd bij het beïnvloeden van de interne variabelen van de organisatie. Hier ontstaat een dilemma voor de manager.

De organisatie ontwikkelt door processen van socialisering van medewerkers zijn eigen organisatiecultuur. Aan deze organisatiecultuur ontleent de organisatie zijn eigen - voor de medewerkers herkenbare - identiteit. Die eigen identiteit is duidelijker naarmate de cultuur sterker is. Maar naarmate de interne organisatiecultuur sterker is, is de filterwerking tegen beïnvloeding door externe invloeden - waaronder met name verandering van normen en waarden in de maatschappij - blijkbaar sterker en moet men aannemen dat de flexibiliteit van de organisatie afneemt.

In verband hiermee werd de relatie tussen de omgeving $E(t)$ en de particuliere theorie getekend in figuur 4.3 als een onderbroken lijn. Hiermee wordt tevens aangegeven dat de invloed van de interne variabelen op de particuliere theorie sterker is dan die van de algemene theorie.

6 De gemeente als een bijzondere organisatie

6.1 Het wettelijk kader

Het grondgebied en de bevolking van Nederland zijn in principe restloos¹⁵ opgedeeld over gemeenten. Vaststelling van de grenzen van gemeenten geschiedt bij wet, evenals het wijzigen van die grenzen. De daarbij te volgen procedure is opgenomen in de wet ARHI.¹⁶ Sinds het begin van deze eeuw is door samenvoeging en herindeling het aantal gemeenten staag afgenomen (van 1121 in 1899 tot 572 in 1997) en hun gemiddelde oppervlakte en bevolking van de weeromstuit toegenomen. Los van het effect van herindeling en samenvoeging is het gemiddeld inwonertal van de gemeenten toegenomen als gevolg van de sterke groei van de Nederlandse bevolking van (ca 5 miljoen inwoners in 1899¹⁷ tot ca 15 miljoen nu).

De bestuurlijke organisatie van de gemeenten bleef sinds de invoering van de gemeentewet in 1851 in beginsel gelijk. Weliswaar is de Gemeentewet in de loop van de jaren meer dan honderd maal gewijzigd, maar in hoofdzaak op ondergeschikte punten. Ook de wijziging, die met ingang van 1 januari 1994 van kracht werd, heeft de grondslagen en uitgangspunten niet wezenlijk veranderd. De dynamiek op het terrein van de bestuurlijke organisatie is echter groot - althans wanneer men afgaat op de discussie. Veldheer had in 1994 de indruk dat er op dat moment meer fundamentele wijzigingen aan de orde waren en dat een heroverweging van de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende overheden voor ons liggen (Veldheer, 1994: 26). Hij doelde op de gevolgen van de nota's Besturen op Niveau 1, 2 en 3. Maar sedert 1994 is het decor wederom veranderd. Eens te meer wordt bij de Nederlandse bestuursorganisatie uitgegaan van drie bestuurslagen. De Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR), waarvan tijdens het derde kabinet Lubbers nog kon worden verwacht dat hij zich zou ontwikkelen naar het instrument voor het versterken van de regionale organen tussen gemeente, provincie en rijk met het karakter van een vierde bestuurslaag, is terug waar hij begon, slechts hulpconstructie voor de intergemeentelijke samenwerking.

¹⁵ Als gevolg van landaanwinning (drooglegging, inpoldering) ontstaat periodiek gebied dat gemeentelijk niet is ingedeeld. Sommige categorieën uit de bevolking worden opgenomen in het Centraal bevolkingsregister.

¹⁶ De wet ARHI: Algemene Regelen Herindeling.

¹⁷ Bevolking in Nederland op 31 dec 1899: 5.104.100 inwoners (Bron: Statistisch Zakboek 1966).

De gemeentewet regelt de vorming van de gemeentebesturen (raad, burgemeester en wethouders, de burgemeester) en hun bevoegdheden. *De bevoegdheid tot regeling en bestuur in zake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten* (art. 108 GWN¹⁸). Het college van burgemeester en wethouders, als dagelijks bestuur van de gemeente, heeft tot taak de besluiten van de raad voor te bereiden en uit te voeren (art. 160 - 162 GWN). In de praktijk vindt een belangrijk deel van de voorbereiding en uitvoering plaats door ambtenaren.

Met de groei van de gemeenten groeiden ook de gemeentelijke ambtelijke organisaties sterk. Die groei werd nog geaccentueerd door de sterke verandering in het gemeentelijk takenpakket. Daarbij wordt vaak de gedachte gehuldigd dat de gemeente zich vanaf ongeveer 1850 heeft ontwikkeld van een nachtwakersgemeente tot de welzijnsgemeente van de jaren zestig en zeventig (VNG 1994). Deze opvatting wordt door Veldheer als te eenvoudig van de hand gewezen. De werkelijkheid is genuanceerder en veelkleuriger (Veldheer 1994: 228). De organisatorische groei ging gepaard met de vorming van nieuwe organisatieonderdelen (waaronder gemeentelijke diensten ten behoeve van de uitvoering van een deel van het gemeentelijk takenpakket) en specialisatie binnen de bestaande organisatieonderdelen.

6.2 Een breed en complex product

Er zijn enkele factoren die gemeentelijke productie aan goederen en diensten extra compliceren. In beginsel is het gebied waarbinnen de gemeente haar producten afzet beperkt tot de grenzen van de gemeente. Veelal bezit de gemeente voor deze producten tevens over een monopoliepositie. Bovendien is het aantal afnemers van de producten in het algemeen binnen bepaalde grenzen bekend. Het gaat om de inwoners van de gemeente. Voor een belangrijk deel van zijn producten is de gemeente uitvoerder van rijksbeleid. Men spreekt hier van medebewind. Daarnaast heeft de gemeente een zekere autonomie om de gemeentelijke middelen in te zetten voor andere diensten. Een belangrijk deel van de gemeentelijke productie heeft een publiekrechtelijk karakter en is herkenbaar in verordeningen en regelingen die alle burgers gelden. Het strekt zich uit van de zorg voor de openbare orde, de openbare ruimte, de zorg voor sociale gelijkwaardigheid, en de zorg voor economische en culturele ontwikkeling in de gemeente. De grote verscheidenheid aan producten die de gemeente levert,

¹⁸ De aanduidingen GWN en GWO verwijzen naar resp. de gemeentewet vanaf 1994 en de gemeentewet van voor 1994.

gekoppeld aan het beperkte territoir, leidt in veel gevallen tot strijdige situaties en moeilijke afwegingsprocessen.

6.3 Criterium voor de rationaliteit: maatschappelijk nut

Eerder werd aangegeven dat economische rendabiliteit moet worden gezien als kenmerkende randvoorwaarde voor de organisatie. Dit criterium wordt bij de gemeentelijke overheid op een iets andere manier gehanteerd. Wel wordt met de invoering van het profijtbeginsel weer een relatie gelegd tussen de opbrengsten van (tarieven voor) gemeentelijke diensten en hun kosten. Maar voor een aantal specifieke overheidsdiensten (openbare orde en veiligheid, aanleg en onderhoud van de openbare ruimte) wordt de productie vooral bepaald door het maatschappelijk nut dat deze diensten hebben. Afweging of bepaalde producten wel of niet worden aangeboden is daarmee niet slechts vergelijken van kosten en geldelijke opbrengsten van die producten, maar ook en vooral beantwoorden van de vraag of het maatschappelijk nut opweegt tegen de kosten die daarvoor gemaakt moeten worden. Hier ligt een afwegingsproces dat opgelost moet worden in de specifieke besluitvormingsstructuur die eigen is aan de gemeente. De gemeente is daarbij niet vrij verliesgevende activiteiten te beëindigen.

6.4 Een vertegenwoordigend bestuur

In veel beschouwingen wordt de gemeentelijke organisatie gezien als een organisatie die vergeleken kan worden met die van een (particuliere) onderneming. De top van die organisatie wordt gevormd door de raad en het college. De gemeenteraad wordt daarbij vergeleken met de raad van commissarissen en het college van burgemeester en wethouders met de directie van een onderneming die gemeente heet. Een aantal factoren werkt hierop in:

- a De meeste aandacht gaat in het algemeen naar de structuur van de ambtelijke organisatie van de gemeenten. Voor de structuur hebben veel gemeenten een keus gemaakt waarbij de vroegere secretarie is omgebouwd tot een algemeen stafbureau voor het bestuur. De voorbereiding en uitvoering van de gemeentelijke taken is in dat beeld opgedragen aan diensten (divisies). Deze ontwikkeling heeft in de afgelopen vijftien jaar geleid tot organisatiestructuren, die zijn ontleend aan die van het particuliere bedrijfsleven. Mouwen en Theunis (1993: 123) zeggen bijv.: *De divisiestructuur van Mintzberg [...] heeft als model gediend voor de reorganisatie in 1985 en de verdere ontwikkeling*

van het Noordvliets Concept.¹⁹ Deze analogie wordt ook gelegd bij Van Raay en Wolters (1987:28): *Wanneer we de indeling van Mintzberg toepassen op de gemeentelijke organisatie kunnen worden onderscheiden:*

1. een topmanagement (in de gemeente is dat B&W met de secretaris);
 2. [...]
- b Het streven naar rationalisatie van o.m. de gemeentelijke organisatie in haar functioneren en haar structuur wordt vooral in de recente periode sterk in de hand gewerkt door de voortdurende druk op de gemeentelijke middelen. In dat verband hebben de termen contractmanagement en bedrijfsmatig werken groot effect gehad op het denken over de gemeente als gewoon de leverancier van een aantal nader te definiëren producten.
- c In lijn met deze rationaliseringsprocessen is de ontwikkeling van besturingsconcepten, die de analogie tussen de gemeenteraad en een raad van commissarissen nog benadrukken. *Een te gedetailleerde kennis bij het gemeentebestuur/concernstaf wordt tot een minimum beperkt. Het gaat primair om het sturen op hoofdlijnen. Dat sturen op hoofdlijnen is in een politieke omgeving niet altijd vol te houden* (Mouwen en Theunis: 1993:119).

De laatste uitspraak maakt ondertussen duidelijk dat deze manier van kijken naar de gemeentelijke organisatie tot een zekere spanning aanleiding geeft. Nogmaals Mouwen en Theunis: *Vooraf raadsleden hebben met het geformaliseerde karakter van het besturingsmodel moeite [...]*. Vanuit deze invalshoek wordt de politiek veelal gezien als een storende factor. Een noodzakelijk kwaad eigenlijk, ter wille van een groot goed: de democratie. De gedachte dat de gemeenteraad vooral op hoofdlijnen moet besturen werd al in 1974 door de commissie Merckx uitgesproken. De beperking tot het besturen op hoofdlijnen werd vooral ingegeven door de omvang van de raad en de relatief geringe tijd die raadsleden beschikbaar hadden (VNG 1974: aanbevelingen). Hier ligt één van de centrale problemen in de gemeentelijke organisatieproblematiek: de vraag hoe een democratische besturing kan worden verwezenlijkt bij een doelmatig functionerende ambtelijke organisatie. Deze problematiek heeft na de desastreus geachte opkomst bij de verkiezingen voor de gemeenteraden sinds 1990, geleid tot een groot aantal beschouwingen over de rol en positie en het democratisch

¹⁹ Noordvliet is de schuilnaam voor een van de twee gemeenten die door Mouwen en Theunis werden onderzocht.

functioneren van de raad. De opvattingen lopen daarbij uiteen. In 't Veld, c.s. (In 't Veld, c.s. 1994) menen, dat de raad niet moet berusten in de dreigende afhankelijkheid van de ambtelijke deskundigheid. Zij geven concrete voorstellen voor het ondersteunen van het raadswerk en het versterken van de communicatie tussen raadsleden en hun achterban. Daartegenover meent Frissen, die vooral kijkt naar de politiek op landelijk niveau (Frissen 1999), dat de rol van de politiek praktisch is uitgespeeld.

6.5 Het college maakt deel uit van twee organisaties

Er is ook een andere kijk mogelijk. O.m. Godfroy (1981) en Lammers (1993) gaan nader in op de relaties die organisaties onderling aangaan en de netwerken die daaruit ontstaan. Zulke netwerken krijgen vaak de vorm van organisaties van organisaties, *d.w.z. organisaties waarin mensen niet à titre personnel, maar als representant van andere organisaties participeren* (Lammers 1993: 248). Als voorbeeld van dergelijke organisaties worden genoemd het VNO, FNV etc. Ook de VNG (de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) kan hiertoe worden gerekend. Als reden voor het leggen van dit soort verbanden tussen organisaties wordt een drietal baten genoemd (Galaskiewicz 1985):

- *het verkrijgen en behouden van toegang tot hulpbronnen, zoals informatie, financiële hulp, personeel, klandizie e.d;*
- *het behartigen van collectieve belangen, politieke actie, door middel van het vormen van coalities;*
- *het legitimeren van het eigen bestaan en de eigen activiteiten, waarbij het dan gaat om 'PR' (public relations), verbetering van het imago van de organisatie in de sector in kwestie of in de maatschappij in het algemeen.*

Aangehaald bij Lammers (1993:249), die hierin de kernbelangen herkent waarom het in deze maatschappij draait: gewin, macht en aanzien.

Organisaties van organisaties worden in de terminologie van Lammers tussen-organisaties genoemd. Op kleine schaal en meer specifiek voor iedere afzonderlijke gemeente kan men het college van burgemeester en wethouders zien als een organisatie van organisaties. Namelijk als een orgaan waarin politieke partijen uit de gemeente een coalitie aangaan om bepaalde doelen te realiseren. Naast de benoemde burgemeester voorziet de gemeentewet in tenminste twee (bij de kleinste gemeenten) wethouders. De wethouders worden (nog steeds) benoemd door en uit de leden van de raad. De leden van de raad maken deel uit van politieke fracties, zij zijn daarin vertegenwoordigers van politieke partijen. De politieke partijen op hun beurt zijn organisaties die proberen maatschappelijk relevant geachte

doelen te bereiken. Vanuit dit perspectief kan het college worden gezien als een tussen-organisatie in de terminologie van Lammers (Lammers 1993:276) en kan het gedrag (van de leden) van het college mede worden gezien als inter-organisationale transacties.

6.6 Ingebouwde verandercapaciteit

De gemeenteraden worden iedere vier jaar rechtstreeks gekozen door de burgers van de gemeente. Hiermee wordt in de eerste plaats de democratische legitimatie van de gemeenteraad verankerd. Vanuit organisatorisch oogpunt is vaak gewezen op de discontinuïteit van het bestuur die daarvoor ontstaat. De zeker niet eenvoudige taak van de bestuurders in de middelgrote en grote gemeenten vraagt van de nieuwe raads- en collegeleden een zekere inwerktijd. Consistentie en continuïteit in het lokale bestuur wordt (Visser, 1970) verondersteld bij de ambtelijke top van de organisatie. Aan de andere kant schept de betreffende korte periode waarvoor de bestuurders over hun mandaat kunnen beschikken een mogelijkheid voor aanpassing van de ambtelijke organisatie aan de veranderde omstandigheden in de maatschappij. Mede in verband daarmee is gepoogd in deel 3 de bestuursperiode van vier jaar (of een veelvoud ervan) te hanteren als mogelijkheid tot periodisering van de Bredase geschiedenis, waarbinnen de organisatorische veranderingen van de verschillende periodes konden worden geplaatst.

6.7 De financiële positie van de gemeente

Voor hun inkomsten zijn de gemeenten in belangrijke mate afhankelijk van het rijk. Na de invoering van het gemeentefonds (op grond van de Financiële Verhoudingswet 1929) is de greep van het rijk op de middelen van de gemeenten steeds sterker geworden ("sluipend centralisme").²⁰ De wijzigingen die na 1982 in de comptabiliteitsvoorschriften zijn aangebracht²¹ en de Financiële Verhoudingswet 1984 beogen de autonomie van de gemeenten weer te versterken. Men kan de inkomsten van de gemeenten in vier groepen verdelen: a) de uitkering uit het gemeentefonds, b) specifieke- of doeluitkeringen, c) gemeentelijke belastingen en retributies en d) tarieven, renten en winsten uit bedrijven. Omstreeks 1990 omvatten de uitkering uit het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen

²⁰ Bac, 1990, 2.

²¹ VNG, 1983.

ca 90% van de gemeentelijke inkomsten.²² Na de meest recente wijzigingen in de Financiële Verhoudingswet is het belang van de eigen belastinginkomsten, met name die uit hoofde van de Onroerend Zaak Belasting, toegenomen. De uitkering van het gemeentefonds is zelfs via de waarde-stijging van het onroerend goed gekoppeld aan de O.Z.B. Na 1979 toen het rijk met drastische bezuinigingen probeerde het financieringstekort van de overheid terug te dringen, werd ook de voeding van het gemeentefonds en daarmee de uitkering aan de gemeenten aanmerkelijk verminderd. De voeding van het gemeentefonds werd daardoor steeds meer een gewoon onderdeel van de rijksbegroting. Via bestuursakkoorden vanaf 1986 met de opeenvolgende kabinetten is getracht die koppeling weer losser te maken.

6.8 De positie van de spelers

De secretaris

Doordat de verhoudingen in de top van de gemeentelijke organisatie slechts beperkt gedefinieerd zijn in de wet, moeten deze door de afzonderlijke gemeentebesturen zelf worden geregeld. In het krachtenspel, dat ontstaat tussen de vier "partijen" (college, secretaris, secretarie en directeuren) die in dit verband kunnen worden onderscheiden spelen de "toevallig" aanwezige spelers met hun persoonlijkheid een belangrijke rol. De organisatorische verhoudingen en de mogelijkheden die te wijzigen worden daardoor in sterke mate bepaald. De Gemeentewet is weinig expliciet over de ambtelijke organisatie. Slechts de gemeentesecretaris wordt als zodanig genoemd met zijn taak. *De secretaris staat de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester alsmede de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde* (art. 103 GWN).

In het algemeen gaat men er vanuit, dat de secretaris hoofd is van de secretarie, die inmiddels in veel plaatsen de naam bestuursdienst heeft gekregen of verder opgesplitst is in een bestuursdienst en een concerndienst. De rol van de secretaris ten opzichte van de ambtelijke organisatie en met name van de secretarie was in het midden van de jaren zestig niet meer vanzelfsprekend. In het uit 1967 daterende ontwerp voor de gemeentewet "De gemeentewet herzien" werd nadrukkelijk geregeld, dat de secretaris hoofd is van de secretarie. Dit ontwerp is overigens nooit wet geworden. In beschouwingen over de gemeentelijke organisatie wordt de secretaris en zijn rol daarin zeer belangrijk geacht. *Zich bezig houden met de ge-*

²² Bac, 1990, 31.

meentesecretaris betekent onafwendbaar zich bezig houden met de gemeentelijke bestuursorganisatie en omgekeerd, schreef Van den Dam in januari 1970 in het Tijdschrift voor Overheidsadministratie (TvO). Dit artikel geeft ondanks deze als een credo klinkende openingszin geen beschouwing over de gemeentelijke bestuursorganisatie, maar signaleert veeleer de onzekerheden die aan de functie van de gemeentesecretaris op dat moment kleven. Van den Dam, gemeentesecretaris van Breda, hoopte uiteindelijk dat voor de secretaris (en dan met name voor de secretaris in de middelgrote gemeenten) de rol zal zijn weggelegd van *permanente objectivator* en *innovator* (Van den Dam 1970). Visser (1970) zag voor de secretaris nog als functies: algemeen adviseur voor het bestuur, opstellen van de agenda's voor college en raad, juridische aangelegenheden en interne zaken, representatieve taken; daarnaast kon hij afhankelijk van de persoon ook belast worden met de efficiency en de planning. In een reactie op dit beeld verzuchtte Lemstra, dat hij hoopte dat de secretaris in de grote gemeenten - voor wie hij toch een coördinerende rol als spil tussen college en gezamenlijke chefs van staven zag - niet wordt *gedegradeerd tot een rudiment van een groots verleden* (Lemstra 1970). De ontwikkeling is een andere kant opgegaan. Omstreeks 1980 heeft een reeks van organisatieveranderingen in middelgrote gemeenten de positie van de secretaris aanmerkelijk versterkt. Uit een vergelijkend onderzoek (Schoenmakers 1988) komt naar voren dat de gemeentesecretaris in veel gevallen wordt getekend in de positie van president-directeur (voorzitter van een algemeen management team) van een in divisies opgedeelde en bedrijfsmatig gestuurde organisatie.

De diensthoofden

De raad kan [...] voor afzonderlijke taken en activiteiten van de gemeente een bedrijf of een andere tak van dienst instellen (art. 196 GWN). Deze bepaling in de Gemeentewet - opgenomen in het hoofdstuk over de begroting en de rekening - geeft in de eerste plaats regeling van de inrichting van de financiële administratie van de gemeente. Zij is echter een belangrijk instrument geworden voor de specialisatie en taakverdeling in de ambtelijke organisatie. De op grond van dit artikel ingestelde diensten worden geleid door directeuren. De verhouding tussen de directeuren aan de ene kant en de secretaris (met de secretarie) aan de andere kant is niet in de wet geregeld. De directeuren zijn in beginsel rechtstreeks verantwoording schuldig aan het college. Een centraal probleem in de verhouding tussen college en diensten is het besturen en beheersen van de activiteiten van de diensten. Het werk van de diensten heeft een sterk technisch of specialistisch karakter. De mogelijkheid om noodzaak en omvang van

de activiteiten bestuurlijk te beoordelen is beperkt. In veel gemeenten groeiden vooral de technische diensten uit tot een soort staat in de staat, waarvoor het college hoofdzakelijk van belang was om de middelen te fourneren waarmee de diensten hun werk konden doen. De in de meeste gemeenten optredende begeleidende secretarieafdelingen werden door de directeuren vaak gezien als tegenstrevers. Soms werden die afdelingen ook contra-afdelingen genoemd. Maar ook hier is in de loop van de jaren veel veranderd. Door de veranderde positie van de secretarie en door de gewijzigde opvattingen over de verhouding tussen overheid en burger werden ook de diensten geleidelijk opengebrouwen.

Deel 3 De geschiedenis

7 Inleiding

In het vorige deel werd het instrumentarium beschreven waarmee de werkelijkheid kan worden onderzocht om te bezien welke organisatie-theorieën in de praktijk worden toegepast. In dit deel is de werkelijkheid zelf aan het woord en wordt gepoogd de geschiedenis te vertellen van een viertal pogingen tot organisatieverandering in de gemeente Breda. Dat is in de eerste plaats het verhaal van de veranderaars, zij die het initiatief namen tot de veranderingen. Hun ideeën en de manier waarop zij die trachtten te realiseren. Daarnaast ook het verhaal van hen die in positieve of negatieve zin belang hadden bij de veranderingen, omdat hun positie in het geding was. In dit verhaal ligt de nadruk op het met de veranderingen beoogde doel, en de factoren die het bereikte resultaat bepaalden. De organisatie wordt hierbij niet - zoals in het vorige deel - gezien als een doelgericht samenwerkingsverband van mensen. Hier is de organisatie een politiek systeem, waarin niet alleen de economische doelmatigheid rationeel is, maar waarin de betrokken partijen soms een eigen politieke rationaliteit hanteren. Belangen en conflicten blijken de organisatorische veranderingen sterk te beïnvloeden.

Het is een hoofdstuk uit de geschiedenis van een lokale overheid. Maar het gedrag van de lokale overheid is via wet- en regelgeving enerzijds en financiële koorden anderzijds sterk gebonden aan het gedrag van hogere overheden. Tegelijkertijd lopen de opvattingen over de rol en de taak van de lokale overheid min of meer gelijk op met de veranderingen in de maatschappij. Het gedrag van de lokale overheid wordt bovendien sterk beïnvloed door de specifiek lokale situatie. De ligging van de gemeente, de veelal historisch gegroeide structuur van de werkgelegenheid, de mate van verstedelijking geven de lokale politiek haar eigen prioriteiten en aandachtsvelden. De omgeving - de dynamiek van de maatschappelijke verandering met haar gevolgen voor de opvatting over de rol en taak van de overheid - en de specifiek lokale situatie van de gemeente geven de context waarbinnen organisatieverandering zich moet afspelen.

Organisatieverandering wordt in het algemeen niet gezien als doel in zichzelf. Ze wordt gebruikt om de organisatie beter toe te rusten voor haar taak. Om die taak gaat het in feite. Dat wil zeggen organisatieverandering vindt steeds plaats in een organisatie, waarin ook andere processen aan de

orde zijn, processen die voor de leden van de organisatie vaak veel belangrijker zijn dan de organisatieverandering. Die processen horen ook bij het verhaal. Daarbij kan men - in het geval van een gemeentelijke organisatie - denken aan de politieke ontwikkelingen, die leiden tot wisseling van bestuurders, of aan bestuurlijke processen zoals gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking, die de organisatorische relaties van de gemeente naar buiten beïnvloeden. Maar daarnaast ook aan de belangrijke processen op het terrein van het gemeentelijk beleid. Of aan de ontwikkelingen op sociaal-economisch terrein die rechtstreeks doorwerken op de taak en taakopvatting van de gemeente.

De context - met name de omgeving van de organisatie - speelt ook een rol in de organisatietheorie. Dit kan zijn doordat de dynamiek van de omgeving van betekenis wordt geacht voor de organisatiestructuur (contingency-theorie), dan wel doordat de organisatie als open systeem interacties aangaat met zijn omgeving of doordat de organisatie gezien wordt als onderdeel van een netwerk van organisaties. Bij nader inzien lijkt de sociaal-economische ontwikkeling bovendien van rechtstreekse invloed op de organisatietheorie zelf. Het algemeen verzet tegen de gevestigde orde in het midden van de jaren zestig lijkt zich immers rechtstreeks te vertalen in de nieuwe opvattingen over hiërarchie. Projectmanagement en de rol van de specialist in de organisatie konden via een handige verbijzondering van de leidinggevende functie nog grotendeels ingepast worden in de eenheid van leiding. In het in Nederland veel gebruikte model van organisatie-ontwikkeling (gebaseerd op de trits denken-voelen-willen) echter werden leider en geleide principieel gelijkwaardig. Met de nieuwe theorieën werden de bestaande opvattingen over hiërarchie doorkruist. In die periode was er ook blijkbaar geen behoefte meer aan het begrip organisatie-cultuur. Het omslaan van de conjunctuur na 1972 en de structurele stijging van de werkloosheid nadien leidden tot grote spanningen tussen de democratische instituties, die vanaf het midden van de jaren zestig werden gevormd, en de leiding van de organisaties. In de strijd die daardoor ontstond verdween de organisatie-ontwikkelingsgedachte uit zicht en konden de opvattingen over conflictmanagement opgeld doen. En in de jaren tachtig toen managementopleidingen noch structuurveranderingen hielpen de winstgevendheid van het bedrijfsleven te herstellen of de werkloosheid terug te dringen, werd de Japanse uitdaging mede aanleiding de organisatiecultuur opnieuw te ontdekken. Nu niet als aspect van de weerstand tegen verandering, maar als mogelijk aangrijpingspunt voor het verhogen van de productiviteit van de organisatie. De interactie tussen maatschappij en organisatiekunde voor de periode tussen 1945 en 1960 werd nader onderzocht door

Gosselink.²³ Zo kan men dat, wat zich soms aandient als modeverschijnsel in de organisatietheorie,²⁴ redelijk begrijpen vanuit het bredere perspectief van de economische en sociale ontwikkeling in de maatschappij. In deze studie wordt de context selectief behandeld. De selectiviteit heeft betrekking zowel op de keuze van wat als relevante ontwikkeling kon worden aangemerkt als wat de mate van detail betreft. Voor zover het de processen betreft die rechtstreeks te maken hebben met het gemeentelijk takenpakket heb ik gekozen voor die processen die naar mijn schatting gedurende kortere of langere tijd dominant in de bestuurlijke belangstelling stonden.

Een vraag die zich aandient bij het schrijven van deze geschiedenis was die naar het effect van het feit dat ik zelf deelnemer was in de onderzochte gebeurtenissen en daarnaast ook partij. Dat heeft ongetwijfeld mijn beeld beïnvloed. Men zou hier kunnen spreken van een perspectivische vertekening van de werkelijkheid. Mijn beeld van de gebeurtenissen en het belang, dat ik er aan hechtte werd mede bepaald door mijn eigen plaats en rol in de organisatie. De keuze van het onderwerp van deze studie werd ook daardoor ingegeven. Voor zover dit al een probleem zou kunnen vormen worden de mogelijke vertekeningen m.i. voldoende ondervangen door de in deze studie gevolgde werkwijze. De geschetste geschiedenis is volledig gebaseerd op de geraadpleegde documenten. Een verdere nuancering van mijn eigen perspectief is bereikt door de gesprekken die ik heb gehad met mensen die vanuit een andere rol dezelfde processen geheel of gedeeltelijk hebben meegemaakt.²⁵ Desondanks kan ik aan mijn eigen rol niet voorbijgaan. Tussen 1970 en 1978 was ik - als staffunctionaris van de gemeentesecretaris - zowel secretaris als rapporteur van de stuurgroep doelstellingen en de stuurgroep organisatie-ontwikkeling, rapporteur van de werkgroep beleidsadvisering en (mede-)coördinator van de beoogde veranderingen. Daarna werd ik, inmiddels medewerker van het projectenbureau, betrokken bij het signaleren van het onbehagen op de secretarie en de begeleiding van het daarop volgende onderzoek door het Agogisch Instituut. Vanaf 1982 was ik adviseur van de coördinatiegroep reorganisatie en de projectgroep secretarie. Als medewerker van de afdeling Centrale Planning en later Beleidsplanning was ik in sturende zin betrokken bij

²³ Gosselink 1988.

²⁴ Hulshof 1984.

²⁵ Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt, die ter verificatie aan mijn gesprekspartners werden voorgelegd. De lijst van geverifieerde verslagen is opgenomen onder bronnen in de literatuurlijst. De in de tekst van dit deel opgenomen verwijzingen naar personen berusten op deze gespreksverslagen.

vrijwel alle discussies rond de vormgeving van de concernfuncties. Als gevolg van mijn voortdurende betrokkenheid bij de processen van organisatieverandering kwam ik verschillende malen in een controversiële positie terecht (zie bijv. hoofdstuk 10). Dit heeft mogelijk zelfs mijn effectiviteit in latere jaren negatief beïnvloed.²⁶ Tegelijkertijd zat ik echter steeds in een positie van waaruit ik een goed overzicht had over de beschreven ontwikkelingen en waarin ik steeds genoodzaakt was ze te objectiveren.

Bij de geschiedschrijving die hier aan de orde is gaat het om contemporaine geschiedenis. Ook daardoor kan een onevenredig gewicht worden gehecht aan bepaalde gebeurtenissen. O.m. met het oog daarop is mijn oordeel over mensen en gebeurtenissen voorzichtig. De waardering voor zaken kan snel omslaan zoals moge blijken uit het voorbeeld dat in een van de interviews naar voren kwam.²⁷ In de tweede helft van de jaren zeventig werden directe fietsverbindingen tussen de Haagse Beemden en het centrum van Breda aangelegd. Op dat moment als een moderne voorziening om het langzaam verkeer te bevorderen. In de jaren tachtig - nauwelijks tien jaar later - werden dezelfde fietspaden gezien als een van de voorbeelden van slechte sociale veiligheid.

Het verhaal over Breda is verdeeld in vier hoofdstukken. Daarmee heb ik impliciet een periodisering aangegeven die samenvalt met de wisselingen in het gemeentebestuur als gevolg van de periodieke gemeenteraadsverkiezingen. Dat samenvallen heeft meer dan toevallige betekenis. Men kan 1970 in Breda zien als het jaar waarin de rebellerende geest van de jaren zestig politiek gestalte kreeg. Het effect van die geest op het organisatorisch functioneren van de gemeente is vermoedelijk sterker geweest dan de gerichte poging de organisatiestructuur te veranderen. 1982 kan gezien worden als het jaar waarin in Breda de politieke partijen hun grootste macht presenteerden en zelf de uitgangspunten formuleerden voor de gewenste organisatieverandering. Daarentegen blijkt in 1990 de macht van de politieke partijen grotendeels verschrompeld te zijn.

Tegelijkertijd moeten bij de periodisering enkele kanttekeningen worden geplaatst. De ontwikkelingen in Breda die aanleiding geven tot de indeling in periodes hebben hun pendant in of vormen een afspiegeling van ontwikkelingen elders. Alleen vallen de periodes waarin de ontwikkelingen elders plaatsvinden niet steeds samen met die in Breda. Deze ongelijkheid naar tijd en plaats valt op wanneer men tracht een beeld te schetsen van de

²⁶ Van der Veeken interview.

²⁷ Interview Van Dun.

context waarbinnen de veranderingen in Breda plaatsvonden. Met het oog daarop is een globale schets gegeven van de algemene ontwikkeling van Nederland in een afzonderlijk hoofdstuk voorafgaand aan de Bredase geschiedenis. In dit boek wordt bovendien voor verschillende onderdelen een verschillende tijdshorizon gehanteerd. Het hoofdstuk over de Bredase geschiedenis pakt de historie op omstreeks 1960, terwijl de geschiedenis van Nederland zijn verhaal begint na afloop van de 2e wereldoorlog. Voor deze werkwijze is gekozen, enerzijds in verband met de hiervoor aangegeven ongelijkheid in periodes die ontstaat naar gelang het gekozen perspectief, anderzijds om te komen tot een enigszins logische afronding in de hoofdstukken. In deel 4 - de analyse - zijn de onderzochte perioden nog korter en beslaan alleen de periode waarin de gestuurde verandering als zodanig herkenbaar was. Bij de analyse van de laatste reorganisatiepoging moest de onderzochte periode worden beperkt door de noodzaak deze studie te beëindigen. Ook nu waren de pogingen tot verandering nog allerm minst afgelopen.

8 De omgeving

8.1 Nederland omstreeks 1945

De eerste verkiezingen voor de Tweede Kamer na de bevrijding betekenden voor hen die aan het eind van de oorlog hoopten op politieke en maatschappelijke vernieuwing een grote teleurstelling. De als doorbraak-partij bedoelde PvdA behaalde slechts iets meer dan 28% van de stemmen. Daartegenover kregen de confessionele partijen - net als voor de oorlog - de absolute meerderheid. Blijkbaar koos het Nederlandse volk voor herstel van de vooroorlogse verhoudingen. Een aantal factoren lijkt hieraan te hebben bijgedragen.

In de eerste plaats was al voor het einde van de oorlog duidelijk, dat er onder de vernieuwers geen overeenstemming bestond over de koers die moest worden gevolgd.²⁸ De scheidslijn lag vooral tussen de voorstanders van een "sterkere binding op Christelijke grondslag" aan de ene kant en de in de PvdA opgenomen vernieuwers (in hoofdzaak afkomstig uit de SDAP, de Vrijzinnig Democratische Bond en de Christelijk-Democratische Unie) aan de andere kant. Het was in dit verband van betekenis, dat Noord-Brabant en Limburg ruim een half jaar eerder waren bevrijd dan de rest van Nederland die nog een hongerwinter te gaan had. In die periode kregen de katholieke kaders de gelegenheid hun vooroorlogse posities te herstellen. Zij werden hierin gesteund door het militair gezag, omdat de bestaande chaos de regering noodzaakte van deze vertrouwde kaders gebruik te maken.²⁹ Reeds in december 1944 werd door de bisschoppen van Den Bosch en Breda een gezamenlijke verklaring gegeven waarbij het de individuele katholieken vooralsnog werd verboden lid te worden van *algemeene Nederlandsche organisaties op sociaal en cultureel gebied*.³⁰

Van belang is in de tweede plaats dat Nederland relatief zwaar geleden had onder de oorlog. Ook als men in aanmerking neemt dat de aanvankelijke schattingen van de oorlogsschade later naar beneden moesten worden bijgesteld³¹, was de schade aan het productieve vermogen met ca 29% zeer hoog. Er was een groot tekort aan grondstoffen, woningen, kleding, voedsel en aan deviezen. De binnenlandse geldvoorraad was vervijfvoudigd³² en dreigde een sterke inflatie te laten ontstaan. De eerste zorg van

²⁸ Woltjer, 1992, 144.

²⁹ Van Kempen, 1997.

³⁰ Nissen, 1997, 271.

³¹ Van Zanden en Griffiths, 1989, 185 e.v.

³² Van Zanden en Griffiths, 1989, 189.

de overheid was dan ook het herstel van de economie. Om inflatie zoveel mogelijk te voorkomen werd de geldvoorraad drastisch ingekrompen. Daarnaast moest de productie weer op gang worden gebracht en de export vergroot. Dat dit een politiek van lage lonen en lage kosten met zich meebracht werd geaccepteerd, niet alleen door de politieke partijen, maar ook door de werkgevers- en werknemersorganisaties. In de bedrijven stond productieverhoging en efficiencyverbetering centraal. Van de arbeiders werd soberheid en spaarzaamheid gevraagd. De overlegeconomie waarvoor de basis al was gelegd in de vooroorlogse jaren werd nu geïnstitutionaliseerd in Sociaal-Economische Raad en Stichting van de Arbeid. De Eenheids Vak Centrale die een andere koers volgde werd bij de overleg rondes volledig buiten de discussies gehouden als "niet-bonafide". De oorlogsschade in Noord-Brabant was relatief minder groot dan in de rest van Nederland, dat met name in het laatste oorlogsjaar min of meer stelselmatig werd leeggeroofd door de bezetters.³³

In de derde plaats werd de oorlog en zijn nasleep door de leidende elite beschouwd als een periode van verloedering en zedenverwilderung met name waar het ging om gezag, geloof en seks. Ook in dit opzicht bestond een opmerkelijke eensgezindheid bij de verschillende leidende groepen. Vanuit de vier zuilen³⁴ werd daarom een nieuw zedelijkheidsoffensief gestart, waarin het gezin uitgangspunt vormde. Dit offensief was (gemeten aan zijn doelstelling) zeer succesvol. In het midden van de jaren vijftig viel Nederland tussen de westerse landen eens te meer op door zijn hoge geboortecijfer, het lage aantal echtscheidingen, buitenechtelijk geboren kinderen en stakingsdagen. De bereidheid van de Nederlandse bevolking zich in dit patroon te voegen was groot. Righart, die de ontwikkelingen van de jaren zestig concentreert rond een dubbel generatieconflict tussen een vooroorlogse en een naoorlogse generatie Nederlanders, zegt van de vooroorlogse generatie, dat ze pragmatisch en materialistisch was ingesteld. Uit deze vooroorlogse generatie (mensen geboren tussen 1910 en 1930) werden voor een belangrijk deel het kader en de arbeiders gerecruiteerd die na 1945 de productie weer op gang moesten brengen. Veel mensen uit deze vooroorlogse generatie vonden een vaste baan met lage lonen

³³ Van Zanden en Griffiths, 1989, 182.

³⁴ Het proces van verzuiling in Nederland vond in grote lijnen plaats tussen 1870 en 1920. In die periode begonnen bevolkingsgroepen zich op religieuze en/of ideologische grondslag te organiseren. Zo ontstonden een katholieke, een protestants-christelijke, een socialistische en een liberale zuil. De bestuurlijke elite in Nederland was tot ver na de Tweede Wereldoorlog samengesteld uit de top van deze vier zuilen.

belangrijker dan hogere lonen met minder zekerheid.³⁵ Zij kenden allen uit eigen ervaring of van zeer nabij de uitzichtloze werkloosheid van de crisisjaren. Bovendien was in 1945 de werkloosheid nog steeds erg hoog. Knoop zegt, dat het Nederlandse volk superserviel is.³⁶ Zahn legt een verband tussen de verzuilingstendens in Nederland en de ontstaansgeschiedenis van Nederland.³⁷ Hij wijst erop, dat vanaf zijn ontstaan de Nederlandse Republiek als zelfstandige staat alleen kon overleven door de strijd over levensbeschouwing en geloofsovertuigingen opzij te zetten ter wille van de strijd tegen een gemeenschappelijke tegenstander. Men kan de ontworichte maatschappij na de oorlog in deze context zien als een gemeenschappelijke tegenstander. Dat werd ook als zodanig ervaren. Hieraan werd de strijd om de ideologische vernieuwing van maatschappij en politiek ondergeschikt gemaakt. In dat opzicht is er ook in de roerige jaren zestig en zeventig wellicht minder veranderd dan wel wordt aangenomen. Het "poldermodel" waarmee Nederland in de jaren 90 de economische ontwikkeling aanpakt, ademt opnieuw de geest van overleg en consensus, waarmee de belangrijkste nationale problemen kunnen worden aangepakt.

8.2 De ontwikkelingen na 1945

Het hoge geboortecijfer in combinatie met een zeer laag sterftecijfer zorgde voor een snelle toename van de bevolking. Het geboortecijfer daalde na de geboortenexplosie van 1946 en 1947 wel geleidelijk, maar bleef tot het midden van de jaren zestig relatief hoog. Pas na 1965 kwamen de geboorten op een niveau, dat vergelijkbaar was met dat van de ons omringende landen. De snelle groei van de bevolking had verschillende effecten. Hij stimuleerde de binnenlandse vraag naar goederen, drukte het toch al niet hoge inkomen per hoofd van de bevolking en accentueerde het tekort aan o.m. woningen. De woningnood groeide uit tot volksvijand nummer 1. Daar staat tegenover dat Nederland tot in de jaren 70 beschikte over een relatief jonge beroepsbevolking. In Noord-Brabant lag het geboortecijfer traditioneel hoger dan elders in Nederland - zo hoog, dat er na de oorlog ook geen sprake was van een baby-boom.³⁸ Hier voltrok zich na het midden van de jaren zestig een inhaalbeweging. Maar pas omstreeks 1980

³⁵ Righart, 1995, 75.

³⁶ Ischa Meijers Weekboek, Haagse Post, 14 juli 1979. Aangehaald bij Vuijsje, 1997, 110.

³⁷ Zahn, 1991, 37 e.v.

³⁸ Vuijsje, 1997, 123.

kwam het geboortecijfer in Noord-Brabant op het gemiddelde Nederlandse niveau.

Economisch

Hoewel de groei van de productie al onmiddellijk vanaf 1945 zeer gunstig was (met in 1946 en 1947 reeds een verdubbeling ten opzichte van het laatste kwart van 1945³⁹) leverde deze groei aanvankelijk grote problemen voor de betalingsbalans. De noodzakelijke invoer van grondstoffen en energie en de invoer van consumptiegoederen ten behoeve van de snel groeiende binnenlandse markt kon in deze periode op geen enkele manier worden goedge maakt door de export. Eind 1947 waren de kredietmogelijkheden voor Nederland in het buitenland nagenoeg uitgeput. De Marshall hulp voorkwam dat de invoer geheel aan banden moest worden gelegd. Vanaf 1951 - toen de productie voor het eerst boven die van 1938 uitkwam - tot 1973 zou de economie onafgebroken groeien. De werkloosheid kwam in die periode (met uitzondering van 1958) nooit boven de 2% - een percentage van 2 à 3 % werd beschouwd als onvermijdelijke frictiewerkloosheid - en zakte gedurende het grootste deel van de jaren zestig zelfs tot onder 1 %.⁴⁰ De arbeidsmarkt was gedurende die periode praktisch constant overspannen. In structurele zin voltrok zich inmiddels een geweldige verandering. Een belangrijk kenmerk van de Nederlandse economie was zijn veelzijdigheid. Deze werd mede mogelijk gemaakt door de relatief grote loonverschillen tussen de verschillende regio's.⁴¹ In de perifere regio's (Twente en Noord-Brabant) concentreerde zich de arbeidsintensieve nijverheid. Door het centrale loonbeleid van na de Tweede Wereldoorlog en de invoering van werkclassificatie en functiewaardering verdwenen de loonverschillen in de jaren vijftig snel, wat ten koste ging van de concurrentiepositie van juist de arbeidsintensieve bedrijfstakken. Het aandeel van landbouw en visserij in de beroepsbevolking zakte tussen 1947 en 1971 van bijna 20 % naar 7,2%, daartegenover namen de dienstverlening en de bouwnijverheid zeer sterk in omvang toe. Het aandeel van de industrie kwam na een stijging tot ca 1960 weer terug op het aandeel van 30 % dat zij ook in 1947 had.⁴² De snelle verbetering van de economische positie van Nederland, maakte op den duur het handhaven van de geleide loonpolitiek onmogelijk. Vanaf 1954 werd bij de loonvorming - tot dat moment gebaseerd op de kosten van levensonderhoud - re-

³⁹ Van Zanden en Griffiths, 1989, 189.

⁴⁰ 90 jaren statistiek in tijdreeksen, CBS 1989, 79.

⁴¹ Van Zanden en Griffiths, 1989, 5 e.v.

⁴² 90 jaren statistiek in tijdreeksen, CBS 1989, 76.

kening gehouden met de gemiddelde productiviteitsstijging in Nederland. Vanaf 1959 werd rekening gehouden met de productiviteitsstijging per bedrijfstak, waardoor een sterkere differentiatie in de lonen mogelijk werd. In 1960 en 1961 werd de 5-daagse werkweek ingevoerd, waardoor de loonkosten sterk stegen en in 1964 volgde een loonexplosie. Hoewel de inflatie toenam bleef de arbeidsmarkt overspannen. Na het kabinet De Quay dat nog probeerde een sober beleid te voeren, liet het kabinet Marijnen de teugels vieren. Vooral voor volkshuisvesting en sociale zekerheid werden sterke impulsen gegeven.

Ondanks de dalende rendementen bleven de investeringen gedurende de jaren zestig hoog. In tegenstelling tot de jaren vijftig vond nu de financiering van die investeringen voor een belangrijk deel met vreemd kapitaal plaats. Eveneens in tegenstelling tot de jaren vijftig waren de investeringen in de jaren zestig in toenemende mate gericht op de invoering van arbeidsbesparende technieken. Pas in 1970 namen voor het eerst de investeringen af. De financiële structuur van het bedrijfsleven was sterk verslechterd.⁴³ Tegelijkertijd namen de overheidsuitgaven sterk toe. Vanaf 1972 steeg ook de werkloosheid tot boven de 2 %. Dit viel ongeveer samen met de internationale ontwikkelingen (waaronder de oorlog in Vietnam) die leidden tot knelpunten in de grondstoffenvoorziening. In 1973 volgde daarop de eerste oliecrisis door de prijsverhoging op olie van de OPEC. De regering Den Uyl die in 1973 aan het bewind kwam presenteerde voor 1974 en 1975 een begroting die sterk expansief was, maar vooral de consumptie bevorderde.⁴⁴ Deze aanpak paste in de keynesiaanse opvatting, dat de groeiende werkloosheid in combinatie met het bestaande betalingsbalansoverschot wees op een te kleine vraag. Het betalingsbalansoverschot was echter hoofdzakelijk veroorzaakt door de hoge aardgasbaten. Hoewel de bestedingen mede als gevolg van het kabinetsbeleid op peil bleven, bleef de werkloosheid stijgen. Het vangnet van sociale voorzieningen en de na 1975 oplevende internationale economie verdoezelden vooralsnog de slechte concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Voor het kabinet was het in 1976 al duidelijk dat de koers moest worden verlegd. Voor de achterban was echter het loslaten van de prijscompensatie en van de koppelingen van de uitkeringen aan de loonontwikkeling in deze periode onbespreekbaar. Ook het kabinet Van Agt-Wiegel, dat steunde op een slechts zeer kleine kamermeerderheid slaagde er niet in het uitgezette beleid - gericht op het relatieve gelijk blijven van de overheidsuitgaven - te realiseren. Wel werden nu aanzienlijke bezuinigingen op de ambtenarensa-

⁴³ Van Zanden en Griffiths, 1989, 210.

⁴⁴ Van Zanden en Griffiths, 1989, 258.

larissen doorgevoerd. In die periode viel de tweede oliecrisis, met grote teruggang in de internationale economie, stijgende rente en blijvende hoge inflatie. In Nederland zakte in 1979 en 1980 de markt van koopwoningen in. Pas aan het eind van 1982 waren de vakbonden bereid de noodzaak van loonmatiging te erkennen. Op dat moment was de werkloosheid al opgelopen tot ca 12 %. ⁴⁵ Het akkoord in de Stichting van de Arbeid dat toen werd gesloten kwam op een gunstig moment voor het pas aangetreden kabinet Lubbers. Het ombuigingsbeleid werd ingezet langs drie sporen (terugdringen van de inflatie, verminderen van het financieringstekort van de overheid en bevorderen van de werkgelegenheid). Dit beleid had mede succes, doordat vanaf 1982 de internationale handel weer aantrok. Desondanks zou de werkloosheid in 1983 en 1984 nog stijgen tot ca. 17 %. Vanaf 1988 was de positie van Nederland weer zover verbeterd, dat het kabinet kon streven naar behoud van koopkracht. Maar de werkloosheid verminderde slechts zeer langzaam. Dit wordt toegeschreven aan een drietal ontwikkelingen: de naoorlogse geboortegolf kwam nu op de arbeidsmarkt, de arbeidsparticipatie van vrouwen bleef toenemen, en de structuur van de werkgelegenheid was inmiddels sterk veranderd door de automatisering en het verplaatsen van arbeidsintensieve bedrijvigheid naar lage lonen landen. De ombuigingen werkten geleidelijk ook door in de sociale voorzieningen, waardoor werknemers geleidelijk minder zeker werden van inkomen ingeval van werkloosheid. Bij de economische recessie van 1992 groeide dan ook de vrees voor werkloosheid. ⁴⁶ Na 1993 herstelde Nederland zich snel. Door de bereidheid van de vakbeweging tot loonmatiging tegenover de bereidheid van de werkgevers tot arbeidsduurverkorting en de sterke groei van de deeltijd arbeid werd de werkloosheid teruggebracht tot een aanvaardbaar niveau. Maar de structuur van de werkgelegenheid was sterk veranderd.

Technisch

De grote schade als gevolg van de oorlog, het snelle herstel van de productie in samenhang met de binnenlandse vraag en de groei van de buitenlandse handel en de snelle groei van de bevolking maakten dat de industrie na de oorlog een geweldige modernisering doormaakte. Nieuwe technieken en nieuwe productiewijzen waarvoor de basis vaak al was gelegd in de jaren twintig, vonden nu uitgebreide toepassing. Al spoedig bleek ook, dat automatisering een belangrijke rol zou gaan spelen in de ontwikkelingen. Bij zijn inaugurele rede in 1949 wees Polak al op de sociale gevolgen van

⁴⁵ 90 jaren statistiek in tijdreeksen, CBS 1989, 79.

⁴⁶ Sociaal Cultureel Rapport 1996.

de automatisering⁴⁷ die zich niet beperkten tot het vervangen van spierkracht door machines maar ook gevolgen hadden voor de besturing, regeling en controle van hele productieprocessen. In 1956 kon al een groot aantal voorbeelden worden gegeven van de besparing aan mankracht die door de automatisering werd bereikt.⁴⁸ Onderdeel van deze nieuwe ontwikkeling was de computer die rond het midden van de jaren vijftig vooral werd gebruikt (in zeer grote organisaties) in de handel en het verzekeringswezen. In Nederland werd in 1958 de Stichting Studiecentrum Administratieve Automatisering opgericht, twee jaar later omgezet in het Genootschap Studiecentrum Administratieve Automatisering.⁴⁹ Dit centrum zou de volgende jaren de belangrijkste instelling zijn voor het geven van cursussen op het gebied van de automatisering. In het midden van de jaren zestig kwam de computer binnen het bereik van de middelgrote organisaties, vooral voor de automatisering van administratieve processen. De snelle ontwikkelingen in de techniek en de daarmee samenhangende veranderingen in producten en productiewijzen hadden tot gevolg dat de vraag vanuit het bedrijfsleven naar hoog geschoold personeel snel toenam. Organisatorisch was dat onder meer te merken aan de snelle toename van het aantal academisch gevormde specialisten. Voor de periode tussen 1947 en 1960 wordt die toename geschat op ca 4,8% per jaar hetgeen ongeveer twee maal zo hoog was als de groei van het aantal managers met academische vorming.⁵⁰ De groei van het aantal specialisten in de organisatie had niet alleen kwantitatieve, maar ook kwalitatieve effecten op de organisatorische verhoudingen. Hoe meer specialisten in de top hoe minder autoritair de ondernemingsleiding optrad.⁵¹ De snelle technische veranderingen vergrootten ook de behoefte aan snelle en meer gedetailleerde informatie over bedrijfsprocessen en die groeiende behoefte ging in de jaren zestig hand in hand met het beschikbaar komen van nieuwe en snellere technieken. Hierdoor ontstonden tevens andere inzichten over de samenhang tussen informatie en management.⁵²

Ook bij de overheid groeide de behoefte aan automatisering van administratieve processen. De hoge kosten van computers en de daarmee gemoeide deskundigheid noopten met name de lagere overheid tot samenwerking. Onder verantwoordelijkheid van de VNG werd de Stichting tot Ontwikke-

⁴⁷ Keesings Historisch Archief, 1950, 8623.

⁴⁸ Keesings Historisch Archief, 1956, 12759.

⁴⁹ Groosman, 1965, 18.

⁵⁰ Jansen, 1969, 198.

⁵¹ Teulings, 1969, 94.

⁵² Meeuwis, 1969, 5.

ling van Automatisering bij Gemeenten (SOAG) opgericht, die belast werd met de ontwikkeling van geautomatiseerde systemen ten behoeve van de gemeenten. De SOAG kwam met een globaal actieprogramma waarin geleidelijk de belangrijkste administratieve systemen zouden worden ondergebracht en gekoppeld. Daarnaast probeerden ook de middelgrote gemeenten tot samenwerking te komen. In Noord-Brabant liepen de gesprekken tussen Eindhoven, Den Bosch, Tilburg en Breda uiterst moeizaam. Uiteindelijk bleek alleen de samenwerking tussen Breda en Tilburg mogelijk. In een gemeenschappelijke regeling werd de vorming overeengekomen van het Computercentrum Breda-Tilburg (CBT). In een tweede gemeenschappelijke regeling gingen vrijwel alle gemeenten in Midden- en West-Brabant (MWB) als gebruikers van de apparatuur samen. Het computercentrum werd gevestigd in Tilburg en het secretariaat van het MWB in Breda. De belangrijkste motivering onder deze samenwerking viel echter ca tien jaar later al weg door de snelle daling van de prijs van computerapparatuur en het beschikbaar komen van kleinere systemen. In 1986 werd het CBT in zijn geheel overgenomen door Tilburg. Omstreeks 1982 kwam de personal computer op de markt, die binnen enkele jaren de schrijfmachine vrijwel geheel van de werkplek verdrong. In de tweede helft van de jaren tachtig werd het gebruik van en het werken met elektronische netwerken in toenemende mate van belang en in de jaren negentig - bij een voortgaande daling van de prijs van de apparatuur - werd steeds meer de nadruk gelegd op nieuwe opslagmedia, multimedia toepassingen en internetverbindingen. Organisaties kregen mede hierdoor een andere relatie met hun buitenwereld.

Sociaal-maatschappelijk

De stijgende welvaart en scholingsgraad van de bevolking in samenhang met het in brede kring beschikbaar komen van de relatief goedkope producten van de technische ontwikkeling (auto's, koelkasten, wasmachines, transistorradio's, televisietoestellen) leidden tot een afnemende bereidheid van de bevolking zich te voegen in de bestaande bestuurlijke kaders. Onder invloed van de toenemende vrije tijd en de beschikbaarheid van nieuwe muziekgenres ontstond een jeugdcultuur die dwars door de zuilen heen liep⁵³ en ook bindingen had met overeenkomstige ontwikkelingen in andere landen. Deze jeugdcultuur kon als katalysator functioneren voor het toenemend protest tegen de gevestigde bestuurlijke elite. Het protest kwam aan de oppervlakte door de Provo-beweging in 1965 en bereikte een eerste

⁵³ Righart, 1995.

climax bij de rellen rond het huwelijk van Beatrix en Claus in 1966. Het bleek het begin van de snelle afbraak van de verzuilde samenleving. Het was bovendien een uiting van het proces van individualisering dat tot in deze tijd doorloopt.⁵⁴ Opvallende verschijnselen waarmee de individualisering gepaard ging zijn de toenemende buitenkerkelijkheid en de afnemende opkomst bij verkiezingen. De verschuiving van normen en waarden wordt getypeerd als een verschuiving van materialisme naar postmaterialisme, waarbij de postmaterialistische cultuur gekarakteriseerd wordt door een grotere nadruk op zelfontplooiing en individuele vrijheid.⁵⁵ De tendens tot individualisering werkt ook door binnen organisaties. Zanders⁵⁶ constateert, dat ook in de periode tussen 1981 en 1990 een waarneembare verschuiving optrad in een richting, waarin een toenemend belang wordt gehecht aan de mogelijkheden tot persoonlijke ontwikkeling in de werksituatie. De jaren zestig werden bovendien gekenmerkt door een optimisme over de maakbaarheid van de samenleving. Dat optimisme ebde na de oliecrisis van 1973 geleidelijk weg.

Bestuurlijk-politiek

De landelijke onvrede met de politiek werd eveneens in 1966 manifest. Bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten en voor de gemeenteraden verloren PvdA en VVD sterk en noteerde de Boerenpartij sterke winst. De confessionele partijen verloren slechts licht. De val van het kabinet Cals in de "nacht van Schmelzer" werkte echter als een katalysator op de politieke verhoudingen. Binnen de PvdA profileerde de progressieve vleugel zich onder de naam Nieuw Links. Aan het eind van het jaar werd de partij Democraten '66 (D66) opgericht die beoogde het bestaande politieke stelsel op te blazen en in de loop van 1967 verzamelden vooral progressieve katholieken zich in de Politieke Partij Radicalen (PPR). Bij de verkiezingen van 1967 verloor de KVP voor het eerst een groot deel van zijn aanhang (8 kamerzetels) en zette ook het verlies van de PvdA zich door. Daar stond de forse winst tegenover van de Boerenpartij en D66. Nieuw Links slaagde er snel in de macht in het partijbestuur van de PvdA over te nemen.

De politiek polariserende lijn die de PvdA in het begin van de jaren zeventig koos, leidde in enkele gemeenten (waaronder Groningen en Rotterdam) tot een links meerderheidscollege. Deze politiek werd ook na 1974 voortgezet en leidde in 1977 tot een grote landelijke verkiezingswinst. Maar de hoop van de progressieven dat het confessionele blok uit elkaar zou vallen

⁵⁴ Ester, e.a., 1994.

⁵⁵ Ester, e.a., 1994, 8.

⁵⁶ Zanders, 1994, 151.

ging niet op. Integendeel. Tijdens het kabinet Den Uyl leidde de in de jaren zestig al gestarte discussie tussen KVP, ARP (beiden in de regering) en CHU (als oppositiepartij) tot de vorming van het CDA, dat in 1974 al bij een aantal gemeenten meedeed aan de verkiezingen. In 1977 slaagde Den Uyl er, ondanks de grote verkiezingswinst, niet in om met het CDA en D66 een kabinet te vormen, dat voor zijn achterban acceptabel was. Na de snelle vorming van het kabinet Van Agt-Wiegel kwam de PvdA in de oppositie. Zij zou er pas weer uit komen in 1990 bij de vorming van het derde kabinet Lubbers.

Met zeer grove lijnen is in het voorgaande de omgeving geschetst waarbinnen de organisatieveranderingen in Breda moeten worden gesitueerd. Het wordt nu tijd om naar Breda zelf te kijken.

9 Afscheid van de regenten (1960 - 1969)

9.1 Breda de stad

Tussen 1870 en 1890 werden de muren en wallen van de oude vestingstad Breda geslecht. Maar ook nadien waren de groeimogelijkheden van de stad nog lange tijd zeer beperkt. De oppervlakte van de gemeente was gedurende de hele 19e en het begin van de 20e eeuw nauwelijks groter dan het gebied dat door de vroegere vestingwerken werd omsloten. Pas in 1927 toen delen van de gemeenten Ginneken en Bavel, Princenhage en Teteringen aan Breda werden toegevoegd kreeg de stad wat lucht.⁵⁷ In 1942 vond opnieuw een flinke uitbreiding plaats. De gemeente Ginneken en Bavel en de gemeente Princenhage werden opgeheven (in plaats daarvan werden Nieuw-Ginneken en Beek gevormd), de kernen Ginneken en Princenhage werden samen met een deel van Teteringen aan Breda toegevoegd. Deze annexaties maakten de snelle groei van de stad nadien mogelijk. De groei versnelde nog na de Tweede Wereldoorlog. Omstreeks kerstmis 1955 werd de 100.000e inwoner geregistreerd. Breda klom tussen 1935 en 1960 op de ranglijst van Nederlandse steden van de 21e naar de 12e plaats en was daarmee een van de snelste groeiers in die periode. Gemeten aan gegevens als huwelijksvruchtbaarheid, politieke en religieuze gezindte had Breda omstreeks 1960 inmiddels stedelijke trekken.⁵⁸ In andere opzichten - maatschappelijke verhoudingen, cultureel en bestuurlijk - was de gemeenschap nog steeds erg gesloten en waren de gevolgen van de groei nog lang niet verwerkt.⁵⁹ De snelle groei van de bevolking ging gepaard met de bouw van nieuwe woonwijken. Aan het eind van de jaren vijftig was de ontwikkeling van de stad in volle gang. Heuvelkwartier, Boeimeer, Brabantpark en Liniekwartier waren voltooid. Aan uitbreidingsplannen voor Blauwe Kei, Ijpelaar en Hoge Vucht werd gewerkt.

De jaren vijftig en het begin van de jaren zestig was de tijd van de grote doorbraken. Om het centrum van Breda beter bereikbaar te maken voor het autoverkeer werd een cityring ontworpen rond het oude stadshart, waarop de nieuwe invalswegen zouden uitkomen. (Deze plannen stamden overigens al van voor de oorlog.) Oost- en westzijde van de ring zouden bovendien met elkaar worden verbonden door een brede weg die moest lopen

⁵⁷ Per 1 januari 1927 had Breda - na Haarlem - met 10799 inwoners per km² de grootste bevolkingsdichtheid van alle steden in Nederland. Bron: Bevolking der gemeenten in Nederland op 1 januari 1927.

