

INLEIDING

Het is niet meer zoals het was. Overheidsorganisaties hebben, geleidelijk en bijna ongemerkt, de eeuw van bureaucratie achter zich gelaten. Een eeuw waarin geprobeerd werd om willekeur en rechtsongelijkheid te vermijden door overheidsbeslissingen zo strak mogelijk in te kaderen in algemene regels. De bureaucratische waarde van zorgvuldig overheidsbestuur is overeind gebleven. Maar de gedachte dat dit het best bereikt kan worden door uitvoerders in te snoeren in regels en hiërarchie, die gedachte is verlaten.

Overheden ontwikkelen zich steeds meer van regelorganisaties tot casusorganisaties: gericht op maatwerk, afgestemd op de individuele omstandigheden van het geval en op wisselende samenwerkingspartners. Dat leidt niet alleen tot een andere rol van de overheid in de samenleving. Het heeft ook grote gevolgen voor de manier van organiseren. De kenmerken van de bureaucratische organisatievorm, zoals Weber die beschreef, worden in de actuele praktijk stuk voor stuk omgekeerd.

In de casusorganisatie wordt beleidsvrijheid voor uitvoerders bevordert, in plaats van bestreden. Vaste bevoegdheidsverdelingen worden doorbroken door voor elke casus specifiek een behandelaar aan te wijzen. Die behandelaar ('casist') bepaalt welke toelieferingen nodig zijn en weegt de bijdragen van anderen af. Door het afwegingsmandaat van de casist hebben andere afdelingen, disciplines en belanghebbenden geen vetorecht meer. Anders dan bij Weber, zijn zij voor de doorwerking van hun inbreng aangewezen op hun overtuigingskracht.

De organisatiestructuur is niet meer bepalend voor het werkproces. In de casusorganisatie wordt het meeste werk niet meer in afdelingsverband gedaan, maar in ad-hoc werkverbanden. Het werk wordt verdeeld op grond van individuele vaardigheden en niet op basis van functiebeschrijvingen. Afdelingen zijn vooral leverancier van expertise en capaciteit. Bij aanpassingen in het werkproces zijn er dus ook geen reorganisaties meer nodig.

De besluitvorming over voorstellen ligt niet meer in de hiërarchie, maar binnen de opdracht-driehoek. Leidinggevend functioneren als opdrachtgevers, gericht op het stellen van vragen en niet op het geven van antwoorden of het flatteren daarvan. Inhoudelijke bijdragen kunnen ook vanuit de hiërarchie worden geleverd, maar daarmee ontstaat geen zeggenschap over de afweging van de casist. Sturing door politiek en management bestaat niet uit het toezien op en verbeteren van het werk, maar uit het aanleveren van extra ingrediënten voor de afweging door de casist.

In de casusorganisatie stuurt uitvoering het beleid. Door in de praktijk gevonden oplossingen groeit de ervaring van de organisatie. Die ervaring werkt als een soort 'jurisprudentie', waaruit in toekomstige gevallen wordt geput. Zo leert de organisatie door ontwikkeling van professionaliteit. Sturing vindt plaats in de opdrachtverlening, maar vooral door te leren uit het verantwoordingsproces achteraf.

In dit boek beschrijf ik het karakter en de achtergronden van deze ontwikkeling. Een ontwikkeling die in vrijwel alle overheidsorganisaties zichtbaar is. Een ontwikkeling die bij veel overheden, zeker bij gemeenten en provincies, inmiddels het dominante patroon is geworden.

Dit is geen veranderkundig boek. Het gaat niet over het proces van verandering. Zie daarvoor bijvoorbeeld Vermaak, 2009 of Terlouw & Van Twist, 2014. Dit boek gaat over de inhoud van de verandering: Waar zien we casusorganiseren? (Hoofdstuk 1: 'een nieuwe praktijk'). Hoe heeft casusorganiseren zich ontwikkeld en hoe zit het 'ideaaltypisch' in elkaar? (Hoofdstuk 2: 'een nieuwe theorie'). Wat zijn de maatschappelijke en bestuurskundig-theoretische achtergronden? (Hoofdstuk 3).

