

U functioneert
in een INGEWIK-
KELDE *context*.

Context-
management

Een nieuw
Bestuurs- en

Management-
Concept

Om die te door-
gronden, zijn
nieuwe inzichten,
vaardigheden EN
gereedschappen
*nodig, op alle
niveaus.*

Opmerking bij de koptekst van dit document

Dit pdf-bestand bevat het oorspronkelijke manuscript zoals dat destijds naar de uitgever is gegaan. Het is niet in dezelfde opmaak als het uitgegeven boek. Dus de paginering loopt daarmee niet synchroon. De inhoud komt wel overeen.

Context- management

Een nieuw

B *estuurs- en*

M *anagement-*

C *oncept*

Harrie Aardema
juli 2000

INHOUD

<i>Opmerking bij de koptekst van dit document</i>	1
WOORD VOORAF	8
1 REFLECTIE	12
DUALISTISCH, INTERACTIEF, EXTERN, TOEKOMSTGERICHT, BEDRIJFSMATIG	12
<i>Samenvatting</i>	14
REFLECTIE: HISTORISCH-WETENSCHAPPELIJKE VERKENNING	14
Democratie: machtsstrijd van belangen	14
Wie bepaalt de kwaliteit van de volksheerschappij?	16
Politiek is wat anders dan rationaliteit	18
Poldermodel: overleg en consensus	21
Japans uitstapje: synergie door dualisme	23
Conclusies voor ons referentiekader	25
Enkele bevindingen op een rij	25
Conceptuele paradigma's	26
<i>Samenvatting</i>	27
HET BEGRIP CONTEXTMANAGEMENT	27
Verdere uitwerking in dit boek	28
<i>Samenvatting</i>	29
2 ONTWIKKELINGEN	30
KENNISMANAGEMENT EN INFORMATISERING	30
Digitale revolutie: kansen voor de gemeente	32
<i>Samenvatting</i>	35
ONTWIKKELINGEN BESTUURLIJKE ORGANISATIE	35
Gemeenten: complex en dynamisch	36
Bestuurlijke vernieuwing = interactie	37
Gemeentelijke herindelingen	39
Waar toe leidt de discussie over dualisering?	41
<i>Samenvatting</i>	44
ONTWIKKELINGEN AMBTELIJKE ORGANISATIE	45
Veranderingen binnen organisaties	45
Individualisering, employability, zelfsturing	46
P&O / HRM: zoeken naar mensen met kwaliteit	48
<i>Samenvatting</i>	49
ONTWIKKELINGEN OP (DEEL?) TERREINEN	50
Ontwikkelingen zorg fysieke omgeving	50
Ontwikkelingen in de sociale zekerheid	52
Ontwikkelingen onderwijs, welzijn en zorg	54

<i>Samenvatting</i>	55
SYNTHESE: PROFESSIONALITEIT VAN MENSEN OP ALLE NIVEAUS	55
<i>Samenvatting</i>	56
3 MENSEN	57
PROFESSIONALITEIT = CONTEXTMANAGEMENT	57
Grenzen en communicatie in onmetelijkheid	57
Professionele organisatie en professionals	59
Professionaliteit en contextmanagement.....	60
De zachte (of de echte?) kant van contextmanagement	62
EQ belangrijker dan IQ	64
De match tussen de hersenhelften	66
Competentie tot fraude en corruptie	68
<i>Samenvatting</i>	69
WAT WIL DE BURGER VAN EEN PROFESSIONELE OVERHEID?	70
'De burger' bestaat niet	70
Interactieve beleidsvorming.....	72
Dienstverlening: één loket en virtueel.....	75
<i>Samenvatting</i>	76
POLITICI / BESTUURDERS: PROFESSIONEEL KIEZERSMANDAAT	76
Politieke machtsverhoudingen.....	77
Politiek en bedrijfsmatig werken	79
Definieer een eigen bestuursstijl	80
Professionaliseren van politici en bestuurders	82
<i>Samenvatting</i>	83
LEIDINGGEVENDEN: PROFESSIONEEL LEIDERSCHAP	84
Gezocht: managers die kunnen 'webben'.....	84
Definieer een eigen leiderschapsstijl	86
Professionaliseren van managers	89
Competentiemanagement en praktisch (zelf)assessment	90
Gedragscompetenties	92
Expeditor	93
Administrator	93
Communicator	93
Planner.....	93
Vaardigheidscompetenties	94
Praktische competenties	96
<i>Samenvatting</i>	99
MEDEWERKERS: PROFESSIONELE OMGEVINGSGERICHTHEID.....	100
Werkvloer als etalage van bedrijfscultuur	100
Context-wijziging	101
Context-ervaring.....	101
Context-marketing	102

Definieer de werkstijl van medewerkers	102
De 'ideale ambtenaar'	103
Professionaliseren van medewerkers	104
<i>Samenvatting</i>	105
4 STRUCTUREN	106
DE VALKUIL VAN DE STRUCTUURVERANDERING	106
Fasen van organisatieontwikkeling	106
Wanneer tot structuurverandering overgaan?	108
<i>Samenvatting</i>	109
DE NETWERKORGANISATIE ALS TOEKOMSTBEELD	109
Netwerken: vooral doen, maar niet overdrijven	110
<i>Samenvatting</i>	112
GRENZEN AAN 'DE LOGICA VAN DE BURGER'	112
Aandachtspunten bij totale kanteling	113
<i>Samenvatting</i>	114
GEMEENTE STEEDS MEER PROJECTORGANISATIE	114
Beleidsstrategische en andere substructuren	115
Modern bureaucratie-model voor uitvoeringstaken	116
<i>Samenvatting</i>	118
SECTORENMODEL AANVULLEN EN ACTUALISEREN	118
Concerniveau en secretaris in de knel.....	119
Verkokering en zwevende sectormanagers.....	120
Vijf horizontaliseringsdimensies	121
Horizontalisering politiek-bestuurlijke dimensie	122
Horizontalisering beleidsstrategische dimensie	123
Horizontalisering concerncontrol-dimensie	123
Horizontalisering uitvoeringsdimensie	123
Horizontalisering dienstverleningsdimensie.....	124
Naar een flexibele contextstructuur	125
Uitwerkingssuggesties organisatieontwikkeling	126
<i>Samenvatting</i>	127
VERZELFSTANDIGDE EN ANDERE EXTERNE STRUCTUREN.....	128
De grens tussen kerntaken en andere taken	128
Uitbesteding ondersteunende functies	130
<i>Samenvatting</i>	131
5 PROCESSEN	132
KERNASPECTEN VAN BEDRIJFSVOERING	132
Profiel: alles wat er bedacht wordt.....	133
Progressie: alles wat feitelijk gebeurt	134
Profiel & progressie: denkschema van dit boek.....	135
Denklijn profiel & progressie.....	136

<i>Samenvatting</i>	137
ACTUELE INTERPRETATIE VAN HET BBI-PROJECT.....	138
Doelen van het BBI-project.....	139
Fasen van het BBI-project.....	140
Zeggen wat je doet en doen wat je zegt.....	140
Doelstelling - product - proces - professie	141
Planningslijn en voortgangslijn	143
Planningslijn (profiel).....	144
Voortgangslijn (progressie).....	145
<i>Samenvatting</i>	146
STUREN OP VISIE, EFFECTDENKEN, CONCERNMANAGEMENT	147
Politiek primaat door maatschappelijke brugfunctie.....	147
Wat is een goede visie?	149
Kwaliteit visie = 'EIND'.....	150
Wat is een goede missie?	150
Van productdenken naar effectdenken.....	151
Wat zijn goede doelen?.....	152
Kwaliteit doelen = 'START'	153
Integraal management wordt contextmanagement.....	154
Wat zijn goede afspraken?	155
<i>Samenvatting</i>	156
PLANNINGSLIJK (PROFIEL): BEOOGDE RESULTATEN	156
Toekomstvisie	157
Elementen toekomstvisie	157
Collegeprogramma.....	159
Beleidsplan.....	160
Kwaliteitseisen beleidsplan.....	161
Beleidsplan: willen, kunnen, doen	162
Begroting.....	163
Werkplannen	165
Werkafspraken interne dienstverlening	167
Werkafspraken over projecten.....	168
Checklist projectplanning	169
(Bestuurs)opdracht.....	170
Projectstructuur	170
<i>Samenvatting</i>	170
VOORTGANGSLIJK (PROGRESSIE): ZAKEN DOEN EN (BIJ)STUREN.....	171
Procesregie met jaarcyclus concernproces	172
Voorbeeld jaarcyclus concernproces.....	173
Externe communicatie.....	176
Politieke communicatie.....	177
Managementcommunicatie	178
Werkvloercommunicatie	179

Communicatie over interne dienstverlening.....	179
Communicatie over projecten.....	180
<i>Samenvatting</i>	180
ONDERSTEUNING DOOR CONTROLLERS / PROCESADVISEURS	180
Relatie controlling tot lijnmanagement en directie	181
Van controllersoverleg naar procesadviesgroep.....	183
Taken van de procesadviesgroep	183
Concerncontroller / -procesadviseur.....	185
Taken van de concerncontroller / -procesadviseur.....	185
Beleidscontroller / -procesadviseur	186
Taken van de beleidscontroller / -procesadviseur	187
Financiële controller / procesadviseur	188
Taken van de financiële controller / procesadviseur.....	189
Rekenkamerfunctie	190
P&O-controller / -procesadviseur	191
Taken van de P&O-controller / -procesadviseur.....	191
I&A-controller / -procesadviseur	192
Taken van de I&A-controller / -procesadviseur.....	193
Juridische controller / procesadviseur	194
Taken van de juridische controller / procesadviseur.....	195
Decentrale controllers / procesadviseurs.....	196
Taken van de decentrale controllers / procesadviseurs.....	196
<i>Samenvatting</i>	197
6 KWALITEIT	198
NOGMAALS: HET BEGRIP CONTEXTMANAGEMENT	198
Handen en voeten van contextmanagement	198
<i>Dynamisch</i>	198
<i>Normatief</i>	198
<i>Bestuurs- en managementconcept</i>	198
<i>Menselijke competenties</i>	199
<i>Synergetische verbinding</i>	199
<i>Omgevingsaspecten mensen</i>	199
<i>Omgevingsaspect structuren</i>	199
<i>Omgevingsaspect processen</i>	199
Kwaliteitszorg: gewoon je werk goed doen.....	200
Bestaande kwaliteitsmodellen	202
Top 10-aanbevelingen.....	205
<i>Samenvatting</i>	206
GEMEENTEMONITOR.....	206
Is de werkelijkheid eigenlijk wel te meten?	206
Wat te verstaan onder een monitor?	208
Monitoren: meten of de maat nemen?.....	209
De bestuurskracht van een gemeente.....	210

Schema kwaliteitsnorm en –velden	210
Voorbeeld gemeentemonitor	212
Aanvullende onderzoeken en instrumenten	216
Eindcijfers en verbeterplannen	217
<i>Samenvatting</i>	217
ONTWIKKELINGSSCHEMA EN VERANDERMETHODIEK.....	218
Kritische succesfactoren bij organisatieverandering	218
Een rijk gevulde gereedschapskist	219
Stappenschema bij verandering	220
<i>Stap 1: Noodzaak geeft beweging</i>	220
<i>Stap 2: willen geeft kracht</i>	220
<i>Stap 3: visie geeft richting</i>	221
<i>Stap 4: durven en doen geeft zelfvertrouwen</i>	221
<i>Stap 5: Conditie creëren de gelegenheid</i>	222
<i>Stap 6: Reflectie creëert leervermogen</i>	222
<i>Stap 7: Verankering creëert zekerheid</i>	223
<i>Samenvatting</i>	224
TOTAALSAMENVATTING.....	225
1 <i>Reflectie</i>	225
2 <i>Ontwikkelingen</i>	225
3 <i>Mensen</i>	227
4 <i>Structuren</i>	228
5 <i>Processen</i>	230
6 <i>Kwaliteit</i>	232
AANGEHAALDE LITERATUUR.....	234

WOORD VOORAF

Waarom wilt u dit boek lezen? Misschien omdat u er wat aan kunt hebben als u betrokken bent bij het functioneren van een gemeente. Maar ook wanneer u geïnteresseerde burger bent, raadslid, bestuurder, manager, medewerker of adviseur kan dit boek nuttig zijn. Voor ieder van u geldt namelijk dat u het niet (meer) alleen kunt. En u kunt het ook niet (meer) alleen met wat u tot nu toe geleerd heeft. U functioneert in een ingewikkelde context. Om die te doorgronden en naar uw hand te kunnen zetten zijn nieuwe inzichten, vaardigheden en gereedschappen nodig.

In dit boek wordt hiervoor de term contextmanagement gebruikt.¹ Contextmanagement is een nieuw bestuurs- en managementconcept, waarin actuele ontwikkelingen (zoals coproductie met de samenleving, informatietechnologie en netwerkketens) op een nuchtere manier worden vertaald naar een samenhangende visie op 'people management', organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering. Contextmanagement is een manier om interactie bij gemeenten te optimaliseren. Contextmanagement laat het verband zien tussen competenties van mensen en de context waarvan zij deel uitmaken. Het verband tussen mensen en instrumenten. Tussen zachte waarden en harde waarden.

In dit nieuwe bestuurs- en managementconcept zit u als *burger* op de eerste rang. U bent geen slachtoffer of stemvolk meer. U kunt zelf de service bepalen die u nodig heeft. En de partners kiezen die u wilt. U kunt vooraan gaan staan. Maar u kunt ook het recht opeisen om met rust gelaten te worden.

Als *raadslid* leest u in dit concept dat u zich minder zult bezighouden met collegestukken en meer met de brugfunctie naar de samenleving. U kunt dualiseren, ook zonder staatscommissie. U kunt het accent verleggen van inhoud naar proces en positie kiezen in de nieuwe, vermaatschappelijkte politiek.

Als *bestuurder* laat het concept zien hoe u kunt voorkomen dat u op de stoel van uw ambtenaren terechtkomt. U hoeft zich niet te laten vermalen door ingesleten communicatiepatronen binnen het college. U heeft de mogelijkheden om het heft in eigen hand te nemen.

Als *manager* ziet u hoe u de slag kunt maken van inhoud en uitvoering naar het managen van mensen en processen. Bureaucratische structuren zijn goed voor uitvoerende zaken, maar niet voor creativiteit, innovatie en projectmatig werken. U kunt dit spanningsveld ordenen en oog hebben voor het managen van creatieve talenten in tijdelijke structuren. U kunt kiezen voor praktisch competentie management.

Als individuele *medewerker* leest u dat u verder kunt kijken dan de stapels die op uw bureau liggen. U kunt uw stem laten horen, u kunt verder lopen dan de wandelgangen. U kunt genieten van de kick die succesvolle communicatie

¹ Geïntroduceerd in: BMC Wijzer juni 2000, Contextmanagement, Een nieuw bestuurs- en managementconcept voor de overheid (anticiperende samenvatting van dit boek).

en dienstverlening verschaft. U hoeft zich niet te verschuilen achter uw zekerheid en uw rechtspositie. Er wordt méér van u verwacht.

Als *adviseur* ziet u op een samenhangende manier door de bomen het bos. Allerlei theorieën en modellen teruggebracht tot één conceptueel kader. U kunt shoppen en pakken wat u nodig hebt om uw gemeente bij te staan.

De boodschap van dit boek is: gooi het roer om. Niet alleen in theorie, maar ook in daad. Als de samenleving complex wordt kunt u het zich niet permitteren om stil te blijven zitten of de verkeerde keuzes te maken. Overheidsorganisaties die blijven hangen in de sfeer van 'niemand is verantwoordelijk', miscommunicatie, onbeheerste processen, elkaar opvolgende structuurveranderingen en niet aanwezige of niet (goed) gebruikte instrumenten, zijn ten dode opgeschreven. Leren en groeien is het devies. Denk ruimer dan vanuit uw eigen ogenschijnlijk veilige positie en vermeende eigen belangen. Bundel uw gezamenlijke talenten en geef vorm aan de toekomst. Leer zien wie en wat u nodig heeft om gestelde doelen ook echt waar te maken. Zoek de oplossingen niet meer in structuren: zie ze als één van uw hulpmiddelen en pas ze aan als ze niet meer functioneel zijn. Investeer vooral in mensen en processen. Zie planning & control niet als iets financieel-boekhoudkundigs, maar als een manier van leidinggeven: gesystematiseerd afspraken met elkaar maken en nakomen.

Het gaat in dit boek om een gedachtegoed dat in eerste aanleg het resultaat is van discussie en samenwerking tussen de organisatieadviseurs van BMC (Bestuur & Management Consultants). Als bureau dat nadrukkelijk aan de wieg heeft gestaan van het BBI-gedachtegoed (zie vooral hoofdstuk 5 van dit boek) voelt BMC een bijzondere verantwoordelijkheid voor het herpositioneren van bedrijfsmatige verworvenheden in een nieuw tijdsgewricht. Dat wil zeggen: mét erkenning van de geheel eigen positie van de overheid in de samenleving en de consequenties daarvan voor politiek, leiderschap, cultuur, gedrag en vaardigheden, processen en structuren.

Het in dit boek uitgewerkte bestuurs- en managementconcept heeft een bredere impact dan de gemeentelijke overheid alleen. Het is ontwikkeld en bedoeld voor de overheid in de meest brede zin: gemeenten, provincies, waterschappen, ministeries en aanverwante organisaties als zelfstandige bestuursorganen. Het concept bevat - evenals dat met BBI het geval was - basale grondbeginselen van organiseren en samenwerken die in beginsel van toepassing zijn op elk type organisatie.

De titel 'contextmanagement' slaat op méér dan op managen door managers. Contextmanagement kan worden gezien als een vorm van individueel zelfmanagement voor ieder die bij het gemeentelijk functioneren is betrokken.² Een vorm van individueel zelfmanagement die ertoe bijdraagt dat er beter met elkaar kan worden samengewerkt. Natuurlijk is hiermee niet het ei van Columbus uitgevonden. Wellicht behoren onderdelen van dit concept al tot uw

² Om praktische reden wordt in dit boek ten aanzien van al die betrokkenen meestal de 'hijvorm' gebruikt, maar natuurlijk geldt dit ook de vrouwen onder hen.

dagelijkse praktijk. Een ideale organisatie bestaat niet, noch een ideale veranderingsaanpak, noch de enig juiste visie. Wel zijn bepaalde patronen in de veelheid van inzichten en ontwikkelingen waarneembaar. Van hieruit is het mogelijk om te komen tot valide handreikingen voor (gemeentelijke) actoren in hun zoektocht naar verdere positiebepaling, vernieuwing en professionalisering.

Aan de hand van de inhoudsopgave kunt u zien hoe het boek is opgebouwd. De hoofdstukken gaan achtereenvolgens over de onderwerpen reflectie, ontwikkelingen, mensen, structuren, processen en kwaliteit. De paragrafen binnen de hoofdstukken worden steeds afgesloten met een korte samenvatting. Deze samenvattingen komen aan het eind van het boek samen in de vorm van een totaalsamenvatting. Het boek bevat betrekkelijk veel literatuurverwijzingen in de vorm van voetnoten. Dit verschaft de gelegenheid tot een bredere oriëntatie. Volledigheid is daarbij onmogelijk. Daarvoor wordt er te veel bedacht en geschreven.

Dit boek is het resultaat van samenwerking tussen vele personen. In de eerste plaats moeten worden genoemd: Jan de Vries, Albert Jansen en Harm van der Meij, respectievelijk algemeen directeur en directeurs van BMC. Zij hebben het ontstaan van dit boek in meer dan één opzicht mogelijk gemaakt. Vervolgens zouden eigenlijk alle BMC-ers moeten worden genoemd. Concepten van het boek zijn op verschillende momenten binnen de diverse adviesgroepen van BMC en met individuele adviseurs besproken. Enkele collega's vormden gedurende de jaren 1996 tot en met 1999 de 'harde kern' van de interne BMC-werkgroep Professionele Overheid. Binnen deze werkgroep is het concept geboren en gegroeid. Van begin tot eind waren hierbij betrokken (in alfabetische volgorde): Harrie Aardema, Heleen van den Engel, Henderikus Haan, Albert Jansen en Cor Molenaar. De volgende collega's hebben zich beziggehouden met het bestuderen en bekritisieren van de laatste concepten: Dick Buis, Wil Janssen, Jan Willem Keuning, Jaap Koster, Anne van der Meer, Frans Muijzers, Jan van der Panne en Koos Verduijn.

Daarnaast hebben diverse personen buiten BMC een belangrijke bijdrage geleverd. Zij waren bereid tijd te steken in het beoordelen en met de auteur bespreken van het boek in wording. Dit zijn, eveneens in alfabetische volgorde: Marjo Adema (stadsdeel Oost/Watergraafsmeer gemeente Amsterdam), Harry van Boven (gemeente Noordoostpolder), Ig Caminada (gemeente Almere), Coen Derickx (gemeente Ooststellingwerf), Paul van Gog (gemeente Westerveld), Jan van Helden (Rijksuniversiteit Groningen), Michiel Herweijer (Rijksuniversiteit Groningen), Leo Platvoet (Eerste Kamer), Nicolette Rigter (gemeente Leiderdorp), Peter Sertons (stadsdeel Oost/Watergraafsmeer gemeente Amsterdam) en Roel Timmer (gemeente Middenveld). Bedankt allemaal.

Enkele bijdragen verdienen een bijzondere dankbetuiging. Marjo Adema deed de suggestie om wat uitdagender te beginnen: laat je boodschap duidelijk zien. Harry van Boven kwam met de titel 'contextmanagement'. Frans Muijzers had de brainwave om 'SMART' te veranderen in 'START'. Jos Moerkamp liep de hele tekst door op redactionele en andere onvolkomenheden. Kees Fromm

leverde de gestage stroom van boeken en andere geschriften. Annemieke Aardema verdient dank voor haar geduld met de veelvuldige - zo niet al fysieke dan toch geestelijke - afwezigheid van haar levenspartner.

Harrie Aardema

1 Reflectie

DUALISTISCH, INTERACTIEF, EXTERN, TOEKOMSTGERICHT, BEDRIJFSMATIG

De Nederlandse overheid blijft sterk in ontwikkeling. Het begin van de jaren negentig stond vooral in het teken van het bedrijfsmatiger werken. De laatste tijd staan interactieve beleidsvorming en de kwaliteit van de dienstverlening in het centrum van de belangstelling. Diverse gemeenten hebben op interactieve wijze lokale toekomstverkenningen opgesteld. De ontwikkelingen gaan gepaard met (en zijn mede het gevolg van) onduidelijkheid over de positie van de overheid in de samenleving. Teruglopende kiezersaantallen en kritische publieke discussies over de geschiktheid en integriteit van overheidsfunctionarissen zijn van invloed op de beeldvorming over de overheid. Tegelijkertijd echter lijken de maatschappelijke betrokkenheid en beïnvloedingsbehoefte eerder te zijn toegenomen dan te zijn verminderd. Hoe om te gaan met deze paradoxale situatie? Gemeentebesturen vragen zich meer dan ooit af of de gemeentelijke structuren en processen voldoende zijn toegesneden op moderne ontwikkelingen en verwachtingen. Onder meer door de advisering van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie is het denken over nieuwe politiek-bestuurlijke modellen volop ontketend: wat betekent dualisering voor de positie van een ieder?³

Door alle ontwikkelingen heen zijn ook reflecties waar te nemen op de ambitie van bedrijfsmatig werken. Het bedrijfsmatig werken door gemeenten werd eind jaren tachtig sterk gestimuleerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het lanceerde hiervoor het project BBI: Beleids- en Beheersinstrumentarium (later omgedoopt tot Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie).⁴ De impact van BBI was enorm, met name bij de gemeentelijke overheid. Vrijwel alle gemeentelijke organisaties hebben BBI-instrumenten ingevoerd. De methodes en instrumenten werken nog niet altijd optimaal, maar de steun en waardering ervoor zijn over het algemeen bevredigend.⁵ BBI werd in 1995 als landelijk project werd beëindigd, maar nieuwe trends en ontwikkelingen zijn de

³ Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn 2000.

⁴ Zie Stichting BBI, Van Beleids en Beheers Instrumentarium naar Bestuurlijke Vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatievoorziening, Een historisch overzicht met een blik naar morgen, Slotpublicatie Stichting BBI, Leusden november 1995 (auteurs D. Houwaart e.a.). Zie voor een uitgebreidere bespreking van het BBI-project paragraaf 5.2. van dit boek.

⁵ Aldus G.J. van Helden, BBI in de praktijk, Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten, Maastricht 1998. Vgl. ook P.T.M. Welschen, Onderzoek planning en control bij middelgrote en kleinere gemeenten, Utrecht 1997: 67 procent van de onderzochte 16 kleine en middelgrote gemeenten hanteert een productenbegroting. Uit onderzoek van Moret Ernst & Young, Tien jaar kwaliteitsverbetering bij gemeenten, Den Haag 1997, bleek dat bij ruim 70 procent van de onderzochte 84 gemeenten BBI en sectorenmodel was ingevoerd.

overheid in hevige mate blijven bezighouden. De vrij algemeen gevoelde behoefte om bedrijfsmatiger te gaan werken, is verbreed met een andere behoefte (waaraan de BBI-beginselen overigens ook al appelleerden⁶): omgevings- en burgergerichte cultuur- en gedragskenmerken en een hierop aansluitende structuurinrichting en bedrijfsvoering.⁷ Ook hierop haakte het ministerie van Binnenlandse Zaken in met een project: 'Daar gaat de gemeente over!'. Dit project werd in 1998 afgesloten. Doel van het project was het stimuleren van interactieve beleidsvorming en lokale toekomstverkenningen. Daarmee is een 'hernieuwde zoektocht naar de essentie van de overheidsrol in de samenleving' op gang gekomen. Dit leverde het beeld op van een heroriëntatie van de gemeente 'binnen een sociaal-maatschappelijk krachtenveld, waarin ze een veelheid aan partners tegenkomt en waarin haar rol steeds minder vanzelfsprekend is'.⁸

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten liet zich evenmin onbetuigd. De VNG organiseerde de afgelopen jaren een discussie met en vanuit gemeentebesturen over het toekomstperspectief van gemeenten. Profielen van beleidsscenario's werden ingevuld aan de hand van drie mogelijke ontwikkelings-scenario's: 'de strakke teugel', 'de losse teugel' en 'de ronde tafel'. De gemeentelijke ambities zijn door de VNG in acht kernpunten samengevat: een actieve overheid; gemeenten als procesmanager (tussen de partijen en niet erboven); integraal beleid; een zwaar accent op leefbaarheid en veiligheid; verantwoordelijk voor sociale participatie; een sterke lokale economie; een eigen identiteit voor afzonderlijke gemeenten; en een gemeenschappelijke lokale agenda, waarin behalve een financieel appèl op het rijk ook ontkokering als uitwerking van integraal beleid prominent voorkomt.⁹

Tenslotte organiseerde ook de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) een breed debat over de organisatie van het lokale bestuur en de positie van de diverse spelers daarbinnen. Het beeld dat uit dit debat oprijst is nogal divers en bijna ontmoedigend.¹⁰ Het kan allemaal op zo veel manieren (zie de Verenigde Staten, zie Duitsland). Hoe is daar voor de Nederlandse situatie samenhang en richting in te ontdekken?

⁶ Zie bijvoorbeeld Stichting, BBI en de Organisatie, De Productverantwoordelijke Organisatie, Leusden 1992 (auteur P.J.M.G. Geleijns), waarin met name ook aandacht wordt gevraagd voor de externe omgeving en voor cultuur-aspecten.

⁷ Vgl. ook J.J.B. van Kerkhoff, H.B.A. Grootelaar en R. Wielinga, Sturen, besturen en gestuurd worden; de dynamiek in de gemeentelijke organisatie, Amersfoort 1998.

⁸ Zie de slotpublicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken over het project 'Daar gaat de gemeente over!', getiteld: Goede raad voor de toekomst, 's-Gravenhage 1998. Deze publicatie bevat een bundel essays van bestuurders en wetenschappers over lokale toekomstverkenningen (Arnhem, Zaanstad, enkele beleidsterreinen). De weergegeven citaten zijn te vinden op de pagina's 11 en 5 (uit het voorwoord van de staatssecretaris) van genoemde publicatie.

⁹ Zie de VNG-publicatie Besturen met visie, Den Haag 1997 en het VNG-manifest Gemeenten kiezen hun toekomst, Den Haag 1998. Met het 'Actieplan Vernieuwing lokale democratie' zocht de VNG voorjaar 2000 aansluiting bij de voorstellen van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie.

¹⁰ Zie: Th.O. Fierens, F.A.J. Veerman en K. de Vries (red.), Het lokaal bestuur ontketent, Verwondering en ver gezicht, Den Haag 1999 (congrespublicatie 1999 Vereniging van Gemeentesecretarissen).

In dit boek worden vanuit een samenhangend denkkader enkele lijnen getrokken, die passen bij de in Nederland gegroeide context en die bouwstenen kunnen opleveren voor de verbeteringsprocessen waarmee zoveel Nederlandse gemeenten en andere overheden op dit moment actief bezig zijn.

SAMENVATTING

De Nederlandse overheid heeft in het afgelopen decennium flink geïnvesteerd in een bedrijfsmatiger wijze van werken. Aan het eind van de jaren negentig werd de blik massaal naar de toekomst gericht: hoe verder in de volgende eeuw? Tegelijkertijd verschoof de aandacht vooral naar de maatschappelijke context van de gemeentelijke organisatie: interactieve beleidsvorming. Onzekerheid over de positie van de overheid in de samenleving is aan deze ontwikkelingen niet vreemd. In dit boek wordt verkend wat dit betekent voor het functioneren van de (gemeentelijke) overheid.

REFLECTIE: HISTORISCH-WETENSCHAPPELIJKE VERKENNING

Op alle aspecten van het overheidsfunctioneren doen zich talloze ontwikkelingen voor. Deze leiden soms tot elkaar tegensprekende inzichten en daaruit voortvloeiende praktische vragen. Om deze wirwar te kunnen plaatsen is het nuttig eerst wat afstand te nemen. Dit kan helpen op een nuchtere en evenwichtige wijze tegen de dingen aan te kijken. Reflectie dus. Waartoe is er een (overheids)organisatie? Wat hebben historische ontwikkelingen in de samenleving en gedachtevorming in de wetenschap hierover te melden? De overheidsorganisatie als onderdeel van een ruimer maatschappelijk en wetenschappelijk perspectief. De keuzes en accenten ten aanzien van dit perspectief zijn uiteraard subjectief. Maar tegelijk werpen ze een noodzakelijk licht op de vooronderstellingen en het referentiekader van waaruit in dit boek wordt gedacht. Tal van conclusies en stellingen verderop in het boek zijn op dit referentiekader terug te voeren.

Democratie: machtsstrijd van belangen

Democratie betekent letterlijk: volksheerschappij.¹¹ Maar omdat een heerschappij van het héle volk hetzelfde is als anarchie, vindt een meerderheid van het volk het goed dat een gekozen minderheid de feitelijke heerschappij uitoefent. Dat heet een representatieve democratie. Soms spreekt men ook wel van een parlementaire democratie. Daarmee wordt de indruk gewekt dat de feitelijk heersende minderheid het parlement is. De volksvertegenwoordiging. Maar omdat ook de volksvertegenwoordiging nog te groot en - gelijk het volk zelf - te

¹¹ De tekst van deze deelparagraaf is voor een deel ontleend aan: H. Aardema, Van 'Vierde Macht' naar macht als correctief op planningsrationaliteit, in: Bestuur en norm, Bundel opstellen opgedragen aan prof.mr. R. Crinice Le Roy, Deventer 1986.

verdeeld is, gedooft een meerderheid daarvan een nog veel kleiner gezelschap, dat het in beginsel wél met elkaar eens is en daarom echt de heerschappij heeft. De regering dus. Of beter gezegd (omdat de koningin binnen de regering haar eigen rol heeft): de ministerraad.¹² Een trapsgewijze of een piramidedemocratie dus. Maar democratie is niet alleen een kwestie van taakverdeling. Ze weerspiegelt een bepaalde mentaliteit, is van een bepaalde 'geest doortrokken'.¹³ De hoogste wetten worden gemaakt door regering en parlement gezamenlijk. De regering mag in principe niets doen wat het parlement niet goed vindt. Daarnaast lijkt de geest der moderne democratie voor te schrijven dat steeds geprobeerd moet worden 'de basis' - de betrokken burgers, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties - zo veel mogelijk bij de heerschappij te betrekken. Indirect via decentralisatie in de vorm van decentrale overheden, direct via participatie en interactiviteit vanuit de maatschappij.

De representatieve democratie - oftewel: het primaat van de politiek - is de norm die in de negentiende eeuw werd gevestigd. Maar sindsdien is er nogal wat veranderd. Van zo'n drie miljoen mensen in 1850 naar zo'n 16 miljoen nu. Er heeft zich een economische en sociale revolutie voltrokken, een omslag van armoestaat tot welvaartsstaat. Maar ook van nachtwakerstaat tot verzorgingsstaat. In 1850 waren er circa 20 duizend ambtenaren, nu zijn dat er vele honderdduizenden. De vraag die vervolgens oprijst is of het politieke primaat daarmee plaats heeft gemaakt voor een ambtenarenprimaat.

Nog steeds wordt de staatsrechtelijke norm van politieke verantwoordelijkheid c.q. heerschappij enerzijds en ambtelijke neutraliteit c.q. loyaliteit anderzijds gehuldigd. In de bestuurskundige literatuur vond en vindt deze 'politics-administration dichotomy' gezaghebbende pleitbezorgers.¹⁴ Maar met name in de loop van deze eeuw werden met de voortschrijdende maatschappelijke ontwikkelingen ook andere geluiden hoorbaar. Crinice Le Roy introduceerde het begrip 'vierde macht': formeel beslist de politiek nog wel, maar feitelijk zijn het, via mandaatsconstructies en dergelijke, in toenemende mate ambtenaren die beslissingen nemen.¹⁵ Deze ontwikkeling gaat gepaard met een 'terugtrek van de wetgever'. In formele wetten nog slechts hoofdlijnen en algemene kaders, in lagere regelingen de materiële normstelling.¹⁶

¹² H.Th.J.F. van Maarseveen, *De heerschappij van de ministerraad (rede)*, 's-Gravenhage 1973.

¹³ Formulering ontleend aan W.A. Bongers, *Problemen der democratie, Een sociologische en psychologische studie*, Amsterdam 1996, pag. 16: 'Democratie is een bestuursvorm ener collectiviteit met zelfbestuur, waaraan een groot deel harer leden, hetzij direct, hetzij indirect deelneemt, en waarbij geestelijke vrijheid en gelijkheid voor de wet gewaarborgd zijn, en waarbij de leden van haar geest doortrokken zijn'.

¹⁴ Vgl. bijvoorbeeld de regelmatige pleidooien voor herstel van het primaat van de politiek. Ook in het kader van BBI was dit het geval. Zie hiervoor de diverse BBI-publicaties, achterin dit boek genoemd bij de geraadpleegde literatuur.

¹⁵ R. Crinice Le Roy, *De vierde macht (openbare les)*, 's-Gravenhage 1969. In meer uitgewerkte vorm: *De vierde macht, een hernieuwde kennismaking*, 's-Gravenhage 1976 (3e druk).

¹⁶ T. Koopmans, *De rol van de wetgever*, Zwolle 1970 (overdruk uit de bundel 'Honderd jaar rechtsleven'); M.P.C.M. van Schendelen, *Terugtrek van de wetgever*, Groningen 1976.

Meer democratie dus? Nou nee, eerder een gelede normstelling met een primair door ambtenaren steeds omstandiger en gedetailleerder gevulde inhoud.¹⁷ De 'vierde macht' en de 'terugtrek van de wetgever', twee zijden van een medaille die juist van het volk wegroelt. Een ontwikkeling die vooral een ambtenaren- en juristenmonopolie lijkt te dienen. Wat is hier aan de hand: de verambtelijking en juridisering van openbaar bestuur en samenleving? Of misschien juist de politisering daarvan? Beide. Politiek lijkt nog slechts te kunnen worden bedreven aan de hand van een beleid, neergelegd in ambtelijke nota's en andere regelconcepten, geschreven door deskundigen op het betreffende beleidsterrein. Mensen met eigen belangen en voorkeuren. Naar de vorm misschien neutraal, maar feitelijk met een eigen geluid.

Het begrip 'primaat van de politiek' krijgt zo een minder institutionele en een meer functionele lading: politiek als een met de democratie gegeven belangenstrijd. Deze begint op het niveau van de individuele burger, dan volgt een eerste selectie op het niveau van politieke partijen en maatschappelijke (belangen)groepen, om uiteindelijk via allerlei kanalen - ambtelijke, politieke, maatschappelijke - naar het niveau van de besluitvorming te worden getild. Onderweg vallen steeds meer belangen buiten de boot. Slechts enkele blijven over. Ook dit is een piramide. Weliswaar geen institutionele en normatieve, maar een functionele en feitelijke. Een piramide die wordt mogelijk gemaakt door de geest van de democratie, maar die niettemin een machtsstrijd inhoudt. Een 'survival of the fittest' van vele, vaak strijdige belangen.

Wie bepaalt de kwaliteit van de volksheerschappij?

In de lijn van het door Weber geformuleerde bureaucratistische ideaaltypen bevatten de grote organisaties van deze tijd nog steeds, ondanks het massale streven naar platte organisatiestructuren, zowel een sterke hiërarchisering als een sterke differentiëring.¹⁸ Hiërarchisering betekent: de handhaving van een horizontale gelaagdheid, zowel binnen de bestuurlijke landsorganisatie - piramidale decentralisatie en politieke organisatie - als binnen de ambtelijke organisatie: diensten, directies, sectoren, afdelingen, bureaus, secties en wat dies meer zij. Differentiëring betekent: de handhaving van een verticale gelaagdheid, van arbeidsdeling, specialisatie en van verkokering.

Het grote probleem is in alle gevallen de communicatie, zowel horizontaal als verticaal. Veel organisaties - zeker naarmate ze groter zijn - lijken ongrijpbaar en anoniem geworden. Tot op zekere hoogte verworden ze van middel tot doel in zichzelf. Idenburg noemt dat een 'institutionele paradox', Gehlen 'Eigengezetelijkheid' en Michels (volgens zijn 'ijzeren wet van de oligarchie') een

¹⁷ H.D. van Wijk / W. Konijnenbelt, Hoofdstukken van administratiefrecht, 's-Gravenhage 1984 en volgende drukken.

¹⁸ Een uitgebreide bespreking van het bureaucratie-model van Weber onder meer bij: C. Perrow, Organisaties in kritisch perspectief, Alphen aan den Rijn/Brussel 1974, onderdeel 'Waarom bureaucratie?', pag. 9 t/m 68.

'Selbstzweck'.¹⁹ Organisaties die horizontaal en verticaal noodzakelijkerwijs weer uiteenvallen in suborganisaties, tegenwoordig ook buiten de bekende begrenzings (virtualisering, verzelfstandiging).

Zo gezien bestaat de vierde macht niet. Althans niet in de zin van de gezamenlijke ambtenaren die de macht van de politici zouden hebben overgenomen. Ambtenaren en politici, evenals politieke partijen, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, ieder voor zich hebben ze een door de historie en de omstandigheden gedicteerde rol. Als kleine radertjes afhankelijk van veel andere radertjes. De vraag is of in dit interdependent geheel überhaupt wel van een hoogste macht kan worden gesproken. Wie heeft hier de heerschappij? Waar zit de democratische legitimiteit? Politici beslissen formeel, ambtenaren vaak materieel. Bedrijven, belangengroepen, politieke partijen en media stellen hun eisen en hebben soms een doorslaggevende rol. Maar ieder is afhankelijk. Wie bepaalt nu welke belangen de agenda halen en welke worden geëlimineerd? Over welke belangen een besluit wordt genomen en over welke juist niet? Wie belichaamt hier de kwaliteit van het overheidsbestuur, de effectiviteit, de efficiency? In welke mate zit dit bij de (gedragswijze en procesgang van de) politiek, in welke mate bij de (gedragswijze en procesgang van de) ambtelijke organisatie? Hoe kan de basis - de individuele burgers en de organisaties waarin zij zich manifesteren - erop vertrouwen dat op een professionele en doelmatige wijze wordt omgesprongen met belastinggeld en maatschappelijke belangen, wensen en visies?

Het etiket 'professioneel' wordt tegenwoordig graag gebruikt, zowel op organisatie- als op individueel niveau.²⁰ Wie professioneel is doet het blijkbaar goed. Kennelijk zit in het begrip professionaliteit iets besloten dat de gewenste uitstraling van de overheid en van de overheidsactoren weergeeft. Een professionele overheid is niet alleen maar bezig met klantgerichtheid en klanttevredenheid van burgers en organisaties. Dat zijn immers deelbelangen, die nogal eens met elkaar in strijd zijn. Er is evident een groter en breder belang waarvoor de overheid verantwoordelijk is: zoiets als een gezamenlijk, algemeen belang binnen de samenleving. Ruimtelijke inrichting, strategische beleidsvorming. De behartiging van dit algemeen belang brengt per definitie ook ontevreden burgers en organisaties met zich mee. Dat is inherent aan het overheidswerk.

Oftewel, met een concreet voorbeeld: het is belangrijk dat er naast een vlotte afgifte van het paspoort (deelbelang) óók wordt nagedacht over de kwaliteit van de openbare ruimte op langere termijn (algemeen belang). Natuurlijke en milieuwaarden moeten hierbij worden afgewogen tegen economische en werkgelegenheidswaarden. Hoezo dan interactief? Op welk niveau? Met welke partners?

¹⁹ Ph.A. Idenburg, Het gaat om mensen, Excellente veranderaars in organisaties, Amsterdam 1999 (met name pag. 198 e.v.). A.C. Zijderveld, Institutionaliseren, Een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen, Meppel 1974, pag. 32 e.v. en 112 e.v.; C.J. Lammers e.a., Organisaties vergelijkenderwijs, Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties, Utrecht 2000, pag. 84.

²⁰ De werktitel van het project dat tot dit boek heeft geleid luidde dan ook lange tijd: 'de professionele overheid'.

Politiek is wat anders dan rationaliteit

De welvaartsstaat maakte, met name vanaf de jaren zestig, ook een wetenschappelijke expansie en differentiëring mogelijk. De belangstelling voor het overheidsbestuur was aanvankelijk vooral descriptief: analyserend en beschrijvend. De praktijk van het openbaar bestuur, dikwijls verstrikt in de omvang en complexiteit van het eigen takenpakket, verlangde echter prescriptieve wetenschap. Zo kon het dat in de loop van de jaren zeventig in bestuurskundige kring de normatieve benadering de overhand kreeg. Een benadering met behulp waarvan de praktijk rationeler en dus, zo meende men, effectiever te werk zou kunnen gaan. Beleids- en planningsmodellen werden mode. In Nederland waren vooral de politicologen Kuypers en Hoogerwerf de representanten van de doelrationele benadering.²¹ Bekendheid verwierven ook de rationele denkmodellen van de interdepartementale Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA) en de in VNG-verband van de grond gekomen Commissie Beleidsanalyse Gemeenten (BAG). Pogingen om deze normatieve modellen in de praktijk toe te passen verliepen echter moeizaam. Waar zit 'm dat in?

Verhelderend is in dit verband het onderscheid dat Brasz maakte tussen analytische oordelen en praktische oordelen.²² Een analytisch oordeel is voor iedereen geldig. Het staat vast dat een een twee is. Het stond op het moment dat Brasz zijn artikel schreef vast dat in Amsterdam een nieuw stadhuis annex operagebouw in aanbouw was. Uitspraken omtrent analytische oordelen zijn juist of onjuist. Dit kan worden gecontroleerd. Een praktisch oordeel daarentegen is een per definitie subjectieve waardering van een situatie. Dat wil zeggen "dat het gaat over de vraag of iets nuttig is of schadelijk, behoorlijk of onbehoorlijk, mooi of lelijk, rechtmatig of onrechtmatig en of het dus aanbevelenswaard is om een bepaalde handeling al of niet te verrichten".

In het overheidsbestuur nu gaat het uiteindelijk vaak om praktische oordelen. Deze zijn juist niet voor iedereen geldig omdat ze met waarden beladen zijn: "Je mag de Stopera goed vinden of er een afkeurend oordeel over geven". Aan een praktisch oordeel of iets wel of niet moet gebeuren zitten analytische kanten, maar het kenmerkende ervan is volgens Brasz de zedelijke kant. Anders gezegd, in het overheidsbestuur heeft de politieke machtscomponent een zwaarder gewicht dan de wetenschappelijke beleidscomponent.

De wetenschap probeert met grote vasthoudendheid analytische oordelen op het overheidsbestuur los te laten, terwijl die zich daardoor nauwelijks laat vangen. De overheid heeft een geheel eigen aard.²³ Het gaat bij de overheid voor een belangrijk deel niet om (doel)rationaliteit, maar om confrontatie van

²¹ G. Kuypers, *Beginnelsen van beleidsontwikkeling*, delen A en B, Muiderberg 1980; A. Hoogerwerf in de opeenvolgende drukken van het standaardwerk *Overheidsbeleid* (laatste druk A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), Alphen aan den Rijn 1998).

²² H.A. Brasz, *Worstelen met de werkelijkheid, Zin en onzin van wetenschappelijke effectenstudie*, in: *Bestuurswetenschappen* december 1983, nr. 8, pag. 498 e.v.

²³ Vgl. A.H. Berg, *De eigen aard van de overheid*, Den Haag 1998.

waarden en belangen. Die zijn niet zo gemakkelijk te analyseren of te automatiseren. De wetenschap blijft dus nog wel even bezig. En de informatiecommunicatietechnologie (ICT) heeft hier een zware dobber aan.

Zo bezien behoeft het niet te verwonderen dat de in de jaren zestig en zeventig ontwikkelde rationele denkmodellen in de praktijk minder zoden aan de dijk hebben gezet dan gehoopt. Praktische oordelen kunnen weliswaar worden onderbouwd en in de politieke strijd misschien mede worden gelegitimeerd door analytische onderbouwing, maar met name om een aantal psychologisch getinte redenen zal de gang van zaken in de praktijk er toch weinig door worden beïnvloed.

In de eerste plaats zijn subjectieve waarden op korte termijn betrekkelijk onveranderlijk, waardoor ook de hierop stoelende praktische oordelen weinig verandering ondergaan - wetenschappelijke steun of niet.²⁴ In de tweede plaats wordt de analytische onderbouwing vrijwel per definitie gegoten in een wetenschappelijk jargon. Dit is vaak te uitgebreid, te gespecialiseerd en te moeilijk leesbaar voor mensen in de praktijk, die altijd met te weinig tijd en minder kennis kampen. In de derde plaats leiden analytisch-rationele aanbevelingen dikwijls tot verdergaande conclusies en veranderingssuggesties dan de praktijk toelaat. Machtsposities zijn historisch verankerd, de overheidsorganisatie is een netwerk in teer evenwicht, waarin ieder primair belang heeft bij versterking (of in ieder geval consolidering) van de eigen positie.²⁵

In de loop van de jaren tachtig kregen de liefhebbers van bestuurlijk rationalisme nadrukkelijk gezelschap van degenen die aandacht vroegen voor de machtsrelationele aspecten van het overheidsbestuur. Zoals de Rotterdamse school: Scholten, Rosenthal e.a.²⁶ Voorzichtiger geworden door de weerbarstige werkelijkheid gingen theorie en praktijk er steeds meer toe over om rationalistische bespiegelingen te lardereren met relativerende aandacht voor machtsfactoren.

Tegelijkertijd ontwikkelden bestuurswetenschap en bestuurskunde zich steeds nadrukkelijker van een monodisciplinaire, via een multidisciplinaire (visies vanuit verschillende disciplines naast elkaar), naar een interdisciplinaire benadering (integrale visie vanuit verschillende disciplines tegelijk). Een meer integrale kijk op het openbaar bestuur dus.

Het is opmerkelijk dat na de jaren tachtig de doelrationele benadering in de overheidspraktijk haar hoogtepunt nog moest krijgen. De feitelijke uitwerking van het bedrijfsmatig werken op BBI-leest is hiervan een voorbeeld (ofschoon

²⁴ Zie J.W. van Deth, Politieke waarde-oriëntaties en waardeveranderingen, in: J.J.A. Thomassen e.a. (red.), De verstomde revolutie, Politieke opvattingen en gedragingen van Nederlandse burgers na de jaren zestig, Alphen aan den Rijn 1983.

²⁵ Verhelderend over individuele machtsdrijfveren: B. Russel, Macht, een nieuwe sociale analyse, Amsterdam 1978 (vertaling van Power, A New Social Analysis, London 1938).

²⁶ Zie bijvoorbeeld de eerste druk van U. Rosenthal e.a., Openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn 1977, alsmede de daaropvolgende drukken van dit werk. Illustratief in die tijd bijvoorbeeld ook: U. Rosenthal, De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde, in: Beschouwingen en stellingen over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst, Alphen aan den Rijn 1981 (Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, nr. 5).

de aandacht voor de cultuur- en gedragscomponent ook wel degelijk in het BBI-concept was ingebouwd).²⁷

In navolging van de wetenschap tendeert op dit moment ook de praktijk naar relativisering van de doelrationaliteit. Het gaat uiteindelijk om mensen, om communicatie, om relaties - niet altijd even rationele fenomenen.²⁸ Pretenties van stuurbaarheid en beheersbaarheid worden nadrukkelijk ter discussie gesteld.²⁹ In de tijd gezien is kennelijk sprake van een golfbeweging, waarbij de praktijk veelal wat later komt dan de theoretische ontwikkeling. De uiteinden van de golf hebben daarbij steeds iets in zich van onverzoenlijke tegenstellingen. De idealisten in discussie met de realisten, de ouderwetsen met de vernieuwers, enzovoort.

Voorbeelden van vergelijkbare tegenstellingen en golfbewegingen zijn er te over in de geschiedenis van het Westerse denken.³⁰ In de organisatietheorie het rationele, holistische scientific management denken en de reacties daarop in de vorm van de human relations concepties. In de beleids- en planningtheorie het rationele, synoptische denken en de reacties vanuit het incrementele denken.³¹ Beweegt sociale wetenschap zich dan altijd, bijna voorspelbaar, tussen de polen van een soort universele dichotomie? Altijd en overall is er de spanning tussen het geloof in de verbeterbaarheid c.q. maakbaarheid van de samenleving contra het besef dat dit slechts zeer ten dele mogelijk of gewenst is. Het denken in gehelen staat tegenover het denken vanuit de mens binnen die gehelen. Holisme tegenover pluriformiteit. Universalisme tegenover individualisme. Socialisme tegenover liberalisme. Rationalisme tegenover macht. Planning tegenover politiek. Wetenschap tegenover praktijk. Idealisten tegenover pessimisten. Utopisten tegenover nihilisten. De wetenschappelijke historie is vergeven van dualisme in de zin van tweeheidsleer: het aannemen van twee

²⁷ Zie bijvoorbeeld het hoofdstuk Cultuur in: Stichting BBI, BBI en de Organisatie, De Productverantwoordelijke Organisatie, Leusden 1992 (auteur P.J.M.G. Geleijns).

²⁸ Dit is onmiskenbaar de lijn in de recente literatuur over verandermanagement. Een greep uit de veelheid van boeken over dit onderwerp: W.F.G. Mastenbroek, Verandermanagement, Heemstede 1998 (derde druk); The Change Factory presenteert: het idee verandering?!, Amsterdam 1999; P.A.E. van de Bunt, Management van verandering, Interactie van omgeving, strategie, structuur en cultuur, Deventer 1995.

De beleidswetenschap lijkt zich niet gemakkelijk aan een rationalistische benadering van het 'voorbereiden/ontwerpen, bepalen, uitvoeren, evalueren en beëindigen van beleid' te kunnen onttrekken. Zie voor een overzicht: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap (6e druk), Alphen aan den Rijn 1998; H. van de Graaf en R. Hoppe, Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde, Muiderberg 1989. Pogingen tot een meer machts- en mensgerichte benadering: A. Geul, Beleidsconstructie, coproductie en communicatie, Zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling, Utrecht 1998; P. Glasbergen, Visies op beleid, Sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid, Amsterdam 1984; A. de Jong en A. Hickling, Mens en beleid, Leiden/Antwerpen 1990.

²⁹ Zie bijv. R.J. in 't Veld (red.), Sturingswaan en ontuchtering, Utrecht 1999. Ondertitel op de omslag: "Het karakter van overheidssturing verandert. Het is zelfs de vraag in hoeverre de term sturing nog op zijn plaats is."

³⁰ In breed perspectief: G.H. Sabine/T.L. Thorson, A History of Political Theory (fourth edition), Hindale, Illinois 1973.

³¹ Voor meer informatie over de hier genoemde inzichten en namen raadplege men bekende standaardwerken als die van Rosenthal c.s., Lammers a.w., alsook bijvoorbeeld F.A. van Vught, Experimentele beleidsplanning, Bestuurskundige expedities in de jungle van het planningsdenken, 's-Gravenhage 1982 (grondig overzicht van de beleids- en planningsliteratuur).

tegenover of onafhankelijk naast elkaar staande beginselen ter verklaring van 'de' of 'een' gegeven werkelijkheid.

Dualisme is natuurlijk geen term die exclusief is voor de politiek. De term heeft bijvoorbeeld tal van filosofische wortels.³² Neem de beroemde dialogen van Plato van vlak na het begin van onze jaartelling. In de zeventiende eeuw benadrukte Descartes de tweedeling van subject en object, van geest en materie. De beroemde dialectiek van Hegel (begin negentiende eeuw) kan mede worden beschouwd als een poging om aan deze tweedeling te ontstijgen: uit these en antithese ontstaat synthese. De dingen kunnen slechts begrepen worden in hun uiterste verschijningsvormen. Alles als het noodzakelijk resultaat van het voorafgegane.

Poldermodel: overleg en consensus

Om de ontwikkeling van de Nederlandse overheid te kunnen begrijpen dient, met deze theoretische bespiegeling in het achterhoofd, het oog te worden gericht op de specifiek Nederlandse context.

De naoorlogse wederopbouwjaren 1945-1960 stonden nog in het teken van de pacificatiepolitiek, die de Nederlandse democratie sinds het begin van de twintigste eeuw had gekenmerkt: verzuiling en corporatisme, overkoepelende samenwerking tussen de leiders van de verzuilde bevolkingsgroepen, politieke passiviteit van de massa en een hoge graad van politieke stabiliteit.³³ De jaren zestig lieten een kentering zien: toenemende onkerkelijkheid, ontzuiling, ont-hechting, actiegroepen, minder politieke stabiliteit, minder schotjesgeest, minder bereidheid onder de kiezers om de volksvertegenwoordigers grote vrijheid te laten.³⁴ Vanaf de jaren zeventig kunnen deze lijnen - zij het meer geleidelijk - worden doorgetrokken: consolidatie van het verlichte en wereldse denken, individualisering, toenemende welvaart, informatisering en toenemende politieke desinteresse. Politieke desinteresse moet echter niet worden verward met maatschappelijke desinteresse. Waar het om gaat is dat, naast de politiek in enge zin, vanuit de samenleving andere beïnvloedingsmechanismen zijn ontstaan: de kraakbeweging, de milieulobby, andere actiegroepen. De belangenstrijd is geëxternaliseerd.

Toch zijn, door alle ontwikkelingen heen, belangrijke elementen van de pacificatiepolitiek bewaard gebleven: de solide koers door het maatschappelijke midden van de kabinetten na dat van Den Uyl, het overleg- en consensusmodel, een vrij algemene bereidheid om te schikken in bredere dan de eigen belangen, bereidheid tot hard werken en hard samenwerken. Het zijn deze elementen die de basis vormen van het de laatste jaren internationaal

³² Zie naast het genoemde boek van Sabine en Thorson: H.J. Störig, *Geschiedenis van de filosofie*, delen 1 en 2, Utrecht/Antwerpen 1974.

³³ A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1976 (tweede druk), pag. 11 e.v.

³⁴ Zie Lijphart t.a.p.

gewaardeerde poldermodel: economische soliditeit door overbrugging van de kloof werkgevers-werknemers, de bereidheid in te schikken en offers te brengen in het belang van allen, de vanzelfsprekendheid om gemaakte afspraken na te komen en je daar stevig voor in te zetten, ook al heb je er zelf niet voor gekozen.

Voor Nederlanders is dit vrij gewoon, in het buitenland - gezien de internationale reacties op het poldermodel - is het dat niet. Het Nederlandse poldermodel is de belichaming van een gedurende deze eeuw opgebouwde traditie van redelijkheid en consensus. De behoefte om tegenstellingen, conflicten en excessen in goed overleg te overbruggen is hier historisch gegroeid en blijkbaar stevig verankerd. Het is het nationale antwoord op in vele eeuwen gegroeid dualisme. De gewoonte om vanuit dualisme door dialoog en overleg te komen tot synergie. Tegelijkertijd echter roept deze synergie een belangrijke vraag op: hoe zit het in dit model met de maatschappelijke positie en de sturingspotentie van de overheid? Bij belangrijke problemen komen alle maatschappelijke partijen om de tafel om er met elkaar uit te komen, maar waar staat in dat proces de overheid? Wordt politiek nog wel primair bedreven in de klassieke politieke arena?

Tezamen met het gestegen opleidingspeil en de toename van het aantal mondige en kritische burgers is hiermee de Nederlandse voedingsbodem voor interactieve beleidsvorming geschetst. Deze schets verklaart tegelijkertijd de onthechte en naar eigen positie en legitimiteit zoekende (gemeentelijke) overheid. Dan sturen we maar minder, zegt de overheid van dit moment. We doen het met z'n allen, maar laat mij als overheid dan tenminste de boel regisseren. De verborgen gedachte hierachter is dat besturen verder gaat dan regisseren. Besturen is zelf de richting geven, terwijl regisseren iets randvoorwaardelijks heeft en toestaat dat anderen de richting aangeven, zij het binnen bepaalde kaders en spelregels. In beide gevallen is echter sprake van leiding geven. In het eerste geval top-down, in het tweede geval tevens bottom-up. Een keus voor regisserend leiding geven is op de keper beschouwd niets anders dan een eigentijdse invulling van het begrip besturen. De overheid geeft hiermee dus niet zozeer leiding uit handen, maar gaat slechts mee met de tijd.

De vraag is of de samenleving deze ontwikkeling nodig heeft. Met andere woorden: is het naast begrijpelijk ook noodzakelijk dat de overheid zich de rol van regisseur aanmeet? Een volgende vraag is: hoe snel (of juist: hoe langzaam?) gaan de ontwikkelingen bij de overheid? In hoeverre is het ter discussie stellen van sectorenmodellen en organisatorisch-hiërarchische begrenzingen in feite niet een vrij late reactie op de maatschappelijk al veel eerder verlaten hokjesgeest? Geldt voor tal van andere vermeende nieuwigheden (individualisering, zelfsturing, enzovoort) ook niet dat ze de bijna voorspelbare uitdrukking zijn van de in de geleerden van het openbaar bestuur oprukkende generatie, die in de jaren zestig en zeventig opgroeide? Retorische vragen, inderdaad, maar ze roepen in ieder geval beelden en overwegingen op die bijdragen aan de noodzakelijke distantie en relativering die in dit hoofdstuk werden gezocht.

Japans uitstapje: synergie door dualisme

De gerichtheid op competenties en kennismangement is momenteel een hot item.³⁵ Volgens de Japanners Nonaka en Takeuchi zou de geschetste dichotome - oftewel dualistische - kijk op de werkelijkheid wel eens typisch Westers kunnen zijn.³⁶ In een boeiende schets van de ontwikkeling van de westerse filosofie betogen zij dat de dualistische kijk op de werkelijkheid terug te voeren is op de Franse filosoof Descartes, die in de zeventiende eeuw de methodologische basis legde voor de 'cartesiaanse tweedeling' tussen subject (het kennende) en object (het gekende), geest en lichaam, oftewel geest en materie. Zij beschouwen de geschiedenis van de westerse filosofie over de afgelopen tweehonderd jaar als een mislukte poging om dit 'cartesiaanse dualisme' de baas te worden.

Een Japanse intellectuele traditie is er volgens Nonaka en Takeuchi nauwelijks. De belangrijkste eigenschap van het Japanse denken is vooral die van 'eenheid van mens en natuur'. Visuele begrippen, die in tijd en ruimte buitengewoon contextspecifiek zijn, emotionele gemoedsbewegingen die belangrijker zijn dan de gebondenheid aan een of andere vaststaande wereldbeschouwing of metafysica. Het Japanse denken is minder expliciet-rationalistisch en meer persoonsgebonden-gevoelsmatig dan het westerse denken. Japanse managers kijken anders aan tegen het begrip kennis: "In hun ogen is de kennis die in woord en getal kan worden uitgedrukt slechts het topje van de ijsberg. Zij beschouwen kennis als voornamelijk 'persoonsgebonden', iets dat niet gemakkelijk zichtbaar is of kan worden verwoord. Persoonsgebonden kennis is uiterst persoonlijk en moeilijk formaliseerbaar, waardoor ze moeilijk kan worden overgedragen of verspreid. Subjectieve inzichten, intuïties en ingevingen maken van deze kennis categorie deel uit. Daarnaast is persoonsgebonden kennis diep geworteld in individuele gedragingen en ervaringen, alsmede in persoonlijke idealen, waarden of gevoelens".

"Het onderscheid tussen expliciete en persoonsgebonden kennis is de sleutel tot begrip van de verschillen tussen de westerse kijk op kennis en de Japanse benadering ervan. Expliciete kennis kan gemakkelijk door een computer worden 'verwerkt', elektronisch worden opgeslagen of opgeslagen in een gegevensbestand. Wil persoonsgebonden kennis binnen de organisatie worden verspreid, dan moet ze worden omgezet in voor iedereen begrijpelijke woorden en getallen."

Juist tijdens deze omzetting, van persoonsgebonden in expliciete kennis, wordt volgens Nonaka en Takeuchi kennis gecreëerd met een organisatorisch karakter. Deze kennis moet overigens zelfstandig worden opgebouwd, wat

³⁵ Zie bijvoorbeeld M. Weggeman, Kennismangement, Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties, Schiedam 1997.

³⁶ I. Nonaka en H. Takeuchi, De kenniscreërende onderneming, Hoe Japanse bedrijven innovatieprocessen in gang zetten, Schiedam 1997 (Vertaling van The Knowledge-Creating Company; How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation, Oxford University Press, Inc. 1995). De citaten uit deze deelparagraaf zijn te vinden op de pagina's 20 t/m 23 van dit boek.

vaak intensieve en moeizame interactie tussen de leden van de organisatie noodzakelijk maakt. Dit is leren door ervaring. Nonaka en Takeuchi plaatsen vraagtekens bij de in het Westen algemeen aanvaarde premisse dat kennis kan worden bijgebracht door opleiding en oefening. "De kostbaarste kennis kan worden onderwezen noch overgedragen". Leren door ervaring is niet alleen leren met de geest, maar ook met het lichaam: leren is pas mogelijk vanuit de eenheid van lichaam en geest.

Nonaka en Takeuchi zijn daarom kritisch over het in het westen zeer populair geworden systeemconcept van de 'lerende organisatie'.³⁷ Westerse managers "moeten loskomen van de oude manier van denken, namelijk dat door middel van handleidingen, boeken of lezingen kennis kan worden 'gekocht', onderwezen en ingeoefend. In plaats daarvan moeten zij meer aandacht besteden aan de minder formele en minder systematische kant van kennis, en zich gaan richten op uiterst subjectieve inzichten, intuïties en ingevingen, verkregen via metaforen, beelden en ervaringen". Innovatie heeft in hun ogen meer te maken met een 'uiterst individueel proces van persoonlijke en organisatorische zelfvernieuwing' dan met 'bijeenvoegen van uiteenlopende brokstukken van gegevens en informatie'. De persoonlijke betrokkenheid van medewerkers en hun vereenzelviging met het bedrijf en zijn missie worden onontbeerlijk.

Vanuit dit concept bezien Nonaka en Takeuchi een zevental 'valse' dichotomieën: persoonsgebonden / expliciet, lichaam / geest, individu / organisatie, top-down / bottom-up, bureaucratie / taakgroep, estafette / rugby, oost / west. Naar hun overtuiging kunnen deze ogenschijnlijk tegengestelde begrippen op dynamische wijze worden geïntegreerd en tot een synthese geconstrueerd.³⁸ Deze synthese heeft veel te maken met het eerdergenoemde conversieproces van persoonsgebonden naar expliciete (organisatorische) kennis.

Kenniscreatie en innovatie ontstaan door de interactie tussen mensen uit alle hoeken van de organisatie en van daarbuiten, door de confrontatie van hun onderlinge talenten, karakters, inzichten en belangen, hoe ogenschijnlijk tegengesteld en onverenigbaar ook.

Deze Japanse benadering van de werkelijkheid biedt een verfrissende verrijking en bevestiging van de in het voorgaande gemaakte reflectieve keuzes. Dit staat los van de - in dit verband minder interessante - beoordeling van de kwaliteit van het Japanse openbaar bestuur of het Japanse bedrijfsleven. Interessant is bijvoorbeeld dat wat in het voorgaande met 'praktische oordelen' wordt aangeduid in zekere mate overeenkomt met wat Nonaka en Takeuchi 'persoonsgebonden kennis' noemen, terwijl de 'analytische oordelen' overeenkomst vertonen met wat Nonaka en Takeuchi 'expliciete kennis' noemen. De uitwerking van deze benadering biedt belangrijke aanknopingspunten voor het

³⁷ P.M. Senge, *De vijfde discipline, De kunst & praktijk van de lerende organisatie*, Schiedam 1992.

³⁸ Uiteraard is de synthesegedachte niet het ei van Columbus en in Nederland theoretisch ook al vaak beproefd. Zie bijvoorbeeld J.H.M.M. Loenen en J.K.M. Gevers, *Synthese als aktiemodel, Een interdisciplinaire bezinning*, Assen 1972.

goed omgaan met de problemen waar de Nederlandse overheid(sorganisaties) momenteel mee worstelen, zoals de plaats van projectmatig werken en de rol van het middenmanagement (zie de hoofdstukken 3 en 4 van dit boek). Daarnaast bevestigt deze benadering, langs een andere weg dan die van het poldermodel, de noodzaak om vanuit dichotomie oftewel dualisme te komen tot synergie.

Conclusies voor ons referentiekader

Het zal intussen duidelijk zijn dat verbetering en professionalisering in de praktijk van het (overheids)bestuur niet alleen moet worden gezocht in de instrumentele hoek. De toegevoegde waarde zit vooral in de dimensie die methodes, instrumenten en structuren ook echt doet werken.³⁹ Bestuursstijlen, (leiderschaps)competenties, cultuur, gedrag en vaardigheden zouden deze dimensie kunnen zijn. Toch is ook hier ongetwijfeld een golfbeweging aan de orde. Synthese en synergie impliceren dat de verleiding om te veel door te slaan moet worden weerstaan.

Dus niet: rationele sturing, planning en beheersing - in de zin van doelgerichte beïnvloeding van gedrag - zijn onmogelijk want wat feitelijk gebeurt is afhankelijk van interpretaties van alle betrokken individuen en dat is per definitie iets anders dan wat door (politiek) bestuur en management beoogd wordt. Maar: rationele sturing, planning en beheersing zijn - tot op zekere hoogte - noodzakelijke en onmisbare ingrediënten van besturen en managen en leiden alleen tot feitelijk succes door voldoende rekening te houden met menselijke belangen, competenties en interactie.

Aan de bedrijfsmatige kant blijft daarnaast ook van alles in beweging en is ook nog veel te verbeteren. Een goede balans hiermee is van het grootste belang. De in de jaren negentig verworven instrumentele en bedrijfsmatige dimensie moet niet worden verwaarloosd, maar juist worden gekoesterd en – zij het op een nieuwe manier - goed worden onderhouden en verbeterd. Dit boek doet dat niet met een wetenschappelijke pretentie, maar probeert wel belangstellend gebruik te maken van wetenschappelijke inzichten. De beweegreden is vooral praktisch: hoe kan de (gemeentelijke) overheid optimaal worden geëquipeerd voor de toekomst.

Enkele bevindingen op een rij

Dit hoofdstuk gaf een bijna spontane, nauwelijks methodische zigzagbeweging te zien door de recente en verder weg gelegen historie, niet beperkt door een bepaalde wetenschappelijke discipline, maar in feite op gevoel, met het gezonde verstand en met oog voor de praktijk. De volgende punten zijn daarbij in het oog gesprongen.

³⁹ Vgl. H. Aardema, Gemeentelijke bedrijfsvoering in het BBI-plus tijdperk: van instrumentatie naar communicatie, in: B&G januari 1998 pag. 6 e.v.; Heleen van den Engel, Professionaliteit is de kunst van het (doen) veranderen, in: BMI-magazine februari 1998 pag. 4 e.v.

'Van buiten naar binnen werken' past in beginsel bij het democratische ideaal dat aan onze samenleving ten grondslag ligt en is het logische gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste decennia. Tegelijkertijd roept dit vragen op die te maken hebben met legitimiteit, verantwoordelijkheid en praktische werkverdeling. Wie doet nu wát in de representatieve democratie? Waar ligt de grens tussen luisteren en aanvoelen enerzijds en eigen visie en daadkracht anderzijds? Wat moeten volksvertegenwoordigers, bestuurders, managers en ambtenaren anders doen dan ze al deden?

Op individueel niveau gaat het juist meer om 'van binnen naar buiten werken': de confrontatie van verschillende persoonlijke competenties leidt tot organisatiecompetenties.

De klassieke tegenstelling tussen politieke en ambtelijke organisatie is verwaterd. Er is sprake van een ingewikkeld netwerk, binnen en buiten het traditionele openbaar bestuur. Dit maakt het onderling communiceren en de niet aflatende pogingen tot sturing en beheersing zo moeilijk. De overheidscontext is een machtsstrijd van belangen, waarbij niemand in het bijzonder de macht lijkt te hebben.

Juist omdat het in essentie steeds gaat om selectie en waardering van belangen wegen in het overheidsbestuur (machts)relaties, communicatie en netwerkregie uiteindelijk zwaarder dan rationele denkmodellen. Politiek is wat anders dan rationaliteit. Professioneel werken in het overheidsbestuur is dus niet alleen bedrijfsmatig werken. Rationele denkmodellen kunnen ondersteunend zijn, maar bepalender is de activering van mensen. Interactie is de motor achter innovatie en professionaliteit. Daarbij gaat het niet alleen om interactie met externe relaties, maar juist ook om interactie binnen de organisatie zelf. Niet doorslaan in het 'van buiten naar binnen werken', maar de balans met de beweging 'van binnen naar buiten' blijven respecteren.

Het dualisme zit westerse denkers kennelijk in de genen. In de vorm van het poldermodel lijkt Nederland op dit dualisme een passend en praktisch antwoord te hebben ontwikkeld, overigens zonder dat het tegenstellingdenken en de neiging tot rationalisering zijn verdwenen. Daarom valt aanvullend te leren van de Japanse geneigdheid om te denken en te leren vanuit synthese en synergie, visualisatie en emotie. Synthese van rationaliteit en gevoel, van hard en zacht, kan helpen om zicht te krijgen op belangrijke verbindingen: op de balans tussen instrumentatie en communicatie, tussen systemen en mensen, tussen papier en doen.

Conceptuele paradigma's

Wat zijn nu de conceptuele paradigma's in dit boek? Wat is het model van waaruit wordt gewerkt, gezien de bestaande theorie- en modelvorming? Organisatietheoretisch is dat onmiskenbaar de contingentiebenadering: (overheids)organisaties dienen zich aan te passen aan veranderende externe omstandigheden, zowel qua cultuur als qua structuur en procesgang. Beleidstheoretisch is dat de 'mixed scanning' benadering: stap voor stap vooruit, binnen

een gedragen totaalkader en een gezamenlijk streefperspectief. In de gecombineerde uitwerking van de genoemde twee benaderingen wordt in dit boek veel nadruk gelegd op procesinrichting, projectmatig werken en gedragseffectiviteit. De schrijfstijl is bewust wat iteratief, enerzijds omdat de verschillende deelonderwerpen gelijksoortige kernbevindingen blijken op te leveren, anderzijds omdat het herhalen van deze bevindingen - zij het met steeds wat andere accenten en in andere bewoordingen - noodzakelijk is voor het gebruik van dit boek als naslagwerk. De combinatie van de genoemde paradigma's leidt tot het begrip contextmanagement dat in de volgende paragraaf nader wordt belicht.

SAMENVATTING

De ontwikkelingen van vandaag schijnen sneller en ingrijpender dan ooit. Om ze te kunnen plaatsen is het nodig om wat afstand te nemen. Maatschappelijke zowel als historisch-wetenschappelijke reflectie leert dat het nuttig is om te proberen vanuit dialectiek en dualisme te komen tot synthese en synergie. Rationele denkmodellen dienen te worden verbonden met de unieke complexiteit en eigenheid van het overheidsfunctioneren. Politiek is wat anders dan rationaliteit. Structuren en processen dienen te worden verbonden met menselijke competenties. Professionalisering is mensenwerk.

HET BEGRIP CONTEXTMANAGEMENT

De titel van dit boek is geen gangbaar begrip en behoeft daarom nadere toelichting: wat betekent contextmanagement en hoe werkt dit begrip door in de volgende hoofdstukken. In het voorwoord werd contextmanagement een manier genoemd om interactie bij gemeenten te optimaliseren. Het begrip heeft dus te maken met wisselwerking tussen acties van mensen, met samenwerking, kortom: *synergie*. Het kan interactie optimaliseren en is dus een normatief begrip: als je het toepast gaat het beter. In het voorwoord werd contextmanagement beschreven als een nieuw bestuurs- en managementconcept, waarin actuele ontwikkelingen (zoals coproductie met de samenleving, informatietechnologie en netwerkketens) op een nuchtere manier worden vertaald naar een samenhangende visie op 'people management', organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering. Het is dus een *bestuurs- en managementconcept, oftewel een samenhangende visie op het besturen en managen van mensen, structuren en processen*. Het concept is ontleend aan *actuele ontwikkelingen*. Het is een dynamisch concept, het kan meebewegen met actualiteit. Samenvattend leidt dit tot de volgende begripsomschrijving.

Contextmanagement is een dynamisch en normatief bestuurs- en managementconcept, waarin menselijke competenties synergetisch worden verbonden met omgevingsaspecten.

Context betekent: samenhang, het verband waarin iets zich voordoet. Het begrip context omvat daarmee een bepaalde omgeving. Er zijn natuurlijk talloze

omgevingsaspecten te bedenken. Welk beeld van de omgeving ontstaat, hangt af van de wijze van zien: sociaal, demografisch, politiek, cultureel, technologisch, economisch, ecologisch, praktisch. Ook kan onder omgeving de transactionele omgeving worden verstaan: de personen en organisaties waarmee interactie wordt gepleegd of gewenst. Het begrip context krijgt dus pas invulling door subjectieve overwegingen en keuzes. Mensen leren vooral door verbanden te zien, door de overtuiging te bereiken dat deze verbanden nuttig zijn en door de wil om dit te laten merken in eigen gedrag. Een bijzonder verband betreft de vraag welk persoonlijk gedrag tot bepaalde gewenste effecten en daarmee tot meer waardering c.q. beloning zal leiden van wie men dat wil.

In dit boek worden de omgevingsaspecten geclusterd naar: mensen, structuren en processen. Deze keus ligt voor de hand: het gaat om de interactie (= processen) tussen mensen, deel uitmakend van bepaalde organisatorische verbanden (= structuren).

Verdere uitwerking in dit boek

Het begrip contextmanagement wordt in de volgende hoofdstukken verder onderbouwd en uitgewerkt.

In *hoofdstuk 2* komen in beschrijvende zin een aantal ontwikkelingen in en rond de gemeentelijke overheid aan de orde, tegen de achtergrond van het perspectief dat in dit eerste hoofdstuk is neergezet. Achtereenvolgens betreft dit de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, ontwikkelingen van de ambtelijke organisatie en ontwikkelingen op beleidsterreinen. Synthese van de diverse gedachtepatronen leidt tot de conclusie dat in alle genoemde ontwikkelingen de kunst van het samenwerken centraal staat. De techniek speelt daarbij een belangrijke rol. Digitalisering is daarom een belangrijke dimensie van contextmanagement. ICT heeft een enorme invloed op de reikwijdte van de context. Hier ligt een prachtige kans om het imago van de overheid op te vijzelen. Gemeenten kunnen voorop gaan lopen en hier hun personeelsmanagement op afstemmen.

In *hoofdstuk 3* komen de competenties van de mensen die de overheid belichamen in beeld. Dan gaat het ook om de vraag wat de burger wil van een professionele overheid. Professionaliteit blijkt hetzelfde als contextmanagement. Waar het gaat om menselijke competenties betekent contextmanagement vooral: als mens en als organisatie aanvoelen wat van je verwacht wordt en daarnaar kunnen handelen. EQ is daarbij belangrijker dan IQ. Vanuit de premisse dat de kwalificatie 'professioneel' vooral slaat op het gedrag van mensen en op de noodzaak om hen contextgericht te laten opereren, wordt vervolgens het oog gericht op de actoren binnen de diverse schillen van de overheidsorganisatie: het professioneel kiezersmandaat van de raadsleden en bestuurders, het professioneel leiderschap van de leidinggevenden, de professionele omgevingsgerichtheid van de individuele medewerkers.

In *hoofdstuk 4* worden de onderwerpen structuurverandering en organisatieontwikkeling besproken. Wat betekent een professionele wijze van werken

voor de bestaande organisatiestructuren? Gewaarschuwd wordt daarbij voor de 'valkuil van de structuurverandering': reorganisatie brengt het paradoxale risico mee dat dan juist niet kan worden gewerkt aan verbetering van procesgang, bedrijfscultuur en feitelijke gedragspatronen. Waar het gaat om structuren betekent contextmanagement: een permanent organisatieontwikkelingsproces met een op maat gesneden en gedragen streefperspectief, voldoende veiligheid, bottom-up dimensies en temporisering. Het bij gemeenten veel gebruikte sectorenmodel staat ter discussie: het verplat, horizontaliseert en flexibiliseert.

In *hoofdstuk 5* aandacht voor de processen binnen de gemeentelijke organisatie. De verworvenheden vanuit het BBI-gedachtegoed zijn het vertrekpunt: de informatiecyclus, de planningslijn en de voortganglijn. Wel is een aantal nieuwe accenten nodig. Planning & control in termen van contextmanagement is in de eerste plaats het regisseren van afspraken tussen mensen. Diverse containerbegrippen krijgen een nieuwe lading. Zo komt 'extern effectdenken' in de plaats van 'intern productdenken', komt 'sturen op visie' in de plaats van 'sturen op hoofdlijnen' en overschaduwen 'concernmanagement', 'afpraakmanagement' of 'contextmanagement' het roemruchte 'integraal management'. Professioneel bestuur en management brengt de noodzaak van een professionele ondersteuning mee. Daarbij gaat het vooral om procesadvisering.

In *hoofdstuk 6* tenslotte wordt de betekenis van dit alles voor de kwaliteitszorg van gemeentelijke organisaties verkend. Kwaliteit is vooral het resultaat van professionaliteit en contextmanagement. Vanuit de gangbare kwaliteitsbenaderingen en vanuit de diverse hoofdstukken van dit boek kunnen de lijnen worden doorgetrokken naar enkele hulpmiddelen voor de praktijk: een gemeentemonitor als samenhangende diagnose van individuele en organisatorische competenties, een daarop geënt ontwikkelingsschema en de verandermethodieken die nodig zijn om voorgenomen ontwikkelingsscenario's daadwerkelijk te implementeren.

SAMENVATTING

Contextmanagement is een dynamisch en normatief bestuurs- en managementconcept, waarin menselijke competenties synergetisch worden verbonden met omgevingsaspecten. Er zijn natuurlijk talloze omgevingsaspecten te bedenken. In dit boek worden de omgevingsaspecten geclusterd naar: mensen, structuren en processen. Ter onderbouwing en uitwerking volgen beschouwingen over de actuele ontwikkelingen die aan het concept ten grondslag liggen (hoofdstuk 2), de competenties van de gemeentelijke actoren (hoofdstuk 3), de organisatorische structuren (hoofdstuk 4), de procesgang / bedrijfsvoering (hoofdstuk 5) en, als resultaat van contextmanagement, de kwaliteit van een gemeente.

