

Handboek

**'Organisatieverandering binnen de  
Overheid'**

**Management van verzelfstandigings-,  
deconcentratie- en decentralisatieprocessen  
binnen overheidsorganisaties.**

**organisatieveranderingen  
gericht op flexibiliteit  
en doelmatigheid**

**politieke overwegingen  
leidend tot een beleid  
gericht op kerntaken**

**management-  
aspecten**

**politieke en  
rechtsstatelijke  
overwegingen**



**verzelfstandiging  
deconcentratie  
decentralisatie**

Voorstel

Drs. D.P. Noordhoek 1 februari 1992

Opzet voor een

Handboek

## 'Organisatieverandering binnen de Overheid'

**Management van verzelfstandigings-, decentralisatie- en deconcentratieprocessen binnen overheidsorganisaties.**

De opzet van het Handboek wordt gekenmerkt door met name de volgende aspecten:

1. een managementbenadering, rekening houdend met de specifieke eisen die een overheidsomgeving stelt;
2. gericht op processen van organisatieverandering;
3. zoals die binnen de overheid plaatsvinden onder benamingen als 'verzelfstandiging', 'deconcentratie' en 'decentralisatie';
4. en die van de betrokken manager vele soorten kennis en vaardigheden vragen vanuit een geïntegreerde visie op het veranderingsproces.

### Ad. 1. Een managementbenadering

Basis voor het Handboek is een managementbenadering van een aantal specifieke proces zoals dat op dit moment op grote schaal plaatsvindt binnen met de overheid verbonden organisaties.

Daarbij wordt voortdurend rekening gehouden met politieke en beleidsmatige overwegingen. Het resultaat moet een Handboek zijn dat de lezer een geïntegreerd beeld geeft van de vele aspecten waarmee men te maken krijgt wanneer men vanuit een managementverantwoordelijkheid betrokken raakt bij een dergelijk proces. Daarbij wordt in het bijzonder rekening gehouden met de bijzondere eisen die aan het managen binnen een overheidsomgeving wordt gesteld zoals de traditionele prioriteit van beleidsvorming boven uitvoering en van beleid boven beheer en de voortdurende kans op interventies vanuit de politiek en de maatschappij. Voorts zullen naast overwegingen van doelmatigheid rechtsstatelijke overwegingen ook altijd een rol blijven spelen. In het Handboek wordt een overzicht gegeven van de bewegingen die tot de bovengenoemde processen heeft geleid en wordt rekening gehouden met het specifieke karakter van de overheidsorganisatie.

Ad 2. Gericht op processen van organisatieveranderingen

De veranderingen in de overheidsorganisatie lopen in wezen parallel met die van organisaties in het algemeen. Overal voelen bedrijven zich gedwongen flexibeler te reageren op veranderingen in de markt. Het gevolg is het wegsnijden van hiërarchische lagen en de vorming van business-units. Het afbouwen van staforganen en het waar mogelijk uitbesteden van taken die niet tot kernactiviteiten behoren zijn daar even zovele uitingen van. De vele fusies en overnames die plaatsvinden zijn daar niet noodzakelijk mee in strijd. In het Handboek kan aansluiting worden gezocht bij deze algemene organisatieveranderingen en eisen worden geformuleerd die aan het management van een moderne overheidsorganisatie mogen worden gesteld.

Ad 3. 'Verzelfstandiging, deconcentratie en decentralisatie'

In de tachtiger jaren is de aandacht vooral gericht geweest op privatiseringsprocessen. Mede door een gebrek aan politiek aandacht en een onderschatting van met name de personele consequenties -o.a. pensioenproblematiek- is het maar in een beperkt aantal gevallen tot een daadwerkelijke gekomen tot een privatisering waarbij een organisatie-onderdeel buiten het overheidsbereik terecht is gekomen. De aandacht voor privatisering en andere vormen van verzelfstandiging is daarom in de jaren 1989-1991 onmiskenbaar verminderd.

