

Het **Nieuwe** Organiseren: alternatieven voor de bureaucratie

Herman Kuipers
Pierre van Amelsvoort
Eric-Hans Kramer

Acco Leuven / Den Haag

Inhoud

Woord vooraf bij deze nieuwe versie	11
Woord vooraf	13
Over de auteurs	15
Hoofdstuk 1	
Inleiding: thematiek en opzet van dit boek	17
1.1 Inleiding	18
1.2 Doel van dit boek	20
1.3 Organisatieregimes	21
1.4 De optiek	22
1.5 Opbouw	24
DEEL 1	
POSITIONERING, HET THEORETISCH FUNDAMENT, ORGANISATIeregimes	27
Hoofdstuk 2	
Het integrale perspectief op organiseren	29
2.1 Inleiding	30
2.2 De Durham-casus	30
2.3 Kenmerken van de integrale ontwerpbenadering	34
2.4 Historische ontwikkeling van de sociotechniek	44
2.5 Andere historische kritieken op het scientific management	49
2.6 Ter afsluiting	52

Hoofdstuk 3

Systeemtheorie en het integrale perspectief 55

3.1	Inleiding	56
3.2	Systeemtheoretische achtergronden	56
3.3	Ontwikkelingen in de algemene systeemtheorie	57
3.4	Integraal ontwerp en systeemtheorie	59
3.5	Ter afsluiting	65

Hoofdstuk 4

De organisatie als interactienetwerk 67

4.1	Inleiding	68
4.2	De manier van kijken	68
4.3	Het primaire proces	69
4.4	Besturing en uitvoering	70
4.5	Het groeperen van activiteiten	71
4.6	De interactienoodzaak	72
4.7	Vormen van interactie	73
4.8	Het opslingereffect en interferentie	74
4.9	Omgaan met onbalans	77
4.10	De regelkring en de eigenschappen van het te besturen proces	80
4.11	Interactienetwerk, gewoontes en veronderstellingen	82
4.12	Ter afsluiting	84

Hoofdstuk 5

Structuur en motivatie 87

5.1	Inleiding	88
5.2	Drie mentale pijlers voor gemotiveerde verantwoordelijkheid	88
5.3	De structuur van het netwerk en regelcapaciteit op de werkplek	91
5.4	Het begrip 'regelcapaciteit' verder uitgewerkt	96
5.5	Een ontwikkelingsbenadering versus een belevingsbenadering van motivatie	103
5.6	Kritiek op de belevingsbenadering vanuit een ontwerp-perspectief	104
5.7	Arbeidssatisfactie als indicatie voor de kwaliteit van de arbeid?	110
5.8	De ontwikkelingsbenadering	114
5.9	Sociale referentie en de selectie van motieven	115
5.10	De vorm van de interactienetwerkstructuur en de selectie van motieven	117
5.11	Processen die een rol spelen bij de ontwikkeling van motieven	121
5.12	Ter afsluiting	126

Hoofdstuk 6	
Vier organisatieregimes	129
6.1 Inleiding	130
6.2 Het pioniersregime	132
6.3 Het bureaucratisch regime	132
6.4 Het flexibel regime	135
6.5 Het hyperflexibel netwerkregime	137
6.6 Ter afsluiting	140

DEEL 2

HET BUREAUCRATISCH REGIME

143

Hoofdstuk 7	
Structuurkenmerken van het bureaucratisch regime	145
7.1 Inleiding	146
7.2 Twee klassieke organisatievormen	146
7.3 Klassieke organisatievormen en maximale arbeidsdeling	152
7.4 Twee klassieke structuren voor primaire processen	154
7.5 Voorbereiding, ondersteuning en besturing	161
7.6 Parameters van arbeidsdeling	165
7.7 Ter afsluiting	170