2 Ontwikkelingen

KENNISMANAGEMENT EN INFORMATISERING

Ook overheidsland wordt overspoeld met nieuwe visies, trends, modes, concepten en modellen. Tegelijkertijd schijnt sprake van een permanente herstructurering in allerlei maatschappelijke sectoren.⁴⁰ De informatiebronnen zijn divers en even overweldigend als ontmoedigend: politieke besluitvorming, boeken, artikelen, congressen, studiedagen, enzovoort. Om als gemeente goed te kunnen blijven functioneren is het van belang dat de organisatie een interne dynamiek kent, die waarborgt dat de politiek-bestuurlijke en ambtelijke organisatie in hoofdlijnen op de hoogte is van nieuwe ontwikkelingen, deze op hun merites waardeert en daar waar mogelijk actief op inspeelt. Een populaire stelling van dit moment is dat zowel de organisatie als de mensen binnen de organisatie moeten 'leren leren' en liefst 'een leven lang leren'.⁴¹

In het algemeen wordt bij gemeenten, zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk, betrekkelijk weinig tijd genomen voor het systematisch signaleren en met elkaar uitwisselen van nieuwe informatie. De dagelijkse hectiek staat voorop. Informatieverwerking gebeurt vaak tussen de bedrijven door of wordt overgelaten aan bepaalde specialisten. Om voldoende bij te blijven is het nodig om de gemeenschappelijke visie- en ideeënvorming expliciet te maken en professioneel in te richten. Er is een informatie- en kennismaatschappij ontstaan die om een actief informatie- en kennismanagement vraagt.⁴² Dit veronderstelt in directe zin het organiseren van competenties om de informatievoorziening 'van buiten naar binnen' en 'van binnen naar buiten' te optimaliseren. Het is belangrijk dat een organisatie ontvankelijk is voor nieuwe informatie, daar een permanente eigen dynamiek aan ontleent en zelf kennis creëert. Zo gezien omvat effectief kennismanagement het geheel van dit boek, dus ook de organisatieontwikkeling en de bedrijfsvoering.

De begrippen 'informatie' en 'kennis' zijn in het voorgaande bewust naast elkaar gebruikt. In de literatuur over kennismanagement worden deze begrippen namelijk nogal strikt van elkaar gescheiden. Informatie is een stroom van boodschappen van buitenaf, terwijl kennis pas ontstaat als informatie wordt verankerd in overtuiging en een gevoel van gebondenheid daaraan (dit geldt

⁴⁰ Vgl. P. de Jong, A.F.A. Korsten en I.M.A.M. Pröpper, Permanente herstructurering in maatschappelijke sectoren, *Dynamiek of dynamiet?*, 's-Gravenhage 1997 (congrespublicatie 1996 van de Vereniging voor Bestuurskunde).

⁴¹ Vgl. Binnenlands Bestuur 15 oktober 1999, pag. 9: Leven lang leren zit voorlopig nog vast (verslag van een debat over de rol van het onderwijs in de informatiemaatschappij).

⁴² Zie hiervoor met name M. Weggeman, *Kennismanagement, Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*, Schiedam 1997; Hein van Duivenboden, Miriam Lips en Paul Frissen (red.), *Kennismanagement in de publieke sector*, 's-Gravenhage 1999.

zowel op individueel niveau als op organisatieniveau). Kennis is 'getoetste overtuiging'. Kennis is het resultaat van een proces van kenniscreatie en altijd gekoppeld aan menselijk handelen.⁴³

De kern van het verschil tussen informatie en kennis moge duidelijk zijn: informatie is onpersoonlijk, kennis is persoonlijk. Door omzetting van impliciete kennis op persoonlijk niveau in expliciete kennis die vervolgens ook op groepsniveau wordt gedeeld ontstaat gemeenschappelijke en organisatorische kennis. Nog een stap verdergaand kan kennis gedefinieerd worden als "een - al dan niet bewust - persoonlijk vermogen dat iemand in staat stelt een bepaalde taak uit te voeren. Een vermogen dat een metaforische functie is van de Informatie, de Vaardigheid en de Attitude waarover iemand op een bepaald moment beschikt".⁴⁴ In feite wordt dan onder kennis hetzelfde verstaan als wat in P&O / HRM-kringen intussen 'competentie' wordt genoemd.⁴⁵ Er blijft echter wel een belangrijk verschil: kennis is wat je wéét (inderdaad verankerd in persoonlijke overtuiging en gebondenheid), competentie is wat je feitelijk kunt (binnen de mogelijkheden van je persoonlijkheid en je vaardigheden). Je kunt bijvoorbeeld nog zo veel overtuigde kennis hebben van redenaarschap, het met succes zelf optreden voor een groot publiek vraagt meer dan kennis alleen.

Evenzo blijft er verschil tussen kennismanagement en competentie management. Kennismanagement is het zodanig regisseren van de processen binnen een organisatie dat informatie van buitenaf in wisselwerking met kennis van binnenuit leidt tot visie- en doelrealisering van de organisatie. Competentiemanagement richt zich op het optimaliseren van de persoonlijke vaardigheden en attitudes van mensen binnen de organisatie (zie over competentie management verder hoofdstuk 3). Niettemin is het van belang om beide begrippen niet geïsoleerd van elkaar te zien, ze zijn nauw met elkaar verbonden.

informatie:	boodschappen van buitenaf (onpersoonlijk)
kennis:	wat je wéét (persoonlijk)
competentie:	wat je kúnt (persoonlijk)

Niet alleen gemeenten zijn bezig met verwerking van informatie in de zin van trends en ontwikkelingen. Hetzelfde geldt uiteraard voor de andere overheden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil door middel van jaarlijkse trendrapporten belangrijke ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de langere termijn in beeld brengen. In het voorjaar van 1999 is het eerste trendrapport *Bewegend bestuur 1999* verschenen.⁴⁶ Dit

⁴³ Zie Nonaka en Takeuchi, pag. 70.

⁴⁴ M. Weggeman, Kennismanagement: leiding geven aan kenniswerkers, in: Hein van Duivenboden, Miriam Lips en Paul Frissen (red.), Kennismanagement in de publieke sector, 's-Gravenhage 1999, pag. 52.

⁴⁵ Vgl. hoofdstuk 3 van dit boek. Weggeman, t.a.p., ziet dat ook en reserveert daarom het begrip competentie uitsluitend voor het vermogen waarover een groep beschikt om een bepaalde taak uit te voeren. Dit onderscheid lijkt ons echter wat gekunsteld.

⁴⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bewegend bestuur 1999*, Den Haag 1999.

rapport is vooral gewijd aan de maatschappelijke betrokkenheid bij het openbaar bestuur, aan de mogelijkheden van proactieve dienstverlening door middel van informatie- en communicatietechnologie (ICT) en aan het meten van resultaten (monitoring).

Naast de ICT-ontwikkelingen wijst BZK op een tweede belangrijke trend in de omgeving van het openbaar bestuur: de Europese dimensie.⁴⁷ Over het algemeen wordt nog onvoldoende beseft wat de consequenties zijn van het onomkeerbare proces in de richting van een verenigd Europa. Hoewel op dit moment al meer dan de helft van de Nederlandse wetgeving een gevolg is van Europese regelgeving, worden de gevolgen voor gemeenten en provincies niet systematisch in beeld gebracht. Van direct belang is dat in Europees verband een beleid tot stand is gekomen voor stedelijke gebieden en andere gebieden in een achterstandssituatie. Hiervoor zijn subsidies uit structuurfondsen beschikbaar. Van een transparante besluitvorming met democratische controle en betrokkenheid van de relevante geledingen van het Nederlandse openbaar bestuur is echter nog geen sprake. Daarnaast kent de Europese ruimtelijke en economische ordening een benadering via regio's. Dit zou de noodzaak van 'ondernemingsplannen' op regionale schaal met zich mee kunnen brengen. Hoe het ook zij, de wereld als geheel en Europa in het bijzonder maken in toenemende mate deel uit van de gemeentelijke context. Omdat dit gegeven niet in onmiddellijk verband staat met de bedrijfsinterne cultuur, structuur en procesgang van gemeenten worden de (beleids)contextdimensies 'wereld' en 'Europa' in dit boek niet verder uitgediept.

Digitale revolutie: kansen voor de gemeente

Kennismanagement wordt vaak in één adem genoemd met informatica: de leer van het bouwen en in de lucht houden van geautomatiseerde informatiesystemen.⁴⁸ Kennismanagement kan hierdoor worden ondersteund en gereguleerd. Het ontstaan van de informaticawetenschap valt samen met de komst van de eerste computer zo'n vijftig jaar geleden. De informatica heeft zich sindsdien razendsnel maar vooral ook onvoorspelbaar ontwikkeld. Wel voorspelbaar is dat de 'technology push' onverminderd door zal gaan. Computers zullen nog beter en sneller worden en er zullen telkens nieuwe gebruiksmogelijkheden gevonden worden voor de verbeterde software en randapparatuur. Het heeft er alle schijn van dat sprake is van een digitale revolutie, met in beginsel grote gevolgen voor individuen en (overheids)organisaties. Er is meer aan de hand dan het op een snellere manier vastleggen, bewerken en weer beschikbaar stellen van gegevens. Het herontwerpen van processen en voorzichtige experimenten met kennistechnologie, werkstroombesturing en geïntegreerde verwerking van data, spraak, beelden en documenten, leiden wellicht

⁴⁷ De navolgende bevindingen zijn ontleend aan de nota *Bewegend bestuur 1999*, deel I, pag. 10 t/m 14.

⁴⁸ Zie C. Molenaar: *Informatica en de overheid in het koffiedik van de toekomst*, in: *Financieel Overheidsmanagement*, december 1999. Delen van dit artikel zijn verwerkt in deze deelparagraaf.

tot geheel nieuwe organisaties en werkwijzen. Het 'kantoorloze tijdperk' wordt technisch mogelijk en haalbaar. Automatisering en informatisering dringen door in alle facetten van het dagelijks leven. Zaken als internet, televisie, kabel, telefoon en PC zullen integreren tot multifunctionele communicatiemiddelen in wereldwijde netwerken. 'Wappen' (internetten via de mobiele telefoon) wordt straks de normaalste zaak van de wereld.⁴⁹ Bij alle technologische mogelijkheden zal de vraag steeds vaker worden gesteld waar die enorme computing en communicatiekracht nu echt toe leidt. Wie gaat dit echt gebruiken? Wie heeft behoefte aan welke informatie op welk moment? En hoe krijg je die in de juiste vorm beschikbaar? Daarmee ontstaat een nieuwe fase in de digitale revolutie: die van de ordening, standaardisering en kwaliteit van de informatie, in samenhang met individuele en organisatorische kenniscreatie.

De 20ste eeuw liet een ontwikkeling zien van een 'bezitmaatschappij' naar een 'functionele maatschappij', een verschuiving van materiële naar immateriële behoeften. Je maatschappelijke positie wordt steeds minder bepaald door wat je bezit en steeds meer door wat je doet. In de 21ste eeuw voltrekt zich de verschuiving van de 'functionele maatschappij' naar de 'kennismaatschappij'. Je maatschappelijke positie wordt meer en meer bepaald door de kennis en de netwerken waarover je beschikt en de macht die daaraan kan worden ontleend. Bij deze omslag kan een belangrijke rol zijn weggelegd voor de overheid en in het bijzonder de gemeentelijke overheid. De gemeente vervult als informatieverwerkend bedrijf nog steeds een sleutelpositie in de lokale samenleving. Dit verschaft allerlei kansen in de richting van nieuwe positionering, als regisseur, makelaar, dienstverlener en als werkgever. Tot dusver heeft de overheid zich volgend en voorzichtig opgesteld: vooral met bewezen standaardsoftware en geen riskante vernieuwende initiatieven. Daarbij is automatisering en informatisering lange tijd vooral als een efficiencyinstrument gezien: wat kost het en hoe snel verdient het zichzelf terug. Tegen deze achtergrond zijn de resultaten overigens niet altijd meegevallen.

Naast het efficiencyaspect zou meer oog kunnen zijn voor het gegeven dat de overheid in hoge mate een informatiebedrijf is. De activiteiten van de overheid bestaan voor een groot deel uit het verzamelen, opslaan, bewerken en distribueren van gegevens. De kwaliteit en de snelheid van de gegevens zijn zeer bepalend voor de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid. De tijd lijkt dan ook rijp voor opwaardering van automatisering en informatisering als strategisch speerpunt voor de overheid.

De trend in dienstverlening aan de burgers is die van clustering van dienstverlening rond vraagpatronen. Deze trend wordt ingegeven door een principe van kwaliteitszorg: leveren wat de klant wil, op het moment dat de klant het wil hebben, tegen de prijs die hij daarvoor wil betalen. Op dit moment zijn veel gemeenten bezig met clustering rond vraagpatronen op het gebied van bijvoorbeeld inkomen en arbeid, welzijn en zorg, bouwen en wonen, bevolking en

⁴⁹ Aldus V. Bekkers in VNG-magazine 30 juni 2000, pag. 20 e.v.: "Wappen wordt normaalste zaak van de wereld".

belasting. Deze ontwikkelingen vragen om het doorbreken van functionele denk- en werkpatronen. Ook stellen ze nieuwe eisen aan automatisering en informatisering. De maximaal mogelijke kennis moet niet alleen in de mensen maar ook in de informatiesystemen aan de balie beschikbaar worden gesteld. De contractvorming tussen de overheid en de burger vindt meer en meer direct aan de balie plaats en niet na een langdurig besluitvormingsproces in de back-office. Tevens biedt ICT de mogelijkheid om virtuele baliefuncties te ontwikkelen, die onafhankelijk zijn van fysieke lokaties. De toepassing van webtechnologie maakt het mogelijk informatie te verstrekken, vragen in te nemen en te toetsen, producten en diensten te leveren op een interactieve manier.

Het voorgaande geeft aan hoe ingrijpend de ontwikkelingen op het gebied van de ICT in de nabije toekomst kunnen doorwerken op het gemeentelijke functioneren. In hoeverre zet de digitale revolutie alles op z'n kop? De elektronische snelweg in plaats van de geasfalteerde snelweg. De burger die straks het gemeentehuis 'bezoekt' vanachter zijn eigen computer thuis. De gemeente als beeldscherm, 24 uur per dag bereikbaar. Digitale dienstverlening zonder direct contact met een gemeentelijke medewerker. De hoofdlijnen van de informatie over de gemeente, haar dienstverlening en haar beleid op internet. De onderliggende opbouw en de uitwerking hiervan op een eigen bedrijfsintern intranet, waarbij bijvoorbeeld elke afdeling een eigen website heeft. Het is duidelijk dat dit perspectief - dat voor een deel al werkelijkheid is - grote consequenties heeft voor de gemeentelijke organisatie en haar medewerkers.⁵⁰ Begrotingen, plannen, beleidsdocumenten, alles bereikbaar met een paar drukken op de knop, ook voor raadsleden (raadsinformatiesystemen).

Tegelijkertijd zijn er ook vragen en gevaren. Hoe zit het met de bescherming van elektronische gegevens? Hoe om te gaan met kwetsbare bevolkingsgroepen zonder computers of met onvoldoende vaardigheid? Hoe met de behoefte aan persoonlijke uitleg, individueel maatwerk en professionele begeleiding? En houden de sociale aspecten de plaats die ze nodig hebben? Deze vragen zijn randvoorwaardelijk bij de invoering van de digitale gemeente, maar kunnen tegelijkertijd pas worden beantwoord in het kader van die invoering. Een andere vraag is: hoe kan de veelheid en diversiteit van gemeentelijke informatie op een transparante manier toegankelijk gemaakt worden? Koppelingen tussen bestanden en de toegankelijkheid daarvan blijken in de praktijk niet altijd even eenvoudig. Persoonsinformatiemanagement (PIM) bijvoorbeeld veronderstelt een koppeling tussen basisbestanden, middelenbestanden, vastgoedbestanden en personenbestanden. Deze bestanden zijn nu bij de meeste gemeenten zeer verdeeld over de kokers / sectoren. Dit leidt tot veel miscommunicatie en inefficiëntie, terwijl het wel gaat om informatie waarvan ieder afhankelijk is.

Tegen de achtergrond van het hoofdthema van dit boek is digitalisering een belangrijke dimensie van contextmanagement. Het blikveld van zowel

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld BMC Kompas april 1999, Gemeenten in de netwerkmaatschappij, Focus op informatietechnologie; zie bijvoorbeeld ook het thema-nummer 'De digitale gemeente' van Ng-magazine, nr. 12 van 26 maart 1999 en het thema-nummer 'ICT' van BMI-magazine, december 1998.

individuele overheidsfunctionarissen als van de organisatie als geheel wordt in beginsel enorm verruimd. De kunst is om het ook weer te beperken tot dat wat werkelijk nodig is.

Ook is er verschil tussen het dienstverlenende, uitvoerende overheidswerk enerzijds (vooral expliciete kennis en analytische oordelen) en het beleidsstrategische, politieke overheidswerk anderzijds (vooral persoonsgebonden kennis en praktische oordelen). Voor het eerste soort overheidswerk kan ICT een grote efficiencyslag betekenen, die energie vrijmaakt voor verdere professionalisering van het tweede soort overheidswerk. Het politieke werk als zodanig, zoals het debatteren en onderhandelen, het in gezamenlijkheid ontwikkelen van visies en doelstellingen, het vormen van meerderheden voor keuzes en het afwegen van belangen, laat zich echter moeilijk digitaliseren: dit blijft mensenwerk. De voordelen van ICT blijven hier met name beperkt tot een betere ondersteunende informatievoorziening.

SAMENVATTING

Het kunnen inspelen op ontwikkelingen veronderstelt een actief informatie- en kennismanagement. Dit vraagt, naast het aanwijzen van personen die 'de ontwikkelingen bijhouden', om een organisatie die hier naar structuur en procesgang op is ingericht. Kennismanagement kan worden ondersteund en gereguleerd door de ontwikkeling van de informatie-communicatie technologie (ICT). Deze 'technology push' zal naar verwachting onverminderd doorgaan. Uit ervaring blijkt dat de toepassingsrichtingen in hoge mate onvoorspelbaar, maar hoe dan ook verstrekkend zijn. Er liggen bijvoorbeeld grote kansen voor de gemeente als centrum van kennisdistributie. Op dit moment zijn veel gemeenten actief bezig met clustering rond vraagpatronen en het ontwikkelen van virtuele baliefuncties. Digitalisering is een belangrijke dimensie van contextmanagement. ICT werkt overigens verschillend uit bij het dienstverlenende, uitvoerende overheidswerk (efficiencyslag) en bij het beleidsstrategische, politieke overheidswerk (betere informatievoorziening en kenniscreatie)

ONTWIKKELINGEN BESTUURLIJKE ORGANISATIE

De overheid lijkt principieel van aard te veranderen. Van regelgevend en subsidiërend naar regisserend en voorwaardenscheppend. Er wordt gesproken van een afname van het plannings- en structuurdenken en een toename van keten- en netwerkregie: de overheid als netwerkorganisatie. Overheden en maatschappelijke organisaties worden schakels in een keten. Er ontstaat een hoge mate van onderlinge afhankelijkheid. In dit krachtenspel staan de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in het teken van een zoeken naar de eigen positionering. De meeste gemeenten hebben dit uitgedrukt in de wens om zich te concentreren op hun kerntaken. Kerntakendiscussies zouden moeten leiden tot herbezinningen op taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen. Strategieontwikkeling is nu belangrijk. Gesproken wordt van de

missiegedreven overheid. Door middel van interactieve beleidsvorming beoogt men, in wisselwerking met de omgeving, de positie van de organisatie te definiëren en te verankeren. Politiek-strategisch minder interessante uitvoerende taken worden via processen van verzelfstandiging en uitbesteding buiten de deur gezet.

Gemeenten: complex en dynamisch

Nederlandse gemeenten zijn complexe organisaties omdat ze een weerspiegeling van de Nederlandse samenleving zijn. Ze kennen een grote variëteit aan processen, een grote variëteit aan sturingsmechanismen (politiek, ambtelijk, extern) en - juist door en vanuit deze diversiteiten - veel verschillende criteria om de eigen activiteiten op te beoordelen. Zo bezien is het een wonder én een groot compliment dat gemeenten er toch nog in slagen naar behoren te functioneren.

De grote complexiteit van gemeentelijke organisaties betekent dat ook beschouwingen en aanbevelingen omtrent het functioneren van deze organisaties voldoende ruimdenkend, pluriform én bescheiden behoren zijn. Veel nieuwe inzichten en als praktisch bedoelde oplossingen voor complexe vraagstukken zijn vaak niet anders dan patronen die in de gemeentelijke praktijk worden opgepakt en waarop eenzijdig vanachter een bureau verder wordt doorgedacht. Zo ontstaan intelligente constructies vanuit wetenschap en advieswereld (ontwikkelingsfasen, kwaliteitsmodellen en -monitoren, e.d.) die weer ver afstaan van de beleving in de praktijk. Deze constructies kunnen bij praktijkmensen verzuchtingen oproepen als: "Zouden wij dat nou ook moeten?" En: "Laten we maar gewoon doorgaan met de plannen die we al hadden, dat is al moeilijk genoeg".⁵¹ Per saldo spiegelen overheden en adviseurs zich permanent aan elkaar en trekken elkaar mee naar telkens nieuwe ontwikkelingen.

Een overheidsorganisatie is geen bedrijf en wordt dat ook nooit.⁵² Het overheidshandelen kent zijn eigen (ir)rationaliteit en dynamiek. Ten dele hangt die samen met de bestuurlijk-ambtelijke interactie: politieke aansturing in combinatie met en soms versus managementaansturing. Ten dele hangt die (ir)rationaliteit en dynamiek ook samen met de verschillende gedaanten waarin het overheidshandelen zich manifesteert. Zo kan worden onderscheiden tussen de distributieve gemeente (uitkeringen, vergunningen), de gemeente als bedrijf (exploitant van schouwburgen en musea) en de handhavende gemeente (strengere taak als sluitstuk). Elk van deze gedaanten luistert naar eigen wetten en regels. Extra complex is dat een gemeente zelden in een zuivere rol opereert. Vaak is sprake van een dubbelrol. Zo spelen bij de exploitatie van de schouwburg zowel bedrijfsmatige overwegingen als overwegingen van cultuuroverdracht.

⁵¹ Citaten afkomstig uit de inleiding die drs. C.A.M. Tetteroo, gemeentesecretaris van Eindhoven, hield op het congres 'Organisatieontwikkeling in gemeenten', 1 april 1999 te Rotterdam.

⁵² Zie voor een kernachtig overzicht van de verschillen tussen overheid en bedrijf: A.P.M. Schrijvers, Zin en onzin van bedrijfsmatig werken, voordracht VNG-congres 1994.

Welke rol is dan dominant? De gemeente bepaalt hierin haar eigen koers. Bij al die gedaanten past ook bestuurlijk een andere rol. Soms zitten gedaanten in één portefeuille, soms ook niet en is de onderlinge dynamiek en chemie in het college van belang. Hierbij spelen ook de eigen waarden en normen van de betrokken bestuurders een rol.

Complex zijn gemeenten dus niet alleen omdat ze een omvangrijk en veelsoortig takenpakket hebben, maar ook omdat ze een politieke aansturing kennen. Dit plaatst rationele denkmodellen voor een moeilijke opgave. Deze lijken daardoor vaak onvoldoende recht te kunnen doen aan de veelvormigheid en complexiteit van de gemeentelijke praktijk en politiek.

Gemeenten zijn per definitie dynamisch, omdat ze dichtbij de maatschappij staan en voortdurend moeten reageren op behoeften en wensen vanuit die maatschappij. Gemeenten zijn daarom erg gevoelig voor nieuwe ontwikkelingen en trends. Bestuurders en managers zijn geneigd bij voortduring intern en extern te beloven dat ze open staan voor nieuwe dingen en daarin tijd en energie willen investeren. De beloftes worden echter nogal eens op elkaar gestapeld, zonder dat dingen echt worden afgemaakt. Dit gedrag kan een vast patroon worden, omdat het meestal nauwelijks wordt afgestraft door de interne en externe gesprekspartners. Hún gedragspatroon is er dikwijls primair op gericht om gerustgesteld te worden met goede bedoelingen, die ze het gevoel geven serieus genomen te worden. De bevrediging van de behoefte om serieus genomen te worden weegt zwaarder dan de vraag of beloftes na verloop van tijd ook echt worden waargemaakt.

Bestuurlijke vernieuwing = interactie

Al sinds een halve eeuw wordt in Nederland gesproken over bestuurlijke vernieuwing.⁵³ Het begon allemaal met de - nog steeds actuele - Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950. Op basis daarvan slibde het hele land, met name vanaf de jaren zestig, vol met allerlei intergemeentelijke samenwerkingsvormen: voor vuilverwerking, recreatie, schoolbegeleiding, milieu, woonwagens, brandweer, gezondheidszorg. Het resultaat was en is een zeer onoverzichtelijk geheel van organisatievormen en regelingen tussen de provinciale en de gemeentelijke bestuurslaag in. Gesproken werd - en wordt nog steeds - van een 'vierde bestuurslaag' of van het 'regionale gat'. Voor de opvulling van dit regionale gat werden - ook in de vorm van wetsontwerpen en wetten - tal van constructies bedacht: agglomeraties, (stads)gewesten, provincies-nieuwe-stijl, stadsprovincies.

Naast de bekende drie of vier bestuurslagen konden overigens - in feite dwars daar doorheen - steeds meer andere vormen van publiek gezag worden onderscheiden. Allerlei overheidstaken en -bevoegdheden werden

⁵³ Zie voor een fundamentele benadering aan de hand van diverse wetenschappelijke gezichtspunten: N.J.M. Nelissen, A.J.A. Godfroy en P.J.M. de Goede (red.), *Vernieuwing van bestuur: inspirerende visies*, Bussum 1996.

uitgesmeerd over zeer veel verschillende, min of meer zelfstandige bestuursorganen: raden (raad voor de kinderbescherming, ziekenfondsraad), commissies (huurcommissies, commissies vervoervergunningen), instellingen (stichting centraal bureau rijvaardigheidsbewijzen, rijksuniversiteiten en hogescholen) en bedrijven (staatsuitgeverij, nutsbedrijven).

Verder is tot op zekere hoogte sprake van bestuur door particulieren: werkgevers- en werknemersorganisaties, kamers van koophandel, gemeentelijke woningbouwcorporaties, rechters, notarissen. Het plaatje van de bestuurlijke organisatie van Nederland is op het oog, uitgaande van de hoofdindeling in drie territoriale bestuurslagen, heel eenvoudig. Maar het wordt zeer ingewikkeld als we proberen ons een beeld te vormen van de feitelijke werkelijkheid.

De conclusie is welhaast gerechtvaardigd dat 'de overheid' of 'de gemeente' niet bestaat, althans niet als duidelijke eenheid waarmee je als burger te maken hebt als het gaat om openbare zaken. De overheid is verworpen tot een nauwelijks te doorgronden conglomeraat van diversiteiten.⁵⁴

In het eerste hoofdstuk is de 'gemeenschappelijke lokale agenda' genoemd als resultaat van de discussie die de VNG de afgelopen jaren met en vanuit de gemeenten voerde over het toekomstperspectief van gemeenten.⁵⁵ Wat in deze toekomstagenda onder meer opvalt is de geringe aandacht voor de bestuurlijke reorganisatie in het algemeen en de gemeentelijke herindelingen in het bijzonder. De bestaande structuur van het openbaar bestuur wordt min of meer als vertrekpunt en gegeven genomen, alleen de spelregels krijgen aandacht. Ten aanzien van de hoofdindeling van het Nederlandse staatsbestel lijkt er sprake van relatieve rust.⁵⁶ Van onderop gebeurt er echter van alles in gemeenteland. Inspreekrecht van burgers, interactieve beleidsvorming, dualistische experimenten, instelling van gemengde commissies raadsleden-ambtenaren, ambtelijke ondersteuning voor de politiek, noem maar op. In die zin is de bestuurlijke vernieuwing langs de weg van het lokaal creatief experimenteren in volle gang.

De vraag is of de complexiteit van de overheid nog verder zal toenemen of dat bepaalde grenzen zijn bereikt. Grenzen die inmiddels tot uitdrukking lijken te komen in een vrij massale bereidheid om het belang van 'de klant' en verhoging van de kwaliteit van dienstverlening voorop te stellen. Gelet op de bestaande bestuurlijke complexiteit en de daarmee samenhangende belangen zal deze bereidheid echter niet zo gemakkelijk kunnen worden vertaald in eenvoud. De CWI-ontwikkeling bijvoorbeeld kan, alle goede bedoelingen ten spijt, ook worden beschouwd als een signaal dat de complexiteit van de overheid

⁵⁴ Het Ministerie van BZK neemt dit beeld als gegeven: "Het is tijd om een beter zicht op en inzicht in die pluriformiteit te krijgen. Op basis daarvan kan een visie worden ontwikkeld op een meervormig bestuur, een patroon van samenwerkingsrelaties en indelingen, dat niet over het gehele land hetzelfde hoeft te zijn" (Bewegend bestuur 1999, deel I, pag. 15).

⁵⁵ VNG-publicatie Besturen met visie, Een gemeentelijk perspectief op de toekomst, Den Haag 1997; VNG-manifest Gemeenten kiezen hun toekomst, Den Haag 1998.

⁵⁶ Ondanks de buiteling die het tweede kabinet-Kok voorjaar 1999 maakte over het correctieve referendum en ondanks de voorstellen van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie.

kennelijk nog steeds verder kan toenemen, zelfs onder het mom van klantvriendelijkheid. Voorlopig zullen burgers nog dikwijls worden bevroegd en bejegend door diverse overheden tegelijk, ieder voor zich zo klantvriendelijk mogelijk, maar als gezamenlijke overheid soms zeer klantvriendelijk.

Mede in het licht van de effecten die samenhangen met de digitale revolutie en de toenemende mondigheid en mobiliteit van de burger zal de positie van diverse overheidsfenomenen, dus ook die van de gemeente, steeds meer ter discussie komen te staan. Het voortbestaan van gemeenten in de huidige vorm is in de toekomst niet zonder meer vanzelfsprekend. Gemeenten doen er daarom verstandig aan hun positionering in het maatschappelijk krachtenveld hoog op de agenda te hebben staan.

Gemeentelijke herindelingen

Al bijna 150 jaar daalt het aantal gemeenten gestaag. Bij de aanvaarding van de gemeentewet in 1851 waren er nog 1209 gemeenten, in 1900 nog 1121, in 1950 nog 1012, in 1975 nog 842, in 1985 nog 741, in 1995 nog 633 en per 1 januari 1999 nog 538.⁵⁷ Het aantal gemeenten met een inwonertal tussen 20.000 en 50.000 is toegenomen. Als redenen van de gestage herindeling gelden de toename van de bevolkingsdichtheid, toename en complicering van maatschappelijke vraagstukken en groei van de informatietechnologie (overbrugging van tijd en afstand). Ondanks meer of minder kritische wetenschappelijke onderzoeken is het proces van gemeentelijke herindeling nog steeds niet ten einde.⁵⁸ Het kabinet spreekt daarbij niet meer in 'gewenste aantallen inwoners', maar verlangt intussen van gemeenten de volgende 'basiskwaliteit':⁵⁹

- 1) het samen met en ten behoeve van inwoners en de vele maatschappelijke organisaties realiseren en instandhouden van een veilige, leefbare en geordende woonomgeving;
- 2) het bieden van uitzicht en zingeving aan groepen van burgers via belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal-economisch beleid;
- 3) het bieden van een klantgerichte en dienstverlenende organisatie aan de inwoners (bijvoorbeeld vergunning, rijbewijs, vuilophaal);
- 4) het hebben van een voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak et cetera) om ook in de komende decennia als een robuuste gemeente een volwaardige speler te zijn in het

⁵⁷ Bron: Beleidsnotitie Gemeentelijk Herindelingsbeleid van de Minister van Binnenlandse Zaken (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, kamerstuk 26331, nr. 1), pag. 3.

⁵⁸ J.M.J. Berghuis, M. Herweijer en W.J.M. Pol, Effecten van herindeling, Groningen 1995; Th.A.J. Toonen, M.J.E.M. van Dam, M.C.S Glim en G.J. Wallagh, Gemeenten in ontwikkeling, Herindeling en Kwaliteit, Utrecht 1998.

⁵⁹ Zie genoemde beleidsnotitie van minister Peper, pag. 23.

publieke domein, d.w.z. voldoende competent om - ook bij verdere decentralisatie - nieuwe taken aan te kunnen.

De eerste drie punten zijn in feite gewenste resultaten. Deze dingen moeten voor elkaar zijn. De vraag waaraan je kunt afmeten of deze resultaten bereikt zijn, is daarmee nog niet beantwoord, evenmin als de vraag hoe gemeenten het voor elkaar kunnen krijgen om de resultaten te bereiken. Het laatste punt - het hebben van een voldoende omvang - roept nog meer vragen op. Wat is een voldoende omvang? Waar meet je dát aan af? Kennelijk niet meer aan het aantal inwoners, maar aan een aantal andere kwalificaties die de gewenste bestuurskracht belichamen: robuust, volwaardig, competent. Maar wanneer ben je dat? Welke omvang is daarvoor nodig? De bestuurskracht van een gemeentelijke organisatie niet af van haar omvang, maar van de bereidheid en het vermogen van sleutelfunctionarissen om de gemeentelijke organisatie naar buiten te laten kijken en vooral te zien als onderdeel van een netwerk tussen instellingen, bedrijven, inwoners en mede-overheden waarmee moet worden samengewerkt om effectief beleid te maken.⁶⁰

Op een te grote schaal wordt dit heel lastig in verband met de in hoofdstuk 1 gesignaleerde 'Eigengesetzlichkeit' van grote organisaties. Vanuit deze gedachte kan het verschijnsel van de binnengemeentelijke decentralisatie worden verklaard (bijvoorbeeld de deelgemeenten van Rotterdam en Amsterdam, hoe verschillend ook in hun uitwerking). Sterktes en zwaktes van het lokaal bestuur hebben dus niet zo veel met schaal te maken maar met zaken als beleidskracht, samenwerkingsvermogen en de kennis en kunde om tot procesoptimalisatie te komen. De wijze waarop individuele functionarissen hun werk doen en gemanaged worden - met inbegrip van de onderlinge dynamiek die nodig is om tot visie en handelen van de organisatie te komen - is daarbij bepalend.

Kijkend naar de door Binnenlandse Zaken geformuleerde basiskwaliteit lijkt het er een beetje op dat van een robuuste gemeente wordt verwacht dat zij zelfstandig en in eigen beheer zorg draagt voor de uitvoering van de genoemde, in medebewind opgedragen taken en autonome taken. Deze veronderstelling lijkt wat in tegenspraak met de zowel in het bedrijfsleven als in de non-profit sector in gang gezette lijn, waarbij de bestuurders van deze organisaties wel regie en stuurwiel in handen willen hebben en houden, maar niet per definitie kiezen voor taakuitvoering in eigen beheer. Lokale bestuurders pakken steeds meer de rol op van arrangementenbouwers rond politiek-

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld reeds W. Derksen en R. Giebels, De bestuurskracht van kleine gemeenten, in: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Alphen aan den Rijn 1989. Pag. 326: "Het zou onjuist zijn een grotere gemeente als bestuurskrachtiger te typeren alleen omdat zij over een groter apparaat beschikt. Grotere gemeenten hebben een dergelijk apparaat alleen al nodig om de grotere problemen en de grotere complexiteit van problemen op te lossen". En pag. 335/336: "In de regel werken grotere gemeenten trager, is politieke invloed geringer naarmate gemeenten groter zijn (...) en laten grotere gemeenten zich op bepaalde punten minder gelegen liggen aan wettelijke voorschriften. Grotere gemeenten hebben absoluut gezien een meer gevarieerd voorzieningenpakket, in het licht van de in de gemeente levende problemen en wensen echter veelal een gelijkwaardige output".

maatschappelijk gewenste doelen, zonder dat de eigen organisatie per definitie met de uitvoeringslast wordt opgezadeld.

Waarom leidt de discussie over dualisering?

In het eerste hoofdstuk is al gesignaleerd dat het politiek-bestuurlijke modellen denken weer een flinke impuls heeft gekregen door de rapportage van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Het volgende hoofdstuk gaat onder meer over de 'valkuil van de structuurverandering': het stevig bezig zijn met elkaar en met elkaars positie, allemaal energie die intussen niet wordt besteed aan externe communicatie. Dit effect gaat natuurlijk ook uit van de bespiegelingen rond de mogelijke versterking van het lokale dualisme. Het bezig zijn met onderlinge herpositionering staat op gespannen voet met de gelijktijdige noodzaak dat de politiek zich nadrukkelijker extern profileert.

De (voorzitter van de) staatscommissie kenschetste dualisering als "een wezenlijke impuls voor de vitalisering van het gemeentelijk bestel door de herkenbare scheiding tussen bestuur en controle".⁶¹ Voor de goede orde: het begrip dualisering kan óók worden gezien als een productieve wisselwerking tussen verschillende personen of groepen met verschillende denkbeelden, waaruit synergie en innovatie kan voortkomen. In die zin speelt dualisering niet alleen op politiek niveau, maar op alle niveaus. De staatscommissie belichtte zes bestuursconcepten met verschillende gradaties van dualisme.⁶² Per saldo adviseerde de commissie in meerderheid tot een concept met de door de raad gekozen of op voordracht van de raad benoemde burgemeester en met wethouders die niet tegelijk raadsleden zijn. Hierdoor zou meer dualisme ontstaan: verscherping en ontvlechting van posities, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de op dit moment 'verklonterde' raadsleden, wethouders en burgemeesters. De politieke discussie wordt weer scherper, het politieke elan en de publieke belangstelling keren terug, zo luidt de redenering.

Zowel de publieke als de politieke discussie is zich nogal gaan toespitsen op de wijze van aanstelling van de burgemeester: in hoeverre krijgt de gemeente het op dit punt voor het zeggen en hoeveel ruimte houdt de Kroon om hiervan af te wijken. Het geheel ademt de poldermodel-achtige sfeer van een compromis tussen de verschillende politieke richtingen: de VVD houdt vast aan benoeming door de Kroon, D66 ijvert voor een rechtstreeks gekozen burgemeester en de PvdA wil dat de gemeenteraad beslist. Naast de rekruteringsdimensie hebben in de discussie die aan de advisering vooraf is gegaan ook andere vragen gespeeld. D66 opteerde in feite voor een parlementair stelsel met presidentiële kenmerken: de burgemeester die tevens formateur en politiek leider van het college is en de belangrijkste lokale machtsfactor wordt. De consequentie van de burgemeester als politiek zwaargewicht met een eigen

⁶¹ Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, pag. 3.

⁶² Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn 2000, pag. 172 e.v.

politiek programma en een 'eigen' college is door de staatscommissie uiteindelijk niet getrokken. De taken en bevoegdheden van de burgemeester zijn weinig revolutionair en vooral procedureel neergezet. De burgemeester blijft een onafhankelijke figuur boven de partijen. De raad benoemt en ontslaat de wethouders (en ook de gemeentesecretaris) en kan met tweederde meerderheid de (gekozen) burgemeester wegstemmen. In feite is nu nog slechts een eerste, min of meer experimentele stap gezet die mogelijk wel een ontwikkeling in gang brengt naar wat ooit een situatie met een burgemeester als lokaal politiek leider zou kunnen worden.

De wethouders zouden ook van buiten de raad dienen te komen; wethouders vanuit de raad zijn niet tegelijk raadslid meer. Daarmee is, net als op het landelijke niveau, formeel dualisme geïntroduceerd. De vraag is echter of dit dan ook feitelijk zo is. Op landelijk niveau is sprake van wat wel 'coalitiemonisme' wordt genoemd: regering en coalitiefracties die, op basis van een gedetailleerd regeerakkoord, in hoge mate gezamenlijk de besluitvorming voorbereiden. Deze gezamenlijkheid is hechter dan die van de Tweede Kamer als geheel tegenover de regering.

De discussie spitst zich verder toe op de positie van de gemeentesecretaris: zal die nu wel of niet verlost van zijn 'spagaat' tussen de politiek-bestuurlijke en de ambtelijke dimensie. De meningen en verwachtingen hieromtrent lopen uiteen.⁶³

Op zichzelf is er iets voor te zeggen om formeel de feitelijke situatie te bevestigen waarin het college het bestuur van de gemeente is en waarin de gemeenteraad controleert en eindverantwoordelijk is. Voorstanders van de voorgestelde wettelijke vernieuwingen verwachten dat hierdoor de politieke en bestuurlijke rolverdeling tussen raad en college wordt verhelderd. De raad zou politiek sterker worden en bestuurlijk wat zwakker, het college zou bestuurlijk sterker worden en politiek wat zwakker.⁶⁴

Critici wijzen er echter op dat de aandacht te eenzijdig wordt gericht op versterking van de positie van de burgemeester en van het college, met als effect het verzwakken van de positie van de gemeenteraad.⁶⁵ Dualisme veronderstelt twee gelijkwaardige partijen, maar de raad heeft het nu al zo moeilijk. En dat terwijl de raad ook nu feitelijk niet bestuurt en slechts controleert. Hoe moet dat straks als de positie van het college en de burgemeester verdergaand wordt versterkt? Is dat wel zo democratisch? Het lijkt er soms op dat overwegingen die te maken hebben met de wens van meer slagvaardigheid zwaarder wegen

⁶³ Vgl. Th.O. Fierens, F.A.J. Veerman en K. de Vries (red.), *Het lokaal bestuur ontketent, Verwonde ring en vergezicht*, Den Haag 1999 (congrespublicatie 1999 Vereniging van Gemeentesecretarissen). Zie ook: BMC Wijzer oktober 1999, *De gemeentesecretaris in een duaal bestel, Het einde van de spagaat?*

⁶⁴ D.J. Elzinga, *Naar een nieuwe politieke machtenscheiding* (enkele passages uit de Vierde Burgemeesterslezing, met als thema: 'Naar een nieuwe politieke machtenscheiding; over dualisme, ontvlechting en politiek leiderschap'), in: BMC Wijzer oktober 1999.

⁶⁵ Bijv. A.K. Koekkoek, *Een vat vol tegenstrijdigheden*, in: *Openbaar bestuur*, februari 2000, pag. 3 e.v.; M.P.C.M. Jochoms, G. Neelen en M. van Dam, *Lichtvoetig advies voor de commissie-Elzinga*, in: *Openbaar bestuur*, nr. 12 december 1999, pag. 16 e.v.

dan democratische overwegingen. Er zal pas echt een positief effect ontstaan als de raad zich daadwerkelijk minder gaat bemoeien met collegestukken en met het functioneren van de ambtelijke organisatie, maar de boer opgaat. Daarvoor is echter meer nodig dan een verbod om zich met uitvoering bezig te houden. Er is een bepaalde professionalisering van raadsleden voor nodig, in de richting van maatschappelijke interactie.

Daarnaast blijft in het rapport van de staatscommissie het functioneren van de ambtelijke organisatie enigszins onderbelicht. Wat verandert er in de politiek-ambtelijke verhoudingen? Lonkt de Duitse constructie van een (gekozen) burgemeester die tegelijk leider is van de ambtelijke organisatie (geen twee kapiteins op één schip)? De vraag is dan of het leiden van zowel het politiek-bestuurlijke proces als van de ambtelijke organisatie geen wezenlijk verschillende rollen zijn. Denkbaar is dat de gekozen burgemeester straks zelf bepaalt wie het hoofd is van de ambtelijke organisatie. Dit kan een geheel nieuwe, en per definitie tijdelijke invulling van de secretarispositie betekenen. Hij wordt niet meer aangesteld voor onbepaalde tijd, maar op basis van politiek-bestuurlijk vertrouwen om politieke doelstellingen waar te maken.

Op managementniveau ontstaat dan ook een soort dualisme, met name voor wat betreft de verhouding tussen de politiek-innovatieve dimensie en de uitvoerend-dienstverlenende dimensie.

In hoeverre het werkelijk zal komen tot dualisering zal de toekomst leren. Opmerkelijk is intussen wel dat het draagvlak onder de direct betrokkenen voor de beoogde stelselwijzigingen gering is.⁶⁶ Er zal dus nog heel wat water door de Rijn stromen voordat het naast wettelijk ook feitelijk overal zover is. Intussen experimenteert de lokale bestuurspraktijk op onderdelen al volop - ook voor de verschijning van het rapport - met allerlei elementen die door de staatscommissie zijn genoemd: wethouders van buiten de raad (stadsdelen Amsterdam), raadsleden als voorzitter van de raadscommissie, het recht van amendement, initiatief en interpellatie, rekenkamers, enzovoort. In het licht van de feitelijke ontwikkelingen in de bestuurspraktijk is formele bevestiging van betrekkelijke waarde.

De werkelijke vernieuwing in het functioneren van gemeenten is het gevolg van een aantal samenhangende, op elkaar inwerkende factoren. Een zekere mate van ontmaskering van de veronderstelling dat een groep (raad, college, management) politiek-bestuurlijk slagvaardig kan opereren is verfrissend. Haal de stroperigheid er maar uit. Laat als het even kan één iemand (burgemeester, secretaris, projectleider) maar verantwoordelijk zijn en de kar trekken in een door de lokale gemeenschap gewenste richting. Slagvaardig leiderschap leidt sneller tot effecten en werkt daarmee positiever (en dus in beginsel democratischer) naar de burgers. Maar doe dat vanuit voldoende democratische verankering (interactieve visie- en beleidsvorming) en met voldoende oog voor het gegeven dat 80 à 90 procent van het werk van de gemeentelijke organisatie

⁶⁶ Zie bijv. de genoemde VGS-congrespublicatie, pag. 47/48, op basis van daaraan ten grondslag liggend onderzoek. Ook de over het algemeen toch wat defensieve reacties van de raadsleden in den lande zijn illustratief.

gericht is op 'going concern' en dienstverlening van de burger. We hebben het dus eigenlijk (nog) niet over zo héél veel.

De laatste constatering klemt temeer bij het besef dat de politieke aandacht in gemeenteland nog steeds bij voorkeur uitgaat naar het bedenken van nieuw beleid, terwijl er betrekkelijk weinig aandacht is voor het uitvoeren van eerder bedacht beleid. Dit brengt de ambtelijke organisatie op haar beurt in een soort spagaat: enerzijds het 'going concern' en van daaruit de spanning met het (niet voldoende kunnen) realiseren van bestaande beleidsdoelstellingen, anderzijds de jaarlijkse stapeling van nieuwe beleidsambities op deze eerdere beleidsdoelstellingen. Waar tegelijkertijd de (beleids)control tekort schiet, ontstaat het veel voorkomende beeld van politiek en ambtelijk divergerende werelden en verwachtingen, met het bijbehorend cynisme en negativisme over en weer.

Daarbij komt dat het werkelijke probleem van de lokale politiek een andere is dan de verhouding tussen raad, college en burgemeester. De politiek is verbreed naar de maatschappelijke context. Er is een ander soort politiek ontstaan dan dat van de politieke arena. Formele onderlinge rolwisselingen zijn daarbij in wezen van ondergeschikt belang. Het gaat om professionalisering van mensen in de richting van externe profilering en effectieve onderlinge samenwerking in complexe maatschappelijke ketens.

In het vervolg van dit boek wordt de problematiek van de lokale politiek in deze ruimere context verder uitgewerkt. Het gaat dus om meer dan de verhouding tussen raad, college en burgemeester, het gaat ook om het functioneren van de andere betrokken actoren, de andere posities en structuren, alsook het gemeentelijke functioneren in totaliteit, met inbegrip dus van de ambtelijke organisatie, de planning en (beleids)control, enzovoort.

SAMENVATTING

Gemeenten zijn complexe en dynamische organisaties. Hun (ir)rationaliteit heeft te maken met het wezen van politiek bestuur: belangen reguleren, meerderheden vormen, lobbyen en netwerken, waarderen en kiezen. Op alle gemeentelijke niveaus is daarbij de menselijke factor het meest bepalend: menselijke drijfveren, angsten, ambities en (on)vermogens om samen te werken. 'De overheid' bestaat niet. De overheid is een ondoorzichtig web van mensen en hun samenwerkingsvormen. In dit web is het toekomstige voortbestaan van gemeenten in de huidige vorm niet zonder meer vanzelfsprekend. Gemeenten doen er daarom verstandig aan hun positionering in het maatschappelijk krachtenveld hoog op de agenda te hebben staan. Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen als bestuurlijke vernieuwing, gemeentelijke herindeling, verzelfstandigingsvormen en dualisme hebben daarbij een betrekkelijke waarde. De 'basiskwaliteit' van gemeenten hangt niet af van hun getalsmatige omvang en hun structuurrationaleiteit, maar van de bereidheid en de competenties van de betrokken mensen om productief samen te werken, zowel intern als extern.

ONTWIKKELINGEN AMBTELIJKE ORGANISATIE

Kijkend naar de dynamiek binnen de ambtelijke organisaties valt te constateren dat functionele en sectorale organisatievormen veranderen naar meer procesgerichte structuren. Men probeert niet alleen oog te hebben voor instrumenten, structuren en producten, maar ook voor leiderschapsstijlen, samenwerking, communicatie en cultuurpatronen. Men zoekt individualisering en employability. Gesproken wordt wel van de virtuele organisatie. Grenzen vervagen, een snelle informatisering slaat toe: internet, extranet, call-centers, e-mail. Organisatorisch houvast staat ter discussie. Verkokering wordt tegengegaan. Aan sectorenmodellen wordt getwijfeld. De overgang van een productgerichte naar een vraaggerichte overheid doet een roep om kanteling van verticale schotten naar een horizontale inrichting ontstaan. Een indeling overeenkomstig de 'logica van de burger'. De taakorganisatie krijgt trekken van een marktorganisatie. Vraagsturing en interactie op stedelijk en wijkniveau. Zelfsturende teams in en buiten de organisatie.

Veranderingen binnen organisaties

Politiek-bestuurlijke veranderingen werken door in de ambtelijke organisaties. Bestuurlijke vernieuwing, herindeling, verzelfstandiging, alleen al de dreiging ervan brengt effecten mee binnen de organisaties. Tegelijkertijd voltrekken zich intrinsieke veranderingen binnen overheidsorganisaties. Deze veranderingen hebben in de eerste plaats te maken met een zich instellen op permanente dynamiek, op het gegeven dat organisatieverandering nooit meer af zal zijn en dat structuren steeds betrekkelijker worden. In samenhang hiermee tekenen zich verschuivingen af in de bedrijfscultuur. Er zijn toenemende signalen dat de 'moet-en-mag-niet-cultuur' van de 20ste eeuw langzamerhand wordt verdreven door de 'mag-en-mogelijkheden-cultuur' van de 21ste eeuw.⁶⁷

Gesproken wordt wel van 'de virtuele organisatie': de organisatie die gedreven wordt door een duidelijk gevoel van richting en daarbij een vorm zoekt die zich aanpast en niet tot structuur verstart.⁶⁸ Zij drijft op communicatie tussen mensen en wordt gekenmerkt door continue adaptatie, door leerprocessen. Er ontwikkelt zich een nieuw type organisatie waarin mensen centraal staan, werknemers betrokken worden bij de besluitvorming, ondernemerskwaliteiten op

⁶⁷ A. Cornelis, *Logica van het gevoel, Filosofie van de stabiliteitslagen in de cultuur als nesteling der emoties*, Amsterdam/Brussel/Middelburg 1997. Vergelijkingen tussen de 20ste en de 21ste eeuw zijn momenteel bijzonder in, zie bijvoorbeeld ook J.P. Kotter, *Leiderschap bij verandering*, Schoonhoven 1998 (2e oplage), pag. 206: De organisaties van de twintigste eeuw en de eenentwintigste eeuw met elkaar vergeleken. Het gaat steeds om dezelfde accenten: minder bureaucratisch, minder regels en werknemers, minder niveaus, meer prestatie-informatiesystemen, meer training, externer, sneller, opener, bereid tot het nemen van risico's. En, toegespitst op het openbaar bestuur: N.J.M. Nelissen, *Megatrends, Het openbaar bestuur van de 21ste eeuw*, in: *Openbaar bestuur* 1998 nr. 1, pag. 17 e.v. Ook hier vinden wij dezelfde accenten terug: het openbaar bestuur als open systeem en deel van netwerken, bezinning op de interveniërende rol, heroverweging van beleidsinstrumenten, meten van prestaties, afstemming functioneren op IT.

⁶⁸ R. Hale en P. Whitlam, *Towards the virtual organization*, Londen 1997.

alle niveaus van belang zijn, innovatie voorop staat en men naar buiten gericht is. In deze organisatie speelt het meten van prestaties en van gedrag een grote rol en wordt gezag vervangen door invloed. Leren staat centraal en dat betekent ten dele ook afleren: het relativeren van bestaande kennis en van (onjuiste) zelfbeelden. Kortom: veranderen als synoniem voor leren.

De virtuele organisatie, gebaseerd op percepties vanuit het bedrijfsleven, dringt onmiskenbaar door in overheidsland. Dit komt vooralsnog - naast de toenemende aandacht voor de menskant - tot uitdrukking in een nieuw zoeken naar richting en missie. In de turbulentie van de huidige ontwikkelingen krijgt het ontwikkelen van visie en strategie een nieuwe dimensie, in samenhang met een effectief systeem van strategische beleidscontrol.⁶⁹ Voor de noodzakelijke samenwerking tussen mensen binnen en buiten de organisatie raakt de term 'netwerken' steeds meer in zwang. Voor de sturing en beheersing daarvan is netwerkregie nodig. Tegelijkertijd wordt de term virtualiteit gebezigd voor de geautomatiseerde wijze van communiceren die met de veranderingen gepaard gaat.⁷⁰ Dan zitten we weer meer in de technische en instrumentele hoek.

Netwerkregie, met inbegrip van het organiseren van burgergerichtheid en vraagsturing stelt nieuwe eisen aan de overheidsactoren (dat geldt zowel voor de decentrale overheden als voor de rijksoverheid) en aan die van de verzelfstandigde diensten. Daarmee gaan planning & control en professioneel leiderschap in feite alleen nog maar zwaarder wegen. Er ontstaan nieuwe accenten, zowel in inrichting van de structuur en de bedrijfsvoering als voor wat betreft cultuur en gedrag.

Individualisering, employability, zelfsturing

Dienstverlening op maat betekent een open oog voor individuele behoeftes en vraagpatronen van individuele burgers. De behoefte is ook: privacy-borging ('het recht om met rust gelaten te worden'). Professioneel werken door organisaties betekent onder meer het benutten van persoonlijke kwaliteiten van individuen op alle niveaus. Inschakeling van externe uitvoerders brengt de noodzaak mee om keuzes te kunnen maken uit afzonderlijke aanbieders, met ieder hun eigen kwaliteiten. Organisaties worden virtueel, losser. Organisaties zijn betrekkelijk: het gaat om de mensen, om de juiste persoon op de juiste plaats. Van hiërarchische sturing groeien organisaties naar kennissturing. Binnen de resterende structuurkaders is een voldoende mate van individualisering vereist om afzonderlijke kwaliteiten te mobiliseren. Kennismanagement, nadruk op individuele competenties, persoonlijke informatiesystemen door nieuwe IT-mogelijkheden, het zijn kernbegrippen van professionele organisaties.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld C.L. Derickx, Strategisch bestuur: het ontwikkelen van een visie is 1, maar uitvoeren is 2, in: BMI-magazine mei 1998, pag. 10 e.v.

⁷⁰ P.H.A. Frissen, De virtuele staat, Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal, Schoonhoven 1996. V. Bekkers, Grenzeloze overheid, Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn 1998.

Voor het P&O-werk van de toekomst impliceert dit nieuwe uitdagingen. Vaste dienstverbanden verliezen terrein aan flexibele contracten. Mobiliteit tussen en binnen organisaties neemt toe. Empowerment is populair en bevordering van employability een kwaliteitstarget.⁷¹

Van mensen binnen organisaties wordt in feite gevraagd om doorlopend te blijven leren. Tegelijkertijd tekent zich een omslag af van 'life-time employment' naar 'life-time employability'. Van een vaste baan naar wisselende werkrelaties, van professie naar het ontwikkelen van competenties. De ideale werknemer van de toekomst is een flexibele werknemer, doorlopend goed opgeleid, vakkundig en op de hoogte van alle mogelijke ontwikkelingen. De ideale 'full employable' werknemer beschikt over een breed scala aan sociale vaardigheden en is in staat en bereid om onder verschillende omstandigheden en op verschillende momenten met uiteenlopende mensen goed werk af te leveren. En passant realiseert deze medewerker een goede aansluiting bij zijn of haar privé-situatie door middel van een passend contract in termen van uren, tijden en aard van het werk. De ideale werknemer is multi-inzetbaar (plaats en tijd), beschikt over multi-vaardigheden (kennis en kunde), is in staat autonoom te functioneren (zelfstandig ondernemen) en neemt de volledige verantwoordelijkheid voor eigen gedrag (zelfsturing).

Het denken over employability lijkt een voorbode van meer fundamentele veranderingen in het denken over arbeidsrelaties. Een belangrijke voorwaarde voor het vermogen om te overleven wordt het bewust stimuleren en ontwikkelen van employability, zowel vanuit het perspectief van de werkgever als dat van de werknemer.

Het idee van zelfsturende teams vindt steeds meer invoering. Kern ervan is dat taken en verantwoordelijkheden van leidinggevenden worden overgepakt door de teamleden zelf. Zij denken gezamenlijk na over wat het team te doen staat en organiseren gezamenlijk hun werk.

Het is van belang de zelfsturing niet als doel op zichzelf te zien, maar als een middel om een te directieve stijl van leiding geven en een te veel aan hiërarchie te doorbreken. Informeel leiderschap en een andere wijze van leiding geven (coachend, stimulerend, enz..) zijn inherent aan zelfsturende teams. Niet alle werkzaamheden lenen zich even goed voor zelfsturing. Bepaalde uitvoerende werkzaamheden zijn meer gediend met een directief leiderschap. Het is aan de manager zelf om op gevoel en situationeel de balans tussen sturing en zelfsturing te bepalen.

Positief effect is de verhoogde motivatie van de teamleden als gevolg van het geven van invloed op de eigen situatie. Risico's zijn de te grote gerichtheid op het eigen team en de onderbelichting van de centrale aansturing van de teams (wat valt er nog te sturen als de teams zichzelf sturen?). Deze risico's

⁷¹ Onder empowerment verstaan we het delegeren van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar het niveau waar het werk wordt verricht. Soms lijkt empowerment overigens een containerbegrip voor alle goede dingen te worden, vgl. The Change Factory presenteert: het idee verandering?!, Amsterdam 1999, pag. 90 e.v. Zie over employability: Vereniging van Nederlandse gemeenten (auteur: N.C. van der Wekken), Employability en mobiliteit, Het waarom bepaalt de vorm, Den Haag 1998.

zijn te ondervangen met een effectief systeem van planning & control en aanvullingen met projectmatig werken. Daarmee wordt echter het principe van de zelfsturende teams in feite weer verlaten. Een ander risico is het gemis van individuele verantwoordelijkheid. Duidelijk moet worden gemaakt wie budgethouder is en wie kan worden aangesproken op targets. Voorkomen moet worden dat teamleden zich achter elkaar verschuilen.

P&O / HRM: zoeken naar mensen met kwaliteit

Complexiteit, interdisciplinariteit, professionaliteit, zelfsturing. We willen van alles, maar heeft de overheid daar eigenlijk wel de mensen voor? Het is paradoxaal om enerzijds steeds complexere en professionelere eisen te stellen aan werknemers bij de overheid, terwijl anderzijds de 'potentials' zich bij voorbaat al schijnen af te wenden en liever in het bedrijfsleven gaan werken.

De oorzaken van de impopulariteit van de overheid als werkgever zijn divers. Er zijn de klassieke stereotyperingen van de overheid en met name van de ambtenaar: bureaucratie en hiërarchie, regeltjes, veel vergaderen, liever lui dan moe, de weinig dynamische en flitsende uitstraling van het werk.⁷² Illustratief zijn het blijvende succes van de verjaardagsgrappen over ambtenaren en de klaagzangen over tekortschietende dienstverlening.

De vraag kan daarbij rijzen in hoeverre werken bij de overheid vervelender of belastender is dan werken in het bedrijfsleven. Feit is wel dat het ziekteverzuimpercentage bij de overheid nog altijd hoger is dan dat in het bedrijfsleven.⁷³ Een tweede oorzaak voor de impopulariteit van de overheid is het wegvallen van de 'verleidingen' van vroeger: de zekerheid van een goede rechtspositie en salariëring. De rechtspositie wordt steeds meer gelijk aan die van werknemers in het bedrijfsleven, de salariëring is relatief niet beter (althans in de publieke beleving - in werkelijkheid geldt dit wel voor topfuncties, maar niet voor de meeste lagere functies).

Tegelijkertijd worden de strenge selectiecriteria en -procedures in advertenties breed uitgemeten. Met minder dan een supercollega wordt doorgaans geen genoegen genomen. Schapen met meer dan vijf poten, van alle markten thuis, zowel vaktechnisch als intermenselijk, ook in de lagere schaalniveaus beschikbaar over onwaarschijnlijke capaciteiten en kwaliteiten. Het aanbod valt meestal tegen. Als er al veel reacties binnenkomen, dan toch meestal niet van mensen met de kwaliteit die men zou willen. In de loop van de procedure verdrijven de pragmatische overwegingen veelal de idealistische. Uiteindelijk

⁷² Volgens onderzoek door VNG-magazine bij acht geënuquêteerde gemeenten besteden bestuurders en hogere ambtenaren gemiddeld 38 procent van hun werktijd aan vergaderingen binnen de eigen organisatie. Raadsleden vergaderen 47 procent van hun werktijd, burgemeesters 46 procent, wethouders 39 procent en ambtenaren gemiddeld 30 procent. Zie S. Kooistra, Meer dan derde van werktijd in vergadering, in: VNG-magazine 8 oktober 1999.

⁷³ Volgens het Trendrapport Arbeidsmarkt Binnenlands Bestuur, Alphen aan den Rijn 1999, bedroeg het ziekteverzuimpercentage in 1998 bij gemeenten 6,6 procent, bij provincies 6 procent, bij het rijk 6.4 procent. In de marktsector bedroeg het ziekteverzuimpercentage in 1998 5 procent, zie Binnenlands Bestuur 24 september 1999, pag. 2.

wordt nogal eens genoeg genomen met een mindere keus. De tijd dringt immers, het werk gaat door.

Er zal dus écht iets moeten veranderen. Weg met de stroperige arbeidsverhoudingen, het 'mens volgt functie', de waarde die wordt gehecht aan het 'aantal dienstjaren' en de 'rechtspositie'. Nog steeds staat menselijke kwaliteit onvoldoende voorop.

De oplossing kan alleen gelegen zijn in het creëren van een ander soort overheid. Het bestuurs- en managementconcept van het contextmanagement bevat een aantal bruggen in die richting: de overheid als centrum van kennisdistributie (hoofdstuk 2), de menselijke competenties en hun ontwikkelbaarheid voorop (hoofdstuk 3), liever actief leren netwerken dan denken in hiërarchische harkjes (hoofdstuk 4), nieuwe frisse functies die het contextmanagement belichamen (hoofdstuk 5). Het imago van de overheid als saaie werkgever kán veranderen als de overheid zélf wil veranderen. Contextmanagement bevat daartoe in beginsel tal van aanknopingspunten. Als, zoals mag worden verwacht, de factor kennis in de komende tijd centraal komt te staan, wie wil dan niet komen werken bij een organisatie die hiervan de nieuwe belichaming is?

Opvattingen over 'human resource management' (HRM) worden gekenmerkt door de tegenstelling tussen enerzijds een eenzijdig doelmatigheidsstreven (de zogenoemde harde variant) en anderzijds door opvattingen over menselijke mogelijkheden (de zachte variant).⁷⁴ Maatwerk, realisme, nuchterheid zijn kennelijk waarden die mogelijk tot een effectievere kwaliteitsrekrutering leiden dan de gangbare, wat overspannen marktbenaderingen.

Daarnaast kan het beeld verschuiven door feitelijke veranderingen van de overheid en de maatschappelijke beleving daarvan. Mobiliteit en rechtspositionele onzekerheid zullen voor lief worden genomen als daar weer voldoende reële verlokkingen tegenover komen te staan. Aansprekende en haalbare doelstellingen, die voor betrokkenen motivatie, betrokkenheid, succes en waardering opleveren. Een overheid die ook qua dynamiek en sfeer vergelijkbaar is met het bedrijfsleven. Prestatiebeloning, herkenbare en haalbare functies passend bij het marktaanbod. De overheid zegt al enkele jaren mensen met zachte kwaliteiten te willen, maar schrikt deze mensen in feite nog steeds af met een harde normatieve context. De conclusie kan zijn dat een contextuele verbinding tussen hard en zacht ook hard nodig is bij personeelsmanagement.

SAMENVATTING

Tegelijkertijd voltrekken zich wezenlijke veranderingen binnen de ambtelijke organisaties. Van de 'moet - en - mag - niet - cultuur' van de twintigste eeuw naar de 'mag - en - mogelijkheden - cultuur' van de 21ste eeuw. Organisaties worden virtueel, 'losser' georganiseerd. Structuren zijn betrekkelijk, de mensen voorop. Niet alleen individueel (competenties, mobiliteit, employabiliteit),

⁷⁴ T.P.W.M. van der Krogt, F. Kluytmans en A.F.A. Korsten, Human Resource Management en de overheid, in: A.F.A. Korsten e.a. (red.), Overheidsmanagement en de menselijke factor, VB-congrespublicatie 1991, pag. 26.

maar ook op groepsniveau: gezamenlijke creativiteit, innovatie, communicatie, zelfsturing.

ONTWIKKELINGEN OP (DEEL?)TERREINEN

Politiek-bestuurlijke en ambtelijke ontwikkelingen hangen nauw samen met de inhoudelijke ontwikkelingen op de diverse beleidsterreinen. Achtereenvolgens gaat de aandacht naar de ontwikkelingen binnen de harde sector (en dan met name het wijk- en buurtbeheer), op de ontwikkelingen binnen sociale zekerheid en publiekszaken, en op de ontwikkelingen binnen onderwijs, welzijn en zorg.

Ontwikkelingen zorg fysieke omgeving

De aanduiding 'zorg fysieke omgeving' is een verzamelnaam voor hetgeen omgaat in diensten/sectoren/afdelingen 'ruimte', 'grondgebied' en dergelijke, met inbegrip van wijk- en buurtbeheer. Bij 'grondgebied' en 'ruimte' gaat het om de ruimtelijke en economische ontwikkeling van een gebied en om het beheer en de instandhouding van de bestaande openbare ruimte. Op dit beleidsterrein zijn verschillende ontwikkelingslijnen te zien:

- ontwikkelingen gebaseerd op integrale strategische visies;
- wijziging van de rol bij infrastructurele projecten van uitvoerder naar regisseur; grootschalige ontwikkelingen worden veelal in samenwerking met de markt voorbereid, uitgevoerd en gefinancierd (PPS);
- verbreding van de regelgeving met daarbij verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de markt;
- meer aandacht voor de financiering van infrastructurele projecten;
- toenemende aandacht voor de input van de processen, zoals bijvoorbeeld het inkoopproces;
- proces- en projectmanagement en -sturing, beheersing en verbetering van de organisatie oftewel de kwaliteit.

Het zal duidelijk zijn dat ontwikkeling, beheer en instandhouding van openbare ruimte alles te maken heeft met de visie die er wel of niet op die ruimte is. De vorming van strategische ruimtelijke visies staat in het brandpunt van de belangstelling. De raakvlakken met andere beleidsterreinen - zoals onderwijs, welzijn en zorg - worden daarbij steeds groter. Voorts worden de visies niet meer hoofdzakelijk vanachter de tekentafel bedacht, maar op interactieve wijze. Door de beperkte financiële budgetten voor de inrichting van de openbare ruimte en door de toenemende activiteiten van de markt - denk aan projectontwikkelaars - heeft de overheid niet meer het alleenrecht op de ontwikkeling van die ruimte. Met name grote ontwikkelingen worden steeds meer in partnership uitgevoerd met marktpartijen, maar ook met medeoverheden zoals provincies en waterschappen ('gebiedsgerichte arrangementen').

Ten aanzien van de regelgeving is sprake van een tweeledige ontwikkeling. Aan de ene kant geeft de overheid op steeds meer terreinen beperkingen aan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de regelgeving op terreinen als duurzaam bouwen en het bouwstoffenbesluit. Aan de andere kant wil de overheid ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering steeds meer bij de markt leggen. De bewijslast ligt niet alleen meer bij de overheid. Ook ligt in de regelgeving meer de nadruk op 'wat wel mag, mits'. dan op 'wat moet'. Doelbepalingen lijken de overhand te hebben gekregen boven middelenbepalingen. Dit geldt met name in de milieuregelgeving.

De ruimtelijke en economische ontwikkelingen vragen grote financiële inspanningen. De overheid is er daardoor steeds meer op gericht om de eigen opbrengsten te optimaliseren. Dit betekent meer aandacht voor de financiering van dergelijke projecten en, mede door de ontwikkeling van de Europese regelgeving, meer aandacht voor het totale inkoopproces. Discussies over schaalvergroting of samenwerking in welke vorm dan ook komen steeds meer voor. De inkoop van kapitaalkrachtige goederen bijvoorbeeld. Maar ook de inkoop van personeel in relatie tot de schappen voor sociale werkvoorzieningen alsook in relatie tot de werkgelegenheid. Hiermee komt tevens de vraag aan de orde welke werkzaamheden men nog wel zelf doet en welke op meer of mindere afstand kunnen worden gezet.

De ontwikkeling, voorbereiding en uitvoering van projecten is in de afgelopen jaren steeds complexer geworden. Dit vraagt om een project- en procesmatige aanpak. Hierbij komt dan direct de vraag aan de orde: hoe kun je deze projecten in combinatie met de bestaande organisatie, sturen en beheersen? De vervolgvraag die bovenkomt is dan: hoe kun je de processen dan ook nog verbeteren? Steeds meer overheden gaan over tot een vorm van kwaliteitszorg, mede aangezet door de ontwikkelingen op het gebied van de milieu- en arbozorg.

Ook op ruimtelijk gebied krijgen de ontwikkelingen op het gebied van de informatietechnologie veel aandacht. De ontwikkelingen binnen en buiten de overheid van de verstrengeling en uitwisseling van informatie in de relaties tussen ruimte en vastgoed, bevolking, belastingen en waterschappen, spreken wat dat betreft voor zich.

De betrokkenheid van de burger bij de eigen woonomgeving, die schoon, heel en veilig zou moeten zijn, vraagt om een klantgerichte en integrale aanpak van de openbare ruimte. Ook hier ligt de relatie met onderwijs, welzijn en zorg en niet in de laatste plaats met de politie (en zo nodig het openbaar ministerie). Deze betrokkenheid van de burger komt in het bijzonder tot uitdrukking in het wijk- en buurtbeheer. Steeds meer proberen gemeenten om alle uitvoerders (inclusief de nutsbedrijven) in de wijk gezamenlijk en met de wijkbewoners op te laten trekken. Afstemming is efficiënt doordat bijvoorbeeld bepaalde onderhoudswerkzaamheden gelijktijdig kunnen plaatsvinden en de straat maar één keer open hoeft. Met wijkbewoners gezamenlijk optrekken is effectiever omdat dan ook die dingen plaatsvinden die de wijkbewoners echt belangrijk vinden.

Bovendien zal betrokkenheid van wijkbewoners bij de wijk leiden tot een beter leef- en werkklimaat.

De afgelopen jaren zijn op tal van plaatsen vormen van wijkbeheer ontwikkeld. Mede door subsidie- en andere investeringsimpulsen neemt de politieke belangstelling voor ruimtelijke (her)inrichting toe. Een overeenkomst tussen alle projecten en plannen is dat wijkbewoners centraal staan. Maar verder is er veel verschil. Wijken zijn groot en klein. Soms gaat het alleen om fysieke aspecten, in andere situaties ook om sociale aspecten. Nu eens gaat het vooral om korte termijn onderhoud, dan weer primair om de lange termijnvisie.

Ontwikkelingen in de sociale zekerheid

Er is sprake van een ingrijpende herinrichting van de sociale zekerheid, die fasegewijs plaats vindt en gepaard gaat met diepgaande politieke en inhoudelijke discussies. Hierdoor is er sprake van een voortdurende situatie van gedeeltelijke onzekerheid, waarbinnen organisaties in de sociale zekerheid moeten opereren en waar strategie en uitvoering op afgestemd moeten worden. Enkele onderliggende trends en richtinggevende ontwikkelingen in de sociale zekerheid zijn de volgende:

- De proces- of ketenbenadering: niet de functies en taken van verschillende organisaties, maar de klant wordt centraal gesteld. Het proces, dat de klant doorloopt bij werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en inkomensafhankelijkheid wordt ingericht als een keten van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Deze proces- of ketenbenadering leidt tot een herpositionering van de uitvoeringsinstellingen voor de werknemersverzekeringen (UVI's), arbeidsvoorziening, gemeenten, instellingen voor gesubsidieerde arbeid, en tal van andere private en publieke instellingen die hierin een rol spelen. Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) is erop gericht processen en organisaties beter op elkaar af te stemmen en ten dienste te stellen van het voorkómen of wegnemen van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en inkomensafhankelijkheid.
- Het centraal stellen van de klant en de vraagstelling van de klant leiden tot de inrichting van één loket voor arbeid, inkomen en sociale activeering, het Centrum voor Werk en Inkomen. In het Centrum voor Werk en Inkomen wordt een verzameling van producten en diensten bijeengebracht, waarmee de klant zoveel mogelijk via 'one - stop - shop' bediend kan worden. De invulling van de CWI's vindt plaats in de politiek-bestuurlijke context van institutionele belangen, machtsverdeling en de verdeling en besturing van geldstromen.
- De proces- of ketenbenadering leidt tevens tot een regionale afstemming en aanpak, met name ten aanzien van de preventie en bestrijding van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. CWI's en samenwerkingsverbanden worden regionaal opgezet en uitgevoerd. Regionaal beleid en regionale afstemming versterkt de ontwikkeling van regionale samenwerking in de vorm van gezamenlijke backoffices,

bedrijfsverzamelgebouwen of zelfs de fusie van organisaties en instellingen op regionaal niveau.

- Een andere trend is die van verdergaande individualisering en privatisering van de sociale zekerheid. Individualisering gericht op de specifieke eisen en wensen van werkgevers en werknemers in samenhang met meer private voorzieningen en verzekeringen gericht op preventie en bestrijding. Werknemersverzekeringen zullen in samenhang met particuliere verzekeringen steeds meer door marktwerking worden bepaald, hetgeen een ingrijpende heroriëntering betekent voor de huidige UVI's. Ook begeleiding en bemiddeling naar arbeid vinden steeds meer in de private sector plaats. De kerntaken van de landelijke arbeidsbemiddeling zullen in de CWI's worden ondergebracht. De overige taken en diensten van arbeidsvoorziening zullen eveneens geprivatiseerd worden. Er ontstaat een veelheid van aanbieders van diensten en producten, die op grond van effectiviteit en efficiency een positie verwerven in de keten van arbeid, inkomen en activerende zorg.
- Gemeenten krijgen steeds meer de rol van vangnet in de sociale zekerheid: inkomensvoorziening als er geen andere mogelijkheden meer zijn, reïntegratie van langdurige werklozen, armoedezorg en sociale activering. Ook gemeenten richten zich hierbij meer op beleid en regie en oriënteren zich op de beste wijze van uitvoering: zelf doen, samen doen, of uitbesteden in enigerlei vorm.

Het proces van herinrichting en heroriëntatie zal nog zeker drie tot vijf jaar in beslag nemen, waarna een nieuwe balans kan worden opgemaakt en vervolgstappen kunnen worden gezet in de sociale zekerheid. De herinrichting en heroriëntatie vinden plaats in een periode van economische hoogconjunctuur en daardoor een 'krimpende markt', hetgeen van invloed is op de strategie en het beleid van alle betrokken organisaties. De ontwikkelingen in de sociale zekerheid in samenhang met andere ontwikkelingen, stellen gemeenten voor een aantal uitdagingen:

- a) Het ontwikkelen van de rol van de gemeente als vangnet in de sociale zekerheid. Deze rol gaat verder en dieper dan de traditionele rol als uitvoerder van de bijstandswet en vraagt om gemeentelijke visie en beleid.
- b) Het invullen van de rol als ketenpartner in het samenspel met allerlei organisaties op het gebied van inkomensvoorziening, bemiddeling en reïntegratie, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, scholing en dergelijke.
- c) Het invullen van de regionale samenwerking met behoud van de eigen lokale autonomie en democratische verantwoordelijkheid.
- d) Het oppakken van de regisserende rol van gemeenten ten aanzien van arbeid, inkomen en zorg op regionaal niveau.

Ontwikkelingen onderwijs, welzijn en zorg

Beleidsontwikkelingen binnen de werkgebieden onderwijs, welzijn en zorg krijgen steeds meer raakvlakken met elkaar. Dit vergroot het belang van een samenhangende regiefunctie van de overheid. Overheden en instellingen zijn zich bewust dat zij in toenemende mate op integrale wijze vraag- en probleemgestuurd moeten gaan werken. Nieuwe bestuursvisies, institutionele schaalvergroting en ontvlechting zijn aan de orde van de dag. Evenals pro-actief en preventief welzijnsbeleid. Van geïntegreerde indicatiestelling naar één loket voor zorg, wijzigingen in de financieringsvorm, enzovoort.

Sociaal beleid is in Nederland sterk in ontwikkeling. Steeds meer nadruk krijgt de samenhang in het welzijnsbeleid: sociale zaken, activering arbeidsmarkt, samenlevingszaken en cultuur, onderwijs en elementen van het grote stedenbeleid. Concreet spelen vragen rond de juiste verzorgingsarrangementen voor de snel groeiende groep ouderen, het organiseren van een vangnet voor burgers die het niet alleen redden, de verhoging van de participatie van mensen in de samenleving en op de arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd staat de verzorgingsstaat ook ter discussie. Samenvattend gaat het om de inhoud en effecten, de betaalbaarheid en de beheersbaarheid van de verzorgingsstaat, mede in relatie tot mogelijke voorzieningen via particuliere instellingen en organisaties.

In ministeriële nota's wordt gepleit voor vernieuwing van het welzijnsbeleid. Daarbij wordt aandacht besteed aan de centrale positie van de burger, de ontwikkeling van de gemeentelijke rol van regisseur en het belang van een vraaggerichte sturing. Mede op basis hiervan formuleren gemeenten strategische uitgangspunten voor hun nieuwe welzijnsbeleid. Kernaccenten zijn: interactieve beleidsontwikkeling, de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen, ruimtelijke koppeling met integrale wijkaanpak en het voorop stellen van de verantwoordelijkheid van mensen voor hun eigen leven en levensomstandigheden. Daarnaast wordt als centrale doelstelling van welzijnsbeleid genoemd: het bijdragen aan de sociale kwaliteit van de samenleving. Sleutelwoorden daarbij zijn: vergroting van zelfredzaamheid, betrokkenheid en solidariteit. Van deze centrale doelstelling zijn de volgende programmalijnen afgeleid:

- a. bevordering van participatie en van de toegankelijkheid van voorzieningen en diensten;
- b. voorkomen en bestrijden van alle vormen van sociale uitsluiting;
- c. ondersteuning van lokaal sociaal beleid;
- d. ondersteuning en facilitering van professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen;
- e. volgen van ontwikkeling via onderzoek, monitoring en informatievoorziening.

Marktwerking beperkt zich niet alleen tot de sectoren zorg en sociale zekerheid (CWI), maar doet mede ten gevolge van lumpsumfinanciering ook haar intrede in de onderwijssector. Ontwikkelingen voltrekken zich met name rond

de centrale items in het regeerakkoord, zoals sociale cohesie, kwaliteit en verantwoordelijkheid en betrokkenheid. Extra rijksmiddelen en maatregelen komen beschikbaar voor grote stedenbeleid en op de specifieke terreinen van jeugdbeleid, asielbeleid/inburgering, kinderopvang, zorg en volksgezondheid, onderwijs. Taken van besturen van scholen verschuiven naar samenwerkingsverbanden van scholen en/of schoolbesturen. Er ontstaan nieuwe bestuurlijke modellen, als gevolg van dwingende samenwerking in het onderwijsveld, in de richting van een continuüm van zorg in de regio waarbij onderwijs, jeugdhulpverlening en de lokale overheid samenwerken. Symptomatisch voor de overheid als geheel is de discussie in de onderwijswereld over de autonome kwaliteitszorg en het meten van prestaties van scholen.⁷⁵

SAMENVATTING

Dominante ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen vertonen vergelijkbare patronen. De standaardroep om integraliteit, interactiviteit en horizontalisering brengt de noodzaak mee tot samenwerken en netwerken, dwars door vertrouwde grenzen heen. Rolpatronen liggen niet vast maar worden situationeel ingevuld. Dat geldt zowel voor mensen in en tussen organisaties als voor klanten. Voorbeelden: wijk- en buurtbeheer, CWI's, samenwerking in onderwijs, welzijn en zorg.