⁵⁸ Duijghuizen, 1990, 264.

⁵⁹ Duijghuizen, 1990, 306.

van de Boschstraat via de Catharinastraat, het Valkenberg, Kasteelplein en Cingelstraat naar de Haven. Hiertoe moest een groot aantal panden aan de Catharinastraat worden afgebroken.⁶⁰ Vanaf de haven zou dan het gebied Leuvenaarstraat-Middellaan moeten worden doorbroken voor de aansluiting van de Lunetstraat op de cityring. In verband met deze plannen moest de Haven worden gedempt en zou op die plaats een ondergrondse parkeergarage worden gebouwd. In 1961 werd prof. ir. H. Brouwer uitgenodigd⁶¹ een ontwerp te maken voor een nieuw stadhuis annex nieuwe stadsschouwburg. Als lokatie voor dat nieuwe Civic Centre werd het gebied tussen Boschstraat, Vlaszak en Veemarktstraat gekozen, waar dan eveneens een aantal oude panden zou moeten worden afgebroken. Dit paste bij de overige plannen in dit gebied. Het schetsplan van prof. Brouwer werd in 1963 gepresenteerd, maar de discussie over de invulling van het Civic Centre duurde lang, mede omdat men van mening verschilde over de functies die er in moesten kunnen.⁶² Ondertussen werd in mei de nieuwe parkeergarage in gebruik genomen onder de pas gedempte Haven. Maar tot afbraak van de panden aan de Catharinastraat kwam het niet. Tot twee keer toe werd het Bredase onteigeningsplan, dat nodig was omdat een aantal eigenaren niet wilde verkopen, door het rijk getorpedeerd. Na de invoering van de Monumentenwet van 22 juni 1961 werd het hele stadshart van Breda onder de monumentenwet gebracht.⁶³ De gemeente bleef zitten met een aantal monumentale panden. In het begin van de jaren zestig werd de zuidelijke rondweg aangelegd als verbinding tussen de rijksweg naar Utrecht en die naar Rotterdam en Antwerpen. Langs de spoorlijn naar Rotterdam werd de rioolwaterzuiveringsinstallatie Nieuwveer gebouwd en, om de verbinding tussen het zuidelijk en het noordelijk deel van Breda te verbeteren, kreeg in de loop van de jaren zestig ook het Hoogspoor gestalte.

De Bredase industrie - die voldoende gedifferentieerd en modern was om de crisis van de jaren dertig in redelijke mate door te komen - slaagde er niet in de industrialisatiegolf die in Noord-Brabant na de oorlog plaatsvond te volgen. De ontwikkeling stagneerde zowel in de voedings- en genotmiddelenindustrie, die in 1959 bijna 30% van de werkgelegenheid in de industrie omvatte, als in de textielindustrie. Alleen de metaalindustrie groeide nog. Als oorzaak van de stagnatie wordt wel genoemd de betrek-

⁶⁰ Brekelmans 1977, 5.

⁶¹ GAB 60 - 69, 913-6, brief van 29 mrt 1961.

⁶² GAB 60 - 69, 914-2.

⁶³ De Stem van 22 juni 1966.

kelijk smalle financiële basis van de meeste Bredase familiebedrijven.⁶⁴ Daarnaast wordt ook wel gesteld, dat er bij de Bredase ondernemers maar weinig bereidheid bestond het productieapparaat te vernieuwen.⁶⁵ Het lijkt bovendien niet onaannemelijk dat de Bredase industrie geconfronteerd werd met het verdwijnen van de regionale loonverschillen in Nederland.⁶⁶ Het gemeentebestuur zag in deze ontwikkeling aanleiding om in samenwerking met de Kamer van Koophandel de N.V. Bredase IndustriebevoororderingsMaatschappij (BrIM) op te richten. Deze N.V. zou zich bezig houden met het kopen en verkopen van gronden voor industrievestiging en met het verkopen of verhuren van gebouwen voor bedrijfsvestiging.

9.2 Breda bestuurlijk-politiek

Na de verkiezingen van 1947 had het Bredase college vier wethouders, drie voor de KVP en één voor de PvdA. In die verhouding bleef het college gedurende de jaren vijftig functioneren onder leiding van de burgemeesters mr. dr. Claudius A. Prinsen (tot 1952) en mr. dr. C. N. M. Kortmann. Bij de verkiezingen van 1958 kreeg de KVP 24 raadszetels, de PvdA verloor er één en kwam op 8. De VVD met 3, de Protestants-Christelijke groep met 2 en de Partij van Katholiek Breda met 2 deelden de overige zetels. Hoewel in de landelijke politiek de spanningen tussen KVP en PvdA langzamerhand opliepen (en in december 1958 tot de val van het 4e kabinet Drees leidden), was het verlies van de PvdA in Breda geen reden om de al jaren bestaande samenwerking in het college te beëindigen. In september 1958 werden J. A. Meijs, drs. G. C. Stubenrouch, A. P. Romsom (alle drie KVP) en A. Jongbloed (PvdA) als wethouder herbenoemd. Maar deze samenstelling behield het college slechts korte tijd. Stubenrouch werd in 1959 staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen in het kabinet De Quay. Hij werd als wethouder opgevolgd door mr. K. A. M. Bastiaensen, secretaris van de Kamer van Koophandel. Wethouder Romsom die in de loop van 1959 overleed, werd opgevolgd door W. C. A. M. van Boxtel. Eveneens in 1959 werd burgemeester Kortmann benoemd tot Commissaris van de Koningin in Noord-Brabant. Zijn opvolger, mr. dr. R. M. A. A. Geuljans, werd begin december benoemd. Geuljans kreeg de portefeuille Stadsontwikkeling. En begin 1960 moest bovendien Jongbloed om gezondheidsredenen terugtreden. Hij werd opgevolgd door J. F. V. Vermeulen. Vermeulen had een staffunctie gehad bij de HKI

⁶⁴ Duijghuizen 1990, 284.

⁶⁵ Hermanussen 1987, 218.

⁶⁶ Zie pag 71

in Breda. Hij was voorzitter van de PvdA en lid van Provinciale Staten. Het wethouderschap werd in Breda gewoonlijk slechts in deeltijd beoefend. Dat was ook na de verkiezingen van 1958 nog het geval. Meijs - wethouder van financiën en loco-burgemeester - was tevens bankdirecteur. De ambtenaren die wethouder Bastiaensen nodig hadden, kenden beter het telefoonnummer van de Kamer van Koophandel dan zijn telefoonnummer op het gemeentehuis. Jongbloed was naast wethouder ook directeur van een boordenfabriek.⁶⁷ En wethouder Romsom was tevens lid van Provinciale Staten. Zij bestuurden de stad als regenten, uitgaand van het gezag dat bij hun positie behoorde, maar tegelijkertijd vertrouwend op de voorbereiding van de besluitvorming van college en raad door de ambtenaren van de secretarie. In dat opzicht vertegenwoordigden Van Boxtel en Vermeulen een nieuwe generatie bestuurders. Zij beschouwden het wethouderschap als een volledige dagtaak en drukten al spoedig, door hun kennis van zaken een stempel op de besluitvorming in het college. Vermeulen was niet alleen in het college, maar ook in de eigen partij een autoriteit en had groot gezag. Hij beheerde de portefeuille Openbare Werken.

Van Boxtel, die van Romsom de portefeuilles Sociale Zaken en Personeel overnam, had een meer open en op verandering gerichte instelling. Hij werd als portefeuillehouder geconfronteerd met moderne opvattingen over personeelsbeleid en organisatie. Hij realiseerde zich daarbij al spoedig, dat de in zijn ogen noodzakelijke verandering van de organisatie alleen mogelijk was door nieuwe mensen van buiten. In zijn sector vormde zich in de loop van de jaren zestig een soort denktank die zich bezig hield met nieuwe opvattingen over beleidsvorming. Bij de raadsverkiezingen in 1962 wonnen KVP en PvdA, ze kregen resp. 25 en 9 zetels. De VVD kreeg dit keer een flink verlies te verwerken en zakte van 3 naar 2 zetels. Dit was voor De Stem aanleiding de stad Breda te feliciteren met de uitslag.⁶⁸ Overeenkomstig de verwachtingen van De Stem kostte het niet veel moeite het nieuwe college te vormen. De zittende wethouders werden allen herkozen. Een bijzonderheid was dat het college werd uitgebreid. J. M. van Bijnen (KVP) werd als vijfde wethouder gekozen. Hij kreeg de portefeuille Personeel en Organisatie. Bij de raadsverkiezingen van 1966 vonden in Breda forse verschuivingen plaats. De VVD won sterk en kwam van 2 op 4 zetels, de KVP zakte van 25 naar 22 en de PvdA zelfs van 9 naar 6 zetels. De Protestants Christelijke groepering behield zijn 2 zetels. De Boerenpartij - nieuw in Breda - deed het overeenkomstig de landelijke tendens goed en kreeg zelfs recht op 5 zetels, maar ze kon slechts 4 kandi-

⁶⁷ Interviews Van Boxtel en Van den Dam.

⁶⁸ De Stem van 1 juni 1962.

daten inbrengen. De door de Boerenpartij niet bezette zetel kwam bij de KVP terecht, die daardoor toch met 23 raadsleden was vertegenwoordigd. De fractie van de Boerenpartij viel, door strubbelingen in de landelijke politiek, al bij de eerste vergaderingen van de raad uit elkaar in drie stukken. Bij de vorming van het college werden Van Boxtel, Van Bijnen (beiden KVP) en Vermeulen (PvdA) herkozen. Nieuw in het college waren H. Broeders en mr. R. A. H. M. Gielen (beiden KVP). Met Gielen, directeur van de Kwatta-fabriek, trad de laatste deeltijdwethouder aan.

9.3 De ambtelijke organisatie

De secretaris

In 1960 vierde mr. Ph. I. E. van Woensel het feit, dat hij 25 jaar gemeentesecretaris was van Breda. In die periode had hij zowel de crisis, de oorlog als de wederopbouw meegemaakt. Hij was een man van gezag, die niet alleen binnen de bestuursorganen van de gemeente een belangrijke rol speelde, maar die zich ook sterk naar buiten profileerde. Hij was o.a. directeur van de Bredase IndustriebevorderingsMaatschappij N.V. (BrIM), vice-president van de VVV, oprichter van De Beyerd en voorzitter van het leeszaalwerk. Daarnaast trad hij op als organisator van veel maatschappelijke gebeurtenissen (Breda Oranjestad, Nu 1961, en dergelijke). Het is niet onaannemelijk, dat Van Woensel zelf met enige ironie naar de viering van zijn jubileum keek. In zijn antwoord op de toespraken relativeerde hij de eigen deskundigheid: zijn belangrijkste bijdrage, zei hij, was geweest de keuze van zijn medewerkers. Van Woensel benadrukte de sterke band tussen de secretaris en de secretarie, die *onafscheidelijk met elkaar verbonden [zijn], neen sterker, zij zijn geheel met elkaar verweven*.⁶⁹

De secretarie

Tussen 1930 en 1960 was het aantal gemeenteambtenaren in Breda toegenomen van ongeveer 500 tot ongeveer 1360. De secretarie groeide van 25 ambtenaren in 1930 tot 150 in 1960.⁷⁰ Een belangrijk deel van deze spectaculaire groei vond plaats na de oorlog. In 1947 telde de secretarie (inclusief het kantoor van de gemeenteontvanger) nog slechts 77 medewerkers. Omstreeks 1960 kon de secretarieorganisatie getekend worden als in figuur 9.1. De groei van de organisatie ging gepaard met toenemende huisvestingsproblemen. Al in 1946 had de afdeling Burgerlijke Stand - tijde-

⁶⁹ Raadsnotulen van 3 november 1960.

⁷⁰ Duijghuizen, 1990, 294.

lijk voor een half jaar zei men toen - de ruimten aan de Grote Markt moesten vervuilen voor de barkken achter de Catharinastraat. Het was het begin van de geleidelijke spreiding van de secretarie over een groot aantal panden in de binnenstad.

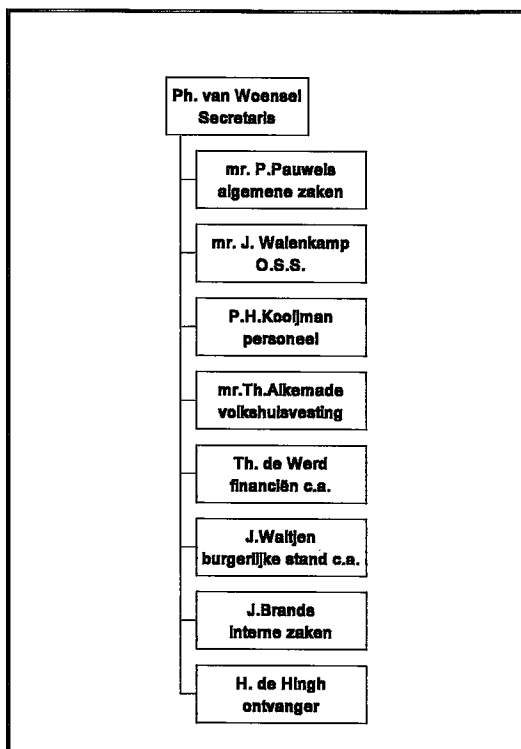


Fig. 9.1 De secretarie omstreeks 1960.

De verhoudingen binnen de secretarie waren strak hiërarchisch. Het contact tussen de wethouders en de medewerkers liep via de afdelingschefs. Van de afdelingschefs hadden vooral Walenkamp, chef van de afdeling Onderwijs, Sport en Subsidiezaken (O.S.S.) De Werd van de afdeling Financiën en Kooijman van de afdeling Personeel een machtspositie. Mr. J. J. G. M. Walenkamp was al in 1946 als hoofd van de afdeling Algemene Zaken⁷¹, tevens loco-secretaris aangehouden. P. H. Kooijman die vóór die tijd medewerker was geweest op de afdeling Financiën en ook de opleiding voor gemeentefinanciën had gevolgd, werd in 1946

chef van de in oktober 1945 opgerichte afdeling Personeel. Th. C. de Werd was in 1948 chef van de afdeling Financiën geworden, hij was 2e loco-secretaris. De machtspositie van de afdelingschefs was voor een deel mogelijk, doordat de wethouders maar een paar uur per dag op kantoor kwamen en de zaken daar praktisch aan hen overlieten. Het contact van de wethouders met de diensten was beperkt. Het gezag van de wethouders

⁷¹ Het gebruik van deze namen voor de afdelingen van de secretarie werd pas in de loop van de jaren 50 gebruik. In 1949 werd gesproken van: het 1e bureau (Algemene zaken), het 2e bureau (Registratuur, c.a.), het 3e bureau (Bevolking en Burgerlijke Stand), het 4e bureau (Militaire Zaken, c.a.), het 5e bureau (Financiën, Onderwijs en Belastingen), het 6e bureau (Personeelszaken). (Verslag van de gemeente Breda, 1949).

straalde daardoor af op de afdelingschefs. De rol van de afdelingschefs in de besluitvorming van de gemeente was dermate dominant, dat zij zich - zich vergelijkend met de slechts voor enkele jaren gekozen wethouders - zagen als het blijvend deel van het bestuur. Maar voor Van Woensel hadden ook de afdelingschefs van de secretarie ontzag. Kooijman zag de rol van Van Woensel als die van de zoveelste wethouder in het college. Een man die zich blijkbaar ook tegenover het college zeer veel kon veroorloven. Bij een bezoek aan Venetië zag Van Woensel bijvoorbeeld een zeer fraaie kristallen kroonluchter die hij voor de gemeente kocht en die nu nog in de hal van het gemeentehuis hangt.⁷² Van Woensel bleef ook in de laatste jaren van zijn ambtelijke carrière baas op de secretarie en greep in als hij daar aanleiding toe zag.⁷³

De diensten

Het grootste deel van de ambtelijke organisatie werkte bij de diensten en bedrijven. Het onderscheid tussen diensten aan de ene kant en bedrijven aan de andere kant is geleidelijk vervaagd. In het begin van de jaren zestig was het echter nog van betekenis. Bij de bedrijven stond tegenover de geleverde diensten steeds een opbrengst afkomstig van derden. In Breda werd dan ook gesproken van het Grondbedrijf, het Vervoerbedrijf, het Energie- en Waterbedrijf. Daartegenover stonden de dienst van Openbare Werken, de dienst van Beplantingen, de Sociale dienst, etc. De verhouding tussen de diensten en bedrijven aan de ene kant en het college en de secretarie aan de andere kant werd sterk bepaald door de rol die de secretarie had in wat werd genoemd de begeleiding van de diensten. In formele zin verliep de communicatie tussen het college en de diensten en bedrijven via de secretarie. Voorstellen van de diensten kwamen binnen bij één van de afdelingen ter secretarie en werden daar - voorzien van een advies - voorgelegd aan het college. Als over de voorstellen van de diensten en bedrijven ook de raad een besluit moest nemen werd het voorstel daartoe op de secretarie opgesteld. Omdat het tarievenbeleid voor de bedrijven als een financieel-economisch probleem werd gezien lag de begeleiding van de bedrijven bij de afdeling Financiën. De begeleiding van de diensten werd gevoerd door wat gezien werd als de functionele afdelingen. Naast deze formele lijn hielden wethouders als Vermeulen en Van Boxtel regelmatig besprekingen met de directeurs uit hun portefeuille, waarbij ook de afde-

⁷² Interview Kooijman. Van Boxtel (interview Van Boxtel) tekende hierbij aan dat Van Woensel het college vanuit Venetië belde met een verzoek hem tot deze aankoop te machtigen.

⁷³ Interview Van Staveren.

lingschef van de begeleidende secretarieafdeling (resp. Alkemade en Wallenkamp) aanwezig was.

De begeleiding door de secretarie betekende voor de directeuren een permanente irritatie. De kritische kanttekeningen en adviezen van de secretarie werden in het algemeen gegeven zonder nader overleg en leidden regelmatig tot conflicten. Veel van de irritatie richtte zich op de afdeling Financiën die, waar het de begeleiding van de diensten en bedrijven betrof, in een dubbelrol opereerde: een inhoudelijke begeleiding van de bedrijven en bovendien een financiële vinger in de pap bij voorstellen afkomstig van alle diensten en bedrijven. In de jaren zestig was de spanning zelfs zodanig gegroeid, dat De Werd geen toegang meer had tot de kantoren van het Energie- en Waterbedrijf.⁷⁴ In feite werd door de diensten de secretarie hoofdzakelijk beschouwd als lastige hindernis bij de voorbereiding van het vele werk. De mensen op het stadhuis waren de "anderen". Reeds voor de oorlog had de spanning tussen "het stadhuis" en de diensten geleid tot de vorming van de (informele) club van directeuren. Het was een reactie op de wijze waarop de directeuren steeds - naar hun indruk - door de leden van het college tegen elkaar uitgespeeld werden. De club van directeuren kwam iedere maand op een dinsdagavond informeel bijeen in De Kroon. Om lid van de club te kunnen worden moest men directeur zijn van een dienst ex artikel 252 Gemeentewet. Die bepaling sloot de gemeentesecretaris uit van het lidmaatschap.⁷⁵ Dit verhinderde overigens niet, dat ir. J. G. Gooden, de directeur van Openbare Werken, een groot gezag had bij het stadsbestuur en het goed kon vinden met Kortmann en Van Woensel. "Wat God niet kan, kan Gooden" werd gezegd.⁷⁶ De sterke positie van Gooden was mede mogelijk door zijn kamerlidmaatschap voor de KVP en daarmee zijn invloed in de plaatselijke politiek. Gooden werd in 1961 opgevolgd door ir. G. M. Elich, wiens vader in de jaren twintig eveneens directeur van Openbare Werken was geweest. Voor het college - "de gaande en de komende man" - hadden de directeuren maar een zeer beperkt respect. Zij hadden voor de uitvoering van hun werkzaamheden middelen nodig die door college en raad beschikbaar moesten worden gesteld. De bestuurders werden gewaardeerd voor zover ze in staat waren de belangen van de dienst in het college te verdedigen en die middelen beschikbaar te krijgen.

⁷⁴ Interview Van Staveren.

⁷⁵ Interview Elich.

⁷⁶ Interview Alkemade.

Aan de andere kant meenden de bestuurders, dat de directeuren veelal maar weinig begrip hadden voor de bestuurlijk kant van de problemen.⁷⁷

De taak van de diensten was sedert de Tweede Wereldoorlog sterk uitgebreid en veel complexer geworden. De economische groei van Nederland eiste nieuwe voorzieningen. Door de discussies over volkshuisvesting, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, rioleringen, volksgezondheid, sociale zaken en welzijn werden zwaardere eisen gesteld aan de planvorming en ontwerpcapaciteit en aan de daarvoor benodigde deskundigheid. Gemeentelijk waren deze ontwikkelingen vanaf ongeveer 1960 met name voelbaar bij de gemeentelijke diensten (openbare werken, de nutsbedrijven, sociale dienst en, wat later, de dienst voor de sport en de lichamelijke opvoeding). Er kwam een nieuwe generatie hoog opgeleide ambtenaren bij de diensten, die in afnemende mate begrip op kon brengen voor de wijze waarop de secretarie een onderscheid meende te moeten maken tussen beleid, dat een taak was voor de secretarie, en uitvoering als taak van de diensten. De directeuren waren van mening, dat de secretarie maar weinig oog had voor de problemen van de diensten. Openbare werken en Energie- en Waterbedrijf hadden hun handen vol aan de snelle ontwikkeling van de stad. De bouw van de woonwijken ten noorden van de spoorlijn, de aanleg van de zuidelijke rondeweg, de bouw van de nieuwe rioolwaterzuiveringsinstallatie, het vond allemaal zijn beslag in de jaren vijftig en zestig. De directeuren zagen het in de eerste plaats als taak van de secretarie om te zorgen, dat de middelen die voor deze ontwikkelingen nodig waren werden verstrekt.⁷⁸ Daarbij ging het niet alleen om kredieten, maar ook om de middelen voor uitbreiding met personeel en om de beloningssystematiek en functiewaardering. Openbare werken, het Energie- en Waterbedrijf en beplantingen hadden een groot aantal handarbeiders in dienst. Voor hun functiewaardering werd in 1958 de genormaliseerde methode van werkclassificatie ingevoerd met het bijbehorende systeem van prestatiebeloning. De handarbeiders verdwenen aan het eind van de jaren zestig groten-deels door automatisering door het in toenemende mate uitbesteden van werk.

De organisatie-adviseur

In oktober 1959 nam de raad een motie aan, waarin het college werd uitgenodigd een voorstel voor te bereiden, zodanig dat de raad zou kunnen beslissen of de gemeente zelf ambtenaren in dienst zou nemen om de effi-

⁷⁷ Interview Broeders.

⁷⁸ Interview Elich.

ciency te bewaken.⁷⁹ Het college nam de motie over met het voorbehoud, dat het zich niet verplicht voelde te zijner tijd - voor veel geld - één of meer functionarissen aan te stellen. Uit de nota die naar aanleiding hiervan door de afdeling Personeel in september 1960 in het college werd gebracht blijkt, dat er op dat moment een relatie bestond met het bureau personeelsbeheer en organisatie van de VNG.⁸⁰ Bovendien komt er uit naar voren, dat er zeker bij de afdeling Personeel op dat moment geen behoefte bestond aan een eigen interne deskundige. Het was naar het oordeel van Kooijman (chef van de afdeling Personeel) voldoende de noodzakelijke capaciteit in te huren bij de VNG. Op dat moment bestond er van de kant van De Werd geen bezwaar tegen, dat de afdeling Personeel de organisatiefunctie als haar verantwoordelijkheid beschouwde.⁸¹ Het standpunt van de afdeling Personeel werd goeddeels door het college overgenomen, zoals blijkt uit de nota die in juli 1962 door de afdeling Personeel in het college werden gebracht.⁸² Aanleiding voor deze nieuwe nota was de personele wijziging bij het bureau personeelsbeheer en organisatie van de VNG. De afdeling Personeel stelde een gesprek van het college met de VNG voor over de wijze waarop de relatie kon worden voortgezet. Op dat moment (de afdeling Personeel verwees naar een afzonderlijke nota van de afdeling Financiën) bleek De Werd een ander standpunt in te nemen over de manier waarop de organisatietaak moest worden vervuld. Naar de opvatting van Financiën moest de organisatietaak gekoppeld worden aan de controletaak van de accountant.⁸³ De Werd verdedigde de wijziging in zijn standpunt met een verwijzing naar de efficiency-studiedagen van 1959. Voor Kooijman getuigde de wijze waarop De Werd met deze materie omging van weinig collegialiteit. Het was één van de redenen voor de kloof die geleidelijk tussen de beide afdelingschefs groeide.⁸⁴ Kooijman, die zelf van mening was, dat de administratie moest worden gezien als de hoeksteen van de organisatie, deed in een nota van medio oktober 1962 alsnog een poging de verantwoordelijkheid voor organisatie-onderzoek en -verandering binnen de afdeling Personeel te brengen. Hij wees erop dat voor het college de aandacht in de eerste plaats zou moeten liggen bij vragen als: Hoe een efficiënte werking van de organisatie zou kunnen worden verkregen, en hoe de samenwerking tussen de diensten zou kunnen worden be-

⁷⁹ Raadsnotulen d.d. 28 okt. 1959.

⁸⁰ GAB 60 - 69, 921-8.

⁸¹ Interview Kooijman.

⁸² GAB 60- 69, 921-8, nota's van Kooijman van juli 1962.

⁸³ GAB 60 - 69, 921-8, nota van De Werd van 31 juli 1962.

⁸⁴ Interview Kooijman.

vorderd. Kooijman pleitte op dat moment niet (evenmin als De Werd) voor een organisatie-adviseur in dienst van de gemeente. Wel stelde hij voor directie-secretarissen bij de twee grote diensten (Openbare Werken en het Energie- en Waterbedrijf) aan te stellen onder wie dan ook de personeels-organisatorische taken van de dienst zouden horen en een medewerker te benoemen bij de afdeling personeel die (in overleg met de directie-secretarissen) het algemeen beleid ten aanzien van organisatorische vraagstukken kon voorbereiden. Uit de stukken blijkt niet, dat Van Woensel zich met deze discussie bemoeide.

Op het moment, dat Kooijman zijn pleidooi hield was de portefeuille personeel in handen van wethouder Van Bijnen. Van Bijnen had driekwart jaar eerder - toen nog als gewoon raadslid - bij de behandeling van de begroting 1962 al gepleit voor een eigen gemeentelijke organisatie-adviseur, die rechtstreeks onder het college zou moeten komen en dus niet onder één van de beide machtige afdelingschefs.⁸⁵ Ook Van Boxtel en Vermeulen⁸⁶ waren van mening dat een organisatie-adviseur onafhankelijk van de verschillende functies moest kunnen adviseren.⁸⁷ Het college besloot dan ook de organisatie-adviseur niet bij Financiën of bij Personeel te plaatsen, maar hem buiten de secretarie een rechtstreekse relatie te geven met het college. Per 1 september 1964 werd drs. M. Hagens benoemd als organisatie-adviseur in algemene dienst. Na zijn benoeming werd ten behoeve van de nieuwe functie een vaste "commissie ter begeleiding van de organisatie-adviseur" ingesteld, opdat moment bestaande uit de wethouders Van Bijnen, Meijs en Vermeulen en van ambtelijke zijde (naast Hagens zelf) Kooijman.⁸⁸

Hagens kreeg al in 1964 te maken met de reorganisatie van de afdeling Financiën en het ontvangerskantoor. Tot dat moment was het kantoor van de ontvanger een afzonderlijke eenheid binnen de secretarieorganisatie. De ontvanger had - net als de gemeentesecretaris - een eigen wettelijke status. Maar in 1964 waren de artikelen over het financieel beheer in de gemeentewet in discussie. Aan Hagens werd de vraag voorgelegd, hoe de nieuwe verhouding tussen de afdeling Financiën en de functie, die tot op dat moment de ontvanger vervulde, zou moeten worden. Hagens ging ter

⁸⁵ Raadsnotulen van 17 januari 1962.

⁸⁶ Vermeulen had in 1959 de motie ingediend die vooraf ging aan de hele discussie. Raadsnotulen van 28 okt. 1959.

⁸⁷ Interview Van Boxtel.

⁸⁸ GAB 60 - 69, 922-1, brief P/14239 d.d. 24 aug 1964.

oriëntatie o.m. naar een bijeenkomst van het contactorgaan van ontvangers van grote en middelgrote gemeenten. In het verslag, dat Hagens van die bijeenkomst opstelde, vallen twee punten op. In de eerste plaats de opvatting, dat de informele aspecten van de organisatie naar hun aard meer thuis horen in de sociologie dan in de organisatieleer. In de tweede plaats de sterke positie die wordt toegekend aan de secretaris met betrekking tot de financiële taak van de gemeente.⁸⁹ Het lijdt geen twijfel, dat de secretaris werd gezien als het hoofd van de secretarie. In zijn rapportage van 9 december 1964 zei Hagens, dat de afdeling Financiën en de ontvanger niet alleen relaties hebben met elkaar, maar ook met andere functies in de gemeente, zodat zijn onderzoek eigenlijk een veel groter terrein zou moeten bestrijken om tot een oordeel te komen. Hij adviseerde daarom een tijdelijke oplossing, waarbij het college kon kiezen tussen twee alternatieven. Hagens signaleerde daarbij, dat in Breda de discussie over de ontvanger en zijn verhouding tot financiën in het emotionele vlak was getrokken. In verschillende andere plaatsen, waar een soortgelijke discussie speelde, waren in verband daarmee gelegenheidsoplossingen gekozen. Uit zijn rapportages komt Hagens naar voren als een uiterst voorzichtig en zorgvuldig adviseur, die geen conclusies trok zonder feitelijk onderzoek. Karakteristiek is de manier waarop hij de organisatie van de gemeente Breda beschreef toen hij één jaar in dienst was. In zijn constatering ging Hagens niet verder dan het weergeven van indrukken, waarvan er niet één is die voldoende specifiek is om in verband te kunnen worden gebracht met een bepaalde dienst of afdeling.⁹⁰ Desondanks sluit hij zijn opsomming af met de waarschuwing dat zijn indrukken niet mogen worden uitgelegd als kritiek op personen. De indrukken van Hagens bevestigen overigens het beeld, dat de ambtelijke organisatie opgebouwd was uit min of meer autonome diensten en afdelingen, waartussen weinig communicatie plaatsvond en waartussen grote animositeit bestond. Het was bovendien een organisatie waarin weinig discipline heerste.⁹¹ De zorgvuldigheid die Hagens betrachtte om misverstanden te voorkomen leidde bij hem tot een ambtelijk taalgebruik en een neiging zich te veel met details bezig te houden.

⁸⁹ GAB 60 - 69, 924-3 Verslag van de bijeenkomst van het contactorgaan d.d. 11 nov. 1964.

⁹⁰ GAB 60 - 69, 921-9. Rapport over werkzaamheden en indrukken van de organisatieadviseur in algemene dienst d.d. 31 aug. 1965.

⁹¹ Ibidem.

9.4 Een nieuwe secretaris

Toen in 1964 het vertrek van Van Woensel zich aankondigde werd mr. P. Pauwels, de chef van de afdeling Algemene Zaken door velen gezien als de beste kandidaat voor de functie van gemeentesecretaris. Van Boxtel hoopte echter een doorbraak in de cultuur van de secretarieorganisatie te bewerkstelligen door de benoeming van iemand van buiten. Het kostte veel moeite en maanden discussie in het college om Van den Dam, op dat moment directeur van de Gemeentelijke Sociale Dienst, zij het als derde, op de voordracht geplaatst te krijgen. Het leidde tot een hectische raadsvergadering⁹², waarin Van den Dam pas bij de derde stemming met 20 stemmen de meerderheid van de raad achter zich kreeg, terwijl Pauwels nog 17 stemmen verwierf. De emoties van de raad zijn overigens niet af te lezen uit de notulen van die bijeenkomst, die niet meer vermelden dan de uitslag van de drie stemmingsen.⁹³ De installatie van Van den Dam vond plaats in de eerste raadsvergadering (op 3 januari) van 1965. Als motto voor zijn secretariaat nam hij: *Als een goed houvast*.⁹⁴

Drs. J. P. A. van den Dam was in 1950 in Tilburg afgestudeerd aan de Katholieke Economische Hogeschool. In 1952 werd hij benoemd tot adjunct-directeur van de dienst Sociale Zaken; hij kreeg daarnaast in 1956 de functie hoofd van het Woningnoodbureau. In 1959 volgde hij de directeur van de Gemeentelijke Sociale Dienst op. Van den Dam had een brede wetenschappelijke belangstelling. Zijn grote belezeneheid, gecombineerd met een vlotte pen leidden vanaf 1951 tot een groot aantal publicaties op allerlei terreinen. In mei 1966 zou hij promoveren op een onderzoek naar het leven van Arnold L. A. Diepen, textielfabrikant in Tilburg. De komst van Van den Dam werd binnen de secretarietop met - op zijn best - gemengde gevoelens gade geslagen. Van den Dam paste niet in het beeld, dat men had van de gemeentesecretaris, gewoonlijk een jurist. Hier kwam een econoom, de eerste die in een middelgrote gemeente⁹⁵ als secretaris werd aangesteld. Van zijn ideeën had men al een voorproefje kunnen krijgen, door de discussie die hij als directeur van de Sociale Dienst had gevoerd met Walenkamp, hoofd van de afdeling O.S.S., over de rol van de diensten bij de beleidsadvisering. Als secretaris trof Van den Dam een secretarieorganisatie aan die wel werd getypeerd als een *antagonistische coöpera-*

⁹² Interview Van Boxtel.

⁹³ Raadsnotulen van 14 okt. 1964.

⁹⁴ Raadsnotulen van 3 jan 1965.

⁹⁵ De aanduiding "middelgrote gemeente" lijkt afkomstig van Van den Dam (vgl. J. P. A. van den Dam, 1970), die daarmee bedoelde de gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners.

tie⁹⁶, een aantal los van elkaar werkende afdelingen met grote onderlinge spanningen. Na de benoeming van Van den Dam als secretaris, werd in zijn plaats bij de Sociale Dienst benoemd drs. M. Naus. Naus was na zijn opleiding sociologie in Nijmegen in dienst getreden bij het Provinciaal Opbouw orgaan Noord-Brabant (PON) in Tilburg en sinds maart 1964 hoofd van het Sociografisch Bureau, een afdeling van de dienst Openbare Werken. Met de steun van Van Boxtel, maar zeer tegen de zin van Vermeulen, slaagde Van den Dam er in het Sociografische Bureau om te zetten in een zelfstandige Sociografische Dienst. Vermeulen was van mening, dat alle werk van het Sociografisch Bureau lag op het gebied van de ruimtelijke ordening en dus op zijn plaats was binnen Openbare Werken. Van den Dam stelde daartegenover, 'dat sociaal-wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk was voor alle gemeentelijk beleid. Als directeur werd aangetrokken de, net als Naus, van het PON afkomstige drs. J. C. C. van de Lest.

Een van de eerste dagen na zijn benoeming werd Van den Dam benaderd door F. J. M. Huijsmans⁹⁷, toen medewerker van de afdeling Financiën. In onderling overleg besloten zij een gemeentelijke planning op te zetten, waarvoor Huijsmans veel pionierswerk verrichtte. Het leidde er toe dat binnen de secretarie (met ingang van 1 maart 1966) een stafbureau Centrale Planning en Voortgangscntrole werd ingesteld met Huijsmans aan het hoofd. Huijsmans schreef bij wijze van vingeroefening - en in opdracht van Van den Dam - een voorcalculatie voor de begroting van 1967.⁹⁸ Hij zag dit als een eerste stap in de opzet van een totale gemeentelijke planning voor de lange termijn. De nota verscheen in mei 1966. In het begin van 1966 gaven de voorlopige cijfers van de ontwerp-begroting 1967 een tekort aan van f 4,1 mln. Huijsmans trachtte aannemelijk te maken, dat de ontwerp-begroting voldoende (f 5,7 mln) ruimte bevatte voor een alterna-

⁹⁶ In de "Nota voor de heer secretaris", die Kooijman op 6 sept. 1966 schreef naar aanleiding van de uitkomsten van het reorganisatie-onderzoek vermeldt hij: *In een rapport over de secretariesterkte en daarmee verband houdende zaken, uitgaande van mijn afdeling, was (afkomstig van de heer Ruijgers) de vraag geopperd en ter discussie gesteld: In hoeverre werkt onze secretarie als een antagonistische coöperatie? Deze vraag viel blijkens de discussie in de chefsbesprekingen in het geheel niet in goede aarde; men vond dat deze vraag ten onrechte werd geopperd. Enige van de waarnemingen (gedoeld wordt hier op hoofdstuk 8 van de rapportage van Hagens, J.P.) doen mij toch aan die vraag terugdenken.*

⁹⁷ Interview Van den Dam.

⁹⁸ Rapport over de Planning 1967 (Voor-Calculatie voor de Ontwerp-Begroting 1967) in het kader van de opzet van een totale gemeentelijke planning op langere termijn. Breda 14 mei 1967. (Archief auteur).

tieve besluitvorming, zodat een sluitende begroting mogelijk was. De mogelijkheden die Huijsmans opverdelede lagen hoofdzakelijk op het terrein van de door de afdeling Financiën toegepaste technieken voor de raming van inkomsten en afschrijvingen. De afdeling Financiën ervoer de nota als een scherpe kritiek en vooral als het bevuilen van het eigen nest door een vroegere medewerker.⁹⁹ De Werd was des duivels. Van zijn meest gewaardeerde medewerker werd Huijsmans zijn grootste tegenstander.

In 1966 werd de Mechanische afdeling gevormd, op advies van Hagens als een dienst "in algemene dienst". Als hoofd van de nieuwe dienst werd aangewezen C. J. van Staveren, voordien medewerker van de afdeling Financiën. De ontwikkelingen op het gebied van de automatisering waren stormachtig. De systeemanalist, die op voorstel van Van Staveren werd aangehouden in afwachting van de komst van de bestelde computer, moest voor het testen van de programmatuur en de productie de eerste tijd gebruik maken van een computer in Hulst.¹⁰⁰ Als hoofd van een snel groeiende dienst kreeg Van Staveren te maken met het wantrouwen van de secretarie tegenover door de dienst ingediende claims voor personeelsuitbreiding, een wantrouwen, dat naar zijn oordeel soms terecht was. De taak van de vaste commissie ter begeleiding van de organisatie-adviseur, waarin Van den Dam inmiddels de plaats innam van Kooijman, werd uitgebreid met de begeleiding van de ontwikkeling van de planning en die van de automatisering. Van den Dam had aldus in 1966 met de functies Onderzoek (Van de Lest), Automatisering (Van Staveren), Organisatie (Hagens), en Planning (Huijsmans) al die functies beschikbaar die naar zijn opvatting voor de komende jaren noodzakelijk waren voor een rationele ondersteuning van het bestuur.

Geuljans

Naar aanleiding van berichten in De Stem stelde de fractieleider van de PvdA op 13 april 1966 vragen over een tweetal grondtransacties, die reeds in januari 1965 door de raad waren goedgekeurd. Het ging om grond die had toebehoord aan Het Klein Seminarie IJpelaar. De zuidelijke rondweg was aangelegd over het (onteigende) grondgebied van Het Klein Seminarie. Voor een deel was Het Klein Seminarie voor het verlies gecompenseerd met agrarische grond. Een van de door de weg geïsoleerd geraakte percelen werd gekocht door burgemeester Geuljans en later door hem met winst verkocht. Toen de zaak bekend werd, trachtte Geuljans de transac-

⁹⁹ Interview Van der Veen.

¹⁰⁰ Interview Van Staveren.

ties weer ongedaan te maken. Maar, hoewel hij er uiteindelijk geen geld aan overhield, was het kwaad al geschied. In de raadsvergadering van 13 april ging Geuljans in een verklaring uitgebreid in op het verloop van de zaak. Hij erkende, dat hij mogelijk de planvorming en daarmee de bestemming van de grond had beïnvloed. Geuljans verklaarde nadrukkelijk, dat de overige leden van het college geen voorkennis hadden gehad van de grond aan- en verkoop. In hun reacties waren de raadsleden het er over eens, dat niet alle vragen waren beantwoord. Maar men was het er tevens over eens, dat het niet aan de raad was de handel en wandel van de burgemeester te beoordelen.¹⁰¹ Het oordeel over de burgemeester was voorbehouden aan de minister. Basis voor diens oordeel was het rapport, dat, op verzoek van Kortmann (Commissaris der Koningin), was geschreven door Van den Dam. Half juni viel het doek voor Geuljans. Op 22 juni moest Meijs, als voorzitter van de raad meedelen: *Bij Koninklijk besluit van 13 juni 1966, no 7 is - met onmiddellijke ingang - aan de heer Geuljans op zijn verzoek eervol ontslag verleend als burgemeester van Breda. Dit is de formele kant van de afloop van de kwestie, zoals die thans voor ons ligt.*¹⁰² Dit leek het eind van een affaire, die het college al meer dan een jaar bezig had gehouden. De zaak had echter in het college scherpe verdeeldheid gezaaid en bleef nog lang doorwerken in de collegiale verhoudingen.¹⁰³ De volgende jaren zouden Van Boxtel en Vermeulen scherp tegenover elkaar komen te staan. Bij de installatie van de nieuwe raad in september werd meegedeeld, dat Meijs was aangewezen tot waarnemend burgemeester. Deze aanwijzing betekende, dat de benoemingsprocedure voor een nieuwe burgemeester een tamelijk langdurige zou kunnen worden. Aangenomen werd, dat de val van het kabinet Cals hier iets mee te maken had: het leek niet onmogelijk, dat Breda een oud-minister als burgemeester zou krijgen.¹⁰⁴ De nieuwe burgemeester van Breda, ir. W. J. L. J. Merkx kwam per 1 januari 1967. Merkx had als lid van Gedeputeerde Staten in Noord-Holland ervaring opgedaan met gemeentelijke herindeling. Van den Dam had hoge verwachtingen van Merkx, die naar zijn inschatting als ingenieur gevoelig moest zijn voor een zakelijke en rationele onderbouwing van de bestuurlijke besluitvorming.¹⁰⁵ Daarin zou hij teleurgesteld worden.

¹⁰¹ Raadsnotulen van 13 april 1966.

¹⁰² Raadsnotulen van 22 juni 1966.

¹⁰³ Interview Van Boxtel.

¹⁰⁴ Raadsnotulen van dec. 1966.

¹⁰⁵ Interview Van den Dam.

9.5 Het organisatieonderzoek ter secretarie

Reeds in maart 1965 stelde Van den Dam voor om een onderzoek te laten doen naar de organisatie van de secretarie.¹⁰⁶ Dit voorstel werd door de vaste begeleidingscommissie geaccepteerd. Het onderzoek, uitgevoerd onder leiding van Hagens, startte - na een periode waarin Hagens een aantal tijdelijke medewerkers opleidde - in oktober. Het rapport¹⁰⁷ kwam uit in juni 1966. In zijn rapport ging Hagens achtereenvolgens in op een aantal eigen waarnemingen, ontvangen voorstellen tijdens het onderzoek, en voorstellen voor de toekomst. Hij signaleerde als waarnemingen bij velen een *ontstellend gebrek aan discipline*, een sterke hokjesgeest en een gebrek aan onderlinge communicatie, waardoor verschillende procedures te lang duurden. De afdelingschefs waren weinig geneigd tot vernieuwing en *soms was het verband tussen de rang van medewerkers en rangbepalende factoren, zoals opleiding, ervaring, leeftijd en/of inhoud van het takenpakket* niet erg duidelijk.¹⁰⁸ Tot de voorstellen afkomstig van de afdelingschefs behoorde het voorstel van Kooijman om voor de secretarie een afzonderlijke personeelsfunctionaris aan te stellen. Als maatregelen die op korte termijn ingevoerd zouden kunnen worden stelde Hagens voor de begeleiding van de bedrijven, die door de afdeling Financiën werd uitgevoerd, over te dragen aan de functionele afdelingen. Daarnaast stelde hij voor om een aantal managementverantwoordelijkheden (planning, organisatie van de eigen afdeling, personeelsbeoordeling en bewaking van budgetten en kredieten) aan de afdelingschefs op te dragen en om een organisatie-assistent voor de secretarie aan te stellen. Een belangrijk onderdeel van het rapport lijkt voor Hagens geweest te zijn de verzameling van bijlage 7, waarin alle functies binnen de secretarie opnieuw waren beschreven. Op middellange termijn zou de afdeling Onderwijs, Recreatie en Welzijn moeten worden gesplitst, evenals de afdeling Financiën. Op lange termijn zou de secretarie *geheel ontbolsterd* kunnen worden, d.w.z. ontdaan van alle uitvoerende taken.¹⁰⁹

Van den Dam besprak het rapport van Hagens in een tiental bijeenkomsten tussen oktober en december 1966 uitgebreid met de afdelingschefs. Daarbij kreeg hij niet iedereen over de streep. Hij moest bovendien tot de con-

¹⁰⁶ GAB 60 - 69 922-2, brief van Van den Dam d.d. 4 mrt 1965.

¹⁰⁷ GAB 60 - 69 923-1, Rapport betreffende de uitkomsten van het algemene organisatieonderzoek ter gemeentesecretarie 1965 - 1966, d.d. 30 juni 1966.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ GAB 60 - 69 923-1, Rapport betreffende de uitkomsten van het algemene organisatieonderzoek ter gemeentesecretarie 1965 - 1966, d.d. 30 juni 1966.

clusie komen, dat Hagens in zijn rapportage volstrekt geen aandacht had geschonken aan de positie van de secretaris en de verhouding tussen de secretarie en de diensten. In de nota die Van den Dam in februari 1967 voor het college schreef om het rapport aan te bieden, ging hij dan ook heel nadrukkelijk in op de positie van de secretaris, op de verhouding secretaris (secretarie) - diensten en op de begeleiding van de diensten door de secretarie.¹¹⁰ Deze nota leidde - nadat de behandeling een aantal malen was uitgesteld - op 6 juni 1967 tot een aantal besluiten.¹¹¹ Het college onderschreef de bijzondere positie van de secretaris als eerste adviseur van de bestuursorganen. De diensten moesten ook hun bijdrage aan de besluitvorming laten lopen via de secretarie. (Maar dit betekende volgens het college niet, dat er een hiërarchische verhouding bestond tussen de secretaris en de hoofden van dienst.) Het college ging ook akkoord met een afzonderlijke personeelsfunctionaris voor de secretarie en met een aantal veranderingen in de behandeling van college stukken. Maar er bleven ook een paar dingen over waarvoor Van den Dam een nader advies moest opstellen. Voor de organisatie-assistent moest alsnog een concreet voorstel worden gedaan. En de overdracht van begeleidende taken van de afdeling Financiën riep de vraag op of er niet een aparte afdeling bedrijven zou moeten komen. Over de ontwikkeling van de organisatie op middellange en lange termijn wilde het college nog geen uitspraken doen.¹¹² Bij de discussie over de vragen die waren blijven liggen realiseerde Van den Dam zich, dat doorgaan op de voorstellen van Hagens geen einde zou maken aan de machtsposities van Walenkamp, De Werd en Kooijman. Uiteindelijk veranderden de voorstellen van Hagens nauwelijks iets in de structuur van de secretarie. Nu in het geheim, bereidde hij met Hagens en Huijsmans een gewijzigd voorstel voor, dat zowel een antwoord moest geven op de vragen van het college als de positie van de afdelingschefs zou verzwakken. Dit voorstel besprak Van den Dam in de loop van november met alle wethouders afzonderlijk. Met Merkx sprak hij zelfs drie keer. Het laatste gesprek was op 20 november met Vermeulen. Van den Dam hield aan al deze gesprekken een positieve indruk over voor zijn voorstellen. Hij legde zijn voorstellen neer in een nota van 27 november 1967¹¹³, die op 28 november voor het eerst aan het college werd voorgelegd. Van den Dam stelde voor (zie fig 9.2) boven de secretarie een driehoofdige directie te vormen, bestaande uit Van den Dam zelf, Walenkamp en De

¹¹⁰ GAB 60 - 69 922-4, Nota voor Burgemeester en Wethouders d.d. 22 feb. 1967.

¹¹¹ GAB 60 - 69 922-4, Notulen Burgemeester en wethouders d.d. 6 juni 1967.

¹¹² Ibidem

¹¹³ GAB 60 - 69, Nota voor B. en W. d.d. 27 nov. 1967.

Werd. In die directie zou Walenkamp belast worden met de stafgroep Voorlichting, maar hij zou de afdeling O.S.S. los moeten laten. De Werd zou hoofd worden van de stafgroep Interne Controle, maar de afdeling Financiën zou verder worden geleid door plaatsvervangend afdelingschef J. Schuurkes. De afdeling Personeel zou met de afdeling Burgerlijke Stand c.a. als bestuurshulpdienst buiten de secretarie geplaatst worden. Huijsmans zou als hoofd van de stafgroep Bedrijfsbureau niet alleen het directie-secretariaat krijgen maar tevens de begeleiding van de bestuurs-hulpdiensten.

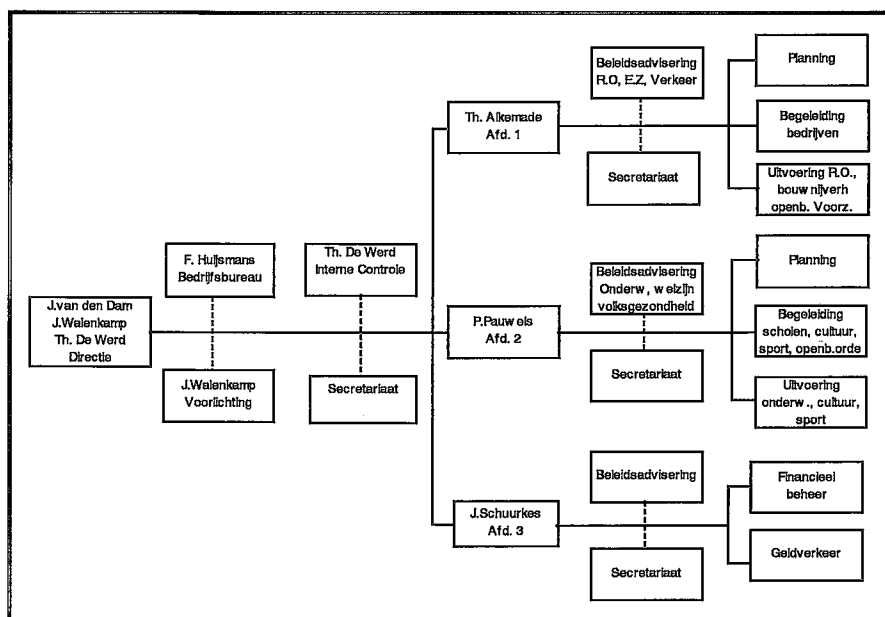


Fig. 9.2 Het voorstel van Van den Dam (nov. 1967).

Op 28 november werden de voorstellen van Van den Dam aangehouden en ook op 5 en 12 december kwam het college er niet aan toe. Pas op 20 december ging het college in een extra vergadering dieper op de materie in.¹¹⁴ Er waren twijfels in het college. Die golden met name de zware top die de secretarie zou krijgen. Men wilde wel erkennen, dat de taak van de secretaris een zware was geworden. Wellicht had Van den Dam wel gelijk en moest de directietaak van de secretaris worden gesplitst. Maar het college was van mening dat de secretaris wel zelf de baas moest blijven.¹¹⁵

¹¹⁴ GAB 60 - 69 922-4, notulen B. en W. d.d. 20 dec. 1967.

¹¹⁵ Ibidem

Van den Dam kreeg opdracht om met behulp van een bezettingsschema aannemelijk te maken, dat de nieuwe organisatie niet duurder zou worden dan de bestaande. Uit de stukken blijkt niet, dat het college op dat moment grote bezwaren had tegen het concept dat Van den Dam op tafel had gelegd. Voor Van den Dam braken spannende dagen aan. Hij moet zich gerealiseerd hebben, dat zijn voorstellen niet zolang geheim waren te houden. Toen Kooijman en De Werd in de gaten hadden wat hij van plan was zetten zij hun portefeuillehouder onder zware druk om de besluitvorming te beïnvloeden.

Uit de nota die Van den Dam op 16 januari in het college bracht blijkt, dat zijn voorstellen zeker niet duurder zouden worden. Er zou zelfs een tiental formatieplaatsen kunnen verdwijnen. Gelet op het standpunt van het college op 20 december was er alle reden voor optimisme. Dat optimisme klinkt ook door in de nieuwjaarstoespraak die Van den Dam in 1968 hield. Hij pleitte voor behoud van jeugdigheid ongeacht de leeftijd. *Jeugdigheid, want het verleden is dood, alleen de toekomst leeft.*¹¹⁶ Op 23 januari 1968 verliep de vergadering echter anders dan Van den Dam voorzien had. Vermeulen was nu vierkant tegen en Van Bijnen, die personeel en organisatie in zijn portefeuille had, was niet te overtuigen. De grootste teleurstelling voor Van den Dam was echter, dat Merckx hem onvoldoende steunde. Voor het college speelde mee de vrees, dat de positie van de secretaris in het schema wel erg zwaar werd. Zou dat niet ten koste gaan van de positie van de leden van het college? Met name het voorstel om aan de secretaris over te laten te beoordelen of een stuk in het college moest komen wekte wrevel op.¹¹⁷ Op de achtergrond speelde echter ook de spanning in het college over het vertrek van Geuljans nog mee¹¹⁸, die zich met name manifesteerde tussen Van Boxtel en Vermeulen. Het college besloot het voorstel van Van den Dam niet over te nemen, althans niet in die vorm. Van den Dam was geschokt. Hij realiseerde zich het leedvermaak dat binnen de secretarie zou bestaan na deze nederlaag.

Op 17 april kwam het voorstel van Van den Dam opnieuw in het college. Naar aanleiding van deze discussie schreef Van den Dam een notitie met twee interimvoorstellen.¹¹⁹ In het eerste stelde hij voor voorlopig ten aan-

¹¹⁶ Nieuwjaarstoespraak, 2 januari 1968. Collectie Van den Dam 1951 - 1985. Breinbrouwsels no.67

¹¹⁷ Interview Broeders.

¹¹⁸ Interview Van Boxtel.

¹¹⁹ GAB 60 - 69, 922-3, Nota voor B. en W. d.d. 18 apr. 1968.

zien van de organisatiestructuur de status quo te handhaven. Hij voegde er tussen haakjes aan toe: b.v. tot 1 juli 1970. Dit voostel (dat een duidelijke verwijzing in leek te houden naar de verkiezingen in het voorjaar van 1970) viel in het college slecht. Men nam het Van den Dam kwalijk, dat hij reageerde alsof hij een persoonlijke nederlaag had geleden.¹²⁰ Het incident zou de verhouding tussen secretaris en college langdurig verstoren. Het tweede voorstel van Van den Dam had betrekking op het zo spoedig mogelijk starten van systematische werkmethode verbetering binnen de secretarie, waartoe hij enerzijds een organisatie-assistent wilde aantrekken en anderzijds tot 1 januari 1969 een personeelsstop wilde invoeren. Het college juichte het verbeteren van werkmethoden van harte toe, maar gaf voorlopig nog geen toestemming tot het aantrekken van een organisatie-assistent en zag ook geen aanleiding voor een personeelsstop. Het college had er voorts geen behoefte aan om de reorganisatie te overhaasten en stelde nog een aantal vragen.¹²¹

Naar aanleiding van de discussies in het college in januari 1968 over de planning en de organisatie werd ook de rol van de vaste commissie ter begeleiding van de organisatie-adviseur, centrale planning en automatisering ter discussie gesteld. Naar het oordeel van Broeders werden de leden van het college in de vaste commissie te zeer gecommitteerd aan wat zich daar afspeelde. Dat belemmerde hen in de collegediscussie. Nu besloot het college, dat de vaste commissie welsiwaar mocht blijven bestaan, maar slechts als een soort gespreksgroep voor het op elkaar afstemmen van de instrumenten. Binnen het college werd de portefeuille van Broeders uitgebreid met planning en die van Van Bijnen met organisatie en mechanisatie. In begin 1969 werd wethouder Van Boxtel benoemd tot burgemeester van Castricum. Als zijn opvolger werd gekozen A. H. W. M. de Raaff, die als bedrijfseconoom werkzaam was bij een zuivelbedrijf. Met de benoeming van De Raaff koos de KVP vooralsnog voor een conservatieve lijn.¹²²

De vragen naar aanleiding van de discussie op 17 april 1968 over de reorganisatievoorstellen werden door Hagens in een nieuwe rapportage beantwoord. In augustus verscheen het eerste deel, in mei 1969 het tweede deel. Op 20 mei 1969 besloot het college naar aanleiding hiervan de secretaris te machtigen een organisatie-assistent aan te trekken. Het college besloot voorts de begeleiding door de secretarie maar te laten zoals hij was. De

¹²⁰ Interview Broeders.

¹²¹ GAB 60 - 69, 922-3, Notulen B. en W. d.d. 23 apr. 1968.

¹²² Interview Van Boxtel.

relatie tussen het college en de secretarie-ambtenaren zou niet verder worden gedifferentieerd dan collegelid - afdelingschef. Het organisatieonderzoek werd afgesloten. In de brief¹²³, waarin Van den Dam aan het secretariëpersoneel mededeling deed van de besluiten kon hij - naar het schijnt min of meer tot zijn eigen verrassing - melding maken van toch een groot aantal veranderingen in de organisatie van de secretarie die samenhangen of gelijktijdig waren gerealiseerd met het organisatie-onderzoek, dat al met al vanaf de introductiebrief van 8 april 1965 ruim vier jaar had geduurd. Voor de structuur van de secretarie waren van belang de vorming van de "stafgroep secretaris", bestaande uit een personeelsfunctionaris, een organisatie-assistent, het bureau centrale planning en voortgangscntrole en bureau BIDOC (bibliotheek en documentatie). Huijsmans werd stafgroepcoördinator, zij het dat de verschillende functies rechtstreeks rapporteerden aan Van den Dam. (Huijsmans werd echter wegens ziekte reeds korte tijd later gedwongen zijn functie neer te leggen.) De schrijver van dit proefschrift, die als arbeidskundige had gewerkt in Den Helder, kwam op 15 februari 1970 als organisatie-assistent voor de secretarie in dienst.

9.6 De veranderingen na 1968

De besluiten van 23 januari 1968 werden door Van den Dam ervaren als een nederlaag, zo zelfs dat hij enige weken met ziekteverlof moest. Gezien de bestuurlijke verhoudingen was er weinig aanleiding te verwachten dat er in de nabije toekomst veel zou kunnen veranderen. Zijn belangrijkste geestverwant in het college (Van Boxtel) was weg en Vermeulen leek nu de macht vrijwel geheel in handen te hebben. Dat bleek nogmaals bij de invoering van de "regels meervoudige betrokkenheid". Op 6 maart 1969 werd een bijeenkomst belegd van het college met de hoofden van dienst en de afdelingschefs ter secretarie.¹²⁴ Onderwerp was de organisatie van de gemeente Breda. In de gespreksnota voor de bijeenkomst werd geconstateerd, dat de doorgaande decentralisatie binnen de gemeentelijke organisatie het gevaar met zich bracht van desintegratie.¹²⁵ Om dit gevaar tegen te gaan waren gedragsregels nodig voor die zaken, waarbij meer dan één portefeuillehouder, bedrijf en/of afdeling betrokken was, waarbij dus sprake was van een meervoudige betrokkenheid. Dit probleem kwam vooral naar voren bij investeringen in de bouw, aanleg en/of onderhoud van ac-

¹²³ GAB 60 - 69, 922-3, Brief van Van den Dam d.d. 11 juni 1969.

¹²⁴ GAB 60 - 69, 891-2, Brief d.d. 7 feb. 1969.

¹²⁵ GAB 60 - 69, 891-2, Gespreksnota meervoudige betrokkenheid, d.d. 11 feb. 1969.

commodaties. In al deze gevallen - was de opvatting van de gespreksnota - moest de ambtelijke coördinatie liggen bij Openbare Werken en was de wethouder voor Openbare Werken verantwoordelijk portefeuillehouder. Deze regeling riep in de discussie op 6 maart volgens het verslag geen tegenstand op, maar leidde in het vervolg tot vele strubbelingen tussen de diensten. Van den Dam schreef op het archiefexemplaar van de brief waarin de regeling werd uiteengezet, dat hij het verhaal maar niets vond.¹²⁶ Maar al was de organisatie niet geworden zoals Van den Dam zich voorstelde, in de vier jaar die Van den Dam secretaris was, was meer veranderd dan men zich wellicht realiseerde.

Wethouder Broeders, die sinds september 1966 de portefeuille financiën behartigde, versterkte geleidelijk zijn greep op de financiën en beperkte daarmee ook de rechtstreekse invloed van De Werd in het college. In 1967 was de dienst voor de Sport en de Lichamelijke Opvoeding opgericht,¹²⁷ in 1969 omgezet in de dienst voor Jeugd en Sport. De belangrijkste mensen binnen de dienst waren voormalige medewerkers van de afdeling O.S.S. Zij plaatsten de begeleidende afdeling van Walenkamp voor een dilemma. Zolang zij binnen de secretarie zaten, hadden zij hun adviezen via de chef rechtstreeks in het college kunnen brengen. Nu werden hun voorstellen per brief aan de secretarie aangeboden en door de afdeling O.S.S. - inmiddels omgedoopt in afdeling Welzijnszorg) voorzien van een secretaricadvies.