Hoofdstuk 8	
Moderne functie-eisen en de beperkingen van het bureaucratisch regime	173
8.1 Inleiding	174
8.2 Impressies van de alledaagse bureaucratie	174
8.3 Moderne eisen	182
8.4 Disfuncties specifiek gebonden aan de lijnstructuur	184
8.5 Disfuncties specifiek gebonden aan de functionele structuur	189
8.6 Disfuncties van de klassieke staf-lijnstructuur	204
8.7 Beperkingen in de informatieverwerking van de klassieke besturingsstructuur	206
8.8 Een variant op de klassieke organisatievormen: de matrixorganisatie	210
8.9 Theorieën over organized anarchy	214
8.10 De vicieuze cirkel van de bureaucratie	216
8.11 Ter afsluiting	217

DEEL 3	
HET ONTWERPEN VAN FLEXIBELE STRUCTUREN	221
Hoofdstuk 9	
Uitgangspunten voor flexibel ontwerp	223
9.1 Inleiding	224
9.2 Omgevingsdynamiek, regelkring en arbeidsdeling	224
9.3 Stappen in de richting van de vereenvoudiging van organisatiecomplexiteit	225
9.4 Ter afsluiting	233
Hoofdstuk 10	
De integrale ontwerpketen	235
10.1 Inleiding	236
10.2 Theorievorming en de landkaartmetafoor	236
10.3 De ontwerpketen	241
10.4 Stap 1: grensafbakening	244
10.5 Stap 2: omgeving en missie, doelen en strategie	247
10.6 Stap 3: ontwerpspecificaties als aanknopingspunten	249
10.7 Stap 4: structuurbouw	255
10.8 Stap 5: de (technische) systemen	265
10.9 Ter afsluiting	267
Hoofdstuk 11	
Het macro- en meso-ontwerp van de productiestructuur in het flexibele regime	271
11.1 Inleiding	272
11.2 Het macro-ontwerp van de flexibele productiestructuur	272
11.3 Het meso-ontwerp van de productiestructuur	280
11.4 Ter afsluiting	304
Hoofdstuk 12	
Het micro-ontwerp van de productiestructuur in het flexibele regime	307
12.1 Inleiding	308
12.2 De stappen in het ontwerp van een microstructuur	308
12.3 Tot welke modeloplossingen op microniveau kan dit leiden?	318
12.4 Ter afsluiting	322

Hoofdstuk 13

Het ontwerpen van de besturingsstructuur 325

13.1	Inleiding	326
13.2	Het leidend ontwerpprincipe	326
13.3	De stappen in een regelkring en het object van besturing	327
13.4	Van micro naar macro	329
13.5	Opeenvolgende ontwerpstappen voor het ontwerp van een besturingsstructuur	329
13.6	Ter afsluiting	340

Hoofdstuk 14

Het koppelen van organisatorische eenheden 343

14.1	Inleiding	344
14.2	Horizontale koppeling	344
14.3	Verticale koppeling	346
14.4	Verticale koppeling en leidinggeven	347
14.5	Koppeling en groepering van voorbereidende en ondersteunende functies	348
14.6	Hiërarchische koppelingen tussen leidinggevend en stafleden	350
14.7	Strakke en losse koppelingen	351
14.8	Ter afsluiting	352

Hoofdstuk 15

Het ontwerp van systemen 355

15.1	Inleiding	356
15.2	Systemen in organisaties en technologische ontwikkelingen	356
15.3	Ontwerpprincipes voor systemen in een flexibel regime	360
15.4	Ter afsluiting	380

Hoofdstuk 16

Het hyperflexibel netwerkregime: positionering 383

16.1	Inleiding	384
16.2	De 'netwerkorganisatie' versus het 'netwerkregime'	384
16.3	Netwerkregime en systeemtheorie	386
16.4	Het zuivere versus het pseudonetwerkregime	390
16.5	Het pseudonetwerkregime	393
16.6	Het zuivere netwerkregime	396
16.7	Het netwerkregime en het interactienetwerk	400
16.8	De kwaliteit van de arbeid in het netwerkregime	401
16.9	Tot slot	404