SYNTHESE: PROFESSIONALITEIT VAN MENSEN OP ALLE NIVEAUS

Wat hebben de in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen met elkaar gemeen? Op alle niveaus en op alle terreinen gaat het in toenemende mate om integraliteit, samenhang, samenwerken, netwerken, ketens van verantwoordelijkheden dwars door bestaande grenzen heen. Grenzen virtualiseren, zowel letterlijk als digitaal. Op Europese schaal, op regionale schaal, op gemeentelijke en op binnengemeentelijke schaal. Tussen beleidsterreinen en binnen beleidsterreinen. Samenwerken en netwerken doen een indringend beroep op het vermogen van mensen om dit te willen en te kunnen. De complexiteit van wat er gebeurt en wat er mogelijk is in termen van professionalisering en verbetering, kan pas worden begrepen met voldoende oog voor gedragingen van mensen: positioneringen, belangen, chemieën. Met andere woorden: de ontwikkelingen bevestigen nadrukkelijk het beeld dat al vanuit het referentiekader van het eerste hoofdstuk oprees. De uitdaging van een eigentijds bestuurs- en management concept is het zoeken van een intrinsieke verbinding tussen hard en zacht, tussen politiek-bestuurlijke doelstellingen en feitelijke haalbaarheden, tussen organisatiewaarden enerzijds en individuele waarden en motivaties anderzijds.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld de Amsterdamse Onderwijs Monitor, De prestaties van het Amsterdamse primair onderwijs, februari 1998.

Dit referentiekader stelt ons in staat met beide benen op de grond te waarden wat er om ons heen gaande is. De digitale revolutie kan een enorme efficiencyslag betekenen en brengt instrumentele en rationele professionalisering teweeg. Maar tegelijkertijd dreigt daardoor de voor het overheidswerk zo belangrijke intermenselijke, de contactuele factor in het gedrang te komen. CWI's zijn als het ware het prototype van netwerkende en samenwerkende overheidsactoren dwars door alle grenzen heen, maar aan de andere kant is hier de paradox van meer complexiteit versus de beoogde klantvriendelijkheid.

De synthese zit in de verbinding van de rationaliteit enerzijds en de menselijke, de politieke en de overheidseigenheid aan de andere kant. Deze verbinding komt pas in beeld door te kijken naar de mensen die het moeten doen, hun individuele professionaliteit en hun vermogen om die om te zetten in organisationele professionaliteit. Bepalend voor het succes en de kwaliteit van de (gemeentelijke) organisatie zijn het succes en de kwaliteit van de mensen op de diverse niveaus binnen die organisatie, zowel politiek als ambtelijk. Succes en kwaliteit worden daarbij vooral afgemeten aan het vermogen om intern en extern productief samen te werken. Menselijke interactie staat dus centraal. Interactie is wederzijdse actie op elkaar, wisselwerking. In deze sfeer zit de sleutel tot de invulling van het begrip professionaliteit.

SAMENVATTING

De synthese van alle ontwikkelingen, zowel politiek-bestuurlijk, ambtelijk, als op de diverse beleidsterreinen, is dat alles in toenemende mate draait om grensoverstijgende interactie. Bepalend voor het succes en de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie zijn het succes en de kwaliteit van de mensen op de diverse niveaus binnen de organisatie, zowel politiek als ambtelijk. Succes en kwaliteit worden daarbij vooral afgemeten aan het vermogen om intern en extern productief en op eigentijdse wijze samen te werken. Menselijke interactie staat dus centraal. Hier zit de sleutel tot de invulling van het begrip professionaliteit.

3 Mensen

PROFESSIONALITEIT = CONTEXTMANAGEMENT

Kennismanagement, internet, mondialisering, organisaties zonder grenzen, in elkaar schuivende beleidsterreinen, alles dat met alles samenhangt. Individualisering, employability en mobiliteit als de innerlijke tegenkrachten in een proces dat tegelijkertijd digitaliseert en daarmee technocratischeert. Mensen met hun competenties worden voorop gesteld, de juiste persoon op de juiste plaats, van bureaucratie naar menselijke maat.⁷⁶ De beelden spoelen als het ware over u heen. Maar hoe dit nu om te zetten in dagelijkse praktijk? Een verbinding tussen de chaostheorie en de systeemtheorie, misschien dat een synthese van deze ogenschijnlijk onverenigbare denkrichtingen een nieuw gezichtspunt oplevert.

Grenzen en communicatie in onmetelijkheid

Aanhangers van de chaostheorie bejubelen het idee van de grenzeloosheid van de toekomst die voor ons ligt.⁷⁷ De spirituele bevrijding van regels, doelen, prestaties en succes. Wat rest is een luchtig, speels, onscherp en springerigheid. De volledige overgave aan het onbeheersbare. Chaos en onvoorspelbaarheid zijn leuk en creatief. In chaos zit een zelfordenende kracht die tot verfrissing en vernieuwing leidt. Leren is afleren. Tegenstanders menen dat deze benadering uiteindelijk resulteert in het omgekeerde van wat zij beoogt. Het doorslaan van individualisering en het te vérgaand relativeren van alle waarheid en begrenzing leidt tot onmacht en onverschilligheid. De behoefte om van anderen te leren verdwijnt. 'Iedereen zoekt het maar uit, wat heb ik daarmee te maken.' Openheid wordt zo geslotenheid.

Ook hier gaat het natuurlijk om de synthese, de balans, de synergie. De chaostheorie werkt bevrijdend, geeft lucht en is heilzaam voor de broodnodige onthiërarchisering van overheidsorganisaties, maar ieder mens trekt ergens in de onmetelijkheid al dan niet bewust zijn eigen grenzen. Net als bij het te vrij opvoeden van kinderen kunnen dit grenzen zijn die minder positief gewaardeerd worden door de eigen context. Daar komt bij dat het houvast binnen een overheidsorganisatie niet vrijblijvend is, maar een afgeleide van de maatschappelijke en politieke context.

In een overheidsorganisatie geven bestuur en management aan waar de grenzen liggen. De kunst is om dit zo te doen dat respect en duidelijkheid

⁷⁶ Vgl. H.J.M. ter Braak en D.W. Monsma, *Choreografie van een gemeente, Van bureaucratie naar menselijke maat*, Den Haag 1996. In dit boek wordt beschreven hoe de gemeente Delft meegaat in de ontwikkelingen.

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld C. Geursen, *Tijdens de verkoop gaat de verbouwing gewoon door, Over de nieuwe, chaotische orde in ons denken*, Leiden/Antwerpen 1992.

ontstaan, dat de mensen binnen de organisatie er zodanig houvast en ruimte aan ontnemen dat zij daardoor ook voldoende durf en zelfvertrouwen krijgen om tot de benodigde verantwoordelijkheidszin, creativiteit, flexibiliteit en openheid te komen. Niet voor niets wordt thans vaak als belangrijkste oorzaak van de alom aanwezige fenomenen werkdruk en werkstress gewezen op het ontbreken van duidelijke lijnen, van een helder beleid en van goede werkafspraken.⁷⁸ Om zich goed te kunnen voelen hebben mensen het nodig om te weten waar zij aan toe zijn.

In termen van de systeemtheorie is een mens een levend, zelfontwikkelend systeem.⁷⁹ Een dergelijk systeem is enerzijds autonoom in zijn ontwikkeling, maar anderzijds verbonden met zijn omgeving. Door genetische programmering en opvoeding is een deel van het menselijk systeem zo goed als gesloten, waardoor het basisgedrag voorspelbaar is. Vanuit deze basis wordt de complexe leefomgeving waargenomen en geïnterpreteerd. Ieder (ver)vormt zijn eigen wereld en doet zo aan permanente complexiteitsreductie. Dit maakt het leven leefbaar. Levende systemen zijn afhankelijk van elkaar en in permanente interactie met elkaar. Maar zij kunnen slechts in beperkte mate communiceren, namelijk in de mate waarin hun zelfgecreëerde werelden overeenstemmen. Dit besef heeft grote consequenties voor onze kijk op communicatie. Het betekent namelijk dat tussen het verzenden en ontvangen van boodschappen (= communicatie) veel ruimte nodig is voor het uitwisselen van beelden en gevoelens, alvorens sprake kan zijn van begrip.

Ook een overheidsorganisatie is een levend, zelfontwikkelend systeem, evenals elke groep (raad, college, management, afdeling, projectteam) binnen de organisatie. Voor groepen geldt dat hun vermogen tot communicatie in beginsel aan dezelfde beperkingen onderhevig is. Voor groepen is communiceren alleen nog moeilijker, omdat hun boodschappen per definitie in mindere mate zijn gebaseerd op een eenduidige interne programmering. Ook voor groepen geldt dat zij bezig zijn met permanente complexiteitsreductie om te kunnen overleven.⁸⁰

In het navolgende gaat het over de factor mens met betrekking tot de gemeentelijke organisatie: de burger, de politicus/bestuurder, de leidinggevende, de medewerker. Wat drijft hen? Waar trekt ieder zijn grenzen? Hoe communiceert men? Welke competenties hebben zij nodig voordat op hun functioneren het zo gewilde etiket 'professioneel' kan worden geplakt?

⁷⁸ Zie bijv. Binnenlands Bestuur 24 september 1999, pag. 36 e.v., Arbeidsmarktspecial '99.

⁷⁹ Uitgebreide behandeling van de systeemtheorie, later toegespitst op beleid als systeem, bij: G.P. Noordzij, *Systeem en beleid*, Amsterdam 1977. Het is niet ongebruikelijk om theorieën over bestuur en management op te bouwen vanuit de systeembenadering. Zie bijvoorbeeld op onderwijsgebied: A.M.L. van Wieringen, *Bestuur en management van onderwijsinstellingen*, Groningen 1989, pag. 12 e.v.

⁸⁰ N. Luhmann staat bekend als degene die de overheidsorganisatie heeft beschreven als een complexiteit reducerend systeem. Zie voor een uitgebreide beschrijving van diens werk: A.P.J. van der Eyden, *Overheidskunde en overheidswetenschap*, Amsterdam 1980.

Professionele organisatie en professionals

Wanneer is iemand 'professioneel'? Om de gevoelswaarde van deze term te benaderen lijken meerdere woorden nodig: niet amateuristisch, vraaggericht en extravert, geloofwaardig en betrouwbaar, gezaghebbend en deskundig. Bewust en overwogen doen wat je doet en daar goed in zijn; visie en strategie; efficiënte organisatie; plannen / afspraken maken en daarbij gewekte verwachtingen waarmaken; goede dienstverlening; gedrevenheid en betrokkenheid. Wat opvalt in de gebruikte woorden is dat in hoge mate sprake is van waarde-indicaties, van kwalificaties die alleen door gedrag van mensen kunnen worden waargemaakt. Dit bevestigt eens te meer dat de invulling van het begrip professionaliteit niet (alleen) in rationaliteit en techniek (instrumenten, producten) moet worden gezocht maar (ook) in de cultuur van de organisatie en in gedragsanalyse en gedragsbeïnvloeding. Professionaliteit is in feite een kwestie van mentaliteit: een innerlijke houding die voortdurend tot leren uitnodigt.⁸¹ Professionalisering is dan het stelselmatig bezig zijn met het zo goed mogelijk beantwoorden aan de ideaaltypische gevoelswaarde van de term 'professioneel'.⁸²

Als de term 'professioneel' een waarde-indicatie impliceert ten aanzien van individueel gedrag, hoe zit dat dan met de professionaliteit van een organisatie als geheel? Is ook op het niveau van de organisatie een bepaalde normering van gedrag te indiceren? Dit is inderdaad het geval. Een organisatie bestaat uit mensen die elkaar beïnvloeden en volgen. Daardoor ontstaat een organisatiecultuur en een beeld van het gedrag van de organisatie als geheel. Een professionele organisatie is een organisatie met een zodanige cultuur, een zodanig gedragsklimaat, dat zij openstaat voor veranderen en leren.

Een 'professionele organisatie' is niet hetzelfde als een 'organisatie van professionals'.⁸³ Een professionele organisatie is een lerende organisatie, die daardoor succesvol opereert, zowel afgemeten naar het bereiken van extern beoogde effecten als naar interne bedrijfsvoering. Een professionele organisatie maakt gebruik van moderne hulpmiddelen om haar efficiency te verhogen. Digitale standaardisatie van informatie die anders met de hand zou moeten worden opgezocht (bij gemeenten: wetboeken, papieren archieven, procedures) kan zo'n hulpmiddel zijn. Dit maakt energie vrij voor activiteiten waaraan de organisatie een hogere waarde toekent, bijvoorbeeld visie- en

⁸¹ "Professionaliteit is de mate waarin een individu zich persoonlijk blijft ontwikkelen en met behulp van de daaruit ontstane specifieke kennis en ervaring en met een grote mate van autonomie handelingen verricht waarmee hij iemand of een organisatie van nut is door het welzijn te vergroten of door waarde toe te voegen aan het eigendom van een klant, binnen de gestelde normen van vakkennis, ethiek, sociale verantwoordelijkheid en de beschikbaar gestelde middelen." Aldus J.G.V. Maas, Professionaliteit, Management van professie en professionele organisaties, Deventer 1999, pag. 18.

⁸² In een wat andere zin is 'professionalisering' op te vatten als 'wording tot professie': het in toenemende mate voldoen aan de kenmerken van een bepaalde beroepsgroep, inclusief competenties, beroepscode, enzovoort. Zie bijvoorbeeld A.L. Mok, Professionalisering, in: L. Rademaker (red.), Sociale problemen 1: sociale ontwikkelingen, Utrecht/Antwerpen 1978, pag. 77 e.v.

⁸³ Vgl. P. van Delden, Professionele organisaties, Vernieuwen onder druk, Amsterdam/Antwerpen 1996.

beleidsvorming, de kwaliteit van de directe dienstverlening. Het 'domme handwerk' vermindert, hetgeen het professionele karakter van de organisatie kan verhogen.

Professionals zijn dienstverleners met kennis, oftewel kennisintensieve dienstverleners.⁸⁴ Zij beschikken over knowhow, ervaring en daarmee ook over een bepaalde mate van onafhankelijk gedrag. In de gemeentelijke sfeer zijn er professionals op vele niveaus. Naast uitvoerend dienstverlenend werk worden professionals in toenemende mate samengebracht in interdisciplinaire projectgroepen. Deze groepen dienen complexe vraagstellingen tot eenduidige antwoorden te reduceren of bepaalde innovatieve werkzaamheden te verrichten. Dit type professionals neemt toe naarmate de vraagstukken waarmee gemeenten geconfronteerd complexer worden. Bij gemeenten wordt projectmatig werken steeds belangrijker. Uitvoerend werk wordt gestandaardiseerd of uitbesteed.

Tot op zekere hoogte zijn ook managers, bestuurders en raadsleden als professionals te beschouwen. Ook zij verlenen diensten en netwerken ten behoeve van anderen. Managers zijn scharnieren tussen de groep die zij managen en de leidinggevenden/bestuurders die zij trachten te behagen. Bestuurders zijn scharnieren tussen de organisatie die zij besturen en de volksvertegenwoordigers die zij trachten te behagen. Raadsleden zijn scharnieren tussen de gemeentelijke organisatie waarvan zij deel uitmaken en de kiezers die zij trachten te behagen.

Het onafhankelijk gedrag van professionals komt onder meer tot uitdrukking in de zelfstandige wijze waarop zij netwerken en zaken doen met andere professionals. Bij dit zaken doen spelen tal van (voor een computer) ongrijpbare zaken een rol: uitstraling, positie, belang, macht, status, angst. Het succes van professionals is in belangrijke mate afhankelijk van het vermogen om met deze intermenselijke zaken effectief om te gaan. Dit vraagt echter om andere competenties dan uit gestandaardiseerde inhoudelijke informatie kan worden gehaald.

De ontsluiting van rationeel-inhoudelijke informatie is ook voor professionals nuttig en nodig om efficiënt en slagvaardig te opereren. In die zin is een professionele organisatie een noodzakelijke basis voor de professionals om goed te kunnen functioneren. Maar waar het uiteindelijk op aankomt is het wegen van belangen, het strategisch positioneren, het beïnvloeden van mensen, het maken of bewerkstelligen van keuzes. Het gaat om individuele - vaak gedragsmatige - competenties van individuele professionals.

Professionaliteit en contextmanagement

In het vorige hoofdstuk kwam de kwaliteit van samenwerking (menselijke interactie, het vermogen om intern en extern productief samen te werken)

⁸⁴ P. van Delden, a.w. pag. 9. J.G.V. Maas, Professionaliteit, Management van professie en professionele organisaties, Deventer 1999, pag. 14.

bovendrijven als kennelijk gewenst dominant gedragskenmerk op alle niveaus. In dit hoofdstuk is professionaliteit omschreven als een lerende houding: leren van fouten, leren te verbeteren. Het leren van de goede dingen heeft te maken met de kwaliteit van iemands ontvankelijkheid voor de context waarin hij of zij opereert.⁸⁵ Samenwerkingsgedrag en verandering daarvan hangen nauw samen met waardering en goedkeuring door iemand of een groep aan wie men zich verbonden voelt.

Interactieve beleidsvorming is slechts één vorm van samenwerking, van naar buiten gerichtheid, maar in feite een beperkte: alleen gericht op samenwerking van de gemeentelijke organisatie als geheel met burgers. De achterliggende bedoeling is: scoren in de waardering van de burgers, de publieke opinie.

Waar het gaat om menselijke competenties betekent contextmanagement echter méér. Het gaat om een naarbuitengerichtheid op alle niveaus, als organisatie en als mens. Dit geldt voor alle actoren: raadsleden, bestuurders, managers, individuele functionarissen. Gemeentelijke organisaties hebben succes als ze scoren in de ogen van de burgers. Maar ze zijn ook afhankelijk van het oordeel van de rijksoverheid en de organisaties waarmee ze samenwerken. Raadsleden hebben succes als ze scoren in de ogen van de kiezers, hun collega's, de pers, de ambtenaren. Van het college wordt verwacht dat het zich openstelt voor de vraagpatronen van de burgers. Bestuurders hebben succes als ze daarnaast scoren in de ogen van de volksvertegenwoordigers. Managers moeten ontkokeren, verlost raken van de hokjesgeest. Van leidinggevenden wordt verwacht ze zich niet alleen opstellen als hoeders van de eigen toko maar ook als concerndenkers, als team players op organisatiebreed niveau. Managers hebben succes als ze scoren in de ogen van hun medewerkers, hun collega-leidinggevenden, de politici, de actoren in hun netwerken. Op individueel niveau is een zodanige compilatie van gedragskenmerken gewenst dat een cultuur ontstaat van optimaal samenwerken, een open communicatie, een open en flexibele sfeer, veranderbaarheid. Van individuele medewerkers wordt verwacht dat ze niet alleen bezig zijn met de stapels op het eigen bureau, maar met actieve samenwerking en concernloyaliteit. Medewerkers hebben succes als ze scoren in de ogen van hun leidinggevende, hun collega-medewerkers, enzovoort.

Professioneel gedrag kan worden samengevat als een functioneren naar de context waarin men verkeert. Contextmanagement is dus een aanvulling op de vaststelling dat professionaliteit een lerende houding is. Professionaliteit is nog iets meer. Professionaliteit is contextmanagement. Contextmanagement is, waar het gaat om competenties: als mens en als organisatie aanvoelen wat van je verwacht wordt en daarnaar kunnen handelen. Dus: je bewust zijn waarvoor je je inzet, wie en wat je daarvoor nodig hebt, hoe je dat aanpakt. Iedereen

⁸⁵ Recente empirische ondersteuning voor dit contingentietheoretische uitgangspunt is te vinden bij: N.M. Wiezer, Sturing in organisaties, Een empirisch onderzoek naar de relatie tussen sturing en succes in 52 bedrijven, Amsterdam 1999 (proefschrift).

doet in een bepaalde mate aan contextmanagement. Het is niet mogelijk geen deel uit te maken van je omgeving. Niet reageren op ontwikkelingen, problemen, uitingen van gevoelens is ook een vorm van reageren.⁸⁶

Om misverstand te voorkomen: contextmanagement treedt natuurlijk niet in de plaats van effect- en resultaatgerichtheid. Het is een eigentijdse manier om tot optimalisering van effecten en resultaten te komen. Contextmanagement treedt evenmin in de plaats van andere populaire managementvormen: human resource management, kennismangement, competentiemanager, time-management. Al deze managementvormen passen uitstekend bij contextmanagement. Ze hebben slechts zin als ze ingebed zijn in één richtinggevend verband. Contextmanagement is ook geen nieuw woord voor netwerken. Een vuilnisman netwerkt niet, maar kan zijn werk alleen goed doen als hij weet waarvóór hij het doet.⁸⁷

De zachte (of de echte?) kant van contextmanagement

In dit boek worden harde en zachte waarden met elkaar verbonden door in samenhang oog te hebben voor de rationeel-bedrijfsmatige en de menselijke factor. Hierop doordenken kan tot de paradoxale bevinding leiden dat contextmanagement niet per definitie één-op-één hoeft aan te sluiten op resultaatgerichtheid. Je scoort namelijk niet zozeer op de mate waarin je overeengekomen doelstellingen hebt geëffectueerd, als wel op de mate waarin je tegemoet gekomen bent aan de verwachtingen en belangen in je omgeving. Het oordeel dat je omgeving verbindt aan de mate waarin je je doelstellingen al dan niet geëffectueerd hebt. Als het goed is komt dit oordeel overeen met geformuleerde doelstellingen en gemaakte afspraken, maar dat hoeft niet per sé het geval te zijn. De omgeving kan bijvoorbeeld met minder tevreden zijn dan wat was afgesproken door de positieve manier waarop je het aangepakt hebt of doordat bepaalde eveneens gewenste, maar niet voorziene neveneffecten zijn bereikt.

Structuren, systemen en technieken zijn nodig en onmisbaar als hulpmiddelen bij contextmanagement, maar tegelijkertijd van betrekkelijke waarde voor een professionele organisatie. Oog en gevoel voor individuele motivatie en kennis staat bij contextmanagement voorop: synergie van talent en karakter vanuit persoonlijke voorkeuren, behoeftes, interesses, omstandigheden en belangen.

⁸⁶ "Als er zich een probleem voordoet in de organisatie waarin je werkt, ben je of deel van de oplossing of deel van het probleem. Dat is een keuze voor iedere betrokkene en... je kunt niet *niet* kiezen. Wie er niet voor kiest een deel van de oplossing te zijn, maakt zichzelf tot een deel van het probleem, tot een omstander. Omstandersgedrag is gebaseerd op het ontkennen van verplichting en verantwoordelijkheid ten opzichte van anderen." Aldus Anne de Graaf en Klaas Kunst, De mythe van de onschuldige omstander, in: MESO-magazine nr. 102, 1998.

⁸⁷ Onze benadering is dus een andere dan die van bijvoorbeeld het 'lerend vernieuwen' van Boonstra, die veronderstelt "dat ontwikkelingen en vernieuwingen op gang worden gebracht door instabiliteit en dialoog over de spanning die dit met zich meebrengt." Boonstra laat hiermee alle richtinggeving los, waardoor er - zoals hij overigens zelf onderkent - onduidelijkheid bestaat over het strategisch beleid. Vgl. J.J. Boonstra, Lopen over water (rede), Amsterdam 2000.

Een accentverschuiving dus van het hoofd 'naar de buik'. Het gaat bij contextmanagement niet in de eerste plaats om rationaliteit van anderen, van de organisatie en zelfs niet om de eigen rationaliteit. Het gaat om het gevoel dat iemand daarbij heeft: word ik gewaardeerd, tel ik mee, wordt er naar me geluisterd, kan ik me ontwikkelen en iets van het leven maken, voel ik me prettig, ben ik emotioneel en fysiek in balans. Kortom: hoe sta ik erin. Wil ik meedoen, wil ik me inzetten, vind ik de mensen om mij heen aardig en interessant genoeg. Past wat ik hoor en meemaak bij wat ik werkelijk belangrijk vind, bij wat ik heb geleerd en koester, bij mijn eigen waarden en normen, bij wat ik het liefste zou willen. Hoe voel ik me daarbij, houd ik dat vol.

Werken vanuit mensgerichtheid alleen is voor een professionele organisatie niet genoeg. De motivatie en kennis van de individuen binnen een organisatie bepalen in gezamenlijkheid een collectieve motivatie en kennis: de organisatiecultuur. Individuele kennis en talenten worden omgezet, getransformeerd in organisatiekennis en -talenten. Ook als een organisatie daar niets aan doet is er sprake van een transformatieproces, het is alleen de vraag in hoeverre de cultuur op de werkvloer aansluit bij de door de leiding gewenste cultuur. Er is dus iets aan te doen. De juiste mensen bij elkaar gebracht, in wisselende samenstellingen en met de juiste impulsen, genereren deze gezamenlijke kennis en talenten, de uitstraling van de organisatie naar buiten.

Voor deze mensen en voor de organisatie als geheel dient een heldere missie, een strategie, een breed gedragen gezamenlijkheidsgevoel te worden geformuleerd. Er dient een streefperspectief te zijn, een duidelijke horizon. De doelstellingen op organisatieniveau moeten helder en duidelijk zijn en aansluiten bij de beleving en cultuur op de werkvloer.

Rationeel en analytisch kunnen opereren is mooi meegenomen, dat geldt ook voor een goede opleiding en veel weten. Maar het gaat in de praktijk om andere dingen. Mensen willen succes hebben en gewaardeerd worden. Om dat te kunnen bereiken moeten zij zorgen dat zij dingen doen die de omgeving, de context van hen verwacht en liefst nog meer dan dat. De mate waarin zij daarin slagen bepaalt hun succes, de waardering die zij krijgen en ook hun professionaliteit. Dit is te bereiken door een scherp gevoel, een antenne te ontwikkelen voor de impulsen in de context. Dit geldt zowel voor mensen als voor organisaties.

Aanvoelen wat in de context gewenst wordt is een soort overkoepelende competentie. Dat betekent dus niet ja knikken, serviliteit of naar de mond praten. Aanvoelen lukt alleen als er een voldoende mate van overeenstemming en communicatie is tussen het eigen gevoel (voor organisaties: cultuur) en de gevoelens (voor organisaties: culturen) in de omgeving. Dit omvat mede het aanvoelen dat de omgeving serviliteit over het algemeen juist niet op prijs stelt, maar juist zelfstandigheid, initiatief, denkkraft (voor organisaties: bestuurskracht) en pro-activiteit.

Uitwisselen van gevoelens en bezig zijn met je omgeving is leuk, maar het moet wel ergens toe leiden. Contextmanagement is actie, handelen, druk en enthousiast samen met anderen bezig zijn. Met plezier en onbekommerd hard

werken aan de dingen die je jezelf vanuit de aangevoelde verwachtingspatronen om je heen ten doel hebt gesteld. Contextmanagement is permanente dynamiek, een beweging, een levend gebeuren. Het is bezig zijn met processen en het opereren van andere mensen binnen die processen.

Wat hebben mensen en organisaties nodig aan kennis en vaardigheden om te kunnen contextmanagen? Duidelijk is immers dat het gaat om andere dingen dan mensen doorgaans in hun opleidingen geleerd hebben. Het gaat niet in de eerste plaats om rationele intelligentie. Het is prettig als iemand inhoudelijk een hoop weet van zijn vak. Daar heeft hij voor gestudeerd: een vak geleerd. Het is ook fijn dat hij goede rapporten kan schrijven over allerlei onderwerpen die met het vak te maken hebben, liefst met indrukwekkende redeneringen, overzichten, grafieken, tabellen.

Maar dat is niet genoeg. Succes en kwaliteit worden afgemeten aan de manier waarop deze wijsheid wordt gepresenteerd, wat een ander of de organisatie of de omgeving ermee kan, het gevoel dat wordt opgeroepen bij degenen van wiens waardering men afhankelijk is. Dit geldt zowel voor organisaties als voor individuen. Organisaties hebben het dan vaak over imago: hoe kom je over, wat voor beeld heb je in de markt opgebouwd van je professionaliteit als organisatie. Als het over individuen gaat is ook de term performance in het geding: hoe breng je het, hoe lig je in de groep, bij de directie. Hoe kun je je imago als organisatie en je performance als individu verbeteren?

Professionaliteit is een kwestie van contextmanagement. Aanvoelen en weten wat er van je verlangd wordt en dit omzetten in gedragsverandering. Hiervoor is een ander soort intelligentie nodig dan boekenintelligentie.

EQ belangrijker dan IQ

Emotionele intelligentie is de - vaak onuitgesproken - hedendaagse maatstaf voor goed presteren.⁸⁸ Een nieuwe maatstaf, naast het traditionele IQ (intelligentiequotiënt), om aan te geven hoe competent iemand is. Het IQ blijkt in de praktijk nauwelijks relevant voor de kans dat iemand maatschappelijk succes heeft. Een hoog IQ kan zich zelfs tegen de bezitter ervan keren: alles weten van je vak houdt niet tegelijk in dat je die kennis kunt overbrengen en kunt vertalen in nuttige bijdragen aan door de organisatie beoogde effecten. Veel weten kan soms gepaard gaan met slecht communiceren, zich eigenwijs en halsstarrig opstellen, zich welhaast autistisch opsluiten in het eigen gelijk. Het beeld is ongetwijfeld herkenbaar in de dagelijkse overheidspraktijk, bijvoorbeeld bij sommige chefs die op vakinhoudelijke gronden leidinggevende zijn geworden, maar niet hebben geleerd om manager te zijn.

De nieuwe maatstaf gaat uit van de veronderstelling dat functionarissen vanzelfsprekend genoeg intellectuele kennis en technische kunde hebben om hun werk te doen. Het gaat nu om heel andere eigenschappen en vaardigheden die

⁸⁸ D. Goleman, Emotionele intelligentie in de praktijk, Amsterdam/Antwerpen 1998, pag. 11. De tekst in deze deelparagraaf is deels gebaseerd op dit boek.

uitmaken of zij goed presteren en wel of niet gewaardeerd worden. Zelfs als zij zich daar niet van bewust zijn en de organisatie waarvan ze deel uitmaken deze maatstaf in het geheel niet heeft geëxpliciteerd. Bij deze emotionele vaardigheden kan onderscheid gemaakt worden tussen persoonlijke vaardigheden en sociale vaardigheden.

Persoonlijke vaardigheden bepalen hoe mensen zich opstellen. Ze hebben te maken met zelfbewustzijn, zelfregulering en motivering. Zelfbewustzijn is het kennen van je eigen innerlijke toestand, voorkeuren, vindingrijkheid en intuïties. In hoeverre ken je je eigen emoties en hun effecten op anderen? In hoeverre ken je je eigen sterke punten en beperkingen? Aan dit bewustzijn ontleen je zelfvertrouwen: zekerheid over je eigenwaarde en capaciteiten. Zelfregulering is het omgaan met je innerlijke toestand, impulsen en vindingrijkheid. Ben je in staat tot zelfcontrole: kun je omgaan met verstorende emoties en impulsen? In hoeverre ben je betrouwbaar: handhaaf je onder alle omstandigheden bepaalde normen op het gebied van eerlijkheid en integriteit? Hoe consciëntieus ben je: neem je verantwoordelijkheid voor je eigen prestaties? Hoe groot is je aanpassingsvermogen: hoe flexibel ben je in het omgaan met anderen? Hoe innovatief ben je: voel je je op je gemak bij nieuwe ideeën, sta je open voor nieuwe benaderingen en nieuwe informatie of hou je liever vast aan de ideeën die je zelf hebt opgebouwd? Motivering heeft betrekking op de vraag hoe graag je bepaalde doelen wilt bereiken. Hoe groot is je prestatiedrang: in hoeverre streef je naar een continue verbetering van jezelf of het bereiken van een bepaald excellentieniveau? Hoe groot is je betrokkenheid: pas je je aan aan de doelen van de groep of de organisatie? Hoe groot is je initiatief: je bereidheid om kansen te grijpen? Hoe groot is je optimisme: in hoeverre volhard je in het nastreven van doelen ondanks hindernissen en tegenvallers?

Sociale vaardigheden bepalen hoe mensen omgaan met relaties. Ze hebben te maken met empathie en uitstraling. Empathie is het je bewust zijn van andermans gevoelens, behoeften en zorgen. Heb je begrip voor anderen: kun je andermans gevoelens en perspectieven aanvoelen en heb je een actieve belangstelling voor hun zorgen? Klantgerichtheid is een verbijzondering hiervan: op de behoeften van de klant anticiperen, ze herkennen en eraan voldoen. In hoeverre ben je in staat anderen te ontwikkelen: aan te voelen waarin anderen zich moeten ontwikkelen en hun mogelijkheden zouden moeten versterken? Kun je omgaan met diversiteit: omgaan met verschillende soorten mensen, karakters, eigenaardigheden? Zie je wat mensen drijft en bezighoudt: herken je de emotionele stromingen binnen een groep en de onderlinge machtsrelaties? Uitstraling is het vermogen om gewenste reacties bij anderen op te wekken. Er is invloed voor nodig: het hanteren van effectieve overredingstechnieken. Er is communicatie voor nodig: het uitzenden van duidelijke en overtuigende boodschappen. Het is een onderdeel van leiderschap: het inspireren en leiden van groepen en mensen, het creëren van groepssynergie om collectieve doelen te bereiken. Het gaat om veranderingsgezindheid: het initiëren of hanteren van verandering. Je moet conflicten kunnen hanteren, kunnen onderhandelen over geschillen en ze kunnen oplossen. Je moet nuttige relaties kunnen

opbouwen en onderhouden, kunnen samenwerken met anderen. Al deze vaardigheden bepalen je persoonlijke uitstraling in het werk.

Niet alleen personen, ook organisaties worden in hoge mate afgerekend op hun emotionele intelligentie. Uit onderzoek blijkt dat de collectieve eigenschappen die een organisatie dient te bezitten om succesvol te zijn in veel opzichten lijken op de individuele eigenschappen die de emotionele intelligentie van individuen bepalen.

De invulling van het leiderschap is hierbij cruciaal. Hetzelfde geldt eigenlijk voor planning & control in de betekenis van organisatiedoelstellingen in relatie tot de praktijk van alledag. "Als er een kloof gaapt tussen de visie die een organisatie heeft en de feitelijke werkelijkheid, dan kan de onvermijdelijke emotionele crisis uiteenlopen van zelfbeschermend cynisme tot woede en zelfs wanhoop".⁸⁹

De match tussen de hersenhelften

Contextmanagement is het je laten leiden door je emotionele intelligentie: het aanvoelen wat er van je verlangd wordt en daarnaar kunnen handelen. De wijze waarop en de mate waarin vereisen een uitgekiende dosering. Aanvoelen wat er van je verlangd wordt mag bijvoorbeeld niet ontaarden in naar de mond praten, want dit gaat weer ten koste van het initiatief, de zelfstandigheid en uiteindelijk de waardering die je oogst. Dit subtiele vermogen tot contextmanagement is niet iedereen in dezelfde mate gegeven. Er zijn mensen die er heel weinig van hebben en daarom in tal van situaties tegen problemen aan lopen. Weliswaar zijn sommige competenties veranderbaar, maar over het geheel genomen lijkt het erop dat mensen het voor een belangrijk deel moeten doen met wat zij door erfelijke overlevering en door opvoeding en ervaring meegekregen hebben.

Een ander punt van aandacht is het in het eerste hoofdstuk gesignaleerde 'tegenstellingendenken'. Ook gedragswetenschappelijke inzichten zijn vaak in hoge mate dichotomisch: gedrag is óf goed óf slecht, mensen zijn óf normaal óf gek. Psychologie is vooral de meetwetenschap door middel waarvan wordt vastgesteld in welke mate mensen in het ene of in het andere hokje kunnen worden geplaatst. Gemeenten selecteren tegenwoordig weliswaar mede op zachte eigenschappen (klantvriendelijkheid e.d.), maar vanuit een hard systeem met ook een harde waardering en beloning. In feite is hier sprake van een scheve selectie die ertoe leidt dat uiteindelijk harde mensen overblijven en zachte mensen afhaken. Het fundament waarop gemeenten zijn gebouwd schrikt de mensen af die zij zeggen te willen hebben.

Het fysische probleem van de professionaliteit in de betekenis van contextmanagement is dat het een appèl doet op de beide hersenhelften tegelijk: zowel de linker hersenhelft die de harde kant reguleert (verstand:

⁸⁹ Goleman t.a.p. pag. 363.

systemdenken, analyseren, rationaliseren) als de rechter hersenhelft die de zachte kant reguleert (gevoel: aanvoelen, voorkeuren, emoties). "De linkerhersenhelft is meer logisch/verbaal ingesteld en de rechter meer intuïtief/creatief. De linker werkt met woorden, de rechter met beelden. De linker denkt in deeltjes en details, de rechter bekijkt het geheel en de relatie tussen de delen. De linker is analytisch, deelt het geheel in stukken; de rechter is synthetisch, ziet de onderdelen in hun verband. De linker denkt in sequenties en is tijdgebonden; de rechter denkt structureel en is niet tijdgebonden."⁹⁰

Ook de door BMC gehanteerde Birkman-methode is in feite gebaseerd op het principe van de twee hersenhelften.⁹¹ Er worden vier categorieën onderscheiden: twee categorieën gericht op taken ('expeditors' en 'administrators') en twee categorieën gericht op mensen ('communicators' en 'planners'). De mate waarin iemands interesses, sterkten en behoeften zijn verdeeld over deze categorieën geeft een indicatie voor de samenwerkingsrelatie met anderen op basis van hún verdeling van interesses, sterkten en behoeften. Opmerkelijk is dat deze zogenaamde 'Life Style Grid' volgens Birkman gedurende iemands leven in principe onveranderlijk is. Het is volgens deze benadering in principe niet mogelijk te groeien of te veranderen naar een andere verdeling van interesses, sterkten en behoeften.

Hiertegenover staan echter benaderingen die, eveneens werkend vanuit het principe van de twee hersenhelften, juist uitgaan van de ontwikkelbaarheid van hard naar zacht of omgekeerd.⁹² Beide hersenhelften zijn bij een ieder weliswaar in gelijke mate aanwezig, maar worden in zeer verschillende mate tot ontwikkeling gebracht, afhankelijk van hetgeen binnen de aanwezige cultuur wordt verlangd en gewaardeerd. Dit leidt ertoe dat in de meeste gevallen de secretaresse bijvoorbeeld expliciet zachte eigenschappen laat zien en de directeur expliciet harde eigenschappen. Mensen gebruiken weliswaar hun beide hersenhelften, maar één hersenhelft is steeds dominant. Mensen zijn geneigd aan vertrouwde patronen vast te houden en die door te ontwikkelen. Teams - bijvoorbeeld in een cultuurveranderingstraject - waarin beide soorten eigenschappen complementair aanwezig zijn, kunnen belangrijke synergetische en innovatieve effecten laten zien.

Hoewel de inzichten hieromtrent uiteenlopen mag ervan worden uitgegaan dat, uitzonderingen daargelaten, emotionele intelligentie in de loop der tijd en tot op zekere hoogte wel degelijk te leren is. Niet van de ene op de andere dag, maar iedereen groeit en leert in de loop van zijn leven door ervaring, door vallen en opstaan. Het je bewust zijn van je vermogen om beide hersenhelften te

⁹⁰ Aldus Stephen R. Covey, *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap*, Amsterdam 1989, pag. 112.

⁹¹ Zie (binnen BMC toegepast) Gijswijt, *Organisatie & Opleiding, Syllabus Birkman-methode*, Utrecht 1993. Zie ook de website van Birkman: www.birkman.com.

⁹² N. Herrman, *The Whole Brain Business Book*, New York 1996. Zo ook bijvoorbeeld Covey, a.w.

gebruiken helpt al een heel eind.⁹³ Mensen die op hun twintigste nog een en al geslotenheid en rigiditeit zijn, kunnen op hun vijftigste een stuk communicatiever en flexibeler geworden zijn.

Competentie tot fraude en corruptie

Verdiepingen en beschouwingen over menselijke competenties in organisatorisch verband gaan meestal over positieve, op groeps- en organisatieniveau gewenste menselijke competenties en het (nog) positiever maken daarvan. Hoewel het voorgaande hieraan ook mank gaat is dit een wat eenzijdig beeld. Alleen bezig zijn met de vermeende kneedbaarheid van positieve menselijke competenties overeenkomstig organisationele wensen is eigenlijk een onaanvaardbare veronachtzaming van de individuele drive van mensen. Die is nu eenmaal in de eerste plaats gericht op de behartiging van het individuele eigen belang. De altruïstische overheidsfunctionaris die zijn eigen belangen te allen tijde ondergeschikt maakt aan hogere belangen bestaat niet. Het hoogst haalbare is een zo groot mogelijke mate van parallelie tussen het eigen belang en hogere belangen. Dit is dus ook een belangrijke competentie. Deze vertegenwoordigt de kern van loyaliteit en integriteit: het vermogen om op een zodanige wijze om te gaan met hogere belangen, waarden en abstracties, dat daarmee uiteindelijk het eigen belang beter wordt gediend dan bij een rechtstreekse behartiging van het eigen belang.

Bij deze benadering van integriteit blijft in het midden in hoeverre mensen ten diepste werkelijk positief en integer zijn. Dat is voer voor psychologen: de meetbaarheid van (het geloof in?) het goede van de mens. Het gaat erom in hoeverre mensen positief en integer willen en kunnen zijn. In de mate waarin dit niet het geval is, zal sprake zijn van fraude en corruptie. De mate waarin dit wel het geval is, kan evenzeer worden beïnvloed vanuit menselijke interactie en dan met name het voorbeeldgedrag en de kwaliteit van het leiding geven, als ieder ander onderwerp dat het individuele eigen belang niet rechtstreeks raakt (en dat geldt voor bijna alle taken en feitelijke werkzaamheden op de werkvloer).

Het zou kunnen zijn dat de vele en complexe ontwikkelingen rond en binnen het openbaar bestuur in hun algemeenheid geen gunstige uitwerking hebben op de kwaliteit van de menselijke interactie. Het verliezen van positie en houvast - hetgeen speelt op alle overheidsniveaus - is ook het verliezen van opgebouwde zekerheden, waarden en normen. Wellicht krijgt de behartiging van individuele waarden en normen daardoor meer ruimte, dus ook de uiting van negatieve waarden en normen. Mede door de toegenomen mediale openheid worden fraude, corruptie, vriendjespolitiek, belangenverstremming en manipulatie van informatie regelmatig publiekelijk uitgemeten. Er lijkt wel eens sprake

⁹³ Hier spelen workshops op in die pretenderen 'de weg naar emotionele intelligentie' te kunnen wijzen door te werken met een 'enneagram'. Eerst wordt gewerkt aan zelfinzicht via een persoonlijkheidstypering, van daaruit wordt een individueel ontwikkelingsplan gemaakt.

van een neerwaartse spiraal. Het imago van de overheid dat steeds meer bezoedeld wordt. Aan de andere kant is het thema natuurlijk van alle plaatsen en van alle tijden.

Het onderwerp integriteit staat in ieder geval momenteel in het brandpunt van de belangstelling. Er wordt volop gecursust en geschreven over 'liegen en bedriegen in het openbaar bestuur'.⁹⁴ Voor menige overheidsorganisatie is het tegengaan van fraude en corruptie - of, positiever, integriteit - een belangrijk (P&O-)thema. Het kabinet speelt hierop in met het aankondigen van maatregelen en instrumenten die moeten leiden tot een betere 'politieke antenne' en tot 'resultaatsafspraken'.⁹⁵ De interactieve en digitale overheid wil nu vooral ook een 'betrokken overheid' zijn.⁹⁶

Wat zijn nu de gewenste c.q. vereiste gedragskenmerken van functionarissen op de verschillende niveaus van de gemeentelijke organisatie? Daarvoor is in de eerste plaats een blik 'naar buiten' nodig: wat wil de burger van een professionele overheid. Vervolgens gaat het achtereenvolgens om de gewenste c.q. vereiste professionaliteit van volksvertegenwoordigers en bestuurders, leidinggevend en medewerkers.

SAMENVATTING

Interactie, in de zin van communicatie, vraagt aandacht en ruimte voor het uitwisselen van beelden en gevoelens, alvorens sprake kan zijn van begrip. Professionaliteit is vooral een lerende houding, met name waar het gaat om communicatie. Dit geldt zowel voor individuen als voor organisaties. Professioneel leren is gericht op de context waarin men verkeert. Waar het gaat om menselijke competenties betekent contextmanagement: als mens en als organisatie aanvoelen wat van je verwacht wordt en daarnaar kunnen handelen. Professionaliteit is dus in de eerste plaats: contextmanagement. Voor contextmanagement is emotionele intelligentie nodig, althans meer dan verstandelijke intelligentie. Hierop wordt iedere persoon en iedere organisatie als het erop aankomt afgerekend. Daarbij gaat het om persoonlijke vaardigheden, om sociale vaardigheden en om oog voor de verborgen regels van het spel. Ook emotionele intelligentie is tot op zekere hoogte leerbaar, maar kan ook op een verkeerde manier worden aangewend: fraude en corruptie.

⁹⁴ J.H.J. van den Heuvel en L.W.J.C. Huberts, Liegen en bedriegen in het openbaar bestuur, in: Openbaar bestuur, oktober 1999, pag. 2 e.v.

⁹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vertrouwen in verantwoordelijkheid, september 1999 (Deel 1 Vertrouwen in verantwoordelijkheid, Deel 2 Management- en personeelsontwikkeling rijksdienst, Deel 3 Integriteit van het openbaar bestuur).

⁹⁶ VNG-Magazine, 24 september 1999, pag. 14: De Betrokken Overheid.

WAT WIL DE BURGER VAN EEN PROFESSIONELE OVERHEID?

Burgerparticipatie is een hot item in gemeenteland. Zo probeerde Minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het VNG-congres 2000 warm te krijgen voor het invoeren van 'burgerinitiatief': het recht om als burger zelf onderwerpen op de agenda van de raad te mogen zetten en zelf deel uit te kunnen maken van bestuurscommissies. Maar wie is 'de burger'?

In de hoofdstukken 1 en 2 bleek dat er twee dominante taken van de overheid zijn: één gericht op visieontwikkeling en belangenafweging (waarbij er in wezen geen directe klantrelatie met burgers is) en één gericht op dienstverlening: paspoorten afgeven, vergunningen verlenen, uitkeringen verlenen (waarbij er wel een directe klantrelatie met burgers is). In het eerste geval gaat het om een heel andere categorie burgers (een deel ervan is uiteindelijk onvermijdelijk ontevreden als klant, omdat nu eenmaal niet alle belangen even zwaar kunnen wegen) dan in het tweede geval.

Kan er wel worden gesproken van 'de burger'? Is überhaupt duidelijk te maken wat de burger wil van de gemeente? Voorop gesteld: gemeenten doen het zo slecht nog niet. Uit representatief onderzoek blijkt dat 44 procent van de bevolking het rapportcijfer 7 geeft aan het eigen gemeentebestuur, 31 procent geeft een 6, slechts 17 procent geeft een 5 of lager en 9 procent geeft een 8 of hoger.⁹⁷

'De burger' bestaat niet

'De burger' bestaat dus niet, net zo min als 'de overheid' of 'de gemeente' bestaat. Zowel de overheid als de burger manifesteren zich in talloze onderscheiden rollen en gedaanten. In een eerdere brochure over 'De Professionele Overheid' maakten we onderscheid tussen de dienstverlenende gemeente, de activerende gemeente en de samenwerkende gemeente.⁹⁸

In de *dienstverlenende gemeente* is de burger de individuele afnemer van concrete producten. Die producten - een paspoort bijvoorbeeld, of een vergunning - dienen tijdig en correct te worden geleverd. Professionaliteit betekent hier: snel, goedkoop en servicegericht. Het kwaliteitsniveau wordt vooraf bepaald, vastgelegd en gegarandeerd.

In de *activerende gemeente* is de burger de participerende wijkbewoner, die mede verantwoordelijk is voor de kwaliteit van zijn eigen leefomgeving. Keuzes worden gemaakt na afweging van verschillende belangen. De gemeente zorgt samen met wijkbewoners, bedrijven en organisaties voor een goed woon-, leef-

⁹⁷ S.A.H. Denters en P.A.Th.M. Geurts, Tevredenheid over het gemeentebestuur, in: S.A.H. Denters en P.A.Th.M. Geurts (red.), Lokale democratie in Nederland, Burgers en hun gemeentebestuur, Bussum 1998, pag. 29/30.

⁹⁸ BMC-brochure 'De professionele overheid', Een overheid die zegt waarvoor ze staat en staat waar voor ze zegt, Leusden 1997. In deze fase van het project maakten we onderscheid tussen drie luiken: 'BBI-plus', 'Professioneel leiderschap' en 'Kwaliteitszorg'.

en werkklimaat. Professionaliteit betekent hier: activerend, faciliterend en coördinerend in plaats van dirigerend en bepalend.

In de *samenwerkende* gemeente werken burgers en de gemeente samen om grote beleidsvraagstukken op te lossen. Bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid. Professionaliteit betekent hier: interactief, projectmatig werken en meetbare beleidsdoelen formuleren.

De burger verwacht in elke rol weer een andere bejegening van de overheid. Bedrijven, instellingen en andere actoren in de omgevingsnetwerken stellen vanuit hun beroepsmatigheid heel verschillende eisen. Dat maakt contextmanagement er niet gemakkelijker op. Bijzonder in de relatie gemeente-burger is, in vergelijking met de klantrelatie bij een particuliere organisatie, dat bij de meeste gemeentelijke transacties de burger als afnemer niet de betaler is, althans niet in directe zin. Als de directe relatie tussen betaling en dienst afwezig is kan ofwel de prikkel om het gemeentelijk huishoudboekje goed te beheren onvoldoende aanwezig zijn (het geld komt toch wel, dit is afhankelijk van anderen dan de klant), ofwel de prikkel om zo goed mogelijke diensten te leveren onvoldoende aanwezig zijn (het geld is er toch wel, dus waarom je zo druk maken over de kwaliteit van de dienst). In samenhang met wat in het voorgaande de eigenheid van de politiek werd genoemd (belangenafweging, per definitie ontevreden klanten) is dit een ongunstiger voedingsbodem voor een optimale afstemming op de klantvraag dan bij een particulier bedrijf het geval is.

De vraag wat de burger van de overheid wil is een kwestie van zoeken naar een zodanige grootste gemene deler van de gezamenlijke burgers in de samenleving, dat een enigszins eenduidig wensenpakket c.q. verwachtingspatroon ontstaat. Oftewel: wat wil de gemiddelde burger van de overheid? Op dit abstractieniveau is aannemelijk dat de doorsnee-burger van de overheid de blijvende veiligstelling van een aantal fundamentele waarden verlangt, zoals zorg (basisinkomen, gezondheidszorg, onderwijs), veiligheid (recht, politie) en leefbaarheid (ruimtelijke ordening, milieu, volkshuisvesting). Ook is vrij duidelijk dat betrekkelijk weinig burgers erin geïnteresseerd zijn deze taken van de overheid over te nemen of daarin indringend te participeren, bijvoorbeeld door het overnemen van verantwoordelijkheden en uitvoeringsbudgetten.

Contextmanagement veronderstelt daarom niet per definitie een zo groot mogelijke mate van coproductie. Het omgekeerde vertrekpunt, namelijk dat de meeste mensen er primair in geïnteresseerd zijn hun eigen leven met zelf gekozen levenstaken te leiden en er dus vooral prijs op stellen door de overheid met rust gelaten te worden, getuigt waarschijnlijk van meer begrip voor wat de doorsnee-burger wil.

Niet iedereen is geïnteresseerd in wat de overheid aan het doen is. "Als het huisvuil maar op tijd wordt opgehaald". Slechts een selectieve groep burgers met voldoende vrije tijd en ambitie is bereid mee te denken of mee te doen via politiek, wijk- en buurtbeheer, enzovoort. Is een bewonerspanel of seniorenraad wel representatief? Hoe graag willen de bestuurders het ("Als er maar niet

te veel vragen komen, niet te veel gedoe")? Professioneel is dus ook: mensen niet onnodig lastig vallen met dingen die je als overheid gewoon moet doen.

Interactieve beleidsvorming is alom neergezet als een enthousiasmerende beweging. Toch valt hier en daar ook een licht gevoel van teleurstelling te bespeuren over de bereidheid bij de burger tot actieve participatie. In de ambitie van interactieve beleidsvorming zit ook iets naïefs: de natuurlijke scepsis tot gezagsdragers kan nu eenmaal niet worden weggenomen. De afstand tussen regeerders en geregeerden is in principe van alle tijden, al zijn er door de tijden heen gradaties in die afstand aan te geven.⁹⁹

Interactieve beleidsvorming

Interactieve beleidsvorming is ongetwijfeld - ook al is slechts sprake van één dimensie van contextmanagement (zie paragraaf 3.1.3) - een belangwekkende ontwikkeling in het openbaar bestuur. Steeds meer gemeenten experimenteren met vormen van interactie tussen bestuur en bestuurden, soms met succes en soms met minder succes. Volgens sommigen is dit nog maar het begin: "De verankering van interactieve beleidsvorming in de organisatie, in procedures en processen, in het ambtelijk apparaat en in het politieke bestuur, daarover gaat het de komende jaren."¹⁰⁰ Een belangwekkende ontwikkeling, maar in feite ook weer nauwelijks nieuw en verrassend te noemen. De ontwikkeling past logisch bij het in hoofdstuk 1 geschetste beeld van het poldermodel, de nieuwe wijze van politiek bedrijven buiten de politieke arena, de zoektocht van gemeenten naar hun nieuwe identiteit en naar de verloren burger.

Interactieve beleidsvorming, soms ook wel 'coproductie van beleid' genoemd, kan worden omschreven als een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft, om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.¹⁰¹

Interactieve beleidsvorming is de afgelopen jaren binnen het openbaar bestuur zeer populair geworden. Een inhoudsanalyse van 145 collegeprogramma's van 1998 laat zien dat de termen 'integraliteit' en 'interactiviteit' sleutelbegrippen zijn en dat termen als 'acceptatie', 'draagvlak', 'interactief' en 'samenpraak' vaak worden gebruikt.¹⁰² In een inventariserend onderzoek naar

⁹⁹ Vgl. H.H.F.M. Daemen en J.J.A. Thomassen, Afstand tussen burgers en overheid, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap, Alphen aan den Rijn 1998, pag. 269 e.v.

¹⁰⁰ W.H. Nijhof, in: Nijhof & Partners, Tien over tien, tien visies over openbaar bestuur en overheids communicatie in 2010, Apeldoorn 1999, pag. 5.

¹⁰¹ Omschrijving van I.M.A.M. Pröpfer en H. Kessens, Interactief beleid en herijking van de communicatiefunctie in het openbaar bestuur, in: Communicatiewetenschap nr. 4 1998, pag. 258.

¹⁰² P.W. Tops, M. Boogers, F. Hendriks en R. Weterings, Omtrent interactieve beleidsvorming, Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de 'alledaagse democratie', Tilburg 1999 (voorstudie t.b.v. de staatscommissie Dualisme en lokale democratie).

interactieve methoden telden Pröpper en Steenbeek maar liefst 26 methoden die in de jaren negentig door overheden, universiteiten en adviesbureaus zijn ontwikkeld.¹⁰³ Boekjes over hoe je de diverse instrumenten kunt toepassen vinden tegenwoordig gretig aftrek.¹⁰⁴ Aan het onderwerp worden veel bestuurskundige beschouwingen gewijd.¹⁰⁵ Diverse departementen hebben afzonderlijke projectorganisaties opgezet ten behoeve van interactief beleid, zoals het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ('InfraLab', 'Wegverlichting'), het Ministerie van VROM ('Pegasus'), het Ministerie van Landbouw ('Dialog') en het Ministerie van Financiën ('publiek-private samenwerking').¹⁰⁶ Ook gemeenten proberen op vele manieren burgers bij het beleid te betrekken, onder meer door stadsgesprekken, gemeentepanelen, referenda en andere opiniepeilingen, tribunaal, wijkparticipatie, maatschappelijke toekomstdebatten en scenario-workshops.

Het eerder genoemde project van het ministerie van Binnenlandse Zaken 'Daar gaat de gemeente over!', heeft geleid tot diverse gemeentelijke initiatieven om in samenspraak met de burgers lokale toekomstverkenningen op te stellen. Ook was sprake van een 'Proeftuinenproject' met evaluatie in en door een samenwerkingsverband van zeven universitaire vakgroepen. In alle proeftuinenprojecten werd een vast stramien gevolgd voor de opbouw en fasering, onder de noemer van 'het IPP-model van interactieve beleidsvorming'.¹⁰⁷

Interactieve beleidsvorming kan het beeld met zich meebrengen dat de gemeente initiatief en sturing uit handen geeft. De gemeente die luistert en knikt. Die houding werkt drempelverlagend en kan worden gezien als een vorm van contextmanagement. Maar de gemeente kan het niet bij luisteren en knikken laten. Het moment dat er knopen moeten worden doorgesneden is onontkoombaar. Die situatie vereist een andere rol van de gemeente, namelijk een gemeente die leiding geeft: niet je wil opleggen aan anderen, maar aangeven waar het om gaat, wat de alternatieven zijn, welke kwaliteiten die alternatieven wel of niet hebben, zorgen dat er wat gebeurt en dat dit alles leidt tot resultaten.

Het regisseren van een interactief beleidsproces is per definitie een vorm van netwerken. Over de vraag hoe deze procesarchitectuur er het beste uit kan

¹⁰³ Pröpper en Kessens t.a.p., verwijzend naar I.M.A.M. Pröpper en D.A. Steenbeek, Onderzoek evaluatie van interactieve methoden, hoofdrapport deelproject 1 (Onderzoek in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat), Rotterdam 1998.

¹⁰⁴ Zoals Chr. Holland e.a., Nieuwe instrumenten voor interactieve beleidsvorming, Een verkenning van beleidsinnovaties in bits en bytes, Den Haag 1999. Het boekje belicht o.a. moderne instrumenten in de ICT-sfeer, zoals 'group support systems' (een vorm van elektronisch vergaderen), 'videoconferencing' en Internet. Verder een checklist over vragen als: wat is het doel van het interactieve proces, voor- en nadelen van de diverse instrumenten, hoe ver gaat de participatie, inrichting van het hele traject, e.d.

¹⁰⁵ Bijv. het thema-nummer 'Dilemma's van interactieve beleidsvoering' van het blad Bestuurskunde, nr. 7 1998.

¹⁰⁶ Aldus Pröpper en Kessens, t.a.p.

¹⁰⁷ Zie voor een nadere uitwerking van 'het IPP-model van interactieve beleidsvorming' en de toepassing ervan in acht gemeentelijke casussen (Zeewolde, Amsterdam, Leerdam, Enschede, Dordrecht, Rotterdam, De Bilt, Wijchen): J. Edelenbos en R.A.H. Monnikhof (red.), Spanning in interactie, Een analyse van interactief beleid in lokale democratie, Amsterdam 1998. Zie ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Goede raad voor de toekomst, 's-Gravenhage 1998.

zien lopen de meningen uiteen. Nogal eens is er onvoldoende aandacht voor hoe de spelregels zouden moeten zijn en hoe deze zich verhouden tot al bestaande spelregels, zoals de inspraakverordening.

Naast directe externe communicatie is er ook zoiets als indirecte interactiviteit. Vraagoriëntatie is bijvoorbeeld ook: scherper in beeld brengen hoe de gemeente er demografisch uitziet, welke fysieke en culturele problemen spelen er. Dit kan via eigen organisatieonderdelen die zich bezighouden met onderzoek en statistiek, of via een extern bureau. Gegevens worden vervolgens geanalyseerd om vraagpatronen te ontdekken. Die kunnen per gemeente sterk verschillen.

Een op interactieve beleidsvorming gerichte inbedding van de communicatiefunctie binnen de organisatie maakt het noodzakelijk dat zich op ambtelijk niveau de benodigde veranderingen voltrekken.¹⁰⁸ Interactieve beleidsvorming omvat meer dan effectief communiceren. Het gaat ook om interne en externe afstemming van de communicatiefuncties (zoals voorlichting, strategische advisering, opleiding en training, onderzoek en statistiek, communicatieplanning) en een ondersteunende communicatiecultuur. De interne cultuur, de processen en structuren van de gemeentelijke organisatie moeten zijn ingesteld zowel op de interactieve beleidsvorming zelf als op het vervolg. Interactieve beleidsvorming vooronderstelt een cultuur die wordt gekenmerkt door openheid, responsiviteit, flexibiliteit en spontaniteit. Dit betekent in de meeste gevallen een diepgaande en blijvende organisatieverandering. Tot dusver is de organisatiebrede veranderingsslag naar binnen over het algemeen niet gemaakt. Interactieve beleidsvorming lijkt vooralsnog een speeltje van minderheden 'bovenin' de organisatie, zowel ambtelijk als politiek.

Interactieve beleidsvorming is een vorm van directe democratie. De representatieve democratie kan het daar moeilijk mee hebben. Het gevaar bestaat bijvoorbeeld dat de besluitvorming al volledig is dichtgetimmerd voordat een onderwerp de gemeenteraad bereikt. Bij verkeerde toepassing kan sprake zijn van een vorm van populistisch werken: joviaal toezeggingen doen die later niet blijken te kunnen worden nagekomen. Uit onderzoek onder de raadsleden van Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle blijkt dat driekwart of meer van de raadsleden vindt dat zij voorafgaande aan de interactieve planvorming de hoofdlijnen van het betreffende beleid moeten kunnen vaststellen.¹⁰⁹ Bijna 90 procent vindt verder dat de raad ook na afloop, bij de uiteindelijke formele beleidsbepaling, de vrijheid moet hebben het interactief gevormde beleid te verwerpen en te amenderen. Of onder deze randvoorwaarden interactieve beleidsvorming mogelijk is lijkt dubieus.

¹⁰⁸ Zie hiervoor Pröpper en Kessens, t.a.p.

¹⁰⁹ S.A.H. Denters, H.M. de Jong en H. van der Kolk, De werking van het gemeentelijk bestuursmodel, voorstudie staatscommissie Dualisme en lokale democratie, voorjaar 1999.

Dienstverlening: één loket en virtueel

Op een ander abstractieniveau, te weten dat van de dienstverlenende deel-taken van de overheid (paspoorten, vergunningen) is sprake van een herken-bare klantrelatie, zij het veelal niet vanuit een concurrentiesituatie. Hier is wel duidelijker wie de klant is en wat die wil. De klant kan echter niet naar een andere leverancier als hij ontevreden is. De doorsnee-burger heeft hier eigen belangen die in het geding zijn en rekent de overheid in de eerste plaats af op de snelheid en kwaliteit van de dienstverlening. Hier kan de overheid zichzelf dwingen (via planning & control van kengetallen e.d.) om een bepaalde kwali-teitsnorm te halen. Aan de andere kant wordt de kwaliteitsoptimalisering soms begrensd door het gegeven dat de overheid - in hogere mate dan een particu-lier bedrijf - uitvoerder is van allerlei wettelijke regelingen en procedures. Hier kunnen kwaliteit (bijvoorbeeld zorgvuldigheid van de afweging) en snelheid met elkaar botsen.

Aandacht voor klachtgerichtheid en de kwaliteit van de dienstverlening maakt de éénloketgedachte al jaren tot een interessant streven.¹¹⁰ Vast staat immers wel dat de doorsneeburger er niet van houdt van het ene loket naar het andere te worden verwezen. Vaak wordt de éénloketgedachte in een adem genoemd met het landelijke project Overheidsloket 2000. Veel gemeenten zijn op dit moment bezig met een meer of minder vergaande mate van interne lo-ketintegratie, leidend tot bijvoorbeeld een gemeentelijke servicecentrum. Dit is een locatie waar de burger op vaste tijden terecht kan voor zo veel mogelijk lokale overheidszaken. De diverse functies worden gecentreerd op een voor het publiek herkenbare wijze en de contacten vinden plaats overeenkomstig bepaalde afgesproken gedragsregels. Niet het gemak van de organisatie staat daarbij voorop, maar het gemak van de klant.

Naast ontwikkelingen in de richting van bedrijfsinterne loketintegratie zijn er ontwikkelingen in de richting van loketintegratie tezamen met externe partijen. Het CWI is daar het meest uitgesproken voorbeeld van, maar in het kader van Overheidsloket 2000 is de ambitie ruimer: verdergaande samenwerking tussen gemeenten, Kamers van Koophandel, zorg- en welzijnsinstellingen, woning-bouwverenigingen en ministeries is de volgende stap in het project.¹¹¹ Dit moet, onder regie van de desbetreffende ministeries, op een aantal plaatsen in het land leiden tot een 'bedrijvenloket', een loket 'zorg & welzijn' en een loket 'bou-wen en wonen'. Dit kan op regionaal of op gemeentelijk niveau, maar het laat-ste lijkt op voorhand niet vanzelfsprekend.

Het Overheidsloket 2000 is een onderdeel van het Actieprogramma Elektro-nische Overheid. Het kabinet stelt zich in dat verband ten doel om in 2002 een

¹¹⁰ Ook hier 15 landelijke pilotprojecten, zie o.m.: M. Snijders, Eén loket als aanspreekpunt voor burgers, in: B&G september 1997, pag. 5 e.v. In de derde BIOS-nota (Beleidsnota over Informatiebeleid in de Openbare Sector) wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij het gebruik van informatietechnologie.

¹¹¹ Zie het overzichtsartikel van F. Kuitenbrouwer, Overheidsloket 2000 in nieuwe fase, in: B&G februari 2000, pag. 16 e.v.

kwart van de overheidsdienstverlening elektronisch te laten verlopen. Het virtuele loket: de burger die thuis vanachter zijn eigen computer bediend wordt door de overheid. Van de persoonlijke dienstverlening naar de digitale dienstverlening?¹¹² In het huidige stadium van de technische ontwikkeling voert de lyriek over alle mogelijkheden de boventoon. Critici, die zich afvragen of de kwaliteit van de dienstverlening hier wel als vanzelfsprekend mee gediend is, zijn in de minderheid. Toch kunnen sommige kwaliteitsaspecten, die verbonden zijn met persoonlijke competenties van overheidsfunctionarissen, in het gedrang komen. Computers zijn nu eenmaal niet sterk in persoonlijke aandacht, inleving, begrip, enzovoort.

Met andere woorden: het is niet zonder meer vanzelfsprekend dat de kwaliteit en mogelijk zelfs ook de snelheid van de dienstverlening zullen toenemen door de opmars van het virtuele loket. Daar komt bij dat sommige dienstverleningstaken (hulp bij zoeken naar werk, e.d.) per definitie niet goed zonder direct contact kunnen worden vervuld en dat er heel veel - ook uitvoerende - overheidstaken zijn waarbij het virtuele loket in het geheel niet aan de orde is: onderhoud groen, ophalen huisvuil, bouw- en woningtoezicht, horen van belanghebbenden bij bezwaar en beroep, enzovoort.

SAMENVATTING

De burger wil van de overheid in de eerste plaats een goede en snelle dienstverlening en een 'goed gevoel' waar het gaat om zaken als onderwijs, zorg, veiligheid en leefbaarheid - ook op langere termijn. Dit wordt maar zeer ten dele en selectief vertaald in actieve participatie. Interactieve beleidsvorming is een belangrijke vorm van contextmanagement, maar kent veel facetten die op dit moment over het algemeen nog onderbelicht blijven: de rol van de gemeente (alleen luisterend of ook sturend), de doorwerking in politieke rolverdelingen (niet dichttimmeren voor de raad) en in de ambtelijke organisatie. Participatie openbaart zich naast interactieve beleidsvorming ook in waardering en beeldvorming, in politieke participatie, wijk- en buurtbeheer en via omgevingsnetwerken.

POLITICI / BESTUURDERS: PROFESSIONEEL KIEZERSMANDAAT

In hoofdstuk 1 is een formeel en feitelijk beeld van de representatieve democratie in algemene zin geschetst. Tegenwoordig is sprake van een zekere 'verplaatsing van de politiek'.¹¹³ Ook wordt wel gesproken van 'de onttovering

¹¹² Zoals voorzien in de Slotpublicatie van de Stichting BBI (Een historisch overzicht met een blik naar morgen), Leusden 1995, onder de kopjes Van BBI naar overheidsloket 2000 (pag. 36 e.v.) en Overheidsloket 2000: een ontwikkelingsperspectief (pag. 38 e.v.).

¹¹³ Aldus ook W. Derksen, Een nieuwe toekomst voor de lokale politiek, in: W. Derksen (red.), Politiek voor bestuurders, Tien essays over de toekomst van de lokale politiek, Den Haag 1998.

van de politiek'.¹¹⁴ Mede door de voortschrijdende mondialisering en digitalisering vervagen de grenzen van de lokale gemeenschappen. Meer dan ooit spelen discussie en besluitvorming zich af buiten de traditionele politieke arena. De rol van andere partners, zoals regionale samenwerkingsverbanden, (inter)nationale ondernemingen, Europa, lagere of hogere bestuursorganen, (ambtelijke) overlegorganen, rechtbanken en zelfstandige bestuursorganen neemt toe. Hiermee verplaatst ook de verantwoording, met als risico dat de democratische controle op onderdelen verdwijnt.

In hoofdstuk 2 ging het om enkele ontwikkelingen die op dit moment inwerken op de representatieve democratie. Hoewel dat niet meevalt, is het toch nodig hierin de samenhang te blijven zien en het overzicht te behouden.¹¹⁵ Wat betekenen de populaire begrippen interactiviteit en integraliteit voor de feitelijke gang van zaken op het politiek-bestuurlijke niveau? Wat betekenen zij voor het mandaat dat volksvertegenwoordigers en bestuurders hebben gekregen van de burgers? Hoe staat de burgemeester hierin? Wat betekent contextmanagement voor de individuele en de teamcompetenties van de raad en het college? Over deze vragen gaat het in de volgende paragrafen.

Politieke machtsverhoudingen

De bestuurlijke context van de Nederlandse gemeente kan worden samengevat in drie C's: consultatie, compromis en consensus.¹¹⁶ Dit beeld sluit naadloos aan op dat van het poldermodel dat in het eerste hoofdstuk is beschreven. Maar hoe zit het, iets verder kijkend dan de algemene lijn van de collectiviteit, met de feitelijke verhoudingen tussen raad, college en burgemeester? Deze vraag stond centraal in enkele voorstudies die zijn verricht in het kader van de werkzaamheden van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie.¹¹⁷ Dit alles om het vraagstuk 'monisme of dualisme' te onderbouwen: blijven wethouders tegelijkertijd raadsleden of wordt het college een gezelschap náást de raad?

Gemeenteraadsleden zijn in het huidige bestel amateur-politici. Uit onderzoek blijkt dat 81 procent gemiddeld minder dan 20 uur per week besteedt aan het raadswerk. Raadsleden klagen nogal eens over gebrek aan tijd en specifieke deskundigheid. Zij komen nauwelijks met initiatiefvoorstellen of andere

¹¹⁴ F. Hendriks en P.W. Tops, Het 'Jopie-syndroom', Of de dunne lijn tussen minachting en respect in de lokale politiek, in: W. Derksen (red.), Politiek voor bestuurders, Tien essays over de toekomst van de lokale politiek, Den Haag 1998, pag. 16.

¹¹⁵ Aldus J.Th.J. van den Berg, Samenhang en overzicht, Een essay over de lokale democratie aan het einde van de eeuw van de staat, Den Haag 1998.

¹¹⁶ A.G. Schouw en P.W. Tops, Stijlen van besturen, Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders, Amsterdam/Antwerpen 1998, pag. 7/8.

¹¹⁷ S.A.H. Denters, H.M. de Jong en H. van der Kolk, De werking van het gemeentelijk bestuursmodel; F. Fleurke, De macht van het college van B. en W.; Th.A.J. Toonen, De burgemeester beweegt, Voorstudies ten behoeve van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, voorjaar 1999. Waar geen verwijzing staat bij de in deze paragraaf naar voren gebrachte cijfers en andere gegevens/formuleringen zijn deze afkomstig uit genoemde voorstudies; de conclusies en bewerkingen op basis hiervan zijn van onszelf.

initiatieven. Wethouders zijn, zelfs als zij geen voltijdse aanstelling hebben, vrijwel altijd meer dan 20 uur per week met hun bestuurlijke werk bezig: meer dan 90 procent van de wethouders besteedt meer dan 20 uur per week aan het wethouderschap. Het college lijkt alleen al door de beschikbare tijdsbesteding en door de directe contacten met het ambtelijk apparaat meer feitelijke macht te hebben.

Hoewel formeel sprake is van collegiaal bestuur lijkt in toenemende mate - zeker in de grotere gemeenten - sprake van verzelfstandiging en van solisme van de wethouder. Deze ontwikkeling vindt zijn basis in de portefeuillevreeding. Aan de andere kant blijven betrokkenen zelf van mening dat in het algemeen sprake is van collegialiteit in het college.¹¹⁸ In gemeenten zonder fulltime wethouders is de burgemeester de enige voltijdse bestuurder. Hier heeft de burgemeester relatief vaker een beleidsportefeuille dan in de grotere gemeenten. Overigens neemt mét de toenemende verzelfstandiging van de wethouders de beleidsbetrokkenheid van de burgemeester af.

Van de traditionele monistische conceptie van een dominante raad en een college met een beperkte uitvoerende en voorbereidende functie is naar de perceptie van de meeste raadsleden al lang geen sprake meer. Een meerderheid vindt weliswaar dat de hoofdlijnen van het beleid dienen te worden bepaald door de gemeenteraad, maar velen erkennen dat dit feitelijk niet het geval is en dat de hoofdlijnen van het beleid worden bepaald door het college en de in het college vertegenwoordigde fracties tezamen. Een substantieel deel van de raadsleden is van mening dat het primaat niet bij de raad ligt, maar de opvatting dat het primaat bij het college zou moeten liggen komt vrijwel niet voor. Een meerderheid van de raadsleden in zowel grote als kleine gemeenten is van mening dat het primaat bij de raad behoort te liggen.

Als oorzaken voor hun tekortschieten noemen de raadsleden: 'late inschakeling van de raad', de te korte voorbereidingstijd en de slechte informatievoorziening door het college' en 'te weinig kennis bij de raad', 'te grote complexiteit van de materie' en 'een te geringe slagvaardigheid van de raad'. Informatieachterstand wordt vooral ervaren door de raadsleden uit de grotere gemeenten. De meeste raadsleden menen dat collegeprogramma's een positief effect hebben op de invloed van de raad en essentieel zijn voor het sturen op hoofdlijnen, al geldt dit (uiteraard) in mindere mate voor de leden van oppositiefracties. Raadscommissies worden van zeer groot belang geacht, dáár vindt het werk plaats. Plenaire vergaderingen dienen veelal slechts ter formele bekrachtiging van besluiten die eerder in commissies zijn genomen. Dit kan ertoe leiden dat van een integrale afweging in de raad zelf nauwelijks sprake meer is, hetgeen ook de sturing op hoofdlijnen bemoeilijkt. Maar verkokering van beleid wordt hier niet door in de hand gewerkt, aldus een overweldigende meerderheid van de raadsleden. In het overleg met het college is het individuele vragenrecht het

¹¹⁸ Aldus J.J. Hiemstra, *Het besturen van grote gemeenten*, Alphen aan den Rijn 1999, pag. 15: "Een ruime meerderheid van de wethouders beschouwt het college als een hecht team, waarin wordt gediscussieerd over elkaars portefeuilles en men elkaar tegemoet komt bij tegenvallers."

meest populair, in het bijzonder bij fracties die niet tot het college zijn toegetreden.

Het raadswerk lijkt in aanzienlijke mate te zijn verworden tot een kwestie van bestuderen van dikke pakken papier van het college en het bijwonen van vergaderingen om deze te becommentariëren.¹¹⁹ Dit is uiteraard een wat technisch-instrumentele invulling van het kiezersmandaat, die weinig interactie met de burgers meebrengt. Tot op zekere hoogte hangt de onmiskenbare identiteitscrisis van het moderne raadslid samen met de klassieke 'politics-administration dichotomy': de spanning tussen enerzijds het 'professionele domein' (steekwoorden: doelrationaliteit, de koele ratio, de precieze ingreep, continuïteit, voorspelbaarheid, kennis/kunde, de opbouwer, achterhoedespeler) en anderzijds het 'politieke domein' (steekwoorden: waardenrationaliteit, het sterke gevoel, het grote gebaar, veranderlijkheid, onvoorspelbaarheid, macht/positie, de afmaker, voorhoedespeler).¹²⁰

In tijden van onttoverde en verplaatste politiek en van interactiviteit met de samenleving klemmt de identiteitscrisis van het raadslid echter meer dan ooit. Een accentverschuiving van (vooral interne) beleidsinhoudelijke sturing naar (vooral externe) processturing lijkt onvermijdelijk. Het professionele domein is het terrein van het college en de ambtenaren, het politieke domein is dat van de raad maar ligt voor een aanzienlijk deel buiten de deur van de raadszaal. Gemeenteraden zouden kunnen proberen de accenten te verleggen door meer een brugfunctie te vervullen tussen bestuur en burgerij.¹²¹ Gepleit is in dit verband voor de wettelijke invoering van een gemeentelijk recht van enquête.¹²²

Politiek en bedrijfsmatig werken

Paradoxaal is dat van raadsleden, naast versterking van hun externe contextdimensie, tevens een verscherping van de interne contextdimensie wordt verlangd. Denk bijvoorbeeld aan de positie van de raad in de gemeentelijke informatiecyclus, op de wil, kennis en vaardigheden die nodig zijn om hier goed mee om te kunnen gaan en op de afbakening van taken en verantwoordelijkheden met het college en de ambtelijke organisatie.

Het BBI-concept van bedrijfsmatig werken gaat uit van een gemeentelijke informatiecyclus waarbij de raad vanuit zijn primaat de koers aangeeft en doelstellingen formuleert, die het college met inschakeling van de ambtelijke organisatie probeert uit te voeren. De doelstellingen worden voor vier jaren

¹¹⁹ Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage, Alphen aan den Rijn 2000, pag. 46: raadsleden besteden 25 procent van hun tijd aan het voorbereiden van activiteiten (lezen van stukken e.d.) en 60 procent aan activiteiten die te maken hebben met de raad(scommissie), de eigen fractie en de eigen partij. Zij besteden slechts 14 procent van hun beschikbare tijd aan contacten met burgers.

¹²⁰ Deze woorden zijn van: F. Hendriks en P.W. Tops, t.a.p. pag. 15.

¹²¹ Vgl. J.Th.J. van den Berg, 'In het stadhuis zijn geen stemmen te halen', Een essay over raad en raadslid, Den Haag 1997.

¹²² Rapport staatscommissie Dualisme en lokale democratie, pag. 253.

geformuleerd in een collegeprogramma en jaarlijks geactualiseerd in de vorm van een beleidsplan. De eerste jaarschijf daarvan wordt uitgewerkt in de vorm van de productenbegroting. Door middel van bestuursrapportages van het college aan de raad worden de raadsleden periodiek geïnformeerd over de voortgang en de effecten.

In kritieken op BBI is er wel op gewezen dat zich bij politici en bestuurders onwennigheidsproblemen voordoen, terwijl ook het formuleren van beleidsdoelstellingen geen eenvoudige zaak blijkt te zijn. BBI en contractmanagement veronderstellen dat politici bereid en in staat zijn duidelijkheid te verschaffen over wat ze willen bereiken. De vraag is opgeworpen of dit wel een houdbaar uitgangspunt is.¹²³

De volgende twee dimensies moeten hier echter uit elkaar worden gehouden. De eerste dimensie is die van het politieke spel van visievorming, onderhandeling en machtsvorming: de wens van volstreekte duidelijkheid op alle momenten zou hier naïef zijn. De kern van het spel is juist dat men elkaar zodanig bespeelt dat de eigen visie uiteindelijk tot uitkomst van de besluitvorming zal leiden. Daarbij spelen ook andere dan rationele argumenten een rol. Overigens zal hierbij aanvullend de behoefte aan rationele ondersteuning en argumentering (overzien van budgettaire consequenties, prioriteitenvolgordes maken) ongetwijfeld aanwezig blijven. Verder is in zekere zin ook sprake van een politiek cultuurprobleem. De heersende politieke mores lijkt meer die van het verdoezelen dan van het openlijk erkennen van mislukkingen. Ook in de politiek is een ander soort afrekencultuur denkbaar: niet meteen je kop eraf, maar een compliment voor de openhartigheid, 'dan is er tenminste snel iets aan te doen'. En: een fout maken mag, als de grote lijn maar in orde is.

De tweede dimensie is die van de besluitvorming zelf en het vervolg daarop: de opdrachtverlening aan de ambtelijke organisatie, de onderbouwing daarvan met een uitwerkingsplanning en het in werking stellen van een mechanisme dat de beoogde effecten gehaald zullen worden. Hoewel uiteraard ook bij de besluitvorming en op ambtelijk niveau irrationele factoren een belangrijke rol spelen, vraagt dit toch een meer gestructureerde benadering dan het politieke spel. Afspraakmanagement en planning & control zijn daarbij onmisbare ingrediënten.

Definieer een eigen bestuursstijl

Gezien de complexiteit van het gemeentelijk functioneren, de veelheid van aandachtsgebieden en actoren, het samenspel met de ambtelijke organisatie (bijvoorbeeld waar het gaat om de planning & control e.d.) is er veel voor te zeggen de bestuurlijke collectiviteit uit te drukken in zo concreet mogelijke afspraken over de wijze van omgaan met elkaar: de bestuursstijl. De mate waarin

¹²³ Bijv. Th.P.W.M. van der Krogt en N.P. Mol, *Beleid en beheer*, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn 1998, pag. 349. Zie ook G.J. van Helden, *BBI in de praktijk*, Maastricht 1998, pag. 96.

die afspraken niet worden gemaakt, bepaalt de ruimte voor een ieder om zijn eigen gang te gaan, hetgeen de kans op miscommunicatie vergroot en in beginsel de effectiviteit en efficiency verkleint.