Daar kwam bij dat een van de vragen die door Hagens na 17 april 1968 nog moesten worden beantwoord was of bureau Onderwijs - op dat moment onderdeel van de afdeling O.S.S. - niet kon worden omgezet in een zelfstandige afdeling. En in dezelfde periode in het najaar van 1968, had de raad besloten tot de instelling van een gemeentelijke cultuurdienst, waarin de stadsschouwburg, De Beyerd en de stedelijke muziekschool zouden worden opgenomen. De directeur van deze dienst zou worden belast met het algemeen beleid, de coördinatie en het beheer van de cultuurdienst. Daarbij zouden de onderdelen in grote mate zelfstandig blijven. Een jaar later moest worden geconstateerd, dat voor de nieuwe dienst geen gekwalificeerd directeur kon worden gevonden en werd de raad voorgesteld het besluit van 1968 voorlopig in te trekken. In plaats daarvan werd overgegaan tot de vorming van het bureau Culturele zaken binnen de afdeling Welzijnszorg. De drie bureaus van de afdeling Welzijnszorg (Cultuur, Onderwijs en Subsidiezaken) functioneerden in toenemende mate als zelfstandige bureaus. Walenkamp moest ervaren, dat vrijwel alle werkzaamheden van zijn afdeling plotseling ter discussie stonden. Hij moest zijn rol

¹²⁶ GAB 60 - 69, 891-2, Brief d.d. 28 aug. 1969.

¹²⁷ GAB 60 - 69, 990-4, Raadsbesluit van 9 juni 1967.

ten opzichte van de diensten die door zijn afdeling werden begeleid opnieuw proberen in te vullen. Maar hij slaagde daar de volgende jaren niet goed meer in. Hij kon de snelheid waarmee zijn omgeving aan het veranderen was niet verwerken. Eveneens in 1968 werd een voorlichtingsfunctionaris aangetrokken in de persoon van J. H. Buising. Buising die een opleiding als journalist had, kwam op een moment, waarop de gemeentelijke voorlichting nog in de kinderschoenen stond.¹²⁸ Het voorlichtingscentrum dat hij in Breda tot stand bracht was één van de eerste in Nederland. In diezelfde periode kwam op een aantal belangrijke posities, niet alleen op de secretarie, maar ook bij de diensten een nieuwe generatie ambtenaren binnen, die geleidelijk ook een nieuwe geest bracht. Zij werden daarbij geholpen door de veranderende wereld rondom de gemeentelijke organisatie (zie hoofdstuk 8) en de veranderingen die in 1970 in het college zouden optreden.

1970 was vanaf het begin een politiek roerig jaar. Al in februari besteedde de raad een hele avond aan het besluit van Merckx de uitvoering van het "buitensporige seksuele genie van de Markies de Sade" door het Documentair Theater niet te laten doorgaan.¹²⁹ Kern van de discussie was de vraag of het college hier handelde in strijd met de vrijheid van meningsuiting. De motie waarin het beleid van het college werd betreurd werd afgewezen met 25 - 10 stemmen.

In maart werd door de VVD een interpellatie gehouden naar aanleiding van het bericht, dat wethouder Vermeulen van Openbare Werken een functie als adviseur had aangenomen bij een van de bekendste in Breda opererende bouwbedrijven, het aannemingsbedrijf Zeebregts N. V. De reden was voor iedereen duidelijk. Om zijn wachtgeld als wethouder veilig te stellen moest Vermeulen tenminste een half jaar voor het einde van zijn wethouderschap reeds een andere baan hebben. Hoewel de raad er begrip voor had, dat Vermeulen gebruik maakte van deze nieuwe bepaling in de wet, achtte hij de combinatie van functies ongewenst. De raad nam overigens genoegen met de verklaring van Merckx, dat binnen het college een taakverdeling was afgesproken, waarbij hij (Merckx) de contacten met Zeebregts, voor zover nodig zou verzorgen en dat Vermeulen zich bij Zeebregts niet zou bezig houden met Bredase aangelegenheden. Voor het onafhankelijke raadslid Von Schmid bleek uit het besluit, dat Vermeulen per 1 september inderdaad zou vertrekken als wethouder. Met erkenning van

¹²⁸ In 1964 en 1965 had het college voorstellen om een medewerker aan te trekken voor public relations als niet opportuun afgewezen. GAB 60 - 69, 909-10.

¹²⁹ GAB 70 - 79, 534, Raadsnotulen 12 feb. 1970.

de grote kwaliteiten van Vermeulen als bestuurder die een stempel had gedrukt op de afgelopen periode, was Von Schmid blij dat die periode af zou lopen. Het tijdperk Vermeulen hoorde zijns inziens bij de periode van geslotenheid en een zekere regenteske behandeling, *met alle waardering overigens die men voor een bepaalde regentenfiguur kan opbrengen*.¹³⁰

¹³⁰ GAB 70 - 79, 534, Raadsnotulen d.d. 12 mrt 1970.

10 Teloorgang van de secretarie oude stijl (1970 - 1981)

10.1 De verkiezingen van 1970

De opkomst voor de verkiezingen van 1970 in Breda viel tegen. De belangstelling voor de politiek leek maar klein. Was het opkomstpercentage bij de Statenverkiezingen met 56,9 al een van de laagste van alle grote steden, bij de verkiezingen voor de gemeenteraad was het nog verder gedaald (tot 54%). De uitslag leidde tot forse verschuivingen in de samenstelling van de raad. Er werden 19 nieuwe raadsleden benoemd, van wie er 11 jonger waren dan 40. De gemiddelde leeftijd van de raadsleden daalde daardoor van 52 naar 45 jaar.¹³¹ De KVP verloor voor het eerst de absolute meerderheid door van 23 op 19 zetels te zakken. Het aantal fracties nam toe van vier tot zes, maar het onafhankelijke raadslid J. Woestenberg verloor zijn zetel. Woestenberg nam geen genoegen met de verkiezingsuitslag. Hij sprak van onregelmatigheden bij het tellen van de stemmen en diende een klacht in, die in eerste instantie door het hoofdstembureau, vervolgens door Provinciale Staten en tenslotte door de Kroon als ongegrond werd afgewezen.¹³² De hele procedure kostte echter zoveel tijd, dat de nieuwe Bredase raad niet op 1 september kon worden geïnstalleerd zoals de wet eiste. Men moest wachten tot de Kroon uitspraak had gedaan. Dat was pas in oktober. Toen was de viermansfractie Democraten/D'66 al uiteen gevallen in twee tweemans-fracties.¹³³ Het PAK, waarin de PvdA en de PPR samengingen had bij de verkiezingen een teleurstellende zes zetels gehaald. Vijf van die zes zetels werden bezet door leden van de PPR. Binnen het PAK ontstond van meet af aan spanning toen niet het PvdA-lid A. Spanjer, maar PPR-voorzitter drs. J. J. H. Mans voor het wethouderschap werd voorgedragen door de fractie. Zoals De Stem constateerde: *Politieke accoorden zijn in de regio Breda niet erg vruchtbaar gebleken.*¹³⁴ De nieuwe gemeenteraad werd geïnstalleerd op 28 oktober 1970. In het politiek beraad was overeengekomen, dat het wethouderschap voortaan niet meer in deeltijd zou worden beoefend.¹³⁵ Als wethouders werden benoemd H. Broeders, A. H. W. M. de Raaff, J. P. A. van Dun (allen KVP), J. J. H. Mans (PAK) en F. J. Melzer (VVD). De KVP had daarmee in het college nog een meerderheid. Broeders behield de portefeuille Financiën,

¹³¹ De Stem van 4 juni 1970.

¹³² GAB 70 - 79, 528-4.

¹³³ GAB 70 - 79, Raadsnotulen 28 -10 -1970.

¹³⁴ De Stem van 5 september 1970.

¹³⁵ Van Dun.interview.

Onderwijs en Planning. Van Dun, de voormalige directeur van Bouvigne die in eigen kring als een linkse KVP-er werd gezien, werd belast met Openbare werken, Ruimtelijke ordening en Beplantingen. Ruimtelijke ordening zou daarmee voorgoed uit de portefeuille van de burgemeester verdwijnen. De portefeuille voor Personeel en Organisatie kwam in handen van De Raaff, die daarnaast Sociale zaken en Volksgezondheid zou behartigen. Mans kreeg de portefeuille Welzijn, Recreatie en Sport en Melzer, die toen al met ernstige gezondheidsproblemen kampte, Economische Zaken. Mans werd gekozen met slechts 24 stemmen. Tegen zijn verkiezing was bezwaar gemaakt, omdat Mans zich in de kwestie De Sade een tegenstander had getoond van de opvattingen van de meerderheid in de raad. Dit bezwaar werd overigens niet uitgesproken tegen Van Dun die bij de kwestie De Sade in februari 1970 tegen het standpunt van het college had gestemd.

10.2 Politieke veranderingen

Namens alle politieke partijen in de raad werd een verklaring voorgelezen met 7 hoofdpunten van beleid voor de komende bestuursperiode. De hoofdpunten waren: a) democratisering van het bestuur; b) bij het ontwikkelen van de functie van de binnenstad zouden de burgers moeten worden betrokken; c) het oplossen van de woningnood voor de minst draagkrachtigen moest de hoogste prioriteit hebben; d) de intergemeentelijke samenwerking moest met voortvarendheid worden voortgezet; e) uitbreiding van het grondgebied werd uiterst urgent geacht (maar als het mogelijk was zou een alternatief voor annexatie de voorkeur verdienen), f) actieve- en passieve recreatie zouden bijzondere aandacht moeten krijgen en g) er zou een beleidsnota moeten worden opgesteld voor het beleid op lange termijn.¹³⁶ Ondanks deze gezamenlijke verklaring vormde de raad de eerste tijd allerm minst een eenheid. Over tal van kwesties werd zeer verdeeld gestemd en daarbij liepen de scheidslijnen vaak dwars door de fracties heen. In het eerste jaar van deze bestuursperiode kwamen enkele belangrijke zaken in discussie, die duidelijk maakten dat een nieuwe periode was aangebroken.

Bouvigne

Een van de eerste zaken waarmee het nieuwe college te maken kreeg was de kwestie Bouvigne. Kasteel Bouvigne, voordien in handen van Ginne-

¹³⁶ GAB 70 - 79, 534, Raadsnotulen van 28 oktober 1970.

ken, was in 1942 met de annexatie van Ginneken eigendom van Breda geworden. Het was al vanaf 1930 verhuurd aan de Pius X stichting. In 1962 werden, onder verantwoordelijkheid van de stichting Pius X, de stichting Bouvigne en de stichting Vormingswerk gevormd. De stichting Bouvigne zou in het kasteel vormingswerk en volkshogeschoolwerk mogelijk maken. Bovendien zou ruimte geboden worden aan de opleiding gezinsverzorging en aan congressen.¹³⁷ Directeur van de stichting Bouvigne werd J. P. A. van Dun. In het volkshogeschoolwerk werd binnen Bouvigne zeer intensief over de maatschappelijke ontwikkelingen gesproken. Er heerste een sfeer die volgens Van Dun getypeerd zou kunnen worden met: *Engageer je of ik schiet*.¹³⁸

In de loop van de jaren zestig ontstond - naar aanleiding van een aanvraag om een lening te garanderen - tussen de gemeente Breda en de stichting Bouvigne een discussie over de juridische verhoudingen tussen de stichtingen. Die discussie was in augustus 1970 nog niet afgerond. Wel huurde de stichting Bouvigne in 1968 ook het kasteel Wolfslaar van de gemeente.¹³⁹ Van Dun vierde na zijn benoeming tot wethouder het afscheid van Bouvigne uitgebreid. Maar in dezelfde periode bleek, dat de stichting Bouvigne geen subsidie meer zou krijgen van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (C.R.M.). Het faillissement stond voor de deur. Op 18 februari 1971 werden dan ook door C. J. Crul (PAK) en L. P. van Os (D66) in de raad vragen gesteld. Daarbij ging het in de eerste plaats om het behoud van het vormingswerk in West-Brabant. In de tweede plaats was uit informatie in de pers naar voren gekomen dat - naar het oordeel van het ministerie - in Bouvigne een wanbeleid was gevoerd. Daarbij zouden ook de integriteit van de gemeenteraad en het college in het geding zijn. In de discussie werd verwezen naar berichten in de pers, waarin Van Dun - als oud-directeur van Bouvigne - werd aangevallen. De raad nam een motie aan waarin het college werd uitgenodigd alles in het werk te stellen het vormingswerk voor Breda te behouden. Op 8 juni kwam de kwestie Bouvigne opnieuw op de agenda in een extra raadsvergadering die was gevraagd door 10 leden uit de raad. Nu ging het vooral om de vraag of Van Dun had geweten dat het ministerie geen subsidie meer zou verstrekken toen de gemeente Wolfslaar aan de stichting Bouvigne verhuurde. Van Dun ontkende dit geweten te hebben. Inmiddels had de landelijke KVP een commissie ingesteld om deze kwestie nader te on-

¹³⁷ GAB 70 - 79, 534: Raadsnotulen 18-2-1971: blz 336 e.v.

¹³⁸ Interview Van Dun.

¹³⁹ GAB 70 - 79, 534: Raadsnotulen van 18-2-1971.

derzoeken. Het rapport van deze commissie, dat bij de vergadering van 8 juni bekend was¹⁴⁰, kwam tot de conclusie dat Van Dun geen blaam trof.

Gemeentelijke herindeling

Hoe sterk de opvattingen in de raad na de verkiezingen waren gewijzigd bleek uit de behandeling van het voorstel rond de gemeentelijke herindeling. Al in het begin van de jaren zestig was duidelijk, dat ook na de annexatie van 1961, binnen korte tijd opnieuw de grenzen van de gemeente zouden worden bereikt en dat nieuwe gebiedsuitbreiding noodzakelijk zou zijn.¹⁴¹ In 1964 was er tussen Breda en Prinsenbeek in beginsel overeenstemming bereikt over een gebiedsruil: Breda zou de Haagse Beemden van Prinsenbeek overnemen in ruil voor het gebied Effen en De Rith. Op basis van de overeenstemming werd ook via de provincie een verzoek aan Binnenlandse Zaken gestuurd. Het verzoek werd door Binnenlandse Zaken echter afgewezen onder vermelding, dat de provincie Noord-Brabant een herindelingsvoorstel aan het voorbereiden was. De provincie polste het gevoel van Breda over het eigen herindelingsvoorstel¹⁴², dat inhield dat Prinsenbeek, Terheijden (grotendeels) en Teteringen bij Breda gevoegd zouden worden. In 1969 ging de raad van Breda zonder veel moeite akkoord met het voorstel van GS. Alleen het onafhankelijke raadslid Von Schmid werd geacht te hebben tegen gestemd.¹⁴³ Daarop startten GS de officiële procedure met een advies aan de minister. Prinsenbeek vroeg om inzage in het advies en bood aan het gebied Haagse Beemden om niet aan Breda over te dragen. Op 25 maart 1971 kwam in een extra raadsvergadering het voorstel van GS opnieuw aan de orde. Dit keer was de raad zeer verdeeld. Weliswaar was men het met het college eens, dat uitbreiding van de stad noodzakelijk was, maar men was niet erg overtuigd, dat een zo grootschalige operatie nodig was. Bij motie stelde Crul voor om het aanbod van Prinsenbeek over te nemen en dus het herindelingsvoorstel van GS af te wijzen. De motie werd aangenomen met 17 tegen 16 stemmen. Tot de voorstemmers behoorde ook wethouder Mans. Het college bracht desondanks ook het eigen preadvies om het voorstel van GS over te nemen in stemming. Ook het preadvies werd aangenomen met 17 tegen 16 stemmen. Het was voor het college een Pyrrhusoverwinning. Merckx werd uitgenodigd aan GS het standpunt van de raad van Breda toe te lichten.

¹⁴⁰ GAB 70 - 79, 534: Raadsnotulen van 8-6-1971.

¹⁴¹ GAB 60 - 69, 842-2, Verslag overleg Breda-Prinsenbeek van 15-1-1962.

¹⁴² GAB 60 - 69, 843-4 Nota van toelichting d.d. 28-8-1968.

¹⁴³ GAB 60 - 69, 843-4, Raadsbesluit van 17-7-1969.

Maar gegeven de stemverhoudingen zagen GS af van de grootscheepse annexatie en gingen akkoord met het aanbod van Prinsenbeek.¹⁴⁴

De gebiedsuitbreiding was inderdaad langzamerhand uiterst urgent geworden. Breda bereikte in 1972 met 122.000 inwoners een voorlopig maximum. De woningbouw liep terug door gebrek aan bouwmogelijkheden. Daardoor vestigden zich in het begin van de jaren zeventig weer relatief grote aantallen woningzoekenden in de randgemeenten en vooral in Prinsenbeek, Nieuw-Ginneken en Teteringen. Bovendien werd met name in het gebied van Leuvenaarstraat - Middellaan een omvangrijke saneringsoperatie uitgevoerd waarbij grote aantallen woningen werden afgebroken. De bevolking van Breda liep geleidelijk terug en het zou tot 1979 duren voor daarin weer verandering kwam.

Turfschip

Nog voor de zomervakantie in 1971 werd al een flinke discussie gehouden over het preadvies van het college om een renteloze lening beschikbaar te stellen aan het Turfschip, dat in toenemende mate als een financiële molensteen om de gemeentelijke nek hing.¹⁴⁵ Deze discussie werd in september gevolgd door een interpellatie over de gang van zaken rond het Turfschip. Het was inmiddels duidelijk, dat Melzer door zijn inmiddels nog verslechterde gezondheidstoestand in de onmogelijkheid verkeerde nog langer te functioneren. Tijdens de interpellatie was hij met vakantie en moest Van Dun als zijn vervanger de vragen namens het college beantwoorden. Een definitieve behandeling van de kwestie Turfschip werd uitgesteld tot 11 november. Melzer bood op 8 november op dringend medisch advies zijn ontslag aan. In het preadvies, dat het college op 11 november aan de raad voorlegde werd voorgesteld de exploitatie van het Turfschip voort te zetten. Maar de raad had grote bezwaren en nam uiteindelijk met 32 (inclusief de leden van het college) tegen 3 een motie van Van Loon (KVP) aan, waarin de voortzetting van de exploitatie aan een aantal harde condities werd gebonden¹⁴⁶. Eén van de condities was de instelling van een commissie ad hoc die de raad voor 1 april 1972 rapport uit zou brengen over de toekomst van het Turfschip. Die rapportage zou worden opgesteld onder verantwoordelijkheid van J. A. van Graafeiland (VVD) die in december was benoemd in de vacature Melzer.

¹⁴⁴ GAB 70 - 79, 353-5 Brief van 1 dec 1971 van Gedeputeerde Staten aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

¹⁴⁵ GAB 70 - 79, 534, Raadsnotulen d.d. 24-6-1971.

¹⁴⁶ GAB 70 - 79, 535, Raadsnotulen d.d. 11-11-1971.

Civic Centre

In het voorjaar van 1970 waren door Van Dun in de raad al kritische vragen gesteld over de plannen rond het Civic Centre. In zijn kritiek vroeg Van Dun of de plannen nog wel in deze tijd pasten. Als wethouder nam hij het initiatief om die plannen officieel ten grave te dragen. In 1972 besloot de raad op het collegevoorstel het Civic Centre niet meer uit te voeren.¹⁴⁷ Daarmee werd tevens voorlopig afgezien van een centrale huisvesting voor de gemeentelijke organisatie en van de bouw van een nieuwe Stads-schouwburg. De gemeentelijke organisatie was inmiddels gehuisvest in een groot aantal panden verspreid over de hele stad. De grote spreiding was aanleiding voor het instellen van een huispostdienst.

Het PAK

Gedurende de hele bestuursperiode zat wethouder Mans in een moeilijke positie. Vanuit de fractie werd sterke druk op hem uitgeoefend om ook in het college standpunten in te nemen die door de fractie werden meegegeven. Men zag de wethouder als een zetbaas van de fractie. In enkele kwesties nam Mans ook een standpunt in dat afweek van dat van het college. Dat was in de eerste plaats bij de gemeentelijke herindeling. Mans stemde voor de motie Crul en tegen het collegevoorstel. Zijn stem was bepalend voor het aannemen van de motie Crul. In het college ontstond naar aanleiding daarvan discussie over de vraag of het innemen van een afwijkend standpunt door één van de wethouders bij een voorstel van het college wel acceptabel was.¹⁴⁸ Men kwam tot de afspraak dat dit mogelijk moest zijn bij politiek belangrijke zaken. De discussie laaide weer op bij de vraag of het kritische maandblad Oelaat gesubsidieerd moest worden. Mans was - na ampele discussie binnen de eigen sector - evenals het PAK van mening, dat ook in dit geval een subsidie moest kunnen worden gegeven. De meerderheid van het college was evenwel tegen en vond bovendien dat een subsidie van f 5000,- niet kon worden aangemerkt als een politiek belangrijke zaak, waarin de spelregels voorzagen. Mans verdedigde in de raad als lid van de fractie toekenning van de subsidie en vervolgens als portefeuillehouder cultuur het collegebesluit om geen subsidie toe te kennen. Geleidelijk verschoof het referentiekader van Mans echter in de richting van het college¹⁴⁹, terwijl binnen het PAK in de loop van 1972 en 1973 de polarisatie toenam. In het begin van 1974 was het Mans duidelijk dat hij na de verkiezingen geen kans meer zou hebben voor het PAK als

¹⁴⁷ GAB 70 - 79, 535, Raadsnotulen d.d. 17-8-1972.

¹⁴⁸ Mans.interview.

¹⁴⁹ Mans.interview.

wethouder te worden herkozen. Hij trok daaruit de consequenties en werd per 1 mei elders benoemd.

Vanaf 1974

Voor de verkiezingen van 1974 hadden de confessionele partijen zich verenigd in het CDA. Maar het was onvoldoende. Het CDA verloor 5 zetels en kwam op 16. De PvdA en de PPR traden nu weer als afzonderlijke partijen op en wonnen samen 8 zetels. (PvdA 11, PPR 3) en ook de VVD groeide van 6 naar 9 zetels. In de raad kwamen nog maar vier partijen. Voor de progressieve partijen had de politiek van polarisatie duidelijk succes gehad. In de loop van de zomer bleek echter dat een college op brede basis niet mogelijk zou zijn. De PvdA stelde zich vierkant op tegenover iedere samenwerking met de VVD en plaatste zich daarmee - voor het eerst na de oorlog - buiten het college. Het college werd nu gevormd door de zittende wethouders Broeders, De Raaff, Van Dun (CDA) en Van Graafeiland, nieuw was jhr. R. G. P. Sandberg (VVD). Nu nog nadrukkelijker in een oppositierol zette de PvdA haar politiek van polarisatie voort. De partij trachtte via intensieve contacten met de buurten een brede basis te krijgen voor haar inbreng in de raad. Deze strategie was vrij onvruchtbaar, vooral omdat Van Dun via de manier waarop hij de aanpak rond de Binnenstad had gestructureerd een minstens even intensieve inbreng vanuit de bevolking wist te mobiliseren.¹⁵⁰ Alle initiatieven van de PvdA werden door de meerderheid in de raad afgewezen. Dr. R. W. Welschen, de fractievoorzitter van de PvdA, die na korte tijd de geringe productiviteit van deze polarisatiepolitiek onderkende en een andere koers wilde varen, werd door de meerderheid van de fractie als dissident gezien. Bij de verkiezingen van 1978 voor de gemeenteraden zakte de winst van de PvdA weg. In Breda was het CDA met 17 zetels opnieuw de grootste partij en zou eventueel met de VVD (die 7 zetels haalde) een redelijke meerderheid kunnen vormen. De harde oppositie die de PvdA vanaf 1974 had gevoerd tegen het college vergrootte het vertrouwen bij het CDA ook niet. Desondanks kwam na moeizame onderhandelingen toch een afspiegelingscollege tot stand met voor de PvdA twee wethouders: dr. R. W. Welschen (die de portefeuilles Sport en Personeel en Organisatie kreeg) en mevrouw M. L. A. Paulussen (portefeuille Maatschappelijk werk en Volksgezondheid), één zetel voor de VVD (Sandberg) en drie voor het CDA (Broeders, De Raaff en Van Dun). In 1980 overleed De Raaff, hij werd opgevolgd door J. L. G. Brooimans (CDA). Broeders die wegens persoonlijke omstandig-

¹⁵⁰ Welschen.interview.

heden eveneens in 1980 aftrad werd opgevolgd door L. A. M. van Banning (CDA).

10.3 De organisatie

De stand van zaken

Op het eerste gezicht waren de verhoudingen op de secretarie niet veranderd na de collegewisseling in 1970. De Werd (Financiën), Kooijman (Personeel) en mr. Th. H. Alkemade (Volkshuisvesting¹⁵¹) vormden nog steeds een machtsfactor van betekenis. Hoewel ze onderling weinig gemeen hadden en elkaar veelal tegenwerkten, liep iedere poging van Van den Dam om meer eenheid binnen de secretarie tot stand te brengen vast op hun lijdelijk verzet. Tegelijkertijd probeerden de afdelingschefs hun positie tegenover het college en hun medewerkers zo goed mogelijk te verdedigen. Toen Van Dun in 1971- tijdens de ziekte van Melzer - de verantwoordelijkheid kreeg voor de behandeling van het Turfschip, wilde hij daarbij die ambtenaren betrekken die de materie ook inhoudelijk konden behandelen. Daarmee zette hij een nieuwe lijn in, maar stuitte hierbij op de onwil van De Werd en Alkemade. Het was noodzakelijk om een formeel collegebesluit te laten nemen om de rechtstreekse contacten van collegeleden met medewerkers van de afdelingen mogelijk te maken.¹⁵²

De positie van Walenkamp (afdeling Welzijnszorg) was inmiddels zwak geworden. Zoals al eerder aangegeven kon hij de veranderingen in de organisatie niet meer volgen. Zijn grote dossierkennis en zijn intelligentie konden niet verhinderen, dat de discussie steeds meer langs hem heen gevoerd werd. Hij kreeg bij zijn collega's ook geen gehoor voor de organisatorische vragen waarmee hij worstelde. Walenkamp signaleerde in oktober 1970¹⁵³ dat de traditionele verhouding tussen de secretarie en de diensten en dan met name in de welzijnssector volledig aan het veranderen was.

Hij was van mening, dat daaruit ook de consequenties moesten worden getrokken. Als belangrijkste taak voor de toekomstige secretarie zag hij coördinatie. De discussie met de afdelingschefs verliep voor Walenkamp echter weinig bevredigend. De meeste chefs waren van mening dat de co-

¹⁵¹ De afdeling Volkshuisvesting kreeg in de loop van 1971 de naam afdeling Stadsontwikkeling, omdat deze naam beter paste bij het takenpakket GAB 70 -79, 505-3.

¹⁵² Van Dun.interview.

¹⁵³ Walenkamp, Nota over de interpretatie van de groeifasen in de subsidiesector, 8 oktober 1970 (Archief auteur).

ordinatie een taak was van de secretaris. Walenkamp bleef zitten met het probleem dat hij naar de vorm verantwoordelijk was voor de advisering aan het college, maar dat in toenemende mate de diensten de inhoudelijke advisering voor hun rekening namen. Een handicap was bovendien, dat het werkterrein van de afdeling Welzijnszorg verdeeld was over drie wethouders. De stafbesprekingen werden steeds meer gehouden met de directeurs van de diensten zelf en met de bureauchefs onder Walenkamp. In de loop van 1972 werd Walenkamp te verstaan gegeven dat zijn aanwezigheid bij de stafbesprekingen met de wethouders niet meer gewenst werd.

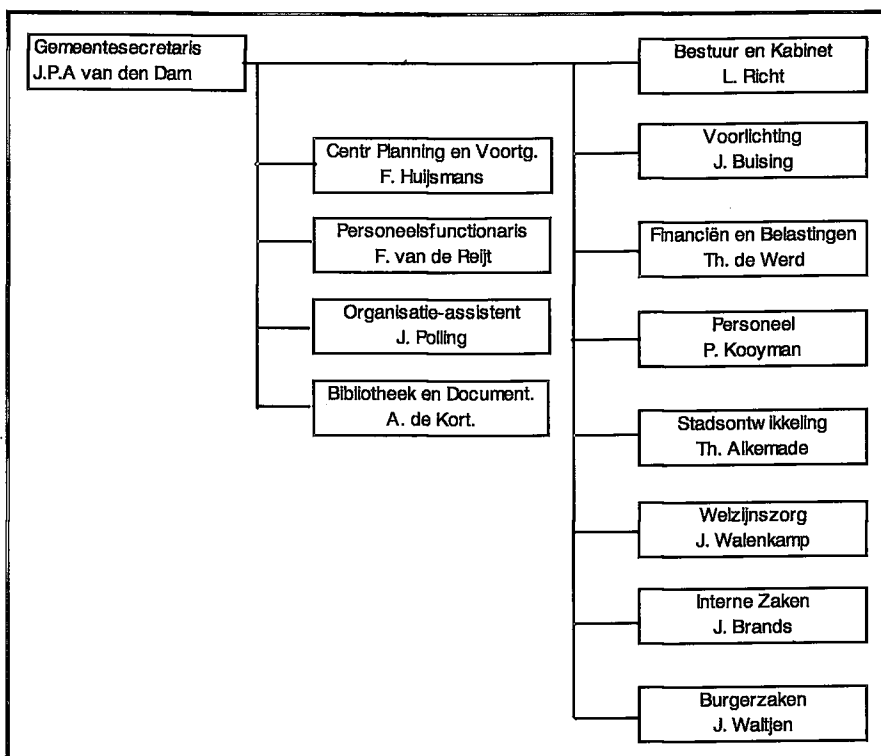


Fig. 10.1 De secretarie in 1970

De nieuwe wethouders in het college ergerden zich aan de situatie binnen de organisatie en meer in het bijzonder aan de relaties binnen de secretarie en tussen de secretarie en de diensten. Zij waren van mening dat het een taak van de secretaris moest zijn om te zorgen voor een goede gecoördineerde voorbereiding van de collegevergaderingen en vonden daarin Van den Dam te laks. Het college kwam al snel bij elkaar om zich op zijn positie te beraden, maar het greep niet rechtstreeks in. De situatie was ook niet

erg eenvoudig. Want wat moest men Van den Dam eigenlijk verwijten? Het college had het zelf twee jaar geleden Van den Dam onmogelijk gemaakt in te grijpen als naar zijn oordeel stukken niet rijp waren voor collegebehandeling. Zoals de situatie nu lag onttrok een groot deel van de inhoudelijke discussie over de voorbereiding van het gemeentelijk beleid zich aan de rechtstreekse waarneming van de secretaris. Die discussie speelde zich hoofdzakelijk af tussen de wethouders, de afdelingschefs ter secretarie en de hoofden van dienst. Bovendien voelden de leden van het college er weinig voor hun eigen speelruimte te verkleinen. Men was van mening dat de portefeuillehouders moesten kunnen bepalen wat zij in het college brachten. Voor Van den Dam was er ook weinig aanleiding zich echt in te spannen om de verhoudingen te veranderen. Daarvoor was de positie van De Werd die gesteund werd door wethouder Broeders te sterk¹⁵⁴ en de tegenstelling tussen Van den Dam en Merkx te groot. Desondanks werd in augustus 1971 op initiatief van Merkx een nieuwe discussie op gang gebracht tussen de secretaris en de afdelingschefs, waarin de positie van de secretaris ten opzichte van het college en ten opzichte van de afdelingschefs het centrale thema vormde. Deze discussie leidde tot niets. De afdelingschefs waren wel bereid te erkennen dat de secretaris eigenlijk een coördinerende functie moest hebben, maar niet om daar enige consequentie uit te trekken.¹⁵⁵

Het project doelstellingen

Op 11 augustus tijdens de roerige politieke zomer van 1970 bezon het "de-missionaire" college zich uitvoerig op de situatie rond het gemeentebestuur. Het kwam tot de conclusie dat de ambtelijke top in feite als los zand aan elkaar hing. *Het nieuwe college zou moeten investeren in een goede organisatie van het gemeentebestuur en van de gehele ambtelijke top en veel meer dan tot dat moment sterke contacten moeten onderhouden met de gehele ambtelijke top.*¹⁵⁶ Daarbij hoorde volgens het college tevens het zoveel mogelijk uitstoten van werkzaamheden in de uitvoerende sfeer uit de secretarie. De tekst verraadt de hand en de opvatting van Van den Dam, die hiermee - zoals hij in 1968 had voorgesteld - de discussie over de organisatie van de secretarie weer oppakte. Hij kreeg naar aanleiding van de discussie in het college de opdracht samen met de organisatie-adviseur

¹⁵⁴ In de wandeling werd met de afkorting B&W niet bedoeld burgemeester en wethouders, maar Broeders en De Werd (Broeders.interview).

¹⁵⁵ Verslagen van de discussie tussen de afdelingschefs van september tot december 1971. (Archief auteur).

¹⁵⁶ GAB 70 - 79, 506-2, Notulen burgemeester en wethouders van 11 aug. 1970.

en de organisatie-assistent ter secretarie: *een advies uit te brengen over de organisatie van en de communicatie aan de top ten behoeve van het beter functioneren van het gehele bestuur en bestuursapparaat.*¹⁵⁷

In de gespreksnota die naar aanleiding van deze vraag door Polling werd opgesteld werd aangegeven, dat de tendensen tot desintegratie die het college bespeurde een gevolg moesten zijn van de willekeurige en ongestuurde groei van de organisatie. De groeiende taak van de gemeente had geleid tot nieuwe organen, diensten en afdelingen, zonder dat veel aandacht was besteed aan een duidelijke taakstelling en taakverdeling. Met de duidelijkheid was het volgens de gespreksnota niet zo erg best gesteld. Als voorbeeld werd de uit 1878 stammende taakomschrijving van het vervoerbedrijf genoemd, die alleen teruggevonden kon worden in het gemeentearchief. Wat nu nodig was, was een herformulering van het gemeentelijk beleid op de verschillende beleidsterreinen. Dat zou alleen kunnen op basis van een zorgvuldige inventarisatie van wat er door de verschillende diensten werd gedaan en tegen de achtergrond van een goed beeld van de ontwikkelingen in de omgeving waar Breda mee te maken had. De notitie achtte dit geen organisatieonderzoek, maar een onderzoek dat aan eventuele organisatieonderzoeken vooraf moest gaan.¹⁵⁸

De gespreksnota werd besproken met Merkx. Merkx toonde op dat moment weinig belangstelling voor het onderwerp. Zijn grootste probleem leek te zijn hoe om te gaan met een nieuw college waarin zoveel nieuwe wethouders zouden komen te zitten. De gespreksnota bleef liggen tot na de bestuurswisseling eind oktober en werd toen door Merkx overgedragen aan De Raaff. In overleg met De Raaff werd aan het college voorgesteld een stuurgroep in te stellen om het project doelstellingen zoals het genoemd werd te leiden. Het college besloot conform. In de stuurgroep zaten naast wethouder De Raaff, die voorzitter werd, wethouder Broeders, Van den Dam, Van de Lest, Van Staveren en Hagens. Het secretariaat kwam bij Polling.¹⁵⁹

De opzet van het project doelstellingen was zeer breed en ambitieus. De bedoeling was materiaal aan te dragen waarmee het gemeentelijk beleid in de onderscheiden sectoren (opnieuw) geformuleerd zou kunnen worden.¹⁶⁰ Daarom werd het project opgezet in drie fasen. De eerste fase was bedoeld als inventarisatiefase.

¹⁵⁷ GAB 70 - 79, 506-2, Notulen burgemeester en wethouders van Breda 11 aug 1970.

¹⁵⁸ GAB 70-79, 506-2, Gespreksnota n.a.v. B. en W.-besluit d.d. 11 aug. 1970.

¹⁵⁹ GAB 70 - 79, 506-2 Collegebesluit van 22-12-1970.

¹⁶⁰ GAB 70 - 79, 506-2 Opzet project doelstellingen.

- a Inventarisatie van het bestaande takenpakket op twee manieren:
 - * Met behulp van door de diensten te beantwoorden vragen, waarbij het ging om de vraag wat de diensten zelf dachten dat hun taak was (inclusief de daarvoor benodigde mankracht) en waartoe die diende.
 - * Aan de hand van de gemeentelijke verordeningen en regelgeving, met de bedoeling vast te stellen wat er in dossiers bekend was over de taak van de diensten. Deze inventarisatie zou leiden tot een werkgroep die de standaardisatie van de gemeentelijke beheersverordeningen op zich nam.
- b In aansluiting op a. samenstellen van een overzicht van vermijdbare taken van de gemeente (de opdracht hiertoe werd door de stuurgroep op 9 september 1971 gegeven), dat door het college (in eerste instantie) kon worden gebruikt om een politieke discussie aan te gaan over de vraag of en welke mate men die taken wilde voort zetten. Het overzicht werd op 8 februari en 3 maart 1972 in de stuurgroep besproken, toen werd afgesproken om het vooralsnog niet in het college te brengen. Met name Broeders achtte de discussie op dat moment niet erg opportuun.
- c Inventarisatie van de externe ontwikkelingen waarmee Breda de komende jaren zou worden geconfronteerd. De rapportages die hierover in de Stuurgroep werden gebracht gaven een weinig bevredigend gevoel. De bespreking van de notities van Van de Lest werd een aantal malen uitgesteld. Eind 1971 werden de ontwikkelingen samengevat in een korte termijn prognose.¹⁶¹

In de tweede en derde fase zouden de verzamelde gegevens moeten worden geëvalueerd en moeten leiden tot een opnieuw formuleren van de doelstellingen van de gemeentelijke diensten. De hoge ambities moesten echter al na korte tijd worden losgelaten.

De introductie van het project begon met een bijeenkomst van de hoofden van dienst in januari 1971.¹⁶² Heel bewust waren de afdelingschefs ter secretarie niet voor deze bijeenkomst uitgenodigd. Het was de eerste keer, dat de hoofden van dienst met leden van het college spraken zonder de afdelingschefs. Het materiaal dat naar aanleiding van de inventarisatie binnenkwam was zo uitgebreid, dat het noodzakelijk was het in te dikken tot een samenvatting. De samenvatting hanteerde een indeling die gebaseerd was op de opbouw van de begrotingshoofdstukken, die door

¹⁶¹ GAB 70 - 79, 506-1.

¹⁶² GAB 70 - 79, 506-2.

Huijsmans¹⁶³ waren vertaald in mogelijke gemeentelijke hoofddoelstellingen. De samenvatting werd, voorzien van een aantal kritische kanttekeningen, rondgestuurd naar de takken met het verzoek om commentaar en -voorzien van dat commentaar - ingebracht in een tweede bijeenkomst met de hoofden van dienst op 22 oktober 1971. Naar aanleiding van deze bijeenkomst werden drie werkgroepen gevormd.

De eerste was de werkgroep beleidsadvisering die opdracht kreeg een advies uit te brengen over de beleidsadvisering. Deze activiteit was in de antwoorden van verschillende takken van dienst naar voren gekomen (ook bij de secretarie) en had verschillende commentaren losgemaakt. Maar de inhoud van de taak en de verdeling ervan over de takken van dienst waren niet duidelijk.¹⁶⁴ De tweede werkgroep zou zich moeten bezinnen op de activiteiten, die waren gesorteerd onder *het voor de gemeenschap ruimtelijk leefbaar maken en houden van het grondgebied door het tot stand brengen en in stand houden van een aangepaste primaire stoffering van dit grondgebied*.¹⁶⁵ Deze werkgroep werd kortweg aangeduid met "werkgroep primaire stoffering". De derde werkgroep zou zich bezig houden met de evaluatie van het takenpakket dat viel onder: *het scheppen van een klimaat van welzijn in het grote en nog snel in omvang toenemende deel van de tijd dat overblijft, na aftrek nodig voor werk in beroep of bedrijf, onderwijs (volgen) en gezin, door het treffen van voorzieningen ten behoeve van de gemeenschap*.¹⁶⁶ Deze werkgroep noemde zich "werkgroep welzijn in de vrije tijd". De bedoeling was dat deze werkgroepen zich in enkele maanden zouden uitspreken over de gesignaleerde vraagpunten in het hun toegewezen takenpakket. Daarna konden nieuwe werkgroepen worden ingesteld voor de takenpakketten onder de andere hoofddoelstellingen. Met de opstelling van de samenvatting en de instelling van de drie werkgroepen verschoof de activiteit van de stuurgroep doelstellingen van de planning naar een organisatorische: het elimineren van onduidelijkheden en overlappen in het takenpakket van de gemeente. Dit paste goed in de opvatting van De Raaff, die hoofdzakelijk belangstelling had voor de taakverdeling binnen de organisatie.

De werkgroep primaire stoffering onder leiding van Van Dun analyseerde het proces van bestemmingsplanontwikkeling dat werd gesplitst in twee

¹⁶³ Huijsmans, 1970, 82.

¹⁶⁴ GAB 70 - 79, 508-1, Probleemstelling en opdracht d.d. 21-10-1971.

¹⁶⁵ GAB 70 - 79, 509-3, Werkgroep Primaire Stoffering.

¹⁶⁶ GAB 70 - 79, 509-5, Werkgroep welzijn in de vrije tijd.

fasen: de eerste fase - het opstellen van het programma van eisen - zou voortaan de verantwoordelijkheid zijn van de Sociografische Dienst. De uitwerking op basis van dit programma bleef de verantwoordelijkheid van Openbare Werken. De werkgroep bleef ook na de rapportage bestaan om het functioneren van de nieuwe spelregels te evalueren.¹⁶⁷ In de werkgroep "welzijn in de vrije tijd" - onder leiding van wethouder Mans - werd een participatietabel opgesteld voor de activiteiten in die sector. De werkgroep signaleerde daarbij een aantal organisatorische problemen.¹⁶⁸ De stuurgroep had in beide gevallen het gevoel, dat de werkgroepen de hun voorgelegde vraag niet volledig hadden beantwoord, maar constateerde tevens dat blijkbaar in beide groepen "de aandacht zich bij voortdurend (concentreerde) op de beleidsvoorbereiding/advisering"¹⁶⁹ en besloot daarom voorlopig geen nieuwe werkgroepen in het leven te roepen en eerst verdere voortgang te geven aan de uitwerking van het rapport van de werkgroep beleidsadviesering.

De werkgroep beleidsadviesering

De Raaff was voorzitter van de werkgroep beleidsadviesering, waarin voorts de directeuren zaten die de beleidsadviesering in de inventarisatie hadden genoemd. De werkgroep discussieerde aan de hand van gespreksnota's die opgesteld werden door Polling, die het secretariaat van de werkgroep voerde. De werkgroep bracht zijn rapport uit in mei 1972. In het rapport werd geconcludeerd dat de bestaande structuur van de gemeente niet geschikt was voor een adequate advisering aan het bestuur. Beleidsadviesering en -uitvoering zouden bij elkaar moeten worden gebracht bij de diensten en de taak van de secretarie zou moeten worden teruggebracht tot die van een stafbureau voor het college. De directeuren in de werkgroep konden zich gemakkelijk vinden in de verschillende gespreksnotities en de daaruit resulterende eindrapportage die hun positie in de verhouding met de secretarie aanzienlijk zou versterken. En Van den Dam was er niet de man naar om namens de secretarie een ander standpunt in te nemen. Integendeel. In feite paste de rapportage zeer goed in zijn opvatting over een sterk verkleinde secretarie. Maar ook de discussie met de afdelingschefs bleef uit. Dit ondanks het feit, dat alle gespreksnotities, aan de hand waarvan de meningsvorming in de werkgroep plaatsvond toegestuurd werden aan de afdelingschefs en ondanks het feit, dat de taak van de secretarie naar het oordeel van de werkgroep veel sterker zou moeten veranderen dan

¹⁶⁷ GAB 70 - 79, 509-3.

¹⁶⁸ GAB 70 - 79, 509-5.

¹⁶⁹ GAB 70 - 79, 508-7, Stuurgroep doelstellingen: verslag van 2 maart 1973.

bij de voorstellen van Van den Dam enkele jaren eerder. De afdelingschefs namen op dat moment de hele discussie niet serieus. Zij zagen deze als een nieuwe, tot mislukken gedoemde, poging van Van den Dam de organisatie in zijn richting om te buigen.

Het rapport van de werkgroep beleidsadvisering¹⁷⁰ werd aan het college voorgelegd en vervolgens aan alle hoofden van dienst en aan de afdelings-

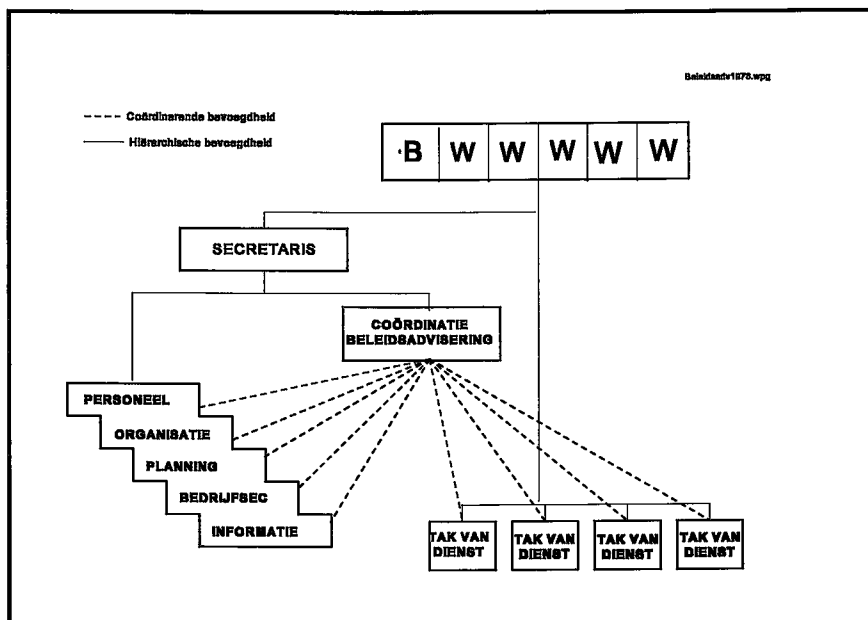


Fig. 10.2 De toekomstige secretarie volgens de werkgroep beleidsadvisering

chefs ter secretarie, met het verzoek om commentaar. Het commentaar vanuit de diensten was in grote trekken positief. Vanuit de secretarie kwamen slechts reacties van De Werd (die van mening was, dat ook een andere conclusie had kunnen worden getrokken: alle gemeentelijke activiteiten bij elkaar in een dienst) en Walenkamp die stelde dat hij de richting van de werkgroep beleidsadvisering al veel eerder had willen gaan. Met deze commentaren werd het rapport aan het college voorgelegd.¹⁷¹

¹⁷⁰ GAB 70-79, 508-1, Rapport van de werkgroep beleidsadvisering, mei 1972.

¹⁷¹ GAB 70 - 79, 508-1, reacties op het rapport van de werkgroep beleidsadvisering.

Ondanks de geringe weerstand tegen het rapport van de werkgroep beleidsadvisering aarzelde de Stuurgroep zich zonder meer achter de conclusies te stellen. Besloten werd contact op te nemen met prof. drs. A. A. Kampfraath als extern deskundige. Kampfraath, hoogleraar Industriële Bedrijfskunde in Wageningen, had een aandeel gehad in een cursus Projectmanagement, waaraan een aantal bestuurders (onder wie Van Dun) en ambtenaren vanuit Breda had deelgenomen. In zijn reactie wees Kampfraath erop, dat de problematiek die in Breda aan de orde was in veel gemeenten speelde, hij was voorts positief over het model dat in Breda op tafel lag en dat nog niet het karakter van een blauwdruk had, maar nog verder uitgewerkt en ingevuld moest worden. Hij verklaarde zich bereid om als praatpaal op te treden voor de stuurgroep. Tegen deze achtergrond besloot het college het rapport van de werkgroep beleidsadvisering als uitgangspunt te hanteren voor het veranderen van de organisatie en wees Hagens en Polling aan om gezamenlijk op te treden als coördinator.¹⁷²

In april werd het veranderingsproces geïntroduceerd in een bijeenkomst met de hoofden van dienst en de afdelingschefs ter secretarie. Daarbij werd aangekondigd dat de start zou plaats vinden in de sector welzijn. In mei volgde een bijeenkomst met de voltallige secretarie. Op deze bijeenkomst in de stadsschouwburg werd furieus gereageerd op het voornemen de begeleiding door de secretarie af te bouwen en de daarbij betrokken ambtenaren eventueel en voor zover nodig, over te plaatsen naar de diensten. "Ambtenaren zijn geen zakken meel", zei een medewerker van de afdeling Financiën, die de begeleiding had van de "bedrijven". Op deze bijeenkomst werd afgesproken de afdeling personeel nadrukkelijk te betrekken bij de veranderingen. Voor Hagens en Polling was het na het groene licht vanuit de stuurgroep nog niet erg duidelijk hoe de organisatorische veranderingen tot stand moesten worden gebracht.¹⁷³ Zij kregen op dit punt ook geen duidelijke steun noch van De Raaff, noch ook van Van den Dam. In en na de zomer van 1973 trachtten zij in overleg met de afdeling Welzijn en met de diensten die door deze afdeling werden begeleid te inventariseren hoe de ervaringen lagen met de pogingen tot coördinatie in die sector en de moeilijkheden die konden worden verwacht bij het invoeren van een formele coördinatiefunctie in die sector. De gesprekken vorderden moeizaam. Er bestond bij de afdeling Welzijnszorg een groot wantrouwen tegenover de bedoelingen en de opvattingen van de secretaris, die nu kennelijk vertegenwoordigd werden door Hagens en Polling. In het

¹⁷² GAB 70 - 79, 506-1, Collegebesluit, 14-3-1973.

¹⁷³ GAB 70 - 79, 508-7, Overzicht activiteiten, Hagens en Polling d.d. nov. 1973.

najaar werd echter in beginsel overeenstemming bereikt over een concept-functiebeschrijving voor een functie die werd genoemd Coördinator voor de BeleidsAdvisering. In hun rapportage concludeerden Hagens en Polling tevens, dat er aan de instelling van ambtenaren bij de secretarie en de diensten veel zou moeten veranderen. Men zou nog moeten leren samenwerken.

In de loop van de zomer en het najaar van 1973 vonden verschillende ontwikkelingen plaats die het proces versnelden.

Tijdens de gemeentedag die op initiatief van Kampfraath in september in Wageningen werd georganiseerd om de verschillende opvattingen die er op het gebied van de gemeentelijke organisatie aan het ontstaan waren bij elkaar te brengen presenteerde A. J. G. M. Bekke (namens bureau Berenschot) een open-systeem-model van de overheidsorganisatie. In dit model werd uitgegaan van het samenvoegen van beleidsvoorbereiding en -uitvoering bij de gemeentelijke diensten. De secretarie zou in deze opvatting nog slechts algemene staftaken (planning, personeel, financiën, organisatie en juridische zaken) verrichten en optreden ten behoeve van de beleidscoördinatie.¹⁷⁴ De overeenkomst tussen het model van Bekke en het model dat in Breda als uitgangspunt werd gehanteerd heeft mogelijk bijgedragen tot een betere acceptatie van het model voor de Bredase deelnemers aan die dag.

In de zomer van 1973 was een rapport verschenen van de hand van een medewerker van de Sociografische dienst, dat een verband legde tussen hoogbouw en bepaalde ziekteverschijnselen.¹⁷⁵ De conclusies haalden de landelijke pers. Voor het college een uiterst principiële zaak. Voor een beoordeling van het onderzoek en de conclusies werd o.m. een beroep gedaan op een van de medewerkers van de afdeling welzijn.

In diezelfde periode van 1973 werd bovendien een saneringscommissie ingesteld, waarin opnieuw een medewerker van de afdeling Welzijnszorg werd opgenomen. De bedoeling van deze activiteit, die veel tijd in beslag nam, was systematisch de begroting door te lichten op bezuinigingsmogelijkheden. Als gevolg van deze beide opdrachten werd de capaciteit van de afdeling welzijnszorg voor de begeleiding van de diensten Jeugd en Sport, Sociale Dienst, BSWB¹⁷⁶ en GGD¹⁷⁷ gedecimeerd. Hierdoor ontstond een knelpunt in de besluitvorming binnen die sector, waarbij de toch al moei-

¹⁷⁴ Schoenmakers, 1988, 52.

¹⁷⁵ GAB 70 - 79, 1019-3.

¹⁷⁶ Bestuurscommissie Sociale Werkvoorziening Breda.

¹⁷⁷ Gemeentelijke Geneeskundige- en Gezondheidsdienst.

lijke positie van Walenkamp opnieuw ter discussie kwam. In de daarop volgende discussie besloot het college de knoop door te hakken. In februari 1974 werd de afdeling welzijnszorg opgeheven en de functie Coördinator voor de Beleidsadvisering (CBA) ingesteld, vooralsnog met een beperkte actieradius.¹⁷⁸ Drs. J. de Geus, medewerker van de afdeling Welzijnszorg, die in de nieuwe functie werd benoemd zou zich alleen bezig houden met vraagstukken die zich aandienden in de welzijnssector. De CBA was bedoeld als projectleider voor adviesprojecten. De besluitvorming verraste Hagens en Polling; plotseling moesten nieuwe procedures worden geïntroduceerd om de collegestukken, die nu door de diensten zelf moesten worden gemaakt, verder te leiden. De diensten moesten met de nieuwe werkwijze vertrouwd gemaakt worden. Daarbij bleek dat bij de diensten sprake was van een kwalitatieve onderbezetting. In maart 1974 werden door Kampfraath criteria ontwikkeld met behulp waarvan de beleidsadviesprojecten zouden kunnen worden geëvalueerd.¹⁷⁹ Uit de ervaringen van De Geus - die wekelijks werden geëvalueerd - bleek vooral in de beginperiode hoezeer de bureaus, afdelingen en diensten als volstrekt gescheiden eenheden optraden. Het waren gesloten compartimenten waar-tussen vrijwel geen communicatie mogelijk was.¹⁸⁰ Een van de belangrijkste taken van de coördinator was het kweken van een bereidheid tot een vorm van samenwerking. Het werd al gauw duidelijk dat dit niet zonder aanvullende training mogelijk was.

10.4 Bestuurlijke onmacht en groeiende weerstand

Vanaf augustus 1974 probeerden Hagens en Polling een strategie te ontwikkelen voor het voortzetten en verbreden van de organisatieveranderingen. Maar de stuurgroep reageerde aarzelend. De meerderheid wilde eigenlijk eerst de positie van de CBA consolideren. De projectmatige aanpak van beleidsvraagstukken leverde een aantal vragen op over de verhouding tussen de afdelingschefs en de medewerkers in de adviesgroepen en over de status van de adviezen die onder leiding van de CBA tot stand kwamen. Hierover vonden eind 1974 en begin 1975 bijeenkomsten plaats met het college en met de hoofden van dienst en de afdelingschefs. Pas in het begin van 1975 kwam de stuurgroep tot de overtuiging dat de coördinerende functie van de secretarie alleen voldoende draagvlak zou kunnen krijgen als hij niet zou worden beperkt tot één sector van het gemeentelij-

¹⁷⁸ GAB 70 - 79, 508-6, Collegebesluit van 20-2-1974.

¹⁷⁹ GAB 70 - 79, 508-6.

¹⁸⁰ De Geus.interview.

ke beleid.¹⁸¹ De functie moest uitgebreid worden naar andere beleidsterreinen en dan vooral naar het terrein van openbare werken en ruimtelijke ordening waar een groot deel van de bestuurlijke aandacht was gevangen door de ontwikkelingen in de Binnenstad en in de Haagse Beemden. De stuurgroep beseftte dat daarmee ook de positie van de afdeling Stadsontwikkeling ter discussie zou komen. In april 1975 werd over de coördinatieproblematiek een gesprek georganiseerd van de stuurgroep Doelstellingen met Van Dun.

Van Dun, die zich snel had ingewerkt in zijn portefeuille, had voor zowel de ontwikkeling van de Haagse Beemden, als voor de Binnenstadsproblematiek een projectmatige structuur opgezet die bestond uit een stuurgroep en daaronder verschillende werkgroepen.¹⁸² Vooral bij de Binnenstad waren praktisch alle gemeentelijke functies ingeschakeld. Met deze werkwijze doorbrak Van Dun, die meer belangstelling had voor de daadwerkelijke en bestuurlijke resultaten van de projecten dan voor de effecten ervan op de organisatie, de starre verhoudingen binnen zijn eigen sector. Tijdens het gesprek in april 1975 bleek dat Van Dun er niet voor voelde de aanpak van de goed lopende projecten Binnenstad en Haagse Beemden uit handen te geven, maar hij stemde er wel mee in dat de gevolgde werkwijze bij zowel deze projecten als die onder de CBA met behulp van dezelfde criteria zouden worden geëvalueerd. Hij nodigde bovendien Van den Dam en Polling uit om als toehoorder de stuurgroep Haagse Beemden te volgen. In oktober volgde een gesprek met het college waarbij de evaluatie aan de orde kwam en ook de verdere voortgang van de reorganisatie. De stuurgroep werd uitgenodigd zich te beraden op de eigen rol, omdat het proces waar zij zich mee bezig hield alleen nog betrekking had op organisatieverandering en al lang niets meer te maken had met de ontwikkeling van nieuwe gemeentelijke doelen. Dit leidde tot een voorstel de naam, de taak en de samenstelling van de stuurgroep te wijzigen. Begin december kwam de stuurgroep onder de nieuwe naam Stuurgroep Organisatie Ontwikkeling (SOO) voor het eerst bijeen. De nieuwe deelnemers vertegenwoordigden de afdelingschefs van de secretarie, de afdeling personeel en via de medezeggenschapscommissies het personeel. In overleg met de afdeling Voorlichting werd een periodiek - het SOO-bulletin - ontworpen waarin aan het personeel van de gemeente informatie werd gegeven over de voortgang van de organisatieverandering. De nieuwe deelnemers aan de stuurgroep waren van mening, dat de noodzaak tot verandering in het rapport van de

¹⁸¹ GAB 70 - 79, 508-7, Verslag stuurgroep doelstellingen d.d. 21-3-1975.

¹⁸² GAB 70 - 79, 537, Raadsnotulen d.d. 18 augustus 1975.

werkgroep beleidsadvisering onvoldoende was aangetoond en dat het voor het verkrijgen van voldoende draagvlak in de organisatie noodzakelijk was om een goede onderbouwing van voorstellen en maatregelen te geven. Een dergelijke onderbouwing zou in ieder geval wel nodig zijn omdat het wel duidelijk was, dat, als het reorganisatieproces doorging zoals bedoeld, de afdeling stadsontwikkeling geheel of gedeeltelijk zou verdwijnen. De invloed van de afdeling Stadsontwikkeling in de medezeggenschapscommissie was sterk. Weinig realiseerde men zich echter, dat zich tussen 1972 toen het rapport van de werkgroep beleidsadvisering werd geschreven en eind 1975 een stille revolutie had voorgedaan binnen de secretarie. Volledig in lijn met de ontwikkelingen in de rest van Nederland was inspraak en medezeggenschap een vanzelfsprekend iets geworden en geïnstitutionaliseerd in de verbeterde positie van de medezeggenschapscommissies. Het gezag van de afdelingscheefs had sterk aan betekenis ingeboet, de tijd, dat zij konden bepalen of hun medewerkers met de wethouder overleg voerden was voorbij. En waar enkele jaren nog een zeer sterke hokjesgeest had geheerst was nu samenwerking aan gezamenlijke problemen volledig ingeburgerd. Het feit zelf, dat de vertegenwoordigers van het personeel een zo kritische opstelling konden kiezen in de stuurgroep was een uiting van de veranderde tijdgeest. Veel aandacht trok de brief van de afdeling Bestuur en Kabinet, ondertekend door alle medewerkers, van 3 december 1976. In deze brief werd kritiek geïfend op de *gretigheid waarmee men zich [had] gestort op de z.g. projectmatige aanpak, welk stelsel reeds heeft aangetoond verwerpelijk te zijn*.¹⁸³ De Raaff, als voorzitter van de stuurgroep, gaf alle gelegenheid voor de discussie, waarin hij streefde naar consensus, maar hij maakte nauwelijks duidelijk of hij zelf geloofde in de richting die was ingeslagen. Daardoor werd de reorganisatie in toenemende mate gezien als een particuliere opvatting van vooral Polling. Polling schreef, als secretaris van de stuurgroep, een aantal notities om uit de impasse te komen, maar moest uiteindelijk constateren, dat de wil tot verandering ontbrak.¹⁸⁴ In december 1976 vatte hij nogmaals alle argumenten samen en betoogde, dat niet aan de orde moest zijn of men wilde veranderen (de veranderingen zouden toch voortgaan), maar of men - in dit geval de stuurgroep - het veranderingsproces wilde sturen. De geringe sturing van De Raaff leidde tot langdurige, maar weinig vruchtbare discussies. Er kon nog nauwelijks een verdere richting worden gegeven aan de veranderingen. Enkele - voor de structuur van de secretarie minder gevaarlijke -

¹⁸³ GAB 70 - 79, 510-2.

¹⁸⁴ GAB 70 - 79, 510-2, Notitie van 24 augustus 1976 voor de stuurgroep Organisatie Ontwikkeling.

zaken, zoals de samenwerkingstraining konden worden voortgezet. De vanzelfsprekendheid waarmee nu samenwerkingsgroepen werden opgezet leidde tot het gevoel dat op dit punt een wildgroei aan het ontstaan was. Vanuit de stuurgroep werd gevraagd om een vorm van regulering. Hiertoe werd een reglement op de organisatie van beleidsadviesprojecten opgezet. In de loop van 1977 bleek steeds meer, dat de reorganisatie aan het verzan- den was. Van den Dam had de moed al opgegeven, dat met de geringe bestuurlijke steun die aan het proces werd gegeven, nog iets te bereiken viel. Tegelijkertijd werd zijn betrokkenheid bij de voortgang in de Haagse Beemden groter. Toen eind oktober duidelijk werd dat in de Haagse Beemden grote vertraging dreigde op te treden besloot Van den Dam actie te nemen. Hij gaf (met instemming van Van Dun) mr A. C. Franken (plaatsvervangend hoofd van de afdeling Stadsontwikkeling) en Polling opdracht om, met voorbijgaan van alle andere werkzaamheden, alles te doen wat nodig was om de woningbouw in de Haagse Beemden te bevorderen.¹⁸⁵ Hiermee was het "noodverband Haagse Beemden" ontstaan. De activiteiten van Polling voor de organisatieverandering werden daarmee vrijwel stilgelegd. Dit betekende ook het einde van de stuurgroep Organisatie-ontwikkeling die begin 1978 werd opgeheven.