Hoofdstuk 17	
Netwerkregime en ontwerpketen	407
17.1 Netwerkregime en ontwerpketen	408
17.2 Stap 1: grensafbakening	410
17.3 Stap 2: strategie: opereren in een hyperturbulente omgeving	410
17.4 Stap 3: ontwerpspecificaties: non-lineaire processen	413
17.5 Stap 4: ontwerpen	417
17.6 Stap 5: het ontwerpen van de systemen voor netwerken	430
17.7 Leidinggeven en de ontwikkeling van een ‘netwerkkultuur’	431
17.8 Ter afsluiting	434
DEEL 4	
NABESCHOUWING	437
Hoofdstuk 18	
Het proces van integrale organisatievernieuwing	439
18.1 Inleiding	440
18.2 Het kenmerkende van integrale organisatievernieuwing	440
18.3 Het integrale ontwerpproces en de rol van de sociotechnisch ontwerper	447
18.4 Belemmeringen en weerstanden	454
18.5 Omarm de paradox: veranderkundige overwegingen	462
18.6 De veranderkundige gereedschapskist	472
18.7 Ter afsluiting	479
Hoofdstuk 19	
De integrale sociotechnische benadering in een bredere context	483
19.1 Inleiding	484
19.2 Bestsellerkritieken op de bureaucratie in perspectief	484
19.3 Andere organisatieconcepten	495
19.4 Repliek op kritiek	506
19.5 Organizational choice in de 21ste eeuw	514
19.6 Ter afsluiting	521
Hoofdstuk 20	
Tot slot	525
Literatuur	533
Appendix: Overzicht van tekstboxen	547
Trefwoordenregister	551

HOOFDSTUK 1

**Inleiding:
thematiek en opzet
van dit boek**

1.1 Inleiding

In de zomer van 2005 wordt Nederland opgeschrikt door een drama in Tolbert. Twee kinderen overlijden na ernstige mishandeling door de vriend van hun moeder. Nader onderzoek geeft aan dat diverse instanties (jeugdzorg, maatschappelijk werk, politie, sociale dienst e.d.) betrokken waren bij het gezin en de problemen die zich daar afspeelden. Iedereen had vanuit een eigen perspectief en een eigen rol een gefractioneerd beeld van de situatie. Niemand had een totaalbeeld, waardoor het drama wellicht vermeden had kunnen worden. In zekere zin kan niemand in deze zaak iets verweten worden, iedereen deed zijn werk naar behoren, in ieder geval volgens de voorschriften. Het was de wijze waarop de zorg was georganiseerd, dat wil zeggen de wijze waarop het werk was verdeeld, die heeft geleid tot machteloosheid, onvermogen maar ook tot een gebrek aan betrokkenheid bij het kind als geheel. Ieder was slechts voor zijn 'deel' van het kind verantwoordelijk.

Wat voor de jeugdzorg geldt, geldt voor vele andere sectoren van de overheid, dienstverlening en industrie. Op veel plaatsen is sprake van toenemende organisatorische complexiteit en – zoals men dat noemt – 'verkokering'. Op veel plaatsen vertaalt zich dat in onvermogen, machteloosheid, gebrek aan betrokkenheid, verspilling, verliezen, vertragen, misverstanden enzovoort. Door ver doorgevoerde arbeidsdeling worden zowel de uitvoerende taken als de bestuurlijke verantwoordelijkheden verdeeld over zoveel instanties, afdelingen of mensen dat deze vervolgens onmachtig zijn hun bijdragen in het belang van een doeltreffende en doelmatige taakuitoefening te integreren. Strenge protocollen die onnadenkend worden toegepast versimpelen de complexe werkelijkheid en versterken de onmacht bij gecompliceerde vraagstukken in de zorg, productie, productinnovatie, opsporing van criminelen, het opleiden van studenten, het innoveren van processen en dergelijke.