Bij het nadenken over de bestuursstijl is de aansluiting zoeken bij de definitie van professionaliteit en contextmanagement evident: het aanvoelen wat van je verwacht wordt en daarnaar kunnen handelen. Maar wanneer zijn volksvertegenwoordigers en bestuurders professioneel? Waar wordt de professionaliteit van het bestuur aan afgemeten? Aan het succes van de schouwburg? De voetbalclub? Het toerisme? De hoogte van de lokale belastingen? Hoe actief wil de burger de gemeente daarin zien?

Afspraken met betrekking tot de bestuursstijl van volksvertegenwoordigers en bestuurders kunnen betrekking hebben op een veelheid van aandachtspunten. Veel bestuurders kampen met de verleiding om op de stoel van managers te gaan zitten. Hier speelt de 'kunst van het loslaten': ieder zijn verantwoordelijkheid te laten en te sturen op resultaat in plaats van op de procesgang. Voor inhoudelijke gedachtewisseling dieper in de organisatie moet ruimte blijven.

Voor bestuurders is vooral een zodanige structurering van de informatievoorziening van belang dat men niet zelf overal achteraan hoeft. De organisatie, en met name de leidinggevenden, moeten dit dan wel waarmaken. Het sturen op (afgesproken) resultaten en een terughoudende opstelling van het college ten aanzien van de ambtelijke procesgang die nodig is om de resultaten te bereiken veronderstellen een hoge kwaliteit van het management.

Een ander punt, dat nauw samenhangt met het vorige, is de structurering van de politiek-bestuurlijke communicatie met de ambtelijke organisatie. Bijvoorbeeld het portefeuillehoudersoverleg met managers: bij voorkeur wekelijks, aan de hand van werkplannen, gebaseerd op de beleidsbegroting. Gemaakte afspraken worden vastgelegd, bewust minder over uitvoering en beheer en meer over grote lijnen en strategie. Of bijvoorbeeld het overleg tussen college en management op inhoudelijke kwaliteit en gekoppeld aan de planning & control cyclus. Dat wil zeggen: in ieder geval ter voorbereiding van beleidsplan, beleidsbegroting en werkplannen naar aanleiding van bestuursrapportage en managementrapportage. Voorts bij belangrijke (strategische) ontwikkelingen.

Dergelijke aandachtspunten voor het formuleren van afspraken omtrent een gemeenschappelijke bestuursstijl hebben betrekking op de gemeentelijke collectiviteit. De mate waarin de individuen binnen de collectiviteit in staat zijn de bestuursstijl daadwerkelijk waar te maken, hangt af van het persoonlijk functioneren van die individuen. Ook hiervoor wordt de term bestuursstijl wel gebruikt: je persoonlijke bestuursstijl. Schouw en Tops onderscheiden vijf van dergelijke persoonlijke bestuursstijlen: de leider, de manager, de verbinder, de ambassadeur en de beheerder.¹²⁴ Elk type bestuurder heeft een serie eigen

¹²⁴ Schouw en Tops, a.w. blz. 30 e.v. De auteurs borduren naar eigen zeggen (a.w. blz. 188) voort op de dissertatie van Schouw, die in 1996 onder de titel 'Bestuursstijlen van wethouders' is verschenen.

kenmerken. Kennisneming hiervan kan voor bestuurders een spiegel zijn voor het eigen functioneren en een mogelijke aanleiding voor gedragsaanpassing.

Professionaliseren van politici en bestuurders

Het voorgaande biedt enig houvast bij het begrijpen en goed kunnen omgaan met (collega-)bestuurders. Kan er nog meer gezegd worden over het vergroten van de professionele competenties van volksvertegenwoordigers en bestuurders? In algemene zin is het nodig dat hierbij terughoudendheid wordt betracht. Volksvertegenwoordigers en bestuurders worden naar voren geschoven door politieke partijen. Tussen deze partijen bestaat tot op zekere hoogte concurrentie voor wat betreft de te leveren kwaliteit die uiteindelijk door de burgers wordt gekozen. De eerste verantwoordelijkheid voor de professionalisering van hun mensen ligt daarom bij deze partijen zelf. De beoordeling van de vraag of de vereiste kwaliteit wordt geleverd vormt vervolgens een wezenlijk onderdeel van het politieke spel. Hier ligt dus een principiële verschil met de werving en vorming van ambtelijke functionarissen, die aan bepaalde, min of meer objectief vastgestelde kwaliteitscriteria hebben te voldoen en daarop worden beoordeeld door hun leidinggevendenden. Een ander punt van overweging is de gedachte dat professionalisering van volksvertegenwoordigers juist zou kunnen leiden tot meer interne bemoeienis.

Niettemin heeft het iets onevenwichtigs dat aan volksvertegenwoordigers en bestuurders niet vergelijkbare kwaliteitseisen kunnen worden gesteld als aan ambtenaren. De veronderstelling is gerechtvaardigd dat naarmate de kwaliteitsverschillen tussen de politieke en de ambtelijke actoren uiteenlopen de effectiviteit en efficiency van het gemeentelijk functioneren minder zal zijn.

Uit het voorgaande bleek dat gemeenteraadsleden zelf in hoge mate aangeven dat ze tekortschieten in het van hen verwachte functioneren. Wat is daar, binnen de marges van het bestaande systeem, aan te doen? In de eerste plaats dienen raadsleden zich bewust te zijn van de veranderde positie die de gemeente in het algemeen en de raad in het bijzonder inneemt in het maatschappelijke krachtenspel. Politiek voltrekt zich niet meer alleen in de volksvertegenwoordiging, maar voor een belangrijk deel in de maatschappelijke context. Op zichzelf begrijpelijke gevoelens van onmacht kunnen beter worden verruild voor het besef dat de gemeentelijke belangen het meest zijn gediend met het productief steken van energie in externe netwerken, het uitwisselen van deze kennis met de interne organisatie en het op een realistische wijze positioneren van de gemeente temidden van de politieke medespelers in de samenleving. Politieke partijen zouden hierbij in de opleidings sfeer nadrukkelijk moeten stilstaan. Ideologische en inhoudelijke bevlogenheid leiden immers in de praktijk tot frustratie als men veel minder sturing blijkt te hebben dan (uit opleiding, boekjes en regelingen) zou mogen worden verwacht. Maar ook training en reflectie vanuit de dagelijkse praktijk van het raadswerk behoren natuurlijk tot de mogelijkheden.

Dit laatste geldt eveneens voor zover het gaat om technische (niet politiek geladen) kennis en vaardigheden. Ook raadsleden kunnen aanvullend worden getraind in bijvoorbeeld het kennen van verantwoordelijkheden en rollen en het daarnaar kunnen handelen, het kunnen omgaan met de ambtelijke organisatie en haar functioneren, het kunnen omgaan met het door de gemeente gekozen planning & control systeem met inbegrip van het kwalitatief goed kunnen formuleren van visie en doelstellingen, enzovoort. Tot op zekere hoogte kan dit ook voor wat betreft de procesmatige inrichting van en ontwikkelingen op beleidsterreinen.

In de praktijk is waar te nemen dat van een dergelijke interactie tussen politiek en ambtelijke organisatie maar mondjesmaat sprake is. De beleving over en weer is in hoge (en in feite ongewenste) mate die van gescheiden werelden. Hier liggen over het algemeen nog veel verbeteringsmogelijkheden. Het initiatief kan zowel vanuit de politiek komen als vanuit de ambtelijke organisatie, die een heel actieve houding kan kiezen waar het gaat om het betrekken van de raad bij allerlei ontwikkelingen.

Voor de bestuurders geldt dit in nog sterkere mate. Gedacht kan worden aan teambuilding, training van vaardigheden en technieken voor bestuurders, begeleiding bij de gedachtevorming en de uitwerking en vastlegging van een bestuursstijl.

De burgemeester laat zich als benoemde bestuurder weer wat gemakkelijker 'vangen' als het gaat om individueel objectiveerbare kwaliteitseisen. Ten aanzien van de professionalisering van burgemeesters is volop beweging gaande.¹²⁵ Opleiding en training alsmede de vertaling van functie-eisen in zo concreet mogelijke gedragscompetenties genieten toenemende belangstelling.

Tot slot nog iets over de rol van volksvertegenwoordigers en bestuurders bij de vaak ingrijpende organisatieveranderingsprocessen waaraan zo veel gemeenten momenteel onderhevig zijn. Essentieel voor deze processen is dat deze bestuurlijk goed zijn verankerd. Het college is de opdrachtgever en moet 'het echt willen'. Dit is echter niet genoeg. In het verlengde van de interne leidinggevendens gaat ook van volksvertegenwoordigers en bestuurders een voorbeeldwerking uit. Je kunt van de medewerkers in de organisatie niet vragen om te veranderen als politici blijven volharden in ongewenste oude gedragspatronen. Met andere woorden: het is van het grootste belang dat college en raad met name op het punt van een collectieve bestuursstijl actief aan de slag te gaan.

SAMENVATTING

Vanuit het kiezersmandaat hebben politici/bestuurders een bijzondere positie. Zij hebben een professionele verantwoordelijkheid als het gaat om het

¹²⁵ Zie bijvoorbeeld het artikel 'De nieuwe burgemeester is een professional' in Binnenlands Bestuur van 9 juni 2000, pag. 38 e.v. Zie ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Naar een personeelsbeleid voor burgemeesters, adviezen van de 'werkgroep mobiliteit', de 'werkgroep professionalisering' en de 'werkgroep MD-beleid', Den Haag/Utrecht 1998.

formuleren van en het sturen op visie, samenwerkend met de interne en externe organisatie (netwerken). De uitdaging die hierin besloten ligt, is paradoxaal. Enerzijds wordt gevraagd om de wil en de vaardigheid om met de bestuurlijke en ambtelijke organisatie planmatig en communicatief intern te netwerken. Anderzijds is er, door de partiële verplaatsing van de politiek naar het maatschappelijke krachtenveld, de noodzaak om meer extern te netwerken. Meer de boer op, je extern profileren vanuit onderscheidende visie en bevoegdheid, juist afstand nemen van de bestuurlijke en ambtelijke uitvoering en voorbereiding. De complexiteit die met deze paradox samenhangt vereist gerichte inspanningen: een expliciete bestuursstijl, professionaliseringstrajecten. Interne organisatieverandering lukt alleen bij voldoende bereidheid tot en uitstraling van verandering op het politiek-bestuurlijke niveau.

LEIDINGGEVENDEN: PROFESSIONEEL LEIDERSCHAP

“Hoewel de golf van recente megafusies ons anders doet geloven, gaat het in de wereld van de intelligente concurrentie niet om de omvang van ondernemingen, maar om wendbaarheid, snelheid en innovativiteit. Het genereren en toepassen van kennis is daarin de spil waar alles om draait. De ondernemingsvorm die hierbij past noemen wij een ‘knowledge based network organisation’ (KBNO). Het aansturen van ondernemingen als kennisnetwerken waarin veelzijdige mensen zelfstandig in wisselende projectteams werkzaam zijn, vereist denken en doen in andere dimensies. De eenzijdige financiële gerichtheid op het eindresultaat wordt vervangen door procesdenken in de vorm van individuele competentieontwikkeling binnen de KBNO of netwerkorganisatie. Richtsnoer voor de prestatie-indicatoren van de organisatie wordt de ‘multiple bottom line’. Netwerken managen is een subtiel samenspel van overzicht, inzicht, durf, vernieuwingszin, intuïtie en mensenkennis. De ‘webbers’, onze aanduiding voor de nieuwe generatie kennisnetwerk-managers, staan in de startblokken”.¹²⁶

Dit citaat geeft weer in welke richting het bedrijfsleven momenteel de innovatie van het management zoekt. Ervaringen hebben geleerd dat structuurwijzigingen geen zin hebben zonder gelijktijdige ‘action learning’: het introduceren van een andere manier van werken en het aanpassen van de aansturingsrol van managers.

Gezocht: managers die kunnen ‘webben’

Managers zijn bij de bekende vormen van bedrijfsmatig werken zoals BBI vooral gericht op procesbeheersing en afrekening op (inhoudelijke en

¹²⁶ Aldus A.J.M. Roobeek en E.H.U. Mandersloot, Netwerkorganisaties: nieuwe organisatievormen ter ondersteuning van snelle veranderingen in een dynamische context, Bijdrage aan het congres De praktijk van Netwerkorganisaties, Rotterdam 10 februari 1999. De tekst van deze paragraaf is deels ontleend aan deze bijdrage en de gedachteswisseling daaromtrent.

financiële) resultaten.¹²⁷ Het perspectief verschuift echter. Het gaat in de toekomst steeds meer om "het samen met de medewerkers leren navigeren op de kennisstromen binnen en buiten de onderneming om vervolgens verbindingen te leggen tussen interne en externe kennisbronnen. De omgeving zal niet langer de business unit zijn, maar een kennisnetwerk van interdependente actoren. In het kennisnetwerk wordt de manager een webber, een stimulator van interactie tussen kenniswerkers. Hij of zij ontgint en ontwikkelt kennislijnen rondom strategische bedrijfsdoelen. Bovenal scheidt de webber als zichtbare meewerkende voorman of -vrouw de voorwaarden waaronder zijn of haar medewerkers zich zelfstandig kunnen bewegen in een kennisnetwerk van collega's. De webber stimuleert zelforganisatie, spontane interactie met andere actoren en zelfregulering".¹²⁸

Structuurplaatjes zijn niet echt meer van belang, het organiseren van noodzakelijke interactie dwars door structuren heen is veel belangrijker. Dit vraagt een heel andere stijl van managen en omgaan met elkaar: "We werken toe naar andere verhoudingen en dat heeft alles te maken met het feit dat de aansturing van kennis de aansturing van creatief-denkende mensen betekent, die als zodanig met respect behandeld willen worden en de nodige vrijheid eisen in hun handelen".¹²⁹

De managers van het BBI-tijdperk meenden vaak dat zij de procesgang en de inhoud van het werk op afstand moesten houden. Gechargeerd gezegd hoefden zij in principe slechts periodiek af te rekenen op vooraf overeengekomen resultaten. De webber echter is weer meewerkend voorman. Weliswaar geen meewerkend voorman in inhoudelijke zin, maar in de zin van betrokkenheid, stimulering en aanvoelen wat er komt kijken. Leidinggevend zijn permanent bezig met de procesgang door de juiste mensen op de juiste plaats te krijgen en te houden en ze de juiste dingen te laten doen. Ze letten vooral op snelheid, innovatie en het effectief benutten van kennis. Hun oriëntatie op het proces betekent dat hun eigen talenten primair op het communicatieve en actiegerichte vlak zullen moeten liggen. Ze hebben daarbij te maken met de paradox dat ze enerzijds hun medewerkers steeds meer ruimte moeten laten om hen in zelfsturend verband tot initiatieven te laten komen, terwijl ze anderzijds als managers ook moeten sturen, richting geven en het overzicht houden.

Een belangrijke managementtaak is het stimuleren van de continue ontwikkeling van mensen. Platter wordende organisaties bieden verticaal steeds minder mogelijkheden tot doorstromen, terwijl medewerkers aan de andere kant steeds meer 'employable' willen of moeten worden. Die zullen ze dus moeten ontlenen aan horizontale groei: succes en waardering uit bereikte resultaten in project- en werkgroepen e.d.

¹²⁷ Internationaal wordt in dat verband gesproken van 'new public management'. Zie de bespreking hiervan bij G.J. van Helden, BBI in de praktijk, Maastricht 1998, pag. 8 e.v.

¹²⁸ Roobeek en Mandersloot t.a.p.

¹²⁹ Roobeek en Mandersloot t.a.p.

Het continu leren betekent juist niet het versterken van het 'kennis-is-macht-adagium': "Continu leren van een ander en aan een ander zou verankerd moeten zijn in ieders grondhouding. Dit vraagt een radicale wijziging van de instelling van mensen. Vandaag de dag zijn de vaardigheden om kennis te hebben immers veel belangrijker dan het hebben van veel kennis zelf".¹³⁰

Hoewel de ontwikkelingen ook bij de overheid onmiskenbaar in de richting van de webbende manager gaan, passen bij het geboden perspectief ook enkele nuancerende kanttekeningen.

In de eerste plaats staat vast, ondanks alle geconstateerde dynamiek en ontvankelijkheid voor vernieuwing bij gemeenten, dat er veel tijd zal verstrijken voordat deze ideeën in de overheidscontext zijn bezonken en pas dan breekt de (lange) tijd aan om ze in de praktijk door te voeren. Intussen is sprake van een geleidelijke afbouw van overheersende vormen van interne bureaucratisering, technocratische aansturing en financieel beheersingsdenken. Voorlopig zijn dit evenzovele muren waarop creatieve ideeën afketsen.

In de tweede plaats past een nuancering bij het gebruik van het begrip kennis. Hiervoor kan in de eerste plaats korthedshalve worden verwezen naar hetgeen daarover in paragraaf 2.1. is opgemerkt. Bij webben kan kennis niet alleen kennis zijn in de zin van vaktechnische informatie. Het gaat vooral ook om het managen van karakters en vaardigheden, mensen(kennis) dus.

In de derde plaats is de overheidscontext een andere dan die van particuliere ondernemingen. De rol van de politiek en de democratie brengt mee dat innovatie niet in de eerste plaats het resultaat kan zijn van gebundelde creativiteit binnen bedrijfsinterne en zelfs niet die binnen gemengd interne en externe groepen. Vanuit hun kiezersmandaat en democratische legitimiteit pakken volksvertegenwoordigers en bestuurders terecht hun sleutelrol. Voor ambtenaren betekent contextmanagement dus een blijvende antenne voor hetgeen vanuit het politiek-bestuurlijke gremium van hen verwacht wordt.

In de vierde plaats blijft het werken binnen de ambtelijke organisatie, naast ideeënontwikkeling, in de eerste plaats een dienende rol: beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering ten behoeve van het bestuur. Vooralsnog komen deze werkzaamheden verreweg het meeste voor. Voor tal van uitvoerende werkzaamheden met een hoge mate van stabiliteit qua personele bezetting en voorspelbaarheid van het werk is webben in mindere mate aan de orde.

Definieer een eigen leiderschapsstijl

Voor professioneel leiderschap is het van essentieel belang dat het management van de organisatie voor zichzelf een leiderschapsstijl definieert. Een leiderschapsstijl kan bestaan uit een gezamenlijk gecreëerde lijst van gedragskenmerken. Wat dat betreft circuleren in gemeenteland talloze lijstjes met voorbeelden van het gedrag dat de ideale manager zou moeten vertonen. De ideale manager stelt natuurlijk concerndenken voorop: eenheid in verscheidenheid.

¹³⁰ Roobeek en Mandersloot t.a.p.

Hij weet de sterke punten van anderen te benutten. Hij creëert een veilige basis. Hij biedt steun, toont openheid en respect, vormt visie en strategie, geeft voorbeeldgedrag, kan omgaan met weerstand, neemt heldere besluiten, gaat zorgvuldig om met mensen, communiceert goed, maakt taboes bespreekbaar, investeert doelmatig in kwaliteit, wekt creativiteit en inspiratie op, stelt vragen en luistert, is betrouwbaar, gedraagt zich voorspelbaar, weet wat hij wel en niet moet doen, betracht openheid bij het bespreken van organisatieproblemen, gaat delicaat om met macht, schenkt vertrouwen, is consequent in doen en laten, is loyaal ten opzichte van bestuurders en medewerkers, weet precies hoe deskundig zijn medewerkers zijn, stimuleert intercollegiale toetsing, heeft een goed zicht op de eigen tekortkomingen en verbeteringspunten, neemt zijn verantwoordelijkheden serieus en laat zich daarop aanspreken, enzovoort.

Zulke papieren lijstjes kunnen ontmoedigend werken. Het operationaliseren van dergelijke begrippen vraagt aandacht, energie en tijd van iedereen. Aandacht tijdens (werk)overleg, bij het beoordelen van stukken en brieven, tijdens vergaderingen, kortom doorlopend. Hóe zijn we bezig en zijn we bezig met de juiste zaken? Terugkoppeling, feedback, bespreking op de juiste plaats met de juiste persoon. Gedragskenmerken zijn 'leerpunten' en vormen tezamen een 'streefbeeld'. Ze kunnen in de loop van de tijd - afhankelijk van nieuwe eisen en inzichten - wijziging ondergaan. Waar het om gaat is dat de leiding van de organisatie voor zichzelf permanent een innovatieve ambitie in concrete gedragstermen formuleert.

Geen enkel individu kan alle voor een ideale manager benodigde eigenschappen in zich verenigen. Bij een team ligt dat anders.¹³¹ De uitdaging is het team zodanig samen te stellen dat alle benodigde competenties op de juiste posities aanwezig zijn. De conclusie ligt voor de hand: zonder de individuele competenties te verwaarlozen (die moeten juist goed bekend zijn!) is vooral aandacht nodig voor de gewenste kwaliteit van een team. Belbin heeft op basis van uitgebreid onderzoek acht teamrollen gedefinieerd: de 'voorzitter', de 'vormer', de 'plant', de 'waarschuwer', de 'bedrijfsman', de 'brononderzoeker', de 'groepswerker' en de 'afmaker'.¹³² In succesvolle teams zijn deze teamrollen evenwichtig terug te vinden. Als één van de rollen ontbreekt blijkt een team duidelijk verzwakt en bij oververtegenwoordiging van bepaalde rollen ontstaan ook functioneringsproblemen. In de praktijk blijkt dat besluitvormers de neiging hebben om de slimste en meest gedreven mensen uit te zoeken voor hun team.

¹³¹ "De volmaakte mens. Een gemeente die een nieuwe topmanager nodig heeft is in feite naar hem op zoek.

Men wil een individu dat alle denkbare kwaliteiten in zich herbergt, ook al weet iedereen dat een dergelijk supermens nog niet geboren is. Waarom kan zo iemand niet bestaan? Omdat de gewenste eigenschappen elkaar vaak in hoge mate uitsluiten. De persoon moet buitengewoon intelligent zijn, maar ook weer niet te slim want dat is bedreigend voor anderen aan de top. Hij moet krachtdadig zijn, maar ook rekening houden met de gevoelens van de mensen met wie hij werkt. Hij moet dynamisch zijn, maar tegelijkertijd geduldig. Hij moet zijn standpunt duidelijk naar voren kunnen brengen, maar vooral goed kunnen luisteren. Hij moet in staat zijn snel beslissingen te nemen en op hetzelfde moment bespiegeld van aard zijn. Vind hem maar eens, dit toonbeeld van volmaaktheid. En als je hem al vindt, wat gebeurt er als hij ziek wordt of een andere werkgever verkiest?" Citaat van Anthony Jay, 'Profiel van het ideale team, Zero 5, september 1980.

¹³² R.M. Belbin, Teamrollen op het werk, Over succes- en faalfactoren voor teams, Schoonhoven 1998.

Helaas is het gevaar groot dat uitgerekend teams die eenzijdig zijn samengesteld uit zo'n beperkt aantal competenties het slechtst uit de verf te komen.

De acht teamrollen van Belbin vormen een prima hulpmiddel voor besluitvormers om hun leidinggevende en andere teams op een evenwichtige wijze samen te stellen. Ze kunnen als het ware input op maat leveren voor op te stellen functieprofielen en aanvullende selectiecriteria. Daarnaast kunnen de teamrollen goede diensten bewijzen bij het analyseren van functioneringsproblemen van bestaande teams. Ook politieke teams kunnen aldus op hun interne chemie worden geanalyseerd, al zijn hier de marges om tot optimalisering te komen gebonden aan politieke spelregels.

De benadering van Belbin is in feite een perfecte toepassing van contextmanagement: er wordt verder gekeken dan een enkel individu en een relatie gelegd tussen wat de organisatie vindt dat zij nodig heeft en de keuzes die worden gemaakt. Natuurlijk moet ook de Belbinbenadering met gezond verstand worden gehanteerd. Zo kunnen teamrollen in meerdere of mindere mate bij diverse teamleden tegelijk voorkomen en kan een onvoorzichtige doorvertaling naar de praktijk leiden tot stigmatisering van personen.

Een leiderschaps- of managementstijl hoeft niet alleen betrekking te hebben op normatieve ideaaltypische gedragskenmerken, individueel of als team. Tot op zekere hoogte is een leiderschapsstijl ook een persoonlijke zaak, los van gemaakte afspraken. Volgens de psycholoog Vroon wordt persoonlijk gedrag veel meer door situaties (de context dus!) bepaald dan door interne karaktertrekken.¹³³ De persoonlijke keuze voor een bepaalde eigen leiderschapsstijl kan, al dan niet bewust, zijn ingegeven door een reeds aanwezige bedrijfscultuur of door de aard van het werk (geef je leiding aan professionals of aan uitvoerende medewerkers).

Het kan ook gaan om onderlinge afspraken tussen leidinggevend en om op een bepaalde wijze met medewerkers om te gaan, zonder dat direct een appèl op de bij de leidinggevend aanwezige gedragscompetenties wordt gedaan. Regisserend leiding geven bijvoorbeeld. Of coachend leiding geven.¹³⁴ In de ontredde die de gevoelens van te veel, te druk, te onbeheersbaar en 'we weten het nu echt niet meer' kunnen teweegbrengen, wordt soms zelfs de roep om de terugkeer van de autoritaire leider gehoord. De verlossende autoriteit die eindelijk de richting wijst. Niks zelfsturing, er wordt weer eens gestuurd.

In het algemeen echter staat in toenemende mate het kunnen omgaan met gevoelswaarden en emoties in het centrum van de belangstelling.¹³⁵ Leidinggevend die tot op zekere hoogte psychotherapeuten lijken te worden. Die zich er in hun dagelijkse communicatie van bewust zijn dat ieder mens zijn

¹³³ Aangehaald bij: R. Kor, M. Weggeman en G. Wijnen, *De motivatie van de manager*, Amersfoort 1992, pag. 81.

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld J. Whitmore, *Succesvol coachen*, *Coachen: de managementstijl voor betere prestaties van individu en team*, Baarn 1998 (4e druk).

¹³⁵ Zie bijvoorbeeld J.C.R.M. Verhulst, *Rationeel Emotief Management*, *Leiding geven met gevoel en verstand*, Amsterdam/Lisse 1992.

eigen leef- en belevingswereld en dus ook zijn eigen problemen creëert. Actief bezig hun medewerkers te bevrijden van ingesleten (verkeerde) manieren om tegen de dingen aan te kijken.

Om zo te kunnen managen dienen leidinggevenden zich in ieder geval te kunnen openstellen voor de bewegingen en bewustzijnstoestanden om hen heen. Ze dienen daartoe een oprechte belangstelling te hebben voor inleving in andere personen en werelden. Sommigen, vrijmoedig surfend op de rechter hersenhelft, accentueren met name deze kant van het managen en spreken dan zelfs van 'management by love' of 'kwaliteit als een uitdrukking van liefde'.¹³⁶ Anderen, vooralsnog wat zoekend en aarzelend op het grensvlak van de linker en de rechter hersenhelft, gaat dit (nog?) echt wat te ver.

Voor de goede orde: dit boek is geen pleidooi voor therapeutisch management. De toenemende populariteit van deze - nog vaak als 'soft' getypeerde - managementbenaderingen geeft overigens wel aan dat dit momenteel een belangrijke richting is. Men poogt daarbij contextuele (lots)verbondenheid en afhankelijkheid om te buigen tot intermenselijke betrokkenheid en creativiteit van binnenuit. Van een reactieve - via een responsieve - naar een creërende organisatie.¹³⁷ Tegengestelde belangen zullen er altijd zijn, tussen mensen onderling en tussen mensen en hun organisatie. Het is onvermijdelijk dat dit van tijd tot tijd tot onplezierige ingrepen leidt. Doortastendheid is dan nadrukkelijker vereist dan invoelingsvermogen.

Mogelijk gaan de managementstijlen van de toekomst in belangrijke mate over zakelijke betrokkenheid als afgeleide van emotionele betrokkenheid. Deze stijlen wijken daarmee welhaast diametraal af van de bedrijfsmatige managementstijlen waaraan velen nog niet eens gewend zijn geraakt. Volgens deze bedrijfsmatige managementstijlen zouden leidinggevenden alleen 'op afstand' moeten sturen, op kwantificeerbare en kwalificeerbare output. Leidinggevenden doen dat óók, evenals trouwens op input en - niet te veel dus - op inhoud. Maar vooral het continue managen van persoonlijkheden, competenties, verhoudingen en problemen laat ze tegenwoordig weer met beide benen op de werkvloer landen.

Professionaliseren van managers

Cruciaal bij het verbeteren van cultuur- en gedrag patronen binnen een organisatie is het voorbeeldgedrag van leidinggevenden en de overtuiging, enthousiasmering en activering die zij daarbij uitstralen. Het gros van de leidinggevenden in gemeenteland is nog steeds op inhoudelijke gronden gerekruteerd voor de leidinggevende taak en heeft het daarom per definitie moeilijk met de hoge communicatieve eisen die het tegenwoordige managen aan hen stelt.

¹³⁶ Vgl. C. Geursen, Tijdens de verkoop gaat de verbouwing gewoon door, Over de nieuwe, chaotische orde in ons denken, Leiden/Antwerpen 1992, pag. 37; D.D. Ofman, Bezieling en kwaliteit in organisaties, Utrecht 1999 (9e druk), pag. 163 e.v.

¹³⁷ Ofman, a.w. pag. 138 e.v.

De van leidinggevenden gevraagde verschuiving van overwegend operationeel en inhoudelijk naar meer procesmatig en betrokken blijkt in de praktijk voor velen een (te) moeilijke opgave. Nogal eens wordt deze situatie met de mantel der liefde bedekt. De handhaving van een suboptimale functioneringssituatie wordt dikwijls geprefereerd boven het over je afroepen van een ongemakkelijke confronteringsituatie, met alle persoonlijke en rechtspositionele consequenties van dien. Uiteindelijk is dit echter een 'asocialere' keus dan de confrontatie. Suboptimale situaties worden langzaam steeds slechter, betrokkenen worden steeds ongelukkiger en na verloop van tijd escaleert de boel. Intussen hebben effectiviteit en efficiency flink te lijden gehad en is de werksfeer verpest.

Het is dan ook van het grootste belang dat bewust een periodieke competentiemeting wordt geregistreerd. Op basis van de gezamenlijk gewenste managementstijl, met inbegrip van de bijbehorende gedragscompetenties, wordt daarbij ten aanzien van alle leidinggevenden vastgesteld in hoeverre een ieder nog voldoet aan de te stellen eisen. Dit kan een assessment zijn, dan wel - afhankelijk van de situatie - een minder ingrijpende ijkvorm zoals een goed gesprek.

Op basis van de competentiemeting is het iedere leidinggevende duidelijk in hoeverre bepaalde eigenschappen en/of vaardigheden dienen te worden bijgeschaafd. Hiervoor kan een groeipad worden afgesproken, waarbij over een duidelijke doelstelling en de consequenties van het al dan niet halen daarvan, geen misverstand mag bestaan.

In feite is dit een kwestie van persoonlijke planning & control: wat wordt verwacht op welk moment en wat zijn de consequenties als aan die verwachting al dan niet wordt voldaan. Organisaties die deze werkwijze kiezen kunnen een aanzienlijke tempoversnelling realiseren bij de gewenste omslag van inhoudelijk naar proces- en mensgericht leiding geven.

Competentiemanagement en praktisch (zelf)assessment

Competentiemanagement kan worden omschreven als het "continue, geïntegreerd afstemmen van competenties en talenten". Een competentie kan worden omschreven als een "persoonskenmerk, beschreven in gedragsmatige termen, dat onderscheidend bijdraagt aan succesvol functioneren en daarmee aan het realiseren van organisatiedoelen".¹³⁸ In hoofdstuk 2 waren hiervoor de volgende bewoordingen: competentie is wat je feitelijk kunt (binnen de mogelijkheden van je persoonlijkheid en je vaardigheden) en competentie management richt zich op het optimaliseren van de persoonlijke vaardigheden en attitudes van mensen binnen de organisatie.

¹³⁸ De aangehaalde omschrijvingen zijn ontleend aan: Th.J. van der Heijden (red.), Competentiemanagement, Van belofte naar verzilvering, Deventer 1999, pag. 144/145.

Competentiemanagement wordt steeds populairder, ook bij gemeenten.¹³⁹ Competenties zijn bekwaamheden, vermogens tot. Iedere organisatie maakt daarbij in principe zelf uit welke competenties haar managers dienen te bezitten. Wat dat betreft kan vrijelijk worden geshopt uit - onder meer - de vele richtingen en gedragskenmerken die in de loop van dit hoofdstuk zijn genoemd.

Er zijn ook talloze methoden en technieken die kunnen helpen bij het inschatten van de mate waarin managers voldoen aan de gewenste gedragscompetenties. In de praktijk zijn de klassieke intelligentietests om verstandelijke vermogen vast te stellen, ondergesneeuwd door een ander soort tests. Steeds meer organisaties gebruiken assessment-instrumenten om de geschiktheid van toekomstige medewerkers vast te stellen of om uitspraken te kunnen doen over potenties van bestaande medewerkers of leidinggevenden.

In toenemende mate gaat het hierbij niet alleen of niet zozeer om kennis en vaktechnische vaardigheden, maar om gedragscompetenties. Er wordt gebruik gemaakt van competentieprofielen voor functies, waaraan huidige of toekomstige functiehouders zouden moeten voldoen. Wanneer zichtbaar wordt dat bepaalde competenties onvoldoende zijn ontwikkeld, wordt door middel van training en 'coaching on the job' getracht de medewerker op die competenties verder te ontwikkelen.¹⁴⁰ De meest gebruikte assessment-instrumenten zijn: het assessment center, het development center, het gedragsgerichte interview en de nulmeting. In alle gevallen gaat het erom een betrouwbaar beeld te krijgen van de mate waarin iemand beschikt over de gewenste competenties, waarna vervolgens een persoonlijk ontwikkelingsplan wordt afgesproken of opgelegd.

Over de vraag in hoeverre emotionele vaardigheden en (gedrags)competenties daadwerkelijk te trainen en te ontwikkelen zijn lopen de inzichten uiteen. Voor een goed begrip van de vraag in hoeverre competenties te ontwikkelen zijn is inzicht in de persoonlijkheidsstructuur van mensen van belang. Van der Burg¹⁴¹ onderscheidt bijvoorbeeld vijf lagen die de menselijke persoonlijkheid - en de daarmee samenhangende potenties en beperkingen - bepalen: de aard, de aanleg (deze twee lagen vormen tezamen het talent), de gerichtheden (tussenlaag: het streven van ieder mens naar bepaalde uitkomsten), de vermogens (ontvankelijkheden) en de motieven. Oog voor deze vijf lagen laat zien dat persoonlijke competenties uit meer facetten bestaan dan kennis, vaardigheden en houding. Alvorens competenties te onderzoeken kan het daarom zinvol zijn om een persoonlijkheidstest te doen.

¹³⁹ Leeuwendaal advies meldde voorjaar 2000 op de internetpagina www.leeuwendaal.nl/nieuws2.htm onder de titel Competentiemanagement in gemeenten, Verkennend onderzoek (samenvatting), dat uit onderzoek bij ongeveer 150 gemeenten, verspreid in grootte-categorieën, bleek dat 6 procent van de gemeenten al een vorm van competentie management heeft. Bijna de helft (43 procent) denkt over invoering. Naarmate de gemeente groter is leeft deze wens sterker. Overigens geeft circa 75 procent van de gemeenten aan nog onvoldoende te weten wat competentie management precies inhoudt. Circa 72 procent van de gemeenten vindt dat competentie management zich eigenlijk zou moeten uitstrekken tot en met het bestuur. De helft twijfelt echter of dit ideaal wel haalbaar is.

¹⁴⁰ M.J.C. de Graaff, Het ontwikkelen van competenties, Mogelijkheden en beperkingen, in: Handboek effectief opleiden, onderdeel 7.5-2, december 1997.

¹⁴¹ L.W. van der Burg, Doe waar je goed in bent, Menselijke kwaliteit in organisaties, Zeist 1999.

Veel van de tegenwoordig gebruikte assessmentmethoden en -technieken werken met nogal algemene gedragskenmerken. Bij veel gemeenten bestaat echter behoefte om deze algemene gedragskenmerken toe te snijden op een beperkt aantal meer concrete, in de praktijk toetsbare gedragscompetenties. Dit geldt met name voor de leidinggevendenden.

Zowel in de literatuur als in de praktijk wordt gewerkt met gedragscompetenties op verschillende abstractieniveaus, vaak zonder dat de desbetreffende verschillen als zodanig worden onderkend. Er kunnen drie wezenlijk verschillende competentieniveaus worden onderscheiden: gedragscompetenties, vaardigheidscompetenties en praktische competenties. In de navolgende deelparagrafen worden deze drie competentieniveaus nader uitgewerkt. Daarbij is sprake van een brug tussen de gebruikelijke assessment-aanpakken en een vorm van praktisch (zelf)assessment. Het woord 'zelf' slaat dan niet alleen op zelfbeoordeling, maar ook: het in principe als organisatie zelf kunnen doen, zonder hulp van een assessmentbureau. Uitgangspunt in deze tekst is een gemeente met een directiemodel (dus zonder sectorhoofden) en een afdeling van circa twintig personen met zowel beleidstaken als uitvoerende en dienstverlenende taken.

Bij het vullen van deze deelparagrafen is uiteraard geshopt uit het vele beschikbare materiaal en zijn eigen keuzes gemaakt. Keuzes die overigens passen bij het bestuurs- en managementconcept van dit boek, passend dus bij de ideeën omtrent contextmanagement.

Gedragscompetenties

Gedragscompetenties leunen dicht aan tegen de persoonlijkheid. Daarbij gaat het om vragen als: waar hou je van, hoe gedraag je je gewoonlijk, wat heb je nodig om goed te kunnen functioneren, hoe gedraag je je onder stress.

De gekozen benadering is ontleend aan de in dit boek eerder genoemde Birkman-methode: in welke mate is iemand een 'expeditor', een 'communicator', een 'administrator' of een 'planner'.¹⁴² Deze benadering is een hulpmiddel voor mensen en organisaties om hun inzicht in gedrag en communicatiestijlen te vergroten. De methode is een onafhankelijk feedbackinstrument dat het zelfinzicht vergroot en informatie geeft omtrent de kijk die iemand heeft op zijn eigen gedrag en op het gedrag van mensen in zijn omgeving.

Zoals eerder in dit hoofdstuk vastgesteld is de veranderbaarheid van deze competenties gering, althans op overzienbare termijn. Het aantrekkelijke van de benadering is dat verschillen tussen mensen worden onderkend. Niet iedereen wordt op voorhand in hetzelfde normatieve keurslijf geperst. Er is nog ruimte voor de vraag: wat zou ik zelf het liefste willen en kunnen? Ben ik een vernieuwer of iemand die op de tent past?

¹⁴² Gijswijt, Organisatie & Opleiding, Syllabus Birkman-methode, Utrecht 1993. Zie ook de internetsite www.birkman.com. BMC gebruikt deze methode voor de eigen adviseurs en is door Birkman gecertificeerd om dit ook bij klanten te doen - hetgeen veelvuldig gebeurt.

Voor de organisatie blijft de informatie van tamelijk algemene aard. Afgezien van grofmazige informatie omtrent de vraag of iemand een vernieuwer of een beheerder is kan de informatie hooguit (evenals de informatie uit de in het voorgaande besproken Belbin-methode) worden ingezet voor het bewust koppelen van verschillende mensen aan elkaar (in bijvoorbeeld projectgroepen of andere teams).

In het kader van de Birkman-methode worden de volgende categorieën onderscheiden.

Expeditor

- houdt van: opbouwen, organiseren, taken afronden, problemen oplossen;
- is gewoonlijk: vriendelijk, open, direct, beslist, energiek, objectief;
- heeft nodig: zich deel te voelen van de groep, genoeg te doen te hebben, duidelijke beslissingen, objectieve supervisie;
- onder stress: 'druk zijn' voor eigen welzijn, impulsief, te gereserveerd, ongemakkelijk bij nauwe onderlinge verhoudingen.

Administrator

- houdt van: schematisch werken, gedetailleerd werk doen, controleren, werken met getallen;
- is gewoonlijk: loyaal, betrouwbaar, georganiseerd, rustig, geconcentreerd;
- heeft nodig: precies te weten wat te doen, gevrijwaard te worden van interrupties, weinig sturende leiding, vertrouwd te worden;
- onder stress: overgeorganiseerd, werkt nodige verandering tegen, biedt stilletjes weerstand, weinig persoonlijk.

Communicator

- houdt van: verkopen, promoten, overtuigen, motiveren, werken met mensen;
- is gewoonlijk: concurrerend, assertief, flexibel, rusteloos;
- heeft nodig: individuele beloningen, te weten wie de leiding heeft, gevarieerde taken, vrijwaring van onnodige regels;
- onder stress: dominant, cynisch, ongericht, niet in staat zich te concentreren.

Planner

- houdt van: plannen, omgaan met abstracties, denken over nieuwe benaderingen, vernieuwingen, werken met ideeën;
- is gewoonlijk: selectief, sociaal, vol inzicht, reflectief, bedachtzaam, subjectief;

- heeft nodig: persoonlijk respect, vrijwaring van constante sociale eisen, eigen schema, tijd voor ingewikkelde beslissingen;
- onder stress: asociaal, besluiteloos, pessimistisch, overgevoelig.

Vaardigheidscompetenties

Vaardigheidscompetenties komen voor in de momenteel gebruikelijke assessment onderzoeken (maar niet ál de hier genoemde competenties tegelijk: assessmentbureaus werken met beperktere selecties van competenties waarop algemene oordelen over personen worden gebaseerd).

Op dit punt bestaan veel verschillende vaardigheidstests, tegenwoordig niet alleen meer op verstandelijke vermogens (IQ), maar op een breed scala van vaardigheden (waaronder EQ). Ook de ontwikkelbaarheid van deze competenties is over het geheel genomen betrekkelijk gering (al zijn er wat dat betreft verschillen tussen de competenties onderling), maar wel groter die van de persoonlijkheidscompetenties.

De uit deze tests voortkomende informatie verschaft inzicht in iemands persoonlijke potenties, maar nog steeds zonder dat gemakkelijk een relatie met het dagelijks werk kan worden gelegd. Wat gaat iemand die aldus getest is in de praktijk nu anders doen dan hij al deed?

Ook ontwikkelingsafspraken op basis van deze tests blijven vaak hangen op het abstractieniveau van de desbetreffende competenties. Betrokkene werkt dan weliswaar gericht aan minder sterke persoonlijke punten, maar de werkomgeving merkt daar over het algemeen slechts marginaal iets van.

Kijkend naar de door de meeste assessmentbureaus gebruikte testen kunnen de volgende vaardigheidscompetenties worden onderscheiden, geordend naar een aantal hoofdrubrieken.

Rationele intelligentie:	*	analytisch inzicht
	*	creativiteit
	*	numerieke aanleg
	*	taalkundig inzicht
Emotionele intelligentie:	*	interpersoonlijke sensitiviteit
	*	luisteren
	*	spiegelen
	*	coöperatief gedrag
	*	sociabiliteit
	*	organisatiegerichte sensitiviteit
Communicatief vermogen:	*	mondelijke uitdrukkingsvaardigheid
	*	schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid
	*	overtuigingskracht
	*	zelfverzekerd optreden

Omgevingsgerichtheid:	*	klantgericht
	*	teamgericht
	*	politiek-bestuurlijke antenne
	*	netwerkvaardigheid
	*	samenwerken
	*	opbouwen en onderhouden van relaties
Betrouwbaarheid:	*	integriteit
	*	doelgerichtheid
	*	omgaan met details
	*	voortgangscontrole
	*	discipline
Leiderschap:	*	uitstraling
	*	gezag
	*	sturend vermogen
	*	individueel gericht leiderschap
	*	organisatiegericht leiderschap
	*	delegeren / empowering
	*	ontwikkeling medewerkers
	*	aantrekken en ontwikkelen van talent
	*	optimaal benutten van talent
Flexibiliteit:	*	aanpassingsvermogen
	*	lerend vermogen
	*	snel schakelen
	*	conceptuele flexibiliteit
	*	multicultureel bewustzijn
	*	persoonlijke employabiliteit
Ondernemend gedrag:	*	motivatie
	*	energie
	*	ambitie
	*	durf
	*	initiatief
	*	onafhankelijkheid
	*	gedrevenheid
	*	doorzettingsvermogen
	*	stressbestendigheid
	*	zich kwetsbaar opstellen
	*	vernieuingskracht
Integraal management:	*	visie
	*	strategisch inzicht
	*	verzamelen van informatie

- * probleemanalyse
- * oordeelsvorming
- * besluitvaardigheid
- * plannen en organiseren
- * delegeren
- * sturen op resultaten
- * vakkundigheid
- * overzien van bedrijfsprocessen
- * kwaliteitsbewustzijn
- * kostenbewustzijn
- * commerciële gerichtheid

Praktische competenties

Praktische competenties hebben te maken met de vraag: wat moet je (van je organisatie) kunnen om de functie van afdelingshoofd adequaat waar te maken? Deze competenties hebben wel een onmiddellijk effect op de werksituatie: wat wordt nu eigenlijk van een afdelingshoofd verwacht? Wat moet hij in de praktijk willen, kunnen en doen om vanuit zijn context (burger, andere organisaties, politiek, management, medewerkers) als goed afdelingshoofd te worden gewaardeerd?

In feite gaat het hier om een normatieve context: een gewenste managementstijl, geworteld in de (toekomst)visie, ambities en verwachtingen van de organisatie. Om zich als manager te kunnen handhaven dienen alle afdelingshoofden in voldoende mate in staat te zijn de genoemde punten waar te maken. De punten zijn alle in meer of mindere mate te objectiveren, te observeren en te toetsen. Ze hebben ook een hogere mate van ontwikkelbaarheid dan de persoonlijkheidscompetenties en de vaardigheidscompetenties, die tot op zekere hoogte een randvoorwaardelijk karakter hebben.

Alvorens zich aan de gestelde eisen te onderwerpen, dient een afdelingshoofd zich daarom af te vragen of hij die functie wel wil en of hij er de geschikte gedragscompetenties voor heeft. Ook dient hij zich af te vragen of hij het wel kan, of hij er voldoende intellectuele en andere vaardigheidscompetenties voor heeft. Bij onvoldoende zelfinzicht kan het dus nodig zijn een of meer tests op het niveau van gedragscompetenties (zo nodig een persoonlijkheidstest) of van vaardigheidscompetenties te doen.

Praktische competenties kunnen uiteraard bij toepassing in de praktijk naar behoefte worden aangepast, al naargelang specifieke omstandigheden en ambities (een bepaalde gezamenlijk overeengekomen managementstijl bijvoorbeeld). Ook kan het schema naar believen worden gewijzigd ten behoeve van verschillende andere functies: gemeentesecretaris, sectorhoofd, werkleider en eventueel ook niet-leidinggevende functies.

De volgende praktische competenties kunnen worden onderscheiden.

Contextmanager:

- * laat zich bij keuzes aantoonbaar leiden door de belangen van de gemeente-inwoners en niet door de belangen van de afdeling of door eigen belangen;
- * slaagt erin actief en goed samen te werken met andere overheden en externe partners, de politiek, andere managers, andere afdelingen en de eigen medewerkers.

People-manager:

- * voor meer dan 50 (?) of 75 (?) procent van de werktijd bezig met:
 - coachen van de medewerkers en regisseren van werkprocessen;
 - delegeren van alle inhoudelijke zaken (schrijft zelf geen adviezen e.d.).

Beleidsstrategisch creatief:

- * levert een aanwijsbare bijdrage, met toegevoegde waarde, aan:
 - de toekomstvisie van de gemeente;
 - interactieve strategische beleidsvorming.

Concernplayer:

- * is in het afdelingshoofden-overleg meer bezig met gemeentebrede zaken dan met de belangen van de eigen afdeling;
- * is samen met collega-managers bezig om talenten samen te brengen in gemeentebrede projectgroepen.

Werkt planmatig vanuit vastgestelde hoofdlijnen:

- * vertaalt gemeentebrede visie en beleid in resultaatgerichte jaardoelen in de begroting;
- * vertaalt de doelen uit de begroting een-op-een door naar het eigen afdelingsplan;
- * plant in het afdelingsplan hoeveel uren welke medewerker besteedt aan welke taken;
- * licht wekelijks de portefeuillehouder en de directie in over de voortgang van het werk aan de hand van een duidelijke en volledige jaarplanning, gebaseerd op het afdelingsplan;
- * stelt zo nodig, in overleg, de planning bij naar aanleiding van actuele ontwikkelingen.

Jaarafspraken met iedere medewerker vóór 1 januari:

- * welke toetsbare resultaten in het komende jaar door de medewerker moeten worden behaald ter uitvoering van het afdelingsplan;

- * welke toetsbare resultaten de persoonlijke ontwikkeling van de medewerker moet opleveren (POP: persoonlijk ontwikkelingsplan).

Betrokken en alerte coach, d.w.z. dat medewerkers:

- * begrepen worden;
- * voldoende aandacht krijgen;
- * gewaardeerd worden;
- * voldoende gesteund worden;
- * ervaren dat eventuele problemen / knelpunten snel worden gesignaleerd en opgelost.

Regelmatig werkoverleg met alle medewerkers gezamenlijk met als vaste onderwerpen:

- * volledige en duidelijke communicatie over de besluitvorming van college en directie;
- * de stand van de werkvoorraad van de afdeling;
- * het zo nodig bijstellen van de werkvoorraad.

Regelmatig voortgangsoverleg met iedere medewerker. Daarbij komen systematisch aan de orde:

- * de gemaakte jaarafspraken;
- * het functioneren van de medewerker;
- * het wederzijds oordeel over elkaars functioneren en de verbeteringsmogelijkheden daarin.

Functioneringsgesprek met iedere medewerker in het voorjaar; de uitkomst hiervan is voor de betrokken medewerker niet verrassend.

Beoordelingsgesprek met iedere medewerker in het najaar; de uitkomst hiervan is voor de betrokken medewerker niet verrassend.

Primaire processen op orde:

- * geeft het college en de directie het vertrouwen dat politieke doelen worden waargemaakt;
- * de werkdruk van de medewerkers is in verhouding is met de beschikbare tijd;
- * stelt kwaliteitsnormen vast voor de producten/dienstverlening van de afdeling;

Legt verantwoording af op een open en communicatieve wijze:

- * maakt jaarafspraken met de eigen leidinggevende op basis van het afdelingsplan en de eigen ontwikkeling (POP);

- * bereidt de voortgangsgesprekken, het functioneringsgesprek en het beoordelingsgesprek met de eigen leidinggevende goed voor;
- * vindt het vanzelfsprekend en niet bedreigend dat over het waarmaken van vorenstaande competenties vertrouwelijke informatie wordt ingewonnen bij de medewerkers, de eigen leidinggevende en de portefeuillehouder.

Competentiemanagement is niet alleen een kwestie van het periodiek in kaart brengen van beschikbare competenties. De meerwaarde voor de organisatie wordt pas zichtbaar als sprake is van een zorgvuldige regie van de benodigde leerprocessen.¹⁴³ Competentiemanagement is dus vooral ook een kwestie van managen door de hogere leidinggevenden (directie). Deze vorm van management dient bovendien professioneel ondersteund te worden, bijvoorbeeld door de eigen afdeling P&O.

In hoofdlijnen ziet het proces er als volgt uit. De overeen te komen praktische competenties zouden een afsprakenkader kunnen zijn voor een bepaald jaar, waarbinnen alle afdelingshoofden moeten laten zien dat ze op deze wijze kunnen werken. Voorafgaande aan deze termijn kan/moet worden gemeten in hoeverre betrokkenen de in de praktische competenties opgenomen taakstelling in de praktijk al waarmaken. Hiervoor is minimaal een persoonlijk gesprek met de eigen leidinggevende (in ons voorbeeld de gemeentesecretaris) nodig. Ook kunnen in deze fase tests op het niveau van persoonlijkheidscompetenties of vaardigheidscompetenties worden uitgevoerd. Het verschil tussen de bestaande en de gewenste situatie wordt schriftelijk vastgelegd. Gedurende de afgesproken termijn spannen betrokkenen zich in, al dan niet gesteund door coaching of andere leertrajecten, om dit verschil weg te werken. Na afloop van de termijn kan/moet worden gemeten in hoeverre betrokkenen daarin zijn geslaagd. Aan de mate waarin hiervan sprake is worden consequenties verbonden. Betrokkenen dienen de mogelijke consequenties te kennen voordat de leertermijn start.

SAMENVATTING

Gemeentelijke organisaties worden netwerkorganisaties. Het leiding geven in een netwerkorganisatie vraagt een nieuw type professioneel leiderschap. De managers van de toekomst zijn vooral 'webbers': zij spinnen de webben van bij elkaar te brengen competenties, talenten en karakters. In de beleidsmatige sfeer is webben overigens in sterkere mate aan de orde dan in de uitvoerende sfeer. Bij het professionaliseren van politici past (democratische) terughoudendheid, maar er kan in ondersteunende zin meer dan doorgaans gebruikelijk is. Het afspreken van een gezamenlijke bestuursstijl is sterk aan te bevelen. Bij het professionaliseren van managers is het afspreken van een gezamenlijke

¹⁴³ Vgl. het BMC-blad Kompas 4/99 onder de titel 'Competentiemanagement', met name ook het artikel 'Competentiemanagement vereist zorgvuldige procesregie', pag. 14 e.v.

leiderschapsstijl van essentieel belang. Bij competentie management kan onderscheid worden gemaakt tussen gedragscompetenties, vaardigheidscompetenties en praktische competenties. Een vorm van praktisch zelf-assessment is mogelijk. Een goede procesregie is daarbij van belang, evenals het managen van teamcompetenties.

MEDEWERKERS: PROFESSIONELE OMGEVINGSGERICHTHEID

Het handelen en de uitstraling van het management zijn bepalend voor de totale bedrijfscultuur. Daarbij gaat het met name om de directe leidinggevendenden, de middenmanagers. Zij zijn zogezegd de cultuurdragers van de organisatie. Hoe belangrijk de uitstraling van het management ook is, aanvullend is het uiteraard nodig om ook op medewerkersniveau voldoende vormingsmogelijkheden te creëren. Contextmanagement gebeurt door iedereen, de werkvloer is de etalage van de bedrijfscultuur.

Werkvloer als etalage van bedrijfscultuur

Cultuur is een vaag begrip, waarvan talloze definities in omloop zijn. Meestal komen de definities neer op het lokaliseren van een geheel van waarden, normen, gevoelens, ideeën, betekenissen en symbolen die bij een bepaalde groep mensen kunnen worden waargenomen. Dat kan op een zeer ruim niveau (bijvoorbeeld de Nederlandse cultuur) of daarbinnen op een scherper niveau (de cultuur van dit bedrijf of op deze afdeling). Je kunt cultuur tot op zekere hoogte waarnemen: typen van gedrag, schriftelijke uitingen daarvan in stukken, publicaties, reglementen of leiderschapsprofielen en ook in fysieke kenmerken van de groepsomgeving: de huisstijl, de kleding, de inrichting van het gebouw, de sfeer die er hangt. Maar cultuur heeft ook iets onzichtbaars, iets wat je moet aanvoelen: een soort virtuele gedrags- en denkcodel die mensen dikwijls onuitgesproken met elkaar verbindt. De meeste scribenten over cultuur zijn het er wel over eens dat de cultuur van een groep mensen in hoge mate bepalend is voor de wijze van opereren, zowel individueel als groepsgewijs - dus ook de mate van professionaliteit - en voor de mogelijkheden om daar veranderingen in aan te brengen.

Cultuur verander je niet zo maar. Het gaat bij cultuur "om overlevering, om traditie, om gestolde, psychologisch vaak diep verankerde en grotendeels onbewuste manieren van denken, voelen en doen".¹⁴⁴ Mensen ontlenen er hun identiteit en hun overtuiging aan, hun manier van zich handhaven, hun energie.

Omdat cultuur zo moeilijk te vatten is, bestaat de neiging het begrip te stereotyperen of te veralgemeniseren naar bepaalde dominante kenmerken die een groep evident lijkt te onderscheiden van andere groepen. Dan is het in een

¹⁴⁴ A.C. Zijderveld, *Ambtelijke cultuur in de verzorgingsstaat*, in: A.B. Ringeling (red.), *Ambtelijke cultuur en verandering van het openbaar bestuur*, VB-congrespublicatie Den Haag 1985, pag. 26.

hokje te stoppen en is er houvast. Men heeft dan echter niet door dat men zelf in de greep verkeert van de cultuur waarvan men zelf deel uitmaakt: het heel lang vasthouden aan bepaalde opgebouwde cultuurbeelden. Dan gaat het over zaken als imago en uitstraling, die verander je dus ook niet zo maar.

Ambtelijke cultuur wordt gestereotypeerd naar beelden omtrent regeltjes, procedures, bureaucratie, hiërarchie, moeilijke stukken en eigen beleving: wel of niet klantvriendelijk, wel of niet willen meedenken of veranderen, 'daar heb je niets aan' of 'wat die de hele dag doen'. Politieke cultuur wordt vaak uitgebeeld in termen van strijd: wat vindt men van elkaar, hoeveel ruimte gunt men elkaar, hoe positief of negatief geeft men daar uiting aan. Het door haar cultuur bepaalde imago van een bedrijf bestaat in veralgemeniseerde beelden als: zij timmeren altijd aan de weg (gemeente Tilburg), het bedrijf van de borsten (HEMA) of dat van de praktijkadviseurs (BMC).

Cultuurverandering kun je niet leren of afdwingen. Ook kun je de cultuur niet veranderen door pogingen om de groep te overtuigen van iets anders dan je waarneemt. Daarvoor zit cultuur per definitie te diep in mensen geworteld. Cultuurverandering kun je ook niet zoeken in uitsluitend de groepsleden zelf: dat leidt juist tot herbevestiging. Er is dus beïnvloeding van buiten nodig, om in de terminologie van dit boek te blijven: vanuit de context. Er zijn in grote lijnen drie wegen om cultuur te beïnvloeden. Deze drie wegen vinden alle drie hun vertrekpunt in de context van de cultuur: context-wijziging, context-ervaring en context-marketing.

Context-wijziging

Mensen laten hun denken en doen in hoge mate afhangen van de positieve of negatieve waardering die zij krijgen. Daarom zijn de directe leidinggevenden de cultuurdragers van een organisatie. Medewerkers op de werkvloer voelen zich afhankelijk van het oordeel van hun chef. Je kunt de cultuur dus beïnvloeden door een andere stijl van leiding geven. Wel of geen afrekencultuur. Wel of niet je kop eraf als je je nek uitsteekt. Wel of niet serieus genomen worden. De binnen de organisatie afgesproken leiderschapsstijl en de mate waarin deze daadwerkelijk wordt geëffectueerd zijn van grote invloed op de organisatiecultuur. Deze beïnvloedingsweg lijkt een relatief snelle, maar tot op zekere hoogte blijft vooralsnog sprake van een 'schijnwijziging' van de cultuur. Mensen hebben er belang bij ander gedrag te vertonen, maar het zit nog niet echt vanbinnen. Daarmee is langere tijd gemoeid en vergt een intensieve, participerende en communicatieve rolopvatting van de leidinggevende.

Context-ervaring

Mensen leren door ervaring. Het samenstellen van gemengde groepen (gemengd bijvoorbeeld in de zin van hard bij zacht, verschillende teamrollen, verschillende interesses, verschillende stijlen van opereren) en deze groepen laten (samen)werken aan gerichte opdrachten, kan een versnelling

teweegbrengen in het (langdurige) proces waarbij opvattingen en gedragingen veranderen. Aanvankelijk, en misschien zelfs gedurende lange tijd, begrijpen de mensen elkaar niet, maar ze hebben elkaar nodig om de opdracht tot een goed einde te brengen en zijn dus gedwongen vanbinnen bordjes te verhangen. Meer projectgroepen en taakgroepen dwars door hiërarchische grenzen en andere schotten heen werken verfrissend en beïnvloeden de cultuur, zeker waar deze groepen relatief meer status, erkenning en waardering krijgen dan de staande organisatie. Ook dit is dus heel goed te managen.

Context-marketing

Het gaat niet om wát je doet, het gaat om de performance naar buiten. Groepjes mensen bij elkaar is leuk en kennelijk leerzaam, maar wat komt eruit en wat doe je er dan mee? De buitenwereld moet ervan overtuigd worden dat er iets in de cultuur is veranderd, dat het nu anders gaat binnen de groep. Het imago, de uitstraling van de groep moet veranderen. De activiteiten en vaardigheden die hiermee gemoeid zijn worden veelal gevat onder de term public relations en marketing. Maar in feite gaat het om een soortgelijk proces als de groepsinterne cultuurbeïnvloeding. Het gaat om het beïnvloeden van cultuurpatronen in de maatschappelijke context en ook dat is een zeer langdurige zaak. Het voert te ver om hier nu dieper op in te gaan.

Veel bestuurders en managers van gemeenten hebben tegenwoordig het woord cultuurverandering voor in de mond. Het gaat niet meer om de structuren en de instrumenten, nee, de cultuur moet veranderd worden. Maar wát moet er dan veranderen? Het antwoord op deze vraag veronderstelt een bewustzijn van tekortkomingen van de bestaande situatie en een beeld van hoe de gewenste situatie idealiter zou moeten zijn. Je moet dus weten hoe het zit en je moet weten wat je wilt. Naast een bestuursstijl en een leiderschapstijl verdient het daarom aanbeveling om de gewenste werkstijl van de medewerkers op de werkvloer te definiëren.

Definieer de werkstijl van medewerkers

Zoals voor de leidinggevenden een ambitieus streefbeeld kan worden neergelegd voor de gewenste gedragskenmerken, zo kan dit tot op zekere hoogte ook voor de individuele medewerkers. Ook hier geldt dat de genoemde gedragskenmerken moeten worden gezien als leerpunten en tezamen een streefbeeld vormen. De medewerker die aan al de genoemde punten beantwoordt bestaat natuurlijk niet. Waar het om gaat is dat de leiding van de organisatie - en in het verlengde daarvan iedere medewerker van die organisatie - voor zichzelf een nieuwe ambitie in concrete gedragstermen formuleert en daarvoor verantwoordelijkheid neemt. Een aantal punten steekt nogal eens de kop op bij pogingen om de 'ideale ambtenaar' te omschrijven.

De 'ideale ambtenaar'

Een ideale medewerker (in termen van gedrag):

- denkt bij veranderingen in termen van mogelijkheden en kansen (en niet in termen van problemen, onmogelijkheden en bedreigingen);
- heeft begrip voor en vertrouwen in leidinggevendenden, bestuurders en collega's van andere afdelingen en sectoren;
- maakt zijn visie kenbaar in open overleg en niet (alleen) in de 'wandelingen';
- communiceert eventuele kritiek allereerst (en zo mogelijk uitsluitend) naar diegene(n) op wie de kritiek zich richt;
- is meer ambtenaar van de gemeente in totaliteit dan medewerker van de eigen afdeling;
- is in staat het eigen werk te plaatsen en te hanteren in relatie tot de belangen van de burger en van externe ontwikkelingen;
- heeft een politieke antenne en laat zich daardoor leiden in zijn/haar functioneren;
- is meer dienstbaar en ondersteunend dan beheersgericht;
- levert een actieve bijdrage aan belangrijke ontwikkelingen die niet direct met het eigen werk te maken hebben (in het kader van het werkplan of van projecten);
- maakt een eigen werkplanning in het verlengde van het werkplan en is in staat deze werkplanning uit te voeren;
- is niet afstandelijk maar betrokken bij de resultaten van het werk;
- denkt en adviseert in termen van alternatieve oplossingen (bijt zich niet vast in de 'eigen' opvatting);
- is gericht op inhoud en de kwaliteit daarvan;
- is zich bewust dat procedures, bevoegdheden en posities een betrekkelijke waarde hebben;
- denkt en handelt meer op hoofdlijnen dan op details;
- weet wat hij niet moet doen;
- heeft een goed zicht op de eigen tekortkomingen en verbeteringspunten;
- is actief bezig met leerpunten en trainingskansen om zichzelf verder te ontwikkelen;
- neemt zijn verantwoordelijkheden serieus en laat zich daarop aanspreken.

Nogmaals: deze ideale medewerker en deze ideale werkstijl bestaan niet. En ook degenen die roepen dat het naïef is om te menen dat er zoiets als een gemeenschappelijke, overkoepelende cultuur ('corporate culture') als 'bindend brugprincipe' zou kunnen bestaan, hebben natuurlijk gelijk.¹⁴⁵ Maar het kan

¹⁴⁵ T.P.W.M. van der Krogt, F. Kluytmans en A.F.A. Korsten, Human Resource Management en de overheid, in: A.F.A. Korsten e.a. (red.), Overheidsmanagement en de menselijke factor, VB-congrespublicatie Den Haag

geen kwaad om binnen de organisatie een ideaaltypische werkstijl, een cultureel streefperspectief te definiëren en uit te wisselen. In combinatie met de eerdergenoemde drie wegen om cultuur te beïnvloeden, liggen hier wel degelijk mogelijkheden tot verbetering in een gezamenlijk gewenste richting. Het alternatief is immers 'laat maar gaan', of 'de één heeft zich voorgenomen om zich kant A op te ontwikkelen en bij de ander is dit kant B, beiden vol goede bedoelingen maar er niet van op de hoogte dat de organisatieleiding het liefst zou zien dat medewerkers zich richten op kant C'.

Professionaliseren van medewerkers

Vrijwel alle genoemde gedragskenmerken en dimensies hebben betrekking op gewenste interactie tussen de individuele medewerker en zijn omgeving, zijn context. Om dit goed te kunnen doen heeft de medewerker aanzienlijk meer nodig dan cognitieve en vakinhoudelijke opleidingen en trainingen (hoewel deze in een bepaalde mate natuurlijk ook altijd nodig blijven).

Bij professionalisering gaat het in de eerste plaats om de eerder in dit hoofdstuk behandelde emotionele intelligentie en gedragscompetenties. Voor de leerbaarheid en veranderbaarheid hiervan, en dus voor de verbeterbaarheid van de professionaliteit van medewerkers, kan voor een belangrijk deel worden terugverwezen naar de genoemde onderdelen. Het is belangrijk om gedragsverandering niet alleen te zien als beoogd resultaat van organisatieverandering, maar juist als de drijvende kracht achter de beoogde organisatieverandering.¹⁴⁶ Het gezamenlijk communiceren over individuele (denk)beelden en gedragingen is op zichzelf een bepalende succesfactor. Bij op zichzelf staande trainingen en vormingsactiviteiten zijn vraagtekens te plaatsen als deze niet zijn ingebed in de dagelijkse werkcultuur en afgestemd op het professioneel leiderschap binnen de organisatie. Veel gangbare opleidingsplannen komen hiermee in een ander daglicht te staan.

Meer heil is te verwachten van cultuur- en gedragsontwikkeling in het dagelijks werk zelf, met name door gerichte projectopdrachten binnen de visie en doelstellingen van de organisatie, waarbij men gedwongen wordt om samen te werken met andersdenkenden. Het samenbrengen van de juiste mensen met de juiste motivatie en in de juiste teams is een belangrijke managementtaak. Leren door ervaring dus, binnen het kader van een samenhangend ontwikkelingsprogramma, waarbij samenhangend in beeld wordt gebracht waar de sterke en zwakke punten van de organisatiecultuur zitten, hoe daaraan wordt gewerkt en op welk moment welke resultaten dienen te zijn bereikt.

Deze doelstellingen behoren te zijn ingebed in een prestatiegericht systeem van planning & control (zie hoofdstuk 5). De individuele professionalisering ter uitvoering van het ontwikkelingsprogramma dient goed gemanaged worden,

1991, pag. 26/27: "Zowel bij de maakbaarheid van een dergelijke cultuur als ook bij de invloed daarvan op individueel gedrag kunnen vraagtekens gesteld worden".

¹⁴⁶ Sumantra Ghoshal en Christopher A. Bartlett, Herstructureren van de context: een blauwdruk voor vernieuwing, in: M&O Quarterly 1996 nr. 2, pag. 13 (vertaling uit Sloan Management Review, winter 1996).

dat wil zeggen aangestuurd door middel van individuele planning & control. In de eerste plaats wordt op basis van periodieke nulmetingen vastgesteld in hoeverre een medewerker voldoet aan het gewenste profiel. Vervolgens worden individuele groei- en ontwikkelafspraken gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) of groeicontract. Dit is niet alleen het geval bij onvoldoende beantwoording aan het profiel, maar ook bij optimaal functioneren. Juist in die gevallen zijn nieuwe uitdagingen en ontwikkelmogelijkheden noodzakelijk om goede mensen gemotiveerd te houden. Niemand staat stil, iedereen ontwikkelt zich! In het plan of contract dienen in onderling overleg de resultaten die op een bepaald moment moeten zijn bereikt helder en haalbaar zijn aangegeven, evenals de activiteiten die - bijvoorbeeld in het kader van een coachingstraject - van de medewerker worden verwacht om dit voor elkaar te krijgen (= planning). Deze activiteiten hebben dus bij voorkeur betrekking op het werk zelf (interactieve opdrachten) en niet in de eerste plaats op te volgen trainingen of cursussen. Er kunnen in het plan of contract ook tussentijdse evaluatiemomenten worden ingebouwd om de voortgang met de leidinggevende door te spreken en zo nodig bij te sturen (= control). Overigens wordt van de leidinggevende gedurende het gehele groeitraject een actieve betrokkenheid en een situationeel meer of minder intensieve begeleidingsrol verwacht. Het is bovendien verstandig om in het plan of contract onomwonden aan te geven wat de consequenties zijn (ook rechtspositioneel) van het al dan niet bereiken van de afgesproken resultaten. Dit om onnodige onzekerheid en eventuele groei-belemmerende angst bij betrokkene te voorkomen. Op het afgesproken moment wordt samen met de leidinggevende vastgesteld in hoeverre de gemaakte afspraken zijn waargemaakt en wat de beste vervolgstappen zijn in de vorm van een vervolgcontract. Zo wordt professionalisering een permanent en cyclisch gebeuren voor iedereen.

SAMENVATTING

Organisatieverandering lukt alleen als de medewerkers op de werkvloer de meerwaarde ervan zien, bereid en in staat zijn verder te kijken dan hun eigen bureau en aan zichzelf willen werken. Ook hier kan worden gedacht aan een aantal specifieke gedragskenmerken: een ideaaltypische werkstijl of een cultureel streefperspectief. Professionalisering van medewerkers veronderstelt een samenhangend ontwikkelingsprogramma met als inzet het door ervaring aanleren van omgevingsgerichte gedragskenmerken. Het beïnvloeden van de bedrijfscultuur is daarbij een belangrijke dimensie.

4 Structuren

DE VALKUIL VAN DE STRUCTUURVERANDERING

Uitgangspunt is dat de valkuil van een structuuroplossing zo lang mogelijk wordt vermeden.¹⁴⁷ Bij structuurverandering gaan alle betrokkenen al dan niet expliciet schema's tekenen om de eigen status en positie veilig te stellen, waardoor de energie in de verkeerde dingen gaat zitten. Ook in de literatuur is de heersende opvatting dat grootscheepse reorganisatie pas aan de orde is als de organisatie in een neerwaartse spiraal is beland die niet meer op andere wijze is te keren.¹⁴⁸ Dat wil niet zeggen dat een voortdurende kritische blik naar de interne ordening van de organisatie niet zou mogen, want natuurlijk is ook wat de structuur betreft sprake van een permanente dynamiek en ontwikkelingslijn.¹⁴⁹ Het zou alleen niet goed zijn als de structuurdiscussie impliciet gekozen wordt om het niet te (hoeven) hebben over de veel moeilijkere proces-, gedrags- en cultuurdimensie. Bij de overwegingen om veranderingen binnen een organisatie door te voeren kan het daarom verstandig zijn om éérs de processen, de cultuur en het gedrag onder ogen te zien en dan pas - bij voorkeur later in de tijd - de structuur. Het verbeteren van een organisatie is dus méér dan structuurverandering alleen. Om die reden is de term organisatieontwikkeling een betere, waarbij structuurverandering dan één van de opties is.

Fasen van organisatieontwikkeling

Er wordt wel gesteld dat het proces van organisatieontwikkeling bij gemeenten volgens een aantal vaste ontwikkelingsfasen verloopt, alvorens het stadium van 'totale kwaliteit' wordt bereikt.¹⁵⁰ In de kern komt deze opvatting erop neer dat een gemeente in de loop der jaren kan evolueren van intern gericht naar

¹⁴⁷ Heel overtuigend: Joop Swieringa & Bianca Elmers, In plaats van reorganiseren, Groningen 1996.

¹⁴⁸ J.M. Alberdingk Thijm en P.A.M. Jansen onderscheiden een viertal 'stadia van urgentie' waarin een organisatie zich kan bevinden, uit te drukken met de wijzerstanden van een wekker. Zie, Strategieën voor succesvolle organisatieveranderingen, in: Holland/Belgium Management Review Nr. 50 1996, pag. 32 e.v.

¹⁴⁹ F.A.J. Veerman, De werking van gemeentelijke organisaties of 'nu hebben we een optimaal gemeentelijk organisatiemodel, maar waarom werkt het dan niet?', in: Th.W.A. Camps e.a., Is er nog toekomst na het sectorenmodel, Velp 1996.

¹⁵⁰ F.A. Bentlage, J.B. Boelens en J.A.M. Knip, De excellente overheidsorganisatie, De invoering van Total Quality Management in de publieke sector, Deventer 1998, pag. 237 e.v.; J. van Kerkhoff, H. Grootelaar en R. Wielinga, Sturen, besturen en gestuurd worden, De dynamiek in de gemeentelijke organisatie, Amersfoort 1998, pag. 21 e.v. Deze opvattingen zijn in feite geïnspireerd op het INK-model, zie voor een bespreking hiervan hoofdstuk 6 van dit boek. In 1972 opende de Amerikaan Greiner de ontwikkelingsfasendiscussie met de introductie van een model waarbij een organisatie een aantal onderscheiden groeifasen en crises doorloopt, afhankelijk van de omvang en de leeftijd van de organisatie. Zie voor een bespreking van dit model: Mathieu Wegge-man, Gert Wijnen en Rudy Kor, Ondernemen binnen de onderneming, Essenties van organisatie, Deventer 1999 (4e druk), pag. 212 t/m 215.

extern gericht. Minder gewenste karaktertrekken als verkoking, incrementaliteit en gerichtheid op financiële beheersing, instrumenten en producten, veranderen tegelijkertijd in de richting van een open en flexibele netwerkorganisatie, die weet wat zij wil, klantgericht is en stuurt op maatschappelijke effecten. Uiteindelijk is sprake van een gemeente die optimale kwaliteit levert en zichzelf continu verbetert.

Uitgesproken positief in de ontwikkelingsfasenmodellen is het neerzetten van een ideaaltypische situatie, een breed gedragen streefperspectief. Dit kan op zichzelf interne binding en een positieve dynamiek bewerkstelligen - mits men er daadwerkelijk in slaagt de gewenste verbeteringen in kleine, haalbare stapjes te realiseren. De (advies)praktijk leert nu eenmaal dat de werkelijkheid per definitie in hoge mate incrementeel verloopt. Een 'mixed scanning' benadering van perspectief en kleine stapjes vooruit is het hoogst haalbare.¹⁵¹ Het is echter een denkfout om te menen dat hetgeen nu algemeen ideaaltypisch wordt gevonden dat over enkele jaren nog zal zijn. Ontwikkelingen, modes en trends gaan door, nieuwe hypes en nieuwe streefperspectieven zullen steeds gewillige oren en navolgers vinden. Wat nu kwaliteit gevonden wordt, hoeft dat over enkele jaren niet meer (in alle opzichten) te zijn. De ontwikkelingsfasenmodellen gaan dus te veel uit van een statische kwaliteitsbenadering.

Daarnaast zijn enkele andere vraagtekens mogelijk.

In de eerste plaats is hier sprake van een rationele overtuiging die niet empirisch getoetst is. Vrijwel alle gemeenten willen intussen in de aangegeven zin veranderen, maar de wijze waarop heeft vooral te maken met de feitelijk aanwezige menselijke veranderpotenties en competenties.

In de tweede plaats is een utopische situatie van ideale kwaliteit überhaupt onmogelijk. Maatschappelijke ontwikkelingen wijzigen permanent en daarmee ook de eisen die aan gemeenten en aan de overheid in het algemeen worden gesteld. Die voortdurende veranderingen houdt gemeenten in een staat van permanente suboptimaliteit. Of, positiever geformuleerd, dwingen de overheid permanent bezig te zijn met de verhouding tussen het eigen functioneren en de externe dynamiek. Dat zal over een aantal jaren niet anders zijn dan nu. De kwaliteitsbeleving zal daardoor niet substantieel positiever kunnen zijn dan op dit moment het geval is.

In de derde plaats worden alle gemeenten te veel over één kam geschoren. Een gemeente met meer dan 100 duizend inwoners functioneert anders dan een gemeente met 20 duizend inwoners. Iedere gemeente kent een eigen dynamiek en een eigen complexiteit, die zich niet in een vast ontwikkelingssjabloon laten vangen. De ene gemeente kent geheel andere ambities en omstandigheden dan de andere. De veranderbaarheid wordt daardoor beïnvloed.

¹⁵¹ Vgl. de klassieke theoretische discussie over de synoptische benadering, de incrementele benadering en de mixed scanning benadering. Zie naast de bekende bestuurskundehandboeken de klassieke artikelen van C.E. Lindblom (The Science of 'Muddling Through', in: Public Administration Review XIX 1959 pag. 79 e.v.) en A. Etzioni (Mixed Scanning: A 'Third Approach to Decision-Making, in Public Administration Review 27 December 1967 pag. 385 e.v.).

In een andere zin is wel sprake van een bepaalde fasenbenadering, met name die van Mintzberg: "De eenvoudige structuur en de machinebureaucratie waren de structuren van gisteren, de professionele bureaucratie en de divisie-structuur die van vandaag en de adhocratie die van morgen".¹⁵² Deze fasen volgen namelijk vanuit de maatschappelijke ontwikkelingen de eisen die aan organisaties worden gesteld. De adhocratie is bij Mintzberg vooral geschikt voor innovatie: een weinig geordende structuur met weinig geformaliseerd gedrag, in een complexe en dynamische omgeving, gebruikmakend van geavanceerde en geautomatiseerde technologie. Mintzberg zette dit beeld geruime tijd geleden neer, maar kennelijk met vooruitziende blik. De stelling is gerechtvaardigd dat ook de overheidsorganisatie van de toekomst voor een belangrijk deel adhocratische trekken gaat vertonen.

Wanneer tot structuurverandering overgaan?

Wat betekenen de bevindingen uit het voorgaande voor de organisatiestructuur van een professionele overheidsorganisatie? In de eerste plaats dat niet te snel naar het middel van een structuurverandering moet worden gegrepen. Professionaliteit bestaat vooral in feitelijk gedrag. Procesgang is belangrijker dan structuur. Bij structuurverandering houden mensen zich met niet-productieve dingen bezig (positie, competentie, status, angst, onzekerheid) en structuurverandering kan een alibi zijn om cultuur-, gedrags- en / of kwaliteitsproblemen niet te hoeven onderkennen. Aan de andere kant is het noodzakelijk en begrijpelijk dat een professionele overheid voortdurend zoekt naar een interne ordening die adequaat en efficiënt is toegesneden op de eisen en verwachtingen die op haar afkomen. Tot op zekere hoogte is de permanente dynamiek van de structuur noodzakelijk om bij te blijven. Bij het beantwoorden van de vraag of tot structuurverandering moet worden overgegaan gaat het dan ook om het vinden van een goede balans waarbij de hier genoemde elementen bewust en eerlijk tegen elkaar worden afgewogen.

Zodra de neiging bestaat om tot structuurverandering te besluiten is het verstandig eerst de in het voorgaande opgeworpen vragen onder ogen te zien, met name de vraag of het niet effectiever zou kunnen zijn om eerst aan verbetering van processen en bijbehorende gedragspatronen te werken. Mocht dan toch de balans doorslaan naar structuurverandering, doe het dan niet groot-scheeps maar werk stap voor stap toe naar een goed doordacht en doorgesproken streefperspectief. Neem daar de tijd voor en bewaak intussen met zorg het acceptatie- en motivatieniveau van de mensen binnen de organisatie. Alleen onder deze condities hoeft structuurverandering geen valkuil te zijn, maar kan ze een bijdrage leveren aan voortgaande professionalisering van de organisatie.

¹⁵² Henry Mintzberg, *Organisatiestructuren*, Schoonhoven 1999 (vertaling van het bekende *Structure in fives: designing effective organizations*, 1983), pag. 290.