Haagse Beemden

Na de discussie over de gemeentelijke herindeling was voor het gebied van de Haagse Beemden een structuurplan voorbereid, dat voortbouwde op de stedenbouwkundige opvattingen uit de jaren zestig. Het voorzag in een woonwijk voor ca zestigduizend inwoners. De raad had grote moeite met de rechtlijnige invulling die bovendien tot verlies van het centraal ge- legen landgoed Burgst zou leiden. In april 1975, terwijl Van Dun, uitgaan- de van het bestaande structuurplan, de verdere ontwikkeling van de Haags- se Beemden met enige moeite door de raad praatte¹⁸⁶, was de afdeling ste- denbouw in overleg met externe adviseurs bezig een geheel nieuw struc- tuurplan voor te bereiden, dat andere uitgangspunten hanteerde. Rekening houdend met een bijgestelde bevolkingsprognose en gebruik makend van de natuurlijke eigenschappen van het gebied ontstond een plan met een ringvormige structuur geschikt voor ca 10.000 woningen en ongeveer 27.000 inwoners. Dit nieuwe plan, dat in mei voor het college werd gepre- senteerd verraste ook Van Dun. De raad was ontstemd over de gevolgde

¹⁸⁵ Brieven van Van den Dam d.d. 31 oktober 1977 aan Franken en Polling (Archief auteur).

¹⁸⁶ GAB 70 - 79, 537, Raadsnotulen van 24 april 1975.

procedure, maar na de uitleg van Van Dun positief over het resultaat.¹⁸⁷ Het nieuwe structuurplan werd met een voorbehoud ten aanzien van de economische uitvoerbaarheid aangenomen. In 1976 vrijwel gelijktijdig met de grenswijziging, waardoor de Haagse Beemden bij Breda kwam, kreeg Breda ook de status van groeistad. De stedenbouwkundige ambities bij de uitwerking van de bouwplannen leidden tot grote vertraging in de start van de woningbouw. De aanwijzing van Franken en Polling was bedoeld om in deze processen een doorbraak te bereiken. Voor hun activiteiten kregen zij echter niet meer bevoegdheden dan uit de steun van Van den Dam en Van Dun voortvloeide. Dit bleek in de praktijk onvoldoende om greep te krijgen op de gang van zaken binnen de dienst Openbare Werken. In juni 1978 slaagden Franken en Polling er in het "noodverband Haagse Beemden" om te zetten in een projectenbureau, waarbij aan Franken (vanaf dat moment projectleider Haagse Beemden) de bevoegdheid werd gegeven om bindende besluiten te nemen in geval binnen de diensten geen overeenstemming kon worden bereikt en de voortgang van de woningbouw daardoor in gevaar kon komen.¹⁸⁸ De instelling van het projectenbureau bleek de doodsteek voor de afdeling Stadsontwikkeling. Dit werd nog nadrukkelijker zichtbaar toen op voorstel van Van Dun voor de uitvoering van de besluiten rond de Binnenstad een projectleider werd aangewezen die eveneens op het projectenbureau werd geplaatst en Franken naast het project Haagse Beemden ook de coördinatie van de nieuw te schrijven Nota Volkshuisvesting opgedragen kreeg. Daardoor waren in feite alle op dat moment politiek belangrijke zaken uit de afdeling Stadsontwikkeling afgetapt. Voor Van Dun was een belangrijke overweging, dat het Projectenbureau in staat bleek flexibel in te spelen op alle acute en urgente vragen die hij in zijn portefeuille kreeg, daarbij vaak voorbij gaand aan de verschillende procedures die voor de collegebesluitvorming golden, maar die ook meermalen buiten de formele taakopdracht van het projectenbureau lagen. Door de verschillende afdelingen binnen de secretarie werd het Projectenbureau ervaren als een vreemd element in de secretarieorganisatie. Geleidelijk ontstond er een zekere onrust binnen de secretarie die nog werd aangewakkerd toen een inspraakcoördinator werd benoemd die eveneens buiten de hiërarchie van de verschillende secretarie afdelingen werd geplaatst. De onrust concentreerde zich in de afdeling Stadsontwikkeling, waar de positie van het hoofd van de afdeling, Alkemade, snel afbrokkelde.

¹⁸⁷ GAB 70-79, 537, Raadsnotulen van 18 augustus 1975.

¹⁸⁸ Collegebesluit van 24 mei 1978, nr 4-283.

Er was aanleiding voor de onrust. In slechts enkele jaren was er veel veranderd, vooral in de positie die de secretarie innam. De begeleiding van de diensten in de welzijnssector was opgeheven. Met de instelling van de functie CBA was projectorganisatie ingevoerd voor beleidsadviesprojecten. De functie had in enkele jaren voldoende bestaansgrond gekregen. Toen De Geus in 1977 werd benoemd tot lid van Gedeputeerde Staten in Noord-Brabant, werd van buitenaf een opvolger aangetrokken. Met het projectenbureau kwamen ook projectleiders binnen voor uitvoeringsprojecten. De vroegere macht van de afdelingschefs was goeddeels verdwenen. Na de pensionering van De Werd en Kooijman in 1978 moesten hun opvolgers hun positie in de gewijzigde verhoudingen opnieuw bepalen. Voor een afzonderlijke organisatie-adviseur in algemene dienst was de grond vervallen. Het was voor Van den Dam aanleiding om met instemming van het college het bureau van de Organisatieadviseur in Algemene dienst samen te voegen met de afdeling Personeel tot een afdeling Personeel en Organisatie. In 1979 stelde mr. G. A. P. M. Adriaansen, hoofd van de nieuwe afdeling, aan het college voor zich te bezinnen op de organisatorische problematiek van met name de secretarie. Gesignaleerd werd dat onder Van den Dam inmiddels 11 afdelingschefs functioneerden en daarnaast een aantal *los van elkaar opererende medewerkers op verschillend terrein en van verschillend niveau*.¹⁸⁹ Het college stemde in met de bezinning, maar wees grootscheepse operaties op dat moment van de hand. Het leidde tot een rapportage over het bestaande onbehagen die werd opgesteld onder leiding van Adriaansen. De notitie werd voorgelegd aan Van den Dam, aan de afdelingschefs en aan de medezeggenschapscommissie ter secretarie. De notitie werd met instemming ontvangen: iedereen onderschreef het gevoel van onbehagen. De medezeggenschapscommissie stelde voor een extern adviesbureau in te schakelen om te bezien hoe de gerezen problemen konden worden aangepakt. In februari 1980 werd via de ROA een offerte gevraagd van adviesbureaus. De keus viel op het Agogisch Instituut in Amsterdam. De opdracht aan het Agogisch Instituut hield in een onderzoek naar de aard en achtergrond van het onbehagen en naar de veranderingsmogelijkheden die binnen bereik lagen.¹⁹⁰ Binnen de secretarie werd een begeleidingscommissie gevormd onder leiding van Van den Dam. Vanuit de medezeggenschapscommissie werd opgemerkt, dat de aanwezigheid van Polling, die werd gezien als de drijvende factor achter de vroegere pogingen de secretarie te verkleinen, in de begeleidingscommissie het vertrouwen in de objectiviteit van het onderzoek zou verminde-

¹⁸⁹ GAB 70 - 79, 504-7, Brief van Adriaansen aan Van den Dam

¹⁹⁰ DIV 578-2, Onderzoek Agogisch Instituut.

ren. Dit bezwaar leidde er overigens niet toe dat Polling de begeleidingscommissie moest verlaten. Het concept rapport van het Agogisch Instituut werd in de eerste maanden van 1981 besproken met Welschen en in de medezeggenschapscommissie en om commentaar toegestuurd aan de betrokkenen binnen de secretarie. Het definitieve rapport van mei 1981¹⁹¹ constateerde een groot aantal knelpunten in de secretarie met als belangrijkste: onvoldoend duidelijke leiding en coördinatie, het ontbreken van een visie op de toekomst van de organisatie en op de rol van projectmanagement en de onduidelijke positie van de afdeling Stadsontwikkeling. Vooral de positie van de afdeling Stadsontwikkeling liep als een rode draad door het rapport heen. De chef van de afdeling, Alkemade, had zich toen het rapport van het Agogisch Instituut werd geschreven al geruime tijd ziek gemeld. Dit verzwakte de positie van de afdeling Stadsontwikkeling nog sterker. De medewerkers van de afdeling gaven de schuld voor deze ontwikkeling aan het projectenbureau - dat naar hun opvatting allerlei taken naar zich toe had getrokken - en meer in het algemeen aan de wijze waarop projectmatig werken was geïntroduceerd. Maar met de positie van de afdeling Stadsontwikkeling waren ook de posities van de afdelingen Onderwijs, Cultuur en Economische Zaken steeds minder duidelijk geworden. Het ontbrak aan een gezaghebbende opvatting over de organisatie. Het rapport constateerde tevens, dat de verandercapaciteit binnen de secretarie uiterst klein was en dat eventuele veranderingen slechts langzaam konden worden gerealiseerd. Het Agogisch Instituut stelde voor om een Organisatie-Commissie in te stellen die met steun van een externe adviseur de belangrijkste knelpunten zou aanpakken. In zijn commentaar op het voorlopig rapport had het college al te kennen gegeven de conclusies van het Agogisch Instituut grotendeels te onderschrijven. Het college was van mening, dat *een signaal van bestuurlijke wil*¹⁹² vereist was om tot organisatieverandering te komen. Het college ondersteunde de prioriteit die moest worden gelegd bij het versterken van het management en de coördinatie, was van mening dat nog voor de zomervakantie een begin moest worden gemaakt met een aanpak voor verandering en dat voor 1 januari 1982 niet alleen zicht moest bestaan op de toekomstige vorm van het management en de coördinatie van de secretarie, maar ook op de positie van de afdeling Stadsontwikkeling en die van de projectorganisatie. Het colle-

¹⁹¹ DIV 578-2, *Problemen en Perspectieven*, verslag van een onderzoek naar de aard en achtergrond van het onbehagen bij sekretarieambtenaren van de gemeente Breda en naar de verandermogelijkheden die binnen bereik liggen, Amsterdam, mei 1981.

¹⁹² DIV 578-2, Reactie van het college op de rapportage van het Agogisch Instituut, mei 1981.

ge ondersteunde de vorming van een organisatie-commissie. De Organisatie-Commissie werd ingesteld door Van den Dam. Gelet op de financiële positie van de gemeente werd besloten geen externe adviseur in te schakelen. Polling werd gedeeltelijk vrijgemaakt van zijn werkzaamheden voor het projectenbureau en als adviseur toegevoegd aan de organisatie-commissie, waarvan Welschen nu voorzitter werd. De discussie in de organisatiecommissie verliep moeizaam. De gehele commissie was van mening, dat met voorrang moest worden gewerkt aan de door het Agogisch Instituut aangegeven maatregelen voor de korte termijn. Maar de medezeggenschapscommissie-leden in de commissie stelden zich op het standpunt dat er geen maatregelen konden worden genomen rond de structuur van de organisatie voordat een zorgvuldige inventarisatie was gemaakt van de knelpunten in de secretarie-organisatie. De overige leden van de commissie wilden onmiddellijk naar maatregelen die de leiding van de secretarie zouden versterken. Welschen slaagde er in ook de leden van de medezeggenschapscommissie mee te laten discussiëren over de leiding van de secretarie.

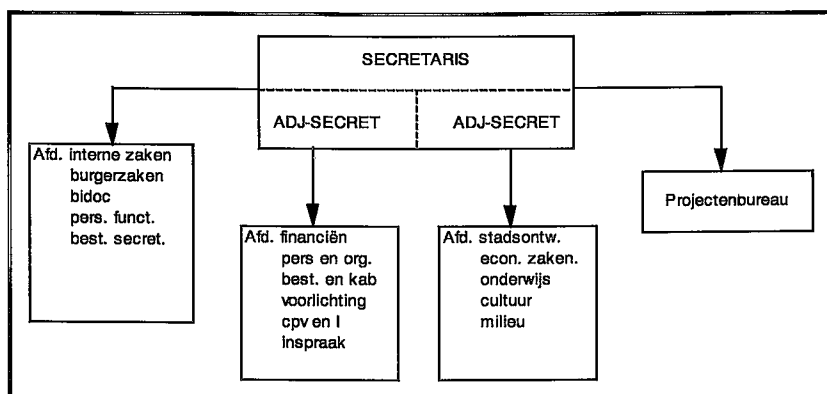


Fig. 10.3 Het voorstel van de organisatiecommissie, maart 1982

Mogelijkheden die de situatie op dit punt konden verbeteren werden gezocht in een sterkere clustering van afdelingen en de aanstelling van 1 of 2 adjunct-secretarissen. Begin december werden verschillende modellen voor een mogelijke clustering samengevat in een notitie die werd voorgelegd aan het chefscontact en aan de medezeggenschapscommissie.¹⁹³ Begin januari (1982) werd een druk bezochte openbare bijeenkomst van de medezeggenschapscommissie gehouden. Op deze bijeenkomst waren ook

¹⁹³ DIV 578-2.

de leden van de organisatiecommissie aanwezig om toelichting te geven op de aanpak en de resultaten. Op de notitie van de organisatie-commissie werd door alle afdelingen van de secretarie commentaar gegeven. De commentaren werden met het standpunt van de medezeggenschapscommissie aan de organisatie-commissie aangeboden. De medezeggenschapscommissie herhaalde zijn standpunt dat geen enkel besluit kon worden genomen over de secretariestructuur, voordat een goed inzicht bestond in alle knelpunten in de organisatie. Van den Dam - die als voorzitter van de medezeggenschapscommissie de brief ondertekende - tekende hierbij aan dat hij de door de medezeggenschapscommissie aanbevolen weg een heilloze vond, waaraan hij volstrekt niet mee wilde werken. De meerderheid van de organisatiecommissie was het niet eens met het standpunt van de medezeggenschapscommissie en verweet de medezeggenschapscommissie-leden in de commissie dat ze zich te veel als vertegenwoordiger op stelden en te weinig verantwoordelijkheid namen voor de aanpak van urgente organisatieproblemen.

In maart 1982 bracht de organisatiecommissie een notitie in het college waarin uitvoerig werd ingegaan op de spanning tussen de verschillende standpunten. Deze notitie stelde het college voor in te stemmen met een secretarie-organisatie die voorlopig geleid werd door een secretaris en twee adjunct-secretarissen en waarin de afdelingen in drie groepen bijeen gebracht werd. Tegelijkertijd werd voorgesteld aparte commissies in het leven te roepen om de verhouding tussen secretarie en diensten en de organisatie van de sectoren welzijn en wonen uit te werken. Na de instemming van het college ging de organisatie-commissie aan het werk met het uitwerken van de functiebeschrijvingen van de beide adjunct-secretarissen en de problematiek van de afdeling stadsontwikkeling. In een notitie voor de organisatie-commissie kwam Polling o.m. tot de conclusie dat *het weinig zinvol is de afdeling stadsontwikkeling met zijn huidige takenpakket en huidige taakopvatting te laten voortbestaan*.¹⁹⁴ De notitie bevatte voorts een aantal opmerkingen over de organisatie van Openbare werken en een aantal aanbevelingen. De organisatiecommissie was het in grote lijnen eens met de notitie, maar besloot hem aan te bieden aan de commissie wonen. In september was de notitie weer terug in de organisatiecommissie en werd besloten dat Welschen de afdeling stadsontwikkeling zou inlichten over het advies om de afdeling op te heffen. In oktober werd het advies met een procedurevoorstel aan het college voorgelegd. Het college besloot in januari 1983 overeenkomstig het voorstel. Toen was er echter al een nieuw college en een nieuwe visie op organisatie.

¹⁹⁴ DIV 582-1, Notitie over afdeling stadsontwikkeling, mei 1982.

11 Om de macht van het college (1982 -1990)

11.1 De politiek

Bij de verkiezingen in 1982 verloren zowel het CDA als de PvdA. Ze kwamen op 14 resp 9 zetels. De VVD werd door een winst van vier zetels met 11 zetels de tweede partij. Deze uitslag werkte door in de samenstelling van het college. CDA en VVD kwamen terug met ieder twee wethouders en de PvdA met één. Paulussen verloor haar zetel. In de richting van Welschen werd het verwijt gemaakt dat hij zich bij de onderhandelingen onvoldoende had ingezet voor het behoud van de tweede wethouderszetel voor de PvdA. De daarop volgende discussie over de politieke integriteit van Welschen leidde uiteindelijk tot het roeyement van Paulussen en Crul uit de partij. Het programmakkoord voor de periode 1982 - 1986 besteedde ruime aandacht aan de positie van de raad en het functioneren van het college. Over de gemeentelijke organisatieprocessen werd gezegd, dat deze *met de nodige daadkracht [zouden] worden gericht op een effectief beleven van de [...] hoofddoelstellingen van het beleid* (wonen, werken, welzijn en milieu).¹⁹⁵ In het programmakkoord werd de opmerking gemaakt dat een *perspectief op verbetering van de sociaal-economische situatie nauwelijks aanwezig was*.¹⁹⁶ Het was enigszins verrassend dat Van Dun (CDA) in het nieuwe college de portefeuille Middelen en Milieu kreeg en daarmee de verantwoordelijkheid voor het werk van de organisatiecommissie. Welschen (PvdA) kreeg de portefeuille Wonen, waarin de stadsvernieuwing centraal zou staan. Sandberg (VVD) beheerde de portefeuille Werken en Cultuur, F. L. M. Römken (CDA) de portefeuille Welzijn en J. B. van Asseldonk (VVD) Sport en Recreatie.

Met 1982 begon een periode van veelvuldige en vaak snelle veranderingen in het college en de ambtelijke top die veel invloed zouden hebben op de voortgang van de organisatieveranderingen. Per 1 december 1983 vertrok Merckx, hij werd per 1 juli 1984 opgevolgd door drs. F. M. Feij. In januari 1985 werd Van Dun benoemd tot burgemeester van Loon op Zand. Zijn opvolger (mevrouw J. A. W. van Rooij-Van den Heuvel) kreeg geen greep op de verschillende lopende projecten in haar portefeuille en moest om gezondheidsredenen reeds in augustus 1985 haar portefeuille neerleggen. Zij werd opgevolgd door J. H. J. Hofsté, maar de portefeuille Middelen en Milieu kwam nu in handen van wethouder Römken.

¹⁹⁵ Het gemeentebestuur in de jaren 1982-1986, Beleidsvoornemens die ten grondslag liggen aan de samenwerking tussen CDA, VVD, PvdA en D'66 voor de raadsperiode 1982 - 1986, Breda, september 1982.

¹⁹⁶ Gemeente Breda, Het gemeentebestuur in de jaren 1982 - 1986, 1.

De verkiezingen van 1986 gaven opnieuw forse verschuivingen in de samenstelling van de raad. Het CDA zakte van 14 op 13 zetels en de VVD ging terug naar 8. De PvdA werd nu met 14 zetels de grootste partij. Bij deze verkiezingen werd voor het eerst de nieuwe raad geïnstalleerd per 1 mei. Het programmakkoord voor de periode 1986 -1990 werd - evenals dat voor de vorige periode - opgesteld *in een periode, waarin het perspectief op verbetering van de financieel-economische situatie nauwelijks aanwezig was*.¹⁹⁷ Het voornemen, dat een jaarlijks sluitende begroting aan de raad zou worden voorgelegd noopte - tegen de achtergrond van het financieel meerjarenperspectief - tot nieuwe heroverweging van de uitgaven. Het college bestond nu uit Welschen (PvdA), Römken (CDA), Sandberg (VVD), drs. H. F. M. van Raak (PvdA) en Hofsté (CDA). De portefeuille middelen werd bij de vorming van het college weer gesplitst. Financiën en planning kwamen (naast Milieu) bij Römken en Personeel en Organisatie bij Sandberg die ook Economische zaken en Werkgelegenheid behartigde. In aansluiting op de verkiezingen voor Provinciale Staten werd Welschen in 1987 benoemd tot lid van Gedeputeerde Staten. Als wethouder werd hij opgevolgd door mevr. E.W. Rattink.

11.2 Heroverweging Gemeentelijke Uitgaven: de HUG-operatie

In de periode na 1977 werd de positie van de gemeenten snel moeilijker als gevolg van het ombuigingsbeleid, dat werd ingezet met de komst van het kabinet Van Agt.¹⁹⁸ In de miljoenennota van 1978 werd dan ook al geconstateerd dat van de gemeenten een evenwichtige bijdrage aan de noodzakelijke beperking mocht worden verwacht.¹⁹⁹ Bezuinigen was voor een gemeente door verschillende oorzaken niet eenvoudig:

Het belangrijkste deel van de gemeentelijke inkomsten was afkomstig uit de specifieke en doeluitkeringen, waarop de gemeente weinig of geen invloed had. Daarnaast hadden gemeenten maar uiterst beperkte mogelijkheden eigen inkomsten te verwerven. Weliswaar werd met ingang van 1979 de onroerend goedbelasting ingevoerd, maar deze was door het rijk aan maxima gebonden, terwijl het voor de lokale politiek ook niet aantrekkelijk was om de stijgende werkloosheid met stijgende woonlasten te beant-

¹⁹⁷ Het gemeentebestuur in de jaren 1986 - 1990, Beleidsvoornemens die ten grondslag liggen aan de samenwerking van PvdA, CDA, VVD en D66 voor de raadsperiode 1986 - 1990, Breda, april 1986. Dezelfde passage komt voor in het programmakkoord voor de periode 1982 - 1986.

¹⁹⁸ Zie hoofdstuk 8.

¹⁹⁹ Keesings Historisch Archief 1978, 614.

woorden.²⁰⁰ Tegelijkertijd werden de gemeenten geplaatst voor excessief stijgende uitgaven als gevolg van de hoge rentevoet, het gemeentelijk aandeel in de bijstandsuitkeringen en de gemeentelijke pogingen de werkgelegenheid te stimuleren. Bovendien kwamen juist in deze periode nieuwe wettelijke regelingen die de gemeenten noopten tot nieuwe uitgaven op het gebied van gezondheidszorg, volkshuisvesting en milieu.²⁰¹ Binnenlandse Zaken waarschuwde de gemeenten dat aanvragen om toepassing van artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet²⁰² bijzonder kritisch zouden worden beoordeeld.²⁰³

Bij de voorbereiding van de begroting 1981 was het al duidelijk dat ook de gemeente Breda een financieel moeilijke periode tegemoet ging. Desondanks was het college van mening, dat de prioriteiten uit het programmakkoord zo goed mogelijk moesten worden gehonoreerd. Met het oog hierop werden enkele centrale knelpunten uit het programmakkoord naar voren gehaald.²⁰⁴ De aandacht zou worden geconcentreerd op wonen (met stadsvernieuwing als centraal punt), werken en welzijn. In het begin van 1981 zou daar milieu nog aan worden toegevoegd. Voor het beleidsveld wonen werd - tegen het uitdrukkelijk advies van de afdeling Financiën in²⁰⁵ - in de Algemene Reserve fl. 10,5 miljoen geblokkeerd ten behoeve van de stadsvernieuwing.²⁰⁶

In februari 1981 hield het college een bezinningsdag, waarop de financiële vooruitzichten voor de gemeente aan de orde kwamen.²⁰⁷ Besloten werd tot de instelling van een Commissie Heroverweging Gemeentelijke Uitgaven (al snel aangeduid als de HUG-commissie). De taak van deze commissie was het *op korte termijn produceren van adviezen aan het college over bijsturingen in de uitgaven, daartoe analyseren en heroverwegen van de diverse terreinen van zorg en het aangeven van methoden tot beperking*

²⁰⁰ NVA 1983, 3.

²⁰¹ NVA 1984, 4.

²⁰² Artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet 1960, maakte het mogelijk dat gemeenten - als de algemene middelen aanmerkelijk te kort zouden schieten - voor maximaal drie jaar een aanvullende bijdrage uit het Gemeentefonds kregen. (FVW 1960, artikel 12 - Stb 373, 1980).

²⁰³ NVA 1982, 6.

²⁰⁴ DIV 191-2, Formulering van hetgeen nagestreefd wordt in Interimrapport heroverweging gemeentelijke uitgaven, HUG-commissie, Breda 26 mei 1981, pag.7.

²⁰⁵ De afdeling Financiën had bij de behandeling van de begroting in het college als standpunt ingebracht dat de maatregelen die het college voornemens was te nemen op gespannen voet stonden met een gezond financieel beleid.

²⁰⁶ NVA 1981.

²⁰⁷ DIV 587-2, initiatiefbeslissing college 24-2-81, reg nr 83560.

van de groei van de uitgaven.²⁰⁸ De commissie onder voorzitterschap van Van Dun, bestond voorts uit de wethouders Welschen en Sandberg, twee directeuren en de afdelingschefs van Financiën en van Personeel en Organisatie; het secretariaat kwam bij de afdeling Centrale Planning, Voortgangscntrole & Informatievoorziening.²⁰⁹ In haar interimrapport dat reeds op 21 mei aan het college werd aangeboden stelde de commissie voor - gelet op het op dat moment bekende financieel perspectief - om fl. 10 mln. structureel vrij te maken. In het meerjarig financieel perspectief werd het begrotingstekort geraamd op ruim fl. 5 mln. De additionele ruimte van ca fl 5 mln. was bedoeld om een *zeer beperkte ruimte voor nieuw beleid* te handhaven. Op deze wijze zouden er voor raad en college mogelijkheden blijven om richting te geven aan het beleid.²¹⁰ In iets aangepaste vorm werd het interimrapport toegestuurd aan de medewerkers die betrokken werden bij de verdere uitwerking.²¹¹ Het interimrapport gaf tevens aan op welke wijze het proces van heroverweging zou moeten plaats vinden.²¹² Uitgangspunt was, dat waar mogelijk de beleidsprioriteiten overeind moesten blijven. Als ander uitgangspunt bij de ombuigingsoperatie werd gehanteerd dat vermindering van het aantal arbeidsplaatsen bij de gemeente zoveel mogelijk zou worden vermeden (tenzij daarmee geen geld meer zou kunnen gaan naar de vier prioriteitsgebieden).²¹³ Bij de aanpak zoals de HUG-commissie die voorstond, zou het hele takenpakket van Breda in twee stappen worden doorgenomen. In de eerste fase zouden potentiële heroverwegingsonderwerpen worden aangewezen, waarbij de beleidsprioriteiten als toetsingskader zouden dienen en in de tweede fase zouden deze onderwerpen nader worden doorgelicht. Bij de beoordeling van activiteiten zou tevens worden gelet op de "vrijheidsgraden" (afhankelijk van de fase waarin de besluitvorming verkeerde bestaat meer of minder vrijheid activiteiten om te buigen) en effectiviteit en efficiency.²¹⁴ De HUG-operatie, door Van Dun als een project gestuurd, was succesvol. Hoewel in de loop van 1981 bleek, dat meer moest worden bezuinigd dan aanvankelijk was aangenomen konden in de raad in maart 1982 besluiten

²⁰⁸ DIV 587-2, initiatiefbeslissing college 24-2-81, reg nr 83560

²⁰⁹ Ibid

²¹⁰ DIV 191-2, Interimrapport heroverweging gemeentelijke uitgaven, HUG-commissie, Breda 20 mei 1981, pag 5

²¹¹ DIV 191-2, Interimrapport heroverweging gemeentelijke uitgaven, HUG-commissie, Breda 26 mei 1981.

²¹² Ibid, pag 13

²¹³ DIV 191-2, Formulering van hetgeen nagestreefd wordt, in Interimrapport heroverweging gemeentelijke uitgaven, HUG-commissie, Breda 26 mei 1981, pag.7.

²¹⁴ DIV 191-2, Interimrapport heroverweging gemeentelijke uitgaven, HUG-commissie, Breda 16 juni 1981.

worden genomen die tot een sluitende begroting 1983 zouden leiden.²¹⁵ Van den Dam merkte over dit resultaat o.m. op, dat letterlijk iedereen, die bij de operatie betrokken was, geïnformeerd was. De operatie kreeg naar zijn oordeel een extra gewicht door de aanwezigheid van bestuurders in de HUG-commissie van elke relevante kleur.²¹⁶ Desondanks moesten - door het verslechterend perspectief - ook de volgende jaren aanzienlijke bezuinigingen worden doorgevoerd. Tot 1988 beheersten de bezuinigingsoperaties de begrotingsdiscussies. Pas in 1989 kon wat ruimer worden ademgehaald.²¹⁷ De financiële positie van Breda was ondanks de door iedereen gevoelde noodzaak tot bezuinigen wellicht relatief niet al te slecht. Per 1 januari 1984 zou de nieuwe financiële verhoudingswet worden ingevoerd. De nieuwe verdeelmaatstaven zouden Breda naar verwachting een structureel voordeel van fl 6 mln opleveren (in de loop van 10 jaar op te bouwen).²¹⁸ Bij het opstellen van de begroting 1984 bleek voorts dat de rekening 1982 een onverwacht groot overschot vertoonde. De budget-egalisatiefondsen van de diensten konden daardoor met 7 miljoen worden verminderd en de saldireserve werd gemaximaliseerd op 20 miljoen. Hierdoor kon de algemene reserve weer redelijk op peil worden gebracht.²¹⁹ Bovendien konden - doordat de inflatie duidelijk was afgenomen - de tarieven voor de Onroerend Goed Belasting (O.G.B) voor de begroting 1984 met 4% worden verlaagd.²²⁰

11.3 De organisatie

Reeds voor de verkiezingen waren de leden van het zittende college tot de conclusie gekomen dat de organisatorische situatie van dien aard was, dat een bestuurlijk ingrijpen onvermijdelijk was geworden. Het ging daarbij niet alleen om de organisatie van de secretarie. Bij de behandeling van de begroting 1982 had de raad reeds een motie ingediend,²²¹ waarin van het college gevraagd werd de organisatie meer te enten op de hoofdpunten van het gemeentelijk beleid wonen, werken welzijn en milieu. Dit was als be-

²¹⁵ Van den Dam, 1982, 5. Een van de bezuinigingsvoorstellen was het lidmaatschap van de VNG (de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) te beëindigen. De voorstel kwam landelijk in het nieuws en was aanleiding voor de VNG om in haar beleid meer aandacht te besteden aan de grote steden.

²¹⁶ t.a.p. 6.

²¹⁷ NVA 1989.

²¹⁸ NVA 1984, 2.

²¹⁹ NVA 1984, 2-7.

²²⁰ NVA 1984, 5.

²²¹ DIV 1293, Raadsnotulen d.d. 18 december 1981, motie 11.

leidsuitgangspunt na de verkiezingen ook teruggekomen in het program-akkoord. De dienst openbare werken kampte met een aantal problemen, die onder meer samenhangen met de positie van het woningbedrijf en het grondbedrijf. Woningbedrijf en Grondbedrijf waren in administratieve zin zelfstandige organisatieonderdelen, maar ze werden binnen de dienst beschouwd als afdelingen. De administratie maakte ook deel uit van de administratie van de openbare werken.

De gedwongen winkelnering vooral van het Woningbedrijf bij de afdeling

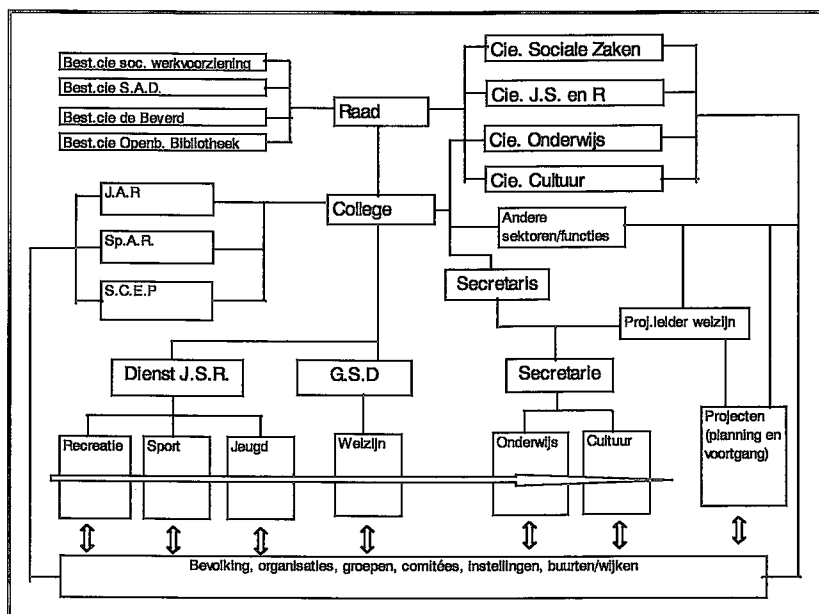


Fig. 11.1 De welzijnssector in 1981. Bron: J. G. Blom 1981

Bouwkunde bevorderde bovendien de doelmatigheid van de organisatie niet. Maar ook in de welzijnssector was een verbrokkelde en onoverzichtelijke situatie gegroeid, die kan worden weergegeven als in fig. 11.1.

Binnen de secretarie had het werk van de organisatiecommissie niet geleid tot daadwerkelijke veranderingen in de structuur van de organisatie. Maar van belang was, dat de vertegenwoordiging van de medezeggenschapscommissie uiteindelijk had ingestemd met de "voorlopige" voorstellen om de leiding van de secretarie te versterken. Er was een zekere bereidheid ontstaan om veranderingen te accepteren. Bovendien had men er tenslotte mee ingestemd dat de organisatie-commissie aan het college zou voorstellen de afdeling stadsontwikkeling op te heffen. De benoeming van twee adjunct-secretarissen als aangegeven in het model van de organisatie-com-

missie zou moeten worden doorgevoerd door een nieuw college en een nieuwe raad (hoofdstuk 10.5) Een bezwaar was dat de onevenwichtige taakverdeling tussen de twee adj-secretarissen, toch al een probleem in het model van de organisatiecommissie, door het opheffen van stadsontwikkeling alleen maar groter zou worden. Met het opheffen van de afdeling stadsontwikkeling kwam ook de positie van de andere afdelingen van de secretarie (Onderwijs, Cultuur en Economische Zaken) weer ter discussie. De positie van de afdeling Financiën was na het vertrek van De Werd en Broeders duidelijk verzwakt. Dat bleek bijv. bij de behandeling van de begroting 1981 in het college, toen de afdeling zich afvroeg hoe het met de advies-rol van financiën moest als het college zelfs belangrijke adviezen niet opvolgde.²²² In de zomer van 1982 werden de functies van de adjunct-secretarissen verder uitgewerkt. De uitgewerkte functiebeschrijvingen kwamen in september op de agenda van de organisatiecommissie in de 1e vergadering na de collegewisseling. Van Dun, die nu in plaats van Welschen als voorzitter optrad, constateerde na lezing, dat de functieomschrijving onvoldoende aansloot bij de uitgangspunten van het programmaakkoord en hij zette de organisatiecommissie voorlopig op non-actief. Hij liet de politieke uitgangspunten voor de nieuwe organisatie door Polling nader uitwerken. Deze notitie werd in de college vergaderingen van 11 en 18 november besproken en leidde daar tot 10 besluiten die het raamwerk zouden vormen voor de organisatie zoals die er de komende tijd uit moest gaan zien (fig 11.2). Deze besluiten - die een schokeffect teweeg brachten in de organisatie - gaven tevens een duidelijke illustratie van de betekenis die moest worden gehecht aan het primaat van de politiek in de optiek van het nieuwe college. De raad (op voorstel van het college) zou op de onderscheiden beleidsterreinen richtinggevend besluiten nemen die dan nader werden uitgewerkt door de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie zou verder worden gekenmerkt door een beperkt aantal zelfstandig aan het college adviserende diensten.

Een belangrijke rol was weggelegd voor een nieuw in te stellen afdeling centrale planning. De centrale planning zou in verschillende opzichten het college moeten ondersteunen. Enerzijds door de coördinatie van processen die tot nieuwe beleidsformulering leidden anderzijds door te zorgen voor een vertaling van bestuurlijke voornemens in voor de diensten hanteerbare acties en programmapunten.

²²² DIV 43-2. Aantekeningen bij het gesprek tussen burgemeester, wethouder Van Banning en de afdeling Financiën n.a.v. de collegevergadering van 17 september 1980.

Van den Dam was enthousiast over de besluiten van het college. Hij was echter van mening, dat niet van hem verwacht kon worden dat hij nog leiding zou geven aan het veranderingsproces, dat nu nodig was. Ir. H. S. B.

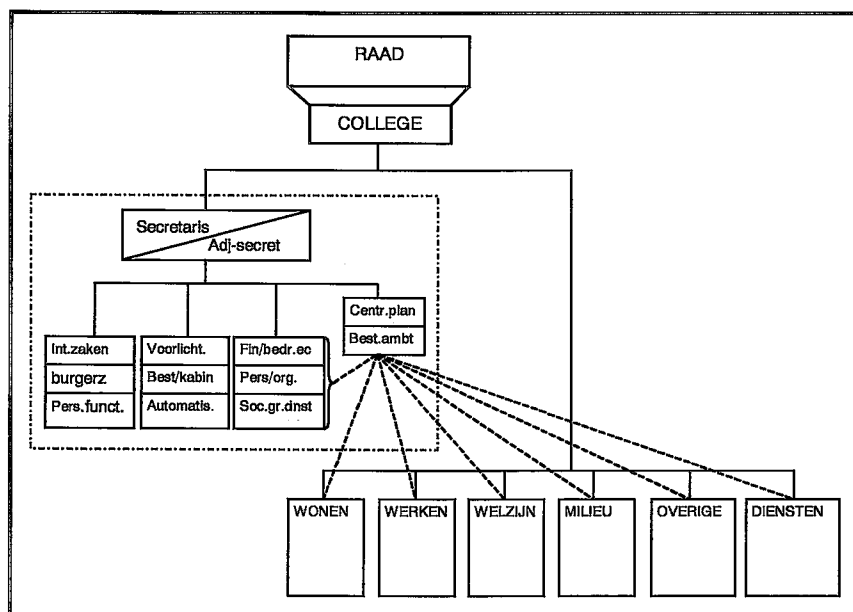


Fig. 11.2 De organisatie volgens de besluiten van 18 nov. 1982. Bron: Stappenboek reorganisatie

M. van Asperen werd voorgedragen als secretaris om vooral deze taak te verrichten en in maart 1983 benoemd. Van Asperen had als directeur de dienst van Beplantingen in enkele jaren drastisch gereorganiseerd en het groenonderhoud in de stad gesaneerd. Hij zou in mei 1983 promoveren op een dissertatie over de samenhang tussen ontwerp en uitvoering. De raad was verrast door de gang van zaken. Men constateerde, dat het geen pas gaf iemand te benoemen in een functie zonder dat bekend was dat er een vacature was, en bovendien dat de naam van Van Asperen al in de pers was verschenen voordat de raad er van wist.²²³ Hoewel alle sprekers vol lof waren over de persoon van Van Asperen, waren er bij de stemming slechts 24 voorstemmers. Dit raadsbesluit zou pas in werking treden op het moment, dat Van den Dam met pensioen zou gaan in 1985. Tot dat moment zou Van Asperen als adjunct-secretaris functioneren.

²²³ Notulen raadsvergadering 10 maart 1983, pag 403.

Voor het gehele veranderingsproces werd een projectorganisatie opgezet (fig 11.3). In deze structuur was - door de rechtstreekse deelname van me-

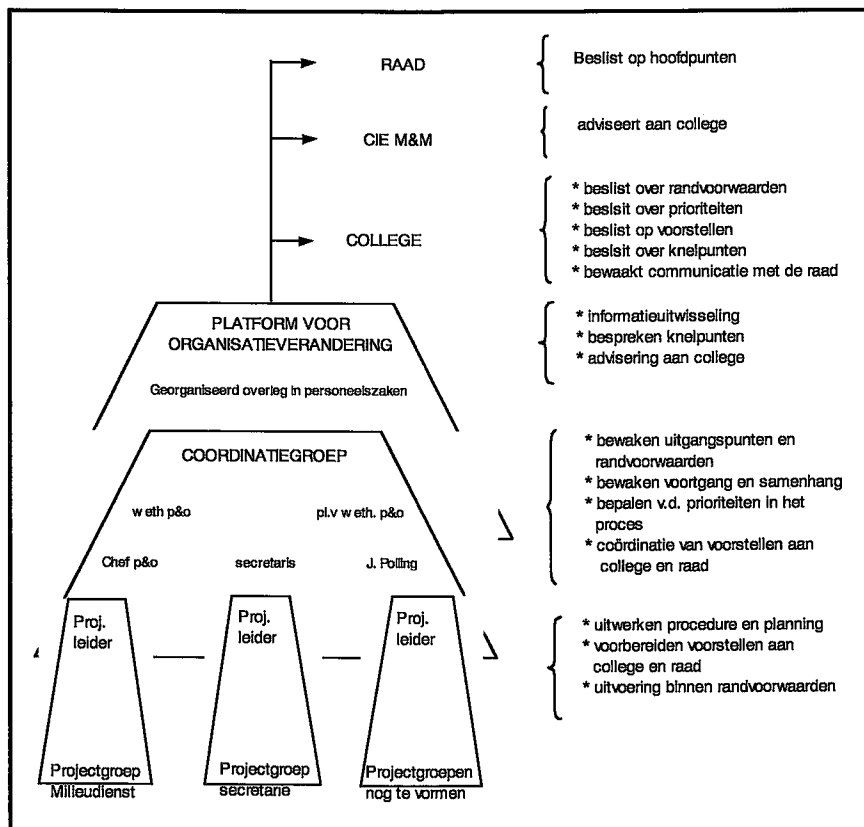


Fig. 11.3 De structuur van het reorganisatieproces. Bron: Stappenboek reorganisatie 1983.

dewerkers en medezeggenschapscommissies in de projectgroepen en van het georganiseerd overleg in het platform - een ruime mogelijkheid van communicatie ingebouwd. In aanvulling hierop werden in een losbladig "stappenboek"²²⁴ met de titel "Naar een nieuwe Organisatie" zowel de procedure als de besluiten en de onderliggende stukken verspreid. In het stappenboek werden ook de richtlijnen voor de sociale aspecten bij organisatieveranderingen opgenomen die al eerder in opdracht van de organisatie-commissie door de afdeling personeel en organisatie waren uitge-

²²⁴ DIV 581-2, Gemeente Breda, naar een nieuwe organisatie, losbladige uitgave rond het reorganisatieproces, Breda vanaf 1983.

werkt. Bij de sturing van het proces vanuit de coördinatiegroep speelden de medezeggenschapscommissies nu echter geen rol. In januari 1983 besloot het college in aanvulling op de besluiten van november, dat er naar gestreefd zou worden om ten minste voor één van de nieuw te vormen diensten werken en welzijn een vrouw als directeur te benoemen.²²⁵

Van Dun had haast. Hij realiseerde zich, dat de politiek slechts korte tijd belangstelling zou hebben voor de organisatieveranderingen en wilde voor het eind van de bestuursperiode de veranderingen zover gerealiseerd hebben, dat die moeilijk meer ongedaan gemaakt zou kunnen worden. De planning van het proces werd daarop afgestemd. Het eerste project, dat van start ging was dat voor de vorming van een Milieudienst. De projectleiding werd opgedragen aan de beoogd toekomstig directeur van de dienst, ir. J. H. J. Groot, tot dat moment hoofd van de afdeling Verkeer van Openbare Werken. In de projectgroep waren de functies vertegenwoordigd, die volgens de collegebesluiten deel zouden uitmaken van de nieuwe milieudienst, en daarnaast ook vertegenwoordigers van de medezeggenschapscommissie en de afdeling personeel en organisatie. Voor de organisatorische vormgeving van de dienst werd de projectgroep ondersteund door een extern adviesbureau. De projectgroep ging per 1 februari van start en had als opdracht om zodanig snel te rapporteren, dat de raad in juni 1983 de Milieudienst zou kunnen instellen. Dit gaf de projectgroep niet veel meer tijd dan twee maanden. Uit de planning komt naar voren dat - om de raad van juni te kunnen halen het college op 25 mei een definitief standpunt moest innemen. Dit tijdschema werd gehaald.

Projectgroep Secretarie

In maart 1983 startte de projectgroep voor de secretarie. Voorzitter was Van den Dam. In de eerste bijeenkomst van de projectgroep gaf deze echter al te kennen dat zijn voorzitterschap zich zou beperken tot de plenaire bijeenkomsten van de projectgroep.²²⁶ Het feitelijke werk voor de reorganisatie zou worden gedaan door Van Asperen en Polling. Uitgangspunt voor de projectgroep was het schema van de secretarie zoals dat was gegeven in de collegebesluiten van 18 november. In de inleidende notitie voor de projectgroep werd evenwel al geconstateerd dat de functie van bestuursambtenaar die in het schema stond niet als een afzonderlijke functie moest worden gezien. Deze functie zou samenvallen met die van medewerker van de centrale planning. De discussie in de projectgroep concen-

²²⁵ Initiatiefbeslissing college d.d. 27-01-1983, reg.nr 8301155.

²²⁶ DIV 580-6, bijeenkomst op 18 maart 1983.

treerde zich op de toekomstige verhouding tussen de secretarie en de diensten. Daarbij ging het met name om de vraag welke bestaande secretariaten zouden moeten worden overgedragen aan de diensten en wat de nieuwe rol van de secretarie zou moeten zijn. Het tijdschema van de projectgroep secretarie, dat aanvankelijk tot eind mei liep, werd niet gehaald. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie op de toekomstige taak van de secretarie vergde veel tijd.²²⁷ Om die gemeenschappelijke opvatting dichterbij te brengen werd in augustus een symposium georganiseerd. Naar aanleiding van dat symposium constateerden Van Dun en Welschen dat de discussie in de projectgroep een te sterk theoretisch karakter dreigde te krijgen. Zij waren van mening dat de rapportage nu spoedig moest worden afgerond en dat de verdere uitwerking dan in de praktijk kon plaatsvinden. Desondanks klinkt in de eindrapportage van de projectgroep (oktober 1983) nog twijfel door of het doel - binnen de secretarie een gemeenschappelijke opvatting te vormen over de toekomstige taak van de secretarie²²⁸ - wel was gehaald. Het rapport van de projectgroep secretarie stelde dat de taak van de secretarieafdelingen in de nieuwe organisatie zou moeten verschuiven. Tot dusver hielden deze afdelingen zich hoofdzakelijk bezig met controleren of de voorstellen van de diensten wel goed waren. In de toekomst zou de secretarie zich meer moeten bezig houden met de vraag binnen welke kaders de vrij zelfstandige diensten zouden moeten werken en het college ondersteunen bij het formuleren en handhaven van die kaders. Om de samenhang in de organisatie te handhaven stelde het rapport een aantal overlegstructuren voor.²²⁹ Invoering van de nieuwe structuur en werkwijze van de secretarie zou volgens de planning in het rapport geruime tijd duren. Daar waren wel redenen voor. De discussie over de opheffing van de Sociografische dienst verliep stroef. De directeur, J. van de Lest, was ook na heftige discussies, die voor een groot deel buiten de projectgroep plaatsvonden, niet overtuigd geraakt van de noodzaak of wenselijkheid van samenvoeging van zijn dienst met de secretarie. Het rapport van de projectgroep secretarie constateerde dan ook dat de besluitvorming over de Sociografische dienst een apart traject zou volgen.²³⁰ Daarnaast moest de positie van de afdelingen onderwijs, cultuur en economische zaken wachten op de projectgroepen Werken en Welzijn die nog niet waren opgericht.

²²⁷ Interimrapport organisatie-ontwikkeling secretarie, juli 1983.

²²⁸ Beleidskaders en Richtlijnen, ondersteunen en conditioneren, Eindrapport van de projectgroep secretarie-reorganisatie, oktober 1983.

²²⁹ t.a.p. pag 28.

²³⁰ t.a.p. pag 40.

11.4 De projectgroepen wonen, werken en welzijn

Wonen

De veranderingen van de jaren zestig en zeventig waren aan de dienst Openbare Werken niet ongemerkt voorbij gegaan. Bij zijn verzoek aan het college de directie uit te breiden met een tweede adjunct-directeur schreef Elich, dat de veranderingen in de eerste plaats betrekking hadden op de bezetting van de dienst, waar de “typisch uitvoerenden (straatmakers, metselaars en andere vaklieden)” hadden plaats gemaakt voor medewerkers die zich bezig hielden met beleidsvoorbereiding en -advisering. In de tweede plaats vroegen in het takenpakket van de dienst de ontwikkeling van de Haagse Beemden en de rehabilitatie van de Binnenstad een groot deel van de aandacht. Maar vooral was er sprake van een veranderde werkwijze van de dienst. Door de *inspraak, participatie, interne en externe overlegstructuren en de multidisciplinaire aanpak en projectorganisatie* werden hogere eisen gesteld aan de communicatie en coördinatie binnen de dienst.²³¹ Toen Elich deze brief schreef was de discussie over de structuur van de dienst al begonnen. Aanleiding was het werk van de werkgroep beheersverordeningen, die, als uitvloeisel van het project doelstellingen, bezig was met het standaardiseren van alle beheersverordeningen van de diensten. De werkgroep constateerde dat er een probleem bestond met het standaardiseren van de verordeningen voor het Woningbedrijf, het Grondbedrijf en Openbare Werken, diensten met drie administrateurs en één directeur (Elich). De financiële verwevenheid en de inmiddels lopende onderzoeken naar een in te stellen parkeerbedrijf en een gebouwen- en onderhoudsdienst waren naar de mening van de werkgroep daarnaast voldoende aanleiding zich te bezinnen op de toekomstige structuur van de dienst.²³² Op advies van de werkgroep, maar zeer tegen de zin van de dienst Openbare Werken²³³ stelde het college eind 1978 een adviesprojectgroep in.²³⁴ De adviesgroep - onder leiding van Van den Dam - kwam niet tot een eensluidend advies. Volgens de rapportage van januari 1980 bleven de medewerkers van Openbare Werken van mening dat geen structuurwijziging nodig was en de medewerkers van de secretarie dat minstens het Woningbedrijf zelfstandig gemaakt kon worden.²³⁵ Welschen

²³¹ DIV 643-1, Brief van directeur Openbare Werken aan het college van 5 september 1979, nr. 16936.

²³² GAB 70 - 79, 621-4, Nota inzake de huidige en toekomstige samenhang van het Grondbedrijf, de dienst van Openbare Werken en het Woningbedrijf, juni 1978.

²³³ Ibidem, Brief van directeur Openbare Werken d.d. 31 augustus 1978, nr 16886.

²³⁴ Ibidem, Collegebesluit d.d. 20 december 1978, nr. P/7/34136.

²³⁵ DIV 643-1, Rapport inzake de mogelijke structuur tussen het Grondbedrijf, de dienst

tendeerde naar de opvatting, dat een splitsing van de dienst wenselijk was, maar Van Dun vroeg zich af of het resultaat wel op zou wegen tegen de kosten en moeite - gelet op de tegenwind vanuit de dienst.²³⁶ Bij de discussie over de rapportage - die pas in oktober 1980 plaats vond - werden toen ook betrokken de vraag van Elich naar uitbreiding van de directie, de juist afgeronde nota volkshuisvesting, de notitie stadsvernieuwing en de nota over de integratie van de vier woning-beherende instanties. Bovendien kwam toen de huisvesting van de dienst aan de orde. Naar aanleiding van de discussie werd een vijfmanschap onder leiding van Van Dun (en verder Welschen, Van den Dam, Elich en Van Asperen) belast met de opdracht een nadere invulling te geven aan de structurele problemen van de dienst.²³⁷ Op voorstel van dit vijfmanschap stemde het college er in beginsel mee in om de dienst Openbare Werken niet te splitsen, maar daartegenover onder Elich niet twee, maar drie adjunct-directeuren aan te stellen.²³⁸ Elich kreeg opdracht om deze lijn verder uit te werken, waarbij voldoende draagvlak binnen de dienst moest worden verkregen. Dit laatste was geen eenvoudige zaak. Tussen de hoofden van de afdelingen Stedenbouw (Van Beusekom), Civieltechniek (Hennekam), Grondbedrijf (Vos) en Verkeer (Groot) bestonden grote spanningen die mede aanleiding waren om de te benoemen adjunct-directeuren niet onder de zittende afdelingshoofden te zoeken. Een compromis vanuit de dienst voor een ontwikkelingstraject met voorlopig twee adjunct-directeuren werd door het college afgewezen. In januari 1982 stemde het college uiteindelijk in met de door Elich voorgestelde taakverdeling voor een directie met drie adjunct-directeuren en startte de wervingsprocedure. Een deel van de spanning binnen het management van de dienst kon worden opgelost door ir. Groot - als beoogd directeur - te belasten met de opzet van de organisatie van de nieuwe Milieudienst en ir. Van Beusekom op overeenkomstige wijze met de vorming van de nieuwe dienst Werken.

De komst van de adjunct-directeuren in de dienst Openbare Werken eind 1982 viel in de periode waarin het college de besluiten nam om de gehele organisatie te herzien. De projectgroep Wonen - met ondersteuning van IME-consult - werd ingesteld per collegebesluit van 19 juli 1983.²³⁹ In de aanloop daartoe kwam wederom de vraag aan de orde of niet het Grondbe-

van Openbare Werken en het Woningbedrijf, 25 januari 1980.

²³⁶ DIV 643-1, Notitie Welschen van april 1980, met commentaar van Van Dun op 13 mei 1980.

²³⁷ DIV 643-1, Rapport toetsingsgroep structuur Openbare Werken, d.d. 10 maart 1981.

²³⁸ DIV 643-1, Collegebesluit Geh. 13566, d.d. 24 maart 1981.

²³⁹ DIV 640-2, Collegebesluit 8309868.

drijf en het Woningbedrijf moesten worden afgesplitst van de dienst. Dit leidde tot een geïrriteerde reactie van Elich.²⁴⁰ In de opdracht aan de projectgroep Wonen werd slechts geconstateerd, dat garanties moesten worden geschapen voor een slagvaardig functioneren van het grondbedrijf, zodanig dat het grondbedrijf als afzonderlijk beleidsinstrument door het college kon worden gehanteerd. Het rapport van de projectgroep Wonen werd op 4 januari 1984 aan het college gepresenteerd. Dit leidde tot een aantal vragen en opmerkingen van het college, dat van mening was dat het concept rapport veel minder duidelijk was dan het overeenkomstige rapport voor de Milieudienst.²⁴¹ Naar aanleiding van de aanbieding van het definitieve rapport aan het college constateerde Polling - als secretaris van de coördinatiegroep organisatieverandering - dat door de projectgroep op enkele punten kennelijk andere prioriteiten werden gelegd dan door het college.²⁴² Toen hij via de afschriften van de college-omslagen daarvan kennis kreeg reageerde Elich furieus. Hij noemde het commentaar van Polling onjuist en de toon arrogant.²⁴³ Het belangrijkste geschilpunt was de samenstelling van het directieteam. Vanuit de projectgroep Wonen werd gepleit voor een interimmanager op het niveau van de adjunct-directeuren, die zou worden belast met de organisatie-ontwikkeling, waarna te zijner tijd in de dienst een situatie zou worden gecreëerd met slechts twee adjunct-directeuren. Het college was van mening dat moest worden vastgehouden aan een directieteam met drie adjunct-directeuren, waarbij de directeur de organisatie-ontwikkeling verder zou moeten leiden en dat ir. A. G. M. Olsthoorn - projectleider Binnenstad - vorm en inhoud zou moeten geven aan het Volkshuisvestingsbeleid en de stadsvernieuwing. Olsthoorn zou als volwaardig lid in het directieteam (als derde adjunct-directeur) worden opgenomen.²⁴⁴ Toen Elich daarop te kennen gaf gebruik te willen maken van de VUT-regeling²⁴⁵ besloot het college een interimmanager aan te trekken voor de nieuw te vormen dienst wonen. De interim-manager werd per 1 januari 1985 voor 1,5 jaar aangesteld. Tevens besloot het college tot het instellen van een stuurgroep organisatie-ontwikkeling binnen de dienst, die tot taak kreeg *het plannen, begeleiden en het*

²⁴⁰ DIV 641-2, Brief van 19 april 1983, 8563 van directeur Openbare Werken aan het college.

²⁴¹ DIV 640-2, Collegebesluit 8400335 d.d. 11 jan 1984.

²⁴² DIV 640-2, Collegebesluit 8404805 d.d. 18 april 1984.

²⁴³ DIV 640-2, Brief nr. 8694 van 19 april 1984 van directeur Openbare Werken aan het college.

²⁴⁴ DIV 640-2, Brief van het college aan de directeur Openbare Werken d.d. 16 mei 1984 nr Sect/8404805.

²⁴⁵ Ibidem, pag 2 en interview Elich.

*bijsturen van het organisatie-ontwikkelingsproces op basis van deze besluiten, het uitgebrachte rapport van de projectgroep wonen, inclusief het opstellen en uitvoeren van een trainingsprogramma, gericht op het bevorderen van teammanagement en het hanteren van managementmethoden en -technieken.*²⁴⁶

Welzijn

In mei 1984 besloot het college een projectgroep Welzijn in het leven te roepen, om overeenkomstig de besluiten van november 1982 een dienst welzijn te vormen. Projectleider werd Van den Dam en de projectgroep werd ondersteund door bureau Berenschot. Een belangrijk punt voor de projectgroep was hoever de concentratie van activiteiten in de welzijnssector moest gaan. Met name speelde daarbij de positie van de gemeentelijke openbare scholen en de positie van De Beyerd, de stadsschouwburg, de muziekschool, de archiefdienst en de openbare bibliotheek. In de rapportage van Berenschot van begin 1985²⁴⁷ werd in verband hiermee twijfel uitgesproken aan de wenselijkheid al te grote en daarmee logge structuren uit te werken. Voorgesteld werd daarom de juist genoemde voorzieningen niet in de dienst op te nemen, maar de staffuncties van de nieuw op te richten dienst welzijn tevens te laten functioneren voor deze instellingen, die wel werden aangeduid als *aanhangende voorzieningen*.²⁴⁸ Vanuit de projectgroep werd ook een minderheidsstandpunt ingebracht om een zelfstandige positie binnen de dienst te verkrijgen van de staffuncties voor onderwijs. Het college volgde het advies van het rapport. In aansluiting op het rapport werd een stuurgroep gevormd onder leiding van beoogd directeur drs. M. A. Verharen die de invoering van de nieuwe organisatie moest regelen. Mevrouw Verharen was op dat moment directeur van de dienst Jeugd en Sport. Al in juni rezen er vragen in de stuurgroep over het besluit om de staffuncties van de dienst ook op te laten treden als staffunctie voor de aanhangende voorzieningen.²⁴⁹ In het advies dat een daartoe ingestelde werkgroep uitbracht werd er voor gekozen de aanhangende voorzieningen te incorporeren in de dienst welzijn. De stuurgroep was van mening dat dit voorstel - dat nog niet bekend was bij de aanhangende voorzieningen - onvoldoende onderbouwd was.²⁵⁰ Maar tevens dat besluitvorming over dit

²⁴⁶ Ibidem, pag 7.

²⁴⁷ DIV 1208-2. "Een dienst Welzijn voor Breda", rapport van A. H. Berg en drs. H. J. Kroeze namens Berenschot, februari 1985.

²⁴⁸ DIV 1208-2. Besluitenlijst van het college met betrekking tot de oprichting van een dienst welzijn, n.a.v. het rapport "Een dienst Welzijn voor Breda" van 27 maart 1985.

²⁴⁹ DIV 1208-2. Verslag van de stuurgroep van 20 juni 1985.

²⁵⁰ DIV 1208-2. Verslag van de stuurgroep van 4 november 1985.

punt niet mocht leiden tot vertraging bij de vorming van de welzijnsdienst. In de loop van 1985 werden door de stuurgroep implementatie welzijnsdienst voorstellen gedaan voor het benoemen van sleutelfunctionarissen en voor een beheersverordening op de nieuwe dienst. In de vergadering van 12 december 1985 besloot de raad overeenkomstig het voorstel van het college tot de instelling van een dienst welzijn, die kon gaan functioneren nadat Gedeputeerde Staten de beheersverordening hadden goedgekeurd.

Werken

De mogelijkheden voor de gemeente om invloed te oefenen op de werkgelegenheid voor de eigen inwoners zijn steeds beperkt geweest. In Breda was met oprichting van de BRIM als gemeentelijke NV hoofdzakelijk een grotere flexibiliteit bereikt bij de verkopen van gronden voor nieuwe bedrijfsvestigingen. In het begin van de jaren zeventig was met de vorming van het bureau - later de afdeling - Economische Zaken binnen de secretarie ook de mogelijkheid gekomen meer beleidsmatig op ontwikkelingen in te gaan. De personele bezetting van zowel de BRIM als de afdeling Economische Zaken bleef echter zeer beperkt. De snelle groei van de werkloosheid in de tweede helft van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig had geleid tot een groot aantal activiteiten binnen de gemeente gericht op de mogelijkheden werkzoekenden te ondersteunen bij het zoeken naar werk. Prioriteit had op dit gebied de jeugdwerkloosheid. Deze activiteiten waren als gevolg van verschillende oorzaken verdeeld over verschillende diensten.²⁵¹ Tegen deze achtergrond ging de projectgroep werken in augustus 1984 van start onder voorzitterschap van ir C. van Beusekom - tot dan hoofd van de afdeling Stedenbouw bij Openbare Werken - om een "structurele bundeling" tot stand te brengen op het gebied van werkgelegenheid en arbeidsmarkt.²⁵² De projectgroep werd ondersteund door het bureau van Boer en Croon. In de rapportage die eind januari 1985 aan het college werd uitgebracht adviseerde de projectgroep een zelfstandige dienst Werken te vormen.²⁵³ In de begeleidende brief van Boer en Croon werd de vraag gesteld *of de te verwachten omvang van een dienst Werken een dergelijke ingrijpende structuurkeuze rechtvaardigt*.²⁵⁴ In het rapport werd de omvang van de dienst geraamd op 15 à 16 formatie-

²⁵¹ In de nota van aanbieding 1984 worden genoemd: de sociale dienst, dienst jeugd, sport en recreatie, de BSW, economische zaken, afdeling personeel en organisatie als interne organisatie onderdelen, die in een projectgroep samenwerkten met het gewestelijk arbeidsbureau.