Het is belangrijk om in te zien dat de arbeidsorganisatie het gedrag in organisaties sterk kan beïnvloeden. Niet zelden zijn organisatieproblemen, zoals moeizame communicatie, trage besluitvorming, hoge frictiekosten, conflicten, onduidelijke rolverdeling, lange doorlooptijden, wachttijden, vervreemding, demotivatie of stress terug te voeren tot structuurkenmerken. Hoe kun je van een teamleider ondernemerschap verwachten indien zijn functie hem daartoe niet de speelruimte biedt? Hoe kun je van een leraar passie verwachten als de lessen zijn vastgelegd in gedetailleerde protocollen? Hoe kun je van een afdelingschef coachend leiderschap verwachten als hij van vergadering naar vergadering rent om brandjes te blussen? En het is toch niet vreemd dat medewerkers met uitgeholde taken zonder groeiperspectief niet geneigd noch in staat zijn om zelf mee te denken over problemen die ze in hun werk tegenkomen?

Voorals als organisaties besluiten tot het wijzigen van hun strategie – doorgaans om in te spelen op allerlei veranderingen in hun omgeving – komt ook de vraag aan de orde of het ontwerp van de organisatie niet structureel op de helling moet. Als de politie zich bijvoorbeeld minder wil richten op 'meer blauw op straat', maar veel meer aandacht wil schenken aan het oplossen van misdrijven, dan ligt het voor de hand dat dat een andere manier van organiseren vraagt. Of wanneer een gemeentelijke organisatie volgens de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) extra taken krijgt, vraagt dat de opzet van een nieuwe organisatie. Als de strategie uitgaat van groei of krimp van de organisatie, dan is dat ook

een aanleiding voor een ontwerpvoorbeeld. Zo worstelen veel kleine, snelgroeiende organisaties met de vraag: 'Hoe kan ik groeien en groter worden, zonder de kracht en binding van het kleine te verliezen?' Ook technologische vernieuwing wordt veelal gezien als een reden om de taakverdeling opnieuw in beschouwing te nemen. Door automatisering vervallen immers taken en komen er ook weer andere taken bij. De vraag is dan welke werkwijze en verdeling van de arbeid het meest effectief is en wat dat voor de functie-inhoud en gewenste competenties van de medewerkers betekent.

Ontwikkelde landen staan voor een belangrijke opgave om hun innovatiekracht te vergroten. Sociale innovatie is in dat kader cruciaal en de vernieuwing van organisaties speelt daarin een belangrijke rol. In Europa is het inzicht breed geaccepteerd dat het potentieel van technische innovatie van processen en producten beperkt is indien sociaal-organisatorische veranderingen uitblijven. Het betreft hierbij veranderingen in de taak- en rolverdeling, een andere werkwijze, flexibele werktijden, zelf roosteren en plannen, participatie bij verbeteringen, veranderingen in de arbeidsverhoudingen en dergelijke. Sociale innovatie wordt gezien als een vernieuwing van de wijze waarop het werk is georganiseerd, en wel op een zodanige wijze dat zowel de arbeidsproductiviteit als de kwaliteit van de arbeid daarmee gebaat zijn. De term 'sociale innovatie' is geïntroduceerd om het verschil te maken met het traditionele begrip van technologische innovatie. Hoewel de term 'sociale innovatie' enigszins is ingeburgerd, wordt ook vaak de term 'slimmer werken' gebruikt. De achtergrond voor sociale innovatie is te vinden in het verdrag van Lissabon, waarin Europa voor innovatie als strategie heeft gekozen om de meest concurrerende economie te realiseren. Om de kennis te ontwikkelen en te benutten voor innovatie zijn arbeidsorganisaties nodig die innovatie prikkelen en zal het strategisch personeelsbeleid hierop moeten aansluiten. Hierbij zijn ook vernieuwingen in werktijdenregeling en overige arbeidsvoorwaarden van belang. Sociale innovatie heeft niet alleen innovatie en hogere arbeidsproductiviteit als doelstelling, maar ook employability in de vorm van 'werkbaar' werk, waarbij verzuimpreventie, beperking van de uitstroom en langer werken met onder andere leeftijdsfasebewust personeelsbeleid en werkdrukbeheersing centraal staan.