De grondgedachte achter privatisering -terugtrekken op kernactiviteiten, zoeken van een grotere doelmatigheid- is daarmee echter niet verdwenen. Vandaar dat anno 1992 de belangstelling voor het thema weer springlevend is. De aandacht is nu echter niet meer zozeer gericht op het plaatsen van organisaties *buiten* de overheids sfeer, maar veel meer op het op afstand plaatsen van organisaties *binnen* het overheidsverband. Verzelfstandiging, deconcentratie en decentralisatie zijn daarbij de meeste gebruikte termen. In navolging van bijvoorbeeld de Britse 'executive agencies' wordt daarbij vaak over de vorming van zelfstandige bestuursorganen gesproken. Het is een trend die zowel binnen de rijks- als binnen de lagere overheden duidelijk aanslaat. Daarbij gaat het om een trend die -mede door de bezuinigingsdruk van de Grote Efficiëncy-operatie en de kortingen op de Gemeentekas- al voorbij het stadium van de beleidsoverwegingen lijkt te zijn gegaan: het gaat nu vooral om de uitvoering.

Het Handboek moet een overzicht geven van de ontwikkelingen en in een aantal hoofdstukken een overzicht geven van de consequenties van deze processen voor de overheidsmanager en diens organisatie.

Ad 4. Een integrale managementbenadering

De manager van een te verzelfstandigen organisatie heeft een strijd op drie fronten te voeren: richting de centrale overheidsorganisatie, richting de (nieuwe) markt en naar de eigen organisatie toe. In de praktijk zal de gemiddelde manager zich maar toegerust voelen voor een strijd op één of twee van de drie fronten en voelt hij zich kwetsbaar op p[ de andere frontlinie. Het handboek beoogt die onzekerheid te verminderen door kennis en ervaring aan te bieden op ieder van die fronten zodat de betrokken manager altijd iets van zijn gading vindt. Dit betekent dat er een integrale managementbenadering aan het Handboek ten grondslag ligt.

Ten aanzien van het overheidsfront biedt het Handboek een overzicht van alle politieke en beleidsmatige aspecten die er aan een verzelfstandigingsproces vast kunnen zitten. Ten aanzien van het marktfront geeft het Handboek een beknopt overzicht van strategische- en marketingdimensies zoals deze aan de orde komen bij het vergroten van de marktgevoeligheid. Ten aanzien van het interne front komen managementdimensies aan de orde als personeelbeleid, informatievoorziening en communicatieve aspecten.

## Globale inhoudsopgave

- O. Introductie
  - inleiding
  - termen, definities en begrippen
  - verantwoording van de opzet
  
- I. Veranderingen in beleid en overheidsorganisatie
  - een internationale trend:  
privatisering en agency-vorming
  - een veranderde visie op de overheid:  
terug naar de kerntaken
  - een versterkt beleid: deconcentratie na de  
eerste verzelfstandigingsgolf
  - verzelfstandiging op niveaus: zowel bij de  
rijksoverheid als de lagere overheden
  - meer aandacht voor de uitvoering en de  
integratie van beleid en beheer
  
- II. Veranderingen in omgeving en organisatie
  - veranderingen in de omgeving:  
toenemende noodzaak van flexibilisering
  - veranderingen in de organisatievorm:  
opkomst van business-units
  - veranderingen in de managementopvatting:  
meer generalisaten i.p.v. specialisten als  
manager en versterking van lijn t.o.v. staf
  
- III. Het managen van verzelfstandigingsprocessen
  - strijd op 3 fronten: overheid, markt en intern
  - naar nieuwe organisatievormen
  - beheersing van het veranderingsproces
  
- IV. Managementdimensies
  - a. *Marketingdimensies*
    - marktanalyse
    - strategische analyses
  
  - b. *Kwaliteitsdimensies*
    - kwaliteitsbenaderingen van dienstverlening
    - verbetermanagement
    - kengetallen
  
  - c. *Cultuur-organisatorische dimensies*
    - cultuurverandering
    - de lerende organisatie
    - symbolisch gedrag

- d. *Personele dimensies*
  - HRM en modern personeelmanagement
  - functieclassificatie en -waardering
  - prestatiebeloning
  - rechtspositie
  - pensioenproblematiek
- e. *Financieel-economische dimensies*
  - kapitaalstelsel
  - investeringen en afschrijvingen
  - budgetteringssystemen
- f. *Juridische dimensies*
  - rechtspersonen
  - arbeidsrecht
  - btw-problematiek
- g. *Communicatie- en Informatie dimensies*
  - in- en externe voorlichting
  - management informatie systemen
- VI. Cases
- VII. Actualiteiten
- VIII. Adressen, register en aanvullende informatie