²⁵² Overeenkomstig het collegebesluit van 18 november 1982.

²⁵³ Div 1181-1, Dienst Economische Zaken en werkgelegenheid.

²⁵⁴ Div 1181-1, brief van 1 februari 1985.

plaatsen. Bij de besluitvorming in het college over de dienst Werken werd door de projectgroep voorgesteld om voor de financiële administratie van de dienst ondersteuning te leggen bij de afdeling Financiën van de secretarie. Het college besloot aldus, zoals ook naar voren komt uit de informatie-brief²⁵⁵ van 15 april 1985 van het college aan de raad. De dienst Werken werd ingesteld bij besluit van 11 juli 1985. Het college ging er van uit dat de dienst een afzonderlijke ontwerp-begroting voor 1986 zou opstellen.²⁵⁶

De naamgeving van de nieuwe diensten stuitte uiteindelijk op een aantal bezwaren. In verband daarmee werd kort na het begin van de nieuwe bestuursperiode besloten de dienst Wonen opnieuw Openbare Werken te noemen; de dienst Werken werd nu dienst Economische Zaken en Werkgelegenheid.²⁵⁷

11.5 De huisvesting van de organisatie

Toen in 1971 de plannen voor een centrale huisvesting van de gemeentelijke organisatie werden afgeblazen,²⁵⁸ was de huisvesting van de ambtelijke organisatie niet erg rooskleurig. Al eerder werd geconstateerd dat de afdelingen van de secretarie waren verspreid over een groot aantal panden in de binnenstad, hetzelfde gold voor de andere diensten. In de loop van de jaren zeventig kwam er voor de secretarie en voor de Sociale Dienst een voorlopige oplossing. Voor de Sociale Dienst kwam er nieuwbouw aan de Vlaszak, de afdelingen van de secretarie werden grotendeels geconcentreerd in de panden aan de Catharinastraat, die indertijd in handen van de gemeente waren gekomen om te worden afgebroken. Bij de reorganisatie van 1982 kwam ook de huisvestingsproblematiek weer naar voren. Allereerst voor de nieuwe Milieudienst. De componenten van deze dienst - het Vervoerbedrijf (aan de Slingerweg) en Beplantingen (aan de Overakkerstraat) - zaten ver uit elkaar. Voor de sector Milieuhygiëne was op geen van beide locaties plaats. Deze sector werd voorlopig gehuisvest aan de Ginnekenweg in de voormalige ambtswoning van de burgemeester, die door Merckx in juni 1983 was verlaten. Deze situatie was niet lang houdbaar en met behulp van noodgebouwen kon de sector milieuhygiëne ondergebracht worden op de locatie aan de Overakkerstraat. Ook dit was

²⁵⁵ DIV 1181-1, brief van 15 april 1985, nr JP/14232.

²⁵⁶ DIV 1181-1, brief van 23 juli 1985, nr. P/15181.

²⁵⁷ DIV 1181-2, raadsbesluit van 28 augustus 1986.

²⁵⁸ Zie hoofdstuk 10.2.

nog een weinig doelmatige oplossing. Tegelijkertijd was ook de huisvesting van Openbare Werken onhoudbaar geworden. Het voormalig ziekenhuis aan de Wilhelminasingel was te klein geworden. Ook hier werd al gewerkt met noodgebouwen. De werkgroep gemeentelijke huisvesting uit de jaren zeventig werd opnieuw aan het werk gezet. Gelet op de financiële problemen van de gemeente moest de oplossing voor de Milieudienst en Openbare Werken worden gevonden zonder extra middelen. Dat betekende aanvankelijk een streven naar afzonderlijke nieuwe kantoren voor de beide diensten. Na korte tijd werden de plannen bijeen gebracht en was het zoeken naar de mogelijkheid een kantoor te bouwen waarin niet alleen de Milieudienst en Openbare werken geplaatst zouden kunnen worden maar ook de nieuwe dienst Werken in oprichting. Voor een dergelijk kantoor werden bij de Kadernota's 1986 en 1987 middelen opgenomen. In 1987 werd uiteindelijk besloten een stadskantoor te bouwen waarin alle diensten een plaats zouden kunnen vinden. Toen het Stadskantoor in 1991 werd opgeleverd kon alleen de Milieudienst er niet in. Deze dienst werd ondergebracht in kantoren aan het Bergschot en later aan de Emerput. Pas in 1995 toen inmiddels naast het Stadskantoor aan de Claudius Prinsenlaan een Stadskantoor II was gebouwd kon ook de Milieudienst hier worden gehuisvest.

11.6 De vorming van een concernfunctie

Na de vaststelling van het eindrapport van de projectgroep secretarie trachtte Van Asperen in overleg met de secretarieafdelingen te komen tot een werkprogramma waarin de uitwerking van de noodzakelijke veranderingen waren verwerkt. Hij stuitte daarbij op grote moeilijkheden vooral bij de afdeling Financiën. De grote snelheid waarmee de Milieudienst van start ging, bracht een aantal problemen met zich mee die binnen de afdeling niet op korte termijn konden worden opgelost. In het begin van het proces had Van Dun in de richting van de raad te kennen gegeven, dat het reorganisatieproces budgettair neutraal zou verlopen. Hiermee werd bedoeld dat *afgezien van eenmalige extra kosten (b.v. aanloopkosten e.d.) de exploitatie van een nieuwe dienst zodanig moet geschieden, dat in principe geen extra beroep op budgettaire middelen behoeft te worden gedaan*.²⁵⁹ Beoordeling van de vraag of aan deze eis werd voldaan vergde een registratie van de veranderingen als gevolg van de reorganisatie. Maar de financiële bewaking was niet geëffectueerd, o.m. doordat enkele medewerkers van de afdeling Financiën waren overgegaan naar de nieuwe diensten. De budgettaire neutraliteit van het reorganisatieproces was maar één

²⁵⁹ DIV-580-4, notitie budgettair neutraal van september 1983.

van de problemen waar de afdeling mee kampte. Tussen 1983 en 1986 moest met behulp van de verminderde bezetting de hele gemeentebegroting worden omgebouwd om rekening te houden met de nieuwe diensten. Tegelijkertijd vroeg de financiële bewaking van de HUG-operatie veel extra mankracht. Bovendien moest de afdeling zich als secretarie-afdeling ook bezinnen op de nieuwe rol van de secretarie ten opzichte van het college en de diensten. De bezetting van de afdeling was hier onvoldoende voor toegerust. Geleidelijk ontstonden achterstanden in het werk van de afdeling, o.m. bij het afwerken van de gemeenterekening. Overeenkomstige opmerkingen kunnen overigens gemaakt worden bij de andere afdelingen van de secretarie.²⁶⁰ Het werkprogramma dat Van Asperen in de loop van 1984 probeerde op te zetten om de veranderingen op de secretarie te realiseren kwam dan ook slechts uiterst moeizaam tot stand. Het was daarbij duidelijk dat de veranderingen ook een mentale verschuiving vereisten die niet alleen via de verandering van taken kon worden gerealiseerd. In de loop van 1984 werd door Adriaansen en Polling een trainingsprogramma opgezet. Dit programma werd door Van Dun afgewezen, omdat het zich beperkte tot de medewerkers van de secretarie. Naar zijn opvatting werd het succes van de reorganisatie in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van het college. In december 1984 werd opgemerkt: *Gewerkt wordt nu aan een programma van elkaar overlappende trainingsbijeenkomsten voor zowel college als hoofden van dienst en overige ambtenaren.*²⁶¹ Het vertrek van Van Dun in januari 1985 doorkruiste deze opzet. Zijn opvolgster mevrouw Van Rooij-Van den Heuvel was onvoldoende in staat sturing te geven aan het reorganisatieproces. In het college was nu ook geen draagvlak meer te vinden voor een training waarin het hele college was betrokken. De organisatieproblematiek werd door het college besproken op 3 juni 1985. Deze dag was bedoeld om de samenwerking tussen college en ambtelijke organisatie te versterken. Daartoe zouden Welschen en Römken hun visie op de situatie in het college uiteenzetten.²⁶² Op dat moment verliep de reorganisatie al niet meer zo vlot. Er werd op gewezen dat de belangstelling van de raadsleden voor de reorganisatie inmiddels sterk was afgenomen mede als gevolg van de bezuinigingsproblematiek. Er was zelfs twijfel of alle leden van het college de reorganisatie-ideeën nog wel ondersteunden.²⁶³ De bijeenkomst op 3 juni (met Voigt als gespreksleider)

²⁶⁰ DIV-580-2, in de coördinatiegroep reorganisatie werd in 1984 reeds een vergadering gewijd aan de toenemende werkdruk.

²⁶¹ DIV 580-4, Verslag van de vergadering van het platform organisatie-ontwikkeling december 1984.

²⁶² DIV 580-2, Verslag coördinatiegroep reorganisatie van 28 mei 1985.

²⁶³ Ibidem.

leidde tot verschillende afspraken over het functioneren van het college. De relatie tussen het college en de raad en de werkwijze van het college zouden worden verbeterd: de commissies zouden worden ingeschakeld bij het richting geven aan beleidsontwikkelingen, in het college zouden hoofdlijnen collegiaal aangepakt worden en de gevoelens van de fracties worden afgetast voordat het college een besluit nam. Daarnaast zou het beheersinstrumentarium verder worden uitgewerkt in samenwerking met het bureau van De Galan en Voigt.²⁶⁴ Naar aanleiding van een vooronderzoek gaf De Galan en Voigt een overzicht van gesignaleerde knelpunten en stelde een aanpak voor in vijf fasen.²⁶⁵ De opdracht beperkte zich tot de eerste twee fasen en hierover werd in december een rapport uitgebracht. Tot een vervolg kwam het niet. Het rapport leidde ook niet tot nadere besluitvorming in het college, dat bovendien in die periode de aandacht vooral richtte op de komende verkiezingen.

Terwijl de projectgroepen voor wonen, werken en welzijn hun rapport uitbrachten en de besluitvorming rond deze diensten werd afgerond bleef de verandering van de secretarie haperen. Eind 1986 werd aan het bureau Bakkenist, Spits en Co opdracht gegeven om te onderzoeken hoe nu op korte termijn de omvorming van de secretarie tot concernfunctie moest plaats vinden. De rapportage van Bakkenist c.s. werd in februari 1987 uitgebracht. Bakkenist c.s. waren van mening dat de trage wijze waarop de omvorming van de secretarie naar een concernfunctie plaats had gevonden vooral een cultureel probleem was.²⁶⁶ Bakkenist c.s. stelden voor om de secretarie te splitsen in een dienst Algemene Zaken en een Concernfunctie, om de concernafdelingen op een andere wijze te clusteren en tevens om de verantwoordelijkheid voor de omvorming van de secretarie - althans de eerste tijd - in handen te leggen van de burgemeester. Het rapport gaf voorts een overzicht van beleids- en beheersinstrumenten en adviseerde deze zo snel mogelijk uit te werken.²⁶⁷ Het college onderschreef in april de hoofdlijnen van de rapportage, maar nam de voorstellen om de structuur te veranderen niet over.²⁶⁸ Het is daarom van belang een ogenblik stil te staan bij de rol van het college.

²⁶⁴ DIV 580-2, Verslag coördinatiegroep reorganisatie van 11 juni 1985.

²⁶⁵ DIV 1142-1, Brief van De Galan en Voigt d.d. 30 augustus 1985 aan Van Asperen.

²⁶⁶ DIV 1116-2, Bakkenist c.s., 1987, pag 6.

²⁶⁷ Idem, pag 6.

²⁶⁸ Balans, 1988, pag 8 e.v.

De rol van het college

Zowel het rapport van De Galan en Voigt van december 1985 als dat van Bakkenist van februari 1987 gaf aan, dat het onvoldoende functioneren van de secretarie als concernfunctie voor een groot deel moest worden gezocht in de cultuur van de organisatie. Knelpunten in de cultuur lagen daarbij niet alleen in de ambtelijke organisatie maar ook in het college. De Galan en Voigt constateerden: *wethouders die zich te veel met de uitvoering bezighouden en zich bovendien weinig aantrekken van de coördinerende aanzetten uit de secretarie.*²⁶⁹ De afzonderlijke wethouders hielden zich heel nadrukkelijk bezig met hun eigen portefeuille en duldden daarin ook geen inmenging door de andere portefeuillehouders. Het college kon worden getypeerd als een wethouderscollege²⁷⁰ of als een vechtcollege.²⁷¹ In het college was geen aandacht voor de introductie van nieuwe collegeleden - een taak die men eigenlijk van de secretaris verwachtte. Nieuwe wethouders moesten zich nadrukkelijk ook tegenover hun collega's bewijzen voor ze voor vol werden aangezien. Er werden daarbij weinig pogingen gedaan om een betere coördinatie te realiseren. De pogingen van de afdeling centrale planning om via het werkprogramma van het college hierin verbetering aan te brengen liepen op deze cultuur stuk. De leden van het college voelden er niet veel voor om in een positie te komen waarin hun collega's een zekere controle kregen op hun portefeuille. Dit werd mogelijk nog versterkt door het feit dat de portefeuille planning steeds in handen bleef van de wethouder financiën. En er bestond te weinig vertrouwen in de burgemeester om de portefeuille planning aan hem te laten. Deze cultuur bleef in het college bestaan tot in de jaren negentig en zou ook naar voren komen in de diagnose van Ouwerkerk.²⁷² Hoewel in feite het functioneren van alle concernafdelingen belemmerd werd door de departementale opstelling van de collegeleden, werkte deze opstelling vooral negatief uit voor de positie van de afdeling beleidsplanning. Daarnaast echter zou ook het beleid in andere sectoren er door beïnvloed worden, zoals naar voren kwam bij de renovatie van Concordia.

Concordia

Nadat de plannen voor een Civic Center in 1971 ten grave waren gedragen was de bouw van een nieuwe Stadsschouwburg voor geruime tijd naar de

²⁶⁹ Brief van De Galan en Voigt d.d. 30 augustus 1985 aan Van Asperen, pag 2 knelpunten.

²⁷⁰ Interview Sandberg.

²⁷¹ Interview Van Raak.

²⁷² Zie hoofdstuk 12.4.

achtergrond verschoven. De bouwkundige toestand van het oude, uit 1881 stammende, Concordia met de monumentale gevel aan het Van Coothplein liet echter steeds meer te wensen over. Aan het eind van de jaren 70 werd de renovatie gestart met de bouw van een nieuwe toneeltoren. Het vervolg, dat uiteindelijk tot een eigentijds theater zou moeten leiden, werd vertraagd door de verschillende HUG-operaties vanaf 1980. Wel werd in het programmakkoord 1986 een uitgebreide paragraaf gewijd aan het cultuurbeleid, dat het toen gevormde college voorstond.²⁷³ Op basis van deze bestuurlijke voornemens werd in 1987 onder leiding van Hofsté een Contourennota²⁷⁴ opgesteld. De Contourennota pleitte voor een concentratie van de gemeentelijke culturele voorzieningen op het Kloosterplein en het Van Coothplein. Het college ondersteunde de hoofdlijnen van de nota, maar plaatste vraagtekens bij de financiële haalbaarheid ervan, ook al omdat er in de sector Cultuur nog een omvangrijke structurele bezuiniging moest worden gerealiseerd. Na de behandeling van de nota in een inspraakronde en in de commissie stemde de raad in november 1987 in met een nader onderzoek naar de mogelijkheden van het twee-pleinen plan. De stuurgroep Cultuurcontouren die naar aanleiding hiervan door het college werd ingesteld, riep aparte werkgroepen in het leven voor het Van Coothplein en voor het Kloosterplein. De werkgroep Van Coothplein nodigde informeel architect Van Schijndel uit, die op basis van een nog zeer globaal programma van eisen, dat was geaccordeerd door de stuurgroep, een eerste schets en raming maakte van de verbouwing van Concordia. Hij kwam tot fl 12,3 mln aan bouwkosten en fl 17,6 mln aan stichtingskosten. De raming was het gemiddelde van een raming op basis van m^3 en een op basis van m^2 . Bij de presentatie noteerde Van Schijndel abusievelijk een volume van de grote zaal van $900 m^3$. In zijn berekeningen gebruikte hij wel het juiste getal van $9000 m^3$. Het was - naar later bleek - een zeer kostbare vergissing. Het gemeentelijk bouwbureau, dat de raming van de architect moest doorrekenen en daarbij een extern bureau betrok, werkte door met de $900 m^3$. Men kwam op basis van m^3 tot bouwkosten van fl 12 mln en op basis van m^2 tot fl 24 mln. Omdat het gemiddelde hiervan - fl 18 mln - overeenstemde met de raming van de architect werd aangenomen, dat diens raming wel correct zou zijn en men vergat, dat de berekende fl 18 mln bouwkosten waren en dat het bij de raming van de architect om stichtingskosten ging. Deze blunders zouden de gang van zaken voor het vervolg in belangrijke mate beïnvloeden. Dit alles viel echter nog niet op

²⁷³ Programmakkoord 1986 -1990, blz. 23.

²⁷⁴ DIV 183 - 1 Nieuwe contouren voor een Bredaas kunst cultuurbeleid, Breda januari 1987.

in het beleidsplan Cultuurcontouren van juni 1988. In dit plan werden slechts de totaal kosten van het twee-pleinen plan geraamd (ruim fl 45 mln). Een investering in die omvang was op dat moment politiek niet haalbaar. Het college besloot prioriteit te geven aan de reconstructie van de schouwburg en een bouwplan uit te laten werken met varianten voor een bedrag van fl 17,6 mln. Bij de behandeling van het Beleidsplan Cultuurcontouren in de commissie gaf de raad te kennen eerst behoefte te hebben aan een discussie over het cultuurbeleid en pas in tweede instantie te willen praten over accommodaties. Hofsté die op dit signaal onvoldoende inging moest ervaren, dat voor het twee-pleinenplan geen draagvlak bestond. Hij stelde hierop zijn portefeuille ter beschikking. Zijn aftreden gaf de discussie over de cultuur een extra politieke dimensie. Drs. A. C. A. M. Adank, die de portefeuille Cultuur overnam, bracht in december 1988 de nota Kunst en Cultuur in de raad die daar unanieme steun kreeg. In de nota Kunst en Cultuur kreeg de Schouwburg prioriteit op basis van een programma van eisen, dat beperkter was dan dat in de nota Cultuurcontouren. De directeur van de schouwburg was het niet eens met dit programma, waar hij bovendien niet in betrokken was geweest. In de volgende nota²⁷⁵ werden twee modellen uitgewerkt, maar de aandacht van de nota ging voornamelijk naar het meest uitgebreide van de twee modellen. In oktober 1989 stemde de raad in principe in met de bouw van een schouwburg volgens het uitgebreide model en de architect kreeg opdracht een definitief ontwerp te maken voor een schouwburg die fl 17,6 mln zou moeten kosten.

Opnieuw: de vorming van een concernfunctie

Om de beoogde cultuurverandering binnen de secretarie te bereiken en tegelijkertijd de noodzakelijke beleids- en beheersinstrumenten te ontwikkelen werd in 1987 opnieuw een beroep gedaan op een extern adviseur. In overleg met J. van Bergen van het bureau De Galan en Voigt werd nu een werkprogramma opgesteld dat beoogde de nieuwe werkwijze van de concernfunctie gedurende een jaar al doende te leren. Dit werkprogramma kwam op een moment dat de condities voor samenwerking tussen de concernfuncties geleidelijk verbeterden. Gelijktijdig met het rapport van Bakkenist, c.s. kwam ook de nota personeelsbeleid tot stand die begin februari 1987 door het college werd vastgesteld. In deze nota stonden verschillende onderwerpen die in het werkprogramma van de concernfuncties werden opgenomen en onder leiding van een interim-manager voor de afdeling Personeel en organisatie (aangetrokken na de benoeming van

²⁷⁵ DIV 280 - 5, Concordia, podium van morgen, Breda april 1989.

Adriaansen tot adjunct-secretaris) werden uitgewerkt. De afdeling financiën had nog steeds een zwakke bezetting, maar was begonnen de achterstand met de jaarrekeningen in te halen. In het werkprogramma dat nu tot stand kwam werkten medewerkers van de concernfuncties met de diensten samen aan concrete projecten, waarvan er op 1 januari 1988 een aantal was afgerond. Een aantal andere liep nog.²⁷⁶ In de loop van 1988 werd een evaluerende nota opgesteld van de effecten van het reorganisatieproces en het werkprogramma van 1987. In deze nota, "Concernfunctie en reorganisatie, een balans", kortweg "de Balans" genoemd werd geconstateerd, dat een streep kon worden gezet onder het in 1982 gestarte reorganisatieproces. Toen de Balans werd opgemaakt had Van Asperen inmiddels al een andere functie aangenomen. Van Asperen was er niet in geslaagd tot een werkbare verhouding te komen met Feij. Eind 1987 kwam het tot een conflict, dat voor Van Asperen mede aanleiding was om uit te kijken naar een andere functie.²⁷⁷ Hij vertrok per 16 maart 1988. De benoeming van de nieuwe gemeentesecretaris - drs. M. P. W. C. van Veen, op dat moment raadsadviseur bij het ministerie van Binnenlandse zaken - vond al plaats in de raadsvergadering van 26 mei. Daarbij bleek dat een belangrijk deel van de raad de voorkeur van het college voor Van Veen niet deelde.²⁷⁸ Van Veen slaagde er niet in het vertrouwen en de verwachtingen van het college waar te maken. Van die verwachtingen werd in het raadsvoorstel over zijn benoeming aangegeven, dat *de secretaris [...] een leidende rol [zou moeten] spelen bij het tot stand brengen van samenhangende, gecoördineerde en goed bestuurbare bestuursprocessen*.²⁷⁹ Het functioneren van Van Veen zou de volgende jaren grote vraagtekens oproepen.

De Balans werd door het college overgenomen en daarmee werd formeel een streep gezet onder het reorganisatieproces dat in 1982 was gestart. Maar, zoals het rapport zelf constateerde, daarmee was het proces nog niet afgerond. Wel was nu de structuur helder en de taakverdeling tussen de concernfunctie en de diensten uitgewerkt. Maar wat nog moest volgen was het vernieuwen van de werkwijze van zowel het gemeentebestuur als het ambtelijk management en de medewerkers.²⁸⁰ Die vernieuwing in de werkwijze moest worden gerealiseerd door het samen verder werken aan de

²⁷⁶ Bijgesteld werkprogramma concernfuncties januari 1988 (archief auteur).

²⁷⁷ Interview Van Asperen.

²⁷⁸ Notulen raadsvergadering 26 mei 1988.

²⁷⁹ Aanbeveling van burgemeester en wethouders tot het benoemen van een gemeentesecretaris, bijlage 107, 1988.

²⁸⁰ Concernfunctie en Reorganisatieproces, een balans, Breda oktober 1988 (archief auteur).

projecten die al eerder met ondersteuning van ir J. van Bergen waren aangepakt. Voor die projecten - die lagen op het werkkerrein van de z.g. concernfuncties (financiën, personeel, organisatie, planning en informatievoorziening) was een werkprogramma opgesteld, dat als bijlage aan "de Balans" was toegevoegd. Aan de projecten werkten zowel de secretariemedewerkers als de diensten mee. Het werken aan deze projecten verkleinde langzamerhand de afstand tussen de concernfuncties. Het verbeterde tevens de communicatie tussen medewerkers van de concernfuncties en van de diensten die elkaar via deze projecten beter leerden kennen. De opstelling van de diensten was inmiddels aanzienlijk veranderd. Hieraan werkten - naast het hier genoemde samenwerken aan projecten - verschillende factoren mee. In de voorgaande tien jaar was geleidelijk een andere generatie directeuren aangetreden. Dat was begonnen met de benoeming van Van Asperen tot directeur van de dienst van beplantingen. Door de reorganisatie van 1982 en de verkoop van het ENWA was ook het aantal directeuren verminderd. Door de reorganisatie was een aantal ambtenaren van de secretarie naar de diensten gegaan om de nieuwe taakverdeling college, secretarie, diensten in te vullen. Tegelijkertijd nam de onderlinge communicatie tussen de diensten en de secretarie toe door het ingestelde periodieke overleg directeuren. Daarnaast werkte ook de financiële situatie mee. Als gevolg van de voortdurende en opeenvolgende bezuinigingen moesten de diensten zich veel meer dan voorheen bezinnen op de onderbouwing van hun claims op gemeentelijke middelen. Technische noodzaak was daarbij als argument niet meer voldoende. Dit bracht de directeuren veel nadrukkelijker in een overlegpositie met de concernfuncties en het college. Bovendien hadden de diensten zelf al gedurende de jaren zeventig de veranderde relatie met de burgers ervaren door de inspraakprocedures waarin zij werden betrokken. Die veranderde relatie was één van de factoren bij het geleidelijk openbreken van de diensten. Nu in de periode na de balans waren het ook de diensten (vooral de Milieudienst en Openbare Werken) die het voortouw namen het functioneren van de diensten op meer bedrijfsmatige leest te schoeien. In maart 1988 op een themadag over de financiële projecten werd de afspraak gemaakt dat de projectgroep administratieve organisatie met voorstellen zou komen zo dat de begroting 1990 geheel of gedeeltelijk het karakter van een outputbegroting zou krijgen. Het experiment contractmanagement ondersteunde deze ontwikkeling. De veranderde opstelling van de directeuren verhinderde overigens niet dat na de inmiddels afgesloten reorganisatie een aantal competentieverschillen tussen de diensten bleef bestaan waarover het college pas in 1991 definitieve besluiten zou nemen.

Contractmanagement

Contractmanagement was genoemd in het rapport van De Galan en Voigt als een (belangrijk) middel om kaders te scheppen waarbinnen de diensten een zekere vrijheid van handelen hadden. Het was dus zeker een van de wenselijke beheersinstrumenten. In het programmakkoord voor de periode 1986 - 1990 was aangegeven dat in de nota personeelsbeleid die voor begin 1987 werd aangekondigd aandacht zou moeten worden geschonken aan de ontwikkelingen rond het beheersinstrumentarium zoals contractmanagement. Dit werd gezien als een bijdrage aan een meer bedrijfsmatig functionerende overheid. Ook het rapport van Bakkenist c.s. constateerde dat de verzelfstandiging van de diensten in 1988 zou moeten worden gevolgd door de invoering van contractmanagement (Bakkenist, 1987:3). De contracten moesten worden gebaseerd op het jaarprogramma van de diensten. De discussie over een tweetal experimenten met contractmanagement (met de sector milieuhygiëne van de Milieudienst en met het Parkeerbedrijf) startte in de tweede helft van 1987. Binnen de milieudienst was inmiddels al geruime tijd de discussie gaande over een betere definitie en omschrijving van de "output", de producten en diensten van de dienst. Deze outputbeschrijving vormde de basis voor de invulling van de randvoorwaarden waaronder een contract kon worden aangegaan. In de projectgroep contractmanagement werd tussen de medewerkers van de Milieudienst en van de Concernfuncties onderhandeld over de voorwaarden voor een mogelijk af te sluiten contract. Begin 1988 werd het resultaat aan het college voorgelegd. In het college werd uitgebreid gediscussieerd over de voorgelegde voorwaarden. Belangrijke punten waren de betekenis die moest worden gehecht aan de term contract en de verhouding die zou ontstaan tussen het college en de directeur met wie een contract zou worden afgesloten. Deze discussie leidde pas in juni 1989 tot een besluit waarbij de voorgestelde voorwaarden vrijwel alle werden geaccepteerd.²⁸¹ Afgesproken werd toen dat het experiment met contractmanagement voor de sector milieuhygiëne van de Milieudienst zou doorlopen tot en met 1990. Bij de evaluatie werd door de dienst geconstateerd dat op dat moment de informatie binnen de dienst nog onvoldoende gestructureerd was om het experiment voort te zetten. Op dat moment was echter de nieuwe bestuursperiode al begonnen.

²⁸¹ Dossier 1117, raadsbesluit van 29 juni 1989 tot het instellen van een contractegalisatiefonds. Een voorwaarde die niet werd geaccepteerd was de mogelijkheid medewerkers individueel te belonen voor bijzondere prestaties.

12 De secretaris als spil van de organisatie (1990- 1996)

12.1 Politiek-bestuurlijk

De gemeenteraadsverkiezingen van 1990 werden gekenmerkt door een extreem lage opkomst. Landelijk was het opkomstpercentage maar 61,9 % en Breda bereikte met 48,9 % een historisch dieptepunt.²⁸² De uitslag betekende een fors verlies voor de PvdA (van 14 naar 10 zetels), het CDA handhaafde zich op 13 zetels en was opnieuw de grootste partij. De VVD verloor één zetel en D66 kwam van 4 zetels op 6. Groen Links haalde drie zetels. De uitslag gaf aanleiding tot bezinning op de relatie tussen bestuur en burger. Het verbeteren van die relatie zou het eerste aandachtspunt worden in het programmakkoord.²⁸³ In het college kwamen: F. L. M. Römken en drs. A. C. A. M. Adank (CDA), drs. H. F. M. van Raak, mevrouw E. W. Rattink (PvdA), R. G. P. Sandberg (VVD) en drs. E. de Bruijn (D66). Bij de verdeling van de portefeuilles bleven de middelen als voorheen bij Römken (Financiën en Planning) en Sandberg (Personeel en Organisatie). Tussen de verkiezingen en de installatie van de nieuwe wethouders op 1 april 1990 begon drs. E. H. T. M. Nijpels als opvolger van Feij, die eind 1989 ontslag had genomen. In deze bestuursperiode veranderde het college opnieuw zeer snel van samenstelling. Per 1 juni 1991 gaf mevrouw Rattink om persoonlijke redenen haar wethouderschap op, zij werd opgevolgd door A. W. Koekkoek (PvdA). In november van hetzelfde jaar trad Adank af in verband met wat hij zag als de op zijn persoon gerichte kritiek op de gang van zaken in de cultuursector. Namens het CDA kwam nu ing. W. P. van Dongen in het college, maar de cultuurportefeuille met als belangrijkste punt de bouw van het Chassé Theater kwam bij Römken. In september van 1992 trad Römken om persoonlijke redenen af. Zijn opvolger was mr. W. M. M. van Fessem. Aan het eind van 1992 vertrok (na een wethouderschap van ruim 18 jaar) ook Sandberg. Voor de VVD kwam nu in het college J. P. W. A. A. M. Taks. Door deze veranderingen was het college in twee jaar tijd op Van Raak na volledig vernieuwd. Het was een college, waarin de meerderheid slechts beperkte bestuurlijke ervaring had en dat bovendien in toenemende mate gehandicapt werd door de discussies rond het Chassé Theater.

De uitslag van de verkiezingen van maart 1994 was desastreus voor de grote coalitiepartijen. Zowel CDA als PvdA verloren vijf zetels en kwamen op 8 resp 5 zetels. Ook de VVD verloor een zetel. Hiertegenover was er winst van D66 van 6 naar 7 zetels en een verdubbeling van het aantal

²⁸² De Stem van 22 maart 1990.

²⁸³ Programmakkoord voor de periode 1990 - 1994.

zetels van Groen Links (van 3 naar zes). Nieuw in de raad waren de Parel van het Zuiden met vier zetels en de uiterst rechtse CD met drie zetels.²⁸⁴ Van deze drie zetels zou er gedurende de volgende raadsperiode daadwerkelijk maar één worden bemand. De uitslag werd beschouwd als afrekening van de kiezers voor het beleid dat de afgelopen periode was gevoerd. De gang van zaken rond het Chassé Theater en het zwembad Het Ei werden veel genoemd als steen des aanstoots. Vooral de grote winst van uiterst rechts werd met grote zorg bekeken. In aanmerking moet worden genomen, dat de teruggang van de gevestigde partijen en vooral van CDA en PvdA een landelijk verschijnsel was. De onderhandelingen voor een nieuw college waren onder deze omstandigheden niet eenvoudig, maar leidden er uiteindelijk toe, dat een college gevormd kon worden met W. van Dongen, mr. W. van Fessem (CDA), H. van Raak (PvdA), E. de Bruijn en ir. N. G. M. van Os (D66) en F. L. Maas (Groen Links). De VVD kwam voor het eerst sinds 1970 buiten het college te staan. Maar nog altijd hing het Chassé Theater als een zwaard van Damocles boven de politieke samenwerking. Het programmakkoord gaf op dit punt ook weinig ruimte.²⁸⁵ Bij het debat in september - nadat vlak voor de zomervakantie was gebleken dat de exploitatielasten van het Theater toch boven de grens uitkwamen die in het programmakkoord als toelaatbaar was overeengekomen - stapte niet de verantwoordelijk wethouder Van Fessem op, maar GroenLinks wethouder F. Maas. De in het college vertegenwoordigde partijen hadden nu een slechts zeer kleine meerderheid in de raad. Maar toen in november bleek dat de oplevering van het Theater was vertraagd nam ook Van Fessem zijn verantwoordelijkheid en bleef het college zitten met nog vier wethouders. Gelet op de situatie wilde het CDA onderhandelingen openen voor een verbreding van het college, terwijl D66 en PvdA van mening waren, dat het CDA eerst een tweede wethouder moest aanwijzen. Op 24 november stelden alle leden van het college hun zetel ter beschikking en begonnen nieuwe onderhandelingen. Partijen wilden niet ingaan op de eis van GroenLinks dat een college moest worden gevormd zonder CDA, waarop GroenLinks afhaakte. Maar evenmin wilde men ingaan op de eis van de VVD voor twee wethouders. Er zat niet veel anders op dan een college te vormen met ing. W. P. van Dongen, mr. J. C. A. M. Gielen (CDA), drs. E. de Bruijn en ir. N. G. M. van Os (D66) en drs. H. J. F. van Raak (PvdA) dat steunde op slechts 20 zetels in de raad. Wellicht mede door deze kleine meerderheid was de samenwerking in het college gedurende de resterende raadsperiode zeer goed. De resterende raadsperiode zou, als gevolg van

²⁸⁴ De Stem van 3 maart 1994.

²⁸⁵ Programmakkoord 1994, blz 25.

opnieuw een gemeentelijke herindeling, slechts twee jaar duren. Desondanks zou de samenstelling van het college ook nu nog weer veranderen. Op 30 juni 1995 nam Nijpels afscheid als burgemeester. Hij werd opgevolgd door mr. C. G. J. Rutten, tot dan burgemeester van Middelburg.

12.2 Chassé Theater

In juni 1990 werden de stichtingskosten voor een gerenoveerd Concordia (zie hoofdstuk 11) geraamd op bijna fl 31 mln. Adank reageerde zeer krampachtig op deze onheilsboodschap. Hij was - gelet op de voorgeschiedenis - van mening, dat een dergelijk bedrag niet aan de raad kon worden voorgelegd. Maar het was duidelijk, dat het programma van eisen niet kon worden gerealiseerd voor fl 18 mln. In juli en augustus werden zowel op het volume als op de inrichting bezuinigingen aangebracht. In aansluiting daarop bepaalde het college de stichtingskosten op fl 24,5 mln.²⁸⁶ In de tweede helft van 1990 bleef de architect volhouden dat het plan te realiseren was - al zou dat dan ten koste gaan van het monumentale deel van het oude Concordia - en bleef Adank vasthouden aan het gegeven investeringsbedrag. Tegelijkertijd kwamen echter steeds meer kostenverhogende posten naar boven, die naar het oordeel van de collegeleden nooit eerder waren gesignaleerd, maar die in toenemende mate een politiek probleem zouden vormen. Aan het eind van het jaar kwamen er bovendien steeds meer signalen, die het twijfelachtig maakten of het ontwerp wel zou kunnen worden uitgevoerd aan het Van Coothplein. De omvang van het ontwerp kwam in strijd zowel met de bestemmingsplangrenzen als met de bouwverordening. En ook de te verwachten overlast voor omwonenden en de verkeers- en parkeerproblematiek riepen steeds meer vragen op. Maar pas in december werd over deze vraagpunten serieus contact opgenomen met de dienst Openbare Werken. Er ontstond een groeiende irritatie tussen Adank en de architect. Tegelijkertijd kwamen, naarmate de plannen verder gingen, vanuit de omgeving van het Van Coothplein steeds meer bezwaren, terwijl in de raad de verdeeldheid toenam. Aan het eind van het jaar kwam inderdaad het definitief ontwerp op tafel, dat echter onvoldoende rekening hield met de reeds gesignaleerde knelpunten en ook weer een verdere overschrijding betekende van het bouwvolume. Naast de voortdurende discussie over de investeringen speelde ook de exploitatie van de nieuwe schouwburg. In januari 1991 werd verwacht dat dankzij de mogelijkheid van grootschalige producties in de nieuwe schouwburg en het combineren met een horeca-voorziening, gewerkt zou kunnen worden met

²⁸⁶ Collegebesluit van 28 augustus 1990.

een praktisch sluitende exploitatie. In de raadscommissie van februari 1991 werd geconstateerd dat een nog beter resultaat zou kunnen worden bereikt met een investeringsbedrag van ca fl 41 mln. Maar de commissie en later de raad bleven zitten met een groot aantal vraagtekens en aarzelingen. De twijfels en de irritatie namen nog toe toen in De Stem werd gesignaleerd dat inmiddels informeel door ambtenaren werd gezocht naar een alternatieve locatie voor de Schouwburg. Op 2 mei besloot de raad het programma van eisen vast te stellen met een taakstellend budget van fl 41 mln en op 22 mei presenteerde de architect zijn definitief ontwerp. Hoewel het ontwerp formeel aan de eisen voldeed besloot het college, gelet op de risico's in de sfeer van de randvoorwaarden, dat het definitief ontwerp van de architect aan het Van Coothplein onmogelijk kon worden gerealiseerd. Het college wilde - met behoud van het programma van eisen - zo snel mogelijk met alternatieven komen. Een ambtelijke werkgroep kwam een week later met een studie naar alternatieve locaties voor de schouwburg. De locatie tussen het stadskantoor en de kloosterkazerne zou volgens deze studie het beste voldoen aan het profiel. De omslag (die op 30 mei aan de commissie ad hoc schouwburg werd gepresenteerd) ging de politieke partijen echter iets te snel. In aansluiting op een haalbaarheidsstudie besloot de raad in december 1991 tot de bouw van een Schouwburg op het Chassé terrein. Op deze nieuwe lokatie werden de stichtingskosten van een geheel nieuw ontwerp geraamd op f 57,8 mln. Op dat moment had Adank zijn functie al ter beschikking gesteld en werd het raadsvoorstel verdedigd door Römken. Maar ook nu was de raad verdeeld en vooral de PvdA - met twee wethouders in het college - had grote twijfels.

Een nieuwe architect - Herzberger - bracht een nieuw ontwerp dat op 3 september 1992 werd gepresenteerd, voldeed aan het programma van eisen en dat zeer positief werd ontvangen. Römken trad in die periode terug en moest de bestuurlijke begeleiding voor het vervolg overlaten aan mr. W. van Fessem. Het vervolg van het proces werd gekenmerkt door vooral politieke discussies over de exploitatieopzet en een voortdurende worsteling om het project binnen de tijd en de kosten te realiseren. Dit laatste lukte niet. Het bouwproces - dat wel vrijwel volgens het tijdschema van start ging - werd o.m. vertraagd door het ontbreken of te laat beschikbaar komen van tekeningen en wijzigingen in het ontwerp. Ook nu werd tegen beter weten in vastgehouden aan het tijdschema en het budget. Het leidde tot steeds grotere spanningen met de raad en tussen het college en de ambtelijke en externe deskundigen. Na het vertrek van Maas en Van Fessem en de val van het college in november 1994, kwam het proces in rustiger vaarwater onder leiding van Van Os. Maar in de raad werd afgesproken dat na de oplevering van het Chassé Theater - die in juni 1995 plaats-

vond - een evaluatie plaats zou vinden van het hele bouwproces. Aan de reconstructie in die evaluatie opgesteld door Bakkenist²⁸⁷ is de voorgaande schets in hoofdzaak ontleend.

12.3 De externe positie van Breda

Al kort na zijn benoeming hield Nijpels zich intensief bezig met een aantal processen die bepalend waren voor de externe positie van Breda. Op deze processen wordt hier kort ingegaan.

Stadsgewestelijke samenwerking

De samenwerking in het stadsgewest Breda was vanaf het begin van de jaren zeventig moeizaam geweest. Oosterhout en Etten-Leur hadden zich pas na lang aarzelen aangesloten. Zij waren van mening dat het Stadsgewest eigenlijk te klein was en dat heel West-Brabant er in mee zou moeten doen. Dat was toen niet gelukt. Achttien gemeenten met Bergen op Zoom en Roosendaal als centrum vormden het Streekgewest Westelijk Noord-Brabant. Eenentwintig gemeenten vormden uiteindelijk het Stadsgewest Breda. De enige samenwerking die een groter gebied omvatte was die van het MWB.²⁸⁸ In het Stadsgewest was Breda weliswaar de grootste deelnemer, maar de invloed in het bestuur weerspiegelde nooit de kwantitatieve verhoudingen. De belangrijkste diensten in het Stadsgewest, de gezondheidsdienst en de brandweer waren ook ontstaan door de overgang van de Bredase gemeentelijke gezondheidsdienst en brandweer naar het Stadsgewest. Maar op de verschillende beleidsterreinen waarop samenwerking wenselijk was - ruimtelijke en economische ontwikkeling en volkshuisvesting werd de samenwerking ervaren als beperkt. Dit waren de *onderwerpen die een zekere mate van vrijheid van bestuurlijk handelen kennen en waardoor het gezicht van de eigen gemeente mede kan worden bepaald*.²⁸⁹ Bij de HUG-operatie van 1982 werd ook de bijdrage van Breda aan het Stadsgewest kritisch onder de loep genomen. Directe aanleiding om het functioneren van het Stadsgewest aan de orde te stellen was het concept-meerjaren beleidsplan 1984 - 1988 van het Stadsgewest. Bij de discussie met het Stadsgewest die ruim een jaar in beslag nam en waarbij Breda

²⁸⁷ Evaluatie totstandkoming Chassé Theater, Bakkenist Management Consultants, 20 november 1995.

²⁸⁸ MWB: het samenwerkingsverband Midden- en West-Brabant.

²⁸⁹ Brief van 8 juni 1984 van B en W. Van Breda aan het dagelijks bestuur van het Stadsgewest, nr BK/10964 in DIV-dossier 568-3.

zelfs overwoog de samenwerking geheel te beëindigen²⁹⁰ werd aan een belangrijk deel van de bezwaren van Breda tegemoet gekomen. De positie van Breda als centrumgemeente en groeigemeente werd nu minstens erkend.²⁹¹ En de rol van het Stadsgewest op het gebied van de ordeningstaken werd terug gebracht tot die van overlegplatform.²⁹² Omstreeks 1990 kreeg de discussie een wat ander karakter als gevolg van de nota's Bestuur op Niveau. Hierin werd de positie van de stedelijke gebieden geherwaardeerd en de mogelijkheid geopend dat de stedelijke gebieden zelf met voorstellen zouden komen.²⁹³ Breda reageerde snel. In overleg met de andere gemeenten in de stadsregio Breda²⁹⁴ werd begin 1991 een rapport uitgebracht²⁹⁵ en aan Binnenlandse zaken voorgelegd. Het rijk was niet erg enthousiast, het achtte de stadsregio met zijn 8 gemeenten te klein.²⁹⁶ Maar ook binnen de regio zelf was het draagvlak beperkt. De afzonderlijke gemeenten waren onvoldoende bereid bevoegdheden over te dragen.

Stedelijk knooppunt en de samenwerking in West-Brabant

In de Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra (VINEX) werd Breda aangewezen als één van de regionale stedelijke knooppunten in Nederland. De aanwijzing als stedelijk knooppunt werd van belang geacht, omdat zij een rol zou spelen bij de prioriteiten in het rijksbeleid. De aanvraag van de knooppuntstatus van Breda was ondersteund door de gemeenten in West-Brabant. Het leidde tot het opstellen van een profiel voor het stedelijk knooppunt in samenwerking met de regio.²⁹⁷ In de discussie die hierop volgde werd er op aangedrongen de samenwerking in West-Brabant te versterken met behulp van een lichte bestuurlijke structuur. Deze werd gevonden door een periodiek bestuurlijk overleg te organiseren tussen vertegenwoordigers van het stadsgewest Breda en het Streekgewest Westelijk Noord-Brabant onder een wisselend voorzitterschap. Vanuit dit Bestuurlijk Overleg West-Brabant werd vervolgens het proces gestart, dat moest leiden tot de integratie van het Stadsgewest Breda en het Streekge-

²⁹⁰ Collegebesluit van 22 november 1984, BK/Geh.14.702.

²⁹¹ Raadsbesluit van 21 november 1985.

²⁹² Met uitzondering van een deel van de taken op het gebied van de volkshuisvesting. Juist in deze periode werden de regionale volkshuisvestingscommissies ingesteld, die de provincie zouden adviseren over o.m. de verdeling van de woningbouw contingenten.

²⁹³ Nota Bestuur op Niveau (BON-1) van 27 sept. 1990.

²⁹⁴ Breda en de gemeenten Etten-Leur, Nieuw-Ginneken, Oosterhout, Prinsenbeek, Rijsbergen, Terheijden en Teteringen.

²⁹⁵ De Bredase stadsregio: samen verder, Breda 1991.

²⁹⁶ Nota Bestuur op Niveau (BON-2) van 25 juni 1991.

²⁹⁷ Breda als stedelijk knooppunt, INRO/TNO en gemeente Breda, januari 1991.

west Westelijk Noord-Brabant. Dit fusieproces had aanvankelijk de wind mee. Het kabinetsbeleid was gericht op het versterken van de regio's, terwijl ook de provincie (na de evaluatie van de WGR²⁹⁸) met een nieuwe indeling in samenwerkingsgebieden in Noord-Brabant de integratie ondersteunde. In de loop van 1994 werd duidelijk dat het rijksbeleid de vorming van sterke regio's niet langer steunde. Het eerste paarse kabinet ging uit van drie bestuurslagen, waarin sterke gemeenten zouden functioneren die aan de gewesten geen ordenende en sturende bevoegdheden mochten overdragen. De integratie van Stadsgewest en Streekgewest viel stil, ook al omdat naast het veranderde kabinetsbeleid de gemeentelijke herindeling in Noord-Brabant een van de belangrijkste bestuurlijke realiteiten was geworden. De discussie over de herindeling in Noord-Brabant kreeg handen en voeten toen de provincie in 1989 een onafhankelijke adviescommissie, de commissie Schampers, had belast met de taak herindelingsplannen te ontwikkelen voor de verschillende samenwerkingsgebieden. De voorstellen van de commissie Schampers leidden tot heftige discussies binnen de provincie. De grenzen van de heringedeelde gemeenten wisselden in de verschillende fasen van de besluitvorming herhaaldelijk van plaats, maar uiteindelijk week het wetsvoorstel voor de grenswijziging van Breda maar weinig af van het voorstel van de commissie Schampers.²⁹⁹ Per 1 januari 1997 werden Breda en de gemeenten Prinsenbeek en Teteringen en een groot deel van de gemeente Nieuw-Ginneken samengevoegd.

De Rijn-Schelde Delta.

Eveneens in de vierde nota over de ruimtelijke ordening (VINEX) werd de wenselijkheid aangegeven een ontwikkelingsvisie op te stellen voor het gebied van de Rijn-Schelde Delta in samenwerking tussen de betrokken overheden en het bedrijfsleven.³⁰⁰ De Rijn-Schelde Delta omvatte in deze gedachtegang globaal het gebied dat omsloten werd door de lijn Oostende, Brugge, Antwerpen, Breda, Rotterdam, Hoek van Holland. De ontwikkelingsvisie was daarmee een project van "grensoverschrijdende samenwerking". Naar aanleiding van de passage in de VINEX stelde Nijpels in 1991 aan de minister van VROM voor om vanuit Breda het voorwerk voor de ontwikkelingsvisie te starten. Met sterke steun van de Kamers van Koophandel in het Nederlandse deel van de delta werd een initiatiefgroep onder voorzitterschap van Nijpels gevormd die in 1993 werd omgezet in

²⁹⁸ Wet Gemeenschappelijke regelingen.

²⁹⁹ BREDA, mogelijkheden voor de toekomst, pleitnota gemeentelijke herindeling van maart 1995. (archief auteur).

³⁰⁰ VINEX, pag 189.

een stuurgroep die aanvankelijk slechts van Nederlandse zijde werd bezet. In opdracht van de initiatiefgroep werd een plan van aanpak en een concept intentieverklaring voor de samenwerking opgesteld. Pas in oktober 1995 werd de intentieverklaring getekend door Nederland en Vlaanderen, waarmee het uiteindelijke project Rijn-Schelde Delta van start kon gaan. De invulling van Vlaamse kant werd vertraagd door de nasleep van enkele "oude dossiers" en de prioriteit die van Vlaamse zijde werd gegeven aan de structuurschets voor Vlaanderen en de Tweede Structuurschets voor de Benelux.³⁰¹

12.4 De organisatie

De Concernstaf

Voor de afdelingen van de concernstaf veranderde er met de collegewisseling in 1990 niet veel. Omdat de middelenportefeuilles in handen bleven van Sandberg en Römken kon zelfs gesproken worden van bestuurlijke continuïteit. Zij werkten samen met de diensten door aan projecten die al eerder waren gestart. De afdeling Beleidsplanning bleef in de dubbelzinnige positie die ze sinds haar instelling had gekregen. Hoewel Franken, het hoofd van de afdeling, voor alle beleidsinhoudelijke zaken de belangrijkste adviseur van het college was geworden, voelde het college er blijkbaar weinig voor de afdeling op adequate wijze in te schakelen voor de coördinerende taak die ze zou moeten hebben. Ook Römken moest erkennen dat hij geen middelen zag de positie van de afdeling te versterken.³⁰² De diensten behielden dan ook een zelfstandigheid die besturing praktisch onmogelijk maakte. Franken constateerde in dit verband, dat *de diensten achter de horizon waren verdwenen*. De positie van de afdeling Financiën werd geleidelijk beter, dit mede door de positie die Römken in het college innam. De achterstand met de rekeningen was nu weggewerkt. Een aantal medewerkers van de afdeling was verplaatst en vervangen ook hier door een nieuwe generatie die beter om zou kunnen gaan met de nieuwe taak van de afdeling. Desondanks zaten in het takenpakket van de afdeling nog veel oude elementen. De overdracht naar de diensten vorderde slechts langzaam. Het hoofd van de afdeling, J. C. van der Veen, streefde naar het vastleggen van regels in een goed overleg met de diensten. Hij was van mening dat de instrumenten die nodig waren voor een sterkere decentralisatie nog onvoldoende waren. Bij de afdeling Personeel en organisatie waren tussen 1987 en 1989 op het gebied van de decentralisatie van be-

³⁰¹ Artikelenbundel Rijn-Schelde Delta voor de studiedag op 26 juni 1996.

³⁰² Römken, I

voegdheden grote stappen gedaan onder leiding van de interim-manager.³⁰³ Het nieuwe hoofd van de afdeling, L. R. J. M. de Feber was met Franken van mening, dat de vrijheid van de diensten op een aantal punten te groot was geworden en dat de positie van de concernfuncties tegenover de diensten nadrukkelijk versterkt moest worden. Toen Franken in maart 1992 met VUT ging werd een deel van zijn taken overgenomen door Polling. De opvolger van Franken - mr. A. A. C. M. Michielse - die in september 1992 begon, kreeg te maken met nieuwe reorganisatieplannen.

Het project outputsturing

De discussie over een betere definiëring van de output binnen de Milieudienst, die gebruikt werd voor contractmanagement, stond ook model voor de start van het project dat beoogde de gemeentebegroting te veranderen in een outputbegroting. Hiervoor werd een project opgezet, waardoor de begroting 1990 minstens voor een deel een andere vorm zou moeten krijgen.³⁰⁴ Deze ambitie werd niet geheel waargemaakt. Het omzetten van de bestaande begroting kostte veel meer tijd dan voorzien. Bovendien werd het duidelijk, dat de ombouw naar een outputbegroting ook een aantal administratieve en organisatorische randvoorwaarden vergde en dat de door de Milieudienst toegepaste benadering van productdefinities voor een outputbegroting minder doelmatig was. Met het oog daarop werd in 1990 een nieuwe start gemaakt. Een stuurgroep outputsturing onder voorzitterschap van Römken begon het proces met een tweetal startbijeenkomsten, waarbij gebruik werd gemaakt van externe ondersteuning. Uitgangspunt voor het proces vormde de nota "Streefbeeld Outputsturing".³⁰⁵ Het streefbeeld outputsturing hanteerde als uitgangspunten: de sturing op hoofdlijnen door raad en burgemeester en wethouders, de outputgerichte benadering en het meerjarig karakter. Als instrumenten van het streefbeeld werden de documenten genoemd die voor het merendeel ook in het rapport van Bakkenist c.s. van 1987 waren opgenomen: programmakkoord, beleidsplan, kadernota, investeringsplan en begroting, werkprogramma's voor het college en voor de diensten, periodieke rapportages en jaarrekening.³⁰⁶ Voor de uitwerking van het bestuursinstrumentarium werd gebruik gemaakt van de werkwijze die al eerder was toegepast: Er werden voor een eerste fase acht deelprojecten gestart, die toen in maart 1991 de voortgang

³⁰³ Zie hoofdstuk 11.6.

³⁰⁴ Nota van Aanbieding bij de begroting 1989:2.

³⁰⁵ Nota streefbeeld Outputsturing 27 juni 1990 (delen I en II) - 13 september 1990 (deel III).

³⁰⁶ Ibidem, deel I.

werd opgemaakt voor het grootste deel waren afgerond. Begin 1992 werd een overzicht gegeven van de stand van zaken, waaruit bleek dat bij alle diensten hard werd gewerkt aan het verbeteren van de productbeschrijvingen, *zodat de begroting 1993 opnieuw een meer outputgerichte begroting zal zijn*.³⁰⁷ Bij enkele diensten werd gewerkt aan de opzet van werkprogramma's. Openbare Werken vormde in dit opzicht blijkbaar een uitzondering. Hier moest opnieuw overleg plaats vinden over de vormgeving van de beheersingscyclus. De resultaten van het project outputsturing vielen uiteindelijk tegen. Voor een deel werd dit veroorzaakt doordat het initiatief in 1990 lag bij de concernafdeling Financiën, waar zowel de nota Streefbeeld werd geschreven als de begeleiding van de externe projectleider plaatsvond. Hierdoor bleef de outputsturing teveel een financieel getint verhaal. Voor een deel ook werd het veroorzaakt doordat er nog steeds geen bestuurlijke basis was voor een meer geïntegreerde sturing van de hele organisatie. De resultaten van de projectgroepen die zich met de verbetering van de inhoudelijke sturing bezig hielden (projectgroep werkprogramma's en de projectgroep integrale planning en control) kregen geen vervolg.

12.5 Een nieuwe secretaris

Kort na het aantreden van het nieuwe college werden de positie en het functioneren van Van Veen ter discussie gesteld. Deze was na overleg bereid zijn functie ter beschikking te stellen en vertrok in april 1991. De benoeming van een nieuwe secretaris vergde veel tijd. In het programakoord was de afspraak opgenomen, dat de organisatie die in de loop van de jaren tachtig was gevormd regelmatig zou worden geëvalueerd. Nu met de vacature voor een nieuwe gemeentesecretaris werd die afspraak gecombineerd met de wens de positie van de secretaris beter in te kaderen. In antwoord hierop werd begin 1991 de nota Schering en Inslag - afkomstig van de afdeling Personeel en Organisatie - uitgebracht.³⁰⁸ In de nota Schering en Inslag werd de conclusie getrokken, dat de concernstaf zou moeten worden afgesplitst van de andere secretarieafdelingen en dat binnen de concernstaf een sterkere clustering van afdelingen gewenst was. Om de positie van de secretaris te versterken werd voorgesteld zijn functieomschrijving uit te breiden met een aanwijzingsbevoegdheid. De nota ging niet in op de wenselijkheid ook bij de diensten nog veranderingen door te

³⁰⁷ Brief van 4 febr. 1992 van drs. H. J. Donderwinkel en R. J. P. Meulenbroek aan de stuurgroep.

³⁰⁸ DIV-dossier Secretariearchief 1990 - 1999.

voeren. De nota Schering en Inslag werd in juni 1991 met slechts geringe wijzigingen door het college onderschreven en in september van dat jaar ter kennis van de raad gebracht. Voor de uitvoering van de voorstellen werd een stuurgroep Schering en Inslag ingesteld. Maar deze kreeg - in afwachting van de nieuwe gemeentesecretaris - slechts een beperkte taak. Voor de werving van een secretaris werd nu gebruik gemaakt van een extern wervingsbureau. In maart 1992 werd B. Ouwerkerk benoemd, tot dan directeur van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Economische Zaken in Groningen. Hij zou per 1 juni in dienst treden. Onmiddellijk na zijn benoeming verscheen in de pers een interview met Ouwerkerk. Dit op zichzelf betekende een breuk in de traditie, waarin de secretaris zich onthoudt van persoonlijke publiciteit. Ouwerkerk gebruikte deze publiciteit bewust.³⁰⁹ Enerzijds om zijn persoonlijke visie te geven op de functie van gemeentesecretaris, anderzijds omdat hij van mening was, dat ambtenaren naar buiten toe meer herkenbaar moeten zijn. In overleg met Ouwerkerk - die bedong dat hij de conclusies en voorstellen van de nota Schering en Inslag zelf op hun merites zou kunnen beoordelen - werd het werk van de stuurgroep Schering en Inslag stilgelegd. Vanaf 1 juni voerde Ouwerkerk gesprekken met een groot aantal bestuurders en ambtenaren. Hij legde zijn conclusies neer in een nota "Licht op Schering en Inslag" van juli 1992, waarin de organisatorische problematiek van de gemeente Breda werd getypeerd als een kwestie van cultuur en structuur. Op het gebied van de organisatiecultuur zag Ouwerkerk als belangrijkste problemen een te sterke departementale bestuurlijke sturing, het ontbreken van een ambtelijke integrale concernsturing en een te sterk op het dienstbelang gericht management. De organisatiestructuur had als gebreken enerzijds het (nog) te grote aantal diensten en de soms onlogische taakverdeling tussen de diensten. De oplossing voor de cultuurproblematiek zocht Ouwerkerk in het introduceren van een aantal nieuwe procedures binnen de werkwijze van het college (wijkbezoeken, periodieke bespreking van één van de portefeuilles) en in het introduceren van nieuwe overlegvormen in de ambtelijke top, waarvan de belangrijkste waren het portefeuilleoverleg, de vorming van een algemeen managementteam en een concernteam. Binnen de diensten moesten eveneens managementteams worden gevormd die met een "linking-pin" constructie de communicatie op de diverse niveaus moesten verbeteren. Bij zijn voorstellen voor de structuur kwam Ouwerkerk terug op het besluit de secretarie te splitsen in een Concerndienst en een dienst Bestuurlijke en Facilitaire zaken. Binnen de secretarie - die voortaan Bestuursdienst zou heten - werd een cluster concerntaken en een

³⁰⁹ Interview Ouwerkerk.

cluster algemene en facilitaire zaken gevormd. De archiefdienst zou in de Bestuursdienst - cluster algemene en facilitaire zaken - worden opgenomen. Over de vraag op welke wijze het aantal diensten zou moeten worden verminderd bevatte de nota nog geen uitspraken; op dit punt zou nader onderzoek moeten volgen. Het college onderschreef op 21 juli de uitgangspunten en besloot de verdere uitwerkingsvoorstellen af te wachten. In de uitvoeringsnota Licht op Schering en Inslag van augustus 1992 werd voor de verschillende actiepunten een tijdschema opgenomen. Het onderzoek naar de concentratie van diensten in de cultuursector zou per 1 februari 1993 gereed moeten zijn en dat naar het verminderen van het aantal diensten per 1 juni 1993. Maar dit laatste zou niet zolang duren. Voor de vorming van de nieuwe dienstenstructuur kon Ouwerkerk gebruik maken van de bestuursopdracht sluitende begroting 1993. De bezuinigingen die nodig waren zouden voor een belangrijk deel moeten worden gerealiseerd uit de reorganisatie. Het is daarom goed nog even stil te staan bij de financiële positie van de gemeente.

De financiële positie

Na de omslag van omstreeks 1987 (zie hoofdstuk 11.2) kon de financiële positie van Breda in 1990 florissant genoemd worden. Het programmakkoord van 1990 bevatte een globale financiële onderbouwing van de beleidsvoornemens.³¹⁰ Hierin werd een besteding gegeven van de bijna fl. 6 mln aan structurele en van de ca. fl. 8 mln aan eenmalige middelen die voor nieuw beleid beschikbaar waren. Tegen de gewoonte in werd daarmee alle beschikbare ruimte voor nieuw beleid al bij de begroting 1991 ingevuld. Maar bij de ramingen voor de Kadernota 1992 - die in januari 1991 door het college was behandeld - bleek opnieuw een forse financiële structurele ruimte beschikbaar. Van deze ruimte kon fl. 1,5 mln worden gebruikt ten behoeve van het investeringsprogramma. Hierdoor was het mogelijk voor de periode van 1992 - 1994 ca. fl. 60 mln vrij te maken voor de grotere knooppuntprojecten. Samen met de normaal jaarlijks al beschikbare fl. 13 mln voor investeringen was nu voor een periode van drie jaar voor ca. fl. 100 mln beschikbaar. De inkt van de Kadernota 1992 was nauwelijks droog op het moment (19 februari) dat het kabinet Lubbers-Kok de Tussenbalans presenteerde. Het effect van de Tussenbalans voor de Bredase begroting bestond uit verschillende componenten. Behalve met een "evenredigheidskorting" op het gemeentefonds, moest worden gerekend met een korting die moest worden gerealiseerd door verlaging van het ziekteverzuim en met een efficiëncykorting als gevolg van decentrali-

³¹⁰ Programmakkoord 1990 - 1994, 41 e.v.

satie van rijkstaken. Bovendien moest worden rekening gehouden met een andere bekostigingssystematiek voor het onderwijs die eveneens druk zou uitoefenen op de gemeentelijke middelen. Een bijkomstig probleem voor Breda was de vertraging in de woningbouw, enerzijds door het gebrek aan bestemmingsplannen, anderzijds door het ontbreken van locaties van voldoende omvang. Bij het meerjarenperspectief in de Kadernota 1993 (van januari 1992) werd gerekend met een tekort als gevolg van de Tussenbalans van ruim fl. 7 miljoen in 1996. Een nieuwe bezuinigingsoperatie was noodzakelijk. Deze operatie was in de loop van 1991 na de eerste voorlopige berekeningen voor de begroting 1992 al gestart³¹¹ en kon met zijn verdeling over de diensten ook al in de Kadernota 1993 worden opgenomen.³¹² Het grootste deel van de bezuinigingen kwam terecht bij de dienst Welzijn.