SAMENVATTING

De wens tot structuurverandering kan een valkuil zijn. Vaak gaan achter deze wens proces-, cultuur- en gedragsproblemen schuil. Structuurverandering lost deze problemen niet op, omdat de energie dan gaat zitten in het veilig stellen van eigen status en positie. Om die reden spreken is de term organisatieontwikkeling een betere, waarbij structuurverandering dan één van de opties is. Organizeontwikkeling verloopt niet volgens vaste fasen. Daarvoor zijn de maatschappelijke werkelijkheid en de overheid te complex. Alleen onder bepaalde condities is structuurverandering geen valkuil, maar kan ze een bijdrage zijn aan voortgaande professionalisering van de organisatie. Die condities zijn: 1. verbetering van processen gaat voor; 2. stap voor stap toewerken naar een gedragen streefperspectief.

DE NETWERKORGANISATIE ALS TOEKOMSTBEELD

Structuren in de zin van vastliggende organisatieschema's (harkjes) zijn niet populair meer. Ze zijn rigide, ze vervagen, ze hebben nauwelijks invloed op en leiden slechts af van de werkelijke gang van zaken. Aldus kan de brede opvatting over structuren en structuurdenken worden samengevat. Daarentegen is het begrip netwerk gedurende met name het laatste decennium van de afgelopen eeuw steeds populairder geworden. In het begin van de jaren tachtig werd het begrip netwerk nog voornamelijk opgevat als complicering van de overheid als afgebakend systeem: de overheid als steeds moeilijker te identificeren onderdeel van een ingewikkeld stelsel van organisaties en communicatiepatronen.¹⁵³

In de loop van de jaren negentig werd de aandacht positiever. Netwerken gingen model staan voor patronen van samenwerkingsrelaties, welhaast een ideaaltypische tak aan de boom van het structuurdenken. Een netwerkorganisatie staat voor openheid, flexibiliteit, externe gerichtheid, samenwerking tussen interne en externe netwerken.¹⁵⁴ Wie oog heeft voor wie met wie te maken heeft, die heeft door hoe de werkelijkheid in elkaar zit.

Daarnaast kan een zekere individualisering van het begrip worden waargenomen. Mensen met eigen netwerken (lees: veel relevante contacten) zijn commercieel interessant. Het kunnen opbouwen en onderhouden van het eigen netwerk is een belangrijke persoonlijke vaardigheid. Netwerken als werkwoord betekent dat het actief omgaan met je netwerk onderdeel is van je

¹⁵³ Zie bijvoorbeeld: A.J.G.M. Bekke en U. Rosenthal (red.), *Netwerken rond het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn 1984 (congrespublicatie 1983 van de Vereniging voor Bestuurskunde).

¹⁵⁴ Vgl. bijvoorbeeld het congres *De praktijk van Netwerkorganisaties*, *Nieuwe vormen van organiseren voor maximale flexibiliteit*, Rotterdam 10 februari 1999.

werkzaamheden. In handboeken verschijnen analyses en tips met betrekking tot het acquireren, onderhouden en activeren van (netwerk)relaties.¹⁵⁵

Netwerken: vooral doen, maar niet overdrijven

Ten dele gaat het bij netwerken om een ander woord voor wat we eerder in dit boek contextmanagement hebben genoemd: leidinggevend zijn webbers en er bestaat een permanente wisselwerking tussen de organisatie als geheel en haar omgeving. Interactieve beleidsvorming en virtualisering zijn uitdrukkingen van de overheid als netwerkorganisatie. In deze zin hebben we diverse aspecten van de netwerkorganisatie de revue reeds laten passeren.

Netwerken is publiek ondernemerschap.¹⁵⁶ Er komt een scala van relatief nieuwe vaardigheden en methodieken bij kijken.¹⁵⁷ Tegelijkertijd vertegenwoordigen de verhoudingen tussen met name interorganisatorische betrekkingen enerzijds en de omgeving anderzijds een wetenschappelijk moeilijk doordringbaar gebied.¹⁵⁸

In politieke zin is netwerken tot op zekere hoogte een kwestie van effectief lobbyen en onderhandelen. Hoe behartig je de belangen van de gemeente in Haagse en Brusselse circuits? Hoe doe je je huiswerk daarvoor, hoe breng je het speelveld in kaart, hoe kies je de juiste gesprekspartners, wat is het juiste moment om in actie te komen en hoe doe je dat?¹⁵⁹

Een nog wat onderschat onderdeel van het politieke netwerken is de communicatie en afstemming en wellicht ook de bundeling van krachten met de ambtelijke organisatie. Twee weten meer dan één, politici en ambtenaren kunnen samen tot verfrissende netwerksynergie komen. In ieder geval is het van belang dat het politieke en het ambtelijke niveau elkaar op de hoogte houden van de behoefte en de noodzaak tot netwerken, alsmede van de revenuen daarvoor de gemeente uit voortvloeien. Door college en management kunnen hier bijvoorbeeld coördinerende rollen worden afgesproken. Kunnen netwerken wordt in de toekomst stellig een steeds belangrijkere competentie.

De overheid die in totaliteit als netwerkorganisatie opereert, heeft de potentie om - op den duur - positieve effecten op de dienstverlening aan de burger

¹⁵⁵ Bijv. J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, Management in netwerken, Utrecht 1999 (tweede druk). Zie voor een 'programma om te leren netwerken': M. Weggeman, Kennismanagement, Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties, Schiedam 1997, pag. 116 e.v.

¹⁵⁶ L.A.F.M. Kerklaan en C.C. Verhoeff, Publiek ondernemerschap, Voor en over ambtenaren die koersen op kwaliteit, risico's aandurven en uitdagingen oppakken, Deventer 1997. In dit boek zijn veel praktische tips te vinden.

¹⁵⁷ Zie hiervoor naast het genoemde boek van Kerklaan en Verhoeff bijvoorbeeld ook: M. Brenters, De organisatie als netwerk, Hoe mensen organisaties veranderen en organisaties mensen, Alphen aan den Rijn 1999.

¹⁵⁸ Vgl. H. Bleker, Na(ar) goed overleg, Achtergronden en verbeteringen van overleg in het openbaar bestuur in het bijzonder in verhoudingen tussen overheden, Deventer 1984, pag. 117 e.v.

¹⁵⁹ Zie hiervoor: M.P.C.M. van Schendelen, De professionele lobby-aanpak, in: M.P.C.M. van Schendelen en B.M.J. Pauw, Lobbyen in Nederland, Professie en profijt, Den Haag 1998, pag. 73 e.v. Zie ook: P.L. Hupe e.a. (red.), Publiek onderhandelen, Een vorm van eigentijds besturen, Alphen aan den Rijn 2000.

te realiseren. Waar nu soms nog sprake is van hardnekkige 'toko's' die onderling slecht samenwerken (vgl. de parlementaire enquête Bijlmer vliegramp en de Enschedese vuurwerkcramp) lonkt het perspectief van op elkaar aansluitende ketens van dienstverlening, inclusief een gezamenlijke bedrijfsvoering en een gezamenlijke ICT-infrastructuur. Een netwerkorganisatie kan alleen bestaan als zij erin slaagt om relevante informatie op transparante wijze te delen en te ontsluiten.

Voorlopig is het zo ver nog niet. De tussentijd staat in het teken van het loskomen van de eigen posities (vaak op grond van wettelijke bepalingen) en de eigen beelden, definities en databases. Daarbij is de positie van de burger een aspect om in de gaten te houden (een klantenraad?¹⁶⁰), omdat per definitie ook de netwerkorganisatie door haar omvang het gevaar van 'Eigengesetzlichkeit' herbergt.¹⁶¹

Zoals bij alle ideeën die aan populariteit winnen, dreigt het gevaar van overdrijving. Voor veel ambtelijke medewerkers die zich louter bezighouden met uitvoerende taken, bijvoorbeeld het ophalen van huisvuil of het intikken van gegevens, is netwerken in de zin van het vormen, onderhouden en activeren van relaties niet aan de orde. Daarmee zijn deze taken niet minder belangrijk. 'De gewone dingen goed doen' vraagt juist veel professionaliteit, zowel bij de aanstuurders als de uitvoerenden. Hier ligt een belangrijk verschil tussen netwerken en contextmanagement. Netwerken is bij uitvoerende taken niet aan de orde, maar contextmanagement wel. De uitvoerder dient zich bewust te zijn voor wie hij zijn werk doet en welke kwaliteit dat vraagt. Ook moet sprake zijn van een productieve interactie met zijn leidinggevende en de groep waartoe hij behoort.

Het gevaar van overdrijving kan ook schuilen in de mate en intensiteit waarmee specifieke kenmerken van de netwerkorganisatie worden doorgevoerd. Overaccentuering van samenwerking en relatievorming kan ten koste gaan van effectiviteit, efficiency en beheersing. Ook in een netwerkorganisatie is het belangrijk dat er grenzen en kaders worden gesteld. De kosten van netwerken dienen op te wegen tegen de baten. Met name procesbeheersing en control zijn van belang. Deze aandachtsgebieden zijn veelal niet populair bij (de leiding van) een netwerkorganisatie, maar tegen het belang ervan loopt men vanzelf een keer aan.

Naarmate men hoger in de organisatie komt neemt het belang van netwerken als activiteit toe. Professionals kunnen dikwijls alleen goed en efficiënt functioneren via hun relaties (collega's, vakgenoten, medeparticipanten in projecten) en de kwaliteit van de samenwerking met deze relaties. Politiek-bestuurlijk functioneren bestaat zelfs in zeer hoge mate uit netwerken in de zin van werken met relaties: het vormen van coalities en meerderheden en het spel van het behartigen en selecteren van belangen is per definitie sociale interactie.

¹⁶⁰ Vgl. A. Zuurmond, Lang leve de netwerkorganisatie, in: Binnenlands Bestuur 10 september 1999, pag. 21.

¹⁶¹ Vgl. hoofdstuk 1.

SAMENVATTING

De gemeente als netwerkorganisatie staat voor openheid, flexibiliteit, samenwerking en externe gerichtheid. Bij netwerken als activiteit staat het vormen en onderhouden van relaties centraal. Dit vraagt het nodige van de politieke top, de leidinggevenden en diverse (andere) professionals. Voor veel uitvoerende taken, bijvoorbeeld het ophalen van huisvuil, is netwerken niet aan de orde. Daarmee zijn deze taken niet minder belangrijk. Iedere medewerker is professioneel op zijn eigen niveau. 'De gewone dingen goed doen' vraagt juist veel professionaliteit, zowel bij de aanstuurders als de uitvoerenden. Dit geldt ook voor de kosten-baten verhouding en de control in een netwerkorganisatie.

GRENZEN AAN 'DE LOGICA VAN DE BURGER'

Een toenemend aantal gemeenten overweegt de laatste jaren om het (vooral) aanbodgerichte sectorenmodel (producten = aanbod) te kantelen naar een organisatie die meer aansluit op een vraaggerichte werkwijze. Gesproken wordt wel van een structuur overeenkomstig de 'logica van de burger'.¹⁶²

De gemeente Tilburg stelde dat de burger de gemeentelijke overheid in een drietal gedaanten benadert: als (individuele) afnemer van gemeentelijke diensten en producten (vergunning, uitkering, paspoort), als wijkbewoner die de gemeente aanspreekt op een veilige en aantrekkelijke woon- en leefomgeving, en als lid van een organisatie die bepaalde deelbelangen (op stedelijk niveau) behartigd wil zien.¹⁶³ Door aldus 'van buiten naar binnen' te redeneren werd een 'driedimensionale burger' waargenomen. Op deze drie gedaanten en rollen van de burger moest de gemeentelijke organisatie aansluiten. Dit leidde in Tilburg tot kanteling van de organisatie in drie nieuwe diensten:

- a) de *dienstverlenende overheid*, die burgers logische en kwalitatief goede diensten wil verstrekken, tegen zo gering mogelijke kosten (Dienst Publiekszaken);
- b) de *participerende overheid*, die de wijkbewoners wil ondersteunen bij de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving, maar hen daar zelf zoveel mogelijk verantwoordelijkheid voor laat dragen (Dienst Wijkzaken);
- c) de *interactieve overheid*, die partners in en buiten de stad opzoekt ten einde draagvlak te krijgen voor gewenste stedelijke ontwikkelingen (Dienst Stadszaken).

Overigens lukte het Tilburg niet om alle gemeentelijke werkzaamheden binnen deze drie geledingen onder te brengen. Daarnaast functioneren nog een

¹⁶² P.W. Tops en G.W.M. van der Vugt, Zoeken naar een modern bestuur, Het Tilburgs Model en de logica van de burger, Alphen aan den Rijn 1998.

¹⁶³ Zie de samenvatting van Frits van der Vugt, senior strateeg bij de gemeente Tilburg, in Binnenlands Bestuur van 28 augustus 1998 onder de kop: Tilburg heeft weer iets nieuws te melden, pag. 18.

Concernstaf, een Dienst Bedrijven en een Dienst Sociale Werkvoorziening gaan functioneren. De vraag rijst in hoeverre hier werkelijk sprake is van een logica die de burger als de zijne ziet. Aan het model ligt geen onderzoek naar de desbetreffende opvattingen van de Tilburgse burgers ten grondslag. Terecht is erop gewezen dat in feite dus sprake is van een door de ambtelijke organisatie aan de burger toegeschreven logica.¹⁶⁴ “De burgerlijke logica’s zijn vanuit de ambtelijke organisatie gedefinieerd, en hoewel zij niet onzinnig of wereldvreemd lijken, is toch niet uit te sluiten dat in die definiëring ook een bureaucratisch beheersingsperspectief een rol gespeeld heeft. De driedeling in dienstverlening, wijkzaken en stedelijke zaken is vanuit een ambtelijke organisatie te managen; een ambtelijke organisatielogica zit er wel achter, maar de tijd moet leren of burgers daarin ook een eigen logica ervaren.”¹⁶⁵

Een ander twijfelpunt is de verinnerlijking van het model binnen de organisatie. Geconstateerd wordt dat de nadruk bij de Tilburgse kanteling wel heel sterk heeft gelegen op de structurele kant, met voorbijgaan aan het cultuuraspect. Dit heeft de verinnerlijking bij de ambtenaren niet bevorderd.¹⁶⁶ Het gevaar dreigt hiermee dat een kloof ontstaat dus de ambities aan de top en de realiteit op de werkvloer.

Aandachtspunten bij totale kanteling

Naast de genoemde twijfelpunten omtrent de veronderstelde logica van de burger en de cultuurdimensie noemen we nog een aantal punten die meer in het algemeen aandacht verdienen bij een organisatiebrede kanteling.

In de eerste plaats het risico dat de (naast het reguliere werk beperkte) energie in de verkeerde dingen gaat zitten, zoals in de vorige paragraaf gesignaleerd. Blijvend reorganiseren geeft onvoldoende houvast en kan de aandacht afleiden van de kwaliteit van de dienstverlening en van het zelfkritisch volgen van het eigen functioneren. Structuurwijziging is geen doel op zichzelf maar een middel. Belangrijker is bijvoorbeeld de vraag in hoeverre de dienstverlening als gevolg van de kanteling mee-optimaliseert.

In de tweede plaats is het de vraag in hoeverre de politiek meekantelt. Raad en college vormen, naast de ambtelijke organisatie, in belangrijke mate het gemeentelijke gezicht naar de burger toe. Waar de traditionele portefeuillevordering en commissiestructuur volgens de vertrouwde verticale indeling in stand blijft, wordt in beginsel de communicatie tussen het politiek-bestuurlijke en het ambtelijke niveau er niet eenvoudiger op.

Dit laatste vormt dan een extra complicatie in de klassieke ‘politics-administration dichotomy’ en in de politiek-ambtelijke werkprocessen. In hoeverre wordt het politieke primaat juist extra verzwakt door de naar de logica van de

¹⁶⁴ Zie de bijdragen van Vera Hoorens, pag. 151 e.v., en van Pieter Tops, pag. 250 e.v., in genoemd boek over het Tilburgs model en de logica van de burger.

¹⁶⁵ Tops, t.a.p. pag. 251.

¹⁶⁶ Aldus Van Vugt in het genoemde boek, pag. 27.

burger ingerichte ambtelijke organisatie? Wat is de positie van het college en de gemeenteraad als ambtenaren rechtstreeks afspraken met burgers maken? Wat valt er politiek nog te besluiten als bij de burgers in een eerder stadium reeds de verwachting is gewekt dat de logica van de burger voorop staat?

Weer even terugkerend naar Tilburg in het bijzonder: organisatiethoretisch gezien rijst de vraag of bij de kanteling niet op voorhand als vanzelfsprekend is aangenomen dat alle werkzaamheden zich hiervoor optimaal lenen. Ook dit punt lijkt tevoren niet systematisch onderzocht. In de mate waarin werkzaamheden zich hier minder voor lenen, zal de dienstverlening aan de burger juist onder druk komen te staan. Voorts is sprake van een nieuw normatief sjabloon. Dit lijkt enigszins in tegenspraak met de wens om te groeien naar de eerdergenoemde adhocratie van Mintzberg. Tenslotte mist vooralsnog informatie over de doorwerking in de procesgang. Gesteld wordt dat het accent wordt verlegd van beheersingsgerichte planning & control naar een burgergeoriënteerde werkwijze. Maar niet duidelijk wordt welke veranderingen in bestaande werkwijzen hiermee gepaard gaan. Kennisnemend van de beschikbare informatie lijkt het er meer op dat bijvoorbeeld de planning & control als zodanig in het veranderingsproces geen noemenswaardige verandering heeft ondergaan.

SAMENVATTING

Gemeenten overwegen steeds meer om, vanuit de perceptie van 'de logica van de burger', de verticale kokerstructuur van het sectorenmodel te kantelen naar een horizontale indeling. Bij volledige kanteling ineens spelen enkele punten om over na te denken. Grootscheeps reorganiseren kost gedurende langere tijd veel energie, die niet kan worden aangewend voor optimalisering van externe effecten. Ook staat nog niet vast dat volledige kanteling uiteindelijk betere resultaten geeft. Kanteling is in beginsel slechts een structuurverandering, die niet zonder meer leidt tot verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, de communicatie met de politiek en de interne cultuur en procesgang.

GEMEENTE STEEDS MEER PROJECTORGANISATIE

Nonaka en Takeuchi betogen (zie hoofdstuk 1) dat kwaliteitsverbetering het gevolg is van menselijke interactie, de confrontatie van verschillende talenten, karakters, inzichten en belangen. Juist door deze confrontatie kan een 'organisatieleren' ontstaan, dat uitstijgt boven individueel leren. Zij pleiten in dat verband voor een organisatiestructuur die zij 'hypertekst-organisatie' noemen.¹⁶⁷ Het kenmerkende van deze organisatiestructuur is de synthese van enerzijds een hiërarchische, bureaucratische structuur voor de uitvoerende delen van de organisatie en anderzijds flexibele taak- of projectgroepen om innovatie te bewerkstelligen. Deze taakgroepen zijn tijdelijk en worden opgericht om een bepaald innovatief doel te bereiken. Ze krijgen een stevige status binnen de

¹⁶⁷ Nonaka en Takeuchi, a.w., pag. 173 e.v.

organisatie en zijn in beginsel zelforganiserend. Het is een belangrijke taak van leidinggevendenden om de juiste mensen in de taakgroepen te krijgen. De deelnemers aan de taakgroepen worden gerekruteerd uit de hiërarchische organisatie en tijdelijk voor honderd procent losgemaakt van hun structurele werkzaamheden. Zij zijn uitsluitend verantwoording verschuldigd aan de taakgroepleider.

Organisaties kunnen zo een interne tweedeling ontwikkelen, die wordt gekenmerkt door een hiërarchisch / bureaucratisch georganiseerde uitvoeringsslaag en een flexibele innovatielaag. De hypertext-organisatie bevat interessante aanknopingspunten voor de spanning tussen enerzijds de lijn en anderzijds projectmatig werken, waarmee gemeentelijke organisaties in toenemende mate worstelen.

Beleidsstrategische en andere substructuren

Projectmatig werken wordt steeds belangrijker. Nieuwe vragen die op gemeenten afkomen, maken het in toenemende mate noodzakelijk dat kennis en kunde vanuit verschillende disciplines en beleidsterreinen worden gebundeld. Met andere woorden: dat projectteams worden gevormd. Het heeft er alle schijn van dat de komende jaren ook in gemeenteland steeds meer de contouren van een tweedeling van de organisatie gaan ontstaan: enerzijds een deel dat zich bezighoudt met uitvoering en dienstverlening (backoffice en frontoffice), anderzijds een deel dat zich bezig houdt met integrale en interactieve beleidsontwikkeling, externe netwerken en ideeënontwikkeling. Kortom: met tijdelijke, disciplineoverstijgende klussen.

Juist projectmatig werken dient goed gemanaged te worden. Dat betekent voor de politieke en ambtelijke top: kiezen wat wel en wat niet projectmatig (gerelateerd aan de organisatiedoelen), het bij elkaar brengen van talenten en karakters, het toepassen en doen nakomen van duidelijke spelregels (meer hierover in hoofdstuk 5).

In de praktijk wordt voor het aansturen en beheersen van projectmatig werken in toenemende mate gekozen voor een bijzondere hiërarchische substructuur boven de decentrale units, veelal direct onder de gemeentesecretaris. De vorm waarin dit gebeurt verschilt. Soms wordt gekozen voor een afzonderlijke beleidsstrategische unit (conceptuele denktank), soms voor een projectbureau (conceptualiteit plus control), soms ook voor onderbrenging binnen een meer uitgebreide planning & control eenheid (concerncontrol), dikwijls in combinatie met andere taken die dicht bij het management en het bestuur staan (bestuurssecretariaat, voorlichting e.d.).

Een gevaar dat aan een dergelijke substructuur kleeft, is dat er spanning kan ontstaan tussen centraal versus decentraal, met name daar waar de onderlinge begrenzingen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet duidelijk zijn. Dat kan vooral het geval zijn op terreinen die zowel een centrale aansturingsdimensie als een uitvoerende dimensie hebben (zoals beleidsplanning en -control, financiën, personeel en organisatie, informatie en automatisering). Decentraal probeert dan de centrale richtlijnen te ontwijken, terwijl

centraal ertoe neigt tot een steeds strengere regelzucht te vervallen. Zo ontstaat een neerwaartse spiraal waarbij negatieve beeldvorming over en weer de boventoon voert.

Het bovenstaande pleit voor een flexibele projectstructuur boven het hiërarchische uitvoeringsniveau, direct aangestuurd vanuit het topmanagement. Als er geen organisatiebrede projecten zijn, is sprake van een lege unit. Zodra die er wel zijn, ontstaat een tijdelijke task force, bestaande uit één of meer projectteams. De deelnemers aan de projectteams worden door het topmanagement gerekruteerd uit de lijn. Indien mogelijk worden de deelnemers - zie Nonaka en Takeuchi - voor honderd procent vrijgemaakt voor hun projecttaak. Waar dit in verband met bijvoorbeeld schaal niet mogelijk is, worden ze in ieder geval zo veel mogelijk vrijgemaakt. Aanvullend is denkbaar dat slechts een of enkele ambtenaren zich permanent in coördinerende zin bezighouden met (het ondersteunen van de procesregie van) projectmatig werken. Mintzberg spreekt in dit verband van een integratiemanager.¹⁶⁸ Het topmanagement geeft publiciteit, status en blijvende aandacht aan de projecten. Opdracht, verantwoordingslijnen, terugkoppellingslijnen en dergelijke worden helder geregeld. Hoofdstuk 5 gaat hier nader op in.

Waar het in de kern om gaat is dat geen structuuroplossing wordt ingevoerd die negatieve energie genereert. Gedoe door onderlinge spanningen, onduidelijke bedoelingen en te weinig tijd gaat ten koste van het te bereiken resultaat. Juist voor het type werkzaamheden in gecompliceerde projecten, waarbij meerdere disciplines en beleidsterreinen samenkomen is het van belang om de geest vrij te maken van hiërarchische en andere negatieve ballast.

Modern bureaucratie-model voor uitvoeringstaken

Projectmatig werken vormt het ene deel van de overheidsorganisatie van de toekomst, de meer uitvoeringsgerichte taken vormen het andere deel. Zoals bij alle nieuwe dingen moeilijk weerstand kan worden geboden aan de verleiding tot overdrijving of eenzijdige aandacht, zo zal er in de toekomst voor moeten worden gewaakt dat een verantwoorde aansturing van de uitvoering aanwezig blijft. Ook al is dit politiek vaak minder interessant, er bestaat wél politieke verantwoordelijkheid voor en er gaat veel kapitaal in om, zowel 'human capital' als 'financial capital'. Ook uitvoeringstaken verlangen beleidsvorming en maken een blijvende planning & control noodzakelijk waarvoor aandacht en besluitvorming bij de politieke en ambtelijke top geboden is.

In feite zijn veel gemeenten op dit moment nog nagenoeg eenzijdig uitvoeringsgericht. De bij de politiek en het topmanagement gevoelde druk om meer strategisch, interactief, innovatief visievormend en projectmatig te werken heeft nog niet geleid tot een massale kanteling of andersoortige aanpassing van de bestaande organisatiemodellen. Wel zijn er voorlopers en partiële aanzetten

¹⁶⁸ Henry Mintzberg, *Organisatiestructuren*, Schoonhoven 1999 (vertaling van *Structure in fives: designing effective organizations*, 1983), pag. 89.

binnen organisaties, maar die zijn over het algemeen nog niet zo ver dat de geschetste druk aan de top verdwenen is en heeft plaatsgemaakt voor tevredenheid. De meeste gemeenten zijn nog in hoge mate ingericht op uitvoering, dat wil zeggen met diensten, sectoren, afdelingen, ingericht naar onderscheiden beleids- en werkterreinen.

Uitvoerende werkzaamheden die zich grotendeels beperken tot één afgebakend terrein zullen overigens altijd blijven bestaan, zij het in de loop der tijd in steeds mindere mate. De oorzaken hiervan zijn drieledig. In de eerste plaats zullen uitvoeringstaken steeds meer worden verzelfstandigd of tezamen met externe partners worden uitgevoerd. In de tweede plaats wordt het overheids-werk steeds integraler van karakter, ook in uitvoerende zin (denk aan de publieksbalie). Tenslotte zullen technische hulpmiddelen (work flow systemen en dergelijke) het mogelijk maken dat de meer mechanische handelingen (opzoeken van dingen in wettelijke regelingen, het verloop van procedures en in te schakelen actoren) langzamerhand worden overgenomen door de computer.

De grotendeels uitvoeringsgerichte gemeentelijke organisaties van dit moment zullen in de toekomst zonder uitbreiding van en wellicht zelfs met minder personeel transformeren naar organisaties die nog slechts voor een beperkt deel op uitvoering zijn gericht (het is natuurlijk de vraag of dit ongeveer de helft zal zijn - een en ander zal ook afhangen van omstandigheden en ambities) en voor het overige op visievorming en beleidsinnovatie, projectmatige uitvoering van integrale besluitvorming en het acquireren en onderhouden van netwerkrelaties.

Eerder in dit hoofdstuk bleek dat het niet nodig is voor het uitvoerende deel het gangbare bureaucratie-model in te wisselen voor een netwerkorganisatie. Voor medewerkers die zich louter bezighouden met uitvoerende taken is netwerken in de zin van het vormen, onderhouden en activeren van relaties immers in veel mindere mate aan de orde. Dit sluit ook aan bij de visie van Nonaka en Takeuchi. Maak de dingen wat dat betreft niet moeilijker dan nodig is. Zoek voor verschillende typen van werkzaamheden de bijbehorende verschillende typen van structuur, procesgang en leiderschap. Dat neemt niet weg dat voor de uitvoeringsorganisatie tot op zekere hoogte hetzelfde geldt als voor projectmatig werken: laat het werk niet onnodig beheersen door onderlinge afhankelijkheden en spanningen die productieve energie opslokken. Het bureaucratie-model in klassieke zin gaat nogal eens gepaard met ingewikkelde procedures en rituelen, waarin op zichzelf onnodig veel energie gaat zitten. Het bureaucratie-model in moderne zin betekent: een zo plat mogelijke organisatie, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo veel mogelijk daar waar het werk wordt gedaan en een accentverschuiving van procedures, inhoud, details en overleg naar effectgerichtheid en de daarvoor benodigde optimale procesgang.

Dit betekent ook dat nieuwe inzichten over professioneel management - en dan met name het motiveren, inspireren en committeren aan collectieve doelstellingen - hun doorwerking in de uitvoeringsorganisatie niet mogen missen. Men denke wat dat betreft aan het zo laag mogelijk leggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en aan een zo vergaand mogelijke mate van

zelfsturing op de werkvloer. Ook hier zullen de managers hun traditioneel vakinhoudelijke, dirigistische en dikwijls contactarme stijl van leiding geven grotendeels moeten inwisselen voor een meer procesmatige, betrokken en communicatieve stijl. Zij het in situationele zin: de ene situatie, groep of medewerker vereist een andere aanpak dan de andere. Kwaliteit en productiviteit op langere termijn verlangen een zorgvuldige balans tussen inhoud en proces en tussen hard en zacht. Wat dat betreft verschilt het managen van de uitvoeringsonderdelen in de gemeente van de toekomst dus niet wezenlijk van het managen van de projectonderdelen. Daarnaast stellen verzelfstandiging van uitvoeringsonderdelen en uitvoering tezamen met externe partners nieuwe eisen aan leiderschap en planning & control.

SAMENVATTING

Projectmatig werken wordt steeds belangrijker. Juist deze vorm van samenwerken dient goed gemanaged te worden. Dat betekent voor de politieke en ambtelijke top: keuzes wat wel en wat niet (gerelateerd aan de organisatiedoelen), het bij elkaar brengen van talenten en karakters, het toepassen en doen nakomen van duidelijke spelregels. In de organisatiestructuur vormt projectmatig werken een substantiële substructuur, die status en aandacht verdient. Daarnaast kan voor uitvoerende taken een moderne invulling van het bureaucratie-model prima voldoen.

SECTORENMODEL AANVULLEN EN ACTUALISEREN

Tegelijkertijd met de opkomst van bedrijfsmatig werken is in gemeenteland vrij massaal het sectorenmodel ingevoerd. Het tot dan toe gebruikelijke secretariemodel met zijn scheiding tussen een administratief en beleidsmatig georiënteerde gemeentesecretarie enerzijds en een of meer technisch of uitvoerend gerichte diensten anderzijds verdween steeds meer naar de achtergrond. Weg met de stapeling van verschillende adviezen waar je als bestuur en management zo moeilijk uit kon kiezen, voortaan zou sprake zijn van integrale advisering. Verschillende opvattingen vanuit beleid en uitvoering worden immers in eerder stadium gladgestreken.

In het BBI-concept wordt in dit verband gesproken van een ordening naar productverantwoordelijke eenheden, waarin beleidsvoorbereiding en -uitvoering zo veel mogelijk zijn samengebracht. Deze productverantwoordelijke eenheden zijn veelal de afdelingen binnen een drietal sectoren: Middelen, Burgers en Grondgebied.

De sectorhoofden zijn zogenaamde integrale managers, dat wil zeggen in beginsel volledig verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van hun sector, zowel voor wat betreft de te leveren resultaten als de daarvoor in te zetten middelen. Het model kent een bijpassend systeem van planning & control: door middel van periodieke, productgerichte plannen en rapportages op alle niveaus is sprake van een volledige informatiecyclus van hoog tot laag en van laag tot

hoog. Zo ontstaat in beginsel volledige transparantie met betrekking tot de mate waarin een ieder bijdraagt aan de in eerste instantie politiek gestelde doelen.

Met de opkomst van de met name in hoofdstuk 2 geschetste nieuwe ontwikkelingen en inzichten, is het sectorenmodel steeds meer onder kritische druk komen te staan. De les die hieruit getrokken kan worden, is dat het sectorenmodel in de toekomst niet meer in alle opzichten kan blijven voldoen. Een permanent gemeentelijk ontwikkelingsproces maakt het noodzakelijk het sectorenmodel daar waar nuttig en nodig aan te vullen en te actualiseren. De grote vraag is intussen of zich na het secretariemodel en het sectorenmodel mogelijk weer een nieuw structuurmodel kan aandienen, waartoe gemeenteland zich en masse zal bekeren.

Concernniveau en secretaris in de knel

Belangrijkste punt van kritiek is dat het sectorenmodel naar zijn aard in tegenspraak is met het bedrijfsmatige ideaal van een zo plat mogelijke organisatie. Er is juist sprake van een tamelijk ingewikkeld stelsel van verschillende niveaus. In de eerste plaats is er het politieke niveau, uiteenvallend in het niveau van de gemeenteraad en het niveau van het college van burgemeester en wethouders. In de tweede plaats is er het zogenaamde concernniveau: het niveau van het gezamenlijke topmanagement waar het wel en wee van de gemeentelijke organisatie als geheel moet worden geregisseerd. In de derde plaats is er het sectorniveau, aangestuurd door de integrale managers (sectordirecteuren of sectorhoofden) die voor in beginsel honderd procent verantwoordelijk zijn voor de aansturing van hun sector. In de vierde plaats is er het afdelingsniveau, aangestuurd door afdelingshoofden die in beginsel ook zo veel mogelijk integraal verantwoordelijk zijn voor de aansturing van hun afdeling.

In de praktijk is de interactie tussen al deze niveaus het grote probleem gebleken. Er zijn te veel overdrachts- en afstemmingsmomenten tussen doelformulering en uitvoering. De interactie tussen de politieke niveaus enerzijds en de ambtelijke organisatie anderzijds is door de totaal-informatiecyclus niet wezenlijk vergemakkelijkt. Het idee van de informatiepiramide is te simpel gebleken en met name de ook politiek vereiste planningattitude wordt gemist.¹⁶⁹

Het concernniveau zou vooral tot uitdrukking moeten komen in de gezamenlijkheid van het managementteam, maar daar hebben de sectormanagers zich vanuit de invulling van hún integrale sectorverantwoordelijkheid vooral ontpopt als pleitbezorgers voor hun eigen sector. In plaats van plek waar het gezamenlijk concernbelang wordt behartigd, is meer sprake van een onderhandelingspodium van sectorbelangen.

Met name de gemeentesecretarisfunctie wordt in deze situatie min of meer vermalen. De integrale sectormanagers doen liever rechtstreeks zaken met de politiek, bij voorkeur via de eigen portefeuillehouder. De gemeentesecretaris is

¹⁶⁹ G.J. van Helden, BBI in de praktijk, Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten, Maastricht 1998, pag. 58 e.v. pag. 94 e.v.

op veel plaatsen slechts technisch voorzitter van het managementteam geworden, zonder eigen bevoegdheid om op inhoud en prestaties te sturen. Eigen middelen heeft hij niet en de coördinatie van de middelenfuncties is steeds vaker in handen gekomen van een relatief nieuwe functionaris: de concerncontroller. Het vermogen van de gemeentesecretaris om nieuwe organisatieontwikkelingen doorgevoerd te krijgen, wordt hierdoor door belast: waarom luisteren naar iemand zonder eigen macht? Zo bezien is het dus niet vreemd dat zo veel gemeentesecretarissen het na de invoering van het sectorenmodel moeilijk hebben gekregen. Hun moeilijke positie werd veelal nog versterkt door de omstandigheid dat ook zij in het verleden vanwege vakinhoudelijke deskundigheid op hun plek terecht zijn gekomen. Ook misten zij vaak de benodigde managementvaardigheden.

Natuurlijk zijn er in de praktijk intussen allerlei constructies en modellen bedacht om te komen tot versterking van de concerndimensie en de positie van de gemeentesecretaris. Bijvoorbeeld in de vorm van de eerdergenoemde, boven de sectoren gesitueerde bedrijfs- en ondersteuningsbureaus, rechtstreeks aangestuurd door de secretaris. Soms ook is de gemeentesecretaris zelf tot hoofd van de sector Middelen gebombardeerd, of tot concerncontroller. Constructies die ieder voor zich ook weer hun eigen nadelen hebben meegebracht. Hoe kan de gemeentesecretaris boven de partijen staan als hij zelf een van de sectorhoofden is? En hoe kan hij dat als hij concerncontroller is - een dienende en ondersteunende functie pur sang? Wezenlijk nieuwe randvoorwaarden voor een eenduidige aansturing op concernniveau ontstaan met deze constructies derhalve niet.

Verkokering en zwevende sectormanagers

Op hun beurt hebben de sectormanagers het ook moeilijk gekregen met de invulling van hun sectorniveau. Het echte werk gebeurt immers binnen de afdelingen en daarvoor is het afdelingshoofd verantwoordelijk. Zo hebben de afdelingen ieder voor zich hun zaakjes aardig voor elkaar, maar zijn ze verworpen tot eilandjes en voelen ze zich onvoldoende aangestuurd door de gemeentelijke top. Dit veroorzaakt in de zogenaamde wandelgangen negatieve beeldvorming richting management en politiek. Tot op zekere hoogte is dit te wijten aan het communicatieve onvermogen van de afdelingshoofden en de sectormanagers, die evenals de gemeentesecretaris hun baan vaak te danken hebben aan hun vakinhoudelijke excellentie en dan ook liever meewerkend voorman zijn dan procesmanager.

Maar ook methodisch hebben de sectormanagers het moeilijk gekregen. De politiek maakt beleidsproducten (de zogenaamde 'wat-vraag': wat willen we, wat zijn onze beleidsdoelstellingen en wat hebben we daar voor over), de afdelingen maken afdelingsproducten (de zogenaamde 'hoe-vraag': hoe bereiken we die doelstellingen, wie pleegt in dat verband welke inzet). Maar wat zijn nu de sectorproducten? Een beetje 'wat': sectormanagers worden geacht mee te denken in de strategie- en visievorming. En een beetje 'hoe':

sectormanagers coördineren binnen hun sector de uitvoering door hun afdelingen en 'klankborden' hun afdelingshoofden. Het valt echter niet mee hier herkenbare en zinvolle sectorproducten van te maken.

De sectorhoofden voelen zich dan ook vaak 'zweven' en blijven bij voortdrijving zoeken naar een passende invulling van hun positie. Maar sectorplannen en sectorrapportages zijn vaak verzamelingen afdelingsplannen, respectievelijk afdelingsrapportages. En omdat de sectormanagers het niet weten en een zwakke indruk maken, hebben de collegeleden de neiging óver de sectorhoofden heen 'diep te sturen'.

Niet alleen binnen het managementteam blijkt het lastig om op concerniveau te denken en te handelen, hetzelfde geldt voor de sectoren zelf. Ook daar is de noodzaak tot onderlinge samenwerking vaak een kwestie van moeizame onderhandelingen, die door onvoldoende aansturing ook nog eens vaak vruchteloos blijven. Zo er al afspraken over onderlinge dienstverlening worden gemaakt, leiden die door onvoldoende management en controlling vaak een papieren bestaan.

De met het sectorenmodel ontstane koppeling van beleidsvoorbereiding en uitvoering heeft weliswaar tot voordelen geleid (bijvoorbeeld geen dubbele advisering Gemeentewerken en RO), maar er zijn klassieke spanningen blijven bestaan tussen welzijn (beleidsvoorbereidend bij bijvoorbeeld sport en recreatie) en onderhoud bouw en groen (uitvoerend bij bijvoorbeeld sport en recreatie). Hier staat de standaardindeling van het sectorenmodel zelf haaks op de ambitie van koppeling van beleid aan uitvoering.

Dezelfde moeizame onderhandelingen ontstaan naar aanleiding van de toenemende complexiteit van de maatschappelijke vraagstellingen en de noodzaak om projectmatig te werken. Projecten worden bestuurlijk en managerial vaak slecht verankerd, sluiten onvoldoende aan bij politieke doelstellingen en worden slecht beheerst.

Ten dele vloeit deze situatie voort uit de in het sectorenmodel bestaande schotten tussen de beleidsterreinen. De crux van het sectorenmodel wordt vaak samengevat in de term 'verkokering'. Er wordt te veel in 'hokjes' gedacht. Het sectorenmodel sluit als verticaal model onvoldoende aan op de noodzaak tot coördinatie en afstemming, zowel verticaal als horizontaal.

Samenvattend is de stelling verdedigbaar dat met name het sector(managers)niveau en de daarmee gepaard gaande integrale managementverantwoordelijkheid - in essentie is dit de kern van het sectorenmodel! - in de praktijk nauwelijks toegevoegde waarde heeft gekregen en de interne communicatie en samenwerking juist heeft bemoeilijkt.

Vijf horizontaliseringsdimensies

Consequentie van het sectorenmodel en de daaraan gekoppelde ambitie van integraal management per sector is dus dat het sectorale denken in de praktijk een te zwaar accent heeft gekregen. Het 'concerndenken' en het ondersteunen van bestuur en management bij het vormen van

beleidsstrategische visies op beleidsterreinoverstijgend niveau is daardoor op veel plaatsen minder sterk tot ontwikkeling gekomen. Binnen de relatieve geslotenheid van de sector ontstaat een te sterke beheers- en uitvoeringsgerichtheid.

Het sectorenmodel is vooral een gesloten verticaal model gebleken. Een piramidale conceptie met verticale grenzen van boven naar beneden. Gechargeerd uitgebeeld: aan de onderkant 'eigen winkels' in de vorm van afzonderlijke en relatief zelfstandige afdelingen, meer naar boven gecompliceerde overlegbewegingen van managers die het vooral hebben over het eigen functioneren en zo in feite een dam ontwerpen naar de 'eigen wereld' die wordt gevormd door de politiek.

Contextmanagement is niet alleen een optimalisatie van de verticale samenwerking binnen de overheidsorganisatie, maar met name ook van horizontale oriëntatie en samenwerking binnen en buiten de organisatie. Op alle hiërarchische niveaus van het sectorenmodel - met inbegrip van de politiek - is een sterke tegenreactie gaande op de verticale schotten van het sectorenmodel. Horizontaliseringsdimensies zijn waarneembaar op het politiek-bestuurlijke niveau, op het beleidsstrategische niveau, op het concerncontrolniveau, op uitvoeringsniveau en op dienstverleningsniveau.

Horizontalisering politiek-bestuurlijke dimensie

Bespiegelingen rond het sectorenmodel zijn veelal een nogal bedrijfsinterne aangelegenheid, maar we moeten niet vergeten dat het model dikwijls tevens wordt weerspiegeld in de portefeuillevordering op collegeniveau en de commissie-indeling op raadsniveau. Daarmee werkt het model ook een politieke gerichtheid op de interne kokers in de hand. In samenhang met de eerder besproken virtualisering van de gemeentelijke begrenzingsen en de gedeeltelijke verplaatsing van het politieke spel naar buiten de klassieke politieke arena staat op dit moment de politiek-bestuurlijke dimensie onder druk. De politiek moet meer naar buiten, de brugfunctie naar de burger vervullen. Met andere woorden: niet in de eerste plaats bedrijfsintern 'verticaal naar beneden', maar vooral extern 'horizontaal naar buiten'.

De klassieke 'politics-administration dichotomy' krijgt hiermee een nieuw eigentijds accent. Politiek en bestuur moeten weer meer op afstand. Elkaar niet voor de voeten lopen bij het interne managen, maar ieder het zijne: de raad is (een belangrijk stuk van) het gezicht van de burger, het bestuur bestuurt, de manager managet.

Ook in de literatuur rukt de gedachte op dat het vraagstuk van het herstel van het politieke primaat niet moet worden benaderd vanuit de gedachte dat de greep van de politiek op de ambtelijke organisatie moet worden verstevigd. Integendeel, het politieke primaat kan worden hersteld als politiek en ambtelijk

apparaat uit elkaar worden getrokken en de politiek zich in de externe omgeving herpositioneert.¹⁷⁰

Horizontalisering beleidsstrategische dimensie

De behoefte om de beleidsstrategische dimensie te versterken is de logische reactie op de te sterke uitvoeringsgerichtheid van de sectoren. De in het BBI-concept voorgestane integrale koppeling van beleid aan uitvoering (verticale integraliteit) is op de keper beschouwd dus niet gerealiseerd, vooral omdat de beleidsstrategische dimensie als gevolg van de sterke uitvoeringsgerichtheid van het geheel is verwaarloosd. In de vorm van een task force met beleidsstrategische adviseurs of anderszins wordt in de praktijk de versterking van de beleidsstrategische dimensie al steeds meer in de structuur tot uitdrukking gebracht.

Horizontalisering concerncontrol-dimensie

De behoefte om de concerncontrol-dimensie te versterken hangt nauw samen met versterking van de beleidsstrategische dimensie. Nieuwe dingen bedenken is één, ze vervolgens feitelijk waar maken is twee. Door het toemende projectmatige werken vraagt dit vooral sectoroverstijgend een betere afstemming en coördinatie. Alle middelenfuncties zijn daarbij van belang. Niet alleen dus de financiële functie, maar ook personeel en organisatie, informatie en automatisering en de juridische middelen.

Het sectorenmodel heeft, in samenhang met de ambitie van integraal management, hier en daar - vooral bij grotere gemeenten - geleid tot het decentraal positioneren van de middelenfuncties. In de praktijk heeft dit veel miscommunicatie en efficiencyverlies teweeggebracht (versnipperde en daardoor per saldo te grote formatieomvang). Ook de grotere gemeenten gaan er langzamerhand weer steeds meer toe over om de middelenfuncties centraal samen te brengen.

Zo veel mogelijk integraal management op decentraal niveau heeft hiermee niet in strijd te zijn: via een goede invulling van de ondersteuning (bijvoorbeeld door te werken met consultants) en door een adequate inzet van de control is nog steeds sprake van een voldoende mate van decentrale zelfsturing.

Horizontalisering uitvoeringsdimensie

De behoefte om de uitvoeringsdimensie meer te horizontaliseren heeft ten eerste te maken met de noodzaak om goede afspraken te maken over onderlinge interne dienstverlening. Dit kan betrekking hebben op inhoud (vergelijk het eerder gegeven voorbeeld over welzijnsbeleid versus bouw- en

¹⁷⁰ Zie bijvoorbeeld J.B. Boelens en H.H. Huizendveld, De ontwikkeling van het besturingsmodel voor gemeenten, Almelo 1997, pag. 57 e.v. ('Wat Nederlandse gemeenten van Phoenix USA kunnen leren').

groenonderhoud), maar vooral ook op de middelenfuncties die de productiefuncties ondersteunen. Evenals bij de concerncontrol gaat het hier weer om financiën, personeel en organisatie, informatie en automatisering en de juridische middelen, maar nu niet in aansturende zin maar in serviceverlenende zin. Iedere productie-unit neemt financiële diensten, P&O-diensten, I&A-diensten en juridische diensten af van de interne stafunits. De vraag is alleen hoeveel men denkt af te nemen over een bepaalde periode (= planning), hoe men bewaakt hoe dit feitelijk uitpakt (= control) en hoe men de te maken afspraken hieromtrent vastlegt (bijvoorbeeld in de vorm van 'service-level-agreements'. Ook hierop komen we in het volgende hoofdstuk terug).

Voorzover uitvoerende werkzaamheden worden uitgevoerd door of tezamen met externe partijen strekt de horizontaliseringsdimensie zich mede uit tot buiten de gemeentelijke organisatie. Ook dit komt in toenemende mate voor.

De verticale grenzen worden dus - met inbegrip van de grenzen van de organisatie als geheel - geopend, de uitvoeringslaag vloeit over in interne en externe netwerken. Dit heeft gevolgen voor de te kiezen structuren. Deze kunnen het beste situationeel worden bepaald. In het ene geval kan nog een verticale indeling (afdelingen, zelfsturende teams, business-units) voldoen, andere omstandigheden vereisen wellicht een meer op integraliteit toegesneden aanpak (bijvoorbeeld in de richting van een projectstructuur zoals beschreven in hoofdstuk 5).

Horizontalisering dienstverleningsdimensie

De vijfde horizontaliseringsdimensie betreft een verbijzondering van de uitvoeringsdimensie: het niveau van de directe dienstverlening. Daarbij gaat het om de behoefte aan zo veel mogelijk loketintegratie, met één regie die een optimale kwaliteit van de dienstverlening regisseert. Dit komt de eenduidigheid van de dienstverlening ten goede en haalt bijvoorbeeld de afdeling Burgerzaken uit haar traditionele isolement. Het besef is langzamerhand algemeen dat een professionele overheid in hoge mate wordt afgerekend op de kwaliteit van de persoonlijke behandeling aan de balie. Het is dan ook van groot belang dat eenduidige afspraken worden gemaakt over zaken als presentatie, snelheid, mate en wijze van doorverwijzing en dergelijke. Daarbij zou het er in beginsel niet toe moeten doen op welk (beleids)terrein men diensten vraagt.

Naast horizontale afstemming en regie (afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening voor alle baliefuncties) is het nodig om tot een goede samenwerking te komen tussen enerzijds de contacten aan de balie (= frontoffice) en anderzijds de voeding vanuit de vakspecialisten uit de uitvoeringslaag (= backoffice). Het gunstigste is uiteraard om zo veel mogelijk zaken direct aan de balie te kunnen afdoen. Dit vraagt een hoge mate van generalistische knowhow in de frontoffice, waarvoor een continue voorbereiding tezamen met de in de backoffice aanwezige kennis moet worden gemobiliseerd. Waar het niet mogelijk is om direct zaken te kunnen afdoen aan de balie is doorverwijzing aan de

orde. In dat geval gaat het er om de hier vaak mee gepaard gaande tijdsverliezen en ergernissen bij de klant te minimaliseren.

Naar een flexibele contextstructuur

De vraag is nu hoe de aangegeven horizontaliseringsdimensies kunnen worden verenigd met de eerder geventileerde gedachte van een toekomstige tweedeling in de gemeentelijke organisatie: enerzijds een flexibele, projectmatige laag en anderzijds een uitvoeringslaag met een modern bureaucratie-model. Ook speelt daarbij de opgeworpen vraag in hoeverre hier de contouren gloren van een nieuw gemeentelijk organisatiemodel als opvolger van het secretariemodel en het sectorenmodel.

In algemene zin bestaat er niet één bepaald structuurmodel dat dé oplossing in zich herbergt voor problemen waarmee gemeentelijke organisaties en hun functionarissen worstelen. Veel van deze problemen zijn functioneringsproblemen, die primair te maken met menselijke kwaliteiten en competenties. Wat dat betreft hangt alles met alles samen: het imago van de overheid op de arbeidsmarkt, de omslag van een vakinhoudelijk en hiërarchisch leiderschap naar een procesmatig en webbed leiderschap, een op moderne planning & control gente bedrijfscultuur.

Waar op deze punten vooruitgang wordt geboekt, zal blijken dat de structuren volgend zijn. Als vanzelf en stapsgewijs zullen structuren op onderdelen worden aangepast. Grootscheepse reorganisatie is dan niet nodig. Waar de organisatie op deze punten vast komt te zitten en de cultuur verwordt tot structurele miscommunicatie, strijd om het eigen belang, onderling wantrouwen en negatieve beeldvorming naar buiten (de pers), kan sprake zijn van een zodanige escalatie dat alleen een volledige reorganisatie de zaak kan openbreken. Belangrijk is dat dan niet alleen de structuur wordt gereorganiseerd, maar vooral en eerst ook de cultuur- en gedragssituatie en de procesgang.

Daarnaast zijn de gemeenten in Nederland zodanig verschillend naar schaalgrootte en mate van professionaliteit, dat in alle gevallen op maat gedifferentieerd zal moeten worden. Dit betekent onder meer dat het verstandig is om besluitvorming over reorganiseren vooraf te laten gaan door een hoogwaardige monitoring van de stand van zaken (zie hiervoor hoofdstuk 6).

Op grond van de analyse van het sectorenmodel en de schets van de vijf horizontaliseringsdimensies kan een denkrichting worden aangegeven voor de gemeentelijke structuurontwikkeling in het algemeen. De mate en de snelheid waarin dit pad wordt bewandeld, hangt dan af van de situatie van de betreffende gemeente. In grote lijnen komt deze denkrichting neer op het zo veel mogelijk flexibiliseren en open zetten van de organisatie naar de

maatschappelijke context, gepaard gaande met een aantal - vooral horizontale - integratiemomenten.¹⁷¹

Deze horizontale integraliteit komt vooral neer op het weghalen van de 'schotten' tussen de beleidsvelden: zo veel mogelijk beleids- en ontwikkelings-expertise bijeenbrengen (innovatieve werkzaamheden in projectverbanden), middelenexpertise bijeenbrengen (concerncontrol en ondersteuningsafspraken over interne ondersteuning), uitvoeringsexpertise bijeenbrengen (routinematige werkzaamheden) en dienstverleningsexpertise bijeenbrengen (loketwerkzaamheden).

In ultieme vorm kan dit impliceren dat de organisatie uiteindelijk volledig wordt gekanteld naar vijf horizontale lagen (waarbij de klassieke harde en zachte sector dus telkens onder één regie worden gebracht), in andere gevallen zijn tussenvormen denkbaar in de richting van de geschetste tweedeling projectmatig en uitvoerend. De uiterste vorm aan de andere kant is het handhaven van de klassieke sectorindeling hard - zacht - middelen (in relatief kleine gemeenten, grosso modo tot zo'n 30 duizend inwoners, kan dit heel werkbaar zijn en blijven, mits sprake is van units die voldoende klein zijn en geen hiërarchische tussenniveaus kennen).

De gedachte dat alle gemeentelijke organisaties volledig zouden moeten kantelen naar de veronderstelde 'logica van de burger' gaat dus te ver. In alle geledingen van de organisatie wordt de betrokkenheid van de burger op maat ingevuld, terwijl er nog vele (vooral beheersmatige) werkzaamheden zijn waarbij een vooropgestelde dialoog met de burger gekunsteld zou zijn, maar bijvoorbeeld wel gebruik kan worden gemaakt van uitvoering door externe marktpartijen. De overige lagen gaan - met uitzondering wellicht van middelen / control - in ieder geval ten dele open, teneinde wisselwerking met de burger mogelijk te maken.

Er zal in de toekomst dus geen sprake zijn van één vast organisatiemodel als opvolger van het secretariemodel en het sectorenmodel. Iedere gemeente doet er wijs aan het model te kiezen dat het beste past bij haar eigen context en haar eigen ontwikkeling. Niettemin kunnen aan de voorgaande analyses wel enkele uitwerkingpunten worden ontleend, die voor de gemeentelijke organisatieontwikkeling het overwegen waard zijn.

Uitwerkingssuggesties organisatieontwikkeling

1. Probeer daadwerkelijk te komen tot een zo plat mogelijke organisatie. Vermijd dus een sectorniveau tussen concern en afdelingen (in zeer grote organisaties is dit wellicht echter onvermijdelijk). Beperk het aantal afdelingen en ga daarbij indicatief uit van een span of control van 15 à 20 medewerkers per (people) manager. Als het mogelijk is om te

¹⁷¹ Er wordt in toenemende mate in deze richting gedacht. Vgl. bijvoorbeeld ook: H.W.M. Wesseling en M.M. Otto, Rationaliteiten van politiek bestuur, De case Zwijndrecht - Een zoektocht naar democratie, strategie en organisatie, Assen 1997, pag. 101 e.v.

ontwikkelen in de richting van een tamelijk vergaande mate van horizontalisering, probeer dan zo ver mogelijk te komen met het vormen van een of meer afdelingen per horizontaliseringsdimensie.

Dus bijvoorbeeld één afdeling die zich bezighoudt met concerncontrol en middelen, één afdeling die zich bezighoudt met de procesadviesing van beleidsgeoriënteerde ontwikkelingstaken (zowel ruimte als welzijn) met inbegrip van de projectmatige uitvoering daarvan, één of meer afdelingen die zich bezighouden met publieksgeoriënteerde uitvoeringstaken (dus de totale backoffice: bouwen en milieu, stadsbeheer, persoonszaken) en in beginsel één afdeling die zich bezighoudt met een zo integraal mogelijke loketdienstverlening (de totale frontoffice).

2. Probeer de centrale aansturing te laten geschieden ofwel door een directie bestaan de uit een gemeentesecretaris / directeur en een adjunct-gemeentesecretaris / adjunct-directeur die elk twee van de vier horizontale geledingen aansturen, ofwel door een management- c.q. directie-team bestaande uit de gemeentesecretaris / directeur en de afdelingshoofden.

De functie van gemeentesecretaris, die in het sectorenmodel een nogal 'vergeten' tussenfiguur is (gezien de directe lijn van sectormanagers naar collegeleden), wordt hierbij in beginsel doorontwikkeld naar die van 'president-directeur'.¹⁷²

Met deze uitwerkingpunten komt de contextstructuur in belangrijke mate tegemoet aan de gesignaleerde tekortkomingen van het sectorenmodel. Tegenover zou kunnen worden dat beleid en uitvoering nu weer uit elkaar getrokken worden, waardoor het lijkt of het oude secretariemodel in ere wordt hersteld. Duidelijk is echter dat - zoals aangegeven - in het sectorenmodel de beleidsdimensie in het geheel niet uit de verf gekomen is en dat zowel de horizontale integratiemomenten als de nieuwe stijl van leiding geven in de contextstructuur voldoende waarborgen dat van adviesstapeling geen sprake zal zijn.

Bij het uitwerken van de inrichting van de bedrijfsvoering (volgende hoofdstuk) wordt in principe uitgegaan van een flexibele contextstructuur als hier geschetst. Het beeld is dus niet meer dat van sectoren en afdelingen (twee ambtelijke lagen), er is alleen nog maar sprake van afdelingen (één ambtelijke laag).

SAMENVATTING

Het sectorenmodel beantwoordt op zichzelf niet aan het ideaal van een platte organisatie met korte lijnen. Ook de beoogde integrale koppeling van beleid aan uitvoering (verticale integraliteit) komt niet uit de verf. De

¹⁷² Zoals beschreven in J.B. Boelens en H.H. Huizendveld RA, De ontwikkeling van het besturingsmodel voor gemeenten, Almelo 1997. We abstraheren hier gemakshalve maar even van de gevolgen die een mogelijke dualisering heeft voor de gemeentesecretarisfunctie.

beleidsstrategische dimensie komt daarbij in het gedrang. Dit komt mede door de 'schotten' tussen de beleidsvelden. De trend is nu meer horizontaal: de politiek-bestuurlijke dimensie horizontaliseert extern en ook bedrijfsintern is sprake van meer horizontale integraliteit op de verschillende niveaus: beleids-expertise, concerncontrol-expertise, uitvoeringsexpertise en dienstverlenings-expertise. In combinatie met 'naar buiten gerichtheid' en de inschakeling van externe netwerken kan het streefperspectief een flexibele contextstructuur zijn.

VERZELFSTANDIGDE EN ANDERE EXTERNE STRUCTUREN

In hoofdstuk 2 werd aannemelijk dat dé overheid of dé gemeente niet bestaat. De overheid is een zeer gecompliceerd geheel van diversiteiten. In hoofdstuk 1 bleek dat de politieke belangselectie zich daarnaast voor een belangrijk deel in de maatschappelijke context voltrekt. De strekking van hoofdstuk 3 was dat deze ontwikkeling het ook voor individuele overheidsfunctionarissen - zowel ambtelijk als politiek - noodzakelijk maakt om te contextmanagen. Een beschouwing over de structuur van de gemeentelijke organisatie dient daarom een ruimer blikveld te bevatten dan dat van het gemeentelijk formatieschema. Gemeenten werken nauw samen met externe marktpartijen. Externe adviseurs, interimmanagers en tijdelijk personeel vormen langzamerhand een substructuur op het grensvlak met de maatschappelijke context. Beleidsontwikkeling geschiedt in interactiviteit met de omgeving. Tal van uitvoerende taken geschieden meer of minder structureel door of in coproductie met andere organisaties.

De grens tussen kerntaken en andere taken

Bijna iedere gemeente heeft ergens in de afgelopen vijftien jaar wel een kerntakendiscussie gevoerd. De impuls kwam veelal vanuit de politieke wens om te bezuinigen en het eigen takenpakket en de bijbehorende personele formatie af te slanken. De kerntakendiscussies leverden een onderscheid op tussen wat het gemeentebestuur beschouwde als belangrijke en wettelijk niet af te stoten taken enerzijds en minder belangrijke, nogal eens logistieke en andere ondersteunende uitvoeringstaken anderzijds. Op veel plaatsen is ook daadwerkelijk uitvoering gegeven aan de kerntakendiscussies, in die zin dat taken in meer of mindere mate werden afgestoten naar derden en eigen organisatieonderdelen werden ingekrompen en/of verzelfstandigd.

Meer recent kreeg deze 'core competence' benadering nieuwe impulsen vanuit de idee dat het uit handen geven van uitvoerende taken het mogelijk maakt dat de moederorganisatie zich met name toelegt op hetgeen zij werkelijk belangrijk vindt. Hierdoor werd gaandeweg duidelijk dat een verminderende bezuinigingsnoodzaak niet in evenredige mate zou leiden tot een verminderende behoefte om uitvoerende taken buiten de deur te zetten. Integendeel, de

kerntakenbenadering werd onderdeel van de algemene trend om het overheidswerk te delen met externe partners.

Het streven naar een compactere, op 'core competence' gerichte gemeentelijke organisatie zal dan ook nog wel even doorgaan. Of dit ook over de hele linie gepaard zal gaan met structuurveranderingen als in sommige gemeenten het geval is geweest (Apeldoorn, Velsen) betwijfelen wij. Zoals met veel ontwikkelingen slaat de slinger hier en daar (te?) ver door en beweegt het gros zich wat gelijkmatiger. Er zal meer sprake zijn van vrij massale herinrichting tussen het grensvlak tussen beleid(sregie) en uitvoering.

Het voorbereidings- en besluitvormingsproces voorafgaande aan vormen van verzelfstandiging is een complexe aangelegenheid. In veel gevallen gaat het om het opzetten van organisaties die een mengvorm zijn van een overheidsorganisatie en een privaat bedrijf, omdat de overheid bijvoorbeeld de beleidsmatige verantwoordelijkheid niet volledig uit handen wil of kan geven.¹⁷³

Aandachtspunten zijn dan de bestuurlijke vormgeving (wie heeft welke bestuurlijke bevoegdheden), de juridische vormgeving (welke rechtsvorm wordt gekozen, hoe verloopt de democratische controle, hoe worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld) en de financiële vormgeving (deelname in de exploitatie door middel van budgetfinanciering of exploitatiesubsidie, dan wel deelname in de financiering door middel van investeringsubsidie of het verstrekken van eigen of vreemd vermogen).¹⁷⁴

Zowel in het kader van de voorbereiding als bij het functioneren van de nieuwe organisatievorm doen zich per definitie intermenselijke problemen en loyaliteits- en grensconflicten voor. De participanten komen moeilijk los van hun vermeende eigen belangen en er is een reëel gevaar dat per saldo niemand echt de verantwoordelijkheid neemt voor het (dis)functioneren van de nieuwe organisatievorm. Effectieve spelregels en disciplinemechanismen rond planning & control, met inbegrip van de regie van menselijke competenties, zijn daarom juist hier van essentieel belang.

Overigens blijkt dat het aantal arbeidsplaatsen bij de gezamenlijke lokale overheden weliswaar nog steeds afneemt, maar minder sterk dan voorheen.¹⁷⁵ Enerzijds gaat het proces van verzelfstandiging en privatisering door, maar anderzijds groeit de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het schrappen van arbeidsplaatsen ten gevolge van grote bezuinigingsoperaties behoort min of meer tot het verleden. Financieel gaat het beter en hier en daar is sprake van groei van formaties, bijvoorbeeld in de sfeer van de sociale diensten vanwege de taakuitbreiding en intensivering.

¹⁷³ Zie hiervoor R.J. in 't Veld, *Spelen met vuur, Over hybride organisaties*, 's-Gravenhage 1995 (rede).

¹⁷⁴ Zie J.P. van der Meij, *Bedrijven tussen markt en overheid, Handleiding aan bestuurders en managers bij verzelfstandiging en overheidsinterventie*, Utrecht 1992.

¹⁷⁵ J.H. Weggemans e.a., *Tendrapport 1998 Arbeidsmarkt Binnenlands Bestuur*, Alphen aan den Rijn 1998.

Daarnaast is het de vraag in hoeverre met verzelfstandiging werkelijk zelfstandigheid ontstaat.¹⁷⁶ De banden tussen overheid en verzelfstandigde dienst blijven even sterk, maar zijn alleen anders van aard geworden. De veronderstelde scheiding tussen beleid en uitvoering blijkt tot op zekere hoogte eveneens een fictie: ook bij uitvoerende diensten is sprake van beleidsmatige zaken. Kortom: bij verzelfstandiging gaat het net zozeer om bestuur, politiek en beleid als om bedrijfsvoering, management en beheer.

Uitbesteding ondersteunende functies

Naast verzelfstandiging verdient ook uitbesteding aandacht. Bij uitbesteding gaat het veelal om niet bedrijfskritische processen of ondersteunende functies, die op basis van een 'service-level agreement' door een dienstverlenende leverancier worden verzorgd. De metafoor van architectuur en bouwbestek kan het denken op dit terrein verduidelijken. De visie van wat men wil aan diensten wordt vastgelegd in de architectuur. De uitvoeringsspecificaties worden neergelegd in een bestek. Op basis van dit bestek worden de diensten gehuurd of ingekocht. Een dienstverleningsovereenkomst (het service-level agreement) geeft dan de spelregels.

Outsourcing wordt vooral toegepast bij uitvoerende ondersteunende functies: afvalinzameling en -verwerking, facilitaire zaken, automatisering, personeelsbeheer en salarisadministratie, onderzoek, het beheer van sociale, culturele en sportaccommodaties. Ook schaaloverwegingen kunnen een rol spelen: bijvoorbeeld grotere sociale diensten of externe marktpartijen die de backoffice verzorgen voor kleinere gemeenten die zelf de frontoffice doen.

Verzelfstandiging en uitbesteding zijn van belang in het kader van de gedachtevorming over de uitvoeringslaag in de geschetste contextstructuur van de gemeentelijke organisatie van de toekomst. In feite valt deze laag geheel open en wordt de meest geëigende uitvoeringsordening situationeel bepaald: afhankelijk van het type en de omvang van de organisatie, de bestaande ambities en gemaakte keuzes, de kwaliteit en potentie om te kunnen netwerken.

Afhankelijk van de mate waarin het gemeentebestuur greep wenst te houden op aansturing, regie en middelenaanwending is het noodzakelijk om de interne planning & control te verbreden naar externe partijen. Dit is dus een belangrijk aandachtspunt in het volgende hoofdstuk over de gemeentelijke bedrijfsvoering.

In het algemeen geldt zowel voor vormen van verzelfstandiging als voor uitbesteding dat niet zonder meer vaststaat dat de baten zullen opwegen tegen de kosten. Naast de financiële kosten-batenanalyse spelen bijvoorbeeld ook zaken als de mogelijke aansturingsproblemen, het getrapte contact met de burger, vragen omtrent de legitimiteit van het bestuur en de invloed op het politieke

¹⁷⁶ W.J.M. Kickert e.a., Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten, Over publiek management van hybride organisaties, Alphen aan den Rijn 1998. Vgl. ook P.J. Plug, L. Geut en R.J. in 't Veld, Een beknopte handleiding voor het evalueren van een verzelfstandiging, in: Openbaar bestuur september 1998, pag. 11 e.v.

bereik van de gemeentelijke organisatie. Een gedegen analyse vooraf is van groot belang, onder meer omdat per uitvoeringstaak sterke verschillen kunnen optreden in hoeverre de voordelen zullen opwegen tegen de nadelen.

SAMENVATTING

De gemeentelijke organisatiestructuur vertakt zich ten dele in de maatschappelijke context. Er is sprake van een vrij brede herinrichting op het grensvlak van beleid(sregie) en uitvoering. Iedere gemeente trekt hierin zijn eigen grenzen. Afhankelijk van de mate waarin een gemeente greep wenst te houden op aansturing, regie en middelenaanwending van de uitvoering buiten de deur, kunnen verzelfstandigde en andere externe structuren worden beschouwd als gemeentelijke deelstructuren. Zowel voor vormen van verzelfstandiging als voor uitbesteding geldt dat een gedegen analyse vooraf van groot belang is, onder meer omdat het per uitvoeringstaak sterk kan verschillen in hoeverre de voordelen zullen opwegen tegen de nadelen.

5 Processen

KERNASPECTEN VAN BEDRIJFSVOERING

Dit hoofdstuk gaat over de dynamiek die zich binnen de gemeentelijke organisatie voltrekt, oftewel de bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering behelst de wijze waarop gemeentelijke processen - intern en extern, politiek en ambtelijk - worden ingericht en hoe deze feitelijk hun beslag krijgen. Processen en procesmanagement mogen zich verheugen in een toenemende belangstelling, evenals de contextgerichtheid in dat verband.¹⁷⁷ In het vorige hoofdstuk ging het over de inrichting van de structuren, over het regisseren van wie structureel te maken heeft met wie, in dit hoofdstuk gaat het over het regisseren van de dynamiek binnen en tussen de structuren, alsmede over het feitelijke zaken doen en communiceren van mensen vanuit hun structuren. Deze in de voorgaande hoofdstukken opgebouwde gedachten werken door in de visie op bedrijfsvoering.

Bedrijfsvoering is op te vatten als het organisatiebreed functioneren volgens een gemeenschappelijk systeem van planning & control, maar dan vooral in communicatieve zin. Het gaat om een wijze van denken en opereren, passend bij wat contextmanagement is genoemd. De kern hiervan is dat communicatie niet vrijblijvend is. Communicatie in de zin van het maken en nakomen van afspraken op basis van collectieve doelen. Afspraken worden effect- en resultaatgericht geformuleerd. Gemaakte afspraken worden serieus genomen en systematisch gemanaged.

In de dagelijkse praktijk blijft natuurlijk sprake van veel onvoorziene dynamiek, die zich niet laat vangen in plannen en afspraken. Waar het om gaat is dat deze dynamiek niet leidt tot een bestuurs- en managementstijl die wordt gedomineerd door de 'waan van de dag'. Een dergelijke stijl geeft een gevoel van inconsistentie, stuurloosheid, wanorde en 'altijd te weinig tijd', gemakkelijk ontaardend in een cultuur van negativisme en wantrouwen.

De kunst is het vinden van een bewuste balans tussen de gezamenlijk uitgezette koers enerzijds en de gezamenlijke bijstelling en afgewogen keuzes anderzijds. Dit geeft het brede gevoel dat het zinvol is om plannen en afspraken te maken, dat deze op realistische wijze worden afgewogen tegen nieuwe dingen. Niemand wordt meer gek gemaakt, de processen verlopen ordelijk en er is voldoende tijd.

¹⁷⁷ Zie bijv. J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven 1999 (tweede oplage). In hun voorwoord schrijven zij: "Macht is in een moderne samenleving diffuus geworden, versplinterd. Het gevolg: coalities, allianties, meerderheden vormen zich in levende en levendige warreling. De inhoud en zelfs de aard van een te nemen beslissing, van een te volvoeren project staan niet van tevoren vast, maar zijn mede een product van sociale dynamiek. Niemand kan dus meer duurzaam toe met een naar binnen gerichte blik. Voortdurende aandacht voor de omgeving en de daarmee bestaande interactie is vereist."

Het gaat dus om een bewuste procesregie met een gezonde balans tussen plotselinge dynamiek en een solide afsprakenkader, zodanig dat het nieuwe niet ten koste gaat van het bestaande en de mensen op alle niveaus het gevoel houden dat zij hun zaken zelf in de hand hebben.

Bij contextmanagement passen meer eigentijdse woorden dan de woorden planning & control. Deze woorden doen te financieel en instrumenteel aan. Ze roepen hardnekkige associaties op met veel papier, waaruit slechts mondjesmaat en met moeite de benodigde stuurinformatie te halen valt.¹⁷⁸ De totstandkoming ervan kost tijd en energie, die ten koste gaat van het eigenlijke werk. Vervolgens verdwijnt het papier in een la en gaat men op alle niveaus (met een zucht van verlichting) weer over tot de orde van de dag.

Het zal duidelijk zijn dat dit niet de bedoeling is. Gelukkig is het ook niet bij alle gemeenten zo ver gekomen. Steeds meer wordt ingezien dat het bij planning & control primair gaat om de manier van omgaan met elkaar. Het papier is daarbij slechts hulpmiddel en dient te worden gereduceerd tot de door de raad, het college en het management gevraagde stuurinformatie.

Om deze nieuwe accenten beter te kunnen symboliseren wordt in dit boek, naast het begrip planning & control, het begrip 'profiel & progressie' ten tonele gevoerd.¹⁷⁹

Profiel: alles wat er bedacht wordt

De term planning roept gedachten op in de richting van een illusoire maakbaarheid en stuurbaarheid van de samenleving, van een bepaalde rationaliteit die menigeen brengt tot de stelling dat die rationaliteit toch nooit uitkomt. Het woord profiel daarentegen heeft iets eigens. Het komt tegemoet aan de verschillendheid van gemeenten. Iedere gemeente heeft haar eigen profiel. De term profiel kan naast de eigen visie en doelstellingen ook betrekking hebben op de diverse interne en externe contextgeledingen waarmee een gemeente te maken heeft: raad, college, management, werkvloer, externe partijen. Dit is het structuurprofiel van de gemeente.

In het kader van planning & control is het profiel van de gemeente met name de mate waarin de organisatie in staat is een gestructureerde en planmatige werkwijze te regisseren. Het woord profiel omvat daarmee dus mede het vormen van visie en het op basis daarvan formuleren van effectgerichte doelen en afspraken.

¹⁷⁸ Vgl. H.J. ter Bogt, Politieke bestuurders, productbegrotingen en prestatiebeoordelingen bij gemeenten, in: Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, december 1999. In dit artikel wordt verslag gedaan van praktijkonderzoek waaruit blijkt dat de formele planning- en controlstukken vaak beperkte kwantitatieve informatie bevatten over de outputs en verwante prestaties. De kwaliteit van deze stukken laat volgens de betrokken raadsleden en wethouders nog te wensen over. De meeste raadsleden en vooral wethouders gebruiken de informatie in deze stukken dan ook weinig.

¹⁷⁹ Zo nieuw zijn ze overigens niet, want ook in het oorspronkelijke BBI-concept werd het belang van de cultuur en het feitelijke gedrag in het kader van planning & control onderstreept. Zie bijvoorbeeld Stichting BBI, BBI en de organisatie, De productverantwoordelijke organisatie (auteur P.J.M.G. Geleijns), Leusden 1992. Wellicht is de tijd nu meer rijp voor deze dimensie van BBI?

Het woord profiel leent zich bovendien voor samenvattingen van gemaakte afspraken over het functioneren van de organisatie: het profiel van de gemeente, het profiel van de raad, het bestuursprofiel, het leiderschapsprofiel, competentieprofielen op alle niveaus. In die zin past het woord bij contextmanagement, als collectief gewenste uitdrukking van menselijke competenties om effectief en efficiënt te kunnen (samen)werken.

In de werkwoordsvorm betekent profileren ook het bezitten van sprekende eigen trekken: de belichaming van een eigen gezamenlijke visie en het succesvol uiten daarvan. Hoe profileert de gemeente zich naar haar burgers, naar andere overheden? Met het werken met een eigen profiel en met de inbedding daarvan in feitelijke processen, wordt een brug geslagen naar de voortgangslijn, de feitelijke progressie.

Progressie: alles wat feitelijk gebeurt

De term control doet vooral denken aan verantwoording afleggen, aan controlemechanismen. Deze gedachten passen minder goed bij een eigentijdse bestuurs- en managementstijl. Verantwoording appelleert vooral aan hiërarchische ongelijkwaardigheid, aan ondergeschiktheid en aan controle: er wordt je de maat genomen, je moet met de billen bloot.

Dit roept een sfeer op van angst en risicomijding, waar we liever ondernemend gedrag en het onbevangen nemen van verantwoordelijkheid binnen duidelijke kaders zouden zien. Ook tussen de hiërarchische geledingen van de organisatie is tegenwoordig sprake van meer gelijkwaardigheid in de vorm van verschillende rollen, waarbij de een niet per definitie meer of minder belangrijk is dan de andere. Ze vullen elkaar aan en daarover worden afspraken gemaakt. In toenemende mate gaat het tegenwoordig om meer horizontale, nevenge-schikte relaties tussen gelijkwaardige partijen (intern en extern) die afspraken met elkaar maken.

Afspraken maken betekent ook: elkaar systematisch en recht toe recht aan aanspreken op het nakomen van die afspraken. Voortgangsbewaking en liever nog 'progressie' zijn betere begrippen hiervan dan verantwoording afleggen. Om goed te kunnen functioneren is het belangrijk dat mensen bevrijd zijn van vrees en beklemming. Werkelijke vooruitgang is pas mogelijk als ketens worden afgeschud en mensen elkaar in overtuiging en vrijheid weten te vinden. Negatieve energie (wat zou mijn baas ervan vinden dat het minder lukt dan gedacht) wordt omgezet in positieve energie (we weten van elkaar wat er speelt en we overleggen over de vraag welke stap we nu het beste kunnen zetten).

Groeien en leren door de organisatie en haar mensen wordt geconcretiseerd in de zakelijke en persoonlijke progressie die wordt gemaakt: de feitelijke realisering en voortgang van de door middel van visie, doelen en afspraken gewekte verwachtingen.

De vraag is gerechtvaardigd of het woord progressie, net als het woord planning niet ook iets oproept dat niet altijd wordt waargemaakt. De feitelijke werkelijkheid kan immers ook verslechtering en dus áchteruitgang in plaats van

voortgang te zien geven. Dat klopt, maar progressie omvat mede de mate van progressie - deze kan dus in het ergste geval eventueel negatief zijn. Meer naar de letter is het voortschrijden van de tijd altijd progressie. We kunnen niet terug naar het verleden, we gaan alsmaar vooruit.

Profiel & progressie: denkschema van dit boek

In feite vertegenwoordigen de woorden profiel & progressie het denkschema van dit boek. De woorden belichamen de dualiteit en complementariteit van stilstand en bewegen. Het is niet goed om alleen maar stil te blijven staan, maar het is ook niet goed om continu door te hollen. De synthese tussen beide zit in momenten van reflectie en bezinning, waardoor het bewegen vervolgens des te beter lukt.

Zo begon het eerste hoofdstuk van dit boek. Het begrip profiel & progressie kwam daarbij vooral tot uitdrukking in de dichotomie en synthese van rationaliteit en praktijk, van zakelijkheid en emotie.

Het beschrijvende tweede hoofdstuk zat vooral in de sfeer van het inventariseren van ontwikkelingen (= profiel), zij het dat van daaruit zonneklaar werd dat voortgang in heden en toekomst met name te vinden is in nieuwe antwoorden op de stelselmatige vragen naar integraliteit, samenhang, afstemming en dus in feitelijk goed kunnen samenwerken en netwerken (= progressie).

Het derde hoofdstuk liet zien dat het weliswaar nodig en belangrijk is om functieprofielen, nulmetingen, competentieprofielen, een bestuursstijl en een leiderschapsstijl en persoonlijke ontwikkelingsplannen te hebben (= profiel), maar dat het in feite gaat om het functioneren van mensen: contextmanagement, direct en confronterend gedrag, er niet omheen draaien, anderen aanvoelen, mensen bij elkaar brengen, webben (= progressie).

Het vierde hoofdstuk liet het betrekkelijke belang van structuren zien. Organisatieschema's en netwerken (als zelfstandig naamwoord = profiel) zijn middel en geen doel op zich. Het is beter om de energie te richten op permanente organisatieontwikkeling en op het daadwerkelijk gaan netwerken (als werkwoord = progressie).

Met name in dit vijfde hoofdstuk gloort de synthese. De personen en de structuren binnen de organisatie komen samenhangend in beweging: de feitelijke processen, de bedrijfsvoering. Belangrijk daarbij is de systematische inrichting van de bedrijfsvoering (= profiel) en om het daadwerkelijk functioneren volgens die inrichting (= progressie).

Het zesde hoofdstuk tenslotte zal wederom een synthese tussen profiel en progressie te zien geven: enerzijds een gemeentemonitor, een ontwikkelingschema en een verandermethodiek als hulpmiddelen bij respectievelijk analyse, planning en implementatie (= profiel), anderzijds de feitelijke voortgang die gemeenten met deze werkwijze kunnen bereiken (= progressie).

De kritische lezer zal misschien willen opmerken dat het hele boek per definitie een rationalisering is van de bestuurlijke en ambtelijke werkelijkheid - net zoals dat het geval is met betrekking tot alle andere boeken over dit onderwerp.

Dat is waar. Een boek is niet meer dan een verhaal over de werkelijkheid (= profiel). In de werkelijkheid zelf zal worden uitgemaakt of het ook echt zo gaat (= progressie).

De empirische waarneming met betrekking tot de in overheidsland gegroeide praktijk van planning & control is dat - zowel politiek als ambtelijk - de verleiding groot is om de meeste aandacht te besteden aan de profielkant: plannen (en in mindere mate de rapportages), planning (en in mindere mate de control), procesbeschrijvingen, AO-handboeken, concernspelregels. Liever met elkaar aan deze technische dingen werken en de lieve vrede te handhaven dan elkaar te confronteren met gewekte verwachtingen. Toch bepaalt dit laatste juist de kwaliteit van de processen en daarmee uiteindelijk het bereiken van de gewenste effecten: verantwoordelijkheid nemen, ondernemen, de juiste mensen inschakelen, elkaar aanspreken op gemaakte afspraken.