De basis van sociale innovatie wordt door ons vooral gezocht in de arbeidsorganisatie, die naar onze mening een belangrijk concurrentievoordeel kan zijn. De aard van de arbeidsorganisatie schept ook de voorwaarden voor innovaties op deelgebieden, zoals innovaties op het gebied van productietechnologie, logistiek, human resource management, kwaliteitsbeheersing, financiële beheersing, onderhoudsbeheersing of ICT. Vanuit dit gezichtspunt zien we de arbeidsorganisatie als basis voor sociale innovatie. Klassiek zien we mensen hierbij als *human resources* in plaats van als *human beings*. De Sitter spreekt in zijn boek daarom terecht over *human resources mobilization* (De Sitter, 2000). De vorm van de arbeidsorganisatie kan de menselijke talenten bevorderen om het beste in hen naar boven te halen, maar ook belemmeren om deze talenten, creativiteit en betrokkenheid in te zetten. De arbeidsorganisatie is daarmee een belangrijke bron voor sociale innovatie. De structuur van de arbeidsorganisatie is voor ons een breed begrip en niet het fenomeen waarbij de organisatie op papier beschrijft wat de taken en rollen zijn. Wat mensen daadwerkelijk doen en laten, waar mensen met elkaar overleggen, en de taboes waar ze niet over spreken, dat is voor ons de arbeidsorganisatie.

1.2 Doel van dit boek

Organisaties zijn complexe fenomenen waar je op verschillende manieren naar kunt kijken. Het bekende werk van Garreth Morgan, *Images of Organization* (1997), laat dat op fraaie wijze zien. Morgan gebruikt verschillende metaforen, zoals de machinemetafoor, de flux-metafoor, de gevangenismetafoor en de breinmetafoor, om diverse facetten van organisaties zichtbaar te maken. Elke metafoor brengt interessante fenomenen aan het licht en richt de aandacht op nieuwe verbanden die onzichtbaar blijven wanneer vanuit een andere metafoor gekeken wordt. Zijn benadering met behulp van metaforen laat zien dat het volledig weergeven van organisaties in één allesomvattend verhaal onmogelijk en zinloos is. Mintzberg (1974) ging ook beschrijvend te werk. Hij 'ontdekte' verschillende structurele configuraties in de empirische werkelijkheid. Op basis van het werk van wetenschappers zoals Morgan of Mintzberg kun je organisaties leren begrijpen, je kunt verbanden leggen en je kunt verklaringen geven.

In dit boek zijn we echter niet tevreden met beschrijven, begrijpen en verklaren. We willen ook ingrijpen. Hier staat de vraag centraal hoe we organisaties vanuit een ontwerp-perspectief kunnen doorgronden en ontwerpen met het oog betere prestaties. Ontwerpen is voor ons niet op papier andere taken, rollen, overleg- en besluitvormingsstructuren en werkwijzen uit- of hertekenen, maar moet zich vooral realiseren in wat mensen doen. Ontwerpen is daarmee ook gelijk aan realiseren. Ontwerpen en veranderen gaan dus hand in hand. Dat dit in complexe organisaties niet zomaar gaat, maar een ontwikkelingspad vraagt, is voor ons geen discussie maar een gegeven. Dit boek gaat over het structureel doorgronden en ontwerpen van organisaties. Structureel doorgronden betekent in dit verband dat problemen in organisaties beschouwd zullen worden vanuit een structuurperspectief. Veel organisatieproblematiek is, zo zal blijken, structureel gebonden en voor zover dat het geval is, is het van belang er met een ontwerpbril naar te kijken. In dit boek zal een ontwerptheorie worden ontvouwd die aangeeft hoe je tot structuur oplossingen komt. Het is bedoeld voor zowel HBO- als WO-studenten, voor managers en consultants, en verder voor iedereen die in de dagelijkse praktijk met de vormgeving van organisaties te maken heeft.