In de loop van 1992 verslechterde het financiële beeld nog, o.m. door een extra rijksbezuiniging ten laste van het gemeentefonds en werd voor de begroting 1996 opnieuw een tekort geraamd van fl. 4 miljoen.³¹³ Tegelijkertijd werd voor de komende jaren een aantal onevenwichtigheden gesignaleerd, die het wenselijk maakten een extra ombuiging tot stand te brengen.³¹⁴ Gewezen werd op de risico's voor het meerjarenperspectief van achterstallig onderhoud van de infrastructuur, het structureel te lage investeringsvolume, verschillende grote projecten waarvoor nog geen dekking was aangegeven en de effecten van de decentralisatie-impuls van het rijk. Het college stemde in met een ombuigingsoperatie die aanvankelijk een omvang zou hebben van fl. 15 mln (en die later werd verhoogd tot fl. 16 mln om het tekort aan bestemmingsplannen in te halen). Deze ombuigingsoperatie werd gestart in de vorm van een bestuursopdracht, waarvan de resultaten eind november 1992 beschikbaar moesten zijn om meegenomen te kunnen worden bij de opzet van de kadernota 1994. Deze bestuursopdracht werd opgenomen in het uitwerkingsplan Licht op Schering en Inslag. In september 1992 belegde Ouwerkerk rond deze bestuursopdracht een bijeenkomst in het Mastbos met de hoofden van dienst. Tijdens deze bijeenkomst werden de directeuren uitgenodigd zich in groepjes te bezinnen op het aandeel dat zij in de ombuigingsoperatie konden nemen. Met de samenstelling van de groepjes werd ook de ontwikkeling van de organisatie zichtbaar.

³¹¹ Kadernota 1993, blz 10.

³¹² Kadernota 1993, blz 27 e.v.

³¹³ Nota van Aanbieding begroting 1993, blz. 12.

³¹⁴ Nota van aanbieding begroting 1993.

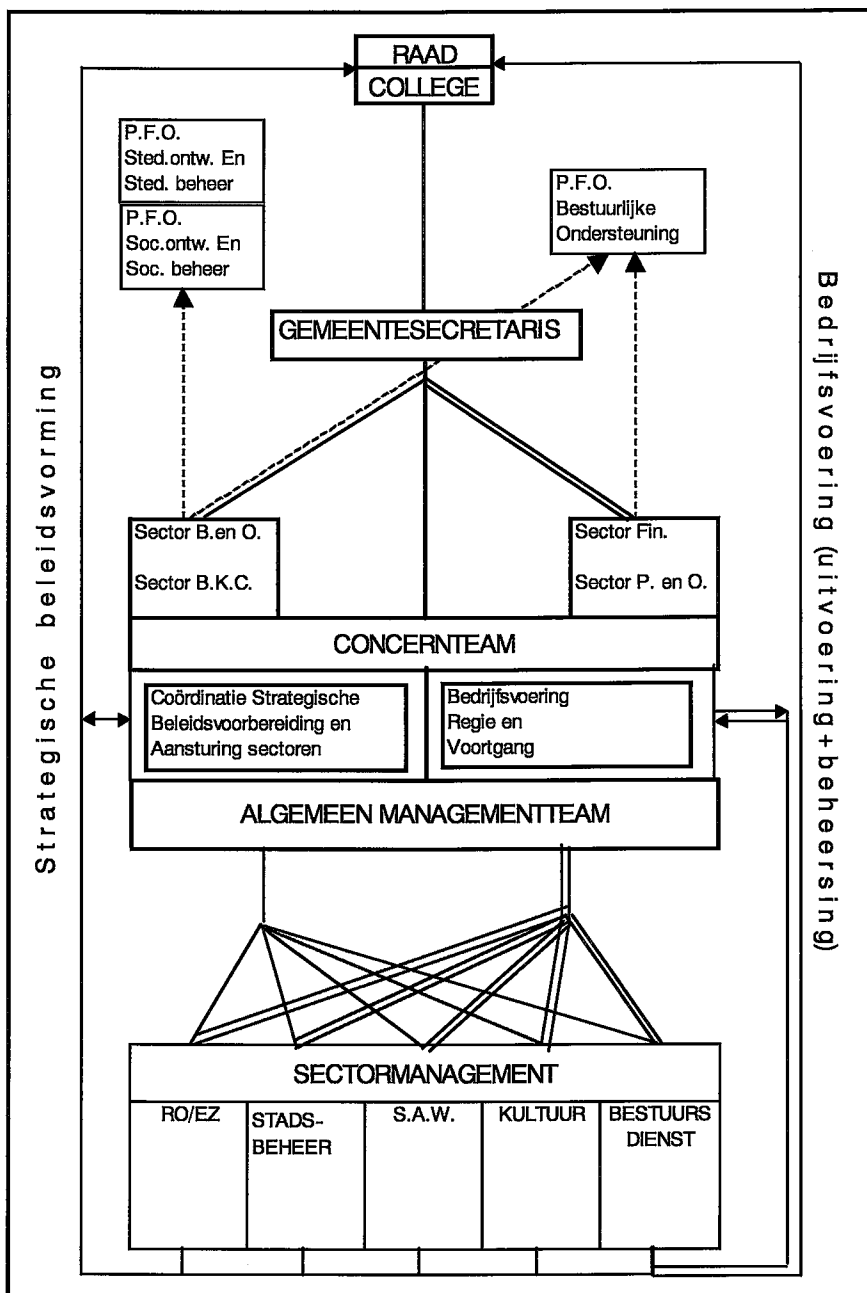


Fig. 12.1 Het organisatieschema volgens Ouwerkerk. Bron: Ouwerkerk, 1993

Het eerste plaatje

Samengevoegd zouden worden Openbare Werken, Grondbedrijf en Economische Zaken en Werkgelegenheid (met uitzondering van het Arbeidsmarktbeleid tot een dienst Ruimtelijke ontwikkeling en Economische Zaken (RO/EZ). Beoogd directeur werd ir A. K. van der Zee, tot dan directeur van het Grondbedrijf. Arbeidsmarktbeleid zou worden samengevoegd met de Sociale Dienst en de dienst Welzijn tot de dienst Sociale Zaken, Arbeidsmarktbeleid en Welzijn (SAW) met uitzondering van de afdeling Cultuur, beoogd directeur van de dienst SAW werd M. A. M. van Boxmeer. Voor de sector cultuur werd een managementteam ingesteld, waarin de directeurs van wat eerder de aanhangende voorzieningen waren genoemd deelnamen. In de discussie nam de Milieudienst een wat bijzondere plaats in door de mogelijkheid dat een groot deel van het gemeentelijk milieubeleid zou worden ingebracht in een nog te vormen regionale Milieudienst. Binnen Breda zouden dan de taken van de dienst blijven die te maken hadden met het beheer van de openbare ruimte. De ontwikkelingen rond de Milieudienst leidden tot een vraag over de wenselijkheid een afzonderlijke beheersdienst te vormen. In december besloot het college op voorstel van Ouwerkerk een nieuwe dienst Stadsbeheer te vormen en de Milieudienst in afgeslankte vorm voort te laten bestaan.³¹⁵ De dienst Stadsbeheer had daarmee een achterstand van een aantal maanden op de andere nieuwe diensten, maar zou volgens het zelfde schema per 1 januari 1994 volwaardig moeten draaien.

Net zoals bij de vorming van de diensten wonen, werken, welzijn en milieu tussen 1982 en 1986 was gebeurd, liet Ouwerkerk de verdere vormgeving van de nieuwe diensten nu over aan de beoogde nieuwe directeurs. De vorming van de dienst Stadsbeheer leidde al snel tot afstemmingsproblemen tussen deze dienst en de dienst RO/EZ. Deze problemen, beter bekend onder de naam boedelscheiding, noopten Ouwerkerk tot uitspraken over de precieze grenzen van de taak van beide diensten. De notitie echter die hij in overleg met de concerndirecteur voor Personeel en Organisatie, R. de Feber opstelde werd wel door de directeur van RO/EZ, maar niet door die van Stadsbeheer onderschreven.³¹⁶ Ook een tweede brief van Ouwerkerk ruim een jaar later maakte geen einde aan de moeilijkheden.³¹⁷ In november 1995 besloot het college op advies van een extern adviesbureau een begeleidingsgroep in te stellen die de resterende punten van discussie

³¹⁵ Div-dossier BES 1635, Collegebesluit 1417 van 15 dec. 1992.

³¹⁶ DIV-dossier BES 1635, notitie van maart 1993.

³¹⁷ DIV-dossier, BES 1635, brief van 20 april 1994.

moest oplossen. In september 1996 kon worden geconstateerd dat de definitieve afspraken waren geïmplementeerd.³¹⁸

Inmiddels waren de organisatieontwerpen van de beoogd directeuren van de nieuwe diensten in juli 1993 door het college vastgesteld.³¹⁹ Per brief werden alle medewerkers op de hoogte gesteld van de nieuwe organisatie, die per 1 januari 1994 in werking zou treden.

In oktober 1993 werd de nieuwe organisatie structuur aan de raad gepresenteerd. De plannen van Ouwerkerk werden hier zeer positief ontvangen.³²⁰ Bij deze gelegenheid bood Ouwerkerk "Het laatste model"³²¹ aan Nijpels aan. In dit boek gaf hij zijn visie op de reorganisaties in Breda. Eind 1993 werden de beoogd directeuren allen benoemd tot algemeen directeur. Toen in 1994 bleek, dat binnen het Stadsgewest onvoldoende draagvlak kon worden verkregen voor een regionale Milieudienst en bovendien als gevolg van het veranderde rijksbeleid over de bestuurlijke organisatie, de vorming van een regionale Milieudienst ook minder opportuun werd, werd de milieudienst als aparte vakdirectie aan de dienst RO/EZ toegevoegd. De naam van de dienst veranderde nu in dienst Ruimtelijke Ontwikkeling, Milieu en Economische Zaken. Projectmanagement kreeg in de nieuwe organisatie slechts een bescheiden plaats toebedeeld als stafafdeling van één van de vak-directies van de dienst RO/EZ.³²²

Om de cultuur van de organisatie - die werd gekenmerkt door interne gerichtheid en verkokering - te veranderen, werden vanaf 1992 pogingen gedaan een meer klantgerichte en open sfeer te bereiken. Dat kwam onder meer naar voren in het project Breda op weg naar 2000. In dit project werkten medewerkers van alle diensten samen aan een discussienota, die in juli 1993 door het college werd vastgesteld.³²³ De nota werd als basisdocument gebruikt voor een brede discussie met burgers en instellingen in de stad. De discussie werd afgesloten met de nota Breda over Breda2000³²⁴, maar kreeg verder geen vervolg. Begin 1993 presenteerde Ouwerkerk de managementfilosofie die naar zijn oordeel moest worden gehanteerd door

³¹⁸ Andersson, Elffers Felix: Definitieve stand van zaken boedelscheiding SB - RME, september 1996.

³¹⁹ Collegebesluit van 6 juli 1993. Reg. Nr 936802512.

³²⁰ De Stem van 22 oktober 1993.

³²¹ Ouwerkerk 1993.

³²² Reorganisatie gemeentelijke diensten, Breda september 1993.

³²³ Breda2000, discussienota, Breda juli 1993.

³²⁴ Breda over Breda2000, Breda januari 1994.

de algemeen directeuren, maar voor zover van toepassing ook op de lagere managementniveaus. In februari 1995 werd gestart met themalunches. Ongeveer 100 medewerkers op hoger en middel managementniveau werden eenmaal per maand uitgenodigd om van gedachte te wisselen over onderwerpen die voor het functioneren van de organisatie van belang werden geacht. De eerste onderwerpen die hier aan de orde kwamen waren de managementfilosofie en klantgerichtheid.

Evaluatie van de reorganisatie

In het programmakkoord 1994 was de afspraak opgenomen, *dat de ambtelijke organisatie [zou worden] geëvalueerd op de met de recente reorganisatie beoogde effecten.*³²⁵ In februari 1995 gaf het college hiertoe het feitelijk startsein. De nadruk bij de evaluatie zou liggen op a) de bestuurlijke en ambtelijke werkwijze; b) de vormgeving van de nieuwe diensten; c) efficiency. Bij de Kadernota 1996 werd voorts besloten dat de evaluatie nog een efficiency-voordeel van fl 1 mln moest opleveren.³²⁶ De evaluatie vond plaats in de loop van 1995. De resultaten werden opgenomen in een notitie, die de uitkomsten van een aantal deelnotities samenvatte.³²⁷ In deze evaluatie kwam naar voren, dat de beoogde structuur en de beoogde overlegvormen nu operationeel waren. Maar de beoogde beleidscoördinatie en -evaluatie kwamen nog maar moeilijk van de grond en ook de spanning centraal-decentraal was nog niet opgelost.³²⁸ Bovendien was het duidelijk dat de managementfilosofie nog niet op alle niveaus van de organisatie doorwerkte. Uit een van de deelnotities³²⁹ bleek dat het functioneren van de Bestuursdienst met zijn twee clusters taken - concerntaken enerzijds en algemene en facilitaire taken anderzijds - vraagtekens opriep. De uitkomsten van de evaluatie werden in november aan het college voorgelegd. Het college besloot o.m. de secretaris opdracht te geven om te onderzoeken of een verdere integratie van de concernfuncties en een andere taakverdeling tussen concernteam en Algemeen Management team een bijdrage zouden kunnen leveren aan een verbeterde beleidscoördinatie.³³⁰ Een apart voorstel werd hiervoor niet in het college gebracht. Op 9 november 1995 presenteerde Ouwerkerk de consequenties van de discussie aan de medewerkers van de Bestuursdienst. De Concernfuncties zouden van de Bestuursdienst worden afgesplitst. De vier Concerndirecties zouden

³²⁵ Programmakkoord 1994, blz 13.

³²⁶ Kadernota 1996, blz 27.

³²⁷ Evaluatie reorganisatie, samenvattende notitie, zonder jaartal.

³²⁸ Ibidem, blz 6.

³²⁹ Rapportage vormgeving diensten en managementteams, 28 september 1995.

³³⁰ Collegeomslag dd 7 november 1995, reg nummer 956504974.

twee aan twee worden samengevoegd: de concerndirecties Personeel en Organisatie en Financiën vormden samen de concerndirectie Middelen onder R. J. P. Meulenbroek en de concerndirecties Beleid en Onderzoek en Bestuurlijke Juridische Zaken, Kabinet en Communicatie zouden samen de directie Bestuur en Beleid vormen onder leiding van mr. drs. P. I. M van den Wijngaart. Bovendien werd de nieuwe functie bestuursadviseur in het leven geroepen, een instituut, dat een directe ambtelijke ondersteuning voor de verschillende wethouders moest geven. In tegenstelling tot de bestuursambtenaren in de reorganisatieplannen van 1982 werden de bestuursadviseurs nu gekoppeld aan een afzonderlijke wethouder. Dat de verhoudingen in de top van de organisatie inmiddels sterk gewijzigd waren kan worden afgeleid uit het feit, dat niet de burgemeester of één van de wethouders het instituut van de bestuursadviseurs introduceerde maar Ouwkerk. De nieuwe organisatie van de Bestuursdienst en de Concernstaf werd officieel ingevoerd per 1 april 1996. De bestuursadviseurs begonnen hun activiteiten al vanaf januari en werden door de diensten niet met open armen ontvangen. Als antwoord op de vraagtekens die er binnen de organisatie rezen werd in maart 1996 nogmaals een uitleg gegeven over hun rol en positie.³³¹

Een voorlopig einde

De organisatieveranderingen in Breda zijn in en na 1996 voortgegaan. Ze zijn ook nu (in 1999) nog in volle gang. Maar die veranderingen vallen buiten het bereik van dit boek. Het wordt tijd om een antwoord te formuleren op de vragen die in deel 1 werden gesteld. Dat is aan de orde in de volgende hoofdstukken.

³³¹ Standplaats Breda, (personeelsblad van de gemeente Breda) van maart 1996.

Deel 4 De Analyse

13 Inleiding en recapitulatie

In deel 2 werd ingegaan op de in deel 3 en 4 te volgen werkwijze. Een en ander werd weergegeven in schema 5.2 op pag 48, dat ter wille van de overzichtelijkheid hier wordt herhaald.

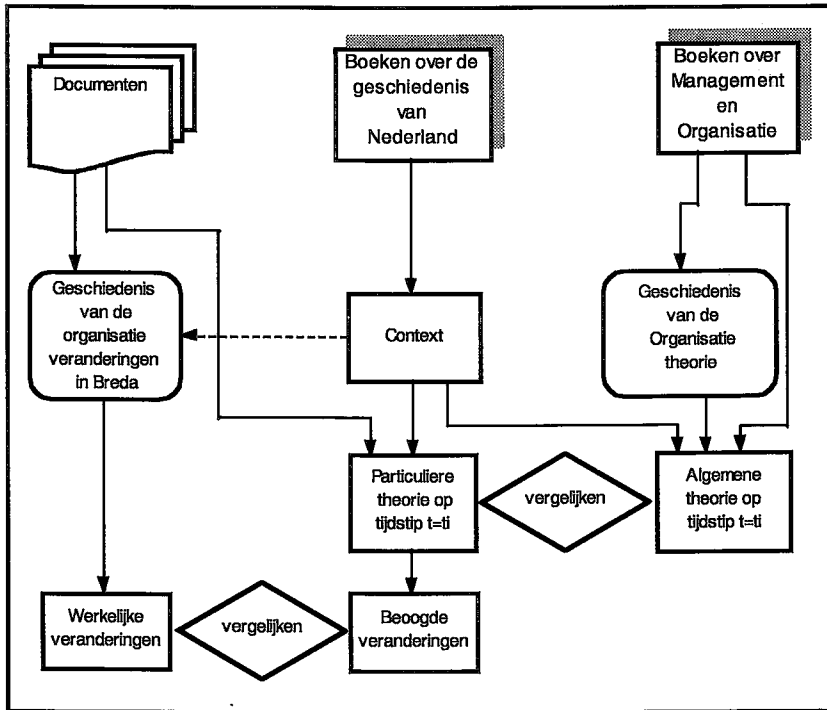


Fig. 13.1 De toegepaste werkwijze schematisch

De geschiedenis in deel 3 geeft niet alleen een beschrijving van de feitelijke pogingen tot verandering op de onderscheiden momenten. Hij poogt ook een globale schets te geven van de context waarbinnen die veranderingen plaats moesten vinden. Deze context geeft zicht op de factoren die bepalend waren voor het succes van de onderscheiden pogingen.

Als elementen uit die context werden gehanteerd:

- extern: de economische situatie, met name uitgedrukt in de omvang van de werkloosheid en de verwachting ten aanzien van de toekomst;

de politiek- bestuurlijke situatie, de sociaal-maatschappelijke verhoudingen; de technische situatie;

- intern: de politiek-bestuurlijke verhoudingen en de voornaamste bestuurlijke processen.

In dit deel worden vier situaties nader onderzocht. Uitgaande van het materiaal uit deel 3 wordt de context per situatie in enkele stellingen weergegeven. Voorts wordt gepoogd op basis van de deel 3 en van de daartoe geselecteerde stukken de volgende vragen te beantwoorden:

- * welke particuliere theorie werd toegepast?
- * kan deze particuliere theorie worden gerelateerd aan de algemene organisatietheorie?
- * welke conclusies kunnen worden getrokken? Hierbij wordt tevens een antwoord gezocht op de in de inleiding gestelde vraag, waarom kon in 1992 wel wat bij de vorige keren niet gelukt was?

In concreto worden de volgende stappen gedaan.

a. Keuze van de gebruikte documenten

Tegen de achtergrond van het proces op het beschouwde moment worden die stukken gekozen die:

- geschreven werden door of namens de veranderaars;
- geschreven werden ten behoeve van de beoogde verandering.

Deze stukken werden blijkbaar geschreven vanuit de opvattingen van de veranderaars, d.w.z. vanuit hun particuliere theorie. De particuliere theorie, werd gedefinieerd als de verzameling opvattingen van de veranderaars over (het functioneren van) de organisatie op tijdstip t. Ofwel:

$$P(t) = \{p_1(t), p_2(t), p_3(t), \dots\}, \text{ met}$$

$$p_i \ (i = 1, 2, 3, \dots),$$

als de afzonderlijke opvattingen.

b. Analyse van de tekst

De particuliere organisatietheorie wordt gereconstrueerd op basis van de daartoe geselecteerde documenten. Hieruit worden die uitspraken over de organisatie verzameld die een adequaat beeld geven van de gehanteerde opvatting over een goed functionerende organisatie.

De uitspraken kunnen in verschillende vorm voorkomen:

- * directe uitspraken in de trant van: "de lijn-staf organisatie is de beste keus", dit wordt gezien als een uitspraak over de structuur van organisaties.
- * in de vorm van indirecte uitspraken, bijv. in de diagnose van een bepaalde situatie komt naar voren: "er is hier een gebrek aan discipline".

Uit deze constatering, die kennelijk moet worden geïnterpreteerd als een waargenomen knelpunt, mag worden afgeleid, dat de schrijver van mening is: de beoogde organisatie heeft (meer) discipline. Dit wordt gezien als een uitspraak over de cultuur van de organisatie.

(zie ook de tekst over kernconcepten in hoofdstuk 5.2).

In aanmerking moeten hierbij genomen worden de opmerkingen die al eerder werden gemaakt. De hier geformuleerde theorie pretendeert niet een reconstructie te zijn van alle opvattingen over de organisatie, maar slechts van dat deel dat op het onderzochte moment aan de orde was. Het is evenmin noodzakelijk dat de gegeven opvattingen volledig gedragen werden door de schrijver van de stukken, het zijn de opvattingen die op dat moment door hem als doelmatig werden beoordeeld.

c. Herformuleren van de verwijzingen: kernconcepten

De verzamelde uitspraken worden zodanig geherformuleerd, dat ze de vorm aannemen van normatieve uitspraken over (het functioneren van) een gewenst geachte organisatie. Het voorgaande laat zien, dat een deel van de normatieve uitspraken over organisaties wordt gepresenteerd als uitspraken over gebreken van of knelpunten in de huidige organisatie. Zij vormen een deelverzameling K_t van alle normatieve uitspraken over organisaties, waarvoor geldt:

$$K(t) \not\subset P(t),$$

Bij het herformuleren van wordt iedere uitspraak $k(t) \in K(t)$ herschreven tot een uitspraak $p(t) = -k(t)$, waarvoor geldt: $p(t) \in P(t)$.

De aldus geherformuleerde uitspraken, kortweg aangeduid met kernconcepten, vormen de elementen $p_i(t)$ ($i=1, 2, 3, \dots$) van de particuliere theorie $P(t)$. De kernconcepten worden ingedeeld bij de drie dimensies van het in deel 2 ontwikkelde referentiemodel. De particuliere theorie wordt daarvoor geschreven als:

$$P(t) = \{M_p(t), S_p(t), C_p(t)\},$$

waarin $M_p(t)$, $S_p(t)$, $C_p(t)$ de verzamelingen opvattingen zijn over resp. Management, Structuur en Cultuur op tijdstip t . De gebruikte tekstgedeelten en de daaruit afgeleide kernconcepten zijn opgenomen in de bijlagen 1 tot en met 4.

d. Vergelijking van de kernconcepten met de algemene theorie

Per periode wordt aangegeven welke literatuur wordt gehanteerd als algemene theorie in die periode. Van de verschillende kernconcepten wordt nagegaan of en hoe ze behandeld worden in de algemene theorie. Deze vergelijking beoogt zichtbaar te maken hoe de particulier theorie samenhangt met de algemene theorie. De algemene theorie op tijdstip t , A_t , werd

gedefinieerd als de verzameling opvattingen over het functioneren van organisaties op tijdstip t . Deze opvattingen worden weergegeven in uitspraken, zodat rekening houdend met het referentiemodel $A(t)$ kan worden geschreven als:

$$A(t) = \{M_A(t), S_A(t), C_A(t)\}$$

Gegeven de hypothese $P(t) \subset A(t)$ wordt, bij het vergelijken van de particuliere theorie met de algemene theorie, voor ieder element $p(t) \in P(t)$ een element $a(t) \in A(t)$ gezocht zodat:

$$a(t) \equiv p(t).$$

Deze werkwijze wordt toegepast naar aanleiding van vier opeenvolgende situaties. D.w.z.:

In hoofdstuk 14 wordt onderzocht de poging tot reorganisatie van 1965 - 1969, beschreven in hoofdstuk 9. Startpunt was het algemeen organisatie-onderzoek op de secretarie in 1965.

In hoofdstuk 15 wordt onderzocht de poging tot reorganisatie van 1970 - 1978, beschreven in hoofdstuk 10. In opdracht van het college werd het project doelstellingen opgezet dat uitmondde in een nieuwe organisatieopzet voor de secretarie.

In hoofdstuk 16 wordt onderzocht de poging tot reorganisatie van 1982 - 1988, beschreven in hoofdstuk 11. Als onderdeel van de programafspraken voor het nieuwe college neemt wethouder Van Dun het initiatief voor een ingrijpende reorganisatie.

In hoofdstuk 17 wordt de poging tot reorganisatie van 1992 - 1996 onderzocht, die werd beschreven in hoofdstuk 12. Ouwerkerk, vanaf 1 juni 1992 gemeentesecretaris, startte onder de titel Licht op Schering en Inslag een nieuwe reorganisatie.

In deze vier hoofdstukken is de indeling steeds dezelfde: Na een schets van de context in enkele zinnen, worden de verzamelde kernconcepten gepresenteerd. Daarna wordt een summier schets gegeven van de behoefte van de algemene theorie geselecteerde literatuur en worden de eerder gepresenteerde kernconcepten in verband gebracht met deze algemene theorie. De gebruikte kernconcepten zijn in de volgende hoofdstukken dik gedrukt. Tenslotte wordt per episode nagegaan welke conclusies kunnen worden getrokken.

14 De (poging tot) reorganisatie van 1965 tot 1969

14.1 De omgeving (vergelijk hoofdstuk 8)

Economisch: Er bestond een grote spanning op de arbeidsmarkt, en er was geen werkloosheid van betekenis. De inflatie lag op een hoger niveau dan in de jaren vijftig en had een structureel karakter.

Technisch: Toepassing van computersystemen voor grotere organisaties kwam op gang.

Politiek-bestuurlijk: De bestuurlijke consensus was verdwenen, de discussie over de arbeidsvoorwaarden vond plaats tussen bedrijfsleven en vakbeweging, de overheid volgde. De gevolgen van de maatschappelijke veranderingen waren in deze periode nog niet terug te vinden in de bestuurlijke elite.

In Breda bestond binnen het college grote spanning tussen de belangrijkste wethouders. Binnen de secretarieorganisatie was een machtsstrijd gaande tussen de voornaamste afdelingschefs.

Maatschappelijk: Het verzet tegen gezag en gezagsdragers was algemeen. Er was een wijd verbreid optimisme over de maakbaarheid van de samenleving. De secularisatie nam merkbaar toe. In Breda kwam tegen het eind van deze periode een nieuwe generatie ambtenaren de secretarieorganisatie binnen, die een nieuwe cultuur meebrachten.

14.2 De particuliere theorieën tussen 1965 en 1969

a De veranderaars (vergelijk hoofdstuk 9)

Binnen het college was wethouder Van Boxtel de voornaamste voorstander van organisatievernieuwing, ambtelijk waren dat Van den Dam, Hagens en Huijsmans. Zij waren in deze periode de veranderaars.

b Gekozen documenten

De reorganisatiepoging begon met de benoeming van een nieuwe secretaris (Van den Dam). Over de motieven van het college om hem op de voordracht te plaatsen zijn geen stukken voorhanden. Ook het raadsvoorstel en de raadsnotulen geven niet meer dan de namen op de voordracht en de uitslag van de stemmingen. Het initiatief tot de benoeming van Van den Dam lag bij wethouder Van Boxtel, die van mening was dat Breda een ingeslapen stadje was en met de benoeming van Van den Dam een doorbraak wilde bereiken. (VanBoxtel.interview). Op voorstel van Van den Dam kreeg Hagens opdracht een algemeen organisatieonderzoek uit te voeren. (Zie hiervoor hoofdstuk 9.4). Naar aanleiding van dit onderzoek werden de volgende documenten geschreven:

- A.1.1 Bezinning op het organisatie-onderzoek, syllabus bij de informatie aan de afdelingschefs ter secretarie in 1965.
- A.1.2 Het algemeen organisatieonderzoek op de secretarie, de rapportage per 30 juni 1996.
- A.1.3 Nota voor Burgemeester en wethouders van 22 februari 1967.
- A.1.4 Nota voor B&W van jan '68 (behandeld op 23 jan).

In deze vier documenten worden geschetst de algemene organisatietheorie (A.1.1), de diagnose van de bestaande situatie en de beoogde verandering (A.1.2, A.1.3 en A.1.4). De in deze stukken verzamelde beweringen over organisaties in het algemeen en de organisatie van Breda in het bijzonder, alsmede de daaruit afgeleide kernconcepten zijn opgenomen in bijlage 1. Die kernconcepten komen hieronder (dik gedrukt) aan bod.

c Algemeen

Het onderzoek naar de organisatie van de secretarie werd geïntroduceerd als een algemeen organisatieonderzoek. Ter introductie van het onderzoek werd een syllabus geschreven ten behoeve van de afdelingschefs (A.1.1).

Men kan spreken van een algemene organisatieleer. Deze opvatting weerspiegelt de rationaliteit die als uitgangspunt kon worden gehanteerd voor het ontwerpen van een doelmatig geachte organisatie. Deze rationaliteit ging samen met een vaste procedure en aanpak van organisatieproblemen.

Een organisatie-onderzoek is een onderzoek naar de efficiency van de organisatie.(A.1.1)

In de rapportage uit 1966 (A.1.2) worden de doelen van de organisatie niet ter discussie gesteld. Het organisatie-onderzoek was dan ook een efficiency-onderzoek binnen de gegeven doelen van de organisatie. Zo'n onderzoek wordt ingesteld in opdracht van het hoofd van de organisatie. Het hoofd van de organisatie betreft hierbij zijn naaste medewerkers (de afdelingschefs).

Hagens gebruikte het woord huishouding (resp. sub-huishouding) voor de organisatie (resp. organisatieonderdelen). Met de term organisatie bedoelde hij de activiteit van het organiseren.

Hagens hanteerde een strenge onderzoeksethiek, waarin conclusies slechts getrokken konden worden nadat alle onderzoeksgegevens beschikbaar waren. Bovendien konden alleen conclusies worden getrokken op grond van feiten. Het organisatieonderzoek was ook niet bedoeld om schuldigen te zoeken of aan te wijzen voor de zaken die misgaan (A.1.1).

d Management

Eenheid van leiding is gewenst. (A.1.1) Uit het overzicht van voor- en nadelen van de verschillende organisatiestructuren, blijkt dat Hagens voorstander was van eenheid van leiding, waarmee gerichte discipline en snelle informatie worden verkregen. (A.1.1). Naarmate de organisatie groter is wordt echter een steeds groter beroep op de leiding gedaan, wat kan leiden tot overbelasting. Er wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen eenheid van leiding en eenhoofdige leiding.

De taak van de manager is de afdeling te organiseren in het kader van de doelstellingen van de huishouding. (A.1.1)

Hagens maakt onderscheid tussen de termen *beleid* (voor het vaststellen van de te bereiken doelen, het bepalen van de te volgen wegen en de te gebruiken hulpmiddelen) en *beheer* (het realiseren van de doelstellingen langs de aangegeven wegen met de voorgeschreven hulpmiddelen) (A.1.1). Een overeenkomstig onderscheid hanteert Van den Dam als hij het heeft over de rol van de secretaris: *de secretaris is de eerste adviseur van de gemeentelijke bestuursorganen als beleidsinstanties. Daarnaast fungeert de secretaris van oudsher ook als beheersfiguur, namelijk daar waar het aankomt op het realiseren van de vastgestelde doelstellingen*(A.1.3). Dit onderscheid valt ongeveer samen met het onderscheid dat in deze studie wordt gemaakt tussen bestuur en management.

e Structuur

In de stukken rond het algemeen organisatieonderzoek werd niet de term organisatiestructuur maar organisatievorm gebruikt.

De lijn-staf organisatie is de meest adequate organisatiestructuur voor de secretarie (A.1.1), Hagens wijst erop (A.1:1), dat de lijnorganisatie in zuivere vorm niet wordt aangetroffen en dat de functionele organisatie van Taylor en het comité-stelsel van Fayol buiten het gebied waar ze werden ontwikkeld niet werden toegepast.

De organisatiestructuur regelt de onderlinge relaties tussen de leden. (A.1.1). Voordeel van de lijn-staforganisatie is dat daarin de relaties in "alle richtingen" worden geregeld. De lijn-staforganisatie wordt dan ook als structuur van de secretarie voorgesteld (A.1.2).

In staffuncties vindt men de functies met overwegend beleids- en controleaspecten. De beheersfuncties treft men aan in de lijn. (A.1.1). Uit deze uitspraak en de constatering hiervoor over de rol van de secretaris vindt men de opvatting terug, dat de secretaris kan worden gezien als een staffunctionaris voor het college en tegelijkertijd als lijnmanager ten opzichte van de secretariaafdelingen.

Het is wenselijk een organisatie-handboek op te stellen. (A.1.1)

Een groot deel van het onderzoek van Hagens was gericht op het inventariseren van de taken die werden uitgevoerd en het hergroeperen van deze taken naar vier criteria (primair beleidsadviestaken, secundair beleidsadviestaken, beheerstaken en controletaken). Een integraal onderdeel van het rapport uit 1966 werd gevormd door de bijlagen bij hoofdstuk 7 waarin 175 functies van de secretarie opnieuw waren uitgeschreven.

Logische of homogene takenpakketten worden gevormd door gelijksoortige taken samen te voegen. (A.1.2) Met het invullen van deze taken worden niet alleen de taakinhoud, maar ook de relaties naar chefs en ondergeschikten geregeld.

Om de samenhang binnen de organisatie te handhaven is het wenselijk een overleg structuur te organiseren. (A.1.2)

f Cultuur

De term (organisatie)cultuur wordt in de geselecteerde stukken niet gebruikt. In de rapportage (A.1.2) werd echter een aantal aspecten van de organisatie gesignaleerd die tegenwoordig gerekend worden tot de cultuur. Deze waarnemingen vormen de weergave van wat werd gezien als de zwakke plekken in de organisatie.

In de organisatie moet (een redelijke mate van) discipline heersen. Dat geldt ongeacht de positie die men in de organisatie inneemt.

Het is wenselijk dat een open en op samenwerking gerichte instelling wordt gerealiseerd (A.1.2), waarbij mensen zich ook oriënteren op de ontwikkelingen buiten de organisatie.

Van leden van de organisatie mag een flexibele opstelling worden verwacht. (A.1.2)

De wenselijke organisatiecultuur wordt in deze opvatting in belangrijke mate bevorderd door de maatregelen voor de structuur. Hier ligt een belangrijke taak voor de chefs die er voor moeten zorgen, dat er geen informele organisatie ontstaat. Zij moeten er ook voor zorgen dat hun medewerkers op de hoogte zijn van de hiërarchie en van de regelingen met betrekking tot de controles.

14.3 De algemene organisatie-theorie

Literatuur: Brown 1969, Crozier 1963, Etzioni 1966, Groosman (red.) 1965, Juran 1964, Marx en Teulings (red.) 1969, Meij 1958, Pfiffner en Sherwood 1966, Van der Schroeff 1968, Verburg 1966.

Het kost weinig moeite om in de jaren zestig een boek te vinden dat een beeld gaf van de organisatie-theorie in Nederland. "Leiding en organisatie

van het bedrijf“ van H. J. van der Schroeff werd in die periode gehanteerd als het standaardwerk op dat gebied. Het boek van Meij is minder uitgebreid, maar laat zien, dat de opvattingen in Nederland redelijk stabiel waren. Pfiffner en Sherwood proberen de verschillende polen in de organisatiekunde (taak- en functies tegenover mensen) bij elkaar te brengen. Juran probeert een nieuwe visie te introduceren op het beroep van manager en de manier waarop dat kan worden verbeterd. Crozier laat zien tot welke dysfuncties de bureaucratie aanleiding geeft. In het boek van Van der Schroeff vindt men de hier genoemde buitenlandse schrijvers niet terug.

a Algemeen

Een algemene organisatie-theorie

De gedachte dat er zoiets bestond als een algemene organisatieleer was in Nederland wijd verbreid. Het boek van Van der Schroeff (1968) wijdt aan wat hij noemt de algemene organisatiebeginselen een afzonderlijk hoofdstuk. Van der Schroeff verwijst hierin naar de organisatieprincipes van Fayol en van Urwick en naar de "tien geboden" van de American Management Association (Van der Schroeff, 1968: 281).

Organisatieonderzoek is een onderzoek naar de efficiency

De opvatting dat organisatieonderzoek in feite een onderzoek is naar de efficiency van de organisatie is te vinden bij Verburg (1966: 177) en bij Van der Schroeff (1968: 304). Beide schrijvers besteden aandacht aan de vraag of het organisatieonderzoek nu moet worden gezien als een controle-instrument van de leiding op het functioneren van hun medewerkers. Zij komen in ieder geval tot de conclusie dat het organisatieonderzoek niet moet dienen om schuldigen te zoeken voor geconstateerde efficiency tekorten.

b Management

De termen **bestuur en beheer** zijn niet ongebruikelijk in de bedrijfseconomie in de jaren zestig. Van der Schroeff ziet besturen als *het richting geven aan de actie van een huishouding*, terwijl beheren *de zorg [is] over toevertrouwde waarden... De beheersfunctie [houdt] de bevoegdheid in tot het nemen van beslissingen* (Van der Schroeff, 1968:151). Hier ligt dus een overeenkomstig onderscheid als bij Hagens. Men kan het gebruik van de term beheer bij Van der Schroeff verklaren uit een vorm van taalpurisme. Van der Schroeff ziet geen aanleiding de term management te gebruiken als men *in goed Nederlands van leiding [kan] spreken* (Van der Schroeff: 1968:16). Meij (1958: 279) is in dit opzicht minder streng. Hij wijst er op, dat, als gevolg van de splitsing binnen de onderneming tussen eigendom en leiding, in de top van de onderneming gesalarieerde directeuren

ren verschijnen die naar analogie met de Amerikaanse literatuur managers worden genoemd.

Eenheid van leiding Bij zijn behandeling van de eenhoofdige leiding en de eenheid van leiding gaat Van der Schroeff (1968:69 e.v.) primair in op de betekenis van dit criterium voor de hoogste leiding: het bestuur van de onderneming. Hij komt hier tot de conclusie dat niet bij voorbaat gekozen hoeft te worden voor eenhoofdig - boven collegiaal bestuur. Het hangt van de omstandigheden en de personen af. Welke vorm ook aanwezig van belang is wel dat de eenheid van leiding wordt bewaard. Wanneer het gaat om de lagere leiding (Van der Schroeff spreekt van "subalterne leiding") toont Van der Schroeff (1968: 325) zich voorstander van eenhoofdige leiding. Deze stellingname is de consequentie van de noodzaak ook op lager niveau de eenheid van leiding en de eenheid van opdracht te bewaren. Van der Schroeff had weinig goede woorden over voor het functionele bazenstelsel van Taylor, waarvan het belangrijkste bezwaar het verbreken van de eenheid van leiding was. Hij was ook van mening dat de functionalisatie die in organisaties plaats vond op een ander principe berustte. Pfiffner en Sherwood.(1966: 180) constateerden daar tegenover: *Al met al is Taylors functioneel gezag werkelijkheid geworden*. Zij zagen de functionele bazen op een hoger niveau in de moderne organisatie terugkomen. De opvattingen van Pfiffner en Sherwood vindt men in de Nederlandse literatuur in deze periode (nog) niet terug.

De taak van de manager is de eigen organisatie te organiseren. Van der Schroeff zag *het vaststellen van de doelmatige organisatiestructuur en van de functie- en taakverdeling* als een van de constituerende taken van de leiding.(Van der Schroeff, 1968: 33)

Het is wenselijk een organisatie-handboek op te stellen

Van der Schroeff verwees (Van der Schroeff, 1968: 301 e.v.) naar verschillende publicaties uit de jaren vijftig waarin het opstellen van een organisatiehandboek als zeer positief werd aangemerkt. Als een van de belangrijkste voordelen werd gezien, de kritische bezinning op de organisatie bij de opzet van het organisatie handboek.

c Structuur

De lijnorganisatie is bij Van der Schroeff de grondvorm van alle organisatiestructuren. Andere structuren zoals de functionele en de lijn-staforganisatie zijn hierop alleen maar varianten. De formele organisatie wordt gezien als een instrument van de leiding om de doeleinden van de organisatie te bereiken.

Het belangrijkste criterium bij het beoordelen van de structuur is de eenheid van leiding. Centraal punt van discussie is **of en hoe de staforgani-**

satie inbreuk maakt op de eenheid van leiding. De staffunctie wordt hier gezien als een verbijzondering van de taak van de leiding en dan vooral van de constituerende taak van de leiding. Voor Van der Schroeff ligt de taak van de staf bij de advisering over de constituerende taak van de leiding (Van der Schroeff, 1968: 388) en bij de controle. Een overeenkomstig onderscheid treft men aan bij Meij (Meij, 1958: 326). Verburg (Verburg, 1966: 63) ziet de lijn-staforganisatie in vrijwel elk bedrijf terugkomen. Hij constateert tevens dat in de praktijk *de adviezen van de staf onmogelijk altijd over de top naar de uitvoering kunnen worden gedirigeerd*. Hieruit ziet Verburg vervolgens de noodzaak ontstaan aan de staf regelen-de bevoegdheden te geven. Ook Pfiffner en Sherwood zeggen dat een strakke scheiding tussen lijn en staf niet reëel is en dat de intellectuele basis van het stafbegrip informeel gezag haast onvermijdelijk maakt (Pfiffner en Sherwood 1966: 168). Brown (Brown, 1969) geeft een geheel eigen invulling aan de verhouding manager en specialist, waarbij hij het co-leiderschap introduceert.

Logische of homogene takenpakketten worden gevormd door gelijksoortige taken samen te voegen. In de richtlijnen die Verburg (Verburg, 1966: 42) geeft voor de vorming van taken wordt gewezen op de noodzaak van een volledige dagtaak, taken van een gelijk niveau, taken die (ongeveer) gelijke menselijke capaciteiten vergen, taken die maximale samenhang vertonen en uiteindelijk voldoende mogelijkheid aan de mensen om zich in te leven.

d Cultuur

Van der Schroeff hanteert de term organisatiecultuur niet. Een aantal aspecten van de organisatiecultuur komt wel aan de orde. Deze worden gevangen onder de term informele organisatie; die omvat *het netwerk van personele en sociale relaties, die niet in de formele organisatie zijn opgenomen*. (Van der Schroef 1968: 282). Medewerkers worden niet in de eerste plaats gestimuleerd door economische motieven, van belang is de mogelijkheid tot zelfverwerkelijking. De werkklimaattheorie van Hijmans is een interessant instrument voor de leiding om hiermee rekening te houden.

In de organisatie moet discipline heersen. Deze opvatting is al terug te vinden bij Fayol (Pröpper, 1993: 49). Van Doorn (Van Doorn, 1956), maar ook Crozier (Crozier 1963) wijst erop, dat de discipline die nodig is voor het functioneren in een organisatie bepaalde eisen stelt aan de psychologische en sociologische toerusting van de medewerkers. Deze kon zich slechts langzaam ontwikkelen in samenhang met de toenemende verwevenheid van maatschappij en organisaties en met het geleidelijk stijgende opleidingsniveau van de organisatieleden.

Het is wenselijk dat een open en op samenwerking gerichte instelling wordt gerealiseerd. Deze opvatting is eveneens reeds terug te vinden bij Fayol die de harmonieuze samenwerking ziet als een bewijs van goede coördinatie (Pröpper, 1993: 54).

Van leden van de organisatie mag een flexibele opstelling worden verwacht. Van der Schroeff (1968: 299) geeft als primaire eisen die aan de organisatie moeten worden gesteld: zo eenvoudig mogelijk, duidelijkheid en rechtlijnigheid, en flexibiliteit.

e Omgeving

De omgeving is van belang omdat zij de mogelijkheden van de leiding beperkt (arbeidsvoorwaarden, loon- en prijsbeleid) en met betrekking tot verkoopbeleid (productieassortiment, acquisitie, prijsbeleid, etc). Van der Schroeff besteedt geen aandacht aan de invloed van de omgeving op de structuur van de organisatie.

14.4 Conclusies

De positie van de nieuwe secretaris (Van den Dam) in 1965 was omstreken zowel in het college als in de raad. Hierdoor kreeg Van den Dam onvoldoende steun om zijn positie als directeur van de secretarie te kunnen waarmaken. De geschiedenis (hoofdstuk 9) laat zien, dat er voor het bestuur twee centrale problemen lagen: de machtsverhoudingen binnen de secretarie en de verhouding tussen secretarie en diensten. Het algemeen organisatieonderzoek op de secretarie maakte deze problemen niet inzichtelijk. En kon dat wellicht ook niet. Enerzijds omdat het onderzoek zich uitdrukkelijk beperkte tot de secretarie. Anderzijds door de opvatting dat een organisatieonderzoek moest worden gezien als een onderzoek naar de efficiency binnen de gegeven doelstelling van de secretarie. De voor de geconstateerde gebreken voorgestelde oplossingen hadden voor de organisatie dan ook slechts beperkte betekenis. De in tweede instantie door Van den Dam opgestelde nota liep vast op de machtsstrijd in het college tussen Van Boxtel en Vermeulen.

De benoeming van een nieuwe manager leverde in deze situatie onvoldoende oplossing voor de ervaren problemen. Van den Dam kon niet voldoen aan de verwachtingen van het college.

De voorstellen waren gericht op het introduceren van een lijn- staforganisatie voor de secretarie, waarbij zowel ten behoeve van de directie als ten behoeve van de afdelingschefs afzonderlijke staffuncties waren voorzien. Tegenover de bestaande machtscultuur trachtte Van den Dam, die een

overtuigd voorstander was van een meer rationele ondersteuning en voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming, een verschuiving te- weeg te brengen in de richting van een rollencultuur.

De particuliere theorie in Breda die naar voren komt uit de stukken uit de periode 1965 tot 1969 valt geheel binnen de vigerende opvattingen in Nederland, zoals verwoord door van der Schroeff, Meij en Verburg. Wel wordt gebruik gemaakt van de nieuwe techniek van netwerkplanning. Van het organisatie-onderzoek werd een netwerkschema gemaakt. Het PERT-netwerk was in dit verband echter vooral een processchema. Hagens werkte nauw samen met Huijsmans, die de PERT-techniek uitwerkte in een geprogrammeerde instructie.³³² Andere aspecten van projectorganisatie kwamen bij het organisatieonderzoek niet aan de orde.

³³² Huijsmans, 1969.

15 De (poging tot) reorganisatie van 1970 tot 1978

15.1 De omgeving

Economisch: In deze periode was sprake van een flinke inflatie, vanaf 1973 begon de werkloosheid te stijgen. Vooreerst was echter het optimisme over de beheersbaarheid van de economie groot.

Technisch: De automatisering van grote administraties was in volle gang. Invoer, verwerking en uitvoer van gegevens vonden op afzonderlijke (en niet gekoppelde) machines plaats. De 80 kolomsponskaart van IBM was standaard.

Politiek-bestuurlijk: In de landelijke politiek is de leidende bestuurlijke elite progressief. Behoudend zijn werd bestempeld als anti-democratisch. In Breda werkte vanaf oktober 1970 een college, dat een nieuwe progressieve opvatting over besturen in de praktijk trachtte te brengen.

Maatschappelijk: De ontkerkelijking (als uiting van de individualiserings-tendens) neemt een grote vlucht. De ontwikkelingen naar een progressieve samenleving vinden hun uitdrukking in de institutionalisering van de inspraak en de medezeggenschap (wet op de o.r), in de (strijd om) emancipatie van vrouwen en homoseksuelen en in de vrije seksuele moraal.

15.2 De particuliere theorieën tussen 1970 en 1978

a De gekozen documenten

De start van het proces lag bij het collegebesluit van 11 augustus 1970, dat als eerste document is gekozen (A.2.1).

De naar aanleiding van dit collegebesluit geschreven gespreksnota markeerde de start van het project doelstellingen, dat gepresenteerd werd als een onderzoek dat vooraf diende te gaan aan een organisatieonderzoek (A.2.2).

In het project doelstellingen verschoof de aandacht vrij snel naar de organisatieproblematiek. Deze verschuiving kwam naar voren in het rapport van de werkgroep beleidsadvisering (A.2.3).

Het rapport van de werkgroep beleidsadvisering vormde de start van een organisatieveranderingsproces. In de loop van dat proces veranderden ook de opvattingen van de veranderaars en verschoof de belangstelling naar projectmanagement en organisatie-ontwikkeling. De weerslag hiervan wordt gevonden in het informatiebulletin voor het personeel dat werd verspreid onder verantwoordelijkheid van de sturgroep Organisatie-ontwikkeling (A.2.4).

A.2.1 Collegebesluit van 11 augustus 1970.

A.2.2 Gespreksnota n.a.v. collegebesluit van 11 augustus 1970 (aug 1970).

A.2.3 Rapport van de werkgroep beleidsadvisering (mei 1972).

A.2.4 SOO-bulletin (5 nummers).

b Algemeen

Het begrip doel werd in het project doelstellingen gebruikt voor enerzijds het resultaat dat door de organisatie moest worden bereikt en anderzijds voor de rol die de organisatie moest spelen bij het realiseren van het resultaat. **Een organisatieonderzoek was in deze opvatting een onderzoek naar de doelmatigheid van de organisatie binnen de gegeven doelstelling (A.2.2).**

Een organisatie kan worden opgebouwd op basis van een rationele analyse en rationele argumenten (A.2.3).

c Management

Het is de taak van de (hoogste) leiding van de organisatie om de doelen vast te stellen (A.2.2). Dit is de planningfunctie van de leiding. Voor het invullen van deze functie is informatie nodig. Het is in een complexe organisatie als die van de gemeente irreëel aan te nemen dat deze informatie zonder meer beschikbaar is voor de leiding.

Om de noodzakelijke informatie te verkrijgen is de medewerking nodig van de gehele organisatie (A.2.3).

Een eenhoofdige leiding ook op de lagere niveaus in de organisatie is niet alleen-zaligmakend. Een centraal punt is de vraag wat de verhouding is tussen secretaris en afdelingschefs enerzijds en tussen afdelingschefs en collegeleden anderzijds. In de aanpak van het project doelstellingen wordt de secretaris gepositioneerd als hoofd van de secretarie.

d Structuur

Een duidelijke taakverdeling tussen de onderdelen van de organisatie is noodzakelijk.

Voor een doelmatig functionerende organisatie is een heldere structuur noodzakelijk. Doublures of overlappingen moeten worden vermeden.

De verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden moet helder en duidelijk zijn.

De gemeentelijke organisatie werd gezien als een niet goed uitgewerkte lijn-staf-organisatie. De verschillende bevoegdheden van de chef hoeven niet te worden uitgevoerd door een persoon. Een deel van die bevoegdheden kan worden uitgevoerd door staffuncties of specialisten. Eis is dan wel, dat ook de bevoegdheden van de staffuncties nauwkeurig beschreven

worden. Een nieuw element in de structuur van de organisatie is de projectorganisatie. Er zijn twee mogelijke oplossingen voor het werken met projecten in de organisatie. In de ene oplossing werkt de organisatie met afzonderlijke projecten, waarbij per project een projectleider wordt aangewezen. Deze oplossing wordt projectorganisatie genoemd. In de andere oplossing - de projectenorganisatie - ziet men het besturen van projecten als een permanente activiteit van de organisatie, waarvoor het de moeite waard is professionele projectleiders in dienst te nemen. Speciaal bij het werken met projecten komt de vraag van de bevoegdheden van lijnchef en projectleider naar voren.

e Cultuur

De term cultuur wordt in deze periode niet gebruikt. De manier waarop mensen met elkaar omgaan wordt ook nu in belangrijke mate bepaald geacht door de structuur waarin zij werken. **Als gezorgd wordt voor een heldere structuur met duidelijke taken en doelen heeft men een belangrijke invloed op de mentaliteit in de organisatie en de motivatie van de medewerkers.**

Dit is niet voldoende. Vooral in een organisatie waarin regelmatig met projecten wordt gewerkt ontstaan knelpunten die niet opgelost kunnen worden door het aanbieden van een duidelijke structuur. Een van die knelpunten is het vermogen samen te werken met medewerkers van een andere discipline. Een ander knelpunt is de dubbele loyaliteit die medewerkers aan een project moeten opbrengen in de richting van enerzijds de lijnchef en anderzijds de projectleider. **Deze en dergelijke knelpunten kunnen worden aangepakt met behulp van gerichte training van zowel medewerkers als chefs.**

15.3 De algemene theorie tussen 1970 en 1978

Literatuur: Bennis 1974, Blake en Mouton 1972, Botter 1975, Brown 1971; Van Dijk 1974; Kampfraath 1973; Kast and Rosenzweig 1974, Koolma en Van de Schoot 1974, Lawrence en Lorsch 1972, Lievegoed 1975; Oldendorff 1972; Schieman 1972; Thierry 1971; Zwart 1973 .

In de literatuur over organisatie en management zijn verschillende ontwikkelingen waar te nemen. De oplossing van organisatieproblemen wordt in toenemende mate gezocht in een multidisciplinaire aanpak (zie bijv. Schieman 1972), terwijl ook de betekenis van staffuncties, hun bevoegdheden en de daarvan afgeleide functionele relaties nieuwe aandacht krijgen (Brown 1971 en Botter 1975). De ontwikkeling van de systeemtheorie

leidt tot pogingen organisaties als open systemen, d.w.z. als systemen die interacties aangaan met hun omgeving, te onderzoeken en te begrijpen (Kast en Rosenzweig 1974). Daarnaast wordt veel nadrukkelijker gekeken naar de ontwikkeling van organisaties (Lievegoed 1975). Van belang voor de praktijk van de organisatieverandering is in deze periode de grote belangstelling voor het veranderingsproces als zodanig (Zwart 1972, Blake en Mouton 1972, Lawrence en Lorsch 1972, Bennis 1974). Lag voorheen de nadruk op vaststellen van de gewenste organisatiestructuur en de daarop gerichte besluitvorming, nu ging het met name om de implementatie van gewenste veranderingen. In Nederland was hierbij het model van het Nederlands Pedagogisch Instituut (NPI) toonaangevend. Dit werd ook in het boek van Zwart gehanteerd. Een ander onderwerp, dat in deze periode grote aandacht kreeg was projectmanagement bijv. bij Koolma en Van de Schoot (1974). Een overzicht van de algemene theorie wordt gegeven door Botter (1975) en minder uitgebreid door Schieman (1972) en Thierry (1971).

a Management

Het probleem van **de eenhoofdige leiding** verschuift naar de achtergrond. Botter constateert, dat schrijvers als Brown (1961), het principe van de eenhoofdige leiding hebben doorbroken, door het introduceren van **nieuwe bevoegdheidsrelaties tussen (lijn)managers, (staf)specialisten en medewerkers**. Botter zelf hanteert drie soorten bevoegdheden: hiërarchische, operationele en functionele bevoegdheden. Kampfraath (Kampfraath 1973: 10) spreekt hier van beherend baas, vakbaas en werkbaas. Door het onderscheid tussen deze bevoegdheden ontstaat de mogelijkheid de managementtaak over verschillende personen te verdelen. Daardoor kunnen ook enerzijds beter de feitelijke verhoudingen in een organisatie worden beschreven, anderzijds kunnen duidelijker afspraken worden gemaakt over samenwerkingsvormen. Een van de toepassingen is het gebruik in projectorganisaties. De projectleider kan in de meeste gevallen getypeerd worden als de operationele chef (werkbaas) van hen die in het project meewerken.

b Structuur

De lijnstructuur, de lijn-stafstructuur en de functionele organisatievorm van Taylor worden als uitgangspunt gehanteerd. Maar er is nu veel meer aandacht voor horizontale relaties in de organisaties (Thierry 1971, 23). Schieman zegt zelfs: *Het is niet onmogelijk dat de studie van de structuur en inhoud van horizontale contacten en relaties binnen de organisatie een grotere bijdrage zal kunnen leveren tot een doelmatige werking van bedrijven dan de, in het algemeen meer belangstelling ondervindende,*

contacten en verhoudingen tussen chefs en ondergeschikten (Schieman 1972, 87). Door het onderscheid tussen de verschillende bevoegdheden van managers (zie hiervoor onder management) komen nieuwe structuren zoals de matrixorganisatie in beeld.

c Cultuur

Organisatiecultuur kwam als begrip in deze periode weinig voor in de Nederlandstalige literatuur. Een uitzondering vormen Blake en Mouton. Zij zeggen (1972: 11) *Om een bedrijf te veranderen is het nodig dat het hele bedrijf veranderd wordt*. En daarbij behoort ook de bedrijfscultuur (Blake en Mouton (1972: 89 e.v.). De spanning tussen formeel en informeel in de organisatietheorie was onder invloed van de revisionistische school in de jaren zestig afgenomen (Botter 1975: 146). Zwart (1972: 77) acht zelfs de beide begrippen (formele en informele organisatie) onduidelijk en is van mening dat alleen het feitelijk functioneren van de organisatie van belang is. Tegelijkertijd bestaat wel een grote belangstelling voor groepsgedrag (Zwart 1972: 114) en de mogelijkheden van gedragsmodificatie en attitudeverandering. De vragenlijst die Zwart (1972: 348 e.v.) hanteert vertoont daarbij grote overeenkomst met de vragenlijst van de Focus-groep (Van Muijen 1996) voor het meten van de organisatiecultuur.

15.4 Conclusies

De start van het veranderingsproces viel vrijwel samen met een ingrijpende wijziging in de bestuurlijke verhoudingen en in de samenstelling van het college. Het gebrek aan overtuiging bij en sturing door de portefeuillehouder, gekoppeld aan de groeiende invloed van een tegenwerkende medezeggenschapscommissie maakten het echter in de volgende jaren vrijwel onmogelijk veranderingen van betekenis te realiseren op basis van de particuliere theorie.

De particuliere theorie die aanvankelijk werd gebruikt om een structuurmodel te schetsen voor een toekomstige organisatie paste nog grotendeels binnen de opvattingen uit de voorgaande periode. Hierbij hoorde ook de gedachte, dat organisatieonderzoek vooral efficiency onderzoek was binnen bekend geachte doelen van de organisatie. In de loop van het proces werd in toenemende mate de aandacht verlegd naar een juiste formulering van de relatie tussen staf- en lijn-functies en de consequenties van projectmanagement. Onder druk van de noodzaak de veranderingen beter te motiveren werd ook het veranderingsproces steeds meer ingericht als

een organisatie-ontwikkelingsproces. En daarmee paste de in Breda toegepaste theorie geheel binnen de algemene theorie van die periode.

Met de introductie van projectmanagement vond een verschuiving plaats in de richting van een taakcultuur. Tegelijkertijd werd de bestaande machtscultuur - die weinig gebruik maakte van rationele beheerssystemen - gedeeltelijk als gevolg van het veranderde functioneren van het college en gedeeltelijk onder invloed van de maatschappelijke veranderingen afgebroken. Hierdoor ontstond een gat in de besturing van de organisatie.

De particuliere theorie die naar voren komt in het rapport van de werkgroep beleidsadvisering speelde aanvankelijk nauwelijks een rol in de besluitvorming rond organisatieveranderingen. De meerderheid van het college was meer geïnteresseerd in het bereiken van daadwerkelijke resultaten op de onderscheiden beleidsterreinen dan in het functioneren van de organisatie. Het functioneren van de organisatie en het verbeteren daarvan werd bestuurlijk vooral gezien als een taak van de wethouder voor personeel en organisatie en ambtelijk van de secretaris. Het besluit van februari 1974 - de opheffing van de afdeling Welzijnszorg - dat een eerste stap was in de ingrijpende verandering die de secretarie zou moeten doormaken - werd vermoedelijk meer ingegeven door de toevallige beschikbaarheid van een alternatief voor een personeel probleem, dan door de overtuiging, dat de aangegeven route met kracht moest worden nagestreefd.

16 De (poging tot) reorganisatie van 1982 tot 1988

16.1 De omgeving

Economisch: De concurrentiepositie van het bedrijfsleven was sterk verzwakt, de werkloosheid en de rentevoet waren hoog, in de loop van deze periode nam de inflatie geleidelijk af en daalde ook de rentevoet. Centraal stond het stimuleren van de werkgelegenheid.