Voor een alle duidelijkheid: het is niet de bedoeling om het begrip planning & control te vervangen door andere woorden. Het gaat om het uitbannen van de minder gewenste associaties die het begrip planning & control in de praktijk oproept. Het gaat om de toevoeging van nieuwe, eigentijdse dimensies. Het begrip planning & control blijft belangrijk, maar daarnaast is ruimte voor het begrip profiel & progressie.

Denklijn profiel & progressie

Context: 'algemeen'

Profiel = stilstand, zelfstandig naamwoord, papier, structuren, procedures, methoden, technieken, onderzoeken, plannen, rapportages

Progressie = bewegen, werkwoord, omgaan met elkaar, politiek bedrijven, processen, zaken doen, belangen behartigen, overtuigen, veranderen

Context: 'reflectie' (hoofdstuk 1)

Profiel = rationaliteit

Progressie = handelen in de praktijk

Context: 'ontwikkelingen' (hoofdstuk 2)

Profiel = inventarisatie, beschrijving, overzicht, houvast

Progressie = innoveren, brainstormen, beelden uitwisselen, voelen, luisteren, voorop lopen

Context: 'mensen' (hoofdstuk 3)

Profiel = functieprofielen, nulmetingen, competentieprofielen, bestuursstijl, leiderschapsstijl, ontwikkelingsplannen

Progressie = contextmanagement, contact zoeken, confronteren, er niet omheen draaien, anderen aanvoelen, mensen bij elkaar brengen, webben, bij jezelf te rade gaan

Context: 'structuren' (hoofdstuk 4)

Profiel = organisatieschema's, reorganisaties, netwerken (als zelfstandig naamwoord)

Progressie = aan permanente organisatieontwikkeling doen, netwerken (als werk woord)

Context: 'processen' (hoofdstuk 5)

Profiel = plannen en rapportages, planning & control, procesbeschrijvingen, AO-handboeken, concernspelregels, hou vast

Progressie = verantwoordelijkheid nemen, ondernemen, de juiste mensen inschakelen, elkaar aanspreken op gemaakte afspraken, communiceren

Context: 'kwaliteit' (hoofdstuk 6)

Profiel = diagnose, (zelf)evaluatie, kwaliteitsmonitor, (gemeente-)monitors, audits, verbeterplannen, kwaliteitsprijzen

Progressie = implementeren, dingen écht verbeteren, zelf en met elkaar stapje voor stapje in de goede richting groeien, 't laten merken in je context

Context: 'BMC'

Profiel = partners in verbetering, dit boek

Progressie = opereren op het snijvlak van advies en implementatie, werkelijk ondersteunen

SAMENVATTING

Belangrijk bij bedrijfsvoering is het organisatiebreed operationaliseren van planning & control. Planning & control heeft in de praktijk echter een te financieel-instrumentele en te beheersingsgerichte lading gekregen. Bij contextmanagement past een ruimere, meer eigentijdse benadering: we noemen dit profiel & progressie (overigens zonder het engere begrip planning & control overboord te zetten). In feite vertegenwoordigen de woorden profiel & progressie de totale denklijn van dit boek. Bij profiel gaat het om rationaliteit: visievorming, effectgerichte doelen formuleren, resultaatsafspraken maken op alle niveaus. Bij progressie gaat het om de feitelijke werkelijkheid: de mate van realisering van gestelde doelen, de voortgang van gemaakte afspraken, de werkelijke keuzes over wat er gebeurt. Belangrijk bij planning & control is het regisseren van communicatie over de verbinding tussen profiel enerzijds en progressie anderzijds.

ACTUELE INTERPRETATIE VAN HET BBI-PROJECT

De bestuurs- en managementvisie die in de boek besloten ligt is geworteld in het in 1995 afgesloten BBI-project.¹⁸⁰ BBI stond in eerste instantie voor Beleids- en Beheers Instrumentarium en later, naarmate het project door voortschrijdend inzicht verder evolueerde, voor Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie. BBI was in 1987 een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Er werd een Stichting BBI in het leven geroepen, die financieel onder meer werd ondersteund door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het projectbureau van de Stichting BBI is vanaf de oprichting ondergebracht bij Bestuur en Management Consultants te Leusden.

BBI was niet een typisch Nederlands verschijnsel. Internationaal tekende zich in de loop van met name het laatste decennium van de 20^e eeuw een dergelijke beweging af. In dat verband is de term New Public Management (NPM) gemeengoed geworden. Algemeen wordt het beroemde Reinventing Government van Osborn en Gaebler als klassieke katalysator van het NPM-denken beschouwd.¹⁸¹ Rode draad door NPM was, evenals bij BBI, de prescriptie van het bedrijfsmatiger werken door de overheid. Ook internationaal tekenden zich nu minder eenduidige lijnen af. Het kunnen omgaan met diversiteit en ambivalentie wordt in de literatuur een nieuw centraal thema genoemd.¹⁸² Er ontstaan nieuwe accenten en zingevingen, zoals de 'dienende overheid' oftewel 'New Public Service' in plaats van New Public Management.¹⁸³

In grote lijnen is de behandeling van de bedrijfsvoering in dit boek nog steeds gebaseerd op de boodschap die lag besloten in het BBI-concept, dat wil zeggen met voldoende oog voor de cultuur-, gedrags- en procesaspecten in balans met verantwoordelijkheid voor de regie (tegenwoordig soms - bijna liefkozend - 'architectuur' genoemd) van beoogde effectbereiking en de daarvoor benodigde procesgang. Voor een goed begrip worden daarom in de navolgende schema's nog één keer de doelstellingen en het fasenplan van het BBI-project weergegeven.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Zie voor een overzicht van het BBI-project: Stichting BBI, Van beleids- en beheersinstrumentarium naar bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie, Een historisch overzicht met een blik naar morgen, Slotpublicatie Stichting BBI, Leusden 1995.

¹⁸¹ D. Osborn en T. Gaebler, Reinventing Government, How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, New York 1993.

¹⁸² Zie bijv. N.J.M. Nelissen en P.J.M. de Goede, Publiek Management in de 21^e eeuw, Over ambiguïteitstolerantie en moreel engagement, Bestuurswetenschappen februari 2000, pag. 5 e.v.; C. Pollitt, Oude problemen en nieuwe identiteiten?, Publiek management in een geglobaliseerde en gedecentraliseerde wereld, Bestuurswetenschappen februari 2000, pag. 25 e.v.

¹⁸³ Zie bijvoorbeeld Binnenlands Bestuur 12 mei 2000, pag. 28 e.v.: De dienende overheid, Bedrijfsmatige kijk op de overheid heeft langste tijd gehad (interview met de Amerikaanse bestuurswetenschappers R.B. Denhardt en J.C. Vinzant).

¹⁸⁴ Overgenomen uit Stichting BBI, BBI en normen en kengetallen voor gemeenten, Onmisbaar bij het meten van effectiviteit en efficiency (auteurs G.J. van Helden en J. Bonhof), Leusden 1995.

Doelen van het BBI-project

Het BBI-project kende de volgende doelstellingen.

- 1) Het versterken van de positie van de gemeenteraad door:
 - het sturend vermogen te vergroten door het bieden van informatie op maat (juiste dosering op het juiste moment, onder meer door het gebruik van kengetallen);
 - het bieden van betere afwegingsmogelijkheden;
 - het sturen op basis van een strategisch concept van in dat kader geformuleerde beleidsdoelstellingen;
 - het geven van inzicht in de gevolgen van het beleid (outcome);
 - het meten van de doeltreffendheid van het beleid en het op basis van de uitkomsten van onderzoek daarnaar zonedig bijsturen van het beleid;

- 2) Het verbeteren van de beheersing van de organisatie door:
 - het sturend vermogen van het management te vergroten door het bieden van informatie op maat;
 - het in praktijk brengen van integraal management;
 - naast het sturen op input - dat belangrijk blijft - het accent leggen op het sturen op output (kwantitatief en kwalitatief);
 - verbetering van de bedrijfsvoering door het ontwikkelen van bedrijfsnormen en kengetallen en deze als sturingsmiddel te gebruiken;
 - het meten van de doelmatigheid van de productieprocessen;
 - invoering of verbetering werkplanning;
 - versterking van het corrigerend vermogen van de organisatie;
 - het waarborgen van een goede kwaliteit van de arbeid en arbeidsomstandigheden;
 - een zakelijker bedrijfscultuur (geven van verantwoordelijkheid voor taak stellende resultaten en het afleggen van verantwoording);

- 3) Toename van de klantgerichtheid door:
 - vergroting van de flexibiliteit van de organisatie;
 - verhoging van de klantvriendelijkheid;
 - het leggen van verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie;
 - verhoging aandacht voor de wensen en eisen van de afnemer;
 - kwaliteitszorg (periodieke meting van kwaliteit van dienstverlening).

Fasen van het BBI-project

- 1) De vertaling van politieke wensen en verlangens in concrete beleidsplannen.
- 2) Van beleidsplannen en meerjarenbegroting via op producten gerichte afdelingsplannen en sectorplannen naar een dito begroting (de productenbegroting).
- 3) Aanpassen van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en verbetering van de informatievoorziening.
- 4) Ontwikkelen van tussentijdse management- en bestuursrapportages.
- 5) Ontwikkelen van jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrument (productenrekening).
- 6) Ontwikkelen van normen en kengetallen.
- 7) Ontwikkelen van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting.

De publicaties in het kader van het BBI-project (zie de literatuurlijst achterin dit boek) hielden in de loop der jaren min of meer gelijke tred met de uitvoering van het fasenplan en met de eveneens over meerdere jaren uitgesmeerde veranderingstrajecten bij de gemeenten die dit gedachtegoed introduceerden.

Zeggen wat je doet en doen wat je zegt

Dat bedrijfsvoering - en zeker planning & control - door menigeen al snel geassocieerd wordt met 'iets financieels' heeft ongetwijfeld te maken met de wijze waarop BBI en bedrijfsmatig werken gedurende het afgelopen decennium in de gemeentelijke praktijk is geïmplementeerd. Dat wil zeggen: met een stevig accent op de productenbegroting en op financiële beheersing. Hoewel hiermee ook uit oogpunt van sturing belangrijke vooruitgang is geboekt - zo schijnt een op de drie gemeenten van mening te zijn dat de rol van begroting en rekening als sturingsinstrumenten is versterkt -, worden aan de andere kant in de praktijk ook minder positieve effecten waargenomen.¹⁸⁵ In veel organisaties wordt planning & control ervaren als een papieren tijger: dikke pakken papier, waarvan door bestuur en management beleefd kennis wordt genomen, maar waardoor de dagelijkse gang van zaken niet echt beïnvloed lijkt te worden. In de meeste gevallen bevat het papier dan geen antwoorden op tevoren door bestuur en management gestelde vragen, het komt gewoon vanuit de organisatie.

De sturing van planning & control zit dikwijls bij mensen van financiën, die in dikke handboeken, circulaire, richtlijnen en wat dies meer zij de diverse gedingen van de organisatie permanent oproepen om cijfers en andere informatie aan te leveren. Binnen de organisatie wordt hier doorgaans loyaal aan meegewerkt, ofschoon nogal eens het gevoel bestaat dat vaak ongeveer

¹⁸⁵ S.A.H. Denters, H.M. de Jong en H. van der Kolk, De werking van het gemeentelijk bestuursmodel, Voorstudie staatscommissie Dualisme en lokale democratie, voorjaar 1999.

dezelfde informatie moet worden aangeleverd (dan is dus niet duidelijk voor welk niveau en voor welk doel de informatie bedoeld is) en dat de tijd die aan planning & control wordt besteed ten koste gaat van het eigenlijke werk. Voor dit eigenlijke werk bestaan dan eigen plannings die weinig te maken lijken te hebben met de planning & control van financiën.

Het geschetste beeld is wellicht wat gechargeerd en gaat zeker niet overal op, maar het vertegenwoordigt wel een valkuil bij het introduceren van en het werken met planning & control: een te financiële en te instrumentele benadering die binnen de organisatie meer als een nadeel (extra belasting) dan als een voordeel (systematische werkplanning en -beheersing en concernbrede zingeving en communicatie) wordt ervaren.

Zo moet het dus niet, als je aan planning & control wilt doen. Planning & control is niet iets financieels en bestaat niet uit papier, het is in de eerste plaats een mentaliteit van iedereen binnen de organisatie. Een mentaliteit die past bij de gekozen besturingsfilosofie. Een mentaliteit die kan worden samengevat met 'zeggen wat je doet en doen wat je zegt'.

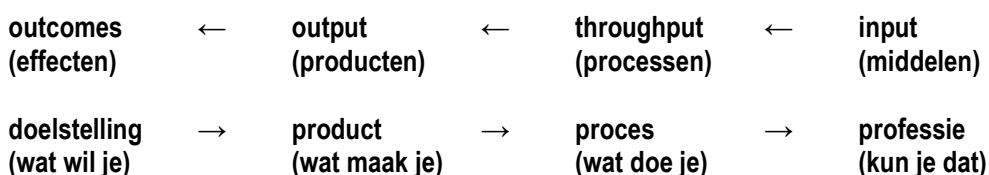
Die mentaliteit slaat niet in de eerste plaats op iets financieels. Inhoudelijke afspraken over het dagelijks werk staan voorop. Inhoudelijke afspraken zijn gericht op maatschappelijke effecten. Op een optimale dienstverlening voor de burger. Het gaat dus niet om een soort bedrijfsinterne schijnperfectie ('Als je alles maar goed geregeld hebt'). Omgevingsgerichtheid en burgergerichtheid zijn belangrijker.

Planning & control begint daarom met het ontwikkelen van visie en strategie. Daar komen doelen en opdrachten uit. Als die duidelijk zijn, kunnen daar afspraken aan worden ontleend. De budgetten zijn vers twee.

Doelstelling - product - proces - professie

De bestuurs- en managementfilosofie van dit boek is geënt op planning & control in de ruimere context van profiel & progressie, dus met vooropstelling van de aan planning & control verbonden cultuurdimensies en vaardigheids- en gedragscompetenties. In de toepassing van deze bestuurs- en managementfilosofie staat de lijn doelstelling - product - proces - professie centraal. Oftewel: eerst weten wat je wilt (visie/doelstellingen) om vervolgens te plannen welke producten nodig zijn om de doelstellingen te kunnen bereiken en welke processen en kwaliteiten nodig zijn om de producten te kunnen voortbrengen, met inbegrip van de controlling daarvan en de in te zetten middelen (budgetten en mensen/professionals).

In schema:



In dit schema is sprake van een informatie- en communicatiecyclus die het functioneren van de gehele organisatie omvat en dus mede - en zelfs in de eerste plaats - de politiek-bestuurlijke dimensie. Daarom is het, evenals bij BBI het geval was, van groot belang het functioneren van raadsleden en bestuurders nadrukkelijk te betrekken bij dat van de ambtelijke medewerkers.

Planning in de aangegeven zin veronderstelt effectgerichte afspraken op alle niveaus, van hoog tot laag: op werkvloerniveau, op managementniveau, op politiek-bestuurlijk niveau. En vooral: tussen alle niveaus. Niet alleen verticaal en in de lijn, maar ook horizontaal, dwars door de lijnen heen. Over projecten dus en het onderling afnemen van diensten.

Tussentijds en achteraf worden afspraken gemaakt over voortgang en bijsturing, over resultaat en hoe daarmee om te gaan. In toenemende mate gebeurt dit niet alleen meer binnen de organisatie, maar ook met externe partijen. Afspraken met uitvoerende derden dienen te worden ingebouwd in het systeem van planning & control.

Planning & control is niet in de eerste plaats papier. Hoe minder hoe liever. Het gaat ook niet om de instrumenten. En zeker niet als die te ingewikkeld worden gemaakt. Hoe simpeler hoe beter. Planning & control is in de eerste plaats communicatie, met een bepaalde mentaliteit: een planmatige resultaatgerichte houding en elkaar aanspreken op die resultaten. Het gaat om houding en gedrag. Het gaat om het nemen van verantwoordelijkheid. Door bestuurders, door leidinggevenden en door hun medewerkers.

Mits op de goede manier opgezet, betekent planning & control: het halen van het beste uit mensen. Planmatig werken, verantwoordelijkheid nemen, communiceren. Dat gaat uiteraard niet vanzelf. Om als leidinggevende verantwoordelijkheid te kunnen nemen, is informatie nodig, integrale ondersteuning. Daartoe dienen de disciplines die te maken hebben met aansturing en beheersing van de organisatie, bij elkaar te worden gebracht: I&A, P&O, beleidscontrolling, financiële controlling, juridische controlling, sectorcontrolling. Het gaat om het ontwikkelen van eenvoudige centrale spelregels (geen zwaar reglement), die houvast bieden en waarbinnen visie en creativiteit kunnen ontluiken.

Controllers-nieuwe-stijl zijn geen controleurs of financiële specialisten, maar communicators en procesadviseurs. Natuurlijk is het woord controller intussen ingeburgerd, het laat zich niet zo gemakkelijk laat vervangen door bijvoorbeeld het veel betere begrip procesadviseur. Maar om de controlling-nieuwe-stijl te benadrukken wordt in het vervolg van dit boek gesproken van controllers / procesadviseurs.

De rest van dit hoofdstuk bevat een uitwerking van het begrip planning & control nieuwe stijl. Dan gaat het dus over een eigentijdse invulling van de planningslijn en de voortganglijn, over extern effectdenken in plaats van intern productdenken, over sturen op visie in plaats over sturen op hoofdlijnen en over concernmanagement en afspraakmanagement in plaats van over integraal management. Goede, dat wil zeggen effectgerichte doelen en afspraken vormen een andere rode draad door planning & control. Daarbij is het van belang om

te bespreken wat effectgerichte doelen en afspraken zijn en hoe deze kunnen worden geformuleerd.

Planningslijn en voortganglijn

In het kader van planning & control wordt doorgaans gesproken van een planningslijn en een verantwoordingslijn. De planningslijn veronderstelt op elkaar aansluitende plannen op de verschillende niveaus van de organisatie, de verantwoordingslijn veronderstelt het afleggen van verantwoording over het al dan niet verwerkelijken van deze plannen.

De begroting is een belangrijk onderdeel van de planningslijn. Naar de toekomst toe gaat het daarbij meer om een resultaatsbegroting dan om een productenbegroting. Het gaat immers om de te bereiken effecten in de maatschappelijke omgeving en in de kwaliteit van de dienstverlening. Dáár zijn de te formuleren doelen op gericht.

Het in het kader van BBI geïntroduceerde onderscheid tussen een beleidsbegroting op politiek niveau en een beheersbegroting op ambtelijk niveau raakt wat gedateerd. Ook op ambtelijk niveau is immers in hoge mate sprake van beleidsconceptueel werk. In het vorige hoofdstuk is het sectorniveau als hiërarchische laag ter discussie gesteld. Bij de nieuwe structuurvisie past het beter om één effectgerichte begroting te hanteren, die wordt uitgewerkt door werkplannen op ambtelijk niveau.

Hoewel het vormen van visie, het formuleren van doelen en het maken van afspraken het belangrijkste zijn in de planningslijn, blijven de instrumenten c.q. afsprakenkaders waarin deze activiteiten hun belichaming vinden natuurlijk van belang: het collegeprogramma, het beleidsplan, de resultaatsbegroting en de werkplannen. Deze afsprakenkaders vormen de expliciete vertrekpunten voor de wijze van met elkaar samenwerken.

Deze keus verschaft bovendien de mogelijkheid om te benadrukken dat het hebben van een goed profiel weliswaar belangrijk is, maar dat het ware besturen en managen plaatsvindt in de voortganglijn: dáár worden de zaken gedaan, dáár wordt uitgemaakt wat er werkelijk gebeurt. Anders dan bij de in de praktijk gegroeide planning & control nogal eens het geval is - waar de meeste aandacht stelselmatig uitgaat naar de planvorming en waar de control minder uit de verf komt, is het van belang om de aandacht te vestigen op de feitelijke gemeentelijke praktijk, waarin de kwaliteit van de communicatie en samenwerking uitmaakt welke vooruitgang wordt geboekt.

Je kunt beter sturen op processen dan op papier en beter op menselijke communicatie en samenwerking dan op plannen maken. Je kunt, kortom, beter sturen op feitelijke voortgang c.q. progressie dan op je profiel, maar je moet wel eerst een profiel hebben om te weten wat je wilt bereiken en binnen welke kaders de communicatie en samenwerking zich voltrekken.

Het voorgaande leidt tot de volgende invulling van de planningslijn (profiel) en de voortganglijn (progressie).

Planningslijn (profiel)

toekomstvisie

- 4) visie en resultaatsafspraken tussen gemeente en maatschappelijke context en tussen raad en college, voor een langere periode van 15 of 20 jaar
- 5) beleidskader en politiek spoorboek op het hoogste niveau

collegeprogramma

- visie en resultaatsafspraken tussen gemeente en maatschappelijke context en tussen raad en college, voor collegeperiode van vier jaar
- politiek spoorboek voor collegeperiode van vier jaar

beleidsplan

- visie en resultaatsafspraken tussen gemeente en externe context en tussen raad en college, jaarlijks vier of meer jaar verder kijkend, dus verder dan de collegeperiode
- interne uitwerking / bijstelling van het collegeprogramma voor het eerstvolgende planjaar
- actueel politiek spoorboek voor het college en de ambtelijke top

begroting

- concrete resultaatsafspraken tussen raad en college voor het eerstvolgende planjaar
- interne uitwerking / bijstelling van het beleidsplan voor het eerstvolgende planjaar
- ambtelijk spoorboek op concernniveau

werkplannen

- resultaatsafspraken tussen college/secretaris en afdelingshoofd en tussen afdelingshoofd en afdelingsmedewerkers voor het eerstvolgende planjaar
- interne uitwerking/bijstelling van de resultaatsbegroting voor het eerstvolgende planjaar
- ambtelijke spoorboekjes op deelterreinen
- individuele resultaatsafspraken, op persoonlijk niveau uit te werken in POP's (persoonlijke ontwikkelingsplannen)

werkafspraken over interne dienstverlening

- resultaatsafspraken tussen afdelingshoofden van interne afdelingen en afdelingshoofden van externe afdelingen
- overeenstemming voorafgaand aan het maken van de werkplannen, werkafspraken mee te nemen in de werkplannen

werkafspraken over projecten

- bij afdelingsoverstijgende projecten resultaatsafspraken tussen college en project leider in standaard bestuursopdracht en projectstructuur
- bij projecten binnen afdelingen resultaatsafspraken tussen afdelingshoofd en projectleider in standaardopdracht en projectstructuur

Voortgangslijn (progressie)

externe communicatie

- voortgangscommunicatie over de toekomstvisie en het collegeprogramma tussen gemeente en maatschappelijke context en tussen raad en college
- hulpmiddelen/instrumenten:
 - * media
 - * volksraadplegingen
 - * informatiebijeenkomsten

politieke communicatie

- voortgangscommunicatie over de toekomstvisie en het beleidsplan tussen gemeente en externe context en tussen raad en college, alsmede over de resultaatsbegroting tussen raad en college
- hulpmiddelen / instrumenten:
 - * systematische raadsagenda
 - * systematische commissie-agenda
 - * twee keer per jaar samenvatting in bestuursrapportage van college aan raad
 - * derde bestuursrapportage = jaarrekening

managementcommunicatie

- voortgangscommunicatie over de resultaatsbegroting tussen raad en college en tussen college/secretaris en afdelingshoofden
- hulpmiddelen/instrumenten:
 - * systematische college-agenda
 - * systematische directie/MT-agenda
 - * resultaten voortgangscommunicatie over de werkplannen
 - * twee keer per jaar samenvatting in managementrapportage van afdelingshoofden aan college/secretaris
 - * derde managementrapportage over het gehele jaar

werkvloercommunicatie

- voortgangscommunicatie over de werkplannen tussen afdelingshoofd en afdelingsmedewerkers
- hulpmiddelen/instrumenten:
 - * systematische afdelingsagenda
 - * gestructureerd afdelingsextern overleg

- * twee keer per jaar samenvatting in managementrapportage van manager aan het college
- * individuele voortgangs-, functionerings- en beoordelingsgesprekken en schriftelijke weergaven daarvan

communicatie over interne dienstverlening

- onderdeel van communicatie over werkplannen

communicatie over projecten

- communicatie zoals voorzien in de (bestuurs)opdracht en projectstructuur

De diverse in het voorgaande aangeduide onderdelen van de planningslijn (profiel) en de voortganglijn (progressie) worden verderop in dit hoofdstuk nader uitgewerkt. Nu eerst nog wat aandacht voor enkele andere accentverschuivingen die aan de invulling van de profielbenadering voorafgaan: van sturen op hoofdlijnen naar sturen op visie (wat is een goede visie?), van intern product-denken naar extern effect-denken (wat zijn goede doelstellingen?) en van integraal management naar afspraakmanagement (wat zijn goede afspraken?).

SAMENVATTING

BBI heeft een bedrijfsmatige omwenteling in gemeenteland teweeggebracht. Bij de implementatie in de praktijk heeft de instrumentele inrichting (vooral de invoering van de productenbegroting) veel aandacht gekregen. Ook de invoering van planning & control is in veel gemeenten in eerste instantie instrumenteel ingezet. Na(ast) de instrumentele inrichting staan nu de cultuur- en gedragsaspecten van planning & control centraal. De kern is: zeggen wat je doet en doen wat je zegt. Het gaat daarbij om de totale lijn doelstelling - product - proces - professie.

Moderne planning & control houdt in:

- *weten wat je wilt: een eigen gezamenlijke visie en resultaatgerichte doelen en afspraken;*
- *geen 'papieren tijger' maar een mentaliteit: zeggen wat je doet en doen wat je zegt;*
- *niet iets financieels of instrumenteels, maar inhoudelijke afspraken met bijbehorende budgetten;*
- *afspraken hoog-laag en links-rechts, niet alleen binnen maar steeds meer ook buiten de organisatie;*
- *een eerste verantwoordelijkheid van politici / bestuurders en managers;*
- *professionele ondersteuning door controllers / procesadviseurs.*

De planningslijn (profiel) bevat een systematische opzet van de interne en externe werkafspraken over beoogde effecten. De voortganglijn (progressie) bevat de feitelijke communicatie over de balans tussen werkafspraken en de dynamiek van alledag: het feitelijke zaken doen en (bij)sturen.

STUREN OP VISIE, EFFECTDENKEN, CONCERNMANAGEMENT

'Sturen op hoofdlijnen' is een gevleugeld begrip uit het BBI-concept. Het betekent in politieke zin dat de sturing door raad en college zich in beginsel beperkt tot de strategische hoofdlijnen. Hierop wordt een toekomstvisie ontwikkeld en worden in de toekomst gewenste effecten en resultaten benoemd. Tevens wordt geprioriteerd naar de nabije toekomst: welke effecten en resultaten worden de komende vier jaren (collegeprogramma en beleidsplan) gerealiseerd. De afspraken voor het eerstvolgende jaar worden gegoten in de vorm van een zo concreet mogelijke opdracht van de raad aan het college (een taakstellende begroting). Het college gaat daarmee aan de slag en mobiliseert - via het management - de organisatie om dit voor elkaar te krijgen.

Sturen op hoofdlijnen betekent dus niet in de eerste plaats dat raad en college zich niet met details zouden mogen bezighouden. Waar het om gaat is dat beleids- en andere belangrijke beslissingen centraal worden gesteld, dat er een strategische visie voor de organisatie is ontwikkeld, dat de koers is en wordt bepaald, dat er duidelijke opdrachten worden gegeven en dat er iets wordt afgesproken over de voortgang en terugkoppeling daarvan. Wat dit laatste betreft houden de raad en het college zich vooral bezig met de (tussen)resultaten en niet zo zeer met de processen door middel waarvan die resultaten worden bereikt.

Ook mag sturen op hoofdlijnen niet betekenen dat er geen ruimte meer zou zijn voor adhoczaken. Het is van belang dat hiervoor in alle planvormen de nodige marges worden ingebouwd. Politiek is een voortschrijdend proces van meningsuitwisseling en onderhandeling. Dit proces mag niet worden geblokkeerd door een vierjaarlijkse of jaarlijkse fixatie. De kunst is het proces zich te laten voltrekken binnen vooraf af te spreken kaders en afspraken, zodat er lijn en consistentie in zit en de wederzijdse verwachtingen duidelijk zijn.

Sturen op hoofdlijnen betekent volgens het BBI-concept in ambtelijke zin dat ook het management niet op processen, maar op resultaten stuurt. Vooraf worden beoogde resultaten gedefinieerd en worden de daarvoor benodigde middelen beschikbaar gesteld, tussentijds en achteraf wordt geëvalueerd of het wil lukken en gelukt is. Intussen bemoeit het management zich niet of slechts marginaal met de procesgang.

Politiek primaat door maatschappelijke brugfunctie

De implementatie van het BBI-begrip sturen op hoofdlijnen is in de praktijk niet zo uit de verf gekomen. Bij pogingen om het begrip uit te leggen wordt het vooral als een verbodsbepaling ervaren, een verbod om je met totstandkomingsprocessen en (wel degelijk als relevant ervaren) details bezig te houden. In de praktijk blijkt het stevast bijzonder lastig om als groep (raad, college) een stijl te ontwikkelen waarbij vooral op resultaten wordt gestuurd.

In hoofdstuk 3 bleek dat de oorzaak hiervan onder meer ligt in het bestaan van per definitie verschillende bestuursstijlen per type bestuurder. De één doet

het zus, de ander zo. Het een is niet per sé beter of slechter dan het ander. Daarnaast bleek al in hoofdstuk 1 dat met de opkomst van het poldermodel gedurende de laatste decennia een nieuw soort politiek is ontstaan, die zich niet alleen in de traditionele politieke arena voltrekt, maar ook daarbuiten: in bedrijven, maatschappelijke groeperingen, actiegroepen. De belangselectie op grond waarvan materieel de politieke agenda wordt bepaald is een maatschappelijk gebeuren geworden, een interactiviteit van velen.

De 'politiek aan het roer' heeft daarmee een andere betekenis gekregen. De gemeente in het algemeen en de raad in het bijzonder zoeken naar een herpositionering in de gewijzigde maatschappelijke context. De raad zou er daarom verstandig aan doen niet het politieke alleenrecht te claimen, maar voor zichzelf een duidelijke rol in het maatschappelijke krachtenveld te definiëren.

Hiermee ontstaat dan een nieuw type hoofdlijnen: niet alleen wat de raad zelf wil met de gemeente en wat de raad het belangrijkste vindt (hierover heeft misschien het rijk het op belangrijke onderdelen voor het zeggen, of in feite misschien die ene industrieel binnen de gemeentegrenzen), maar meer de positiebepaling en de rol in het totale maatschappelijke krachtenveld. Welke politieke speler is de raad in het politieke elftal van de samenleving? Is de rol van regisseur haalbaar, die van lobbyist naar het rijk of die van het aan de kaak stellen van misstanden? Er moet visie worden ontwikkeld, zowel op inhoud als op proces.

In feite is dit een accentverschuiving van materie naar proces, maar dan met betrekking tot het functioneren van het politieke niveau zelf. Dit geldt niet alleen voor de raad maar ook voor het college. Ook het college staat voor de taak zichzelf bewust te positioneren in het maatschappelijke proces rond af te wegen en te selecteren belangen en de wijze waarop alle politieke krachten met elkaar interacteren.

Hiermee is uiteraard niet gezegd dat aspiraties en inspiraties op inhoud niet meer zouden mogen of minder belangrijk zouden zijn. De politiek behoudt de volledige eindverantwoordelijkheid voor de effecten die de organisatie als geheel in de maatschappelijke context teweegbrengt, met inbegrip van alle uitvoeringstaken - waarvoor evenzeer visie- en beleidsvorming noodzakelijk is. Er is alleen iets bijgekomen dat tot dusver nog niet altijd even nadrukkelijk is onderkend: visievorming op de gemeentelijke positionering in het maatschappelijke krachtenveld en het acquireren, onderhouden en waar mogelijk tezamen met de ambtelijke organisatie aanwenden van relevante netwerkrelaties die een positief effect op de gemeentelijke doelstellingen zouden kunnen hebben. Een gemeente die zich maatschappelijk wil profileren dient hierop een goede visie te hebben.

Het klassieke politieke primaat als ratio achter het begrip sturen op hoofdlijnen heeft hiermee een volstrekt andere lading gekregen. Het gaat er niet zo zeer meer om dat de raad binnen de gemeentelijke organisatie de dienst uitmaakt. Met de opmars van interactief en in netwerken opererende ambtenaren

en het leggen van beslissingsbevoegdheid zo veel mogelijk op de plek waar de kennis zit, heeft dit een steeds betrekkelijker betekenis gekregen.¹⁸⁶

Natuurlijk blijft de raad de belangrijke dingen flatteren en houdt hij in de gaten of de gelden naar de goede dingen gaan. In die zin houdt de raad intern het stuur in handen. Maar net zoals de ambtelijke organisatie de deur naar de buitenwacht openzet en de grenzen tussen organisatie en maatschappelijke omgeving vervagen (zie hoofdstuk 4), zo zal de raad hierin moeten meegaan en zich moeten bezinnen op zijn rol als politieke medespeler in het tegenwoordige politieke spel waarin vele maatschappelijke krachten interacteren.¹⁸⁷

Wat is een goede visie?

Gezien de misverstanden die besloten liggen in het begrip sturen op hoofdlijnen en om te markeren dat er sprake is van nieuwe accenten in de richting van proces- en netwerkregie op het politiek niveau zelf spreken we bij voorkeur van 'sturen op visie'. Het woord visie heeft in het openbaar bestuur een zeer positief, welhaast ideaaltypische lading gekregen. Gemeenten willen een toekomstvisie, politici met visie zijn goede politici, ambtenaren met visie zijn goede ambtenaren.

Het woord visie wordt vaak in één adem genoemd met het woord strategie. Visievorming en strategische beleidsvorming lijken vaak om hetzelfde te gaan. Toch is er wel een verschil: de visie geeft een lange termijn perspectief aan, geeft een antwoord op de vraag waarheen de organisatie op weg is. De strategie zit al wat meer in de hoe-sfeer, maar dan vooral op extern niveau: met welke strategie penetreert de organisatie bijvoorbeeld in haar externe netwerken om de visie te realiseren.¹⁸⁸

Wanneer is sprake van een goede visie? Met het oog op het sturingselement in het begrip sturen op visie denken we dan naast de in het voorgaande genoemde punten (samen te vatten als extern meedoen) aan het erop kunnen sturen, aan de doorwerking van een visie in de bestuurspraktijk. Het formuleren van een visie is zinloos als je er verder niets of weinig mee doet. Een visie bevat beelden van gewenste toekomstige situaties en effecten die alleen kunnen worden bereikt als mensen zich ervoor inzetten om die situaties en effecten daadwerkelijk te bereiken. Hiervoor staat de ambtelijke organisatie ter beschikking, maar wellicht ook samenwerkingspartners, bedrijven. Er moet dus iets op touw worden gezet, geregisseerd. Er moeten concrete opdrachten worden

¹⁸⁶ Vgl. J. de Vries en M. van Dam (red.), Politiek-bestuurlijk management, Alphen aan den Rijn 1998: "als experimenten met bedrijfsmatig werken haperen, grijpen politici in een reflex naar het primaat van de politiek en zetten daarmee een rem op daadkrachtig handelen van ambtenaren" (citaat tekst achteromslag).

¹⁸⁷ Vgl. J.B. Boelens en H.H. Huizendveld, De ontwikkeling van het besturingsmodel voor gemeenten, Almelo 1997, pag. 57 e.v. ('Wat Nederlandse gemeenten van Phoenix USA kunnen leren'). Zie bijvoorbeeld ook: J.A. van Kemenade, De politiek moet het heft in eigen handen nemen, wil zij het primaat herstellen, in: Binnenlands Bestuur 1 oktober 1999, pag. 22/23.

¹⁸⁸ Vgl. M. Weggeman, Kennismanagement, Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties, Schiedam 1997, pag. 94.

gegeven, afspraken worden gemaakt. Met andere woorden: een belangrijk element van een goede visie is dat deze zich ervoor leent om als intern boegbeeld te worden ingepast in het systeem van planning & control van de gemeentelijke organisatie als geheel. Dit vereist een vertaalslag in de richting van concrete begrotingen, werkplannen, opdrachten, doelen en afspraken.

Belangrijk voor een visie is voorts dat er iets nieuws mee geboden wordt. Nieuwe beelden die inspirerend werken naar de interne en externe samenwerkingspartners. Het vormen van een visie behoort een innovatieve bezigheid te zijn. Samen met anderen nadenken over de toekomst van de fysieke omgeving, de zorg voor de sociale zekerheid, de kwaliteit van de dienstverlening, het inschakelen van netwerkpartners en het zelf zijn van een betrouwbare partner in de samenleving. Permanente vernieuwing van de visievorming is een vereiste in het huidige tijdsgewricht, waarin de maatschappelijke ontwikkelingen razendsnel gaan. Door voortdurend zelf te innoveren geeft de raad het goede voorbeeld naar de ambtelijke organisatie en wordt het randvoorwaardelijke klimaat gecreëerd waardoor ook de organisatie innoveert en voorop loopt. Een visie is een EIND-beeld: een in de toekomst gelegen beeld waar men naar toe wil.

Een ander, misschien vanzelfsprekend maar toch onmisbaar element van een goede visie is dat zij in brede meerderheid wordt gedragen door de organisatie. Dit impliceert niet alleen een politieke meerderheid in de raad, maar ook voldoende commitment en steun binnen de ambtelijke organisatie. Als de raad op dit punt niet geloofwaardig is binnen de ambtelijke organisatie zal die geneigd zijn in hoge mate een eigen koers te varen, waardoor wellicht een heel andere effect wordt bereikt dan de raad voor ogen had.

Het voorgaande is samen te vatten in het navolgende overzicht.

Kwaliteit visie = 'EIND'

Extern meedoen: positionering als politieke medespeler in externe netwerken

Intern boegbeeld: aansluiting op interne planning & control, inspiratiebron en wegwijzer

Nieuwe beelden: permanente proactiviteit en innovatie, voorop lopen in maatschappelijke ontwikkelingen

Draagvlak: voldoende commitment en geloofwaardigheid bij interne en externe samenwerkingspartners

Wat is een goede missie?

Tussen het vormen en formuleren van een visie enerzijds en het formuleren van concrete doelen en afspraken anderzijds wordt doorgaans nog het fenomeen *missie* gesitueerd. In de missie van een groep mensen (de gemeente in totaliteit, een afdeling, een projectgroep) wordt de bestaansgrond ervan gefundeerd: waartoe is de groep op aarde, wat is de toegevoegde waarde. Een

missie heeft bijna iets filosofisch. Een missie moet de groep dragen, binden en inspireren: wie willen wij zijn, wat willen wij zijn, hoe willen wij overkomen. Een missie mag appelleren aan de 'shared values' en de emotie van de groep. In het verlengde van de visie wordt daarom vaak getracht een 'mission statement' te formuleren. Dit moet medewerkers, leidinggevend en andere betrokkenen "helpen bij het geven van zin aan de tijd energie die zij voor en in de organisatie besteden. Het waarom van de missie geeft dus een context en een diepere betekenis aan het waarheen van de visie en het wat van de doelen".¹⁸⁹

Van productdenken naar effectdenken

In het BBI-concept staat de productbenadering voorop. In essentie is dit tegelijk ook een effectbenadering, omdat het ook bij BBI van meet af aan de bedoeling is geweest om productdoelstellingen te formuleren in termen van beoogde resultaten. Producten dus als externe leveranties. De burger wordt daarbij vertrek- en eindpunt genoemd: doelstellingen worden ontleend aan verkiezingsprogramma's en -uitslagen, vertaald naar collegeprogramma en meerjaren-beleidsplan.¹⁹⁰ De doelstellingen moeten producten opleveren waarop de gekozen politici kunnen worden afgerekend. Het proces waarmee wordt geprobeerd de doelstellingen in producten om te zetten, is een geheel van activiteiten, waarvoor bepaalde middelen (financiën, personeel, informatievoorziening/automatisering) worden ingezet. Er wordt met nadruk gewezen op het belang dat de organisatie vanuit een omgevings- en outputgericht, alsmede kostenbewust referentiekader (normen, maatstaven) wordt gestuurd.

Om te kunnen beoordelen of de activiteiten het gewenste effect hebben en de middelen efficiënt zijn ingezet, is volgens het BBI-concept een duidelijke identificatie van producten een eerste vereiste. Een productenbegroting is bedoeld als eerste stap op weg naar een bredere productenbenadering, waaraan alle informatieprocessen kunnen worden opgehangen. Belangrijk in het BBI-denken is dat de productenbegroting niet beperkt blijft tot een opsomming van financiële gegevens, maar inzichtelijk gekoppeld wordt aan beleidsrelevante gegevens.

In de gemeentelijke praktijk is het moeilijk gebleken om op een eenduidige wijze producten te definiëren en te beschrijven. Een product is in principe iets dat wordt geproduceerd. Zo werd bijvoorbeeld in de beginperiode van BBI ieder paspoort en iedere vergunning als een product beschouwd. Dit leidde in de praktijk tot lange productenlijsten op een gedetailleerd niveau, waarop moeilijk te sturen viel. In latere stadia van het BBI-project werden ook producten op afdelingsniveau daarom min of meer pragmatisch geaggregeerd naar een

¹⁸⁹ Aldus M. Weggeman, Kennismanagement, Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties, Schiedam 1997, pag. 86.

¹⁹⁰ Zie Stichting BBI, Het beleidsplan (auteurs H. van der Meij/P.J.M.G. Geleijns), Leusden 1992 (tweede druk), alsmede Stichting BBI, Een Collegeprogramma, Van politieke wensen naar een beleidsplan (auteurs B.T.F.O. Breitbarth/P.J.M.G. Geleijns), Leusden 1992 (tweede druk).

bepaald sturingsniveau. De consequentie daarvan was echter dat nu in veel gevallen niet meer sprake was van productgericht werken. Op managementniveau (beheersproducten) en politiek niveau (beleidsproducten) kon dat overigens per definitie al niet. Zo is op de keper beschouwd ook in het kader van productenbegrotingen geen sprake van outputsturing, maar van activiteiten- of middelensturing.¹⁹¹ Het is overigens de vraag of dat erg is. Het overheidswerk is zo veelvormig en wijkt zo af van reguliere bedrijfsproducten dat een genuanceerde benadering zelfs gewenst is.

In de praktijk is de productenbenadering bovendien over het algemeen te veel een bedrijfsintern leven gaan leiden. Bij veel gemeenten is een vrij massale interne dynamiek ontstaan om op alle niveaus productbladen in te vullen, verbaal en cijfermatig. De inhoud van de productbladen is vaak in hoge mate obligaats, inventariserend en beschrijvend van aard. Concrete, op resultaat gerichte doelstellingen met daaraan verbonden uitvoeringsafspraken zijn tamelijk zeldzaam. De energie die in deze invuldynamiek wordt gestoken, kan niet worden besteed aan het bewerkstelligen van externe effecten. Bovendien is een positief causaal verband tussen de op de productbladen verzamelde informatie en de gewenste externe effectbereiking vaak twijfelachtig. Gemeenten beschikken nog niet of nauwelijks over instrumenten voor de meting van beleidseffecten.¹⁹²

Ondanks de technische hobbels is in de praktijk een verschuiving waar te nemen van outputdenken (producten) naar outcomedenken (effecten). Belangrijker dan (de consistentie van) het fenomeen producten is de mate waarin externe effecten worden bewerkstelligd. Effectdenken als aanvulling op productdenken. Effectdenken impliceert echter wel het maken van resultaatgerichte doelstellingen en afspraken.

Wat zijn goede doelen?

De rationele gedachte om producten te formuleren in de gedaante van concrete resultaatbereikingen betekent nog niet dat dit in de praktijk ook werkelijk lukt. In de eerste plaats is hiervoor nodig dat men de wil heeft om open te zijn over wenselijkheden in de toekomst. Er kunnen zowel politiek als ambtelijk allerlei redenen zijn om dit niet te willen. Politiek kan die openheid in het onderlinge spel van coalitievorming en belangenweding niet altijd goed uitkomen. En ambtelijk kan de vrees bestaan dat men zich bindt aan iets dat mogelijk niet of niet tijdig kan worden waargemaakt. Dan liever wat voorzichtig en vaag.

Een hier en daar tekortschietende wil om naar de toekomst toe concreet te zijn zou eventueel nog kunnen worden gecorrigeerd door degenen die met betrekking tot de BBI-beginselen recht in de leer zijn en mensen hierop durven en kunnen aanspreken. De competentie om het te d urven, is echter vrij zeldzaam.

¹⁹¹ G.J. van Helden, BBI in de praktijk, Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten, Maastricht 1998, pag. 99.

¹⁹² Van Helden, a.w. pag. 95/96.

De competentie om het te kúnnen is echter zeker zo zeldzaam. Zowel het formuleren van goede doelstellingen als het corrigeren van gebrekkige doelformuleringen veronderstelt onder meer een scherp analytisch vermogen om effecten, intenties en middelen te onderscheiden. De ervaring leert dat dit door veel mensen bijzonder moeilijk wordt gevonden. Het gaat hier om een vaardigheid die echter tot op zekere hoogte wel te trainen is. Daarnaast is het nodig om in termen van draagvlak, haalbaarheid, planning en verantwoording te kunnen denken. Ook deze competenties zijn in de loop der tijd te ontwikkelen, zij het wat moeilijker.

Binnen het raam van de - begrensde - mogelijkheden om tot goede, effectgerichte doelen te kunnen komen blijven we daar natuurlijk wel naar streven. De aanwezigheid van een goede visie zou anders immers een luchtballon blijven en gewekte verwachtingen daaromtrent zouden dan nimmer kunnen worden waargemaakt. De synthese van beperkte menselijke haalbaarheid enerzijds en een ideaaltypisch optimum anderzijds is het mobiliseren van de binnen een organisatie aanwezige goede wil en talenten om de balans zo veel mogelijk naar de goede kant te laten doorslaan.

De ingrediënten van een goede doelstelling zijn te vatten in het zogenaamde START-principe: specifiek, toetsbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden. Goede doelen zullen niet alleen aan technische eisen moeten kunnen beantwoorden (effect- en resultaatgerichte formulering, zo veel mogelijk meetbaarheid: aantallen, percentages) en op draagvlak moeten kunnen rekenen, zij dienen ook gebaseerd te zijn op de visie die de organisatie heeft ontwikkeld. Er dient dus ook een communicatieve en toetsbare verbinding te zijn met de top van de organisatie (visie, strategie, beleid) en in het verlengde daarvan de maatschappelijke context.

Kwaliteit doelen = 'START'

Specifiek: welke maatschappelijke effecten en / of interne resultaten worden beoogd

Toetsbaar: verankering (in visie, strategie, beleid) en meetbaarheid: aantallen, percentages

Aanvaardbaar: is vooraf voldoende met betrokkenen gecommuniceerd, komt er iets op gang

Realistisch: relatie met andere doelstellingen (prioriteiten) en condities (capaciteit, geld)

Tijdgebonden: wanneer is het doel gehaald, welk(e) tussenmoment(en)

Vertegenwoordigt een goede visie een beoogd EIND-beeld, een goede doelstelling werpt licht op concrete effecten en resultaten op weg daar naartoe: een START-beeld. Ook in ander opzicht is een doelstelling slechts een START-situatie: er is nog slechts sprake van een gerationaliseerde wens (profiel), een

eerste begin van wat er in de praktijk nog daadwerkelijk zal moeten veranderen (progressie).

Integraal management wordt contextmanagement

Uitgangspunt van BBI is dat het management integrale verantwoordelijkheid draagt voor de bedrijfsvoering van de organisatie: integraal management.¹⁹³ Vaak worden hier ook BBI-doelstellingen zoals de gerichtheid op het realiseren van strategisch beleid, het delegeren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie en het aanspreken op resultaten volgens gemaakte managementafspraken aan gekoppeld.¹⁹⁴ Integraal management is dan in feite synoniem met het BBI-concept en betreft het totaal van de organisatie.

Daarnaast wordt integraal management veelal opgevat als een in beginsel uitputtende managementverantwoordelijkheid voor de eigen unit. Een verantwoordelijkheid die zowel (inhoudelijk) beleid als uitvoering betreft en zowel middelen (financieel, personeel, materieel) als resultaten. In ultieme vorm leidt deze opvatting van integraal management tot verkokering: een te grote mate van zelfstandigheid van dienstonderdelen. Verkokering heeft de afgelopen jaren bij diverse overheidsorganisaties tot problemen geleid.

Tegenwoordig wordt bij integraal management steeds vaker de unitoverstijgende verantwoordelijkheid voor de concerndimensie voorop gesteld: het is belangrijk om op centraal niveau te waarborgen dat het gezamenlijk belang van de organisatie boven het belang van dienstonderdelen wordt gesteld. Dat wil zeggen: integrale verantwoordelijkheid binnen centraal vastgestelde kaders en onder centrale eindverantwoordelijkheid. Tussen sectoren onderling en tussen afdelingen onderling moet ruimte bestaan voor verschillen, maar binnen centrale kaders. Er is sprake van vrijheid in gebondenheid. Het is belangrijk dat over de afbakening van de ruimte volstreekte helderheid bestaat. Voorkomen moet worden dat te veel over het proces, de procedures en de competenties wordt gekissebist.

Concernmanagement is een betere term dan integraal management. Met concernmanagement staat buiten kijf dat de integraliteit is gericht op het organisatieniveau en niet op het deelorganisatieniveau. Concernmanagement is alleen mogelijk als het is geworteld in en wordt doorvertakt naar alle geledingen van de organisatie. Dit vraagt om grensoverschrijdende communicatie en goede afspraken. De concretisering van concernmanagement is daarom 'contractmanagement' of liever nog 'afspraakmanagement'.¹⁹⁵

¹⁹³ Vgl. C.A.R. Hilhorst en H.H. Kuipers, Integraal management in de publieke sector, Van concept tot invoering, Alphen aan den Rijn 1999 (beschrijving van het invoeringsproces en de daarmee samenhangende automatisering bij de provincie Friesland).

¹⁹⁴ Zie bijv. H. Buurma en C.W.J.M. Jacobs (red.), Integraal management in overheid en publieke sector, Utrecht 1999, pag. 13.

¹⁹⁵ Zie bijvoorbeeld de fraaie brochure van de gemeente Amersfoort Aanspreken op afspraken, Een aanloop naar contractmanagement in de gemeente Amersfoort, Amersfoort 1999.

De kern van afspraakmanagement is: wat spreken we af over onze prestaties en producten en wat kosten die. De te leveren productspecificaties worden vooraf concreet benoemd en geraamd naar kosten en beoogde kwaliteit en kwantiteit. Aangegeven wordt welke middelen worden ingezet om een product tot stand te brengen. Het geheel wordt in de vorm van een 'contract' vastgelegd. Dit is geen contract in juridische zin, maar een stelsel van schriftelijke afspraken tussen de onderscheiden verantwoordingsniveaus. Een getrapte opgebouwde, resultaatgerichte begroting in de vorm van onderscheiden afsprakenkaders leent zich hier uitstekend voor.

Belangrijk bij afspraakmanagement is een genuanceerde toepassing: de verantwoordelijkheden van een leidinggevende of medewerker moeten zorgvuldig worden afgestemd op de mogelijkheden die hij heeft om de resultaten werkelijk te beïnvloeden.¹⁹⁶ Tal van overheidsprestaties laten zich immers niet goed kwantificeren of kwalificeren, terwijl er in de overheid als netwerkorganisatie sprake is van zeer veel onderlinge afhankelijkheidsrelaties waardoor individuele outputverantwoordelijkheden soms moeilijk te identificeren kunnen zijn. Dat neemt niet weg dat een optimale onderlinge communicatie inhoudt dat naar vermogen zo scherp mogelijke resultaatsafspraken worden gemaakt.

Een nog betere term dan afspraakmanagement is contextmanagement: hierin komt tot uitdrukking dat niet alleen bedrijfsintern afspraken moeten worden gemaakt, maar ook extern: met de burgers, met samenwerkingspartners.

Wat zijn goede afspraken?

Goede afspraken staan dus centraal bij planning & control. In feite is sprake van een afsprakensysteem. Goede afspraken zijn de communicatieve verschijningsvorm van goede doelen. Het gaat om afspraken die:

- een *communicatieve verbinding* tot stand brengen (dit betekent onder meer: aansluiten bij door bestuur of management geformuleerde doelen en kaders);
- een *concreet en meetbaar resultaat* benoemen (dus geen beschouwing, abstractie of intentie maar: welk effect, welke verandering zal zichtbaar worden);
- een *realistische actie* programmeren (termijnen en momenten: wie gaat wat op welk moment doen en kan hij dat werkelijk waarmaken, wanneer spreken we elkaar weer over de voortgang en of het gelukt is).

Dergelijke afspraken zijn alleen mogelijk als partijen 'als mens' voldoende tot elkaar komen. Competentiemanagement, gesprekstechnieken en -vaardigheden kunnen hierbij helpen.

¹⁹⁶ Zie: H.J. ter Bogt, Contractmanagement en verantwoordelijkheid in provincie en gemeente, in: P. de Jong, A.F.A. Korsten, A.J. Modderkolk en I.M.A.M. Pröpper (red.), Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur, 's-Gravenhage 1995 (congrespublicatie 1994 van de Vereniging voor Bestuurskunde), pag. 83 e.v.

SAMENVATTING

Een vooraanstaand thema in het kader van bedrijfsmatiger werken is het 'sturen op hoofdlijnen' door politiek en management. Dit wordt veelal begrepen als een verbod om je met de organisatie en met details te bemoeien. We spreken nu liever van 'sturen op visie'. Voor de professionele overheid is het een randvoorwaarde om bedrijfsintern de zaken op orde te hebben, maar belangrijker dan intern productdenken is het externe effectdenken: de gerichtheid op het bereiken van externe resultaten, zowel voor wat betreft de beïnvloeding van de omgevingskwaliteit als voor wat betreft het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Een ander vooraanstaand thema in het kader van bedrijfsmatiger werken is 'integraal management'. Dit wordt in de praktijk stelselmatig verkeerd en verschillend uitgelegd en in de praktijk gebracht. Waar het om gaat is dat managers en medewerkers in het belang van de organisatie leren denken en (samen)werken. Dit vraagt vooral om concernmanagement en om contract- of afspraakmanagement en strekt zich ook uit tot het omgevingsnetwerk: contextmanagement.

PLANNINGSLIJN (PROFIEL): BEOOGDE RESULTATEN

Het ligt voor de hand om te trachten visie, doelstellingen en afspraken schriftelijk vast te leggen in een samenhangend afsprakensysteem. De planningslijn bestaat in het BBI-concept uit de volgende instrumenten: collegeprogramma, beleidsplan, begroting (met beleidstaken), sectorplannen (met beheerstaken) en afdelingsplannen (met producten).¹⁹⁷ De gemeentelijke toekomstvisie gaat hier nog aan vooraf, als een soort kop op de planningslijn. De eerste drie genoemde BBI-instrumenten (collegeprogramma, beleidsplan, begroting) blijven belangrijke componenten van de planningslijn, maar de overige twee plansoorten (sectorplannen en afdelingsplannen) schuiven we ineen tot één plansoort: werkplannen. Het onderscheid tussen de begroting (met beleidstaken) voor de politiek en de sectorplannen (met beheerstaken) voor de ambtelijke organisatie heeft in de praktijk tot methodische verwarring geleid, onder meer omdat ook binnen de ambtelijke organisatie sprake is van beleidsvorming. Het gaat op ambtelijk niveau niet alleen om beheer. Misschien heeft deze verwarring er mede toe geleid dat het BBI-concept in de praktijk zo beheersmatig en uitvoeringsgericht is uitgewerkt, onder meer ten koste van de ondersteuning van de beleidsstrategische dimensie.

In het BBI-concept was het de bedoeling dat alle plannen tezamen (begroting, sector- en afdelingsplannen) één samenhangende productenbegroting zouden vormen. In de praktijk is veelal alleen de begroting (met beleidstaken) op politiek niveau de beleidsbegroting c.q. de productenbegroting gaan heten. Naar de toekomst toe kan overigens beter worden gesproken van

¹⁹⁷ Stichting BBI, Voorbeeldbegroting, Leusden 1993: Deel 1 Begroting gemeente Burgerwaard, Deel 2 Sectorplannen gemeente Burgerwaard, Deel 3 Afdelingsplannen gemeente Burgerwaard.

effectenbegroting of resultaatsbegroting, om goed te laten uitkomen dat het niet gaat om producten of - erger nog - intentionele doelen, maar om te bereiken maatschappelijke effecten (extern) en concrete bedrijfsresultaten (intern).

Daarnaast blijkt het onderscheid tussen de sectorplannen en de afdelingsplannen in de praktijk problemen te geven. Nogal eens wordt een beheersbegroting gemaakt, bestaande uit de verzamelde sectorplannen met een nietje erdoor, terwijl de sectorplannen op hun beurt soms bestaan uit de verzamelde afdelingsplannen met een nietje erdoor. Dit houdt onder meer verband met de positie van het sectorniveau in het algemeen (zie het vorige hoofdstuk), maar ook met de moeilijkheid dat het methodisch niet meevalt om producten op verschillende ambtelijke abstractieniveaus weer te geven. Men valt dan snel in herhalingen en ziet de zin van de diverse planvormen niet meer.

Om dit te voorkomen gebruiken we (in lijn met de platte organisatie die we in het vorige hoofdstuk hebben beschreven) in het navolgende nog slechts de term werkplannen ter uitvoering van de begroting (en ter voorbereiding van beleidsplan en begroting van het volgende jaar). Ook in het kader van de werkplannen worden concrete resultaatsafspraken gemaakt. Dit laat onverlet dat in de praktijk naar behoefte kan worden gewerkt met verschillende soorten werkplannen: niet alleen voor de verticale hiërarchische niveaus, maar ook voor de projectplannen, externe uitvoeringsplannen, service-level-agreements en wat dies meer zij. Primair kenmerk van al deze werkplannen is hun gerichtheid op concreet beoogde resultaten. Resultaatgerichte bedrijfsvoering is een blijvende verworvenheid van het bedrijfsmatige werken. Trefwoorden daarbij zijn: duidelijkheid, resultaatverantwoordelijkheid, processturing, doelstellingen, prestatie-indicatoren, managementinformatievoorziening, evalueren en leren.¹⁹⁸

Toekomstvisie

De gemeentelijke toekomstvisie is de kop op de planningslijn. De toekomstvisie is de weerslag van gezamenlijk nadenken over de ontwikkeling van de eigen leefomgeving: hoe ziet de gemeente er over tien, vijftien of twintig jaar uit? Een groene gemeente? Een dynamische gemeente? Hoe staat het straks met de werkgelegenheid, de infrastructuur, de voorzieningen, de bereikbaarheid, de leefbaarheid? Over de achtergronden, de opzet en de totstandkoming van de toekomstvisie is eerder in dit boek al het nodige over hebben opgemerkt.

Elementen toekomstvisie

1. De landelijke opmars van interactieve beleidsvorming en lokale toekomstverkenningen in de jaren negentig, mede onder impuls van het BZK-project 'Daar gaat de gemeente over!
Zie paragraaf 1.1.

¹⁹⁸ Vgl. F.A. Mulder en H.J. Tepper, Resultaatgerichte Bedrijfsvoering/RGB, Business Performance Management, Deventer 1999 (5e druk).

2. De oorzaken van het ontstaan van vormen van directe democratie, de verplaatsing van de politiek naar het maatschappelijk krachtenveld, het verschijnsel toekomstvisie als uitdrukking van het poldermodel, de noodzaak om niet alleen visie te hebben op inhoud maar ook op externe positionering.
Zie de paragrafen 1.2., 3.3 en 5.3.
3. De toekomstvisie als instrument om vorm te geven aan gemeentelijk contextmanagement.
Zie paragraaf 3.1.
4. Interactieve beleidsvorming: ontwikkelingen, instrumenten, beschouwingen, risico's, consequenties.
Zie paragraaf 3.2.
5. De toekomstvisie als kans om te sturen op visie, de toekomstvisie als sturingsinstrument en systematisch onderdeel van de planningslijn.
Zie de paragrafen 5.2. en 5.3.
6. Wat is een goede visie: het kwaliteitsmodel 'EIND' (Extern meedoen, Intern boegbeeld, Nieuwe denkbeelden, Draagvlak), de doorvertaling van de visie in operationele doelstellingen en afspraken.
Zie paragraaf 5.3. en (deze) paragraaf 5.4.

Belangrijk is de koppeling van de toekomstvisie aan de rest van de planningslijn. Het risico bestaat dat de toekomstvisie een eenmalige exercitie is en binnen de kortste keren wordt ingehaald door een nieuw collegeprogramma of een geactualiseerd beleidsplan met nieuwe visie-elementen. In feite wordt dan de participerende burger voor de gek gehouden. Er is slechts één manier om de burger serieus te nemen en de toekomstvisie niet haar waarde te laten verliezen: er mag niet van worden afgeweken in het collegeprogramma en het beleidsplan, tenzij dit uitdrukkelijk en overwogen gebeurt, wederom in samenspraak met de burger. Dit leidt dan tot een herziening van de toekomstvisie. Gezien de snelle ontwikkelingen in de samenleving is het overigens sowieso aan te bevelen om de toekomstvisie periodiek te herzien. De dialoog met de burger krijgt zo een min of meer permanent karakter en de gemeentelijke organisatie wordt stelselmatig van nieuwe democratische impulsen voorzien.

De inbedding van de toekomstvisie in de planningslijn, de toetsingen van beleidsplan en collegeprogramma aan de toekomstvisie en de periodieke herziening van de toekomstvisie gaan niet vanzelf. Er moet iemand zijn die zich hier systematisch mee bezighoudt. Binnen het college kunnen hierover afspraken worden gemaakt. Dat geldt met name ook voor de professionele ondersteuning, want collegeleden kunnen dit soort zaken niet zelf doen. Bij de meeste gemeenten lijkt dit punt nog niet geregeld. In ondersteunende zin valt dan te denken aan wat in de meeste gevallen een nieuwe functie zal zijn: de beleidscontroller / -procesadviseur. Zie hiervoor paragraaf 5.6.

Collegeprogramma

Het collegeprogramma bevat de politieke hoofdlijnen van beleid op basis waarvan het college gedurende de collegeperiode van vier jaar zijn werk doet. Het fungeert in de praktijk tevens als richtsnoer en hoofdkoers voor doelstellingen en activiteiten op alle andere niveaus van de gemeentelijke organisatie. Het collegeprogramma is dus een uitermate belangrijk document in het kader van de gemeentelijke bedrijfsvoering.¹⁹⁹

In het kader van BBI zijn succesvolle handreikingen geproduceerd om het maken van een collegeprogramma te ondersteunen.²⁰⁰ Met name bij de verkiezingen van 1990 en 1994 bleek deze ondersteuning in een belangrijke behoefte te voorzien. De centrale gedachte daarbij was dat besturen vooral een kwestie van onderhandelen en kiezen is en dat voor goede keuzes een goede bestuurlijke informatievoorziening nodig is.

In de eerste plaats betekent dit: het bieden van een overzichtelijke ordening in het totale gemeentelijke takenpakket, dat bijzonder uitgebreid is en samengesteld uit ongelijksoortige en soms onderling tegenstrijdige opgaven. In de tweede plaats betekent dit: het verhogen van de kwaliteit van de informatie, bijvoorbeeld door het zo veel mogelijk aanbrengen van concrete meetpunten (momenten, aantallen, resultaten, enzovoort). Zo kan in de loop van de tijd worden gevolgd of gemaakte keuzes ook werkelijk worden gerealiseerd.

Er werd overigens niet de pretentie van één model gelanceerd, want terecht werd onderkend dat dit niet werkt omdat iedere gemeente haar eigen karakter en haar eigen cultuur heeft. Er werd slechts een procedure voor de onderhandelingen en de keuzebepaling aangereikt: wie heeft welke rol, welke spelregels worden gehanteerd, welke volgorde van activiteiten.

Het programma laat, mede aan de hand van voorbeelden, vervolgens zien hoe raadsleden ook zonder ambtelijke ondersteuning een collegeprogramma zouden kunnen uitwerken. Daarbij staat centraal het werken met doelstellingen, de ordening naar hoofddoelstellingen en doelstellingen van lagere orde, het sorteren van informatie alsmede het afspreken van financiële randvoorwaarden.

Een collegeprogramma is gebaseerd op verkiezingsprogramma's van politieke partijen. Verkiezingsprogramma's zijn in toenemende mate het resultaat van een intensieve dialoog met de politieke achterban. Hier begint in feite de interactieve beleidsvorming van de gemeente. Partijen proberen zo veel mogelijk wensen uit hun eigen verkiezingsprogramma in het collegeprogramma opgenomen te krijgen. Dit leidt tot onderhandelingen en compromissen en daardoor nogal eens tot vage teksten. Tot op zekere hoogte is dit inherent aan het politieke spel. Voor een ander deel wordt soms echter onvoldoende gebruik

¹⁹⁹ In de praktijk circuleren ook andere benamingen zoals bestuursakkoord of programmakkoord en dergelijke.

²⁰⁰ Zie: Stichting BBI, Een collegeprogramma, Van politieke wensen naar een beleidsplan, Leusden 1992 (tweede druk, auteurs P.J.M.G. Geleijns en B.T.F.O. Breitbarth).

gemaakt van bestaande informatie die door de ambtelijke organisatie zou kunnen worden aangeleverd.

In het BBI-model maakt het collegeprogramma deel uit van de totale informatiecycclus die moet leiden tot goede gemeentelijke producten. Er is dus een belang dat het collegeprogramma zo concreet mogelijke keuzes bevat, die als het ware als een opdracht naar het college en de ambtelijke organisatie kunnen dienen. In de praktijk heeft deze gedachte bij een aantal gemeenten geleid tot het organiseren van ambtelijke ondersteuning bij de totstandkoming en het opstellen van het collegeprogramma. Dit komt ongetwijfeld de mate van concreetheid en het opdracht karakter van het collegeprogramma in de informatiecycclus ten goede.

Een actualisering van de eerdere BBI-handreiking kan nog steeds een uitstekend hulpmiddel zijn bij het totstandbrengen van een goed collegeprogramma, aansluitend op de totale gemeentelijke informatiecycclus. Nieuwe elementen zouden kunnen zijn: de optimalisering van de visievorming (met name de netwerkdimensie en de gemeentelijke profilering in dat verband), methodische aanscherping van de formulering van de doelstellingen en de resultaatsafspraken (zie eerder in dit hoofdstuk), verhoging van de interactiviteit met de politieke achterban en de samenleving, alsmede optimalisering van de computerondersteuning.

Zo ontstaan een duidelijk politiek spoorboek voor de collegeperiode van de eerstvolgende vier jaren en heldere verwachtingen naar de burgerij, naar externe samenwerkingspartners, tussen de politieke partijen onderling, naar het college en naar de ambtelijke organisatie.

Beleidsplan

Een collegeprogramma is een fixatie op één moment, waarna de maatschappelijke en andere ontwikkelingen uiteraard onverminderd doorgaan. Hierdoor ontstaat behoefte om het collegeprogramma gedurende de collegeperiode van vier jaar politiek te herijken. Daarnaast is het meestal nodig om het collegeprogramma meer concreet uit te werken, zodat het echt een opdracht kan worden voor het college en de ambtelijke organisatie. Dat betekent onder meer dat - ter voorbereiding op de jaarbegroting - gekeken wordt naar de beschikbare uitvoeringscapaciteit en de financiële stand van zaken. Binnen deze randvoorwaarden wordt de prioritering van de politieke keuzes dan aangescherpt.

Bij de meeste gemeenten hebben deze overwegingen ertoe geleid dat het college jaarlijks in het voorjaar, ter uitwerking en zo nodig ter bijstelling van het collegeprogramma, een meerjarig beleidsplan aan de gemeenteraad aanbiedt dat de basis vormt voor de vast te stellen begroting in het najaar (hoewel dit om praktische redenen in het verkiezingsjaar meestal wordt overgeslagen). Daarmee wordt de raad in een vroegtijdig stadium betrokken bij de door het college gedachte beleidsontwikkeling en worden verrassingen en tijds- en andere prioriteringsproblemen bij het vaststellen van de begroting beperkt.

De totstandkoming van de beleidsplanning is in de gemeentelijke praktijk een prima manier gebleken om met name college en management op hoofdlijnen met elkaar te laten samenwerken.

In het BBI-concept is het collegeprogramma het startpunt van de informatiecyclus. Het beleidsplan annex de meerjarenbegroting is de tweede stap in het BBI-proces. Ook voor het maken van een beleidsplan zijn in het kader van BBI belangrijke handreikingen opgesteld, die in de praktijk goede diensten hebben bewezen.²⁰¹ In dat verband werden de volgende kwaliteitseisen geformuleerd.

Kwaliteitseisen beleidsplan

- De relatie met het collegeprogramma en de daarin opgenomen doelstellingen en beoogde effecten van het beleid moet duidelijk zijn. Zo nodig moeten in het collegeprogramma ontbrekende doelstellingen en/of beoogde effecten in het beleidsplan alsnog beschreven worden.
- De taakstellingen die ter uitvoering van het collegeprogramma in het beleidsplan worden opgenomen moeten gerelateerd kunnen worden aan deze doelstellingen en/of beoogde effecten. De te leveren output moet dus leiden tot in meetbare termen aangegeven effecten, anders kan de doeltreffendheid niet tijdens en na de uitvoering gemeten en beoordeeld worden.
- Een integratie met de meerjarenbegroting is noodzakelijk om te kunnen toetsen of de opgenomen taakstellingen in het meerjarig financieel kader passen.
- Zogenaamd nieuw beleid, maar ook de bezuinigingen die nodig zijn om een sluitend meerjarig financieel perspectief te krijgen, moeten er - gerelateerd aan de producten en diensten - in worden opgenomen.
- Informatie over de ontwikkeling van het weerstandsvermogen, zoals de reserves en voorzieningen, het belastingen- en tarievenniveau et cetera, mag niet ontbreken.
- Duidelijk dient te worden gemaakt in hoeverre het collegeprogramma als gevolg van bij de opstelling ervan nog niet voorzienbare of verkeerd ingeschatte ontwikkelingen niet kan worden gehaald.

Voor het maken van een beleidsplan zijn verschillende modellen bruikbaar. De kern is dat de politieke uitgangspunten en doelstellingen in volgorde van prioriteit worden geplaatst (welke resultaten worden in het begrotingsjaar bereikt, welke in de jaren daarop volgend) en van budgettaire en capacitaire consequenties worden voorzien. Het beleidsplan kan worden ingedeeld naar dezelfde beleidstaken als opgenomen in de begroting (dit bevordert de onderlinge afstemming maar kan ook te ver gaan, waardoor de verschillen tussen beleidsplan en begroting vervagen). In de BBI-handreiking worden afzonderlijke

²⁰¹ Stichting BBI, Een beleidsplan, Leusden 1992 (tweede druk, auteurs H. van der Meij en P.J.M.G. Geleijns).

hoofdstukken gewijd aan de volgende drie - intussen landelijk bekend geworden - vragen.

Beleidsplan: willen, kunnen, doen

- “Wat willen we?”* Nieuwe ambities worden in verband gebracht met bestaand beleid. Alles tegelijk willen kan niet. Maar dan moet er wel inzicht in (de voortgang van) het bestaande beleid zijn.
- “Wat kunnen we?”* Om tot prioriteitenstelling te kunnen komen is het nodig om te weten hoeveel financiële middelen voor de komende jaren beschikbaar zijn. In het BBI-concept wordt uitgebreid ingegaan op de vraag wat er bij deze budgetprognose allemaal komt kijken. Daarnaast is het nodig om te weten welke (interne of externe) capaciteit beschikbaar is om de ambities te realiseren.
- “Wat doen we?”* Zijn de grenzen bekend (budget / capaciteit), dan is ook bekend hoe veel ruimte er is voor nieuwe dingen. Dan kan dus worden afgewogen welke prioriteiten binnen de ruimte voor nieuw beleid vallen en welke terecht komen in volgende jaarschijven. Voor deze prioritering is in het kader van BBI een duidelijke systematiek aangereikt, met inbegrip van faseringen, inbreng van het ambtelijk apparaat, enzovoort.

Bij het maken van een beleidsplan is het, in nog sterkere mate dan bij het maken van een collegeprogramma, van belang om ambtelijke expertise in te schakelen, met name voor het geven van inzicht in het bestaande beleid en de voortgang daarvan en voor de financiële budgetprognose. Het vervaardigen van een beleidsplan in het voorjaar is bij veel gemeenten gebruikelijk geworden. Toch zijn er in de praktijk ook wel problemen te constateren.

Een veel voorkomend probleem is de jaarlijkse opstapeling van wensen. Elk voorjaar worden weer nieuwe dingen verzonnen, bovenop de (nog niet geëffectueerde) wensen van het jaar daarvoor. Het beleidsplan ontstijgt dan niet de status van een politiek verlanglijstje. Het levert dan in feite vooral frustratie en negativiteit op, omdat het lijstje niet (in de op papier gezette mate) tot uitvoering komt. In gemeenten waar dit probleem voorkomt, zijn de financiële en capacitaire randvoorwaarden meestal niet duidelijk bekend en/of wordt het spel van de prioriteitenstelling niet goed gespeeld.

Een probleem is soms ook het gewicht van de politieke behandeling. De vraag wordt dan gesteld of de behandeling van de begroting in het najaar niet overbodig wordt als de hoofdlijnen van beleid in het voorjaar worden besproken. Soms wordt zelfs overwogen de ‘algemene beschouwingen’ in het

voorjaar te houden. In deze gevallen is het belangrijk om het verschil in abstractie te onderkennen. Het beleidsplan moet niet het detailkarakter van de jaarbegroting krijgen, maar zich meer bewegen op het niveau van het collegeprogramma en het toekomstgerichte karakter.

Een ander voorkomend probleem is het moment van behandeling van het beleidsplan. Omdat in het voorjaar nog niet alle relevante financiële informatie bekend is (met name de uitkering uit het gemeentefonds waarover pas in de loop van de zomermaanden duidelijkheid ontstaat) wordt soms besloten om het beleidsplan in het najaar te behandelen. Op dat moment bestaat echter het gevaar van een onoverzichtelijke samenloop met de prioritering in het kader van de begrotingsvoorbereiding. Soms levert dit twee gescheiden documenten op, dat wil zeggen zonder duidelijke onderlinge uitwerkingsrelatie.

Een goed beleidsplan bevat de actuele visie en resultaatsafspraken tussen gemeente en externe context en tussen raad en college, niet beperkt tot de collegeperiode maar jaarlijks vier of meer jaar vooruit kijkend. Het bevat met name een interne uitwerking en bijstelling van het collegeprogramma voor het eerstvolgende planjaar. Het is het actuele politieke spoorboek voor het college en de ambtelijke top.

Begroting

De begroting is het jaarcontract dat het college sluit met de raad. Het is het afsprakenkader tussen college en raad. Het bevat een totaalbeeld van waar de gemeente in het begrotingsjaar voor gaat. Het is dus belangrijk dat de begroting een visie en een 'mission statement' bevat.

Werken met een resultaatsbegroting betekent dat de begroting in de eerste plaats bestaat uit het per beleidstaak aangeven van beoogde resultaten.²⁰² Per beleidstaak wordt alle voor de beleidstaak relevante sturingsinformatie verzameld, zowel de financiële informatie (het met het product gemoeide budget) als de beleidsmatige informatie.

Om het effect- en resultaatgerichte karakter nadrukkelijk tot uiting te laten komen verdient het aanbeveling om per beleidstaak een doelstelling te formuleren, ontleend aan politieke uitgangspunten (bij voorkeur zoals geformuleerd in het beleidsplan). De doelstelling wordt geformuleerd in termen van een concreet resultaat, van een te bereiken (maatschappelijk) effect, dan wel - als het gaat om een bedrijfsinterne beleidstaak - een bepaald bedrijfsresultaat. Om dit zo concreet mogelijk weer te geven worden meetbare en tastbare grootheden vermeld, zoals aantallen, hoeveelheden en/of percentages.²⁰³ Het is dus niet voldoende om ambities of intenties te formuleren.

²⁰² Gemeenten zoeken verbeteringsslagen van hun beleidsbegroting steeds nadrukkelijker in deze richting. Vgl. bijvoorbeeld v.w.b. de gemeente Hilversum: P.L. Polhuis en H.W. Palm, De beleidsbegroting als informatie- en sturingsinstrument van bestuurscolleges, in: B&G juli/augustus 1999.

²⁰³ Zie voor de manier waarop outputgerichte bedrijfsvoering kan worden ingericht: H. Buurma, De zakelijke ambtenaar, Alphen aan den Rijn 1988, pag. 79 e.v.

Vervolgens wordt per beleidstaak het beleid ter bereiking van de doelstelling samengevat. Hierbij kan worden onderscheiden tussen bestaand beleid (wat zijn de geldende beleidsuitgangspunten), beleidsplan (welke beleidsuitgangspunten worden daaraan toegevoegd vanuit het beleidsplan) en ontwikkelingen (welke nieuwe ontwikkelingen, die tot nu toe niet waren voorzien, zijn er op het terrein van de beleidstaak). In dit verband worden zo concreet mogelijke afspraken tussen raad en college geformuleerd: welk resultaat / effect laat het college op welk moment tijdens of na afloop van het begrotingsjaar zien? Welk budget is daarmee gemoeid?

Tenslotte wordt per beleidstaak het financiële kader weergegeven: welke middelen zijn beschikbaar om het beleid tot uitvoering te brengen. Het budget wordt bij voorkeur in een meerjarenperspectief geplaatst. Over de budgetverdeling en de daaraan gekoppelde prestaties worden afspraken gemaakt in de werkplannen ter uitvoering van de begroting. Dit geldt ook voor interne staffaken en projectplannen. Verantwoording over budgetbeheer wordt tegelijk afgelegd met de verantwoording over gemaakte prestatie-afspraken.

Aanvullend zijn budgetspelregels nodig over hoe om te gaan met over- en onderschrijdingen en dergelijke, als onderdeel van een breder stelsel van spelregels voor budgetbeheer. Dergelijke spelregels zijn noodzakelijk, omdat de verantwoordelijkheid voor resultaatsafspraken onlosmakelijk is verbonden met de verantwoordelijkheid voor budgetten. Daarbij verschuift het accent in de praktijk van de klassieke inputbudgettering (hoeveel geld heb ik, dan weet ik wat ik kan doen) naar een zo groot mogelijke mate van outputbudgettering (welke resultaten wil ik bereiken, dan pas ik daar de middelen bij aan).²⁰⁴ In de budgetten zijn de overheadkosten meegenomen: integrale kostentoekening.²⁰⁵ Om afzetgedrag van decentraal naar centraal te voorkomen is het belangrijk dat budgethouders de verdeling van overheadkosten en de gehanteerde verdeelsleutels kennen en redelijk achten. Het kan nuttig zijn hiervoor een afzonderlijk traject te organiseren.

Spelregels zijn ook nodig over de resultaten van een doelmatig budgetbeheer: in het kader van de begrotingsvoorbereiding afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over kwantiteit en kwaliteit van te leveren interne diensten en de kosten daarvan, afspraken over hoe om te gaan met overschrijding en onderschrijding, eventuele beloningen als incentive voor de volgende begrotingsperiode, afspraken over al dan niet gedwongen winkelnering, enzovoort.

Zolang spelregels met betrekking tot budgetbeheer ontbreken, bestaat de neiging budgetten vol te maken, kan nauwelijks sprake zijn van de ontwikkeling van kostenbewustzijn op werkvloerniveau en is het zelfs mogelijk dat frustratie

²⁰⁴ Vgl. N.P. Mol, Operationele budgettering, Efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten, Alphen aan den Rijn 1997.

²⁰⁵ Zie Stichting BBI, BBI en Kostenverbijzondering, Leusden 1995 (auteur J. Bonhof). Vgl. ook J. Baerends, De problematiek van de achterblijvende overhead bij verzelfstandiging van overheidsorganisaties, in: B&G maart 1999.

ontstaat omdat de financiële resultaten van inspanningen om zuinig te zijn of geld binnen te halen achterwege blijven.

In een regeling voor budgetbeheer fungeren de afdelingshoofden als budgethouder voor de aanwending van de kredieten. Daarbinnen fungeren individuele medewerkers als kredietbewakers. De op te stellen spelregels zullen zodanig moeten worden ingericht dat tussentijds ingrijpen op dreigende overschrijdingen mogelijk wordt.

Intussen is het van belang de spelregels praktisch en eenvoudig te laten, mede om te voorkomen dat - zoals we in de praktijk nog dikwijls tegenkomen - van verantwoordelijke functionarissen boekhouders wordt gemaakt, die er bij voorkeur eigen subadministraties op na houden.