Wat zijn de kenmerken van de casusorganisatie? (Hoofdstuk 4: Tien omkeringen van het klassiek bureaucratische organisatiemodel). Hoe vindt sturing en verantwoording plaats in casusorganisaties? (Hoofdstuk 5). Wat zegt dit allemaal over het gedrag in casusorganisaties? (Hoofdstuk 6).

In de tekst zet ik het weberiaanse klassiek-bureaucratische organisatiemodel scherp af tegenover het model van de casusorganisatie. Door deze twee als ‘ideaaltypische’ modellen met elkaar te contrasteren worden de verschillen goed zichtbaar. In de epiloog blik ik terug op dit contrast en op de vraag of beide modellen in elkaar overgaan, of zij elkaar uitsluiten, of dat zij elkaar in een balans kunnen houden. In de epiloog ga ik ook in op de vraag hoe mijn stelling kan worden onderbouwd, dat het model van de casusorganisatie inmiddels een beter beeld geeft van de aard van moderne overheidsorganisaties dan het model van de klassiek bureaucratische organisatie.

Ik begin in hoofdstuk 1 met het beschrijven van een nieuwe praktijk. Het idee dat publieke waarde het best kan worden gecreëerd door strakke toepassing van centrale regelgeving is achterhaald. Op allerlei plekken wordt – in de praktijk, in beleid en in regelgeving – gezocht naar nieuwe vormen. Daarin is het centrale element: ruimte geven aan het professionele oordeel over een concrete casus. Regels zijn het startpunt van een afweging, niet het eindpunt.

In hoofdstuk 2 beschrijf ik, hoe uit de ontwikkeling van de bureaucratische organisatie gedurende de afgelopen decennia geleidelijk aan een nieuw organisatiemodel naar voren is gekomen, dat de werkwijze en de besturing van het weberiaanse organisatiemodel binnenstebuiten keert. In de praktijk worden de kenmerken uit Webers ‘ideaaltypische’ bureaucratische organisatievorm omgekeerd. Ik beschrijf de belangrijkste kenmerken van een nieuw organisatiemodel dat daardoor impliciet is ontstaan en dat ik de ‘casusorganisatie’ noem.

In hoofdstuk 3 plaats ik deze veranderingen binnen de ontwikkeling van de bestuurskundige theorie. Ik laat zien hoe de veronderstellingen onder de klassiek bureaucratische organisatievorm ook in de theorie achterhaald zijn en hoe de moderne bestuurskunde ondersteuning biedt voor een casusgerichte in plaats van regelgerichte organisatievorm.

In hoofdstuk 4 breng ik vervolgens tien omkeringen in beeld, waarmee de casusorganisatie concreet toepasbaar wordt beschreven als een nieuw ideaaltypisch model van de moderne overheidsorganisatie. Met dit model kunnen organisaties richting geven aan hun ontwikkeling en kan de kloof tussen theorie en praktijk weer worden gedicht. Ik richt me hierbij vooral op de veranderingen in de organisatie, het management en de rollen van medewerkers.

In hoofdstuk 5 ga ik nader in op de politieke en managerial sturing in de casusorganisatie, inclusief het vraagstuk van verantwoording en democratische legitimatie. In de casusorganisatie is het werkproces georganiseerd rond het professionele oordeel van de behandelend ambtenaar, maar uiteraard blijven er rond die kern juridische, organisatorische en democratische waarborgen bestaan.

Ik sluit in hoofdstuk 6 af met een beschouwing over gedrag: bureaucratisch gedrag en professioneel gedrag in de casusorganisatie. Wat is daarin veranderd en wat kan daarin veranderen?

In de epiloog geef ik, zoals gezegd, een verantwoording van de totstandkoming van dit boek, de bronnen van mijn waarneming en de reikwijdte en geldingskracht van de beschrijvingen en stellingen in dit boek.