Technisch: De tijd van de grote centrale computersystemen ten behoeve van de middelgrote organisaties was voorbij. De opkomst van de minicomputer leidde tot decentrale gegevensverwerking die nu door de afzonderlijke gemeenten in eigen huis kon worden gehouden. In 1982 werd de personal computer geïntroduceerd.

Politiek-bestuurlijk: De grote landelijke politieke partijen waren het in grote lijnen eens, dat de rentabiliteit van het bedrijfsleven moest worden hersteld en dat daarvoor het tekort op de rijksbegroting moest worden teruggebracht. De gemeenten moesten hiervoor een groot aandeel leveren. In Breda hebben de leiders van de drie collegepartijen gezamenlijk de leiding op zich genomen van de bezuinigingsoperatie.

Maatschappelijk: De democratiseringsbeweging van de jaren zestig is zijn elan kwijt. "Inspraak is uit, uitspraak is in" is de parafrase die Van den Dam geeft. Het perspectief van de maakbare samenleving is uit het zicht. Hoewel de institutionele kaders nog functioneren is hun betekenis sterk afgenomen.

16.2 De particuliere theorieën tussen 1982 en 1988

a Gekozen documenten

In Breda vonden de lijsttrekkers van de drie grote partijen elkaar in de opvatting dat het functioneren van de organisatie niet zonder bestuurlijk ingrijpen kan. Deze opvatting werd vastgelegd in het programmakkoord en gaf de politiek een zichtbare greep op de organisatorische ontwikkeling. De 10 besluiten van 18 november 1982 gaven het kader voor de organisatie voor de volgende jaren en vormden een markant starpunt van de reorganisatie. In aansluiting op deze besluiten werd voorts besloten dat een nieuwe gemeentesecretaris de veranderingen zou sturen en leiden. De besluiten van 18 november, de organisatorische aanpak en een samenvatting van de belangrijkste resultaten werden opgenomen in het "Stappenboek" voor de reorganisatie (A.3.1). De rapporten van de deelonderzoeken werden aan de selectie toegevoegd (A.3.3 tot en met A.3.5), alsmede het voorstel voor het benoemen van een nieuwe gemeentesecretaris als "topmanager in de organisatie" (A.3.2).

A.3.1 Gemeente Breda naar een nieuwe organisatie ("Stappenboek"), Breda, 1983.

A.3.2 Voorstel tot benoeming van een gemeentesecretaris en mededeling over aanwijzing van een tweede en derde loco-secretaris, bijlage 105, bij de raadsagenda voor 10 maart 1983.

A.3.3 Kaders en richtlijnen, rapport van de projectgroep secretariereorganisatie (oktober 1983).

A.3.4 Plan voor organisatie en invoering van de Milieudienst, rapport IME-consult namens de projectgroep Milieudienst (maart 1983).

A.3.5 Een dienst Welzijn voor Breda, rapport van Berenschot namens de projectgroep Welzijn (februari 1985).

b Management

Een organisatie moet bestuur- en beheersbaar, effectief en efficiënt zijn. Eenheid van bestuur en integratie van beleid zijn gewenst en een goede coördinatie is noodzakelijk. Met deze kenmerken van een goede organisatie wordt de basis gelegd voor de benoeming van een nieuwe gemeentesecretaris.

De gemeentesecretaris wordt gezien als de (top) manager. De manager moet leiding geven aan de veranderingen in de organisatiestructuur. Hiertoe worden gerekend zowel de besluitvormingsprocessen als de taakverdeling van de organisatieonderdelen. De manager moet de coördinatie verzorgen tussen de verschillende organisatieonderdelen. (A.3.2).

De manager moet beschikken over specifieke kwaliteiten als een **scherp inzicht, een analytisch vermogen, de capaciteit tot het doorvoeren van grote reorganisaties en het in staat zijn tot het voeren van een werkelijk sociaal en eigentijds personeelsbeleid.** (A.3.2) Het personeelsbeleid en met name waar het ging om de vraag hoe om te gaan met het personeel ingeval van reorganisatie was opgenomen in de sociale leidraad bij verandering en de procedure rond de benoeming van topfunctionarissen die beide zijn opgenomen in het stappenboek. Bij de benoeming van de directeurs van de nieuw gevormde diensten werd de daarvoor afgesproken procedure overigens niet gevolgd.

Het bestuur (raad en college) bepaalt de omvang en kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Hier wordt het primaat van de politiek uitgesproken.

Management maakt gebruik van schriftelijke informatie- en rapportagestructuren (A.3.4)

Het goed functioneren van de organisatie wordt bevorderd door teammanagement en horizontale werkverbanden. (A.3.4., A.3.5.). In het rapport over de Milieudienst wordt van het teammanagement gezegd

dat het managementteam de gezamenlijke verantwoordelijkheid draagt. De organisatie wordt in de schema's heel nadrukkelijk getekend als een geheel van overlappende overlegstructuren. In het rapport over de welzijnsdienst wordt de directeur als uiteindelijk verantwoordelijke aangegeven voor de besluitvorming in de dienst. Hier wordt de overlappende overlegstructuur gezien als noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van het managementteam van de dienst.

c Structuur

De taak van de secretarie is adviseren aan het college op zowel de operationele als de functionele aandachtsgebieden. (A.3.3).

Deze adviestaak geldt ook de coördinatie en de bewaking van het door de diensten voorgestelde en uitgevoerde beleid. (A.3.3)

De centrale staffuncties hebben tot taak de coördinatie van het beleid op hun beleidsterrein en het toezicht op de vakbekwaamheid van de decentrale staffuncties. (A.3.3)

De staf heeft functionele bevoegdheden (A.3.3) Voor het uitoefenen van functionele bevoegdheden is een overlegstructuur noodzakelijk (A.3.3). De coördinatie moet zowel in horizontale als in verticale richting worden geregeld. (A.3.3)

Het rapport kaders en richtlijnen bevat een uitgebreide beschrijving van de rol, taak en bevoegdheden van de ondersteunende afdelingen van de secretarie in de nieuwe organisatieopzet. Met de term ondersteunende functies werd een compromis gesloten over een discussie rond de term middelenfuncties. Daarbij ging het met name om de positie van de afdeling Bestuur en Kabinet. In deze beschrijving wordt de secretarie uitdrukkelijk staforgaan ten behoeve van het college. De staffuncties zorgen ook voor het behoud van horizontale verbanden in de organisatie.

Op grond van overwegingen van doelmatigheid en eenheid van de gehele gemeentelijke organisatie kunnen bepaalde taken centraal (op de secretarie) blijven. (A.3.3)

Een grotere zelfstandigheid van de diensten is wenselijk (A.3.1, A.3.3, A.3.4, A.3.5). Door de invulling van deze opvattingen krijgt de organisatie een divisie-structuur waarin de secretarie fungeert als hoofdkantoor.

Criteria voor een efficiënt en slagvaardig functioneren van de organisatie zijn afgeronde, duidelijk herkenbare takenpakketten, verdeling van verantwoordelijkheden, gelijksoortige taken, evenwichtig binnen de gemeentelijke organisatie. (A.3.4., A.3.5)

d Cultuur

De term organisatiecultuur komt één keer voor in het rapport over de Milieudienst, n.l. als geconstateerd wordt dat de verschillende onderdelen waaruit de Milieudienst werd opgebouwd een verschillende organisatiecultuur hebben. Maar in alle projectgroepen was het voor iedereen duidelijk dat discussiëren over de organisatiestructuur meer inhield dan het verplaatsen van mensen naar een andere werkplek.

Het functioneren van een organisatie hangt niet alleen af van de formele structuur, maar ook van de manier waarop men daar mee omgaat, d.w.z. van de cultuur in de organisatie.

In het rapport over de dienst Welzijn benadrukt Berenschot verschillende malen dat formele structuren hun beperkingen hebben. Van belang is hoe men er mee omgaat en hoe de rol van het management wordt ingevuld.

De organisatieverandering vereist een gemeenschappelijke visie op de rol en taak van de organisatieonderdelen. Een gemeenschappelijke visie moet je gezamenlijk opbouwen. Met behulp van brainstormsessies wordt het ontstaan van een gemeenschappelijke organisatiecultuur vergemakkelijkt. Vanuit de gemeenschappelijke visie kan de invulling op onderdelen worden uitgewerkt.

Voor alle projectgroepen was het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie op de nieuwe organisatie en een identiteit voor het eigen organisatieonderdeel een belangrijk startpunt voor de veranderingen.

Verandering vraagt een andere houding tegenover het functioneren van de organisatie. Noodzakelijk is een open opstelling van de secretarie tegenover de diensten.

De beoogde cultuur van de organisatie is slagvaardig en efficiënt.

De nieuwe organisatiecultuur heeft gevolgen voor de houding tegenover de organisatie, er wdt een meer open opstelling verwacht. De nieuwe cultuur geeft ook de mogelijkheid je met een moderne uitstraling naar buiten toe te presenteren.

De beoogde cultuur wordt bereikt door het aanbieden van een duidelijke structuur, training en selectie van medewerkers en het systematisch werken in de praktijk. De nieuwe cultuur start met een gemeenschappelijke visie, maar vindt zijn vervolg door de condities waaronder de nieuwe taken worden uitgevoerd en door gerichte training.

16.3 De algemene theorie tussen 1982 en 1988

Literatuur: Botter 1985, Deal and Kennedy 1982, Godfroy 1980, Keuning en Eppink 1985, Mastenbroek 1982, Mintzberg 1979, Peters and Waterman 1984, Schieman 1980.

Het belangrijkste onderwerp in de organisatietheorie van de jaren tachtig is ongetwijfeld de organisatiecultuur (Deal and Kennedy 1982, Peters and Waterman 1984). Hoewel het boek van Peters and Waterman in de Verenigde Staten een bestseller werd en ook in Nederland veel belangstelling opriep komt het onderwerp organisatiecultuur nog niet voor in de algemene boeken van Botter (1985), Keuning en Eppink (1985) en Schieman (1980). Mintzberg (1979) vat de principes voor het structureren van organisaties samen; zijn opvattingen werden in deze periode juist in Nederland zeer populair.³³³ Mintzberg (1979: 161) constateert, dat de veranderde opvattingen over horizontale relaties in organisaties de belangrijkste ontwikkeling vormen voor het denken over organisatiestructuren.

a Management

Een organisatie moet bestuur- en beheersbaar, effectief en efficiënt zijn. Eenheid van bestuur en integratie van beleid zijn gewenst en een goede coördinatie is noodzakelijk. Deze gedachte is haast zo vanzelfsprekend dat iemand als Botter (1985) hem slechts en passant en in ander verband noemt. Schieman (1980: 18) is in dit opzicht explicieter.

Het bestuur (raad en college) bepaalt de omvang en kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening

De gemeentesecretaris wordt gezien als de (top) manager. De manager moet leiding geven aan de veranderingen in de organisatiestructuur. Ook deze opvattingen zijn vrijwel vanzelfsprekend. Bij de vorige hoofdstukken werd al gewezen op de tweeledige taak van de leiding: bepaling van de doelen van de organisatie en het creëren van een doelmatige organisatie. Keuning en Eppink (1985:37) zeggen bijv. *De inhoud van de bestuurlijke taak bestaat uit het vaststellen van doeleinden en het aangeven van hetgeen daarvoor zoal gedaan moet worden.*

Management maakt gebruik van schriftelijke informatie- en rapportagestructuren (A.3.4). Deze opvattingen komt men in min of meer uitgebreide vorm tegen bij alle schrijvers. Keuning en Eppink (1985: 145) is hierin zeer direct: *Besluitvorming, planning, informatievoorziening en communicatie zijn immers elementen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn in het leidinggeven.* Maar het was geen nieuw gezichtspunt. Van der Schroeff (1968) ging reeds diep in op de verschillende vormen van al dan niet schriftelijke informatieoverdracht.

³³³ In de Nederlandse uitgave van *Structures in fives*, constateert Mintzberg: "In de loop van de jaren heb ik allerlei vriendelijk commentaar op het boek gehad van mensen uit Nederland, meer dan van mensen uit welk ander land dan ook (inclusief de Verenigde Staten en Canada)..."

Het goed functioneren van de organisatie wordt bevorderd door teammanagement en horizontale werkverbanden. Teammanagement en het linking-pin principe, waaraan de naam van Rensis Likert (1961) is verbonden vindt men eveneens terug bij alle schrijvers van deze periode. Botter wijst er op dat een van de belangrijkste opgaven voor de topmanager is de vorming van een goed samenwerkend team (1985:50).

b Structuur

De formulering van de taken en bevoegdheden van de secretarie zoals hierboven werd gedaan sluit volledig aan bij de beschrijving van de rol van de specialist bij Brown (1969 en 1971) en bij het onderscheid in chefsrelaties bij Botter (1985) en Kampfraath (1981). Botter gaat uitgebreid in op de verschillende vormen die een matrix-organisatie kan aannemen als onderdeel van de organisatie-structurele coördinatie (Botter 1985: 169 e.v.). Hij typeert ook de functionele organisatie van Taylor als een variant op de matrix-organisatie. Kampfraath (1981: 68) gebruikt de verschillende chefsrelaties o.m. om een typering te geven voor onderscheiden vormen van projectmanagement. Keuning en Eppink (1985: 101) laten zich tamelijk sceptisch uit over deze vormen van *duale zeggenschap*.

c Cultuur

In de gekozen algemene literatuur van deze periode komt organisatiecultuur niet voor. Gedragsverandering als onderdeel van organisatieveranderingsprocessen is echter geen nieuw onderwerp. De inrichting van het veranderingsproces past wel in de opvattingen over planmatige verandering zoals weergegeven door Schieman (1980: 270). Schieman constateert dat bewuste aanpassing van het taakgedrag op twee manieren kan geschieden: participatief of opgelegd. De participatieve procedure vereist dat medewerkers sterk worden betrokken bij zowel voorbereiding als uitvoering van het veranderingsproces. Opgelegde verandering begint met het afdwingen van het gewijzigde taakgedrag van de groep en daarmee van verandering in het individuele taakgedrag. Deze opvatting over gestuurde verandering die men ook vindt bij Keuning en Eppink (1985 : 188) gaat terug op opvattingen van Lewin (Schieman 1980: 272).

16.4 Conclusies

Ondanks de benoeming van een nieuwe secretaris, die volgens het benoemingsvoorstel een leidende rol moest spelen in de organisatieveranderingen, kan men het slagen of falen van de organisatieveranderingen moeilijk op zijn conto schrijven. De positie van de secretaris in Breda was daarvoor

te zwak. Het initiatief tot de veranderingen en de sturing ervan lagen bij het college.

Voor de nieuwe organisatiestructuur van 1982 werd gebruik gemaakt van algemeen bekende organisatieprincipes. Toch werd er in de verschillende projectgroepen - de rapporten en dossiers laten dat zien - uitgebreid gediscussieerd over deze principes. En de uitkomsten van de discussies werden uitgebreid verwoord. Maar uiteindelijk werd er niet afgeweken van de besluiten die het college op 18 november 1982 al bij voorbaat had genomen. Een grotere doelmatigheid van de organisatie werd - ondanks de gelijktijdig lopende bezuinigingsronde - niet verwacht. De maximale eis op dit punt was dat de reorganisatie budgettair neutraal moest verlopen.

Waar het blijkbaar wezenlijk om ging was de afspraak in het programakoord, dat de organisatie op het beleven van de beleidsprioriteiten zou worden gericht. Het ging om het herstel van het politiek primaat, om het creëren van een gemeenschappelijke visie over de rol van de secretarie en het introduceren van teammanagement bij de nieuwe diensten. Of anders gezegd het ging om het veranderen van de organisatiecultuur. De rollen van college (en de raad), van de takken van dienst en van de secretaris en de secretarie moesten opnieuw worden uitgezet en vastgelegd. Om deze cultuurverandering - die een duidelijke verschuiving in de richting van een rollencultuur inhield - te realiseren moest iedereen in de organisatie bij de veranderingen betrokken worden. Het lastigst was dat bij de omzetting van de dienst Openbare Werken naar een dienst Wonen, doordat binnen die dienst een groot deel van de bestaande organisatie vrijwel ongewijzigd bleef bestaan. Op te merken valt nog, dat projectorganisatie als structureel element uit de organisatie verdween.

17 De (poging tot) reorganisatie van 1992 tot 1996

17.1 De omgeving

Economisch: De concurrentiepositie van het bedrijfsleven had zich aanmerkelijk verbeterd. De werkloosheid nam af, al bleef er een belangrijke structurele component inzitten. Er vond een zekere flexibilisering van de arbeid plaats.

Technisch: De personal computer, waarvan de opslagcapaciteit en verwerkingssnelheid sedert zijn introductie verveelvoudigd waren, was doorgedrongen op vrijwel alle werkplekken in de organisatie. Door de introductie van netwerken startte nu een proces van koppeling en integratie van de afzonderlijke automatiseringseilanden. De term informatietechnologie werd geleidelijk vervangen door informatie- en communicatietechnologie.

Politiek-bestuurlijk: De nadruk lag op het verder saneren van de overheidsuitgaven in het perspectief van de Europese eenwording. Dit vond zijn uitwerking in processen van decentralisatie en privatisering en het geleidelijk afbouwen van het sociale zekerheidsstelsel. De decentralisatie naar de gemeenten ging gepaard met korting op het over te dragen budget. Het plaatste de gemeenten opnieuw voor problemen. In Breda werd een omvangrijke ombuigingsoperatie gestart, die deels samenhang met de Tussenbalansoperatie van het rijk, deels met verschuivende prioriteiten binnen het gemeentelijk beleid. De positie van het college was zwak.

Maatschappelijk: De afbouw van de sociale zekerheid, toenemende flexibiliteit van de arbeid en het toenemend belang van deeltijdarbeid deden de zorg om de eigen werkgelegenheid toenemen. Tegelijkertijd bleven processen van individualisering doorgaan.

17.2 De particuliere theorieën tussen 1992 en 1996

a Gebruikte documenten

In tegenstelling tot de situatie bij vorige gelegenheden werd na het vertrek van Van Veen een poging gedaan de omstandigheden waaronder een nieuwe secretaris zou optreden sterk te verbeteren. Dit streven werd verwerkt in de nota Schering en Inslag (A.4.1). Met Licht op Schering en Inslag (A.4.2) gaf Ouwerkerk zijn eigen visie op de nieuwe organisatie. Deze visie werd aangevuld met de notitie over de managementfilosofie van de gemeente Breda (A.4.3). Overeenkomstig de afspraken die in de raad werden gemaakt werd aan het eind van 1994 een start gemaakt met de evaluatie van de reorganisatie, de uitkomsten hiervan werden vastgelegd in zes notities (A.4.4).

A.4.1 Schering en Inslag.

A.4.2 Licht op Schering en Inslag (1992).

A.4.3 Managementfilosofie gemeente Breda (1992) .

A.4.4 Evaluatie reorganisatie (5 deelrapporten en een samenvattende notitie (1995).

De tekst voor de notities A.4.2 en A.4.3 is ook opgenomen in “Het laatste Model”, dat door Ouwerkerk in 1993 werd gepubliceerd.

b Management

De secretaris is als manager voorzitter van het Algemeen Managementteam.

De algemeen directeur heeft een verantwoordelijkheid voor het geheel van de organisatie (het concern). In het algemeen managementteam moeten de activiteiten van de verschillende diensten op elkaar afgestemd worden. Voor het management van de diensten wordt het linking-pin principe doorgevoerd.

De algemeen directeur heeft een specifieke verantwoordelijkheid voor het management van de dienst. Deze verantwoordelijkheid is vooral een beheersmatige en hiërarchische. De onder de algemeen directeur geplaatste vak-directeuren hebben een rechtstreekse vakinhoudelijke relatie met hun portefeuillehouder. De vak-directeuren hebben daardoor een - in de termen van Botter - operationele relatie met (leden van) het college.

De manager moet doorbraken kunnen forceren, uit de toelichting (bijlage 4) blijkt dat van de manager verwacht wordt, dat hij onder omstandigheden af durft te wijken van bestaande afspraken en/of procedures.

c Structuur

Gestreefd wordt naar een platte organisatie, d.w.z. een organisatie met zo min mogelijk hiërarchische niveaus. De verschillende niveaus worden aan elkaar gekoppeld met behulp van het “linking-pin” principe. De structuur had geen voorziening voor projectmanagement. Alle (intern gerichte) stuurgroepen werden opgeheven.

Het aantal diensten moet worden verminderd. De hoofdstructuur van de gemeente moet logica vertonen. De taakafbakening tussen de diensten moet duidelijk zijn. Door het hanteren van deze uitgangspunten werd de coördinatie eenvoudiger. Daarnaast was de bedoeling dat er minder competentieproblemen zouden ontstaan tussen de diensten.

Uit de schaalvergroting moeten efficiencyvoordelen worden geboekt. De noodzaak bezuinigingen door te voeren werd tevens gebruikt als argument voor de structurele veranderingen.

d Cultuur

Een meer collegiale sturing is wenselijk.

Op ambtelijk niveau moet een vorm van geïntegreerde besturing van de organisatie plaatsvinden.

Het management van de dienst heeft een tweeledige verantwoordelijkheid: één voor de dienst en één voor het gemeentelijk belang.

De drie gebreken in de organisatiecultuur die Ouwerkerk aanwijst hebben alle betrekking op een vorm van departementalisatie, die start bij het college. Dit leidt tot verkokering en een steeds meer in zichzelf kerende organisatie.³³⁴

Om deze cultuur te veranderen worden een aantal maatregelen genomen die de bestaande structuur en de daarbij gegroeide procedures veranderen. Het opheffen van de (intern gerichte) stuurgroepen en het daarvoor in de plaats komende portefeuille-overleg confronteert andere groepen medewerkers met elkaar. Het verminderen van het aantal diensten en het op andere wijze hergroeperen van diensten leidt tot andere samenwerkingsverbanden, waardoor bestaande gedragspatronen moeilijk kunnen worden gehandhaafd.

17.3 De algemene theorie

Literatuur: Ewijk-Hoevenaars e.a. 1995, Hammer and Champy 1996, Juran 1996, Keuning en Eppink 1993, Lipnack and Stamps 1994, Mintzberg 1991, Morgan 1992, Senge e.a. 1994, Morris and Brandon 1993, Stoker 1998, Swanink (red) 1990, Wissema 1994.

Als weergave van de algemene organisatie-theorie is hier gekozen voor het boek van Keuning en Eppink (1993). Nieuw in de theorie lijkt te zijn in de eerste plaats de aandacht voor het werken met business-units of zelfsturende eenheden (Wissema 1994, Ewijk-Hoevenaars e.a. 1995, Stoker 1998). In de tweede plaats de groeiende aandacht voor organisatienetwerken (Lipnack and Stamps 1994). Wat zich voordoet als een hype is re-engineering (Hammer and Champy 1996, Morris and Brandon 1993) die niet zozeer nieuw lijkt als methode, maar nieuw wordt als gevolg van de beschikbare nieuwe technologie. Tegelijkertijd wordt teruggrepen op inmiddels klassieke literatuur (Mintzberg 1991, Juran 1996, Parker Follet 1996).

³³⁴ Licht op Schering en Inslag, 1992: 2

a Management

De algemeen directeur heeft een specifieke verantwoordelijkheid voor het management van de dienst. De manager is als steeds de geen die tot taak heeft de doelen uit te zetten en de organisatie in te richten en te sturen. Keuning en Eppink (1993: 13). Keuning en Eppink grijpen terug op de beginselen van Fayol en hanteren zelf *een soortgelijke indeling* om drie managementfuncties te onderscheiden: de strategische beleidsvorming, het ontwerpen van de organisatiestructuur, het inhoud geven aan, doen uitvoeren en beheersen van de processen in de organisatie. Over deze punten bestaat ook geen verschil van mening bij de verschillende schrijvers. In de theorie gaat een belangrijk deel van de discussie rond management in hoofdzaak over hoe de manager deze taken uitvoert - welke stijl hij hanteert. Deze vraagstukken spelen in de onderzochte praktijk niet of nauwelijks. Bij de selectie van een nieuwe (top)manager poogt men een manager te vinden die past bij de organisatie. Welke werkwijze en stijl hij zal hanteren wordt hoofdzakelijk aan hemzelf overgelaten.

De algemeen directeur heeft een verantwoordelijkheid voor het geheel van de organisatie. Dit beginsel is inherent aan het principe van de "linking-pin". *In deze visie is de manager tegelijkertijd leider van zijn groep én lid van een bovenliggende groep managers van een gelijk hiërarchisch niveau.* (Keuning en Eppink 1993: 409).

De manager moet doorbraken kunnen forceren. Deze opvatting komt men tegen bij Juran (Juran 1964), wiens boek gebaseerd is op de gedachte dat de manager zowel moet beheersen als voor doorbraken moet zorgen. Beheersen is noodzakelijk om te zorgen dat het prestatieniveau blijft voldoen aan de afgesproken standaards. Doorbraken zijn noodzakelijk om het prestatieniveau van de organisatie te verhogen. Het boek van Juran werd in 1996 in het Nederlands opnieuw uitgegeven (Juran 1996).

b Structuur

Keuning en Eppink (1993: 110) zien de lijnorganisatie als basisstructuur van de organisatie. Zij zijn van mening dat de eenheid van leiding moet worden gehandhaafd, zij het dat dat niet noodzakelijk betekent, dat de hiërarchische, de operationele en de functionele taak van de manager beslist bij één persoon moeten liggen. Keuning en Eppink geven een tamelijk formalistische invulling aan het stafbegrip - louter adviesorgaan - en spreken van hulpdiensten ingeval de betrokken functies ook functionele bevoegdheden kunnen uitoefenen. Mintzberg spreekt meer pragmatisch van ondersteunende functies.

Gestreefd wordt naar een platte organisatie, d.w.z. een organisatie met zo min mogelijk hiërarchische niveaus. De platte organisatie vindt

men bijvoorbeeld bij Keuning en Eppink (Keuning en Eppink 1993: 201) en wordt daar direct in verband gebracht met het horizontale en verticale omspanningsvermogen van de leiding een thema, dat in de theorie al heel lang punt van discussie was.

Het aantal diensten moet worden verminderd. De hoofdstructuur van de gemeente moet logica vertonen. De taakafbakening tussen de diensten moet duidelijk zijn. Ook deze principes zijn algemeen en reeds lang bekend (Keuning en Eppink, 1993: 105 e.v.). In de vorige hoofdstukken kwamen deze uitgangspunten eveneens aan de orde.

c Cultuur

Keuning en Eppink hebben organisatiecultuur nu opgenomen als onderdeel van de algemene organisatietheorie. Zij doen daarbij geen poging om vroegere opvattingen over het gedrag van groepen en organisaties in verband te brengen met het begrip organisatiecultuur. Bij de verschillende schrijvers die zich meer nadrukkelijk met organisatiecultuur bezighouden bestaat geen eenheid in de gehanteerde begrippen. Er lijken in hoofdzaak twee benaderingen van de organisatiecultuur: de ene koppelt de organisatiecultuur aan de visie van de manager (Handy 1989, Peters en Waterman 1982), de andere baseert de typering van de organisatiecultuur op de perceptie van de medewerkers van de organisatie (Van Muijen 1996, Swanink 1990). De verkokering die door Ouwerkerk werd gesignaleerd, kan, in het onderscheid dat Hofstede hanteert, worden geïnterpreteerd als indicatie voor een gesloten organisatie.

17.4 Conclusies

De omstandigheden waaronder de reorganisatieverandering kon worden gerealiseerd waren voor Ouwerkerk zeer gunstig. De politieke positie van het college was zwak, het slecht functionerende directeurenoverleg had behoefte aan duidelijke sturing, het beheersinstrumentarium - in vorige perioden voortdurend het zwakke punt - was vrijwel gereed. Daarbij werd de reorganisatie geholpen door de bezuinigingsopdracht en de afnemende loyaliteit in een sterk geïndividualiseerde samenleving.

De organisatieveranderingen die vanaf 1992 werden doorgevoerd zijn uitdrukking van de opvattingen van de nieuwe secretaris, Ouwerkerk. Gezien vanuit de dimensie Management leek het benoemen van een nieuwe manager onder deze omstandigheden voldoende om de nodige veranderingen teweeg te brengen. Vanuit de structuur gezien kan men constateren dat voor de organisatieverandering dezelfde uitgangspunten werden gehanteerd als vroeger: zorg voor grotere eenheden, voeg bijeen horende taken

samen, voer duidelijke overlegstructuren in. Het toepassen van dezelfde uitgangspunten leidde nu echter tot een andere bundeling van activiteiten dan in 1982. Dit hing onder meer samen met de situatie in de omgeving waarin de afgenomen werkloosheid een afzonderlijke dienst Economische Zaken en Werkgelegenheid minder noodzakelijk maakte. Bovendien moesten de veranderingen dit keer leiden tot aanmerkelijke efficiency voordelen. Of de efficiencyvoordelen inderdaad werden gerealiseerd is niet duidelijk geworden.

Ook nu ging het blijkbaar wezenlijk om het veranderen van de organisatiecultuur. Om de beoogde centrale ambtelijke sturing te verkrijgen, moest de positie van de gemeentesecretaris versterkt worden. Dit werd verkregen door de selectie van directeuren die in de nieuwe verhoudingen zouden passen en tegelijkertijd verminderen van het aantal directeuren. Daarnaast moest de cultuur opnieuw inhoud krijgen door het ingrijpend veranderen van de bestaande verhoudingen. Evenals in 1982 werd projectmanagement - als onderdeel van de taakcultuur - ondergeschikt gemaakt aan het versterken van de rollencultuur.

Deel 5 Conclusies en Samenvatting

18 Conclusies

Deze studie geeft aanleiding tot conclusies zowel op het terrein van de organisatietheorie als op het terrein van de toepassing ervan. Daarnaast kunnen conclusies worden getrokken over de omstandigheden waaronder reorganisaties succesvol kunnen worden geacht. De conclusies worden hieronder puntsgewijs opgesomd.

Door de in deze studie toegepaste benadering van organisatieveranderingen, waarbij één organisatie langdurig werd gevolgd komt naar voren dat bij de beoefenaars van de organisatietheorie slechts beperkt aandacht bestaat voor de historische ontwikkeling van het kennisgebied in relatie tot zijn omgeving. De veel gebruikte methode van vergelijkend onderzoek naar organisaties leidt vervolgens tot de neiging de omstandigheden waaronder het onderzoek plaatsvindt als gegeven aan te nemen en dus niet meer te expliciteren. Als gevolg hiervan worden organisatietheorieën naast elkaar geplaatst zonder dat duidelijk is onder welke omstandigheden zij actueel zijn. Men zou daarbij verwachten dat schrijvers - die het met elkaar eens zijn, dat organisaties worden beïnvloed door hun omgeving - ook een relatie leggen tussen de verandering in hun organisatietheorieën en belangrijke veranderingen in de omgeving. Hiervan vindt men weinig terug in de literatuur.

De algemene theorie geeft onvoldoende richtlijnen voor de organisatieverandering in de praktijk; de theorie legt een verband tussen o.m. de techniek van het productieproces, de dynamiek van de omgeving, de cultuur binnen de organisatie en de effectiviteit van de organisatie. In de praktijk van de organisatieverandering gaat het minder om deze variabelen dan om de verandering erin. Doordat de algemene theorie onvoldoende richtlijnen geeft voor de praktijk van de organisatieverandering zijn de veranderaars genoodzaakt eigen "particuliere organisatietheorieën" te ontwikkelen die actueel zijn in de situatie waarvoor zij worden geplaatst. Deze particuliere theorieën maken gebruik van concepten uit de algemene organisatietheorie.

De hypothese dat de particuliere organisatietheorie, als verzameling opvattingen over organisaties, een deelverzameling is van de algemene organi-

satietheorie werd bij dit onderzoek bevestigd. In de analyse van stukken werden geen opvattingen aangetroffen die niet konden worden teruggevonden in de algemene theorie.

De beschreven praktijk laat zien dat voor het slagen of falen van reorganisaties bij een lokale overheid - in casu de gemeente Breda - drie elementen van belang zijn:

- De omstandigheden in de omgeving die noodzaken tot organisatieverandering. Het gaat hierbij vooral om de economische situatie en veranderingen in normen en waarden.
- De feitelijke machtsverhouding tussen het bestuur (het college) en management (de gemeentesecretaris en de hoofden van dienst). In Breda kan in dit opzicht gesproken worden van een golfbeweging, waarbij na het aanvankelijk afbrokkelen van de positie van de secretaris in de loop van de jaren tachtig de behoefte aan een sterkere positie van de secretaris toeneemt.
- De personen die bij de beoogde veranderingen zijn betrokken. Daarbij blijkt dat de bij de verandering toegepaste methode in belangrijke mate bepaald wordt door normen en waarden van het personeel.

Het in deze studie gehanteerde referentiemodel voor organisatieveranderingen maakt het mogelijk de veranderingen die in een organisatie optreden te beschrijven als veranderingen gezien vanuit de drie dimensies management, structuur en cultuur.

De casus Breda laat zien dat de pogingen tot reorganisatie steeds gepaard gingen met sterke verandering in de leiding (bestuur en/of management) van de organisatie. Opleiding en training van managers speelden hierbij nauwelijks een rol. Bij pogingen tot verandering van de organisatiestructuur wordt gebruik gemaakt van een beperkt aantal reeds lang bekende regels. (De belangrijkste vernieuwing ten opzichte van de principes die in de jaren 50 werden gebruikt lijkt de toegenomen aandacht voor "horizontale" relaties en voor projectmanagement).

Een andere betekenis krijgen de veranderingen ten aanzien van het management en de organisatiestructuur indien men ze interpreteert als pogingen de organisatiecultuur beslissend te beïnvloeden. Daartoe zijn - zoals gebleken is - uiteindelijk harde maatregelen in de structuur nodig, waardoor medewerkers in andere rollen worden geplaatst, zodat ze in andere samenwerkingsverbanden met andere medewerkers andere dingen op een andere manier moeten doen.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de in dit boek beschreven reorganisaties te interpreteren. Er is echter weinig aanleiding om aan te nemen dat efficiency-verbetering van de organisatie daarbij als doel voor ogen stond. Bij geen van de beschreven reorganisaties werd gepoogd om vooraf of achteraf de doelmatigheid van de organisatie vast te stellen. Dit wil niet zeggen dat de doelmatigheid waarmee activiteiten en processen in de organisatie verlopen in de loop van dertig jaar niet zou zijn toegenomen. Integendeel zelfs. Men kan alleen concluderen dat die toegenomen doelmatigheid niet het oogmerk was van de pogingen tot reorganisatie en er ook slechts weinig verband mee hield.

Men kan de reorganisaties ook zien als opeenvolgende pogingen organisatieonderdelen en bedrijfsprocessen beter te beheersen. Inderdaad is de beheersing in de loop van de tijd toegenomen. En men kan deze verbetering van de processen ook in verband brengen met de wijzigingen in de organisatiestructuur die immers volgens de theorie de beheersing zou moeten verbeteren. Maar ook hier is de vraag of die samenhang wel zo sterk is. Er is aanleiding om aan te nemen dat de geleidelijke stijging van het opleidingsniveau en de in samenhang daarmee toenemende professionaliteit van de ambtelijke organisatie op dit punt veel belangrijker waren dan de reorganisaties. De introductie van een besturingssysteem als outputsturing (zie hoofdstuk 12.4) bijv. stond ook los van de reorganisaties.

Men kan de reorganisaties ook zien als pogingen de machtsverhoudingen in de organisatie en daarmee de organisatiecultuur te veranderen. In deze interpretatie past de wenselijkheid sleutelfuncties te bemannen met mensen die passen in de nieuwe verhoudingen en bij de nieuwe topmanager. Dat daarbij afscheid moet worden genomen van de mensen die minder goed lijken te passen is vaak pijnlijk, maar moeilijk te vermijden. In deze interpretatie past het ook dat een verandering van de rollencultuur - die nodig is om de nieuwe machtsposities te markeren - vooraf gaat aan verbetering van de taakcultuur (waartoe projectmanagement gerekend kan worden) die nodig is om de complexe werkelijkheid te lijf te gaan. In deze interpretatie is ook de gebruikte organisatie-theorie betrekkelijk irrelevant.

19 Aanbevelingen

Sinds de jaren zestig is veel geschreven over de invloed van de omgeving op vorm en functioneren van organisaties. Daarbij werd de mate van dynamiek in de omgeving als belangrijke variabele gehanteerd. Desondanks was de er mee samenhangende analyse in hoofdzaak statisch. De longitudinale benadering die in deze studie wordt toegepast, vestigt er de aandacht op, dat de dynamiek van de omgeving niet een éénduidig gegeven is. Het blijkt, dat de veranderende omgeving niet alleen aanleiding geeft tot het kiezen van meer of minder flexibele organisatiestructuren, maar tevens de belangrijkste factor is, die iedere keer weer noopt tot ingrijpende organisatieveranderingen. Tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling vergelijkbaar onderzoek te houden bij andere organisaties. Dit maakt het wellicht mogelijk een meer gedynamiseerde organisatie-theorie te ontwikkelen.

In deel 2 werd betoogd dat de belangstelling voor het verband tussen veranderingen in de maatschappij (de omgeving van afzonderlijke organisaties) en veranderingen in de organisatie-theorie tot dusver beperkt is. Tegelijkertijd werd een schema van vier omgevingsvariabelen voorgesteld die kunnen worden beschouwd als de belangrijkste voor de behoefte aan en de noodzaak tot organisatieverandering. Nader onderzoek kan het relatieve belang van deze variabelen aan het licht brengen en het zicht op actualiteit en toepasbaarheid van de organisatie-theorie verbeteren.

Deze studie geeft een longitudinale benadering van reorganisaties, maar beperkt zich daarbij tot slechts één casus. De conclusies kunnen dan ook niet worden gezien als algemeen geldig. Verder onderzoek zou zich kunnen richten op de mogelijkheid de hier getrokken conclusies te generaliseren. Te denken valt hierbij aan:

- De toepasbaarheid van het hier gebruikte onderzoeks-schema dat berust op het onderscheid tussen particuliere en algemene organisatie-theorie.
- In aansluiting hierop de invloed van de omgeving op de toepassing van de organisatie-theorie.
- De conclusie dat reorganisaties in de eerste plaats worden ondernomen om een door een nieuw management aangehangen organisatie-cultuur in te voeren.

20 Samenvatting

Dit boek gaat op twee manieren over organisatieverandering. Een manier is de historische beschrijving van een aantal pogingen om organisatieverandering door te voeren in een specifieke organisatie. Die organisatie is de ambtelijke organisatie van de gemeente Breda, een gemeente in het zuiden van Nederland met een geschiedenis die terug gaat tot in de dertiende eeuw. Dit boek bestrijkt de periode van ca 30 jaar tussen 1965 en 1996. In deze periode had Breda tussen 120.000 en 130.000 inwoners en de ambtelijke organisatie varieerde van 1200 tot 1800 medewerkers. Bij de geschiedenis die hier wordt beschreven gaat het niet alleen om de organisatieveranderingen als zodanig, maar evenzeer om de omstandigheden waaronder die veranderingen plaats vonden. Een belangrijk doel van dit deel van het boek is een basis te creëren voor een antwoord op de vraag welke factoren bepalend waren voor het beweerde succes van organisatieveranderingen in 1992, waar soortgelijke pogingen in het verleden zouden hebben gefaald.

De andere manier in dit boek om met organisatieverandering om te gaan vond zijn aanleiding in de vraag welke organisatietheorie of -theorieën werden gebruikt bij de organisatieveranderingen die in het historische deel werden beschreven. Om op deze vraag een antwoord te vinden was het noodzakelijk dieper in te gaan op het karakter van de organisatietheorie - die hier wordt gezien als een "body of knowledge" - en in de relevantie van de organisatietheorie voor het gebruik in de praktijk - die klein wordt geacht. In deel 2 wordt een theoretisch model ontwikkeld voor het verder onderzoek. Dit model steunt op drie belangrijke veronderstellingen:

- d. Richtlijnen en instructies die worden ontleend aan de "algemene" organisatietheorie zijn onvoldoende voor de praktijk van de organisatieverandering. Dit noopt veranderaars (zij die het initiatief nemen tot de beoogde verandering) om hun eigen, "particuliere" organisatietheorie te ontwikkelen. Een belangrijk onderdeel van dit boek is de reconstructie van die particuliere organisatietheorie.
- e. De particuliere organisatietheorieën van veranderaars komen op een of andere manier naar voren in de documenten die worden gebruikt om de beoogde veranderingen te realiseren. In de bijlagen bij deze studie zijn de tekstgedeelten verzameld die werden vertaald in de kernconcepten van de veranderaars. Deze kernconcepten vormen het raamwerk van de particuliere organisatietheorieën.
- f. Organizatieverandering vindt plaats op één of meer van drie dimensies van de organisatie: management, structuur en cultuur. Deze dimensies worden sterk beïnvloed door omgevingsfactoren. De belangrijkste om-

gevingsfactoren die worden onderscheiden zijn: de beschikbare technische mogelijkheden, de economische situatie, maatschappelijke normen en waarden en de politiek-bestuurlijke situatie.

Het laatste hoofdstuk van deel 2 (hoofdstuk 6) gaat in op het specifieke karakter van het Nederlandse lokaal bestuur. Opvallend is - in de afgelopen dertig jaar - de ontwikkeling van de positie van gemeentesecretaris in de richting van die van een conerndirecteur.

De historische beschrijving in deel 3 is onderverdeeld in vijf hoofdstukken. Het eerste van deze hoofdstukken geeft een globale schets van de ontwikkelingen in Nederland sinds 1945, die bedoeld is als algemene achtergrond voor de ontwikkelingen in Breda. Ieder van de vier andere hoofdstukken geeft het verslag van één van de pogingen de ambtelijke organisatie te veranderen. In deze hoofdstukken wordt eveneens aandacht besteed aan een aantal lokale vraagstukken die de politieke agenda in die periode beheersten.

In deel 4 wordt het model dat in deel 2 werd ontwikkeld toegepast op documenten die werden gebruikt bij de organisatieveranderingen die in deel 3 werden beschreven. Hier worden de particuliere theorieën van ieder van de periodes gereconstrueerd en vergeleken met de algemene theorie in de zelfde periode. Een belangrijk aspect van deze analyse is dat niet alleen de particuliere theorie als de algemene theorie van de beschouwde periode worden beschreven in termen van de drie dimensies (management, structuur en cultuur) van het in deel 2 voorgestelde driedimensionele referentiemodel, maar ook de beoogde en gerealiseerde organisatieverandering. Ieder hoofdstuk van deel 4 wordt afgesloten met de conclusies die ten aanzien van de beschreven periode kunnen worden getrokken.

Algemene conclusies en enkele aanbevelingen voor verder onderzoek zijn opgenomen in deel 5. De belangrijkste conclusies kunnen als volgt in enkele beweringen worden weergegeven:

- Schrijvers over organisaties zijn het in hoofdzaak met elkaar eens dat omgevingsfactoren invloed hebben op de structuur en het functioneren van organisaties. Velen van hen zijn het er eveneens over eens dat organisatie-theorieën worden beïnvloed door economische en sociale krachten van hun tijd. Opmerkelijk genoeg wordt echter vrijwel nooit gepoogd de economische en sociale situatie waaronder een gepresenteerde theorie tot stand komt te specificeren.
- Een verklaring voor dit gebrek aan aandacht voor de momentane omgevingscondities zou kunnen worden gevonden in de nadruk die wordt

gelegd op vergelijkend onderzoek van organisaties. Bij dat onderzoek hebben de omgevingsfactoren weinig invloed op de onderzoeksresultaten en behoeven dus niet expliciet gemaakt te worden.

- Organisatieverandering kan worden gezien als een poging verandering tot stand te brengen op één of meer van drie dimensies van de organisatie: management, structuur en cultuur. In de onderzochte casus blijkt dat een tamelijk eenvoudig stel regels werd gehanteerd voor de veranderingen in het management - vervang (een deel van) de zittende managers - en in de structuur - verduidelijk lijn-stafrelaties, voeg overeenkomstige taken bij elkaar en verminder de span of control van de managers, waarbij de criteria op grond waarvan dit gebeurt discutabel zijn.
- Blijkbaar was het belangrijkste motief om grootschalige veranderingen te introduceren toch de behoefte om cultuurveranderingen te bewerkstelligen. In het beschouwde geval bestond in de organisatie bij de start een machtscultuur. De eerste veranderingspoging trachtte een rollencultuur te introduceren, maar slaagde hierin slechts zeer ten dele, doordat de bestaande machtsstructuur nog te sterk was. In de tweede periode die samenging met de democratiseringsgolf aan het begin van de jaren zeventig werd de machtsstructuur ondergraven. Maar de geringe aandacht voor het versterken van de rollen in de organisatie - met uitzondering van die welke betrekking hadden op projectmanagement - veroorzaakte een belangrijke verschuiving in de richting van een taakcultuur, waarin niemand enige bijzondere autoriteit leek te bezitten. Bij de derde poging voerde het legitieme gezag - het college van burgemeester en wethouders - een sterke rollencultuur in. Als een gevolg hiervan werden de bestaande structurele elementen van projectmanagement praktisch geëlimineerd. De positie van de gemeentesecretaris was zwak. In de vierde periode verschoof de macht van het politieke naar het ambtelijke niveau. Deze verschuiving was mede mogelijk door de zwakke positie van het college en de functionele versterking van de positie van de gemeentesecretaris.

Summary

This book deals with organizational change in two different ways. One way is the historical description of several attempts to implement organizational change in one particular organization. That organization is the local civil service of Breda, a city in the southern part of the Netherlands with a history that goes back to the thirteenth century. This book covers the period of about thirty years from 1965 until 1996. In this period Breda had between 120.000 and 130.000 inhabitants and the civil service varied between 1200 and 1800 employees. The historical description focuses not only on the changes as such but also on the situation that existed when the attempts to change were undertaken (the environmental conditions). One goal in this part of the study is to create a basis for an answer to the question: What factors or conditions were decisive for the claimed success of the changes that took place in 1992, where similar attempts at earlier dates seemed to have failed?

The other way to treat organizational change in this study is induced by the question: Which organization theory or theories were used in the reorganizations described in the historical part? In order to obtain an answer to this question it was necessary to go into the character of organizations theory - which is thought to be a body of knowledge - and into the relevancy of organizations theory for practical use - which is thought to be small. A theoretical model for research is proposed in part 2. This model is based upon three major assumptions.

- guidelines and directions derived from organizations theory are insufficient to support organizational change in practice. This causes "changers" (those who initiate the desired change) to develop their own, "private" organization theory. An important part of this study is concerned with the reconstruction of those private theories.
- the private theories of changers are expressed one way or another in the documents used to realise the desired organizational change. In the addendum to this study quotes from the documents used are translated into "central concepts" of the changers. These central concepts are considered to be the framework of the private organization theories.
- organizational change is realised on one or more of three organizational dimensions: management, structure and culture. These dimensions are influenced strongly by environmental factors. Technologic possibilities available, the actual economic situation, prevailing social values and political and governmental conditions are considered to be the most important environmental conditions. .

The last section of part 2 (chapter 6) gives a short analysis of the specific character of Dutch local government and public service. In the local civil service the position of the town clerk in most cities has evolved to that of city manager in the period considered.

The historical account in part 3 is subdivided into 5 chapters, the first being a short and global sketch of the history of the Netherlands since World War II in order to give a general background for the developments in Breda. Each of the other four chapters give a description of one of the successive attempts to reorganize the civil service of Breda. In these chapters attention is also given to several problems of local policy that filled, for the most part, the political agenda.

In part 4, the model developed in part 2 is applied on documents used to realise the desired changes described in part 3. The private theories for each period are reconstructed and compared to the general organization theory existing at the time. An important aspect of this analysis is that private and general organization theory and the desired and realised organization are described in terms of the three dimensions (management, structure and culture) of the proposed referential model in part 2. Each chapter of part 4 closes with a summary of conclusions with respect to that period.

General conclusions derived from the whole study and a few suggestions for further research are gathered in part 5. The most important conclusions can be presented in the following statements.

- Writers on organizations agree to a large extent on the fact that environmental conditions have a bearing on the structure and functioning of organizations. Many of them even agree on the fact that organizations theories are influenced by the economic and social forces of their time. Nevertheless proposed organization theories hardly ever try to specify the situation in which they are developed.
- An explanation for this lack of attention may be found in the emphasis on comparative analysis of organizational research. In comparing organizations in a specific historical period, technological economic, social and political conditions can be viewed as the same for all organizations at the time. In that case those environmental conditions have no bearing on the results of the research and need not be made explicit.
- Organizational change can be considered as change on the three dimensions: management, structure and culture. In the case observed in this study the same set of rather simple rules was used for creating change in each of the four successive periods on the dimensions management: (replace sitting managers) and structure (enhance line-staff relations, put together what belongs together; though criteria to do this differ from period to period; and decrease span of control).

- The most important motive to introduce large scale changes in the case observed, therefore, seems to be the need to change organizational culture. In the case considered, the organization started with a power oriented culture. The first attempt on change tried to implement a role oriented culture but failed for the most part as a result of the existing power structure.

The second attempt was accompanied by the wave of democratization of the late sixties and early seventies which undermined the power structure in the organization. The rather low pressure on reinforcing role relations, except for those belonging to project management, caused a major shift towards a task culture in which hardly anybody seemed to have authority. In this situation project management played a major role.

In the third attempt, under pressure of the economic recession, legitimate authority, the political power of mayor and aldermen, reinforced a strong role culture. As a result of this change the existing structural elements of project management were practically eliminated. The position of the chief executive level (the town clerk) was weak.

In the fourth attempt power shifted from the political to the chief executive level. This shift was enabled by the weak political position of mayor and aldermen and the authority bestowed on the town clerk.

Geraadpleegde literatuur:

- Allen, Louis A., *Het beroep van manager*, Marka boeken 57, Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1966.
- Ankersmit, dr. F.R., *Denken over geschiedenis*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1993.
- Bac, prof. drs. A.D., C.F.J. Knoop en J.H. van Zanten, *Gemeentelijk financieel beheer, een moderne kijk op de gemeentefinanciën*, Stenfert Kroese, Leiden, 2e druk 1991.
- Bennis, Warren G., *Aard, herkomst en vooruitzichten van organisatie-ontwikkeling*, Samsom, Alphen aan den Rijn - Brussel, 1974.
- Bertels, Kees, De genese van organisatiedenken, in Jacques van Doorn, Pauline Meurs, Ton Mijs (red), *Het organisatorisch labrynt*, Het Spectrum, Utrecht, 1993.
- Blake, Robert R., en Jane S. Mouton, *Leiderschapspatronen*, Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 4e druk 1974.
- Blake, Robert. R., en Jane S. Mouton, *De dynamiek van organisaties*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1972.
- Bloemen, E. S. A., *Scientific Management in Nederland*, NEHA-series III, Amsterdam 1988 (proefschrift).
- Blom, J.G., *Verandert welzijn het welzijn wel?*, Een studie over een reorganisatie van het Bredase bestuurlijk- en ambtelijk handelen in het algemeen en van de welzijnssector in het bijzonder, Breda november 1981.
- Botter, prof. ir. C.H., *Industrie en organisatie*, Kluwer/NIVE, 7e druk, 1975, Philips Technische Bibliotheek.
- Botter, prof. ir. C.H., *Industrie en organisatie*, Kluwer/NIVE, 14e druk, 1985, Philips Technische Bibliotheek.
- Bouma, prof. dr. J.L., *Leerboek der Bedrijfseconomie , deel IA*, Delwel, Wassenaar, 1968.
- Bouwhof, A. A. D., en J. C. Lagerwerff, *Elementair leerboek van de Bedrijfshuishoudkunde*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 17e dr. 1969.
- Brekelmans, dr F.A., *Van Stadhuis naar Herenhuis*, Breda, 1977.
- Brown, Wilfred, *Exploration in management*, Pelican Books, 1969.
- Brown, Wilfred, *Organization*, Heinemann Educational Books, London, 1971.
- Carr, E. H., *What is history?*, Penguin Books London, 2e uitgaaf, 1990.
- CBS, 1899 - 1989, *Negentig jaren statistiek in tijdreeksen*, SDU Uitgeverij, Den Haag 1989.

- Crozier, Michel, *Le Phénomène Bureaucratique*, Editions du Seuil, Paris, 1963.
- Dam, dr. J.P.A. van den, *Nadenkend over de gemeentesecretaris*, in Tijdschrift voor Overheidsadministratie nr 1134, jrg. 26, 1970.
- Dam, dr. J.P.A. van den, *Heroverwegen in een Nederlandse gemeente (De H.U.G. in Breda, februari 1981 - september 1982)*, Nota voor het college, Breda, oktober 1982.
- Dam, dr. J.P.A. van den en drs. J. Polling, *De structuur van de gemeentelijke (ambtelijke) organisatie.*, in Handboek voor gemeenteraadsleden, Alphen aan de Rijn 1978.
- Deal, Terrence E. and Allan A. Kennedy, *Corporate Cultures*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, 1982.
- Dijk, prof. dr. J. J. J. van, *Organisatie in verandering*, Universitaire Pers Rotterdam, 2e druk 1974.
- Doomen, drs. W.J., P. Groenen, P.L. Spronck en A.J. Weel, Cultuurbeïnvloeding als managementactiviteit, in: drs. J.J. Swanink (red.), *Werken met de organisatiecultuur*, Scriptum Management, Schiedam, 1990.
- Doorn, J. A. A. van, *Sociologie van de organisatie. Beschouwingen over organiseren in het bijzonder gebaseerd op een onderzoek van het militaire systeem*, Stenfert Kroese, 1956 (proefschrift).
- Drucker, Peter F., *Management in de praktijk*, J.H. Debussy, Amsterdam, 3e druk 1962.
- Drucker, Peter F., Introduction Mary Parker Follet: Prophet of Management, in: Pauline Graham (ed), *Mary Parker Follet - Prophet of Management*, Harvard Business School Press, Boston, 1996.
- Duijghuizen, M.J.M. *Geschiedenis van Breda, deel III, Hoofdpijnen en accenten 1795 - 1960*, Breda, Gianotten 1990.
- Ester, Peter, Loek Halman en Ruud de Moor (ed.), *The individualizing Society*, Tilburg University Press, Tilburg 1994.
- Etzioni, Amitai, *De moderne organisatie*, Prisma Compendia 31, Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1966.
- Ewijk-Hoevenaars, dr. A. M. van, drs. J. C. M. Van Jaarsveld en prof. dr. J. F. Den Hertog, *Naar Eenvoud in Organisatie*, Kluwer Bedrijfsinformatie, Deventer 1995.
- Fourastié, Jean, *Moderne techniek en economische ontwikkeling*, Aula 198, Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1965.
- Frissen, prof. dr. P. H. A., *De Virtuele Staat*, Academic Service, Schoonhoven 1996.
- Godfroij, A, *Netwerken van organisaties*, VUGA, Den Haag 1981.
- Gosselink, F.J., *Ontwikkelingen in de Organiseatiekunde, organiseatiekunde en maatschappelijke kontekst*, Rotterdam 1988 (proefschrift).

- Groosman, drs. L. E. (red), *Managementaspecten van de Automatisering*, Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1965.
- Hammer, Michael and James Champy, *Reengineering the corporation*, Nicholas Brealey Publishing Limited, Londen, 1996.
- Handy, C., *Managers en Goden*, Uitgeverij Contact, Amsterdam/Antwerpen, 1992.
- Hermanussen, R., Nieuw industrieel elan als sociale vernieuwing, in: PON (Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant), *De oplossing van Brabant. essays en interviews*, Tilburg 1987.
- Hijmans, ir E., met medewerking van ir. P.M. van Buijtenen en M. Rijpsstra-Verbeek, *Zestig jaar organiseren, het leven van ir Ernst Hijmans*, Nijgh en Van Ditmar, Rotterdam 1973.
- Hofstede, Geert, *Cultures and Organizations*, Harper Collins Publishers, London, 1994.
- Hopstaken, drs. Joss, *Veertig jaar Hoger Beroepsonderwijs in West-Brabant*, Gianotten, Tilburg 1990.
- Hufen, drs P.G.M. en drs. A.Th. Leijten, Organisatiediagnose doorgelicht; een verkennend onderzoek, In: prof. dr. J. Chr. van Dalen en drs. P.G.M. Hufen, *Organisatiediagnose Theorie en praktijk*, Spruijt, Van Mantgem & De Does bv, Leiden, 1989.
- Huijsmans, F.J.M., *Rapport over de planning (voor-calculatie) voor het jaar 1967*, Breda, mei 1966.
- Huijsmans, F.J.M., *Verkenning in Planning voor de gemeentelijke overheid*, deel 1, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1969.
- Huijsmans, F.J.M., *Verkenning in Planning voor de gemeentelijke overheid*, deel 2, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1970.
- Hulshof, prof. drs. A.H., *Het modeverschijnsel in de organisatiekunde en in organisaties*, afscheidscollege aan de Technische Hogeschool Twente op 15 juni 1984.
- Jacques, Elliott, *The changing culture of a factory*, Tavistock Publications, 1951.
- Jansen, L.Ch.O, De analyse van volkstellingsgegevens over groei en ontwikkeling van het aantal managers en specialisten, 1930 - 1960, in Marx, drs.E.C.H. en drs. A.W.M. Teulings, *Samenspel van managers en specialisten*, Het Spectrum, 1969.
- Juran, J. M., *Managerial Breakthrough*, McGraw-Hill Book Company, New York 1964.
- Juran, J.M., *Doorbraak in Management*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1996.

- Kampfraath, prof. drs. A.A., *Organiseren het conditioneren van de samenwerking*, Applicatiecursus Ontwikkelingen in de inzichten over Organiseren, Wageningen, 1973.
- Kampfraath, prof. drs. A.A. en ir W.J. Marcelis, *Besturen en organiseren*, Bestuurlijke opgaven als instrument voor organisatie-analyse, Kluwer, Deventer, 1981.
- Kast, Fremont E. and James E. Rosenzweig, *Organization and Management*, Mc Graw-Hill, Tokyo, 1974.
- Kelly, Joe, *Organizational behaviour*, Richard D. Irwin, Inc, Homewood Illinois, 1974.
- Kempen, dr. A.F.J. van, Een provincie in beweging; modernisering van bestuur en politiek, In: prof. dr. H.F.J.M. van de Eerenbeemt (red) *Geschiedenis van Noord-Brabant, deel 3*, Boom, Amsterdam/Meppel, 1997.
- Keuning, dr. D. en dr. D.J. Eppink, *Management en Organisatie, Theorie en Toepassing*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 3e druk, 1985.
- Keuning, dr. D. en dr. D.J. Eppink, *Management en Organisatie, Theorie en Toepassing*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 5e druk 1993.
- Koolma, A., en drs. C. J. M. Van de Schoot, *ProjectManagement*, Samsom NIVE, Alphen aan den Rijn - Brussel, 1974.
- Lammers, Dr. C.J., *Organiseren van bovenaf en van onderop*, Het Spectrum, Utrecht 1993.
- Lawrence, Paul R., en Jay W. Lorsch, *Organization and Environment*, Harvard University, Boston, 1967 (6e druk 1976).
- Lawrence, Paul R., en Jay W. Lorsch, *Het verbeteren van organisaties*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1972.
- Lemstra, W., *Gemeentesecretaris in de grote gemeente: quo vadis?*, in Tijdschrift voor Overheidsadministratie nr 1147, jrg. 26, 1970.
- Lievegoed, prof. dr. B. C. J., *Organisaties in ontwikkeling, zicht op de toekomst*, Lemniscaat, Rotterdam, 4e dr., 1975.
- Lipnack, Jessica and Jeffrey Stamps, *The age of the network*, John Wiley and Sons Inc, New York, 1994.
- Malotaux, prof. Ir. P.Ch-A., Ir. A. H. Schaafsma en drs. A. F. van der Touw, *Besturend vermogen*, Stichting Maatschappij en Onderneming, Den Haag, 1998.
- Man, dr. H de, Managers wetenschappelijk opleiden: de geschiedenis van een moderne idee, In: prof.dr. A. Wattel, *Management development stand van zaken en perspectief*, Kluwer, Deventer 1993.
- March, James G. en Herbert A. Simon, *Organisaties*, J.H. de Bussy, Amsterdam, 1969.

- Marx, drs. E. C. H., en drs. A. W. M. Teulings (red.), *Samenspel van Managers en Specialisten*, Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1969.
- Mastenbroek, dr. W. F. G., *Conflicthantering en organisatieontwikkeling*, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1982.
- Meij, prof. dr. J.L. en drs. P.M.M.H. Snel, *Theoretische Bedrijfseconomie II*, Den Haag, 5e dr. 1958.
- Meeuwis, A., *Informatietechniek I*, N. V. Uitgeversmaatschappij v/h/ G. Delwel, 1969.
- Migani, Philippe, *Les Systèmes de Management*, Les Editions d'Organisation Université, Paris 1993.
- Mintzberg, H., *The Structuring of Organizations*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1979
- Mintzberg, H., *Organisatiestructuren*, Academic Service, Schoonhoven, 1992.
- Morgan, G., *Beelden van Organisatie*, Scriptum, Management, Schiedam 1992.
- Morris, Daniel C. and Joel S. Brandon, *Re-engineering your Business*, McGraw-Hill, Inc, New York, 1994.
- Mouwen, P.W. en A. A. B. T. Theunis, *Besturing van gemeentelijke informatievoorziening: een kwalitatieve studie!*, Tilburg University Press, Tilburg 1993.
- Muijen, dr. J. J. L. van, prof. dr. P. L. Koopman, prof dr. K. B. J. J. J. M. de Witte, *Focus op organisatiecultuur*, Academic Service, Schoonhoven, 1996.
- Nissen, prof. dr. P. J. A., Vergruizing van de katholieke zuil. In: prof. dr. H. F. J. M. van de Eerenbeemt (red) *Geschiedenis van Noord-Brabant, deel 3*, Boom, Amsterdam/Meppel, 1997.
- Oldendorff, prof. dr. A., *Organisatie van samenwerking in het bedrijf*, Bijleveld, Utrecht, 1972.
- Ouwerkerk, B., *Het Laatste Model*, Gemeente Breda, Breda, 1993.
- Perrow, Charles, *Complex Organizations*, Mc Graw-Hill, New York, third edition, 1993.
- Perrow, Charles, The Short and Glorious History of Organizational Theory, in *Organizational Dynamics*, AMACOM, 1973.
- Peters and Waterman, *In search of Excellence*, Warner Books Edition, New York 1984.
- Pfiffner, John M. en Frank P. Sherwood, *Moderne Organisatieleer*, Het Spectrum (Marka 55), Utrecht/Antwerpen, 1966.
- Pröpper, I.M.A.M., *Inleiding in de organisatietheorie*, VUGA, Den Haag, 1993.