Werkplannen

Het werkplan is een contract tussen college of gemeentesecretaris enerzijds en afdelingshoofd anderzijds. Het is een afsprakenkader ter uitvoering van de begroting. Tegelijkertijd is het ook een contract tussen het afdelingshoofd en de afdelingsmedewerkers. Een afdelingswerkplan heeft dus een tweeledig karakter. Het bevat een totaalbeeld van waar een afdeling in het begrotingsjaar voor gaat. Het is dus belangrijk dat ook het werkplan een visie en een 'mission statement' bevat.

De informatiebehoefte op directieniveau brengt mee dat per afdeling op een onderling vergelijkbaar aggregatieniveau afdelingstaken worden benoemd en beschreven. Deze afdelingstaken vormen een uitwerking van de beleidstaken op gemeentebreed niveau (de resultaatsbegroting) en worden zelf binnen de afdeling weer uitgewerkt in concrete activiteiten. Met andere woorden: om de werkplannen functioneel te operationaliseren binnen de gemeentelijke informatiecyclus dient zowel een communicatieve aansluiting met het gemeentebrede niveau als met het medewerkersniveau tot stand te worden gebracht. Alleen dan kan het werkplan dienen als taakstellend afsprakenkader tussen college en afdelingshoofd en als spoorboek voor de medewerkers.

Het aantal rubrieken per afdelingstaak moet niet te uitgebreid worden. Op te veel en te gedetailleerde informatie kan niet worden gestuurd. Zo wordt bovendien voldoende ruimte gelaten voor de benodigde differentiëring per afdeling. De doelstelling van de afdeling met betrekking tot de afdelingstaak wordt effect- en resultaatgericht geformuleerd, zodanig dat sprake is van een verdere uitwerking van de doelstelling met betrekking tot de bijbehorende beleidstaak uit de resultaatsbegroting. Normaal gesproken bestaat iedere beleidstaak uit meerdere afdelingstaken, hetgeen op zichzelf reeds uitnodigt tot nadere uitwerking en detaillering op afdelingsniveau. Het kan zijn dat er afdelingstaken zijn waarvoor geen doelstelling in de resultaatsbegroting is geformuleerd. In dat geval gaat het meestal om uitvoeringsgerichte taken. Toch is het van belang ook voor deze categorie taken een (beheers)doelstelling te formuleren, al was het maar om af te spreken dat de taken binnen een bepaald budget tot stand zullen worden gebracht.

Het beleid van de afdeling bevat de uitwerking van de geformuleerde doelstelling in concrete acties op afdelingsniveau. Ook kan hier worden aangegeven welke nieuwe ontwikkelingen, die tot dan toe niet waren voorzien, zijn te melden op het terrein van de afdelingstaak. In dit verband kunnen ook relevante kengetallen en kwaliteitseisen worden vermeld. De afspraken tussen college / secretaris en afdelingshoofd met betrekking tot de afdelingstaak hebben betrekking op: welk resultaat / effect laat het afdelingshoofd op welk moment gedurende, of na afloop van het begrotingsjaar zien en welk budget is daarmee gemoeid. Het budget bevat tenslotte het geldbedrag dat is gemoeid met de realisering van de afdelingstaak.

Naast de informatie per afdelingstaak bevatten de werkplannen uiteraard ook informatie over de bedrijfsvoering van de afdeling (organisatie, personeel, andere afdelingsbrede onderwerpen). Om deze informatievoorziening op eenzelfde niveau te krijgen, verdient het aanbeveling hierover nadere afspraken te maken. Deze zijn mede afhankelijk van de door het college en het MT aan te geven behoefte aan managementinformatie.

Omdat ze een uitwerking van de begroting vormen dienen de werkplannen zo snel mogelijk na de raadsbehandeling van de begroting te worden opgesteld. Dit neemt niet weg dat het verstandig is om in een eerder stadium met de feitelijke werkzaamheden te beginnen. Het beste is om dit al in het vroege voorjaar te doen, gecombineerd met de vragen die in het kader van de begrotingsvoorbereiding moeten worden voorbereid. Dit kan dan bijvoorbeeld leiden tot concept-werkplannen die dan al voor de zomer gereed zijn.

Om te voorkomen dat het werkplan op de werkvloer als een 'speeltje' van het management wordt gezien dat voorbijgaat aan de werksituatie van de individuele medewerker, is het absoluut noodzakelijk het werkvloerniveau te betrekken bij de totstandkoming van het werkplan. Indien dit niet of onvoldoende gebeurt verwordt het werkplan tot een jaarlijkse, incidentele inspanning die een boekwerk oplevert dat verder niet wordt gebruikt. Op de werkvloer hanteert men dan eigen werkplanningen die geen verbinding hebben met het werkplan van de afdeling, waardoor er geen sprake is van een functionerend afsprakenstelsel. Een werkplan heeft pas meerwaarde als de werkplanning op werkvloerniveau daarin wordt gefundeerd. Het individueel kunnen voelen van de meerwaarde daarvan is een kritische succesfactor van het werkplan. Hier is in termen van uitstraling en voorbeeldgedrag een belangrijke rol weggelegd voor de betrokken leidinggevenden.

Centrale elementen in het kader van het werkplan zijn een operationele werkplanning ter uitvoering van de begroting en een uren- en kostentoekening naar producten op basis waarvan organisatiebrede tijdregistratie mogelijk wordt. In dat verband vormen een productenlijst, uniforme productformulieren en een productenmatrix onmisbare ingrediënten.

Als uitvoerende taken worden overgedragen aan marktpartijen dienen naast interne werkplannen ook externe werkplannen te worden gemaakt. Hieraan worden dezelfde eisen gesteld als aan interne werkplannen.

Het afdelingswerkplan is tevens de basis voor te maken individuele resultaatsafspraken tussen afdelingshoofd en individuele medewerker. Persoonlijke details kunnen worden verwoord in een separaat persoonlijk ontwikkelingsplan (POP).

Werkafspraken interne dienstverlening

Ook afdelingen die zich uitsluitend met bedrijfsinterne taken bezighouden (zoals financiën, personeel en organisatie, informatie en automatisering, juridische zaken, interne communicatie, control- en secretariaatswerkzaamheden) maken een eigen werkplan, dat in beginsel aan dezelfde eisen behoort te voldoen als de werkplannen van de afdelingen die zich bezighouden met externe taken.

Bijzonderheid bij deze bedrijfsinterne afdelingen is alleen dat hun werkzaamheden met name ten goede zullen komen aan de externgerichte afdelingen. Dit betekent enerzijds dat de externe afdelingen alleen een volledig werkplan kunnen maken als ze weten welke diensten met welke resultaten en kosten worden geleverd door de interne afdelingen, het betekent anderzijds dat de interne afdelingen alleen een werkplan kunnen maken als ze weten welke diensten zullen worden afgenomen door de externe afdelingen.

Het werkplan van een interne afdeling dient dus niet alleen aan te sluiten op de doelstellingen zoals geformuleerd in de gemeentelijke begroting, maar ook op de (sub)doelstellingen van de externe afdelingen. In de praktijk betekent dit een extra netwerkdimensie bij de totstandkoming van de werkplannen. Deze kan op twee manieren worden vormgegeven.

De ene manier is een zodanig vooroverleg tussen interne en externe afdelingen dat er overeenstemming wordt bereikt over de af te nemen diensten, zowel kwantitatief als kwalitatief. Deze overeenstemming wordt vertaald in de werkplannen van de interne afdelingen enerzijds en de externe afdelingen anderzijds, die wat dat betreft dus voor honderd procent op elkaar dienen aan te sluiten.

De andere manier is het op basis van beschikbare informatie (waar de benodigde overeenstemming al voor een belangrijk deel in besloten kan liggen) geïsoleerd opstellen van interne en externe werkplannen, waarover dan na de totstandkoming en vaststelling wordt overlegd tussen aanbiedende en afnemende afdelingen.

Deze tweede manier noodzaakt tot het vastleggen van nadere afspraken. In de praktijk komt hier langzamerhand de term 'service-level-agreements' voor in zwang. Omdat deze nadere afspraken kunnen afwijken van de eerder gemaakte werkplannen, verliezen ze daardoor tot op zekere hoogte hun waarde in het gemeentelijke afsprakensysteem. Hun plek wordt als het ware overgenomen door de service-level-agreements. Om deze laatste reden heeft het de voorkeur om de service-level-agreements in te bouwen in de werkplannen van de interne en externe afdelingen. Dit impliceert dan een goed voorbereidingsoverleg. Deze werkwijze brengt mee dat geen overbodige energie wordt

gestoken in het maken van de werkplannen. Eventueel toch optredende verschillen tussen de uiteindelijke interne en externe werkplannen zijn dan zo marginaal dat deze gemakkelijk uit de wereld kunnen worden geholpen.

Werkafspraken over projecten

Een andere bijzondere vorm van werkafspraken wordt gevormd door de werkafspraken over projecten. Daarbij hoeft het niet alleen te gaan om interne participanten, maar kan het ook gaan om samenwerkingsverbanden met externe partners.

Het is belangrijk alle projecten in te bouwen in de planningslijn en de voortganglijn. In de praktijk constateren we bij veel gemeenten dat planning & control rond de lijntaken steeds meer vorm begint te krijgen, maar dat planning & control rond de staftaken en in nog sterkere mate die rond de projecten nog steeds te wensen overlaten. Zo zijn met name met betrekking tot projectmatig werken nogal eens gevoelens van onbestuurbaarheid en onbeheersbaarheid waar te nemen, met alle gevolgen van dien: taken die niet worden opgepakt, budgetten die niet worden aangewend, enzovoort.

Uit empirisch onderzoek blijkt voorts dat bij gemeenten de gemiddelde waardering van de planning- & controlinstrumenten op BBI-leest weliswaar positief is, maar dat met name het inzicht in de kosten van projecten onvoldoende wordt bevonden.²⁰⁶ Dit is overigens niet zo verwonderlijk. De BBI-cyclus is in de eerste plaats een informatiepiramide rond producten op verschillende verticale niveaus. Vormen van horizontalisering zoals projectmatig werken vinden daarin niet automatisch hun plaats.

Zoals we al eerder in dit boek constateerden is het, gezien de toenemende complexiteit en interdisciplinariteit van de probleemstellingen die op gemeenten afkomen, waarschijnlijk dat het niet-gestandaardiseerde gemeentelijke werk zich in de toekomst steeds meer in projectvormen en steeds minder in de lijn zal voltrekken. In het vorige hoofdstuk schetsten we hoe projectmatig werken in de organisatiestructuur kan worden ingebouwd, in dit hoofdstuk staan we stil bij de vraag hoe we projecten op dezelfde wijze als producten aan een adequate planning & control kunnen onderwerpen.

Om projecten beheersbaar te houden is het dan wel van belang enkele spelregels af te spreken waaraan projectstructuren hebben te voldoen en hoe deze worden ingepast in het bestuurs- en managementconcept. Eén van de afspraken is dat de beoogde inhoud, vormgeving en (financiële) randvoorwaarden voor belangrijke projecten en beleidsnotities vooraf worden vastgelegd middels door burgemeester en wethouders af te geven bestuursopdrachten.

De vorm waarin dit gebeurt kan verschillen en in beginsel heel eenvoudig zijn. Voor ieder project dient voorts een projectstructuur volgens vast model te worden gemaakt, waarin doelen, middelen (financieel, personeel, enzovoort),

²⁰⁶ G.J. van Helden, BBI in de praktijk, Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten, Maastricht 1998, pag. 86.

verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden sluitend worden geregeld. Een verstandige basisregel om één projectleider verantwoordelijk en aanspreekbaar te maken voor alle aspecten van het project.

Aangezien projecten doorgaans afdelingsoverstijgend zullen zijn, ligt het voor de hand om de informatie en lay-out die wordt gehanteerd voor de beleidsproducten in beginsel ook toe te passen op projectproducten. Voorzover mogelijk worden de betreffende formulieren meegenomen in de gemeentelijke resultaatsbegroting, voorzover de projecten tussentijds in het leven worden geroepen kunnen tussentijds nieuwe formulieren worden aangemaakt.

Dezelfde handelwijze kan worden gevolgd als het gaat om gemeente-overstijgende projecten, met dien verstande dat dan één der afdelingshoofden als trekker of projecteigenaar wordt beschouwd. In de werkplannen van de participerende afdelingen kan worden volstaan met het inplannen van de uren die daarmee zijn gemoeid.

De voortgangsbewaking van projecten is complexer dan die van reguliere lijntaken, omdat projecten uit de aard der zaak meerdere disciplines en/of beleidsterreinen omvatten, betrekking hebben op per definitie complexe vraagstellingen en bovendien de grenzen tussen afdelingen en zelfs gemeenten kunnen doorsnijden. Projecten zijn voor bestuur en management dus extra moeilijk te sturen en te beheersen, ook voor wat betreft de tijdsperiode.

Bij een goed opgezette projectstructuur ligt de wijze van verantwoording door de projectleider vast. Als het gaat om afdelingsoverstijgende projecten kan deze verantwoording worden ingepast in de bestuursrapportages. Deze onderbrenging bij bestuursrapportages kan ook gekozen worden bij gemeente-overstijgende projecten, maar dan op zo'n manier dat verantwoording wordt afgelegd over de participatie vanuit de afdeling. De beoogde koppeling aan de voorgestane werkplan- en rapportagestructuur brengt mee dat aansluiting moet worden gezocht bij de in dat verband genoemde termijnen.

De noodzakelijke spelregels voor het op een gestructureerde manier werken met projecten kunnen worden samengevat in de navolgende checklist projectplanning.

Checklist projectplanning

- Afdelingsoverstijgende en beleidsstrategische projecten krijgen een bestuurlijke legitimatie, in de vorm van een schriftelijke bestuursopdracht door het college.
- Concepten van bestuursopdracht en projectstructuur worden in het directieteam besproken.
- Projecten binnen afdelingen behoeven een schriftelijke opdracht door het afdelingshoofd volgens hetzelfde model als de bestuursopdracht.
- Concepten van deze opdracht en projectstructuur worden in het afdelingsoverleg besproken.

De volgende aandachtspunten worden standaard betrokken bij het formuleren van een (bestuurs)opdracht respectievelijk een projectstructuur.

(Bestuurs)opdracht

- * probleemstelling
- * beoogde eindresultaat/beoogde tussenresultaten
- * startmoment/eindmoment/termijnen tussenbalans
- * verhouding tot bestuurlijke uitgangspunten (bijvoorbeeld beleidsplan/begroting)
- * beschikbaar te stellen middelen (personeel tijdsbeslag en financieel)
- * procedure van besluitvorming na oplevering eindresultaat
- * eventuele overige aandachtspunten

Projectstructuur

- * verwijzing naar bestuursopdracht voor wat betreft de daar genoemde punten
- * voorzover nodig verdere uitwerking van deze punten, bijvoorbeeld ook de (werk)relatie tot de staande organisatie, met de omgeving/derden en dergelijke
- * één projectleider/manager: wie trekt de kar, wie is verantwoordelijk voor procesgang/coördinatie en is aanspreekbaar voor het gehele project met inbegrip van de resultaten
- * bevoegdheden en verplichtingen projectleider, bijvoorbeeld periodieke terugkoppeling naar bestuur en eventuele andere gremia, melden van stoornis en dergelijke
- * projectorganisatie: welke persoon / personen doet / doen welke werkzaamheden (ook de voorbereiding: draaiboek / implementatieschema) ter bereiking van de resultaten: instelling projectteam en eventuele werkgroep(en)
- * per team/werkgroep uitwerking zelfde punten als voor bestuursopdracht/project als geheel, dat wil zeggen probleemstelling, resultaatduiding, termijnen enz..
- * nadere uitwerking en taakverdeling binnen werkgroep: voorzitter, secretaris, vergaderfrequentie en dergelijke
- * verantwoordingsdimensie: wie is aan wie verantwoording verschuldigd over de eigen inbreng
- * oplevering eindresultaat (eindrapportage, mondelinge toelichting projectleider aan opdrachtgever/bestuur)

SAMENVATTING

Afspraakmanagement wordt instrumenteel ondersteund door een 'planningslijn' (profiel) en een 'voortganglijn' (progressie). De planningslijn bestaat

uit de instrumenten: toekomstvisie - collegeprogramma - beleidsplan - begroting - werkplannen. Deze instrumenten zijn op elkaar afgestemd en bevatten taakstellende resultaatsafspraken. Naast verticale werkafspraken in de lijn dienen horizontale werkafspraken te worden gemaakt ('service-level-agreements'): resultaatsafspraken over projecten, interne resultaatsafspraken over de samenwerking tussen staf en lijn en andere interne leveranties, maar ook resultaatsafspraken met externe samenwerkingspartners.

VOORTGANGSLIJN (PROGRESSIE): ZAKEN DOEN EN (BIJ)STUREN

De verantwoordingslijn bestaat in het BBI-concept uit de volgende instrumenten: jaarverslag/jaarrekening (verantwoording van college naar raad over achterliggend begrotingsjaar), periodieke bestuursrapportages (tussentijdse verantwoording van college naar raad) en periodieke managementrapportages (tussentijdse verantwoording van sectorhoofden naar college).

Met name de afkorting MARAP's heeft grote populariteit verworven. In mindere mate geldt dit voor de afkorting BURAP's. Ook over de opzet van deze tussentijdse rapportages is in het kader van het BBI-project ondersteunende informatie verschaft.²⁰⁷ Deze heeft in de praktijk veel navolging heeft gekregen.

Veel gemeenten zijn ertoe overgegaan de tussentijdse rapportages op dezelfde manier in te delen als de diverse plannen. Dat wil zeggen: naar beleidsproducten, beheers- of sectorproducten en afdelingsproducten. Verantwoording wordt dan veelal gevraagd zowel voor wat betreft de (beleids)inhoudelijke voortgangsdimensie als voor wat betreft de financiële (budget)dimensie. Vaak zijn ook jaarrekening / jaarverslag naar beleidsproducten ingedeeld.

In grote lijnen kan over de praktijk van de voortgangsrapportages hetzelfde worden opgemerkt als we hebben gedaan over de praktijk van de planvorming, namelijk dat er een neiging bestaat om te veel nadruk te leggen op de financiële (beheersings)aspecten en te weinig op de in het kader van beleidsplan en begroting gemaakte beleidsinhoudelijke afspraken. Het gevolg is: dikke pakken papier met veel cijfertjes, waaraan politiek hoegenaamd geen aandacht wordt besteed. De politieke aandacht die er is, gaat nogal eens naar weinig ter zake doende details. Weinig politici nemen de moeite begroting en rapportage één-op-één naast elkaar te leggen, te vergelijken op het nakomen van gemaakte afspraken en te beoordelen op risico's en hoofdlijnen. Velen raken verstrikt in de veelheid van cijfermatige gegevens en geloven het verder wel.²⁰⁸

Naast oorzaken als eerder genoemd in het kader van het opstellen van de plannen (onwil zowel als onvermogen om naar de toekomst toe te concreet te

²⁰⁷ Stichting BBI, Tussentijdse Rapportages, Maraps en Bestuursrapportages, Leusden 1994 (auteur J.M. Verduijn).

²⁰⁸ Vgl. in dit verband ook de controle- en verantwoordingsmechanismen in het kader van de zgn. Ceteco-affaire op provinciaal niveau: Onafhankelijke Onderzoekscommissie Geldleningen Zuid-Holland, Een doorboorde buidel, Het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland, 's-Gravenhage 1999, met name bijv. pag. 29: het onderdeel Behandeling van de jaarrekening in de Rekeningscommissie.

zijn), speelt hier nog een ander aspect, namelijk dat de praktijk van de achterliggende periodes veelal een geheel eigen dynamiek vertoonde, tot op grote hoogte los van de gemaakte plannen en afspraken. Tussendoor werden allerlei op zichzelf staande beslissingen genomen die een zinvolle vergelijking tussen planning en rapportage ernstig bemoeilijken.

De les uit deze praktijkervaring is dat we ons minder moeten richten op de schriftelijke fixaties die rapportages nu eenmaal zijn, maar meer op de permanente dynamiek en de dagelijkse communicatie met elkaar. Dáár worden de werkelijke zaken gedaan, dáár worden de beslissingen genomen over wat er wel of niet gebeurt.

Deze accentverschuiving sluit aan bij de literatuur over overheidscommunicatie waar deze aanhaakt bij de gewenste praktijk van het interactieve werken. Overheidscommunicatie is geen eenrichtingsverkeer meer van een dirigerende en voorlichtende overheid naar onwetende burgers, maar tweerichtingsverkeer: de transactionele overheid.²⁰⁹

Evenzo is het nakomen van afspraken in de overheidscontext geen eenrichtingsverkeer meer in de zin van verantwoording afleggen aan hiërarchisch hogeren. Het is in feite zelfs geen voortgangsbewaking meer, want ook dit roept associaties op met 'big brother is watching you'. Het is communicatie tussen gelijkwaardige partijen geworden. Ze hebben alleen verschillende rollen. De partijen communiceren op volwassen wijze met elkaar over de voortgang en eventuele bijstelling van gemaakte afspraken. Ze doen dit op een zodanige wijze dat dit past in de totale organisationele context.

Het is opmerkelijk hoe weinig structuur er over het algemeen zit in de procesregie van de onderlinge communicatie. Dit element is in het kader van het BBI-project ongetwijfeld wat onderbelicht gebleven. De suggestie van werkbeheersing die spreekt uit de meestal keurige productbladen van zowel de plannen als de rapportages, staat nogal eens in schril contrast met de werkbeheersing die in de feitelijke praktijk wordt gevoeld. De indruk bestaat dat zowel politiek als ambtelijk de gevoelens van stuurloosheid, onbeheersbaarheid en chaos niet wezenlijk zijn verminderd door het productgerichte werken.

Procesregie met jaarcyclus concernproces

Hoe moet het dan wel? Het is kennelijk van belang om afstand te nemen van de klassieke verantwoordings- en beheersingssfeer, omdat deze een praktijk van ongestructureerd werken eerder stimuleert dan zinvol reguleert. Er is meer aandacht nodig voor procesregie (door de leidinggevenden) en voor professionele procesadvisering (door controllers / procesadviseurs), naar meer lijn in de dagelijkse weging tussen gemaakte afspraken en de waan van de dag, naar meer orde in de communicatiepatronen tussen en binnen de diverse

²⁰⁹ Zie: G.C. Bartels, W.J.A. Nelissen en H. Ruelle, Transactionele overheid, Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting, Deventer 1998. In deze richting overigens ook reeds: W.H. Nijhof, Overheidscommunicatie straks, in: W.H. Nijhof en J. Katus (red.), Overheidsvoorlichting op een breukvlak, Oldenzaal 1983.

niveaus. Dat hoeft niet zo vreselijk ingewikkeld te zijn. Met eenvoudige tijdbalken waarop gespreksmomenten tussen verantwoordelijke functionarissen staan, wat andere afspraken over de inrichting van MT/directie- en afdelingsagenda's en - last but not least - de competentie bij de gemeentesecretaris en de overige leidinggevenden om de dagelijkse communicatie volgens deze regie te laten verlopen, komen we al een heel eind.

In de bij gemeenten gebruikelijke budgetcyclus ligt de nadruk op het tot stand brengen van plannen en rapportages, meestal aangestuurd vanuit een unit Financiën of Planning & Control. Beter is een 'jaarcyclus concernproces' waarin de nadruk ligt op een vaste regie van gespreksmomenten tussen verantwoordelijke functionarissen. Zij nemen daarbij op een systematische manier de voortgang van eerder gemaakte afspraken door, zij doen daarbij zaken met elkaar.

Voor alle duidelijkheid: het gaat dan om de (beleids)inhoudelijke resultaatsafspraken mét het bijbehorende budgetbeheer. De kwaliteit van deze gesprekken is bepalender voor het kwaliteitsniveau van de bedrijfsvoering dan de kwaliteit van de onderliggende plannen en rapportages. De verantwoordelijke functionarissen komen er vanzelf wel achter dat het verdraaid handig en eigenlijk noodzakelijk is om te beschikken over handzame overzichten van gemaakte afspraken en de actuele stand van zaken. Zij geven dus aan welke stuur- en managementinformatie in de plannen en rapportages moet zitten. Dit leidt tot andere en ongetwijfeld slankere plannen en rapportages dan wanneer de regie uitsluitend vanuit procedurele en/of financiële overwegingen tot stand komt.

Voorbeeld jaarcyclus concernproces

Hoe ziet zo'n jaarcyclus concernproces eruit? Uiteraard zijn er verschillende varianten mogelijk, iedere gemeente richt haar cyclus zo in dat deze past bij de eigen omstandigheden, ambities en stand van de bedrijfsvoering. Waar het om gaat is dat de regie van de gespreksmomenten voorop staat en dat het onderliggende papier een noodzakelijk hulpmiddel is. We werken in deze deelparaagraaf een voorbeeld-jaarcyclus uit .

De in de vorige paragraaf besproken planvormen worden uiteraard in het jaarschema ingepast: het beleidsplan (binnen het kader van de gemeentelijke toekomstvisie!) bijvoorbeeld in de maand mei, de begroting in de maand oktober, de interne en externe werkplannen in de maanden november/december.

Daarnaast worden de bijbehorende rapportagevormen ingepast: de bestuursrapportages bijvoorbeeld in mei en in oktober, de onderliggende managementrapportages in april en in september. Aan de managementrapportages gaan voortgangsevaluaties op afdelingsniveau vooraf, hetzij in de vorm van afdelingsrapportages hetzij in de vorm van voortgangsgesprekken met een duidelijke vastlegging van de voortgang van gemaakte afspraken.

Voorts nog de evaluatie van de werkplannen van het voorafgaande jaar in de vorm van een jaarrekening per werkplan in februari, van waaruit de jaarrekening van de gemeente in mei wordt opgebouwd. De jaarrekening is dus de

systematische vergelijking van de resultaatsafspraken in de begroting van het voorafgaande jaar met de werkelijk behaalde resultaten, zowel materieel als budgettair. De plannen en rapportages komen - zoals in veel gemeenten intussen al gangbaar is - geconcentreerd samen in een voorjaarsnota en een najaarsnota. Raad en college staan dus tweemaal per jaar structureel stil bij de hoofdlijnen en de voortgang van het gemeentelijk beleid. In het voorjaar terugkijkend naar het achterliggende jaar (jaarrekening en jaarverslag²¹⁰), kijkend naar de voortgang over de eerste maanden van het lopende jaar (eerste bestuursrapportage) en kijkend naar de komende jaren (beleidsplan). In het najaar vooruitkijkend naar het komende jaar (begroting) en kijkend naar de voortgang over het lopende jaar tot dan toe (tweede bestuursrapportage). Ter voorbereiding en ter uitvoering van de politieke bespreking van de voorjaarsnota en de najaarsnota hebben we in het voorbeeldschema tal van gespreksmomenten op de overige niveaus ingepland.

Zo snel mogelijk in het voorjaar gaan de interne en externe managers (afdelingshoofden, projectleiders) na in hoeverre hun werkplannen over het achterliggende jaar zijn gerealiseerd. Zij doen dit in de vorm van gesprekken in hun interne en externe context. De evaluatie wordt systematisch vastgelegd, bijvoorbeeld in de vorm van een jaarrekening op afdelings- en op projectniveau. Deze jaaroverzichten op afdelingsniveau en op projectniveau vormen, tezamen met de werkplannen voor het nieuwe jaar, de basis voor de voorbereiding van het beleidsplan door directieteam en college. Deze voorbereiding begint al in de maand maart.

Directieteam en college zullen intussen ook willen weten hoe het ervoor staat in de eerste maanden van het lopende jaar. Daartoe voeren afdelingshoofden en projectleiders in de maand april (eerder heeft geen zin omdat de periode dan te kort is om al enige balans op te maken, later kan niet in verband met de verdere planning) wederom interne en externe gesprekken, die leiden tot de systematische vastlegging van de voortgangresultaten in de vorm van een eerste managementrapportage. Met deze managementrapportage in de hand voert ieder afdelingshoofd een voortgangsgesprek met het college. Op basis hiervan wordt dan de eerste bestuursrapportage opgemaakt.

Na de behandeling van de voorjaarsnota gaat de organisatie aan de slag met de vertaling van de in het kader van het beleidsplan gemaakte keuzes in de richting van de begroting voor het volgende jaar. Dit leidt in de maand augustus tot een conceptbegroting, waarover directieteam en college met elkaar in beraad gaan. Op basis van dit beraad kan de begroting definitief in elkaar worden gezet. Daarbij wordt tevens gebruik gemaakt van de voortgang in het lopende jaar, waaromtrent evenals in het voorjaar in augustus/september interne en externe gesprekken door afdelingshoofden en projectleiders worden

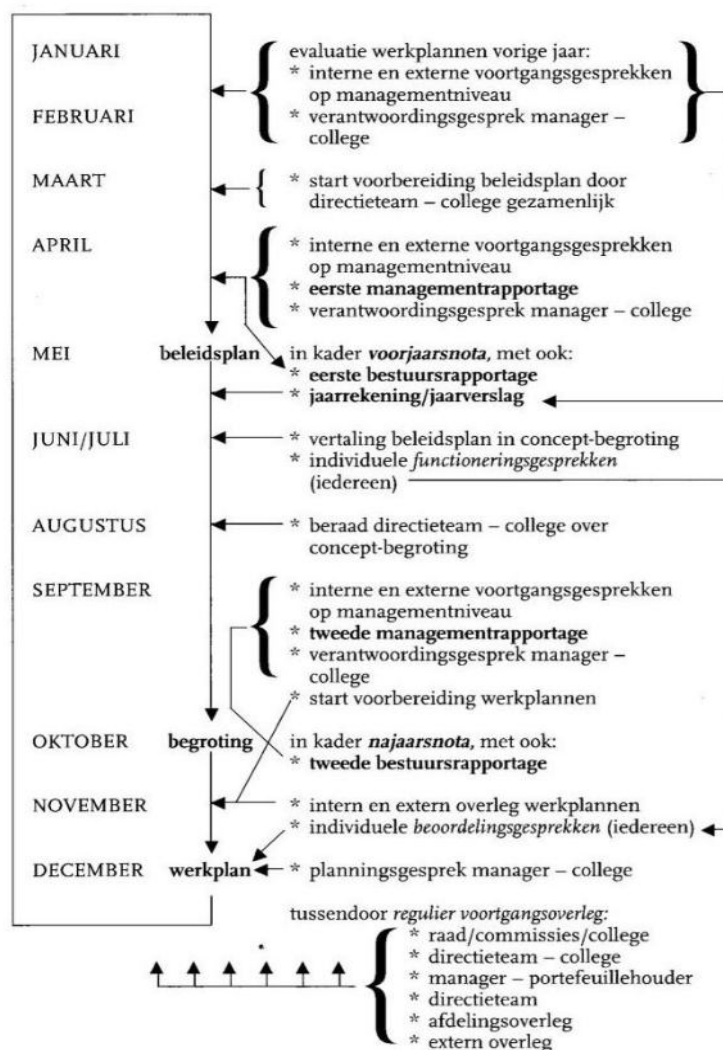
²¹⁰ De staatscommissie Dualisme en lokale democratie (pag. 240) heeft voorgesteld om in de Gemeentewet vast te leggen dat het college vóór 15 mei volgend op het begrotingsjaar de rekening en het jaarverslag aan de raad aanbiedt, waarna in dezelfde maand nog de raad deze stukken behandelt en de rekening vaststelt (in de praktijk komt nog steeds voor dat dit pas in het najaar geschiedt).

gevoerd, leidend tot een managementrapportage in de maand september. Afdelingshoofd en projectleiders hebben hierover elk weer een voortgangsgesprek met het college. Vervolgens kan de bestuursrapportage worden gemaakt, welke tezamen met de resultaatsbegroting in de raad van oktober wordt vastgesteld.

Intussen start al in september de voorbereiding voor de interne en externe werkplannen voor het volgende jaar. Dit doen de afdelingshoofden en projectleiders in nauwe samenspraak met hun interne en externe context. Over de tot stand gebrachte werkplannen voeren de afdelingshoofden en projectleiders weer overleg met het college, waarna het college deze werkplannen vaststelt. De externe werkplannen vloeien voort uit de interne werkplannen: bepaalde onderdelen van het werk op afdelingsniveau worden uitgevoerd samen met of door externe partners. Maar uiteraard is ook een rechtstreekse relatie tussen externe uitvoerder en college denkbaar, dus zonder tussenkomst van een interne afdeling.

Naast de aangegeven gespreksmomenten zijn er uiteraard de bekende vormen van regulier voortgangsoverleg: die van raad, commissies en college, tussen directieteam en college, tussen afdelingshoofd en portefeuillehouder, het wekelijks voortgangsoverleg van het directieteam, het afdelingsoverleg en het extern overleg. Op individueel niveau maken periodieke voortgangsgesprekken tussen medewerker en leidinggevende, functioneringsgesprekken (in de maanden juni/juli) en beoordelingsgesprekken (in de maanden november/december) deel uit van de jaarcyclus.

In schema ziet een en ander er als volgt uit.



Externe communicatie

Het niveau van het collegeprogramma en de daaraan ten grondslag liggende verkiezingsprogramma's is dat van de externe communicatie. Het gaat hier om de beloftes aan de kiezers en om de verwachtingen die voor een langere periode zijn gewekt bij de gemeentelijke bevolking. Hoe komen burgers erachter of de beloftes en verwachtingen worden waargemaakt? Uit de krant veelal en in mindere mate via andere media (televisie, internet). Van een rechtstreekse verantwoording naar de burgers is in de praktijk, anders dan bij de beleidsvoorbereiding, nog hoegenaamd geen sprake bij de beleidsevaluatie op het niveau van het collegeprogramma. Op deelniveaus (gedachtewisselingen op beleidsterreinen) is ten gevolge van de toenemende interactiviteit bij de

beleidsvorming tot op zekere hoogte ook sprake van communicatie over al dan niet gerealiseerde effecten.

Waarschijnlijk is hier sprake van een verwaarloosd en onderschat terrein van communicatie. Het geheel van gefragmenteerde indrukken die burgers krijgen van het beleid van een college is ongetwijfeld van grote invloed op het kiezersgedrag met betrekking tot de volgende collegeperiode. Anderzijds is het systematisch betrekken van signalen en vraagpatronen vanuit de maatschappelijke omgeving onmisbaar bij het uitzetten van nieuwe beleidslijnen voor de toekomst.

Een gerichte beïnvloeding van dit proces maakt deel uit van het contextmanagement door politici. Men kan denken aan het bespelen van de media en aan publicaties, volksraadplegingen, informatiebijeenkomsten en dergelijke. Ook over financiële aspecten in relatie tot bereikte (beleids)resultaten - wat heeft de gemeente gedaan met de publieke gelden - kan daarbij zo veel mogelijk openheid van zaken worden gegeven. De term 'rekenschap' wordt in dit verband steeds populairder. Gemeentelijke rekenkamers zouden voor een structurele toets op 'doelmatigheid' en 'doeltreffendheid' moeten gaan zorgen, in aanvulling op de rechtmatigheidstoets in de vorm van de gebruikelijke accountantsverklaring.²¹¹

Politieke communicatie

Het niveau van het beleidsplan en dat van de resultaatsbegroting is bij uitstek politieke communicatie. Bij het systematisch maken van afspraken over hoofdlijnen van beleid hoort het systematisch nagaan of de afspraken worden nagekomen. Het volstaan met de jaarrekening is niet voldoende. Om zo nodig tijdig te kunnen bijsturen zijn tussentijdse rapportages noodzakelijk. Het verdient aanbeveling dat het college tweemaal per jaar door middel van een bestuursrapportage aan de raad rapporteert over de voortgang van eerder gemaakte afspraken. Meerdere malen is denkbaar (bijvoorbeeld per kwartaal), maar het is zeer de vraag of de rapportages dan ten opzichte van elkaar voldoende toegevoegde waarde hebben. Bovendien is een aanzienlijk deel van de organisatie dan vrijwel permanent bezig met de voorbereiding van bestuursrapportages.

In het kader van de bestuursrapportages kan worden gekeken naar het collegeprogramma, het laatste beleidsplan en naar de beleidsbegroting. Het accent dient in de politieke communicatie bij voorkeur te liggen op het niveau van het collegeprogramma en het beleidsplan, omdat daarin de overeengekomen visie en koers het meest zuiver wordt verwoord. De resultaatsbegroting is immers al een stuk uitwerking in de richting van concrete opdrachtverlening aan de ambtelijke organisatie en nodigt meer uit tot gedachtewisseling op details.

Het is echter wel verstandig om voor de bestuursrapportage een vorm te kiezen die aansluit op de indeling die wordt gekozen voor de

²¹¹ Zie het rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, pag. 241.

resultaatsbegroting. Om ook voldoende recht te doen aan de communicatie over de begroting kan het meest gericht en concreet worden gerapporteerd per beleidstaak en zowel over de gemaakte resultaatsafspraken als over het bijbehorende budget.

Evenals in de resultaatsbegroting zelf wordt in de bestuursrapportage informatie verschaft over de bedrijfsvoering van de gemeente (formatie, personeel, financiën algemeen) en andere beleidstaak-overstijgende onderwerpen.

Bij het werken met bestuursrapportages is de jaarrekening in feite de derde bestuursrapportage, namelijk die over het gehele begrotingsjaar. Dan ligt het dus voor de hand om ook bij de jaarrekening te kiezen voor dezelfde indeling als de begroting.²¹² Voorts is sprake van een voortschrijdende opbouw via de eerste en de tweede bestuursrapportage. Door per beleidstaak te rapporteren over de vraag in hoeverre het voorgenomen beleid gerealiseerd is wordt in beginsel tevens voldaan aan de wettelijke eis om bij de jaarrekening een jaarverslag met een evaluatie van de beleidsuitkomsten te overleggen. In de praktijk kiezen gemeenten hier op dit moment allerlei verschillende vormen voor, waarbij lang niet altijd een systematische vergelijking met de begroting mogelijk is.

Belangrijker dan de bestuursrapportages zelf is de systematische werkwijze ten aanzien van het monitoren van gemaakte afspraken. Dat betekent onder meer dat de raads- en commissie-agenda's hierop moeten zijn ingericht (voortgangstijdbalken en dergelijke). Daarbij dient ervoor gewaakt te worden dat het politieke spel wordt doodgeorganiseerd. Ook hier geldt dat balans tussen vrijheid en gebondenheid noodzakelijk is.

Managementcommunicatie

Als gekozen wordt voor twee bestuursrapportages per jaar ligt het voor de hand om in het verlengde daarvan te kiezen voor eveneens twee onderliggende managementrapportages van het afdelingshoofd aan het college of aan de gemeentesecretaris. Overigens is het niet per sé noodzakelijk dat de managementrapportages eenzelfde periodiciteit kennen als de bestuursrapportages. Naast informatie over de (stand van de) bedrijfsvoering van de afdeling kan vervolgens per afdelingstaak worden weergegeven hoe de stand van zaken is, zowel inhoudelijk als budgettair.

Parallel met de rapportage op bestuurlijk niveau kan gekozen worden voor een derde managementrapportage, namelijk die over het gehele begrotingsjaar. Daarbij is dus ook sprake van dezelfde indeling als de werkplannen en van een voortschrijdende opbouw via de eerste en de tweede managementrapportage.

Het verdient aanbeveling om het directie-overleg structureel in te richten op het bewaken van de voortgang van de in het kader van de resultaatsbegroting

²¹² Door middel van een conversietabel kan – net als bij de begroting – voldaan worden aan de eis dat de jaarrekening net als de begroting ingedeeld dient te worden volgens de door de comptabiliteitsvoorschriften voorgeschreven functies.

respectievelijk in de werkplannen gemaakte afspraken. Hier kan natuurlijk - voorzover dit nog niet het geval is - geleidelijk naar toe worden gewerkt.

De praktijk leert dat het beschikbare tijdsbestek in het voorjaar aan de krappe kant is om een getrapte opbouw van de voortgangsbewaking met inbegrip van schriftelijke managementrapportages waar te maken. Zeker voor een relatief kleine gemeente kunnen vaste voortgangsgesprekken tussen afdelingshoofd en college of secretaris over de nakoming van gemaakte afspraken in het kader van het werkplan, een alternatief zijn. Bij deugdelijke verslaglegging kan dit zeker zo effectief zijn en het gevoel verminderen dat er sprake is van een permanente schriftelijke rapportageverplichting op meerdere niveaus, waarvoor in de regel toch telkens dezelfde functionarissen op afdelingsniveau worden aangesproken.

Als uitvoerende taken zijn overgedragen aan externe marktpartijen die een eigen werkplan hebben vervaardigd draaien deze in beginsel op gelijke wijze mee in de jaarcyclus.

Werkvloercommunicatie

Op afdelingsniveau dienen zodanige vormen van werkoverleg te bestaan, dat van een goede onderlinge afstemming sprake is en dat iedere individuele medewerker voldoende houvast heeft in het eigen werk. Daarbij dienen planning, voortgangsbewaking, controle en verantwoording te zijn ingepast. Het regelmatig agenderen van de voortgang van gemaakte afspraken in het kader van het werkplan kan daar een uiting van zijn.

Daarnaast is het nodig dat organisatiebreed individuele voortgangsgesprekken, functionerings- en beoordelingsgesprekken worden gehouden. Dit geldt ook voor de werkrelatie tussen afdelingshoofden en college. Het is verstandig aan de planning, naleving en vastlegging van de genoemde individuele gesprekken een organisatiebrede regie te koppelen. Het maken van plannen en rapportages heeft alleen zin als binnen de organisatie een discipline wordt ontwikkeld om elkaar systematisch aan te spreken op de inhoud ervan.

Systemen van tijdschrijven en nacalculatie tenslotte zijn een 'must' om te kunnen nagaan of de gepleegde aannames voor wat betreft urenrekening naar taken juist waren.

Communicatie over interne dienstverlening

Omdat de werkafspraken over de interne dienstverlening zijn opgenomen in de werkplannen, kunnen we hiervoor korthedshalve verwijzen naar de communicatie over de werkplannen. De praktijk leert overigens dat met name de communicatie tussen staf en lijn een heikel onderwerp is. Er is sprake van in hoge mate verschillende belevingswerelden. De lijn is primair extern georiënteerd, de staf is primair intern georiënteerd. Daar komt bij dat de staf twee petten draagt: aan de ene kant wordt vanuit de concerndimensie aan sturing en beheersing gedaan, aan de andere kant wordt decentraal ondersteuning

geboden. In deze meerdimensionale verwarring van loyaliteiten zoeken mensen dikwijls hun toevlucht in stereotype uitingen die de communicatie er niet gemakkelijker op maken.

Communicatie over projecten

De communicatie over projecten verloopt in principe volgens de afspraken zoals voortvloeiend uit de (bestuurs)opdracht en de projectstructuur. In de praktijk is waar te nemen dat, ondanks op schrift gestelde projectspelregels, de communicatie over projecten vaak te wensen overlaat. Ook dit vraagt veel discipline bij de leidinggevenden en in eerste instantie de gemeentesecretaris. Systematische inrichting van de agenda, ook voor wat betreft de voortgang van projecten, kan een stuk helpen.

SAMENVATTING

In de voortgangslijn gaat het om de voortgangs- en effectbewaking van de in de planningslijn gemaakte afspraken. In dit proces worden zaken gedaan over de daadwerkelijke effecten. Planningen kunnen worden bijgestuurd. Het gaat hier dus niet zozeer om planbeheersing als wel om de feitelijke effectivering en progressie. In de voortgangslijn staat de communicatie over gemaakte afspraken centraal: externe communicatie, politieke, management- en werkvloercommunicatie. De communicatie wordt ondersteund door rapportages, geregisseerde voortgangsgesprekken, functionerings- en beoordelingsgesprekken. De communicatie strekt zich mede uit over de gemaakte horizontale werkafspraken over projecten, samenwerking tussen staf en lijn en andere interne leveranties, alsmede die met externe samenwerkingspartners.

ONDERSTEUNING DOOR CONTROLLERS / PROCESADVISEURS

Bij planning & control staat de verantwoordelijkheid en attitude van de leidinggevenden voorop. Zie hiervoor met name hoofdstuk 3. Het spreekt echter vanzelf dat het invoeren van een werksysteem zoals geschetst niet iets is dat zij 'er even bij doen'. Het is noodzakelijk dat voldoende professionele ondersteuning wordt gemobiliseerd. Om planning & control werkelijk te doen beklijven en blijvend operationeel te houden is het essentieel dat interne voorzieningen worden getroffen. Dit aspect wordt in deze paragraaf verder uitgewerkt, te beginnen met een blik op de ontwikkelingen op het gebied van (concern)controlling in het algemeen.

In de literatuur lijkt algemeen te worden onderkend dat de betekenis van de niet-financiële informatie in het werk van controllers zal toenemen.²¹³ Met name procesgerichtheid, interdisciplinariteit, de informatieverstrekking naar en meer

²¹³ G.J. van Helden, Veranderingen in de functie en rol van de controller, in: Handboek Management Accounting (bewerking van twee artikelen die zijn geschreven voor het Tijdschrift Financieel Management, respectievelijk nr. 2 van 1997 en nr. 6 van 1998.

in het algemeen de beslissingsondersteuning van het lijnmanagement zijn daarbij belangrijke elementen (Kaplan, Johnson, Cooper). Anderen wijzen daarbij nadrukkelijk op de financiële controlling als core business van de controller (Traas, Van Helden). In de praktijk zien managers de controller inderdaad vaak nog in de eerste plaats als de financiële specialist van het bedrijf. Deze zienswijze komt bijvoorbeeld ook tot uitdrukking in veel advertentieteksten.²¹⁴

Bij gemeenten heeft de controlling - van oorsprong afkomstig uit de financiële hoek - zich met name gedurende de jaren negentig ontwikkeld tot een zeer veel omvattende functie.²¹⁵ Het gaat hierbij langzamerhand om de advisering van bestuur en management over de beheersing van de organisatie en van de bedrijfsprocessen in de ruimste zin (strategisch/beleidsmatig, financieel, personeel, bedrijfsorganisatorisch, juridisch). Een aantal (middelgrote en grote) gemeenten heeft op deze ontwikkeling ingehaakt door op concernniveau verschillende soorten controlling te onderscheiden. Naast financiële controlling zijn dat veelal beleidscontrolling, P&O-controlling, I&A-controlling en juridische controlling.

Er zit wel iets verwarrends in deze extensieve interpretatie van het begrip controlling. De vraag mag langzamerhand worden gesteld of in feite niet een geheel nieuwe functie ontstaat, die vooral van communicatieve en regisserende aard is. Tegelijkertijd blijft de behoefte aan de klassieke controlfunctie - het financiële geweten van de gemeente - evenzeer bestaan.

Qua positionering wordt de geschetste ontwikkeling bij gemeenten heel verschillend tot uitdrukking gebracht. In een aantal grotere gemeenten fungeert de gemeentesecretaris formeel als concerncontroller. Andere gemeenten combineren de functie van concerncontroller met die van financieel manager of die van middelen manager in ruimere zin. Naast de concerncontroller worden meestal afzonderlijke decentrale controllers onderscheiden die met de concerncontroller een functionele werkrelatie onderhouden.

Relatie controlling tot lijnmanagement en directie

Door de geschetste verruiming van het begrip controlling ontstaat soms onduidelijkheid omtrent de relatie tussen de verantwoordelijkheden van de controller tot die van de lijnmanagers en de directie van de organisatie: worden controllers nu zelf de managers, of gaan ze met de lijnmanagers bedrijfsstrategisch meedenken en meebeslissen? Dient (zoals bijvoorbeeld in het controllersmodel van de gemeente Enschede is uitgewerkt) de gemeentesecretaris

²¹⁴ De bevindingen in deze alinea zijn ontleend aan het in de vorige noot genoemde artikel van Van Helden.

²¹⁵ Zie bijvoorbeeld J.M. Verduijn, Leve de concerncontroller! Hoe vertellen wij het de gemeentesecretaris?, in: B&G december 1992; W.G.A. Sweep, De concerncontroller bij een overheidsorganisatie: spelverdeler of doel-man, in: Financieel overheidsmanagement, juni 1996.

zelf de concerncontroller te zijn?²¹⁶ Controlling is beheersing. Natuurlijk heeft het lijnmanagement ook de verantwoordelijkheid voor het beheersen van de bedrijfsinterne processen. In die zin zijn lijnmanagers ook controllers en kan de gemeentesecretaris uit hoofde van zijn functie per definitie de concerncontroller worden genoemd.

Waar het echter om gaat is dat deze verantwoordelijkheid alleen goed kan worden waargemaakt bij voldoende professionele ondersteuning: er zijn mensen nodig - niet zijnde de managers zelf - die tijdschema's maken en uitwerken, gesprekken arrangeren, overzichten maken, belangrijke dingen vastleggen, stukken nalopen op afwijkingen en ontsporingen, daaruit stuur- en managementinformatie destilleren en aanreiken, enzovoort. De topmanagers kunnen dit niet allemaal zelf. Ze dienen hun professionele ondersteuning te mobiliseren en te regisseren, niet alleen op (beleids)inhoud maar ook op (bedrijfs)proces.

Te veel nog proberen directie- en managementteams zelf grote stapels papier te analyseren en daar zelf procesafspraken op maken. Door de te grote omvang en complexiteit van het geheel wordt aan de gemaakte procesafspraken nogal eens onvoldoende gevolg gegeven. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat het vooral de portefeuillehouders zelf zijn die de organisatie moeten herinneren aan genomen collegebesluiten.²¹⁷ De oorzaak hiervan is dat directie- en management teams veelal 'vergeten' om zowel de voorbereiding als de uitvoering van hun werk professioneel te laten ondersteunen.

Het is wellicht het meest helder om degenen die zich bezighouden met ondersteunende stafachtige werkzaamheden, gericht op het (bedrijfs)proces, controllers te noemen. Of liever nog, gelet op de aangegeven ontwikkelingen: procesadviseurs. De controlling- en procesadviesfunctie zijn daarmee vooral bedrijfsintern gerichte, ondersteunende staffuncties die kunnen worden onderscheiden van de op het bewerkstelligen van externe effecten gerichte lijnfuncties.

Om zijn werk goed te kunnen doen dient de controller / procesadviseur goed op de hoogte te zijn en daarom deel uit te maken van de vaste overlegvormen van het (lijn)management, waarin hij ook een belangrijke ondersteunende, bewakende en adviserende rol kan vervullen. Een meestemmende en meebeslissende rol ligt dan echter weer minder voor de hand. Het lijnmanagement heeft de leiding, de regie, de beslissingsbevoegdheid. De controller / procesadviseur helpt daarbij, is de rechterhand van de lijnmanager, maar neemt niet zelf de beslissingen. Hij zet alleen lijnen uit voorzover deze passen binnen de koersbepaling en kaderstelling van het lijnmanagement.

Binnen de controlfunctie wordt de procesadviesdimensie steeds belangrijker. De accenten verschuiven van cijfermatige en inhoudelijke analyses naar het actief ondersteunen van goed communiceren en van het organiseren van

²¹⁶ Zie M. Bruinsma en J. de Jonge, Gemeentelijke organisaties in ontwikkeling; het Enschedese bestuursmodel, in: Th.W.A. Camps e.a., Is er nog toekomst na het sectorenmodel, Velp 1996.

²¹⁷ Zoals blijkt uit het onderzoek van J.J. Hiemstra, Het besturen van grote gemeenten, Vier varianten en een toekomstperspectief, Alphen aan den Rijn 1999, pag. 144.

communicatieprocessen. Om de controlfunctie wat uit de beeldvorming van financiële beheersing te halen gebruiken we in dit boek de aanduiding procesadviseur in het verlengde van de term controller. De concerncontroller noemen we dus tevens concernprocesadviseur.

In feite gaat het hier over nieuwe functies die in gemeenteland nog geen gemeengoed zijn (ook al tenderen de controlfuncties bij een aantal gemeenten al nadrukkelijk in deze richting). Daarom gaat het navolgende wat dieper in op de betekenis van deze functies en op de taken die de betreffende functionarissen hebben te vervullen.

Van controlleroverleg naar procesadviesgroep

Omdat bij controlling in moderne zin meerdere disciplines betrokken zijn (beleidscontrol, financiële, P&O-, I&A, juridisch en decentrale control), is het noodzakelijk om deze disciplines op elkaar af te stemmen. Daarbij gaat het niet om de oprichting van een concernbreed voorportaal dat als een soort pseudo-directieteam aan inhoudelijke pre-adviesing doet. Het gaat vooral om de zorg voor een gestructureerd verloop van de communicatie binnen en tussen de diverse niveaus (onder meer die van het directieteam zelf): tijdbalken, overzichten, afspraken en vooral ook de afstemming tussen alle disciplines die zich bezighouden met de centrale aansturing en ondersteuning van de organisatie.

Zowel in grote als in kleinere gemeenten is een functionele bundeling van de centrale controlling- c.q. procesadvies-expertise, een noodzakelijk perspectief. Dit hoeft geen structuurwijziging of het invoeren van nieuwe functies te betekenen. Het gaat erom dat de functionarissen die zich met de betrokken disciplines bezighouden elkaar op een productieve wijze weten te vinden. Concreet kan dit bijvoorbeeld resulteren in een losbladig, periodiek te actualiseren 'handboek concernspelregels'. Dit handboek is geen streng reglement, maar bevat de rolverdeling en fasering van het communicatieve spel dat is gemeoid met wat in dit boek de 'jaarcyclus concernproces' is genoemd.

Niet noodzakelijkerwijs een structuurwijziging dus. Ook een projectmatige opzet van de procesadviesgroep - met in ieder geval ook participatie vanuit iedere afdeling, omdat het immers om organisatiebrede spelregels gaat - kan prima voldoen. Dit heeft het voordeel dat de banden tussen de aansturende en de ondersteunende dimensie van de betrokken vakgebieden (financiën, P&O, I&A) niet worden doorgesneden. Er kan gebruik gemaakt worden van elkaars expertise en competenties en er ontstaat minder snel een spanning tussen centraal en decentraal.

Taken van de procesadviesgroep

Wat zijn nu de taken van de procesadviesgroep? We denken aan een mix van de gebruikelijke (vooral instrumentele) concerncontroletaken met (vooral communicatieve) procesadvies-elementen.

- Voorbereiden, doen vaststellen en handhaven (met name de gespreksmomenten!) van de 'jaarcyclus concernproces' zoals in schema aan dit hoofdstuk toegevoegd. Signalering en oplossing van eventuele knelpunten in de naleving van de cyclus, zowel centraal, decentraal als extern - bijvoorbeeld door het uitvoeren van steekproeven en interne audits.
- Advisering omtrent de te hanteren kaders, tijdschema's, spelregels en instructies met betrekking tot de cyclus, zowel ten behoeve van de organisatie als geheel als ten behoeve van de afdelingen en externe partijen.
- Coördinatie van een adequate totstandkoming van de beleidsplanning, de begroting, de interne en externe werkplannen, de bestuursrapportages en de managementrapportages.
- Advisering omtrent en daadwerkelijke ontwikkeling van aanvullende instrumenten als (beleids-)evaluatiesystemen, budgetbeheer, administratieve organisatie en nacalculatiesystemen.
- Analyse en beoordeling van nacalculaties en (tussentijdse) bedrijfsresultaten op basis van deze instrumenten.
- Selectie en analyse van gegevens ten behoeve van de toepassing van genoemde instrumenten, zodanig dat een adequate en afgestemde informatievoorziening ontstaat, als basis voor beeld- en besluitvorming van zowel het college van burgemeester en wethouders als de interne en externe managers.
- Bedrijfseconomische onderbouwing, prognoses, adviezen en verslaglegging aangaande de beleidsontwikkeling en een doelmatige bedrijfsvoering van de organisatie, teneinde te kunnen voldoen aan de behoefte inzake informatie en sturingsmogelijkheden op alle niveaus, zowel bestuurlijk als ambtelijk.
- Bewaking van de voortgang van gemaakte resultaatsafspraken en de stand van de budgetten in dat verband.
- Onderlinge taakverdeling:
 - hoe verhouden de taken van de controllers / procesadviseurs concern, beleid, financiën, P&O, I&A en juridisch zich tot elkaar en tot die van de decentrale controllers / procesadviseurs (= afdelingscontrollers, dienstcontrollers, sectorcontrollers, enz..);
 - hoe worden deze taken ingezet ter ondersteuning van bestuur en management;
 - hoe lopen de verantwoordingslijnen.

Voor de goede orde: het gaat in dit boek slechts om de ideevorming, de grote lijn, de geleidelijke accentverschuiving van controlling naar procesadvies. Iedere gemeente zal hier uiteraard op haar eigen manier mee om moeten gaan en daar op maat voor de eigen situatie invulling aan moeten geven. Zo spreekt het voor zich dat in relatief kleine gemeenten voor de verschillende deelterreinen van procesadvies geen afzonderlijke functionarissen kunnen bestaan. Er

moet dan gezocht worden naar combinatiefuncties, niet alleen voor wat betreft de verschillende deelterreinen van procesadvies maar ook voor wat betreft de mix van uitvoerende taken en procesadviestaken. De controllersgroep oftewel procesadviesgroep kan dan bijvoorbeeld bestaan uit één controller / procesadviseur op concernniveau als voorzitter, die tegelijkertijd afdelingshoofd Middel en is en uit één controller / procesadviseur per afdeling die deze deeltaak combineert met een uitvoerende taak van zijn afdeling.

Met name in grotere gemeenten daarentegen - waar ook de verleiding zal worden gevoeld om het concernniveau in de hiërarchische structuur tot uitdrukking te brengen - zal eerder behoefte bestaan aan twee procesadviesgroepen dan aan één procesadviesgroep. Denkbaar is dan bijvoorbeeld dat er een afzonderlijke functie concerncontroller / -procesadviseur in het leven wordt geroepen die deze functie niet combineert met een andere functie. De concerncontroller / -procesadviseur zit dan bijvoorbeeld twee controllers- of procesadviesgroepen voor: één op concernniveau, bestaande uit vertegenwoordigers van de onderscheiden disciplines beleid, financiën, P&O en juridisch; en één op decentraal niveau, bestaande uit één controller / procesadviseur per afdeling die deze functie niet combineert met uitvoerende taken. Welke vorm ook wordt gekozen, het is te allen tijde raadzaam om de gemaakte afspraken goed vast te leggen, bijvoorbeeld in een handboek concernspelregels, zodat voor een ieder helder is wat de bedoeling is en welke dingen van welke functionaris verwacht worden.

Concerncontroller / -procesadviseur

Uitgangspunt is dat iedere gemeente in ieder geval één concerncontroller / -procesadviseur heeft, al dan niet samenvallend met de functie van gemeentesecretaris, hoofd Middel en of een andere functie (hoofd P&O? Hoofd Planning & Control?). De precieze inbedding hangt onder meer af van de schaalgrootte van de gemeente. Hoe dan ook, de concerncontroller / -procesadviseur maakt, in ieder geval in ondersteunende zin (ook bijvoorbeeld als vastlegger van genomen besluiten en gemaakte afspraken), deel uit van het directieteam.

Taken van de concerncontroller / -procesadviseur

De concerncontroller / -procesadviseur ondersteunt het bestuur en het management op de samenhangende kwaliteit van de informatievoorziening omtrent alle gemaakte resultaatsafspraken en de bijbehorende budgetten. Hij is degene die zorgt voor de tijdbalken en andere systematisering van de voortgang op directieniveau en in het verlengde daarvan, samen met de secretaris, op college- en op raadsniveau. Hij is het kristallisatiepunt van alle procesadviesing binnen de gemeentelijke organisatie en de directe rechterhand van de gemeentesecretaris als het gaat om de inrichting en de beheersing van de werkprocessen binnen de organisatie.

Om deze rol waar te kunnen maken geeft de concerncontroller / -procesadviseur (in ieder geval functioneel) leiding aan alle overige controllers / procesadviseurs op de diverse deelterreinen van controlling / procesadvies die we hierna gaan bespreken.

De controlling / procesadviesing op concernniveau valt in principe samen met de taken van de controllersgroep / procesadviesgroep die we in het voorgaande hebben weergegeven. Het gaat om de ondersteuning van alle communicatie op concernniveau, met inbegrip van de doorvertaling daarvan naar de werkvloer (waar de decentrale controllers / procesadviseurs zich mee bezighouden).

Bijzondere aandachtsgebieden van de concerncontroller / -procesadviseur zijn wat we in het voorgaande de externe communicatie en de politieke communicatie hebben genoemd. Bij de externe communicatie gaat het dus om het verloop van de voortgangsgesprekken over het collegeprogramma tussen gemeente en maatschappelijke context en tussen raad en college. Hulpmiddelen/instrumenten zijn daarbij: media, volksraadplegingen, informatiebijeenkomsten. De inzet is vooral gericht op het systematiseren van de werkwijze ten aanzien van het monitoren van gemaakte afspraken (inrichten raads- en commissie-agenda's, voortgangstijdbalken en dergelijke).

De klassieke rol van 'het financiële geweten van de gemeente' maakt ook deel uit van de functie. Op dit punt gevoed door de financiële controller / procesadviseur, neemt de concerncontroller / -procesadviseur in het directieteam een onafhankelijke positie in. Zo nodig, als het financiële belang van de gemeente op het spel staat, rapporteert hij rechtstreeks aan het college. Dit overigens alleen in het uiterste (en in de praktijk hoegenaamd niet voorkomende) geval dat het directieteam ter zake niet op één lijn kan komen.

Beleidscontroller / -procesadviseur

De beleidscontroller / -procesadviseur zal in veel gemeenten een nieuwe functie zijn. Nogal eens blijft de formatieve inzet, als die er al is, beperkt tot de conceptuele kant - bijvoorbeeld een functie als die van strategisch beleidsadviseur. De uitvoering, inclusief de bewaking ervan, wordt dan veelal overgelaten aan de lijnafdelingen zelf en niet systematisch gemonitord. Pas als het erop aankomt, met name tegen de tijd dat de begroting moet worden vastgesteld, wordt een groot deel van de organisatie 'vanuit Financiën' gemobiliseerd om aan te geven hoe het ervoor staat. Maar dan is de tijd vaak te kort om nog te kunnen komen tot een systematische vergelijking van gemaakte beleidsafspraken en de effectuering daarvan. Dit leidt soms tot wrevel, ook op politiek niveau, omdat men door de bomen het bos niet meer ziet.

De beleidscontroller / -procesadviseur nu is degene die verantwoordelijk is voor een permanente monitoring op concernniveau van gemaakte beleidsafspraken. Hij doet dit uiteraard wel in nauwe samenwerking met de procesadviesing op decentraal niveau, maar hij zorgt voor de centrale coördinatie en consolidatie. In kleinere gemeenten kan de functie wellicht samenvallen met die

van concerncontroller / -procesadviseur, in grotere gemeenten zal, gezien de omvang en complexiteit van het totale beleidsveld, veelal sprake moeten zijn van een afzonderlijke functie.

Taken van de beleidscontroller / -procesadviseur

De beleidscontroller / -procesadviseur houdt zich bezig met de beleidsaspecten van alle plannen, rapportages en de gesprekken daarover, zowel in constituerende zin als in bewakende en in signalerende zin.

De inbreng dient niet te zijn gericht op de beleidsinhoudelijk te maken keuzes: die zijn immers (via het lijnmanagement) voorbehouden aan de politiek. Het gaat om de vorm, de verbale kwaliteit en de procesgang.

In constituerende zin moeten we dan bijvoorbeeld denken aan het organiseren van het proces ter totstandkoming van de gemeentelijke toekomstvisie en van het beleidsplan in het voorjaar: wie doet wat op welk moment, hoe wordt het samenspel tussen college en directieteam ter bepaling van de prioriteiten in elkaar gezet, hoe worden de uitkomsten samengevat en in de toekomstvisie en het beleidsplan zelf verwerkt.

Ter voorbereiding verzorgt de beleidscontroller / -procesadviseur zelf, samen met de decentrale controllers / procesadviseurs, het beeld hoe het bestaande beleid ervoor staat. Hij analyseert hiertoe de resultaten van afdelingen en projecten over het achterliggende jaar en de managementrapportages over het lopende jaar. Hij bekijkt de decentrale werkplannen op capacitaire ruimte en laat zich door de financiële controller / procesadviseur informeren over de financiële ruimte voor de komende jaren. Op basis van al deze informatie is hij in staat om de verhouding tussen bestaand beleid en de ruimte voor nieuw beleid in kaart te brengen.

Nadat omtrent de toekomstvisie en het beleidsplan politieke besluitvorming heeft plaatsgehad, dienen de gemaakte keuzes te worden uitgewerkt in de resultaatsbegroting. De beleidscontroller / -procesadviseur bewaakt, onder verantwoordelijkheid van het directieteam, dat de resultaatsbegroting een systematische uitwerking is van de in de beleidsplanning neergelegde afspraken. Hij doet dit wederom in samenspraak met de controllers / procesadviseurs van de afdelingen.

In constituerende zin moeten we ook denken aan de verbale kwaliteit van de visie, doelstellingen en afspraken (zie eerder in dit hoofdstuk). Dit geldt niet alleen voor het beleidsplan, maar ook voor de resultaatsbegroting en de werkplannen. De beleidscontroller / -procesadviseur probeert samen met de betrokken functionarissen - zo nodig ook de portefeuillehouder - tot verbeteringen te komen. In dat verband kunnen ook de ondersteunende kengetallen en kwaliteitseisen aan de orde komen.

In bewakende en signalerende zin richt de beleidscontroller / -procesadviseur zich vooral op de diverse rapportagevormen (met inbegrip van jaarrekening en de afdelingsresultaten) en de gesprekken daarover. Heeft men het inderdaad over de dingen die beleidsinhoudelijk zijn afgesproken? Welke zaken

dreigt men uit het oog te verliezen? Ook deze taak vraagt een tactvol samenspel met andere functionarissen, zowel degenen die verantwoordelijk zijn voor de voortgang als de decentrale controllers / procesadviseurs.

De beleidscontroller / procesadviseur houdt zich op concernniveau ook bezig met onderwerpen als beleidsevaluaties en beleidseffectmetingen. Hij kan daartoe voorstellen doen, ook gericht op beleidsonderwerpen van decentrale afdelingen en projecten.

Bij decentrale activiteiten op dit punt is hij betrokken en de beleidsmatige verbindingsschakel tussen afdelingen en projecten enerzijds en directieteam en college anderzijds.

Hoewel dit ook een taak kan zijn van de financiële controller / procesadviseur is ook denkbaar dat de beleidscontroller / -procesadviseur de tijdschema's voor de totstandkoming van de voorjaarsnota en de najaarsnota als geheel voor zijn rekening neemt. Dit verdient zelfs de voorkeur, om te voorkomen dat de communicatie een te financieel en beheersmatig accent krijgt. Dit kan echter ook een taak zijn van de concerncontroller / -procesadviseur. Een en ander zal weer vooral afhangen van het schaalniveau van de gemeente in kwestie.

Financiële controller / procesadviseur

Er wordt wel gesteld dat 'de oude vertrouwde financiële functie, ooit een solide huis met volop onderdak voor tal van activiteiten', 'in haar nadagen' zou zijn en dat 'de hoofdbewoner' van het huis, 'de controller die leiding geeft aan de financiële functie' er goed aan doet grondig na te denken over zijn plaats in de organisatie van de toekomst.²¹⁸ Het is de vraag of dit zo is. Het 'gewone' financiële werk zal altijd blijven bestaan, evenals de controlling daarvan. Er zijn, zoals uit dit hoofdstuk van het boek moge blijken, echter ook andere vormen van controlling ontstaan die samenhangen met andere disciplines. Er is hierbij sprake van verschillende functies. In al deze functies, dus ook in de financiële controlling, gaat procesadvies een steeds belangrijkere plaats innemen. Bij gemeenten blijft de begrotingscyclus het hart van de informatiecyclus, waarbij de financiële procesadvisering blijvend een belangrijke plaats heeft. De genoemde andere functies 'schuiven hierbij aan'.

De functie van financiële controller / procesadviseur zal veelal kunnen samenvallen met die van hoofd Financiën. Het voordeel hiervan is dat er geen onnodige spanning ontstaat tussen de financiële controlling / procesadvisering enerzijds en de werkzaamheden van de afdeling Financiën anderzijds. In feite gaat het hier namelijk om de centrale sturings- en managementinformatie die samenhangt met het werk van de afdeling Financiën. Een argument om de functie niet te combineren met die van hoofd Financiën is dat het ook hier - net als bij alle procesadviestaken - gaat om een bij uitstek communicatieve functie. Niet alleen intern, maar ook extern: wie trekt aan de touwtjes bij welke

²¹⁸ K.Y. Bos en O.C. van Leeuwen, De toekomst van de financiële functie, Wil de laatste het licht uit doen?, in: Tijdschrift Financieel Management, maart/april 1999, pag. 9 e.v.

geldstromen, wat is ervoor nodig om externe geldbronnen aan te boren, enzovoort. Een te grote vakinhoudelijke (lees: boekhoudkundige) gerichtheid kan bij het vorm geven aan de communicatieve dimensie een belemmering zijn. Welke oplossing wordt gekozen hangt af van de situatie ter plekke, met name van de aanwezige individuele competenties.

Taken van de financiële controller / procesadviseur

De financiële controller / procesadviseur houdt zich, naast het genoemde financiële netwerken, bezig met de procesmatige inrichting van de bekende begrotingscyclus: het gehele proces ter voorbereiding van de begroting waarmee veelal weer onmiddellijk na de politieke vaststelling van de begroting wordt begonnen. De financiële controller / procesadviseur is verantwoordelijk voor de planning en het draaiboek hiervoor en zorgt dat alle benodigde gegevens dienovereenkomstig boven tafel komen.

Om onnodige belasting van de organisatie te voorkomen, is het van belang om de financiële vraagstellingen zo veel mogelijk parallel te laten lopen met de jaarcyclus concernproces. De vragen worden in het voorjaar dus zo veel mogelijk ingebouwd in de totstandkoming van de conceptwerkplannen van de afdelingen en projecten die uiteindelijk in het late najaar worden vastgesteld.

De financiële controller / procesadviseur heeft in het kader van de begrotingsvoorbereiding een bijzondere verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de totstandkoming van budgetafspraken, zodanig dat sprake is van een adequate en geaccepteerde budgettoewijzing. Samen met de beleidscontroller / -procesadviseur en de decentrale controllers / procesadviseurs analyseert hij aanvragen voor prioriteiten op hun urgentie. Dit laatste is van uitermate groot belang, het komt in de praktijk nu eenmaal nog regelmatig voor dat in opeenvolgende jaren prioriteiten voor dezelfde activiteit worden aangevraagd zonder dat ze tot uitvoering komen. Zo ontstaat een grote pot zonder dat er met het geld iets gedaan wordt.

In het kader van de begrotingsvoorbereiding heeft de financiële controller / procesadviseur ook de zorg voor een goede kostentoerekening in het algemeen, met inbegrip van de overheaddimensie (de kostenverdeelstaat). In procesmatige zin is hier van kardinaal belang dat de decentrale managers zelf de keuzes maken en daarmee de volle verantwoordelijkheid accepteren. Dit is nodig om integraal manager (om die term nog maar één keer te gebruiken) te kunnen zijn. Om dit te kunnen bereiken is een uitgekiende controlling / procesadvisering nodig, temeer daar de discussies over verdeelsleutels en dergelijke veel tijd vragen.

Binnen het raam van de begroting heeft de financiële controller / procesadviseur dezelfde verantwoordelijkheid voor de financiële communicatie (budgettoewijzing en kostentoerekening) in het kader van de afdelingswerkplannen en de projectwerkplannen. Dit in samenwerking met de decentrale controllers / procesadviseurs en eventuele financiële consultants.

In het kader van de begrotingsvoorbereiding zorgt de financiële controller / procesadviseur tevens, samen met de afdeling Financiën, dat alle benodigde financiële onderdelen en bijlagen kwantitatief en kwalitatief in orde zijn. Naast de kostenverdeelstaat zijn dat in beginsel: een investerings- en financieringsstaat, een overzicht kapitaallasten, een verzamel- en consolidatiestaat en een conversietabel naar de traditionele (hoofd)functies.

De financiële controller / procesadviseur heeft de zorg voor het ontwikkelen en actueel houden van een passende budgetbeheersregeling. Hieraan gekoppeld is de financiële controller / procesadviseur ervoor verantwoordelijk dat in het kader van voortgangsgesprekken, managementrapportages en bestuursrapportages voldoende inzicht bestaat in de stand van de budgetten. Ook bewaakt hij dat systematisch verantwoording wordt afgelegd over het beheer van de budgetten in relatie tot gemaakte prestatie-afspraken.

De financiële controller / procesadviseur is ook verantwoordelijk voor de bedrijfseconomische dimensie op concernniveau, dat wil zeggen de financiële / bedrijfseconomische onderbouwing, prognoses, adviezen en verslaglegging aangaande nieuwe beleidsontwikkelingen (in samenspraak met de beleidscontroller / -procesadviseur en de decentrale controllers / procesadviseurs).

Daarnaast zou aan hem de zorg kunnen worden toevertrouwd voor een adequate administratieve organisatie van de organisatie als geheel (in samenspraak met de gehele controllersgroep / procesadviesgroep). Financiële managementletters van de accountant worden onder meer op deze onderdelen van uitvoering voorzien.

De financiële controller / procesadviseur zorgt ook voor een adequaat nacalculatiesysteem met inbegrip van een tijdregistratiesysteem. Samen met de decentrale controllers / procesadviseurs doet hij de analyse en beoordeling van nacalculaties en (tussentijdse) financiële bedrijfsresultaten. Hij heeft in dat verband aandacht voor de terugkoppeling naar de werkvloer, bijvoorbeeld waar het gaat om de vraag wat het management eigenlijk doet met de resultaten van het tijdschrijven.

Tenslotte levert de financiële controller / procesadviseur een bijdrage aan het handboek concernspelregels. Daarbij gaat het om richtlijnen, procedures en instructies voor bijvoorbeeld aanbestedingsbeleid (inclusief Europees aanbesteden), inkoopbeleid, factuurcontrole, betalingsorganisatie, budgetbeheer, tijdregistratie, salarissen, facturering, invorderingsbeleid, (voorschot-)kassen, cash- en treasurymanagement.

Rekenkamerfunctie

Steeds meer gemeenten gaan over tot het instellen van een rekenkamerfunctie, waarbij een grote diversiteit in vormen, rollen, taken en bevoegdheden kan worden geconstateerd. Veelal is sprake van een bijzondere raadscommissie, aangevuld met ambtelijke ondersteuning. Dikwijls ook gaan dergelijke organen verder dan financieel onderzoek: "De reden om over te gaan tot de instelling van een rekenkamercommissie betreft veelal de groeiende behoefte

aan een eigen, aanvullend politiek instrument voor de gemeenteraad om specifieke onderwerpen diepgaander te evalueren.”²¹⁹

P&O-controller / -procesadviseur

De functie van P&O-controller / -procesadviseur zal veelal kunnen samenvallen met die van hoofd Personeel en Organisatie. Het zal duidelijk zijn waarom voor dit taakgebied een afzonderlijke controller / procesadviseur op concernniveau noodzakelijk is. Dit boek is immers één groot pleidooi voor het goed omgaan met het beschikbare 'human capital'.

Taken van de P&O-controller / -procesadviseur

In procesmatige zin is de P&O-controller / -procesadviseur verantwoordelijk voor de invoering en de naleving van een volwaardig systeem van functionerings- en beoordelingsgesprekken. Dit betekent doorgaans: voor iedere individuele functionaris (ook de leidinggevenden zelf!) met de eigen leidinggevende in ieder geval één maal per jaar (veelal in het voorjaar, bijvoorbeeld in de maanden juni / juli) een functioneringsgesprek en in ieder geval één maal per jaar (veelal in het najaar, bijvoorbeeld in de maanden november / december) een beoordelingsgesprek.

Op basis van deze gesprekken worden persoonlijke ontwikkelingsplannen vastgesteld, waarop in volgende gesprekken wordt teruggekomen. Dit is in feite de individuele variant van de planning & control in het totale bestuurs- en management concept.

Aanvullend is de P&O-controller / -procesadviseur tevens alert op en (zo nodig samen met de decentrale controllers / procesadviseurs), ondersteunend bij de organisatie van de reguliere voortgangsgesprekken en de andere vormen van overleg.

In materiële zin zorgt hij ervoor dat het bestuur en het management in het kader van de begrotingsvoorbereiding duidelijk aangeven op welke P&O-punten zij in het komende jaar wensen te sturen respectievelijk wensen te managen. Concreet: welke P&O-informatie wordt standaard meegenomen in de diverse plannen en rapportages en welke wordt standaard besproken in de mondelinge communicatie?

Voor de hand liggende voorbeelden van wellicht permanente P&O-informatie zijn het formatie-overzicht (hoeveel vast en hoeveel tijdelijk), mogelijke werkdrukproblemen of andere knelpunten in de formatie en het ziekteverzuimpercentage.

Daarnaast kan gedacht worden aan P&O-informatie die van jaar tot jaar kan verschillen en meer afhankelijk is van beleidsambities op P&O-gebied, zoals:

²¹⁹ Zie Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn 2000, pag. 254. Het kabinet stelde zich in zijn reactie op het rapport zelfs op het standpunt dat de gemeentelijke rekenkamer verplicht dient te worden, maar hiervoor lijkt vooralsnog onvoldoende steun in de Tweede Kamer aanwezig te zijn.

advisering rond keuzes op het gebied van de organisatie-ontwikkeling, uitvoering geven aan mobiliteitsbeleid, bevorderen van diversiteit in de personeelsamenstelling, deeltijdwerken, integriteitsbeleid, externe positionering op de arbeidsmarkt, ziekteverzuimbegeleiding, voorkomen van agressie en geweld op de werkvloer.

Het is uiteraard verstandig om gedoseerd om te gaan met de vraagstellingen. Tegelijk alles willen heeft ook op dit terrein averechts effect.

Na de vaststelling van de begroting biedt de P&O-controller / -procesadviseur in samenwerking met de decentrale controllers / procesadviseurs ondersteuning aan de decentrale managers bij het opstellen van dit onderdeel van de werkplannen.

Gedurende het planjaar is de P&O-controller / -procesadviseur, tezamen met de afdeling P&O en de decentrale controllers / procesadviseurs, bezig met de uitvoering van het P&O-beleid. Ook dan verleent hij zo nodig hand- en spandiensten en houdt hij het bestuur en het management op de hoogte van de voortgang.

Periodiek doet hij dat structureel aan de hand van de P&O-informatie in de managementrapportages: hoe loopt het met de voortgang, waar zitten afwijkingen en knelpunten, op welke onderdelen is bijstelling van de ambities of bijsturing op de werkvoer vereist; hoe wordt dit doorvertaald naar de bestuursrapportage.

Intussen werkt de P&O-controller / -procesadviseur in overleg met het bestuur en het management aan het ontwikkelen van kengetallen en kwaliteitseisen, om de uitvoering van het personeelsbeleid te kunnen volgen en beoordelen.

Ook is er, samen met de afdeling P&O, de zorg voor het ontwikkelen en actueel houden van instrumenten en regelingen, zoals een geautomatiseerd personeelsinformatiesysteem, een organisatieverordening, en dergelijke.

De bijdrage aan het handboek concernspelregels omvat de richtlijnen, procedures en instructies voor bijvoorbeeld een eenduidig format voor de P&O-rubrieken in de diverse plannen en rapportages, het aannemen van personeel, de besluitvorming bij vaststelling of wijziging van de formatie of de organisatiestructuur, het gedifferentieerd belonen, de ontslagprocedure bij ontslag op verzoek en bij ontslag wegens onbekwaamheid of ongeschiktheid, de verlofregistratie, de verzuimregistratie, enzovoort.

I&A-controller / -procesadviseur

De functie van I&A-controller / -procesadviseur zal veelal kunnen samenvallen met die van hoofd I&A. Steeds meer ook wordt de functie gecombineerd met die van hoofd P&O, waardoor een gecoördineerde POI-advisering en -ondersteuning mogelijk wordt.

Waarom een afzonderlijke controller / procesadviseur voor de I&A-communicatie? Omdat de I&A-communicatie bij veel gemeenten een problematische aangelegenheid is. Met name de A-dimensie is dusdanig complex dat met

betrekking tot dit werkterrein al gauw een eigen 'keizerrijkje' kan ontstaan: een A-manager van wiens oordeel of goedkeuring men te afhankelijk wordt. Mede als gevolg van de complexiteit distantiëren bestuur en management zich nogal eens van deze problematiek, waardoor ook de toewijzing van en de controlling over de budgetten een moeilijke zaak wordt. Intussen kan daardoor ook de I-dimensie een eigen leven gaan leiden: informatievoorziening vanuit geautomatiseerde systemen waar door bestuur of management niet om gevraagd is of die niet aansluit op de informatie die samenkomt in de diverse plannen en rapportages. Door de aard van de materie wordt de communicatie hierover bemoeilijkt door een te grote mate van vakinhoudelijke gerichtheid en te veel vakjargon. De kunst is nu om een communicatieve verbinding te leggen tussen het vakgebied en de verantwoordelijkheid van bestuur en management. Het is in feite een kwestie van vraag en aanbod: bestuur en management geven aan welke informatie zij nodig hebben, de organisatie levert die informatie, met behulp van ICT (in toenemende mate ook internet en intranet!).²²⁰ Ingewikkelde problemen moeten daarbij eenvoudig worden gemaakt. Er dienen heldere spelregels te worden afgesproken waaraan een ieder zich heeft te houden en er dient begrijpelijke sturings- en managementinformatie te worden gegenereerd. Deze communicatieve taak leggen we op de schouders van de I&A-controller / -procesadviseur.