Onze benadering van het doorgronden en ontwerpen van organisaties is gericht op de verschillende structuurniveaus in organisaties, en wel in onderlinge samenhang. We kijken niet alleen naar de macrostructuur (de indeling van de organisatie in relatief grote eenheden) maar ook naar de mesostructuur (de fijnere indeling van deze eenheden in bijvoorbeeld werkgroepen) en de microstructuur (de indeling op het niveau van individuele werkplekken). We zullen zien dat de ontwerpkeuzes die op de onderscheiden niveaus gemaakt (kunnen) worden onderling sterk met elkaar samenhangen. Binnen organisaties richten we ons dus ook op het ontwerp van groepstaken en individuele taken, maar steeds binnen de context van de organisatie als geheel. De organisatie als geheel is het object van analyse en ontwerp. In de praktijk richten de analyses zich meestal op organisaties die last hebben van de traditionele (bureaucratische) wijze waarop ze gestructureerd zijn. Het ontwerp is meestal gericht op het zoeken naar meer flexibele organisatievormen. In deel 2 wordt uitvoerig aandacht besteed aan de bureaucratische organisatie als object van structuuranalyse. Kenmerkend voor de integrale sociotechnische benadering is dat diverse aspecten van

het organisatiefunctioneren met elkaar in verband worden gebracht vanuit een structureel perspectief.

1.3 Organisatieregimes

Als een eerste stap op weg naar het hanteerbaar maken van het (her)ontwerp vraagstuk maken we een onderscheid tussen verschillende organisatieregimes. Dit is bedoeld als een pragmatisch onderscheid dat ons zicht moet geven op het speelveld waarbinnen het ontwerpen en herontwerpen van organisaties zich afspeelt. Een organisatie is een samenhangend stelsel van mensen, cultuur, structuur en systemen. Mensen brengen hun competenties, talenten, blinde vlekken, motieven, ambities en allergieën mee. In de cultuur vormen zich collectieve gewoontes, taboes, gedeelde opvattingen, terugkerende patronen enzovoort. In de structuur wordt vastgelegd hoe het werk verdeeld wordt volgens vaste patronen over mensen, groepen, afdelingen of (business)units. En in (technische) systemen worden regels, procedures en routines vastgelegd en eventueel gemechaniseerd of geautomatiseerd. Denk hierbij aan productiesystemen, planningssystemen, financiële systemen, personele systemen, onderhoudssystemen, kwaliteitssystemen en informatiesystemen. Al deze ‘harde en zachte’ elementen hangen samen en kunnen dus in de werkelijkheid niet gescheiden worden. Dit samenhangend geheel noemen wij het organisatieregime. Met deze term willen we uitdrukken dat de eigenheid van een organisatie tot uitdrukking komt in al haar aspecten. Om het speelveld waarbinnen het ontwerpen van organisaties zich beweegt globaal in kaart te brengen, onderscheiden we vier ideaaltypische regimes:

1. *Het pioniersregime*. Dit is het type organisatie waarin de ondernemer van het eerste uur (‘de pionier’) alle touwtjes in handen houdt. De structuur van de organisatie is nauwelijks beschreven en taken en rollen worden op een organische wijze ‘verdeeld’.
2. *Het bureaucratisch regime*. Dit is het type organisatie waarbij de nadruk ligt op een vaste structuur met een verregaande arbeidsdeling en een gedetailleerde formalisering en standaardisering van de interne procesgang.
3. *Het flexibel regime*. Dit is het type organisatie dat zich openstelt voor een veranderlijke omgeving. Alleen de grondstructuur ligt vast. Binnen die structuur is er ruimte om in te spelen op veranderlijkheid.
4. *Het netwerkregime*. Dit is het type organisatie waarin ook van een vaste grondstructuur nog nauwelijks sprake is. De organisatie stelt zich in sterke mate open voor turbulentie in de omgeving. De organisatie is in staat zichzelf continu te groeperen, te ontbinden en weer te hergroeperen op basis van zelforganiserend vermogen, afhankelijk van het soort opdracht waarmee men geconfronteerd wordt.

Een centraal uitgangspunt is dat in principe geen van deze vier *regimes*, gezien vanuit een ontwerpoptiek, in alle omstandigheden juist of onjuist is. Er bestaat niet één goede manier van organiseren. Er is sprake van een ontwerpprobleem als het regime dat heerst in een organisatie niet aansluit bij de manier waarop een organisatie in haar omgeving wil