- Pugh, D.S., D.J. Hickson and C.R. Hinings, *Writers on Organizations*, Penguin Books, Middlesex, 1982 (Second edition).
- Raay, drs. W.J.M. van en Dr. M. Wolters, *Ambtelijke reorganisatie*, Sam-som, Alphen aan de Rijn, 1987.
- Reijnders, Jan, *Politiek is zielig*, interview met prof. dr. P. H. A. Frissen in BN/De Stem, 26 juni 1999.
- Righart, Hans, *De eindeloze jaren zestig, geschiedenis van een generatieconflict*, De Arbeiderspers, Amsterdam, 1995.
- Schieman, drs. C. J., *Beheersing van bedrijfsprocessen*, Stenfert Kroese, Leiden, 2e druk 1972.
- Schieman, drs. C. J., *Beheersing van bedrijfsprocessen*, Stenfert Kroese, Leiden, 4e druk, 1980.
- Schoenmakers, N., *Gemeentelijke reorganisaties, meer dan een trend*, doctoraalscriptie Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen 1988.
- SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Rijswijk, 1996
- Schroeff, prof. dr. H. J. van der, *Leiding en organisatie van het bedrijf*, Kosmos, Amsterdam, 1e druk 1961.
- Schroeff, prof. dr. H. J. van der, *Leiding en organisatie van het bedrijf*, Kosmos, Amsterdam, 4e druk 1968.
- Senge, Peter M., A. Kleiner, C. Roberts, R. B. Ross, B. J. Smith, *The Fifth Discipline Fieldbook*, Bantam Doubleday Dell publishing Group, New York, 1994.
- Soeters, dr. J., *Organisatiecultuur: inhoud, betekenis en veranderbaarheid*, in: drs. J. J. Swanink (red.), *Werken met de Organisatiecultuur, de harde gevolgen van de zachte factor*, Scriptum, Schiedam, 1990.
- Spiegel, William R. and Clark E. Myers, *The Writings of the Gilbreths*, Richard D. Irwin, Inc, Homewood, Illinois, 1953.
- Stoker, J. I. , *Leiding geven aan zelfstandige taakgroepen*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Swanink, drs. J. J. (red.), *Werken met de Organisatiecultuur, de harde gevolgen van de zachte factor*, Scriptum, Schiedam, 1990.
- Teulings, drs. A. W. M., *Ontwikkelings- en beheersingsteams*, in: drs. E. C. H. Marx en drs. A. W. M. Teulings, *Samenspel van managers en specialisten*, Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1969.
- Thierry, dr. H., *Organisatie en leiding*, Stenfert Kroese, Leiden, 5e druk 1971.
- Trevors Jerome, W. *Leiding is Toezicht*, Het Spectrum 1966.
- Tuchman, Barbara, *Geschiedenis schrijven*, De Haan, Houten, 1991.
- Veld, prof. dr. R. J. in 't, H. H. F. M. Daemen, C. J. Dekker, *De gemeenteraad als drager van democratie*, Rapport betreffende de rol van de ge-

- meenteraad in het Eindhovense systeem van beleidsvormend bestuur, Rotterdam, 1994.
- Veldheer, V., *Kantelend bestuur*, VUGA, 's Gravenhage 1994. tevens proefschrift.
- Verburg, dr. P., *Organiseren en organisatieonderzoek*, Stenfert Kroese, Leiden, 2e druk 1966.
- VNG, *Een goede raad*, Rapport van de Commissie Positie raadsleden "Commissie Merckx", Den Haag, 1974.
- VNG, *Toekomstige positie van de gemeenten*, Discussienota van de Vereniging van Nederlandse gemeenten, Den Haag, 1994.
- Visser, B., *De taakverdeling binnen het college van burgemeester en wethouders bij de middelgrote en de grote gemeenten*, in Tijdschrift voor Overheidsadministratie nr 1141, jrg. 26, 1970.
- Visser, B., *Van collegiaal naar individueel gemeentebestuur*, in Tijdschrift voor Overheidsadministratie nr 1142, jrg. 26, 1970.
- Visser, B., *De organisatie van de gemeentesecretarie bij de middelgrote en grote gemeenten*, in Tijdschrift voor Overheidsadministratie nr 1143, jrg 26, 1970.
- Visser, B., *De positie van de gemeentesecretaris bij de grote gemeenten opnieuw bezien*, in Tijdschrift voor Overheidsadministratie nr 1144, jrg 26, 1970.
- VNG, *Nieuwe comptabiliteitsvoorschriften*, 's Gravenhage, 1983.
- Vroom, C.W., *Bureaucratie, het veelzijdig instrument van de macht*, Samson, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1980 (proefschrift).
- Vuijsje, H., *Correct, Weldenkend Nederland sinds de jaren zestig*, Uitgeverij Contact, Amsterdam 1997.
- Waarden, dr. B. F. van, *Organisatie en omgeving? Het isolement van de organisatiesociologie*. In: prof. dr. J.A.A. van Doorn, dr. P.L. Meurs en dr. A.A. Mijs, *Het organisatorisch labirint*, Het Spectrum, Utrecht 1993.
- Wesseling, H.L., *Onder historici*, Bert Bakker, Amsterdam, 1995.
- Wijma, mr. N., *De organisatie van de gemeentesecretarie*, in Tijdschrift voor Overheidsadministratie nr 1151, jrg. 26, 1970.
- Wilde, R. de, *Verklaren in de sociale wetenschappen*, in: Michiel Korthals (red.), *Wetenschapsleer*, Boom, Meppel/Amsterdam, 1989.
- Wissema, prof. dr. ir. J.G., *Unit management II*, Van Gorcum, Assen, 1994.
- Woltjer, J.J. *Recent Verleden*, Amsterdam, Balans 1992.
- Woodward, J., *Industrial Organization, theory and Practice*, Oxford University Press, London, 1965.

- Woodward, J., *Industrial organization, behaviour and control*, Oxford University Press, Oxford 1970.
- Ydo, M.G., *Taylor, over het karakter van chefs en ondergeschikten*, Alphen aan de Rijn, 1955.
- Zahn, Ernest, *Regenten, rebellen en reformatoren, een visie op Nederland en de Nederlanders*, Contact, Amsterdam, 1991.
- Zanden, J.L. van, *Een klein land in de 20e eeuw*, Het Spectrum B.V., Utrecht, 1997.
- Zanden, J.L. van, en R.T. Griffiths, *Economische geschiedenis van Nederland in de 20e eeuw*, Het Spectrum B.V., Utrecht, 1989.
- Zanders, dr. H. L. G. Changing Work Values. In: Peter Ester, Loek Halman en Ruud de Moor, *The Individualizing Society*, Tilburg University Press, Tilburg, 1994
- Zeegers, Wil, *Andere tijden, andere mensen*, Bert Bakker, Amsterdam, 1988.
- Zimmerman, dr. L.J., *Arme en rijke landen*, Albani, Den Haag, 2e druk 1964.
- Zwart, dr. C.J., *Gericht veranderen van organisaties*, Lemniscaat, Rotterdam, 2e druk 1973 .

Bronnen:

Het secretariearchief van de gemeente Breda over de periode 1945 tot 1979 is ondergebracht bij het Gemeentearchief in drie blokken: 1945 - 1959, 1960 - 1969 en 1970 - 1979. In de voetnoten wordt naar deze blokken verwezen als volgt:

GAB 45 - 59, secretarie archief 1945 - 1959.

GAB 60 - 69, secretarie archief 1960 - 1969.

GAB 70 - 79, secretarie archief 1970 - 1979.

Het secretarie archief voor de periode vanaf 1980 is ondergebracht bij de Bestuursdienst van de gemeente Breda. Dit archief wordt in de voetnoten aangeduid met DIV.... voor de periode 1980 - 1989. Voor de periode vanaf 1990 worden de geraadpleegde stukken aangeduid met BES.... E. c. a. overeenkomstig de bij de Bestuursdienst gehanteerde nummering.

Geraadpleegd werden:

GAB 45 - 59 151.

GAB 60 - 69 842, 843, 852, 856, 861, 862, 891, 909, 911, 913, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 935, 951, 952, 954, 990.

GAB 70 - 79 353, 412, 504, 505, 506, 508, 509, 510, 534, 535, 536, 537.

GAB Collectie Van den Dam, 1951 - 1985.

DIV 80 - 89 Bakkenist, Spits en Co, Richtbeeld en randvoorwaarden voor de omvorming van de secretarie van de gemeente Breda naar een concernfunctie, 3 februari 1987.

DIV 80 - 89 Beleidskaders en richtlijnen, plan voor organisatie van de secretarie, rapport van projectgroep secretarie, oktober 1983.

DIV 80 - 89 587-2, de HUG-operatie.

DIV 80 - 89 639-1, IMEconsult, Plan voor organisatie en invoering van de Milieudienst, rapport van de projectgroep Milieudienst, maart 1983.

DIV 80 - 89 640-2, Dienst Wonen.

DIV 80 - 89 641-2, Dienst Wonen, projectgroep wonen 1983-1984.

DIV 80 - 89 643-1, Openbare Werken, administratieve en technische organisatie, 1980 -1982.

Gemeente Breda naar een nieuwe organisatie, het "Stappenboek", losbladige uitgave rond het reorganisatieproces, Breda vanaf 1983.

Nota's van Aanbieding bij de begroting van diverse jaren.

Kadernota's vanaf 1986.

Programakkoord voor de perioden 1978 - 1982, 1982 - 1986, 1986 - 1990, 1990 - 1994, 1994 - 1998.

Keesings Historisch Archief - diverse jaargangen.

De Stem, dagblad voor Zuid-West Nederland.

Interviews met:

Mr. Th. H. Alkemade, chef afdeling volkshuisvesting van 1959 - 1980.

Dr.ir. H. S. B. M. van Asperen, gemeentesecretaris van 1985 - 1988.

W. C. A. M. van Boxtel, wethouder van 1959 - 1969.

H. Broeders, wethouder van 1966 - 1980.

J. H. Buising, chef Voorlichting van 1968 - 1984.

Dr. J. P. A. van den Dam, gemeentesecretaris van 1965 - 1985.

J. P. A. van Dun, wethouder van 1970 - 1985.

Ir. G. M. Elich, directeur Openbare Werken van 1961 - 1986.

Drs. J. de Geus, coördinator beleidsadvisering 1974 - 1978.

P. H. Kooijman, chef afdeling personeel van 1948 - 1978.

Drs. J. C. C. van de Lest, directeur Sociografische Dienst van 1966 - 1988.

Drs. J. H. H. Mans, wethouder van 1970 - 1974.

Ir. W. J. L. J. Merkx, burgemeester van 1967 - 1984.

R. J. P. Meulenbroek, concerndirecteur Middelen, vanaf 1 januari 1996.

Drs. E. H. T. M. Nijpels, burgemeester van 1990 - 1995.

Ir. A. G. M. Olsthoorn, directeur Openbare Werken van 1986 - 1994.

B. Ouwerkerk, gemeentesecretaris vanaf 1992.

Drs. H. F. M. van Raak, wethouder vanaf 1986.

F. L. M. Römken, wethouder van 1982 - 1992.

R. G. P. Sandberg, wethouder van 1974 - 1992.

G. J. Schouten, plv. directeur concerndirectie Financiën vanaf 1994.

C. J. van Staveren, chef Centrale Planning, Voortgangscontrole en Informatievoorziening van 1972 - 1984.

J. van der Veeken, chef afdeling Financiën van 1981 - 1996.

dr. R. W. Welschen, wethouder van 1978 - 1987.

Personenregister

Adank, drs. A. C. A. M.	151, 155, 157, 158
Adriaansen, mr. G. A. P. M.	125, 147
Agt-Wiegcl, kabinet Van	72, 77, 130
Alkemade, Th. H.	85, 110, 124, 126, 224
Allen, L. A.	42
Ankersmit, dr. F. R.	12
Asperen, ir. H. S. B. M. van	136, 138, 141, 146, 147, 152, 153, 224
Asseldonk, J. B. van	129
Bac, prof. drs. A. D.	59, 60
Banning, L. A. M. van	110
Bastiaensen, mr. K. A. M.	80, 81
Bekke, dr. A. J. G. M.	14, 119
Bennis, W. G.	188, 189
Bertels, K.	20
Beusekom, ir. C. van	141, 144
Bijnen, J. M. van	81, 82, 88, 97, 98
Blake, R. R.	44, 188-190
Bloemen, dr. E. S. A.	25
Botter, prof. ir. H. C.	14, 29, 37, 188-190, 195-197
Boxmeer, M. A. M. van	169
Boxtel, W. A. C. M. van	80-82, 84, 88, 90, 91, 93, 97-99, 177, 184, 224
Brandon, J.	201
Brekelmans, dr. F. A.	79
Broeders, H.	82, 97, 98, 100, 103, 109, 112, 113, 135, 224
Brooimans, J. L. G.	109
Brouwer, prof. ir. H.	79
Brown, W.	43, 180, 183, 188, 189, 197
Bruijn, drs. E. de	155, 156
Buising, J. H.	101, 224
Cals, kabinet	76, 93
Champy, J.	29, 201
Chandler, A. D.	30
Claudius Prinsen, dr. A.	80
Crozier, M.	180, 181, 183
Crul, C. J.	105, 106, 108, 129
Dam, dr. J. P. A. van den	14, 61, 81, 90-100, 110-113, 116-118, 121, 123-125, 127, 128, 133, 136, 138, 140, 141, 143, 177, 179, 184, 192, 224
Deal, T. E.	45, 196
Dijck, J. J. J. van	188
Dongen, ing. W. P. van	155, 156
Doomen, drs. W. J.	42
Doorn, J. A. A. van	183
Drucker, P. F.	23, 25
Duijghuizen, drs. M. J. M.	78, 80, 82
Dun, J. P. A. van	66, 103-110, 115, 121, 123, 124, 129, 132, 135, 138, 139, 141, 146, 147, 176, 224
Elich, ir. G. M.	140-142, 224
Eppink, dr. D. J.	20, 22, 27, 30, 34, 37, 45, 195-197, 201-203

Ester, P.	31, 47, 76
Etzioni, A.	20, 180
Ewijk-Hoevenaars, dr. A. M. van	201
Fayol, H.	25, 42, 179, 181, 183, 202
Feber, L. R. J. M. de	163, 169
Feij, drs. F. M.	129, 152, 155
Fessem, mr. W. M. M. van	155, 156, 158
Fourastié, J.	46
Franken, mr. A. C.	123, 124, 162, 163
Frissen, prof. dr. P. H. A.	58
Galaskiewicz	58
Geuljans, mr. dr. R. M. A. A.	80, 92, 93, 97
Geus, drs. J. de	120, 125, 224
Gielen, mr. J. C. A. M.	156
Gielen, mr. R. A. H. M.	82
Godfroij, A.	21, 58, 195
Gosselink, F. J.	65
Goudriaan, ir. J.	25
Graafeiland, J. A. van	107, 109
Griffiths, R. T.	13, 68, 69, 71, 72
Groosman, drs. L. E.	74, 180
Groot, ir. J. H. J.	138, 141
Hagens, drs. M.	88, 89, 92, 94, 95, 98, 100, 113, 118-120, 177-181
Hammer, M.	29, 201
Handy, C.	44, 45, 203
Hennekam, ir. J.	141
Hermanussen, R.	80
Hijmans, ir. E.	25, 183
Hofsté, J. H. J.	129, 150, 151
Hofstede, G.	44-46, 203
Hufen, drs. P. G. M.	34
Huijsmans, F. J. M.	91, 92, 96, 99, 115, 177, 185
Hulshof, prof. drs. A. H.	65
Jacques, E.	43
Jansen, L. Ch. O.	74
Jongbloed, A.	80, 81
Juran, J. M.	29, 43, 180, 181, 201, 202
Kampfraath, prof. drs. A. A.	118-120, 188, 189, 197
Kast, F. E.	20, 22, 27-30, 34, 188, 189
Kelly, J.	27-29
Kempen, dr. A. F. J. van	68
Kennedy, A. A.	45, 195, 196
Keuning, dr. D.	20, 22, 27, 30, 34, 37, 45, 195-197, 201-203
Koekkoek, A. W.	155
Kooijman, P. H.	83, 84, 87, 88, 92, 94, 95, 97, 110, 125, 224
Koolma, A.	188
Kortmann, mr. dr. C. N. M.	80, 93
Lammers, dr. C. J.	21, 58, 59
Lawrence, P. R.	22, 29, 30, 32, 36, 188, 189
Leijten, drs. A. Th.	34

Lemstra, W.	61
Lest, drs. J. C. C. van de	91, 113, 114, 139, 224
Lewin, K.	197
Lievegoed, prof. dr. B. C. J.	188, 189
Likert, R.	197
Limperg jr., Th.	25
Lipnack, J.	29, 201
Lorsch, J. W.	22, 29, 30, 32, 36, 189
Lubbers 3, kabinet	77
Lubbers, kabinet	73
Lubbers, R. F. M.	54
Maas, F. L.	156, 158
Malotaux, ir. P. Ch-A.	42
Man, dr. H. de	13, 25, 42
Mans, drs. J. J. H.	103, 104, 106, 108, 116, 224
March, J. G.	30
Marijnen, kabinet	72
Marx, drs. E. C. H.	180
Maslow, A. H.	31
Mastenbroek, dr. W. F. G.	195
Mayo, E.	31
Mead, M.	43
Meeuwis, A.	74
Meij, prof. dr. J. L.	23, 180, 181, 183, 185
Meijs, J. A.	80, 88, 93
Melzer, F. J.	103, 104, 107, 110
Merkx, ir. W. J. L. J.	57, 93, 95, 97, 101, 106, 112, 113, 129, 145, 224
Meulenbroek, R. J. P.	172, 224
Michielse, mr. A. A. C. M.	163
Mintzberg, H.	14, 29, 35-37, 43, 47, 56, 195, 196, 201, 202
Morgan, G.	20, 33, 201
Morris, D.	201
Mouton, J. S.	44, 188-190
Mouwten, P. W.	29, 56, 57
Muijen, dr. J. J. L. van	43, 44, 190, 203
Naus, drs. M.	91
Nijpels, drs. E. H. T. M.	155, 157, 159, 161, 170
Nissen, prof. dr. P. J. A.	68
Oldendorff, prof. dr. A.	188
Olsthoorn, ir. A. G. M.	142, 224
Os, ir. N. G. M. van	156, 158
Os, L. P. van	105
Ouwkerk, B.	11, 149, 165-167, 169-172, 176, 199-201, 203, 224
Paulussen, M. L. A.	109, 129
Pauwels, mr. P.	90
Perrow, C.	30, 31
Peters, T. J.	22, 29, 32, 37, 44, 195, 196, 203
Pettigrew, A.	44
Pfiffner, J. M.	43, 44, 180-183
Polak, prof. dr. F. L.	73

Polling, drs. J.	113, 116, 118-128, 135, 138, 142, 147, 163
Pröpper, I. M. A. M.	27, 29, 183, 184
Pugh, D. S.	27
Quay, kabinet De	72
Raaff, A. H. W. M. de	98, 103, 104, 109, 113, 115, 116, 118, 122
Raak, drs. H. F. M. van	149, 155, 156, 224
Raay, drs. W. J. M.	14, 57
Rattink, mw. E. W.	130, 155
Righart, H.	70, 75
Römkens, F. L. M.	129, 130, 147, 155, 158, 162, 163, 224
Romsom, A. P.	80, 81
Rooij-Van den Heuvel, mw. J. A. W. van	129, 147
Rosenzweig, J. E.	20, 22, 27-30, 34, 188, 189
Rutten, mr. C. G. J.	157
Sandberg, jhr. R. G. P.	109, 129, 130, 132, 149, 155, 162, 224
Schampers, commissie	161
Schieman, drs. C. J.	28, 188-190, 195-197
Schmelzer, W. K. N.	76
Schmid, F. von	101, 102, 106
Schoenmakers, N.	61
Schoot, drs. C. J. M. van de	188, 189
Schouten, G. J.	224
Schroeff, prof. dr. H. J. van der	22, 23, 34, 41-43, 45, 180-185, 196
Schuurkes, J.	96
Senge, P. M.	201
Sherwood, F. P.	43, 44, 180-183
Simon, H. A.	30
Soeters, dr. J.	45
Spanjer, A.	103
Stamps, J.	29, 201
Staveren, C. J. van	92, 113, 224
Stoker, J. I.	201
Storer, N. W.	34
Stubenrouch, drs. G. C.	80
Swanink, drs. J. J.	201, 203
Taks, J. P. W. A. A. M.	155
Taylor, F. W.	25, 29-31, 179, 182, 189, 197
Teulings, drs. A. W. M.	74, 180
Theunis, A. A. B. T.	29, 56, 57
Thierry, dr. H.	188, 189
Urwick, L. F.	34, 181
Uyl, kabinet Den	72, 77
Veeken, J. C. van der	66, 162, 224
Veen, drs. M. P. W. C. van	152, 164
Veld, prof. dr. R. J. in 't	58
Veldheer, V.	54, 55
Verburg, dr. P.	180, 181, 183, 185
Verharen, drs. M. A.	143
Vermeulen, J. F. V.	80-82, 84, 88, 91, 93, 95, 97, 99, 101, 102, 184
Visser, B.	59, 61

Vos, ir. P.	141
Vuijsje, H.	70
Waarden, dr. B. F. van	36
Walenkamp, mr. J. J. G. M.	83, 85, 90, 95, 96, 100, 110, 111, 117, 120
Waterman jr., R. H.	22, 29, 32, 37, 44, 195, 196, 203
Weber, M.	25
Welschen, dr. R. W.	109, 126-130, 132, 135, 139-141, 147, 224
Werd, Th. C. de	87, 88, 92, 95-97, 100, 110, 112, 117, 125, 135
Wesseling, H. L.	12
Wijngaart, mr. drs. P. I. M. van den	172
Wissema, prof. ir. J. G.	201
Woensel, mr. Ph. I. E. van	82, 84, 88, 90
Woostenberg, J.	103
Wolters, dr. M.	57
Woltjer, J. J.	14, 68
Woodward, J.	22, 32, 36, 37, 47
Ydo, M. G.	31
Zahn, E.	70
Zanden, J. L. van	13, 23, 68, 69, 71, 72
Zanders, dr. H. L. G.	76
Zee, ir. A. K. van der	169
Zegers, W.	31
Zimmerman, dr. L. J.	31
Zwart, dr. C. J.	188-190

Bijlage 1, Organisatieverandering 1965 - 1969

Geraadpleegde documenten:

- A.1.1 Bezinning op het organisatieonderzoek, syllabus bij de informatie aan de afdelingschefs ter secretarie (Hagens)
- A.1.2 Het algemeen organisatieonderzoek op de secretarie, de rapportage per 30 juni 1966 (Hagens)
- A.1.3 Nota voor Burgemeester en Wethouders van 22 februari 1967 (Van den Dam)
- A.1.4 Nota voor Burgemeester en Wethouders van januari 1968 (Van den Dam)

Gehanteerde tekstgedeelten

4. Algemeen

dat elke efficiënt-lopend-afgeleverde afdeling na enige jaren aan een organisatie revisie toe is

Men kan zich afvragen waarom het gewenst is de eerste medewerkers van het hoofd van een huishouding in te schakelen bij het algemeen organisatie-onderzoek, dat in de huishouding wordt ingesteld. Degene die het citaat oppervlakkig leest zou de conclusie kunnen trekken, dat het hoofd van een huishouding er goed aan doet de functie "Organisatie" in te stellen. (A.1.1)

Uit alle afdelingen zijn medewerkers als onderzoeks-assistenten ter beschikking gesteld; zij werden bijgeschoold ten aanzien van de algemene organisatieleer. (A.1.1)

2. Leiding

Deze [de lijn-organisatie] organisatie-vorm heeft de volgende voordelen: eenheid in "bevel"voering, gerichte discipline, snelle informatie. (A.1.1)

De voordelen van deze [de staf-lijn] organisatievorm zijn: eenheid in bevelvoering (A.1.1)

het takenpakket van alle leidinggevendenden: het organiseren van de afdeling of het bureau (dat hem is toevertrouwd) in het kader van de doelstellingen van de huishouding (A.1.1)

Anders geformuleerd: de secretaris is de eerste adviseur van de gemeentelijke bestuursorganen als beleidsinstanties. (A.1.3)

Kernconcepten

Organisatie-onderzoek is efficiency onderzoek.

Organisatie-onderzoek vindt plaats door of in opdracht van het hoofd van de organisatie.

Er bestaat een algemene organisatieleer.

Eenheid van leiding is wenselijk.

Het hoofd van een organisatie(onderdeel) is verantwoordelijk voor de goede organisatie van zijn onderdeel.

De secretaris is adviseur van de bestuursorganen.

fungeert de secretaris van oudsher ook als beheersfiguur, namelijk daar waar het aankomt op het realiseren van de vastgestelde doelstellingen langs de aangegeven wegen met gebruikmaking van de voorgeschreven hulpmiddelen. (A.1.3)

Tenslotte komt aan de secretaris een controlerende functie toe, bestaande in het nagaan of de doelstellingen met de minste moeite worden verwezenlijkt. (A.1.3)

3. Structuur

In haar zuivere vorm wordt deze [de lijn-organisatie] organisatievorm niet meer aangetroffen; althans niet in huishoudingen van enige omvang. (A.1.1)

Buiten de U.S.A. is de functionele organisatievorm, in haar door Taylor bedoelde opzet, vrijwel niet toegepast. (A.1.1)

Buiten Frankrijk (vóór 1914) en de U.S.S.R. is deze organisatievorm in haar, door Fayol gegeven, opzet nooit toegepast. (A.1.1)

Uit dit schema blijkt dat uw rapporteur gekozen heeft voor de zogenoemde staf-lijn-organisatie, ook wel de functioneel-hiërarchische organisatie geheten. (A.1.2)

De functies van de huishouding worden ingedeeld in drie groepen: beleid, beheer en controle. De functies met voornamelijk beleids- of controleaspecten vindt men in de staf, de beheersfuncties worden in de lijn geplaatst. (A.1.1)

De kritiek tegen de huidige organisatie-structuur laat zich aldus samenvatten: de organisatie is te horizontaal; de organisatie laat géén of te weinig delegatie van bevoegdheden toe, de samenhang tussen de scheiding van de takenpakketten is onduidelijk en wisselend, de relatie tussen de afdelingen is onduidelijk. (A.1.2)

De afdelingsonderzoeker sorteert de taken, welke op zijn afdeling worden verricht, naar de volgende gezichtspunten:
primair beleidsadvies taken: taken dus gericht op en/of voortvloeiend uit de algeme-

De secretaris is manager

De secretaris heeft een controletaak.

Deze structuur is voor Breda niet van betekenis.

Deze structuur is voor Breda niet van betekenis.

Deze structuur is voor Breda niet van betekenis.

De lijn-staf structuur is geschikt voor Breda.

De functie van de staffuncties is beleidsvorming en controle; die van de lijnfuncties beheer.

Een goede structuur is verticaal voldoende gedifferentieerd om een doelmatige delegatie mogelijk te maken. Een duidelijke taakafbakening is gewenst. (A.1.2)

In een doelmatige structuur wordt gewerkt met homogene takenpakketten.

ne doelstellingen van de huishouding; secundair beleidsadvies taken: taken dus gericht op en/of voortvloeiend uit de specifieke doelstellingen van de afdeling; beheers-taken, controletaken.. (A.1.1)

Velen missen daarbij de homogeniteit in de takenpakketten op hun bureau, zodat taken van verschillende "waarde" door één functionaris moeten worden vervuld. (A.1.2)

4. Cultuur

Anders gezegd er heerst bij velen een ontstellend gebrek aan (zelf)discipline. (A.1.2) Bovendien moest worden geconstateerd, dat een aantal ambtenaren aan hun rang en/of status het recht menen te kunnen onttrekken de regelen te overtreden.... (A.1.2) Het vlot nakomen van toezeggingen en afspraken valt velen moeilijk, tenzij met de nakoming de "eigen" belangen worden gediend, dan is men meestal vóór op het tijdschema. (A.1.2)

Een aantal ambtenaren, dat een onjuist idee heeft van de eigen verantwoordelijkheden, is buitengewoon goed op de hoogte van de verantwoordelijkheden van collega's en wijst hen daar dan ook op. (A.1.2)

Dat men, door zichzelf wat meer moeite te getroosten, anderen het werken gemakkelijker en aangenamer kan maken, wordt door te weinigen onderkend..(A.1.2)

Gebrek aan belangstelling wordt nog al eens gecamoufleerd door zich te verschuilen achter onwetendheid tengevolge van gebrek aan kennis buiten het eigen vakgebied. (A.1.2)

Het verlaten van de altijd gevolgde weg blijkt voor velen uiterst moeilijk, ook wanneer de omstandigheden zich wijzigen of zich reeds gewijzigd hebben; anders gezegd er heerst bij verschillende ambtenaren een gebrek aan aanpassingsvermogen en daaruit voortvloeiende initiatieven. (A.1.2)

Luisteren en lezen is voor een aantal ambtenaren moeilijk, omdat hij te zeer beducht is op kritiek. Het luisteren en lezen wordt, het moet ook worden vermeld, nogal eens bemoeilijkt door het gebruik van onnodig

Discipline in de organisatie is gewenst en dat geldt ongeacht de positie die men inneemt.

Voor een goed functionerende organisatie is zicht op en respect voor de bijdrage van anderen noodzakelijk.

Van medewerkers wordt een flexibele werkhouding geëist.

Vereist is een open communicatie naar anderen.

ingewikkelde zinnen en "nieuwe" of "moeilijke" woorden..(A.1.2)

Bijlage 2, Organisatieverandering 1970 - 1978

Geraadpleegde documenten

- A.2.1 Collegebesluit van 11 augustus 1970
- A.2.2 Gespreksnota n.a.v. collegebesluit d.d. 11 augustus 1970
- A.2.3 Rapport van de werkgroep beleidsadvisering mei 197.
- A.2.4 Vergaderstukken stuurgroep doelstellingen
- A.2.5 S.O.O.-bulletin mei 1976 - juni 1977

Gehanteerde tekstgedeelten	Kernconcepten
A.2.1 Collegebesluit van 11 augustus 1970 1 Management met name acht het college sterke contacten tussen de bestuurders en de gehele ambtelijke top noodzakelijk. Het streven zal gericht dienen te zijn op het bereiken van (re)integratie (eenheid van bestuur). 9. Structuur Als een van de onderdelen om dit te bereiken ziet het college het zoveel mogelijk uitstoten van werkzaamheden in de uitvoerende sfeer uit de gemeentesecretarie,	Eenheid van bestuur vergt een goede communicatie met de ambtelijke top. Taken met een uitvoerend karakter moeten worden verricht door de diensten.
A.2.2 Gespreksnota n.a.v. collegebesluit d.d. 11 augustus 1970 1. Algemeen Verschuiven van desintegratie nopen tot een hernieuwde bezinning op de functies en de structuur van het bestuursapparaat (in dit geval van de gemeente Breda). Bij deze bezinning moet centraal staan het expliciet maken van de doelstellingen van het bestuursapparaat als geheel en van ieder van de sub-huishoudingen afzonderlijk. Het onderzoek zoals dat hiervoor geschetst is, is niet een onderzoek van de organisatie zelf, van het functioneren ervan en van zijn gebreken, maar een onderzoek naar de grondslagen voor de opzet van de organisatie. Dit project kan dan ook slechts een eerste stap zijn. Het logisch vervolg is een onderzoek naar de organisaties achter de doel-	Het ontwerpen van een organisatiestructuur wordt voorafgegaan door het bepalen van doel en taak van de organisatie. Een organisatieonderzoek is een onderzoek naar de doelmatigheid binnen het - bekend geachte - doel van de organisatie.

stellingen, naar hun doelmatigheid binnen de (bekende) doelstellingen.

2. Management

Juister lijkt het het toezicht op en de begeleiding van een project dat voor de toekomst van de gemeente zo belangrijk is te houden bij het college. Temeer daar het uiteindelijk het college is dat moet beslissen over de formuleringen.

3. Structuur

De omvang van Breda maakt het noodzakelijk dat vele functies en taken die het gemeentebestuur tot de zijne rekent, worden uitgevoerd door gespecialiseerde eenheden, sub-huishoudingen, waaronder de diensten en bedrijven.

de eis van duidelijkheid: er mag geen verschil van mening bestaan tussen bestuur en de sub-huishoudingen over hetgeen van de sub-huishoudingen verwacht wordt, wat hun taak is wat hun bevoegdheden zijn.

tweede eis is dat er samenhang moet bestaan tussen de doelstellingen van de verschillende sub-huishoudingen en ook deze samenhang moet bekend zijn.

De sub-huishoudingen zijn in mindere of meerdere mate zelfstandig. Die zelfstandigheid mag er echter niet toe leiden dat de sub-huishoudingen acties (kunnen) gaan voeren die strijdig zijn met de bedoelingen van het gemeentebestuur. Niet alleen moet het bestuur de mogelijkheid houden in te grijpen in de activiteiten van de functies, ook moeten de doelstellingen van de functies passen in de doelen die het bestuur zich stelde

4. Cultuur

De afdeling personeel, in een streven naar rangordening van de functies binnen de afdeling financiën, komt niet verder dan een discussie over de bevoegdheden van de beide afdelingen. Zou een dergelijke competentiestrijd zich ook voorgedaan hebben als de bevoegdheden van de beide functies volkomen duidelijk hadden vastgelegen?

Het college - de hoogste leiding van de organisatie - is verantwoordelijk voor het bepalen van doelen en taken van de organisatie.

De omvang van het takenpakket van een organisatie leidt tot specialisatie.

Specialisatie in de organisatie vereist duidelijkheid over de taken en de bevoegdheden.

Tegenover de specialisatie ontstaat de noodzaak tot coördinatie en integratie.

Een duidelijke structuur heeft een heilzame werking op de organisatiecultuur.

A.2.3. Rapport van de werkgroep beleidsadvisering

1. Algemeen

De werkgroep beleidsadvisering heeft geen poging gedaan zich een oordeel te vormen over de juistheid van de aangegeven meningen, maar heeft van meet af aan getracht een zo objectief mogelijke analyse te geven van het vraagstuk van de beleidsadvisering om langs die weg een antwoord te geven op de vragen die aan de werkgroep waren gesteld.

Met beleidsvorming wordt bedoeld het proces, waarin het beleid tot stand komt. Het houdt in het voorbereiden en vaststellen van de doelstellingen en het uitwerken van de wegen waarlangs die doelstellingen zullen worden bereikt.

Voor organisatorische problemen kan met rationele analyse een oplossing worden gevonden.

Beleidsadvisering is onderdeel van een proces van beleidsvorming.

2. Management

Het rapport wordt voorgelegd aan het college met het voorstel de stellingname van de werkgroep te onderschrijven en principieel te besluiten het geschetste model als basis te nemen voor een beleid ten aanzien van de organisatie van het gemeenteapparaat.

Het is de verantwoordelijkheid van het (dagelijks) bestuur de hoofdlijnen van de organisatiestructuur vast te stellen.

Voor het blijvend functioneren van de beleidsadvisering is het daarnaast nog noodzakelijk dat een doorzichtig systeem van informatie en communicatie wordt georganiseerd.

Een goede communicatie tussen de onderdelen van de organisatie en een doorzichtig systeem van informatieverzameling en verwerking zijn noodzakelijk voor het besturen van de organisatie.

Wanneer hiervoor dus werd gezegd dat de beleidsadviezen op een bepaald terrein van gemeentelijke actie zouden moeten worden gegeven door de ter zake deskundige dienstonderdelen, dan moet daarbij in aanmerking worden genomen dat tegelijkertijd de samenhang in het beleid wordt gewaarborgd, d.w.z. er moet een coördinerende activiteit worden verricht.

Tegenover de specialisatie in de ambtelijke organisatie moet een coördinerende activiteit worden georganiseerd.

Beziet men de structuur van het ambtelijk apparaat dan lijkt de secretarie het aangewezen orgaan om het ambtelijk deel van deze coördinatie te verzorgen.

De coördinatie bezit een ambtelijke en een bestuurlijke component. De coördinatie moet worden geplaatst dicht bij de top van de organisatie.

3. Structuur

Hoewel er veel plaatselijke verschillen zijn kan toch geconcludeerd worden dat de gevolgen van die ontwikkeling voor het ambtelijk apparaat in vele gemeenten in dezelfde richting werkte. Deze gevolgen kunnen in het kort geschetst worden als volgt: groei van de secretarie-toenemende specialisatie-afsplitsing van diensten en bedrijven.

Bij die afsplitsing van diensten en bedrijven zijn blijkbaar niet steeds even duidelijke afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen de nieuwe takken van dienst enerzijds en de secretarie anderzijds en, voor zover de taken van de diensten dicht bij elkaar liggen, evenmin over de taakverdeling van de diensten onderling.

Op grond van de waarneming van deze feiten en in overeenstemming met zijn opdracht heeft de werkgroep eerst getracht een duidelijke inhoud te geven aan de begrip-pen beleid en beleidsadvisering. Toen de hieruit verkregen inzichten werden geconfronteerd met de huidige situatie, rees de overtuiging, dat de huidige structuur van het gemeentelijk apparaat een optimale beleidsadvisering belemmert.

Een structuur die zo lang heeft gefunctioneerd als de huidige, bevat natuurlijk een zeer waardevolle kern. Daar continuïteit in beleid en beleidsadvisering van het grootste belang is, moet een overgang naar een ander model voor het gemeentelijk apparaat geleidelijk plaatsvinden.

Een andere belangrijke voorwaarde voor het goede beleidsadvies is de evenwichtige inbreng van de verschillende benodigde deskundigheden.

Het is opmerkelijk dat er een verschil bestaat tussen de wijze waarop de adviezen van de beleidsuitvoerende dienstonderdelen bij het bestuur worden gebracht, want terwijl de adviezen van de secretarie zonder nadere behandeling aan het college ter beslissing worden voorgelegd, worden op de adviezen van diensten en bedrijven steeds nadere adviezen gegeven door de secretarie.

Groei van de organisatie leidt tot horizontale en verticale differentiatie.

Bij horizontale en verticale differentiatie in de organisatie moet een duidelijke taakverdeling worden nagestreefd.

Er bestaat een verband tussen de structuur van de organisatie en een optimale taakuitoefening. Dit verband is op te sporen met behulp van rationele analyse van de taak en de eisen die daar aan worden gesteld.

Ingrijpende organisatieverandering vraagt een procesmatige aanpak.

De structuur moet een evenwichtige inbreng van deskundige bijdragen mogelijk maken.

Een evenwichtige inbreng vraagt een gelijkwaardige positie in de organisatie.

Een en ander leidde tot de hieronder volgende schematische opzet, waarin hoofdzakelijk werd gelet op de functies die de secretarie in de beleidsadvisering bekleedt. Dat zouden dan zijn:

- a. Coördinatie van de beleidsadvisering, d.w.z. de zorg dat bij het vaststellen van het beleid de samenhang tussen de doelstellingen van verschillende diensten gewaarborgd is.
- b. Organisatie van de communicatie in het apparaat om een systematische signalering mogelijk te maken van voor het beleid van belang zijnde wijzigingen in interne en externe factoren.
- c. Beleidsadvisering omtrent onderwerpen die voor het beheer van alle diensten van belang zijn, zoals: personeel, organisatie, planning, bedrijfseconomie en informatie-ontwikkeling.

Beleidsadvisering over organisatie houdt in:

- registreren van de taken van de diensten en bedrijven en van de veranderingen daarin;
- adviseren over de onderlinge relatie tussen taken en over de taakverdeling.

2.4 Vergaderstukken stuurgroep doelstellingen

De diensten zijn vrij autonoom en zijn niet zonder meer geneigd samen te werken met een secretarieambtenaar die zich presenteert als coördinator. Het werkt goed met de Welzijnsdiensten in de welzijnssector, waarmee een frequent en goed contact bestaat, maar moeizaam met de andere diensten.

Er ontbreekt nog wel het een en ander aan de instelling in het gemeente apparaat t.o.v. de coördinatie en samenwerking. Dit geldt zowel de ambtenaren als het bestuur. Men zegt het eens te zijn met het feit dat er samengewerkt moet worden, maar als de situatie zich voordoet blijkt men deze uitspraken vergeten. Er zal daarom iets gedaan moeten worden aan vorming van het apparaat. Men moet leren samenwerken.

Het werk in de projectgroep brengt met zich mee het vraagstuk van de dubbele loyaliteit, d.w.z. enerzijds in de richting van de hiër-

De bereidheid tot samenwerken moet over de grenzen van het eigen organisatieonderdeel heen gaan.

De instelling van ambtenaren (en bestuurders) kan door training worden gewijzigd.

Projectmatig werken vraagt een regeling van twee soorten organisatorische relaties,

chische chef, anderzijds naar de projectgroep.

die naar de hiërarchische structuur en die naar de leden van de projectgroep.

2.5 S.O.O.- bulletin

Cultuur

Wij hopen, dat het informatiebulletin U naar Uw genoegen zal inlichten, maar ook, dat het voor U aanleiding zal zijn mee te gaan denken over de ideeën, die zijn ontstaan omtrent de organisatie, waarvan ook u deel uitmaakt en over de moeilijkheden die daarmee samenhangen.

Hier kan wel opgemerkt worden dat de meeste lezers van dat rapport menen, dat de belangrijkste verandering van de organisatie (volgens dat rapport) zal moeten plaatsvinden op de secretarie.

Aan de andere kant gingen de vragen over de voorstellen zelf: zijn wij er nog steeds van overtuigd, dat de voorstellen van de werkgroep beleidsadvisering door dik en dun moeten worden uitgevoerd.

Inmiddels is echter wel naar voren gekomen, dat men het in de stuurgroep eens is over één punt en dat is de behoefte aan ge-coördineerde beleidsadvisering.

Structuur

Op welke manier dient de coördinatie van de beleidsadvisering plaats te hebben? Naar het antwoord op [deze] vraag wordt langs twee kanten toe gewerkt. De stuurgroep. De stuurgroep probeert een algemeen toepasbare structuur voor de werking van samenwerkingsgroepen te ontwerpen, een soort theoretisch model dus.

Daarnaast heeft de stuurgroep burgemeester en wethouders verzocht opdracht te geven een inventariserend onderzoek in te stellen naar de werking van de reeds bestaande samenwerkingsgroepen [...]. na toetsing van de desbetreffende onderzoek-uitkomsten aan het theoretisch model kan een praktische structuur, wellicht in de vorm van een statuut of een verordening, aan

De reorganisatie is een geheel open proces.

Met uw mening wordt rekening gehouden.

Het rapport geeft maar één van de meningen over wat moet gebeuren, men kan er anders over denken;

De stuurgroep had geen eensluidende visie op wat bereikt moet worden. De discussie is nog open.

De stuurgroep heeft één beperkt doel.

Coördinatie door standaardisatie van processen.

De standaardisatie zal een degelijke basis krijgen.

burgemeester en wethouders ter vaststelling worden aangeboden.

Ongeveer 30 ambtenaren [...] hebben inmiddels deelgenomen aan een 5-daagse cursus gericht op het samenwerken in groepen.

Nieuwe werkwijzen vereisen een op de nieuwe werkwijze toegesneden training.

Bijlage 3, Organisatieverandering 1982 - 1988

Geraadpleegde documenten:

- A.3.1 Voorstel tot benoeming van een gemeentesecretaris en mededeling over aanwijzing van een tweede en derde loco-secretaris
- A.3.2 Kaders en richtlijnen, rapport van de projectgroep secretarie, oktober 1983
- A.3.3 Plan voor organisatie en invoering van de milieudienst, rapport van de projectgroep milieu, maart 1983
- A.3.4 Een dienst welzijn voor Breda, rapport van de projectgroep welzijn, februari 1985

Gehanteerde tekstgedeelten

Kernconcepten

- A.3.1. Voorstel tot benoeming van een gemeentesecretaris en mededeling over aanwijzing van een tweede en derde loco-secretaris

Deze kan kort samengevat worden gekarakteriseerd als het verschijnsel van de verminderde bestuur- en beheersbaarheid van de organisatie gepaard gaande met een geringere effectiviteit en efficiency ervan

Met name hebben die ontwikkelingen, zowel hier als elders, de eenheid en integratie van het gemeentelijk bestuur onder druk gezet en geleid tot een in omvang gegroeid coördinatievraagstuk.

Organisatieprocessen [...] zullen met de nodige daadkracht worden gericht op een effectief beleven van de genoemde hoofd-doelstellingen

Wij zijn de mening toegedaan, dat deze functionaris (de secretaris j.p.) [...] speciaal geroepen is een leidende rol te spelen in het tot stand brengen van samenhangende, gecoördineerde en gestuurde bestuursprocessen, inclusief de daarvoor nodige organisatieopzet

Behalve dat hij, gelet op het huidige stadium van het veranderingsproces, moet kunnen bogen op een goede kennis van de gemeentelijke organisatie van Breda, dient hij naar onze mening in het bezit te zijn van kwaliteiten als een scherp inzicht, een analytisch vermogen, de capaciteit tot het goed doorvoeren van grote reorganisaties en het in staat zijn tot het voeren van een werkelijk sociaal en eigentijds personeelsbeleid.

Een organisatie moet bestuurbaar en beheersbaar zijn.

Een organisatie moet effectief en efficiënt zijn.

Eenheid van bestuur is wenselijk.

Integratie van beleid is wenselijk.

Een goede coördinatie is noodzakelijk.

Beoogd wordt een organisatiecultuur die doelgericht is.

De (top) manager is verantwoordelijk voor een goede organisatie en voor het daartoe leidende veranderingsproces.

De (top) manager moet over specifieke bekwaamheden beschikken.

A.3.2. Kaders en richtlijnen, rapport van de projectgroep secretarie, oktober 1983

Structuur

[...] de toekomstige taak van de secretarie als volgt te typeren:

- rechtstreekse dienstverlening aan de bestuursorganen en aan de secretarie zelf
- ondersteunen van het college bij het formuleren van het beleid, de kaders en de richtlijnen ten behoeve van de onderscheiden sectoren
- ondersteunen van het college bij het formuleren van het beleid, de kaders en de richtlijnen ten behoeve van de functionele aandachtsgebieden (financiën en bedrijfseconomie, personeel en organisatie, sociaal-wetenschappelijk onderzoek, algemene juridische zaken, voorlichting en inspraak, automatisering
- ondersteunen van het college bij het scheppen van optimale condities voor het functioneren van de takken van dienst;
- ondersteuning van het college bij het bewaken van beleidsvoorbereiding en -uitvoering overeenkomstig de bedoelingen van het bestuur.

De taak van de secretarie is afgeleid van de algemene leidinggevende taak van het college en is gericht op het scheppen van condities (constituerende taak), op de coördinatie van het gemeentelijk beleid en op de bewaking van de uitvoering.

A.3.3 Plan voor organisatie en invoering van de milieudienst, rapport van de projectgroep milieu, maart 1983

Management

Door de versnippering van milieutaken over verschillende onderdelen wordt er geen coherent milieubeleid gevoerd.

Om een goed management op de verschillende niveaus te kunnen waarborgen zijn verschillende middelen beschikbaar: [...] beleidsplan, activiteitenplan, jaarplan, budget per activiteit, directe rapportage, werkoverleg.

Om het dagelijks functioneren van de geïntegreerde milieudienst te bevorderen kan een aantal werkwijzen aanbevolen worden: teammanagement (gezamenlijke verantwoordelijkheid, max. delegatie en man-

Beleidsvorming en -voering vereist samenhang

Management maakt gebruik van schriftelijke informatie- en rapportagestructuur.

Het goed functioneren van de organisatie wordt bevorderd door teammanagement en horizontale werkverbanden.

daat), [...] horizontale werkverbanden intern/extern (overleggroepen, werkgroepen, projectgroepen).

Structuur

Uitwerking organisatiestructuur (criteria voor efficiënt en slagvaardig functioneren):

- afgeronde, duidelijk herkenbare takenpakketten
- verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden
- goed beheersbaar en bestuurbaar
- gelijksoortige taken
- evenwichtig binnen de gemeentelijke organisatie (evenredig deel van taken, budget en personeel)

Een duidelijke organisatiestructuur wordt opgebouwd met afgeronde duidelijke takenpakketten van gelijksoortige taken, een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en zo dat afzonderlijke organisatieonderdelen, qua omvang en middelen niet te veel van elkaar verschillen.

Cultuur

[Start] een ontwikkelingsfase [...] om het daadwerkelijk tot functioneren brengen van een doelmatige, slagvaardige milieudienst, waarin de medewerkers met inzet en enthousiasme hun taak vervullen [...]

Gewenste cultuur van de organisatie is slagvaardig en efficiënt, waarin de medewerkers met inzet en enthousiasme werken.

In de ontwikkelingsfase gaat het om doen, leren doen en uitwerken. [...] Leren doen, hierbij gaat het om:

- werken volgens de principes van teammanagement;
- geïntegreerd werken: samenwerking tussen verschillende disciplines en deskundigheden;
- taak- en resultaatgericht functioneren;
- flexibele inzet van medewerkers;
- hanteren van managementmiddelen (planning, budgettering, organiseren, coördineren, delegeren).

Hulpmiddelen: training, personeelsbeoordeling, personeelsselectie.

De gewenste cultuur wordt bereikt door:

- het aanbieden van een duidelijke structuur;
- training en selectie van medewerkers;
- systematisch werken in de praktijk.

A.3.4 Een dienst welzijn voor Breda, rapport van de projectgroep welzijn, februari 1985

Management

Aangezien informatie op hoofdlijnen ontbreekt en van een systematische afweging van eventueel strijdige belangen onvol-

De mogelijkheid van sturing hangt af van de beschikbaarheid van informatie op hoofdlijnen.

doende sprake is, kan het gemeentebestuur onvoldoende sturing geven

Verskillende diensten, afdelingen en instellingen houden zich vanuit een min of meer onafhankelijke positie met een groot aantal deeltaken binnen het gemeentelijke welzijnsbeleid bezig.

[..]indien coördinatie achterwege zou blijven: op verschillende plaatsen binnen de organisatie wordt hetzelfde werk gedaan, men loopt elkaar voor de voeten of werkt elkaar tegen. Hierdoor komen zowel de doelmatigheid als de effectiviteit in het gedrag.

Structuur

Het is onzes inziens onmogelijk en ongewenst de veelkleurige en snel veranderende maatschappelijke werkelijkheid te vangen in één tot in details uitgewerkte, alomvattende gemeentelijke structuur. Grote veel omvattende structuren geven op papier zekerheid en lijken eenvoudig stuurbaar, maar zijn in de praktijk log en moeilijk te beïnvloeden.

Om het coördinatieprobleem te verlichten, bepleiten wij de volgende mogelijkheden:

1. Realiseer afstemming in een zo vroeg mogelijk stadium van het beleidsproces.
2. Probeer de noodzakelijke afstemming volgens de lichtst mogelijke methode te bewerkstelligen.
3. Verminder het aantal betrokkenen: [..] men kan bijv. Door fusie van instellingen het aantal directeuren met wie het college te maken krijgt verkleinen; zodoende wordt de formele machtsstructuur vereenvoudigd; het coördinatieprobleem wordt echter slechts gemakkelijker oplosbaar indien ook de informele machtsstructuur identiek is aan de formele.

Tracht de noodzakelijke coördinatie zo laag mogelijk in de organisatie te waarborgen; [..] risico dat afweging van eventueel strijdige belangen oncontroleerbaar en niet politiek getoetst plaatsvindt.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten duidelijk worden omschreven.

Organisatiestructuren hebben slechts beperkte mogelijkheden het gedrag van medewerkers te beïnvloeden.

Vereenvoudig de coördinatie door:

- Coördinatie in vroegst mogelijke stadium
- De keuze van de lichtste methode
- Het aantal betrokkenen te verminderen

Er zijn grofweg drie methoden om te coördineren:

- a. Uitwisselen van informatie
- b. Normering (van de werkmethode, van de vaardigheden en kennis die nodig is om de taak te kunnen verrichten en van de kwaliteit van het eindproduct)
- c. Supervisie, hiërarchie.

Men onderscheidt als coördinatiemechanismen:

- Uitwisseling van informatie
- Standaardisatie (en normering) van: werkmethoden, kwaliteit van het product en van vaardigheden
- Supervisie en hiërarchie

Cultuur

Informatie over behoefte aan of noodzaak tot afstemming en bereidheid concessies te doen aan eigen belangen en opvattingen zijn noodzakelijke voorwaarden voor een reële coördinatie.

Bepalend voor het functioneren van een organisatie is niet slechts haar structuur, maar evenzeer de deskundigheid en motivatie van de leiding en medewerk(st)ers en de wijze waarop beleidsvormings- en besluitvormingsprocessen zich voltrekken.

Bij coördinatie moeten afzonderlijke belangen ondergeschikt worden gemaakt aan het totaal.

Het functioneren van een organisatie wordt bepaald door zowel de structuur als de cultuur.

Bijlage 4, Organisatieverandering 1992 - 1996

Geraadpleegde documenten:

- A-4.1. Licht op Schering en Inslag 1992 (Ouwkerk)
- A-4.2. Managementfilosofie gemeente Breda (Ouwkerk)
- A-4.3. Evaluatie reorganisatie (1995)

Gehanteerde tekstgedeelten	Kernconcepten
Management	
Een algemeen directeur heeft in mijn ogen een driedelige taak. In de juiste volgorde: een concernverantwoordelijkheid, een dienstverantwoordelijkheid en een heel specifieke personeel- en organisatieverantwoordelijkheid. Neen - eerst eens drie maanden in de organisatie rondlopen. Praten met mensen, vooral die van de werkvloer, om een beeld te krijgen van wat er in de dienst aan de gang is. Organisatorisch, personeel, cultureel. In die tijd moet hij of zij proberen een zo compleet mogelijk beeld van de organisatie te krijgen. Is dat er, dan moet hij of zij vervolgens op twee A4-tjes aangeven wat zijn visie is: waar hij met die organisatie, in al haar facetten, naar toe wil. Volgende stap: heb het lef om die visie met iedereen te gaan bespreken. Niet het verhaal droppen of parachuteren. En vooral ook niet de hiërarchische lijn volgen. Bespreek het zelf met iedereen in de organisatie, ongeacht hoe groot die is. De volgende taak van de algemeen directeur is dan het volgen van dat invullingsproces dat op het niveau van vakdirectie en afdeling binnen dat kader plaatsvindt. En tenslotte: evalueer je. Doorlopend eigenlijk, en alweer niet volgens gangbare wetenschappelijke normen. Dan kom ik bij het laatste aspect van management. Ik heb het gehad over de aanpak en over de middelen; dan rest nog iets dat lastig te benoemen is, maar wel van belang voor een goed management. Het heeft te maken met persoonlijke eigenschappen, met karakter misschien wel. Je moet in elk geval zo in elkaar zitten dat je risico's durft	De taak van de (algemeen) directeur ligt op twee niveaus, dat van zijn collega directeurs en dat van de eigen dienst. De algemeen directeur is verantwoordelijk voor een goede organisatie. De taak van de manager is: formuleren van een visie op de organisatie, deze bespreken met de hele organisatie, invoeren en evalueren. De stijl van de manager is open en democratisch. Eigenschappen van de manager: Hij durft risico's te nemen. Hij kan doorbraken forceren.

te nemen, **doorbraken kunt forceren**. Op welk terrein dan ook, op het moment dat je dat nodig vindt. Een voorbeeld. Er lagen afspraken met de medezeggenschapscommissie over gefaseerd invoeren van functiewaardering. Vervolgens ging een dienst onderdeel wijkgericht werken, met grotere individuele verantwoordelijkheden. Op dat moment kun je tegen die mensen niet zeggen: ga je werk nu maar doen, en wacht maar een jaartje totdat je er maar betaald krijgt. Dan forceer je als manager dus een doorbraak. Een bezoldigingsvoorstel, en kijken of je dat buiten de procedures om erdoor kunt krijgen. Conflict met het georganiseerd overleg, de dienst-MC akkoord, stadskantoor op stellen of om met Van Oekel te zeggen: veel Verwarring en Strijd. Maar de doorbraak komt er, en zonder dat alles was die er niet gekomen.

Structuur

Er zijn nog teveel diensten. (A.4.1)

De hoofdstructuur van de organisatie kent hier en daar weinig logica. Bijvoorbeeld twee diensten op één beleidsterrein. (A.4.1)

Gevolgen van deze problemen zijn: afstemming en coördinatie worden extra ingewikkeld; er ontstaan nodeloze en tijdverslindende grens-afbakeningsgevechten.

De secretarie wordt omgevormd tot een bestuursdienst bestaande uit een cluster concertaken en een cluster algemene en facilitaire taken. [...] De cluster concertaken dient te bestaan uit een viertal sectoren: beleidsplanning en onderzoek; bestuur, kabinet en communicatie; financiën, personeel, organisatie en informatie. De cluster algemene en facilitaire zaken dient te bestaan uit: facilitaire zaken; burgerzaken, belastingen; stafgroep Bestuursdienst (personeel en administratie); het gemeentearchief.

Ook bij deze wijze van organiseren geldt, dat alle sectordirecteuren en afdelingschefs hun rechtstreekse relaties blijven houden naar de betrokken portefeuillehouders. [...] Ten tweede brengt deze wijze van organise-

Het is wenselijk grootschalige organisatieonderdelen te vormen.

Het is wenselijk een logische organisatiestructuur te vormen op basis van gelijksoortige taken.

Grootschalige diensten en logische structuur ondersteunen de afstemming en de coördinatie.

Een duidelijke taakverdeling is doelmatig.

ren een verhoging van de efficiency met zich mee.

Binnen deze teams zullen de diensthoofden voor zich zelf het accent meer moeten leggen op het algemeen dienst- en concernmanagement en minder op het inhoudelijk management. [...]

De hierboven geschetste integrale communicatie- en overlegstructuur gaat er van uit dat ook binnen de diensten wordt gewerkt met een overlappende overlegstructuur (Linking-pin).

Welke middelen heb je als algemeen directeur om die aanpak te realiseren? Ik doel daarbij nu even niet op de financiële middelen, maar op de **organisatiemiddelen**. Dat zijn - het klinkt wat onelegant - het **managementberaad** en de **medezeggenschap**. Beide behoren ze op een precies gelijkwaardig niveau te functioneren in het personeels- en organisatiebeleid, en zo behoren ze ook benaderd te worden door de algemeen directeur.

Cultuur

Te sterke departementale bestuurlijke sturing. (A.4.1)

Geen ambtelijke integrale sturing. (A.4.1)

Te sterk op het dienstbelang gericht management. (A.4.1)

Mijn suggesties hebben de bedoeling meer evenwicht te krijgen tussen departementaal en collegiaal bestuur [...]. Het zijn er zeven: 1. portefeuillebespreking, 2. wijkbezoeken, 3. lezen college-omslagen, 4. samenvatting laten vooraf gaan aan langere nota's, 5. rondvraag aan het begin van de collegevergadering, 6. het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten, 7. raadscommissie- en portefeuillevreiding voor compleet geformuleerde beleidssectoren. (A.4.1)

Taak algemeen directeuren: primair gericht op coördinatie en integratie. Daartoe wordt gebruik gemaakt van het linking-pin principe.

Managementteam en medezeggenschap zijn hulpmiddelen in de structuur om visie en doel van organisatie en cultuurverandering te realiseren.

Collegiaal bestuur is wenselijk.

Op ambtelijk niveau moet een vorm van geïntegreerde besturing van de organisatie plaatsvinden.

Het management van de dienst heeft een tweeledige verantwoordelijkheid: één voor de dienst en één voor het gemeentelijk belang.

Deze suggesties zijn een vorm van standaardisatie van de werkwijze in het college en behoren daarom tot de maatregelen met betrekking tot de structuur.

De gewenste organisatiecultuur wordt bevorderd door structureren van de werkwijze.

En dan nu - in het kader van de cultuur - mijn suggesties voor het concern als geheel. Deze suggesties zijn bedoeld om de integrale concernleiding en - sturing tot stand te brengen:

1. Portefeuilleoverleg in plaats van intern gerichte stuurgroepen, 2. Algemeen managementteam vormen, 3. Oprichten van een concernteam, 4. Vormen van overleg bestuurlijke ondersteuning meer richten op beleidsinitiëring, -afstemming en -toetsing, 5. Managementteams diensten. (A.4.1)

Deze aanpak heeft een aantal kenmerken: Hij gaat verkokering tegen, een van de verschijnselen waarover het hier vandaag gaat. doordat jezelf dwars door de organisatie heenloopt, datzelfde ook verlangt van je directieleden, middenkader en werkvloer, voorkom je, dat er scheidsmuren worden opgetrokken.

Ook hier worden een aantal maatregelen voorgesteld met betrekking tot de structuur van de organisatie om de organisatiecultuur te beïnvloeden.

Verkokering in de organisatie is ongunstig.

Jaap Polling werd geboren op 28 april 1936 in Amsterdam. Daar doorliep hij ook de H.B.S. en de Kweekschool voor Scheepswerktuigkundigen. Van 1955 tot 1970 werkte hij achtereenvolgens voor Shell Tankers N.V., Technisch Bureau West in Den Haag en Rijkswerf Willemsoord in Den Helder. Van 1970 tot 1997 was hij, in verschillende functies, in dienst van de gemeente Breda. Hij behaalde het doctoraal examen bedrijfseconomie in 1976 in Tilburg.