Taken van de I&A-controller / -procesadviseur

In procesmatige zin is er voor de I&A-controller / -procesadviseur een belangrijke rol weggelegd in het geautomatiseerd ontsluiten van de koppeling tussen financiële voortgangsinformatie (stand van de budgetten) enerzijds en inhoudelijke voortgangsinformatie (stand van de uitvoering van de werkafspraken) anderzijds.

Bij voorkeur dient dit in de diverse plannen en rapportages per beleidstaak en per deeltaak/afdelingstaak op één A-4 gevisualiseerd te worden weergegeven, zodat voor bestuur en management de samenhang tussen inhoud en budget gemakkelijk te volgen is.

De op de markt beschikbare soft ware lijkt hier nog steeds veel problemen mee te hebben, maar op dit punt is veel meer mogelijk dan er in de praktijk wordt uitgethaald.

Ook hier wringt de schoen bij de match tussen de vaktechnische kant en de benodigde sturings- en managementinformatie. Er is nog te veel sprake van gescheiden werelden en golfengtes. Hier ligt een belangrijk werkterrein braak voor de I&A-controller / -procesadviseur.

In materiële zin zorgt hij ervoor, op dezelfde wijze als de P&O-controller / -procesadviseur op diens gebied, dat het bestuur en het management in het kader van de begrotingsvoorbereiding duidelijk aangeven op welke I&A-punten

²²⁰ Zie H. Bos, Informatiebeleid tussen vraag en aanbod, 's-Gravenhage 1989. Vgl. T.L. van Zessen, 'De nieuwe uitdaging voor planning en control: het Internet', in: BMI-magazine juli 1999, pag. 14 e.v.

zij in het komende jaar wensen te sturen respectievelijk wensen te managen. Concreet: welke I&A-informatie wordt standaard meegenomen in de diverse plannen en rapportages en wordt standaard besproken in de mondelinge communicatie daaromtrent.

Voor de hand liggende voorbeelden van wellicht permanente I&A-informatie zijn het overzicht van de aanwezige hardware en software en de vraag in welke mate er sprake is van veroudering, ontoereikendheid of andere knelpunten, welke investeringen hiermee zijn gemoeid, enzovoort.

Daarnaast kan ook hier gedacht worden aan informatie die van jaar tot jaar kan verschillen en meer afhankelijk is van beleidsambities op I&A-gebied, zoals: het ambitieniveau met betrekking tot de basisinfrastructuur als geheel, de onderlinge koppeling tussen informatiesystemen (bijvoorbeeld tussen persoonsinformatie en vastgoedinformatie), de externe positionering van de gemeente op de elektronische snelweg, de toegankelijkheid van gemeentelijke informatie en wellicht ook dienstverlening via internet.

Net als de P&O-controller / -procesadviseur biedt ook de I&A-controller / -procesadviseur na de vaststelling van de begroting in samenwerking met de decentrale procesadviseurs ondersteuning aan de decentrale managers bij het opstellen van dit onderdeel van de werkplannen.

Gedurende het planjaar is de I&A-controller / -procesadviseur tezamen met de afdeling I&A en de decentrale controllers / procesadviseurs bezig met de uitvoering van het I&A-beleid. Ook hij verleent dan zo nodig hand- en spandiensten en houdt het bestuur en het management op de hoogte van de voortgang.

Periodiek doet hij dat structureel aan de hand van de I&A-informatie in de managementrapportages: hoe loopt het met de voortgang, waar zitten afwijkingen en knelpunten, op welke onderdelen is bijstelling van de ambities of bijsturing op de werkvoer vereist; hoe wordt dit doorvertaald naar de bestuursrapportage.

Intussen werkt de I&A-controller / -procesadviseur in overleg met het bestuur en het management aan het ontwikkelen van kengetallen en kwaliteitseisen, om de uitvoering van het I&A-beleid te kunnen volgen en beoordelen.

De bijdrage aan het handboek concernspelregels omvat de richtlijnen, procedures en instructies voor bijvoorbeeld een eenduidig format voor de I&A-ru-brieken in de diverse plannen en rapportages, het aanschaffen van nieuwe apparatuur en applicaties en de communicatie- en verantwoordingslijnen ter zake.

Juridische controller / procesadviseur

Steeds meer gemeenten zijn ertoe overgegaan om de functie van juridisch controller in te stellen.²²¹ Meestal is dit niet het hoofd Juridische Zaken maar een afzonderlijke functionaris. De gedachte achter de noodzaak om een

²²¹ Zie P.M.B. Schrijvers, G.-Tj. Budding en F.D. Boels, *De Beheersing Meester, Planning & control binnen de juridische functie van gemeenten*, Bussum 1999. Vgl. ook S.C. Peij en B.G. Westerink, *Juridische controlling, Een organisatiekundige handleiding*, Deventer 1997.

juridische controller in te stellen is dat met het maken van juridische fouten aansprakelijkheidsrisico's worden gelopen die tot grote schadeclaims kunnen leiden. De Algemene wet bestuursrecht noodzaakt ertoe dat gemeentebreed bepaalde spelregels in acht worden genomen. Dit vraagt om een systematische werkwijze die op concernniveau wordt geregistreerd. Evenals bij de andere vormen van controlling komt het ook op dit terrein steeds meer aan op het vermogen de schotten binnen de organisatie communicatief te slechten. De uitdaging zit meer in de regie en het creëren van overtuiging en draagvlak dan in de beheersing en bewaking. Om die reden spreken we ook hier eigenlijk liever van procesadviseur dan van controller.

Taken van de juridische controller / procesadviseur

De juridische controlling / procesadvisering heeft een wat minder uitgesproken plaats in de plannen en rapportages van de jaarcyclus concernproces dan de P&O- en de I&A-advisering. Toch is het aan te bevelen om in ieder geval een gerichte vraag op te nemen voor wat betreft eventuele punten die mis zijn gegaan of mis zouden kunnen gaan. Dit is met name het geval in het kader van de gesprekken over de plannen en rapportages.

De juridische controller / procesadviseur fungeert als verbindingsschakel tussen bestuur en management enerzijds en (met hulp van de decentrale controllers / procesadviseurs) de afdelingen anderzijds. Hij zorgt voor betrouwbare informatie over de gang van zaken rond de juridische communicatie en doet zo nodig voorstellen over bepaalde maatregelen en nieuwe spelregels.

Hij ondersteunt voorts de afdelingen, in samenwerking met de decentrale controllers / procesadviseurs, waar het gaat om het handelen overeenkomstig deze spelregels en het waarborgen van de juridische kwaliteit van besluiten, brieven en andere stukken.

Naast de vakinhoudelijke kant is de juridische procesadvisering ook in procesmatig opzicht buitengewoon interessant en zijn boeiende raakvlakken te constateren met de inrichting van de werkprocessen in totaliteit.

De signalering van zaken die juridische attentie vereisen begint namelijk al bij het selecteren van de dagelijkse post. Vervolgens zijn er in de procedures op de diverse beleidsterreinen momenten die om aandacht vragen. Termijnen moeten in acht worden genomen, standaardformuleringen zijn geboden, overleg moet worden gevoerd, informatie moet worden verstrekt. Tenslotte dient de schriftelijke communicatie naar buiten aan bepaalde eisen te voldoen. Elk van deze momenten in het werkproces vraagt om actie, taakverdeling en controle.

Omdat deze procesgang in totaliteit tamelijk voorspelbaar dient te verlopen, is (de bewaking van) de voortgang in beginsel te automatiseren. Dit opent perspectieven in de richting van document flow systemen of liever nog work flow systemen. De computer attendeert dan tijdig op de momenten waarop iets moet gebeuren en wat moet gebeuren. Hier ontmoeten de I&A-controlling / -procesadvisering en de juridische controlling / -procesadvisering elkaar, maar is ook de controlling / procesadvisering op concernniveau, met inbegrip van de

administratieve organisatie, in het geding. Een ideaaltypisch work flow systeem reguleert de totale procesgang in uitvoerende zin, met inbegrip van de juridische procesgang.

Ook de juridische controller / procesadviseur is in feite meer communicatief dan vakinhoudelijk bezig. Hij levert een bijdrage aan de centrale inrichting van de werkprocessen en dient vervolgens te zorgen voor het actueel houden en het naleven van de desbetreffende procedure-afspraken. Hiervoor is een goed contact met de juridisch specialisten en de decentrale controllers / procesadviseurs onontbeerlijk en is misschien ook zoiets als een juridische nieuwsbrief van belang. De juridische controller / procesadviseur moet daartoe niet alleen op de hoogte zijn van relevante juridische ontwikkelingen, maar deze ook nog kunnen overbrengen binnen de organisatie.

In instrumentele zin zorgt hij niet alleen voor organisatiebrede spelregels, maar ook voor het ontwikkelen, actueel houden en het toezien op de naleving van noodzakelijke regelingen, zoals een mandateringsregeling.

De spelregels in het kader het handboek concernspelregels kunnen bestaan uit richtlijnen, procedures en instructies voor bijvoorbeeld: ontvangstbevestigingen, het toekennen van een AWB-status aan stukken, afdoeningstermijnen, voortgangsberichten, het gebruik van AWB-modellen, risicomangement en de wijze van afhandeling van bezwaarschriften.

Decentrale controllers / procesadviseurs

De decentrale controller / procesadviseur, oftewel de controller / procesadviseur op afdelingsniveau, is degene die in het sectorenmodel veelal de sectorcontroller wordt genoemd. Zoals de concerncontroller / -procesadviseur de rechterhand is van de gemeentesecretaris, zo is de afdelingscontroller / -procesadviseur de rechterhand en het eerste klankbord van het afdelingshoofd. De afdelingscontroller / -procesadviseur ondersteunt het afdelingshoofd op de samenhangende kwaliteit van de informatievoorziening omtrent alle gemaakte resultaatsafspraken en de bijbehorende budgetten op afdelingsniveau. Hij is degene die zorgt voor de tijdbalken en andere systematisering van de voortgang in het afdelingsoverleg. Hij is het kristallisatiepunt van alle procesadvisering binnen de afdeling en ondersteunt het afdelingshoofd als het gaat om de inrichting en de beheersing van de werkprocessen binnen de organisatie.

Taken van de decentrale controllers / procesadviseurs

In het werk van de decentrale controller / procesadviseur komen in feite alle hiervoor besproken dimensies van controlling / procesadvisering samen. Hij heeft te maken met bijna alles wat we bij de controlling / procesadvisering op concernniveau (beleid, P&O, I&A, juridisch) hebben besproken. Hij draagt zorg voor de doorvertaling van de gemaakte concernafspraken op al deze terreinen en bewaakt dat deze afspraken worden nagekomen. Omgekeerd vertaalt hij inzichten en wensen vanuit de afdeling door naar het concernniveau. De

decentrale controller / procesadviseur pendelt als het ware permanent tussen centraal en decentraal en ook nog eens van de ene soort procesadvisering naar de andere. De functie is bij uitstek communicatief en de vervulling ervan vraagt naast een inhoudelijk-generalistische potentie buitengewoon veel tact en intermenselijke behendigheid.

Om zijn functie te kunnen waarmaken, is het noodzakelijk dat de decentrale controller / procesadviseur deel uitmaakt van het wekelijks overleg tussen de leidinggevendenden van de afdeling en ook aanwezig is bij voortgangsgesprekken met betrekking tot gemaakte resultaatsafspraken. Hij zorgt voor een goede vastlegging van een en ander.

Over het werk van de decentrale controller / procesadviseur kunnen we verder relatief kort zijn, want het komt erop neer dat hij op afdelingsniveau dezelfde dingen doet als de verschillende procesadviseurs op concernniveau.

Dit betekent dus onder meer: het binnen de centrale kaders ontwikkelen en actueel houden van processpelregels ten behoeve van de afdeling, het stimuleren en mee-ontwikkelen van normen en kengetallen ten behoeve van de afdeling, het beheersen van de activiteiten van de afdeling, onder meer door de vergelijking van planning en uitvoering, analyse en beoordeling van nacalculaties, het signaleren van afwijkingen en het aangeven van de oorzaken, de procedurele beoordeling van stukken op politieke, beleidsmatige, juridische en financiële consequenties, enzovoort.

Een bijzondere verantwoordelijkheid is gelegen in het regisseren van de bijdrage die de afdeling levert aan de totstandkoming van plannen en rapportages op concernniveau en in het regisseren en het bieden van ondersteuning met betrekking tot de gespreksmomenten en de onderliggende plannen en rapportages binnen de afdeling.

SAMENVATTING

Leiding geven is vooral 'webben', maar dat lukt alleen als de leidinggevendenden bij het spinnen van de draden professioneel worden ondersteund. Hierbij gaat het vooral om een gestructureerd verloop van de communicatie binnen en tussen de diverse niveaus: tijdbalken, overzichten, afspraken en vooral ook de afstemming tussen alle disciplines die zich bezighouden met de centrale aansturing en ondersteuning van de organisatie. Te denken valt daarbij aan beleidscoördinatie, financiën, P&O, I&A, juridische controlling. De controlfunctie ontwikkelt zich hiermee tot die van procesadviseur. De accenten verschuiven van cijfermatige en inhoudelijke analyses naar goed communiceren en het samenhangend organiseren van processen. In feite zijn hiermee nieuwe functies aan het ontstaan. Het concernproces in communicatieve zin kan in een jaar-schema worden weergegeven.

6 Kwaliteit

NOGMAALS: HET BEGRIP CONTEXTMANAGEMENT

In hoofdstuk 1 werd contextmanagement gepresenteerd als een dynamisch en normatief bestuurs- en managementconcept, waarin menselijke competenties synergetisch worden verbonden met omgevingsaspecten. De omgevingsaspecten werden in dit boek geclusterd naar: mensen, structuren en processen. Ter onderbouwing en uitwerking stonden we achtereenvolgens stil bij enkele actuele ontwikkelingen die aan het concept ten grondslag liggen (hoofdstuk 2), de competenties van de gemeentelijke actoren (hoofdstuk 3), de organisatorische structuren (hoofdstuk 4) en de procesgang / bedrijfsvoering (hoofdstuk 5). Dit laatste hoofdstuk 6 gaat, als resultaat van contextmanagement, over de kwaliteit van een gemeente.

Handen en voeten van contextmanagement

De voorgaande hoofdstukken gaven het begrip contextmanagement als het ware zijn handen en voeten. In deze deelparagraaf wordt samenvattend op een rij gezet in welke zin de begripsomschrijving van hoofdstuk 1 nader is onderbouwd.

DYNAMISCH

Bij contextmanagement worden actuele ontwikkelingen voortdurend vertaald naar een samenhangende visie en naar concreet handelen. Contextmanagement is continu leren en veronderstelt daarom tevens kennismanagement. Digitalisering is in dat verband een belangrijke contextbepalende dimensie. De kunst van het netwerken c.q. samenwerken is het verbindende element in alle beschreven ontwikkelingen.

NORMATIEF

Contextmanagement houdt in: menselijke interactie als bron van vernieuwing en verandering, maar wel binnen bepaalde kaders, in wisselwerking met organisatorische koersbepaling en processen. De balans tussen personen en hun context is bepalend voor de daadwerkelijke progressie. Dit is een overtuiging, een norm. Het eenzijdig benadrukken van ofwel menselijke interactie ofwel sturing en beheersing leidt tot balansverstoring en minder kwaliteitsprogressie dan mogelijk is.

BESTUURS- EN MANAGEMENTCONCEPT

Contextmanagement is een denkconcept waarbij (politiek) bestuur en management elkaar productief weten te vinden in hun aansturing van de gehele organisatie. Het is een concept, in beginsel dus iets rationeels. In termen van

dit boek: een profiel. Daadwerkelijke progressie ontstaat echter pas als feitelijk gehandeld wordt naar de grondgedachten van dit concept. Contextmanagement is professionaliteit. Bij contextmanagement staat rationaliteit niet voorop. Niet de rationaliteit van anderen, niet die van de organisatie en zelfs niet de eigen rationaliteit. Voorop staat het vermogen om naar buiten gericht te kunnen functioneren.

MENSELIJKE COMPETENTIES

Oog en gevoel voor individuele motivatie, kennis en vaardigheden staat bij contextmanagement voorop, tegen de achtergrond van wat in de context gewenst wordt. De antenne hiervoor is een soort overkoepelende competentie. Synergie van talent en karakter vanuit persoonlijke voorkeuren, behoeftes, interesses, omstandigheden en belangen, binnen gezamenlijk onderkende contextuele kaders. Contextmanagement veronderstelt daarom ook competentie-management.

SYNERGETISCHE VERBINDING

Bij contextmanagement zijn mensen of groepen geen eilandjes, maar functioneren zij naar de context waarin zij verkeren. Als mens en als organisatie aanvoelen wat van je verwacht wordt en daarnaar kunnen handelen. Samenwerken: je bewust zijn waarvoor je je inzet, wie en wat je daarvoor nodig hebt, hoe je dat aanpakt. Dit geldt voor alle actoren: raadsleden, bestuurders, managers, medewerkers.

OMGEVINGSASPECTEN MENSEN

Contextmanagement is actie, handelen, druk en enthousiast samen met anderen bezig zijn. Met plezier en onbekommerd hard werken aan de dingen die je jezelf vanuit de aangevoelde verwachtingspatronen om je heen ten doel hebt gesteld. Contextmanagement is het je laten leiden door je emotionele intelligentie.

OMGEVINGSASPECT STRUCTUREN

Contextmanagement betekent ook: een permanent organisatie - ontwikkelingsproces met een op maat gesneden en gedragen streefperspectief, voldoende veiligheid, bottom-up dimensies en temporisering. Structuren zijn van betrekkelijk belang maar mogen ook geen belemmering vormen.

OMGEVINGSASPECT PROCESSEN

Contextmanagement is permanente dynamiek, een beweging, een levend gebeuren. Het is bezig zijn met processen en het opereren van andere mensen binnen die processen. Contextmanagement veronderstelt afspraakmanagement en een bewuste regie daarvan, met inbegrip van professionele ondersteuning en goede instrumenten als noodzakelijke hulpmiddelen. Bij contextmanagement worden harde en zachte waarden met elkaar verbonden. In contextmanagement komt tot uitdrukking dat niet alleen bedrijfsintern afspraken moeten

worden gemaakt, maar ook extern: met de burgers, met samenwerkingspartners.

Hoe kan contextmanagement nu causaal worden gerelateerd aan kwaliteit? Kwaliteit is iets betrekkelijks. Het kan altijd beter. Externe ontwikkelingen gaan permanent door. Organisaties staan dag in dag uit voor de uitdaging om de continue suboptimaliteit die daarvan het gevolg is te minimaliseren. Oftewel: hun kwaliteit te optimaliseren. Maar wat is kwaliteit? En hoe méét je en hoe wéét je nu als gemeente waar je op dit moment staat, waar je straks wilt staan en hoe je daar kunt komen? Op onderdelen gaven de voorgaande hoofdstukken daar wel aanzetten toe, maar de samenhang van de hoofdstukken geeft pas een indruk van de professionaliteit van de gemeentelijke organisatie in totaliteit. Dit laatste hoofdstuk bevat een poging om tot het gewenste samenhangende beeld te komen.

Eerst komen in dat verband enkele gangbare benaderingen van kwaliteitszorg in beeld. Daarin wordt over het algemeen en tot op zekere hoogte steeds gewerkt met eenzelfde opbouw: 1. diagnose van de uitgangssituatie en de gewenste situatie, 2. het stappenplan en 3. de implementatie. Dit boek maakt daarop geen uitzondering. Het verschil zit vooral in de aandacht voor de specifieke overheidscontext (dat wil zeggen: de gang van zaken in de praktijk met inbegrip van de politiek-bestuurlijke dimensie) en de aandacht voor de individuele competentiedimensie (dat wil zeggen de motivatie en contextuele vaardigheden en stijlen van individuele functionarissen, met inbegrip van volksvertegenwoordigers en politici).

Kwaliteitszorg: gewoon je werk goed doen

Kwaliteitszorg is tegenwoordig in. En er zijn, zoals bij alles wat in is, allerlei instrumenten, methoden en technieken waarlangs je aan kwaliteitszorg kunt doen: ISO, INK, enzovoort.²²² Maar wat moet een gemeente nu kiezen als zij aan kwaliteitszorg wil doen?

De eerste vraag die moet worden beantwoord is wat onder kwaliteit wordt verstaan. Een gangbare definitie van kwaliteit is: 'het voldoen aan de verwachtingen van de klant'.²²³ Deze definitie heeft als aantrekkelijke kant dat de gerichtheid naar buiten voorop staat, maar roept tegelijkertijd een aantal vragen op. Wie is bijvoorbeeld 'de klant?' Deze vraag is allerm minst eenduidig te beantwoorden, zoals we eerder hebben gezien. De vraag welke verwachtingen de klant heeft wordt er daarmee ook niet eenvoudiger op. Bovendien is het niet zo dat de overheid zich, zoals een particulier bedrijf, uitsluitend met directe

²²² Zie voor een duidelijk en handzaam overzicht: M.A. Muntinga en C.J. Lagerveld, *Instrumenten voor modern kwaliteitsmanagement*, Deventer 1998. In dit boekje worden achtereenvolgens kort beschreven: het Model Nederlandse Kwaliteit, ISO 9000 en certificatie, Kwaliteitshandvesten, het SERVQUAL-instrument, prestatie-indicatoren, de Balanced Scorecard en Benchmarking.

²²³ F.A. Bentlage, J.B. Boelens en J.A.M. Kip, *De excellente overheidsorganisatie, De invoering van Total Quality Management in de publieke sector*, Deventer 1998, pag. 19.

klantrelaties bezighoudt die erop gericht kunnen zijn alle klanten tevreden te maken. De overheid houdt zich vooral ook bezig met visie- en strategievorming, belangenselectie e.d. Deze werkzaamheden brengen mee dat gekozen moet worden tussen verschillende belangen van klanten, waardoor er ook altijd ontevreden klanten zullen zijn.

Een andere dimensie die in de genoemde definitie van kwaliteit niet aan de orde komt is de proceskwaliteit. Terecht is gesteld dat in organisaties 20 à 40 procent van alle activiteiten wordt "verspild met brandjes blussen, het oplossen van problemen, crisismanagement, het gladstrijken van de gevolgen ervan, het nakijken op fouten en het opnieuw doen. Veel fouten ontstaan niet door onwil van de mensen, maar door niet goed georganiseerde processen."²²⁴

In de kern is kwaliteitszorg niets meer en niets minder dan gewoon je werk goed doen: de goede dingen doen, de goede producten en diensten leveren, op het juiste moment en tegen een goede prijs. Dat lijkt heel eenvoudig, maar is het veelal niet. Wat zijn de goede dingen, welke producten willen of moeten wij eigenlijk leveren? Wie zijn onze klanten en wat vragen ze precies? Aan welke eisen moeten onze producten voldoen en hoe zorgen we daarvoor?

De in dit boek belichaamde visie op kwaliteit wordt gekenmerkt door: 'zeggen wat je doet en doen wat je zegt' op alle niveaus, zowel intern als extern. Kwaliteitszorg is niet iets nieuws, het is wel iets anders: een andere manier van kijken naar je werk, naar je omgeving en naar jezelf, vanuit de overtuiging dat elke organisatie zich pro-actief moet opstellen en moet anticiperen op veranderingen in haar omgeving om op langere termijn te overleven. Dit vraagt om een goed inzicht in de eigen kwaliteit en om continue aandacht voor de verdere ontwikkeling en verbetering daarvan.

De invoering van kwaliteitszorg in een overheidsorganisatie is in de eerste plaats een proces: een veranderingsproces dat projectmatig kan worden aangepakt en daarna een continu karakter krijgt. Zoals bij alle veranderingstrajecten dient de leiding van de organisatie onvoorwaardelijk te geloven in kwaliteitszorg, zich hard te maken voor het proces en dit ook uit te stralen en te communiceren, naar buiten en naar binnen. Voor de uitvoering van dat proces zijn gereedschapskisten beschikbaar, vol methoden en technieken om het gewenste resultaat te bereiken. Het kwaliteitsbewustzijn kan op tal van manieren worden ondersteund: workshops, trainingen, verschillende vormen van communicatie. Maar zaken als voorbeeldgedrag door de leiding en praktijkgerichte cases die snel en succesvol kunnen worden aangepakt, zijn zeker zo belangrijk.

Voornaamste keuze bij het oppakken van de gereedschappen is dat rekening wordt gehouden met de complexiteit en dynamiek van het gemeentelijk functioneren, zoals dat in het voorgaande beschreven. Dat wil dus zeggen: met voldoende oog voor de betrekkelijkheid van een rationeel-technisch concept en voor de specifieke rol en verantwoordelijkheid van de politiek, de ingewikkelde

²²⁴ P.J.J. van der Burg, Kwaliteit bij gemeenten, Het invoeren van integrale kwaliteitszorg, Den Haag 1995, pag. 38.

organisatorische context waarin gemeenten functioneren, de diverse rollen en gedaanten van zowel de gemeente als haar veronderstelde klanten, de veelvormigheid van de gemeentelijke producten en diensten.

Het kan voor een organisatie wenselijk of nuttig zijn om het kwaliteitssysteem te laten certificeren door een onafhankelijke instelling. Een kwaliteitscertificaat is het bewijs dat de organisatie en haar producten voldoen aan objectieve kwaliteitscriteria. Het meest bekende kwaliteitscertificaat is het ISO-certificaat volgens de internationale ISO-normen voor het kwaliteitssysteem. Voor overheidsorganisaties is het niet altijd eenvoudig deze normen, die hun oorsprong vinden in industriële bedrijven, te kunnen toepassen op de eigen organisatie. Toch hebben reeds vele overheids- en not-for-profitorganisaties deze stap met succes gezet. De ISO-normering is met name intern gericht. ISO-normering kan worden gezien als een ijkmoment in de ontwikkeling van de organisatie naar totale kwaliteitszorg.

Een ander kwaliteitsmodel is dat van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK). In dit model worden vijf fasen in de ontwikkeling van de kwaliteitszorg onderscheiden, uiteindelijk leidend tot totale kwaliteitszorg.

Bestaande kwaliteitsmodellen

Het Model Nederlandse Kwaliteit, kortweg INK-model, is een model voor de analyse en bevordering van organisatiekwaliteit.²²⁵ Het model kent negen aandachtsvelden: de vijf organisatievelden leiderschap, beleid en strategie, personeelsmanagement, middelenmanagement en management van processen; alsmede vier resultaatvelden: waardering door klanten, waardering door personeel, waardering door maatschappij en eindresultaten. Daarnaast kent het INK-model de volgende vijf ontwikkelingsfasen.

Fase I:	<i>Activiteit-georiënteerd</i> (nadruk op resultaatbereiking en probleemoplossing; proces is black box)
Fase II:	<i>Proces-georiënteerd</i> (nadruk op beheersing van primaire processen; beschrijvingen en metingen)
Fase III:	<i>Systeem-georiënteerd</i> (totale procesbeheersing, in teken van interne en externe klantgerichtheid)
Fase IV:	Keten-georiënteerd (win-win verhouding met externe leveranciers en afnemers)
Fase V:	Totale kwaliteit (volledige rekenschap van omgeving en maatschappelijke verantwoordelijkheid)

Er kan geen fase worden overgeslagen. De ene fase stapelt zich op de andere. Laag voor laag ontwikkelt de organisatie zich in de richting van integrale c.q. totale kwaliteit.²²⁶ Het werken met het model begint met het uitvoeren van

²²⁵ Moret Ernst & Young Management Consultants, Handleiding positiebepaling & verbeteren, Kwaliteit bij Gemeenten, Gericht werken aan verbetering van resultaten en organisatie, Utrecht 1997.

²²⁶ Zie hiervoor ook: F.A. Bentlage, J.B. Boelens en J.A.M. Kip, De excellente overheidsorganisatie, De invoering van Total Quality Management in de publieke sector, Deventer 1998. Vgl. ook J. van Kerkhoff, H. Grootelaar en

een zelfevaluatie aan de hand van een meerkeuzenvragenlijst. Op basis daarvan worden naderhand in het proces verbeterplannen gebaseerd.

Gespiegeld aan de in dit boek uitgewerkte visie kan over het INK-model een aantal opmerkingen worden gemaakt.

In de eerste plaats is het de vraag of de gedachte dat iedere gemeente noodzakelijk dezelfde ontwikkelingsfasen doorloopt, voldoende recht doet aan de complexiteit van gemeenten en hun onderlinge verschillen. Voor de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie bestaat geen vast spoorboekje. Je hoeft dus niet per sé door een aantal standaardcrises om je eigen organisatie modern in te richten. Elke gemeente kent, afhankelijk van de mensen die er werken, een eigen dynamiek. Gemeenten zijn, zoals eerder aangegeven, te complex om in standaard-ontwikkelingsmodellen te kunnen vatten.²²⁷

In de tweede plaats start kwaliteitszorg volgens het INK-model bij de leiding van de organisatie. Deze moet visie ontwikkelen en betrokken zijn op het kwaliteitstraject. De organisatietop wordt daarbij in beginsel als één (management)niveau beschouwd. Er wordt in beginsel geen rekening gehouden met het verschil tussen politieke aansturing en managementaansturing, niet met de eigenaardigheden van het bestuurlijk-ambtelijke samenspel en niet met de specifieke politieke dimensie, waardoor een overheidsorganisatie zich zo wezenlijk onderscheidt van een particuliere organisatie. Het INK-model is in beginsel niet toegespitst op de overheid.

In de derde plaats staan de relatie bedrijf-klant en de kwaliteit van de dienstverlening zeer centraal. Weliswaar is 'waardering door maatschappij' ook een 'resultaatveld', maar die is van een andere orde dan in de relatie overheid-samenleving het geval is. Naast klantgerichtheid/dienstverlening gaat het bij de overheid immers om ordening van de samenleving als geheel. Daarbij bijvoorbeeld een lange-termijn-visie op omgevingsbeïnvloeding worden ontwikkeld, waarbij belangen worden afgewogen en er per definitie ook ontevreden partijen zullen zijn. De overheid doet veel meer dan dienstverlenen alleen.

In de vierde plaats is het INK-model een uitermate rationeel model. In de opeenvolgende fasen staan de successcores van activiteiten, processen, systemen en voortbrengingsketens centraal. Dit zijn organisatorische rationaliteiten. Individuele successen, menselijke competenties en de intermenselijke communicatie waarmee transformatie van individuele kennis naar organisatiegebonden kennis mogelijk wordt gemaakt, staan minder op de voorgrond. Dit kan in de praktijk het gevaar van een ver-van-mijn-bed-show en draagvlakproblemen met zich meebrengen.

Samenvattend: het INK-model is een goed hulpmiddel bij de zelfevaluatie en verbetering van de organisatie, maar het brengt als risico's mee dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de typische eigenheid van de overheid als politiek georiënteerd bedrijf en dat het een rationeel concept is waarbij in

R. Wielinga, *Sturen, besturen en gestuurd worden, De dynamiek in de gemeentelijke organisatie*, Amersfoort 1998, waarin voor gemeenten soortgelijke ontwikkelingsfasen worden onderscheiden.

²²⁷ Zie paragraaf 4.1.

beginsel de plaats van (inter)menselijke competenties onvoldoende is ingebouwd.

Deze zelfde risico's gelden overigens ook bij het toepassen van andere kwaliteitsinstrumenten, zoals:

- *benchmarking*²²⁸ (kernboodschap: kwaliteitsverbetering vanuit systematische vergelijking van de eigen prestaties met die van vergelijkbare andere organisaties)
- *ISO 9000* (kernboodschap: maak het productieproces transparant en beheersbaar door hiervoor normen te definiëren die het kwaliteitsniveau waarborgen)
- *Balanced Scorecard*²²⁹ (kernboodschap: kijk niet alleen naar het financiële perspectief van de organisatie, maar ook naar drie andere invalshoeken: de klant, de interne organisatie en het leer- en groeivermogen; ontwikkel hierop meetbare indicatoren)

Er zijn ook kwaliteitsconcepten die specifiek zijn toegesneden op de overheidssfeer. Toonen c.s. gaan bijvoorbeeld in hun onderzoek naar heringedeelde gemeenten uit van drie functies die gemeenten in Nederland vervullen: de gemeente als gemeenschap, de gemeente als dienstverlener en de gemeente als onderdeel van het bestuurlijk bestel.²³⁰ In het bijzonder voor heringedeelde gemeenten onderscheiden Toonen c.s. nog een vierde aspect, te weten de gemeente als "een vernieuwde of in ieder geval gereorganiseerde bestuurlijke eenheid".²³¹

Deze vier aspecten zetten Toonen c.s. af tegen drie door hen onderscheiden aspecten van kwaliteit: responsiviteit (operationele kwaliteit), integriteit (bestuurlijke en beleidsmatige kwaliteit) en betrouwbaarheid (constitutionele kwaliteit). Het resultaat is een matrix waarin zij de volgende twaalf velden benoemen: 1. de vitale gemeente, 2. de democratische rechtsstaat, 3. de publieke onderneming, 4. de proactieve organisatie, 5. de professionele bestuursdienst, 6. de publieke dienst, 7. de bestuurlijke partner, 8. het bestuurlijke netwerk, 9. de interactieve organisatie, 10. de innovatieve organisatie, 11. de flex-organisatie, 12. de lenige organisatie.

Verderop in dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde hoe deze twaalf velden zich verhouden tot het idee van een gemeentemonitor en de in dat verband te hanteren indicatoren.

²²⁸ Vgl. N.J.M. Nelissen en P.J.M. de Goede, Benchmarking: vergelijken en verbeteren, Verkenning van een hype, in: Bestuurskunde nr. 2 1999, pag. 54 e.v.; Henk van Andel, Nieuw systeem voor vergelijking van intergemeentelijke prestaties, in: B&G december 1999, pag. 32 e.v. (methodiek IKO-Netz in Duitsland).

²²⁹ Vgl. E.J. van Genderen, De 'Balanced Scorecard' bij de gemeentelijke sociale dienst, in: B&G december 1999, pag. 28 e.v.

²³⁰ Th.A.J. Toonen, M.J.E.M. van Dam, M.C.S. Glim en G.J. Wallagh, Gemeenten in ontwikkeling, Herindeling en Kwaliteit, Assen 1998.

²³¹ Toonen c.s., a.w. pag. 19.

Top 10-aanbevelingen

Andere aanknopingspunten zijn bijvoorbeeld te vinden in de Top 10- aanbevelingen van de Commissie herindelingseffecten:²³²

- 1) Beschouw het reorganisatieproces als een uitdaging die nieuwe kansen en mogelijk heden biedt.
- 2) Neem de tijd om een profiel op te stellen van de nieuwe gemeente. Beschrijf de kansen en hoe die uitgebuit kunnen worden, beschrijf de bedreigingen en hoe die zoveel mogelijk afgezwakt kunnen worden.
- 3) Beschrijf de organisatiefilosofie en de gewenste cultuur en zorg dat de te kiezen structuur daartoe de mogelijkheden biedt.
- 4) Maak een stappenplan met tijdpad en beschrijf daarin wie waarvoor verantwoorde lijk is en wie op welk moment besluiten neemt. Ga uit van reële vooronderstellingen en schep daarbij geen valse verwachtingen.
- 5) Benoem een (onafhankelijke) adviseur die de procesgang bewaakt en bij patstellingen nieuwe deuren opent of het beslissende duwtje geeft.
- 6) Doe bij de inpassing van medewerkers, met name op managementniveau, géén concessies aan de kwaliteit. Betrek bij de inpassing van het personeel externe deskundigen.
- 7) Bekijk of het mogelijk is om de eerste jaren in de nieuwe gemeente te werken met verandermanagement voor een periode van 3 à 4 jaar.
- 8) Bevorder dat de politieke structuur en de 'randvoorwaarden' van politieke partijen worden aangepast aan de nieuwe verhoudingen in de te vormen gemeente.
- 9) Leg vooraf goed vast hoe de inwoners en de diverse organisaties betrokken worden bij hun nieuwe gemeente en de totstandkoming ervan.
- 10) Zorg dat de belangen met betrekking tot de financiële positie van de nieuwe gemeente in een vroegtijdig stadium gezamenlijk worden behartigd en dat de financiële positie van de nieuwe gemeente vóór de herindelingsdatum helder is.

De waarde van deze aanbevelingen is met name gelegen in de aandacht voor de cultuur- en gedragsdimensie, de politiek-bestuurlijke dimensie en de (veranderings)procesfactor. Oog voor de financiële positie geeft zicht op harde en dus meetbare indicatoren.

Het vervolg van dit hoofdstuk bevat een aanpak waarbij in voldoende mate rekening wordt gehouden met de eerder in dit boek geschetste randvoorwaarden. Met andere woorden: een concept dat is toegespitst op de eigenheid van de overheid (de politiek verbetert mee). Het gaat niet alleen uit van de klant maar ook van belangenafweging en visie- en strategievorming, het is niet alleen gericht op het bedrijfssysteem en zijn processen maar ook op mensen en intermenselijke communicatie.

²³² F. Fleurke c.s., Top 10-aanbevelingen Commissie herindelingseffecten onder voorzitterschap van prof.dr. F. Fleurke, Den Haag 1997.

SAMENVATTING

Uit het voorgaande is gebleken dat de kwaliteit van een gemeente in de eerste plaats wordt bepaald door de professionaliteit van de mensen die de gemeentelijke organisatie vormen en aanvullend door de professionaliteit van hun hulpmiddelen: de structuren, systemen en methodes. Daarbij gaat het om de mensen op alle niveaus van de organisatie (volksvertegenwoordigers, bestuurders, leidinggevenden, medewerkers), ieder met hun eigen verantwoordelijkheden, kennis, vaardigheidscompetenties en gedragscompetenties. Gemeentelijke kwaliteitszorg dient rekening te houden met de eigenheid en complexiteit van de eigen gemeente.

GEMEENTEMONITOR

Het begrip monitor wordt steeds populairder in het openbaar bestuur. Het is de eigentijdse uitdrukking van het adagium 'meten is weten'. Het geeft perspectief op een zekere tastbaarheid van de kwaliteit van het overheidsfunctioneren. Dit geldt temeer waar ook de zachte kant nadrukkelijk in het bestuurs- en managementconcept wordt ingebouwd. Vragen die dan rijzen zijn: waar staan we nu als gemeente, hoe doen we het, hoe brengen we dat in beeld? Dit zijn dus de centrale vragen van deze paragraaf. Thema's in dat verband zijn: de mate van meetbaarheid van de werkelijkheid, het begrip monitor, de bruikbaarheid daarvan en de gemeentemonitor. Deze gemeentemonitor beoogt, in aanvulling op traditionele monitoring en rationele modellen als die van het INK, tevens individuele competenties in beeld te brengen, met inbegrip van de transformatie daarvan naar organisatiecompetenties. Anderzijds zijn aan bestaande visies, kengetallen en monitors op deelterreinen 'objectieve' doelstellingen en meetindicatoren te ontleen waaraan deze competenties kunnen worden gespiegeld. Zo ontstaat een samenhangend beeld van de huidige professionaliteit en van de ontwikkelpotentie van de gemeentelijke organisatie, waarbij de complexiteit (realiteit en rationaliteit) van het totale overheidsfunctioneren uitgangspunt is.

Is de werkelijkheid eigenlijk wel te meten?

Evenmin als de maatschappelijke werkelijkheid voor de overheid maakbaar is, zo min is zij natuurlijk ook meetbaar. Knappe koppen buigen zich al jaren over de mogelijkheden van het meten van effecten van beleid, maar dit blijft een lastige materie.²³³ Beleidsterreinen en beleidsprestaties zijn zo veelvormig dat het toepassen van een standaardbenadering nauwelijks mogelijk lijkt.

²³³ In het kader van het BBI-project was dit fase 7: het ontwikkelen van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting. Zie hiervoor Stichting BBI, BBI en normen en kengetallen voor gemeenten, Onmisbaar bij het meten van effectiviteit en efficiency (auteurs G.J. van Helden en J. Bonhof), Leusden 1995. Op deelterreinen verschenen in afzonderlijke uitgaven van de Stichting BBI de resultaten van onderzoeken naar normen en kengetallen voor de beleidsterreinen middelen, sociale zaken, welzijn en het onderwijsvoorrangsbeleid.

Causaliteitsvragen leiden tot onontwarbare knopen. Er is een veelvoud aan instrumenten, zowel qua omvang als qua diepgang, waaruit per geval kan worden gekozen. Op onderdelen is zonder twijfel belangrijke voortgang geboekt, getuige het toenemende aantal monitorconstructies, cliënt-signaleringsystemen, nulmetingen en stadspanels.²³⁴ In feite kunnen alleen satisfactiemetingen inzicht verschaffen omtrent de vraag in hoeverre de klant / burger werkelijk tevreden is.²³⁵ De door het ministerie van Binnenlandse Zaken ontwikkelde kwaliteitsmonitor is een instrument voor het meten van tevredenheid van klanten, toegespitst op de kwaliteit van de dienstverlening van gemeenten.²³⁶ Het instrument stelt gemeenten in staat de eigen prestaties op dit punt te vergelijken met die van andere gemeenten.

Moeilijk punt bij monitoring blijft de (politieke) subjectiviteit van de effectbeleving. Kwantitatieve doelen zijn te meten, maar eerder in dit boek hebben we gezien hoe moeilijk het in de praktijk is om meetbare doelen te formuleren. Ook is vaak sprake van kwalitatieve doelen, waarbij van mening kan worden verschild over de waardering van het effect en van de meting zelf. In feite gaat het hier om een politieke weging.

Een ander punt is de vraag wie er eigenlijk meet. Kijkend naar de rijksoverheid in haar monitoring van gemeentelijk beleid kan de beleving zijn dat er misschien wel te veel wordt gemeten.²³⁷ Kijkend naar de voortgang van het gemeenteraadswerk dringt zich de gedachte op dat beleidsambities vaak worden gestapeld, zonder dat men zich voldoende rekenschap geeft van de verwezenlijking ervan, overeenkomstig de gewekte verwachtingen. Op dit niveau wordt misschien wel te weinig gemonitord.

Moet de conclusie zijn dat het maken van een gemeentemonitor een heilloze missie is? Nee. Een belangrijke boodschap van dit boek is dat de polariteit van rationaliteit en werkelijkheid niet betekent dat alle rationaliteit maar overboord moet worden gezet. Het gaat om de synthese en balans tussen deze twee polen. Zoals de werkelijkheid niet maakbaar is, maar de overheid er toch het beste van probeert te maken, zo is de werkelijkheid ook niet meetbaar maar dient de overheid toch te zoeken naar punten van houvast om verantwoorde volgende stappen te kunnen zetten in de permanente maatschappelijke dynamiek. Een alternatief is er ook niet echt: visievorming en doelstellingen formuleren zonder poging tot deugdelijke onderbouwing en zonder poging om na te gaan wat er van terecht komt leidt sowieso tot mindere resultaten. Bovendien nemen door

²³⁴ Vgl. bijvoorbeeld Gemeente Amsterdam, Amsterdamse Onderwijs Monitor, Amsterdam februari 1998 en de BMC-uitgave 'Jongerenmonitor en cliëntsignaleringsstelsel', Leusden mei 1998.

²³⁵ In de meergenoemde Slotpublicatie Stichting BBI, pag. 42, wordt de mogelijkheid geopperd om een burger-tevredenheidsscore toe te voegen aan de diverse producten van de productenbegroting.

²³⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Handboek Kwaliteitsmonitor, Handleiding voor het gebruik van het instrument, Den Haag 1995.

²³⁷ Zie Binnenlands Bestuur 2 oktober 1998 pag. 15: Pottenkijken of deugdelijk evalueren? Duurzaam aan de monitor. In dit artikel wordt de vraag opgeworpen of "al dat monitoren" geen inbreuk op de autonomie van de gemeente maakt.

de opmars van de ICT de mogelijkheden toe om van alles (in ieder geval kwantitatief) meetbaar te maken.²³⁸ Er ontstaan steeds meer geautomatiseerde registratiesystemen en koppelingen van bestanden, waaruit nuttige gegevens kunnen worden gedestilleerd. Hierdoor zal de kwaliteit van de monitoring in de toekomst steeds meer kunnen toenemen.

Wat te verstaan onder een monitor?

Bij nadere beschouwing blijkt onder het begrip monitor een veelheid van verschillende soorten informatieverzameling schuil te gaan. Een mogelijke omschrijving is "het periodiek en op systematische wijze volgen van maatschappelijke ontwikkelingen ten behoeve van het beleid".²³⁹ Op tal van departementale beleidsterreinen zijn allerlei monitors ontstaan die passen binnen deze omschrijving.²⁴⁰ De bedoeling is meestal het nagaan of een bepaald beleid tot de beoogde maatschappelijke resultaten/effecten heeft geleid.

Er is ook een bredere benadering van het begrip monitor mogelijk, waarbij niet alleen naar de outcomes (effecten), maar ook naar de output (producten), de throughput (de processen waardoor de producten tot stand worden gebracht) en de input (beschikbare middelen in termen van budgetten en menscapaciteit) wordt gekeken. Deze benadering sluit aan bij de benadering in dit boek, volgens welke de lijn doelstelling - product - proces - professie centraal staat. Eerst weten wat je wilt (visie/doelstellingen) om vervolgens te plannen welk product nodig is om de doelstellingen te kunnen bereiken (wat maak je), welk proces dit product kan voortbrengen met inbegrip van de controlling daarvan (wat doe je) en welke middelen worden ingezet (kun je dat: budgetten en mensen / professionals).

Een evenwichtige tracering van de kwaliteit/bestuurskracht van een gemeente is slechts mogelijk door het volledige functioneren van de gemeente in beschouwing te nemen.²⁴¹ Dus naast visievorming ook de kwaliteit van de dienstverlening en naast de effecten ook de doelmatigheid van de procesgang (hoe efficiënt worden de publieke middelen ingezet) en de individuele en

²³⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bewegend bestuur* 1999, Den Haag 1999, pag. 59.

²³⁹ R. Engbersen c.s. (red.), *Nederland aan de monitor, Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen*, Utrecht 1997, pag. 12. In soortgelijke zin: C.J. Lako en C. Daaleman, *Lokale monitoring, Bouwstenen voor ondersteuning van beleid*, in: *Bestuurswetenschappen* november 1999, pag. 445 e.v.

²⁴⁰ In de 'Inventarisatie in het kader van het Bestuurlijke overleg tussen de VNG en het Kabinet op 23-02-1998' (weergegeven in het BZK-tendrapport *Bewegend bestuur*, Den Haag 1999, pag. 64) werden 28 van dergelijke monitors op een rij gezet.

²⁴¹ Het Ministerie van BZK onderkent dit in feite ook door op pag. 56 van het tendrapport *Bewegend bestuur* op te merken (in noot 13): "Wij denken bij het monitorinstrument dus primair aan informatie over de maatschappelijke werkelijkheid ten behoeve van het beleid. Hoewel dit strikt genomen de bovenstaande definitie te buiten gaat, kan men een tweede categorie beleidsinformatie onderscheiden, namelijk die welke is gericht op het waarmaken van beleidsprocessen. Aangezien deze informatie dichter op de input van de overheid zit, is de bruikbaarheid voor het trekken van beleidsconclusies vaak groter, mits uiteraard de analyse van de verhouding tussen beleidsinput en maatschappelijk effect goed in elkaar zit".

groepscompetenties van volksvertegenwoordigers, bestuurders, managers en medewerkers.

Monitoren: meten of de maat nemen?

Gemeentebesturen willen meestal graag willen weten hoe ze het doen in vergelijking met andere gemeenten. De toenemende populariteit van kwaliteitsinstrumenten als ISO, INK en benchmarking toont dit genoegzaam aan. Gemeentebesturen willen daarnaast graag een permanente professionele dynamiek vertonen. Ze willen zich continu verbeteren en vernieuwen om bij te blijven met de maatschappelijke dynamiek. Om de juiste verbeterplannen te kunnen opstellen, hebben gemeenten structureel een betrouwbare indicator van de bestaande situatie nodig. Daarnaast hebben ook actoren in de maatschappelijke en bestuurlijke context van de gemeente belang bij een goede gemeentemonitor. Burgers, bedrijven, maatschappelijke groeperingen en andere overheden zouden er in totaliteit of op onderdelen uit kunnen aflezen wat er feitelijk terecht komt van hun eigen inspanningen in het kader van hun interactieve relatie met de gemeente. Ook in de zogenaamde horizontale bestuursarrangementen kan monitoring een nuttig hulpmiddel zijn om duidelijkheid te creëren in situaties waarin verantwoordelijkheden worden gedeeld en het kan een handig sluitstuk zijn van doorgaans lastige onderhandelingsprocessen.²⁴² Tegen deze achtergrond vormt monitoring een noodzakelijke, eigentijdse pendant van de steeds meer in zwang komende interactieve werkwijzen en samenwerkingsconstructies.

Toch zit ook hier een addertje onder het gras. In hoeverre zijn gemeenten bereid met hun hele ziel en zaligheid naar buiten te treden en zich de maat te laten nemen?²⁴³ Wat zijn de consequenties als bijvoorbeeld het Rijk hieraan conclusies verbindt voor bijvoorbeeld de noodzaak tot herindeling of de hoogte van geldstromen? De verantwoordelijkheden zijn nogal eens mistig en het is vaak onduidelijk wat er met de gemonitorde gegevens gebeurt. Ook is de bestuurlijke ethiek in het geding. Hanteren van het monitorinstrument door het rijk kan door gemeenten worden opgevat als een gebrek aan vertrouwen en een beeld van recentralisatie oproepen.

In het voorjaar van 1999 is een Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) ondertekend door de minister-president en de voorzitters van VNG en IPO.²⁴⁴ Over het gebruik van het monitor-instrument is onder meer afgesproken dat het Rijk bij elk voorstel om te komen tot een monitor aan de hand van een checklist overleg pleegt met IPO en VNG. Deze checklist gaat in op de vraag naar de

²⁴² BZK-trendrapport Bewegend bestuur 1999, Den Haag 1999, pag. 59.

²⁴³ Vgl. BZK-trendnota Bewegend bestuur 1999, Den Haag 1999, hoofdstuk 3: Naar een betere meting van resultaten (monitoring), pag. 53: "Want, zo luidt het adagium, 'meten is weten!' en dus wordt er in het openbaar bestuur volop gemeten of ... de maat genomen? Het is maar net vanuit welke bestuurlijke ervaringsbril ernaar gekeken wordt."

²⁴⁴ Zie bijlage II van het BANS d.d. 4 maart 1999 zoals weergegeven in de brief van minister Peper aan de Tweede Kamer d.d. 25 juni 1999 over de kwaliteitsmonitor herindeling.

noodzaak van een monitor, de vraag naar de duur ervan en naar de vraag of het mogelijk is de monitor zo in te richten dat daarmee zowel de doelen van de vrager als van de beantwoorder (decentrale overheden) gediend zijn.

De bestuurskracht van een gemeente

Het is noodzakelijk en mogelijk om een brede gemeentemonitor in de aangegeven zin te hanteren door in de eerste plaats en op hoofdlijnen aansluiting te zoeken bij het doelstellingsniveau. Wat willen we dat een bestuurskrachtige gemeente doet en kan? Hoe kunnen we dat op een eenvoudige en daarmee hanteerbare wijze samenvatten? Als we dat in beeld hebben stellen we een aantal 'gezond-verstand-vragen': in hoeverre beantwoordt de gemeente in kwestie aan dit beeld.²⁴⁵ En tenslotte koppelen we daaraan de beschikbare meetindicatoren. Door deze 'hoofdlijnen-en-gezond-verstand-benadering' proberen we enerzijds de aansluiting te behouden met actoren die geacht worden iets te doen met de uitkomsten van de monitor en anderzijds de valkuil van een te methodische en gedetailleerd-technische exercitie te vermijden.

Wat het doelstellingsniveau betreft lijkt het in de eerste plaats van belang terug te komen op hetgeen het kabinet als de 'basiskwaliteit' van een gemeente beschouwt.²⁴⁶ Het kabinet is immers het boegbeeld van onze representatieve democratie en bepaalt, samen met de kamer(commissie), de norm voor wat onder de bestuurskracht/basiskwaliteit van een gemeente moet worden verstaan. Voor gemeenten impliceert deze kwaliteitsnorm tegelijkertijd een doelstelling. De eigen organisatie dient aan deze punten te voldoen om zich contextueel voldoende staande te kunnen houden. Koppeling van de kwaliteitsnorm van het kabinet aan de in het voorgaande genoemde aandachtsvelden van Toonen c.s. laat zien dat hiermee in principe de totale kwaliteit van de gemeente wordt afgedekt.²⁴⁷

Schema kwaliteitsnorm en -velden

<p>KWALITEITSNORM KABINET</p> <p>het samen met en ten behoeve van inwoners en de vele maatschappelijke organisaties realiseren en instandhouden van een veilige, leefbare en geordende woonomgeving;</p>	<p>KWALITEITSVELDEN TOONEN C.S.</p> <p>= gemeente als bestuur van de gemeenschap:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ de vitale gemeente: het lokale bestuur, sociale vernieuwing en het lokale middenveld (de civil society);
--	--

²⁴⁵ We zijn ons overigens bewust van de beperkingen van ons 'gezonde verstand'. Onze bedoeling is ook hier het komen tot synthese en synergie: enerzijds het gebruik van het gezonde verstand - gevoed door onze advieservaringen - als effectief middel tot complexiteitsreductie, anderzijds een zo wetenschappelijk mogelijke houding. Zie over dit onderwerp onder meer het hoofdstuk 'Gezond verstand en wetenschappelijk onderzoek', in: L.A. ten Horn, Psychologische aspecten van de organisatie, Alphen aan den Rijn/Diegem 1998, pag. 25. Zie over de risico's van 'groepsdenken' (bijvoorbeeld dit boek als resultaat van een denkexercitie van met name BMC-adviseurs): P. 't Hart, P. de Jong en A.F.A. Korsten, Groepsdenken in het openbaar bestuur, Cruciale beslissingen in kleine groepen, Alphen aan den Rijn 1991.

²⁴⁶ In hoofdstuk 2, paragraaf 2.2., haalden we deze weergave van de 'basiskwaliteit' ook al aan.

²⁴⁷ De rechterkolom van dit overzicht is ontleend aan Toonen c.s., a.w. pag. 25.

<p>het bieden van uitzicht en zingeving aan groepen van burgers via belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal-economisch beleid</p> <p>het bieden van een klantgerichte en dienstverlenende organisatie aan de inwoners (bijvoorbeeld vergunning, rijbewijs, vuilophaal)</p> <p>het hebben van een voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak et cetera) om ook in de komende decennia als een robuuste gemeente een volwaardige speler te zijn in het publieke domein, d.w.z. voldoende competent om - ook bij verdere decentralisatie - nieuwe taken aan te kunnen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ de democratische rechtsstaat: overheid, burger en juridisering van het openbaar bestuur; ➤ de publieke onderneming: 'public entrepreneurship', innovatie en creativiteit in het bestuur van de lokale gemeenschap; <p>= gemeente als dienstverlener:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ de proactieve organisatie: toekomstgerichtheid, strategievorming en risicobeheersing in de gemeente; ➤ de professionele bestuursdienst: politiek-bestuurlijk leiderschap, ambtelijk management en 'government governance'; ➤ de publiekgerichte dienst: klantgericht, wijkgericht en vraaggericht werken in de gemeente; <p>= gemeente als onderdeel van het bestuurlijk stelsel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ de bestuurlijke partner: horizontale samenwerking, verticale beleidsuitvoering en bestuur als coproductie; ➤ het bestuurlijke netwerk: omgevingsgerichtheid, interbestuurlijke verhoudingen en omgang met onderlinge afhankelijkheid; ➤ de interactieve organisatie: monitoring, dienstverlening als coproductie, het interbestuurlijk management van externe betrekkingen (public affairs); <p>= gemeente als gereorganiseerde organisatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ de innovatieve organisatie: leren, moderniseren en organiseren als permanente verandering; ➤ de flex-organisatie: selectiviteit, verstarring en human resource management in de gemeente; ➤ de lenige organisatie: de lokale publieke sector, de begroting (financieel-economisch perspectief) en het ambtelijk apparaat in vergelijkend perspectief.
---	--

In hoofdstuk 2 werden reeds vragen opgeworpen die te maken hadden met de meetbaarheid van deze doelstelling(en) en hoe gemeenten het voor elkaar zouden kunnen krijgen aan het geschetste beeld te voldoen. Gesteld werd dat de bestuurskracht vooral afhangt van de bereidheid en het vermogen van sleutelfunctionarissen om de gemeentelijke organisatie naar buiten te laten kijken en vooral te zien als onderdeel van een netwerk tussen instellingen, bedrijven, inwoners en mede-overheden waarmee moet worden samengewerkt om effectief beleid te maken.

Het gaat dus met name om beleidskracht, samenwerkingsvermogen en kennis en kunde om tot procesoptimalisatie te komen. De wijze waarop individuele functionarissen hun werk doen - met inbegrip van de onderlinge dynamiek die nodig is om tot visie en handelen van de organisatie te komen - neemt in deze benadering een belangrijke plaats in.

In het navolgende 'voorbeeld gemeentemonitor' proberen we het begrip basiskwaliteit in de kabinetsdoelstellingen en de twaalf kwaliteitsvelden van Toonen c.s. te ontleden naar gewenste resultaten/effecten. Vervolgens zoeken we meetindicatoren om te kunnen bezien in hoeverre deze resultaten/effecten wel

of niet worden gehaald. We putten daarbij zowel uit extern materiaal (andere monitors e.d.) als uit het eerder in dit boek verzamelde materiaal. Het gaat om een voorbeeld, een werkwijze waarbij meetindicatoren centraal staan. Uiteraard zijn ook tal van andere indicatoren denkbaar. De werkwijze kan in de praktijk op maat worden toegesneden op iedere gemeente.

Voorbeeld gemeentemonitor

Samen met en ten behoeve van inwoners en de vele maatschappelijke organisaties.

Worden burgers en maatschappelijke organisaties gekend in beleidsvraagstukken voordat hierop een beleidsvoornemen is geformuleerd?

- *Analyse van nieuw gemeentelijk beleid van de afgelopen twee jaar op interactieve inbreng van buiten.*

Ten behoeve van inwoners en maatschappelijke organisaties: zijn de beleidsactiviteiten evident gericht op maatschappelijk nut?

- *Kwalitatief oordeel over de effectgerichtheid van de beleidsdoelstellingen.*

Inwoners én de vele organisaties: is voldoende sprake van representativiteit, worden er geen organisaties over het hoofd gezien?

- *Analyse van de participatie op evenwichtigheid van de inbreng.*

Is er een jaarlijks beleidsplan, ter actualisering van het collegeprogramma, waarin de strategische beleidsvisie duidelijk wordt samengevat?

- *Vaststelling of dit het geval is.*
- *Kwalitatief oordeel over prioritering in relatie tot budgetten en capaciteit.*

Zijn er dorps- en wijkraden? Is er participatief wijkbeheer?

- *Vaststelling in hoeverre dit het geval is.*

Realiseren en in stand houden van een veilige, leefbare en geordende woonomgeving.

Hoe ziet de gemeente eruit als je er doorheen fietst? Zijn er waarborgen dat dit verbetert of goed blijft?

- *Kwalitatief oordeel in algemene zin: schoon, niet verpauperd, balans tussen bebouwing en groen, balans tussen bedrijvigheid en rust.*
- *Cijfers onderhoudsniveau gebouwen, groen, wegen e.d.*
- *Meerjarenprogramma's hiervoor.*
- *Relatie aantal monumenten en hoogte subsidies/aantal restauraties.*
- *Verkeersveiligheidscijfers.*
- *Integraal veiligheidsbeleid.*

- *Actuele en moderne bestemmingsplannen.*

Bieden van uitzicht en zingeving aan groepen van burgers via belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal-economisch beleid.

Wordt niet te veel gebruik gemaakt van sociale voorzieningen?

- *Verhoudingsgetal aantal uitkeringsgerechtigden in relatie tot inwonertal.*

Wordt voldoende bijgedragen aan opvang en integratie van allochtonen?

- *Verhoudingsgetal aantal asielzoekerscentra in relatie tot inwonertal.*

Wordt er voldoende gedaan voor de ouderen?

- *Verhoudingsgetal ouderenvoorzieningen in relatie tot inwonertal.*

Zijn er voldoende basisscholen in de gemeente?

- *Aantal basisscholen en aantal leerlingen in relatie tot inwonertal.*

Zijn er voldoende middelbare scholen in de gemeente?

- *Aantal middelbare scholen en aantal leerlingen in relatie tot inwonertal.*

Zijn er voldoende beroepsopleidingen in de gemeente?

- *Feitelijke beschrijving van en kwalitatief oordeel over de gedifferentieerdheid van het aanbod.*

Wordt er voldoende gedaan om de jeugd van de straat te houden en positief te activeren?

- *Kwalitatief oordeel over de effectiviteit en integraliteit van het jeugdbeleid.*

Is er voldoende werkgelegenheid in de gemeente?

- *Verhoudingsgetal aantal werklozen in relatie tot inwonertal.*

Het bieden van een klantgerichte en dienstverlenende organisatie aan de inwoners (bijvoorbeeld vergunning, rijbewijs, vuilophaal).

Wordt je niet van het kastje naar de muur gestuurd bij de loketten?

- *Kwalitatief oordeel over de transparantie en de integraliteit van het loketsysteem.*

Moet je niet te lang wachten bij de loketten?

- *Cijfers over normtijden en toets feitelijke tijden.*

Wordt het huisvuil elke week op tijd opgehaald?

- *Vaststellen of dit feitelijk het geval is.*

Zijn er kwaliteitsnormen voor een goede en eenduidige dienstverlening?

- *Idem deugdelijke kwaliteitsnormen.*

Wordt aan de burgers gevraagd of zij tevreden zijn?

- *Idem tevredenheidsonderzoek.*

Zijn de ambtenaren geschoold in klantgerichtheid?

- *Idem recente scholing.*

Is de gemeente niet te duur in vergelijking met andere gemeenten?

- *Verhoudingsgetallen lokale lastendruk in relatie tot landelijke gemiddelden.*

Het hebben van een voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak et cetera) om ook in de komende decennia als een robuuste gemeente een volwaardige speler te zijn in het publieke domein, d.w.z. voldoende competent om - ook bij verdere decentralisatie - nieuwe taken aan te kunnen.

Is de gemeente groot genoeg qua (potentiële) functionele omvang?

- *Genuanceerd antwoord naar functionaliteit: toeristisch, agrarisch, stedelijk, enz..*

Heeft de raad voldoende vertrouwen in het college?

- *Kwalitatieve analyse van de politieke verhoudingen.*

Is het college voldoende herkenbaar als aansturend team?

- *Verhoudingsgetal portefeuillegerichtheid en portefeuille-overstijgende gerichtheid.*

Heeft het directieteam de touwtjes voldoende in handen?

- *Verhoudingsgetal 'kokengerichtheid' en concernengerichtheid.*

Is de gemeentesecretaris voldoende de baas?

- *Kwalitatief oordeel over de feitelijke situatie.*

Heeft de gemeente voldoende capabele ambtenaren?

- *Verhoudingsgetal aantal ambtenaren in relatie tot inwonertal.*
- *Schaalniveaus ambtenaren in relatie tot werkterreinen.*
- *Analyse omvang en kwaliteit van de participatie in externe overlegcircuits.*

Zijn de leidinggevenden niet te veel meewerkend voorman?

- *Verhoudingsgetal leidinggevende uren en inhoudelijke uren (norm, feitelijk, afgesproken uniformiteit).*
- *Verhoudingsgetal aantal leidinggevendenden in relatie tot aantal ambtenaren.*

Doet de gemeente voldoende aan permanente professionalisering van de eigen functionarissen?

- *Percentage opleidingsbudget in relatie tot de begroting.*
- *Persoonlijke ontwikkelingsplannen op basis van nulmetingen op alle niveaus.*

Is er een resultaatgerichte begroting waarin het beleidsplan duidelijk wordt uitgewerkt?

- *Kwalitatief oordeel over een-op-een relatie beleidsplan - begroting.*

Zijn er interne werkplannen waarin de begroting duidelijk wordt uitgewerkt?

- *Kwalitatief oordeel over een-op-een relatie begroting en werkplannen.*

Worden er geregisseerde voortgangsgesprekken gevoerd tussen raad - college, college - directie, secretaris - leidinggevendenden en leidinggevendenden - medewerkers?

- *Aanwezigheid productgerichte jaarplanningen voor raad, college, directie, leidinggevendenden, medewerkers.*
- *Vaststelling in hoeverre deze plannen daadwerkelijk worden gevolgd.*

Worden daarbij bestuursrapportages en managementrapportages gebruikt?

- *Vaststelling a. of deze rapportages periodiek worden gemaakt, b. of ze voldoende inhoudelijk zijn, c. of ze systematisch worden gebruikt als hulpmiddel bij de voortgangsgesprekken.*

Worden er over de hele linie functionerings- en beoordelingsgesprekken gevoerd?

- *Vaststelling of dit feitelijk het geval is en kwalitatief oordeel over de vraag of dit goed gebeurt.*

Is de gemeente extern voldoende positief in het nieuws? (imago)

- *Kwalitatieve vaststelling of dit het geval is.*

Is de interne sfeer en cultuur bij de gemeente in orde?

- *Cultuurdiagnose-instrument met meetbare ijkpunten.*

Is de gemeente financieel gezond?

- *Kosten per inwoner: verhoudingsgetal financiële omvang begroting in relatie tot inwonertal.*

- *Verdeelmaatstaven en gewichten algemene uitkering en specifieke uitkeringen.*
- *Kwalitatief oordeel treasury-beheer en risicobeheer.*
- *Resultaten periodieke doelmatigheidsonderzoeken.*

Aanvullende onderzoeken en instrumenten

Het stellen van gezond-verstand-vragen en het zoeken naar bijbehorende meetindicatoren, zoals in het voorgaande overzicht gedaan, is nog een heel grove en weinig systematische exercitie. Er ligt geen onderzoek naar beschikbare en bruikbare indicatoren aan ten grondslag. Dit zou een afzonderlijk onderzoek vergen en kan bovendien per gemeente weer verschillen.

Het gaat in dit boek met name om het praktiseren van de denklijn doelstelling - product - proces - professie, in samenhang met de noodzaak tot complexiteitsreductie in de veelheid van wetenschappelijke benaderingswijzen met betrekking tot het verschijnsel monitoring. Zowel de departementale als de gemeentelijke praktijk is vooral gediend met praktische en eenvoudige monitoring. De gemeentemonitor zoals hier voorgestaan bestrijkt in potentie alle kwaliteitsdimensies van het gemeentelijk functioneren, maar is in de praktijk tevens te reduceren tot het instrument-op-maat dat past bij de omstandigheden en ambities van iedere afzonderlijke gemeente.

Bij de 'fine-tuning' van de meetindicatoren zal het in de praktijk op onderdelen onontkoombaar zijn om, met name bij de kwalitatieve oordelen, aanvullende analyse- en diagnose-instrumenten in te zetten. Daarbij is het noodzakelijk om specifieke omstandigheden en belangen van de betrokken gemeente voldoende mee te laten wegen. Zijn er bijvoorbeeld specifieke problemen? Gaat het om een ontwikkelingsgemeente, een beheersgemeente, een nadeelgemeente? Hoe staat het bestuur daarin? Wat zijn de ambities? Wat zijn de bewegingen in de organisatie? In hoeverre is het bestuur een eenheid? Durft het bestuur in te grijpen als dat nodig is? Hoeveel ruimte geven de spelers elkaar? Wat drijft hen?²⁴⁸ Belangrijk is het in kaart brengen van de context, het netwerk van bepalende functionarissen. De couleur locale scherp krijgen. Hoe lopen de hazen? Wie doen aan de bar de zaken die twee weken later door het college zonder discussie worden afgetimmerd?

Het toepassen van de gemeentemonitor kan worden gecombineerd met toetsingsinstrumenten, zoals kwaliteitsaudits en visitatie. Op termijn kunnen dergelijke vormen van (zelf)toetsing het klassieke overheidstoezicht misschien vervangen. Bij visitatie schrijft de organisatie een periodieke zelfevaluatie uit, waarbij wordt ingegaan op de doelen die de organisatie zichzelf heeft gesteld en op de knelpunten die zij daarbij is tegengekomen. De evaluatie vormt de basis voor een gesprek met een externe visitatiecommissie, die verder nog jaarverslagen en andere prestatiegegevens bestudeert. Cruciaal zijn ook de

²⁴⁸ Prachtig boekje over dit soort zaken: P. Scott-Morgan, *De ongeschreven regels van het spel, Beheers en vernietig de barrières die organisatieveranderingen in de weg staan*, Groningen 1995.

toegepaste kwaliteitszorginstrumenten. De visitatiecommissie geeft een oordeel over het functioneren van de organisatie en vergelijkt deze met die van andere organisaties.

Eindcijfers en verbeterplannen

De kwantitatieve resultaten van de toepassing van de meetindicatoren kunnen in een databank worden samengebracht. Hoe meer gemeenten meedoen, hoe interessanter deze databank uit oogpunt van benchmarking wordt. De verschillende cijfers kunnen worden geconsolideerd tot samenvattende totaalcijfers, waaruit de positiebepaling van de gemeente kan worden afgelezen. Deze cijfers worden mede tot stand gebracht door de resultaten van de kwalitatieve analyses en oordelen. De cijfers kunnen worden gespiegeld aan een ideaalscore, waardoor duidelijk wordt hoe ver de gemeente verwijderd is van een optimale situatie. Het resultaat is in beginsel samen te vatten op één A-4: een soort 'PIEO': professionaliteit-in-één-oogopslag.²⁴⁹

Afhankelijk van de verschillen tussen ideaalscore en de cijfers die uit de toepassing van de gemeentemonitor komen, kunnen in overleg met de betrokken besturen, managers en andere functionarissen, gerichte verbeterplannen worden opgesteld.

SAMENVATTING

Gemeentelijke kwaliteitszorg dient gebaseerd te zijn op een zelfkritisch bewustzijn met betrekking tot de bestaande bestuurskracht en ontwikkelpotentie. Voor dit bewustzijn is méér nodig dan een zelfevaluatie van de ambtelijke organisatie. Ook en juist de politiek dient hierbij volop te worden betrokken, evenals de werkvloer. In beide gevallen niet alleen in instrumentele zin maar ook in gedragsmatige zin. Op alle niveaus - politiek en ambtelijk - gaat het om het in beeld brengen van de individuele en organisatiecompetenties (en het transformatieproces daartussen), afgezet tegen de door de gemeente geformuleerde ambities en doelstellingen. De ambities en doelstellingen van de gemeente dienen daarbij zo veel mogelijk te worden geobjectiveerd door ze te spiegelen aan beschikbare (landelijke) indicatoren op de diverse beleidsterreinen. Het resultaat is een samenhangende gemeentemonitor: een reële diagnose van de bestuurskracht en de ontwikkelpotentie van de betrokken gemeente, waarbij zo volledig mogelijk rekening wordt gehouden met de gemeentelijke context (eisen en verwachtingen van burgers, andere overheden en samenwerkingspartners) alsmede met de feitelijke complexiteit van het gemeentelijke functioneren.

²⁴⁹ Met een knipoog naar het BBI-succesnummer van de BIEO: de begroting-in-één-oogopslag.

ONTWIKKELINGSSCHEMA EN VERANDERMETHODIEK

Toepassing van de gemeentemonitor levert niet meer en niet minder op dan een beeld van de stand van zaken op een bepaald moment. Dit kan de organisatie als geheel betreffen, dan wel een of meer onderdelen van de organisatie. Het beeld kan positief zijn (men doet het goed en beweegt zich in de goede richting) of op bepaalde punten minder positief (het kan beter, er is aanleiding tot bijstelling van de koers). In het laatste geval dient zich de overweging aan om bepaalde veranderingen door te voeren.

Kritische succesfactoren bij organisatieverandering

Omdat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie kan niet genoeg benadrukt worden dat het verstandig is om bij organisatieveranderingsprocessen een aantal kritische succesfactoren in acht te nemen.

Een eerste belangrijke factor is dat de betrokken organen en personen er in brede meerderheid van overtuigd zijn dat de beoogde veranderingen zin hebben en meerwaarde zullen opleveren. Veranderingen slagen alleen als ze breed gedragen en gewenst worden.²⁵⁰ Invoering van veranderingen roept onherroepelijk menselijke weerstand op. Te veel en te langdurige weerstand is funest voor de beoogde verbeteringen.²⁵¹ Belangrijker nog dan de rationele acceptatie van iets nieuws is het diepere gevoel dat het nieuwe getuigt van inleving in en begrip voor gegroeide omstandigheden, belangen en intermenselijke verhoudingen.

Een tweede belangrijke factor is: niet te veel ineens overhoop willen halen, bijvoorbeeld door te verordonneren dat binnen een bepaalde termijn een uitgewerkte blauwdruk operationeel moet zijn. Organisatieverandering is een kwestie van met kleine, basale stapjes vooruit in de richting van een gedragen streefperspectief. Alleen dan verplaatst het proces zich van het papier naar 'tussen de oren' en naar eigen gedragsverandering. Bovendien gaat het gewone werk ook door, de vraag is steeds of de veranderingen voor een ieder behapbaar zijn. De dreiging van 'information overload' is tegenwoordig actueler dan ooit.²⁵²

Een derde belangrijke factor is: niet (alleen) top-down, maar (ook) bottom-up. De beoogde veranderingen mogen niet beleefd worden als een abstract bedenkfel van een extern adviseur of als een opportuniteit van de leiding van de organisatie omdat er bijvoorbeeld toevallig iemand weggaat. Ze dienen bij voorkeur door betrokkenen zelf in de vorm van concrete verbeteringssuggesties te worden aangegeven en uitgewerkt.

²⁵⁰ We definiëren een leider niet als iemand die anderen laat doen wat hij of zij wil, maar als iemand die anderen laat willen wat hij of zij wil", aldus M. Hammer & J. Champy, *De bijl aan de wortel, Een manifest voor bedrijfsrevolutie*, Amsterdam/Antwerpen 1997, pag. 111 (vertaling van *Reengineering the corporation*, Londen 1995).

²⁵¹ Vgl. C.L. Hartong, *Gemeenteamttenaren en verandering, Gedrag en werkbeleving ten tijde van reorganisatie*, Enschede 1998 (proefschrift).

²⁵² D. Katz en R.L. Kahn, *The social psychology of organisation*, second edition, New York 1978, pag. 449 e.v.

Een vierde belangrijke factor is: wie trekt het proces? Succesvolle veranderingsprocessen kennen veelal één individuele spin in het web, een proceseigenaar. Er kan een klankbordgroep zijn en iedereen doet mee - dynamiek in groepen is op zichzelf al een randvoorwaarde - maar ergens dienen alle lijnen samen te komen en weer verder te worden getrokken. Dit kan niet gebeuren door een directie, een managementteam of een studiegroep, want dat leidt tot vervaging van verantwoordelijkheid en stagnatie. Eén iemand, die er met hart en ziel voor gaat, dient door de leiding (webben!) op persoonlijke kwalificaties verantwoordelijk te worden gesteld voor het op gang brengen van het proces en de voortgang ervan.²⁵³

Een rijk gevulde gereedschapskist

Het daadwerkelijk implementeren van geplande veranderingen gaat niet vanzelf. Succesvolle implementatie vraagt een specifieke procesregie en daarop toegesneden kennis, kunde en vaardigheden van de betrokken bestuurders en managers. Er bestaat uitgebreide literatuur over de ontwikkeling van de organisatieveranderkunde.²⁵⁴ De laatste jaren staan, zoals aangegeven in hoofdstuk 3, onder meer kennismanagement en competentie management in het centrum van de belangstelling. Over het algemeen kan bij organisatieverandering worden geput uit een indrukwekkend arsenaal van aanpakken, instrumenten en methoden. Er is sprake van een rijk gevulde gereedschapskist. Uit deze gereedschapskist selecteren we in het navolgende, kort maar systematisch, een zevental veranderingsdimensies. De overweging bij de gepleegde selectie is dat veranderingen altijd volgens bepaalde wetmatigheden verlopen, of het nu gaat om gedragsverandering of een aanpassing van een administratief systeem. De beoogde verandering moet voordeel opleveren ten opzichte van de bestaande situatie. De verandering moet voor betrokkenen persoonlijk bereikbaar zijn en de omgeving moet de gelegenheid daartoe aanreiken. Eenmaal op weg moet de verandering redelijk succesvol zijn om door te kunnen zetten. Tenslotte moet de verandering verankerd (kunnen) worden in het bestaande repertoire om zichzelf duurzaam in stand te houden. Met deze simpele basisregels in het hoofd kan de meest complexe verandering met eenvoudige leerprincipes bereikbaar worden.

De zeven veranderingsdimensies vertegenwoordigen tegelijkertijd een zekere fasering in het veranderingsproces. We noemen per fase een aantal

²⁵³ Vgl. Adriaan Bekman, De organisatie van morgen is procesgericht organiseren, Aspecten en uitgangspunten, in: NPI Bulletin nummer 23 maart 1997, pag. 8: "Proceseigenaren die het vernieuwingsproces van kop tot staart ontwikkelen en realiseren. Om dit voor elkaar te krijgen is het essentieel dat dit werk aan individuele persoonlijkheden wordt vastgeknoopt en niet aan positiehouders, functionarissen of experts. Het vraagt proceseigenaren, gezien door de top, die met een persoonlijk commitment de organisatie gaan bewegen, ontwikkelingen entameren, patronen doorbreken, ruimte mobiliseren, de verandering zelf praktiseren. De proceseigenaar en het veranderingsproces horen bij elkaar."

²⁵⁴ Zie bijvoorbeeld het overzicht van A.J. Cozijnsen en W.J. Vrakking, Organizationalveranderkunde in ontwikkeling, in: Inleiding in de organisatieveranderkunde, theorieën, strategieën en cases, Alphen aan den Rijn 1987, pag. 58 t/m 73.

instrumenten die hierbij mogelijk een rol kunnen spelen (uiteraard zonder volledig te kunnen zijn).²⁵⁵

Stappenschema bij verandering

STAP 1: NOODZAAK GEEFT BEWEGING

Eerste voorwaarde voor verandering is een scherp beeld van de bestaande organisatiecultuur. Niet in de eerste plaats de structuren of processystemen zijn bepalend voor de veranderingspotentie, maar de mensen die deze structuren en systemen hebben gecreëerd.

Het ontstane beeld dient open met alle betrokkenen te worden gecommuniceerd. Het beeld moet worden herkend en geaccepteerd, ook en juist voorzover het niet rooskleurig is. Er moet een urgentiebesef gaan 'leven'.

Het bewustwordingsproces dat hiermee samenhangt creëert een noodzakelijkheidsgevoel om te veranderen, de gezamenlijke inspanning die hiervoor nodig is en een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Stap 1 wordt afgesloten met een collectief uitgesproken acceptatie van de noodzaak tot veranderen.

Instrumenten: waarom veranderen. Diagnose- en zelfevaluatie-instrumenten: 'foto' van het samenwerkingsverband. Probleem-evaluatie en keuzes maken op basis van monitoring. Verkenning en probleemdiagnose. Explicitering en waardering van deelaspecten (cultuur, imago, onderzoek informatiebehoeften, enz.). Gespreks- en communicatietechnieken.

STAP 2: WILLEN GEEFT KRACHT

Willen wordt veelal bepaald door niet-rationele, onbewuste factoren. Ook als verandering op basis van een verstandelijke analyse alleszins gewenst lijkt kan er 'iets' zijn dat voorkomt dat de geconstateerde noodzaak overgaat in een wil tot veranderen.

Veranderingen wekken altijd tegenkrachten op die gericht zijn op aanpassing aan en behoud van de bestaande cultuur (de zogenaamde organisatieflex).

Weerstand kan te maken hebben met innerlijke waarden en drijfveren of onvoldoende duidelijkheid over de toekomstige situatie (onzekerheidsreactie).

Er moet boven tafel komen wat men van elkaar, van de organisatie of van zichzelf nodig heeft om te kunnen veranderen. De remblokken moeten worden weggehaald.

Bij stap 2 gaat het erom dat de noodzakelijk geachte verandering als vanzelfsprekend wordt aanvaard.

²⁵⁵ Het stappenschema is een bewerking van een artikel van Heleen van den Engel, Professionaliteit is de kunst van het (doen) veranderen, in: BMI-magazine februari 1998 pag. 4 e.v. De fasering is ten dele geïnspireerd op het 'achtfasenproces' van J.P. Kotter, Leiderschap bij verandering, Schoonhoven 1998 (2e oplage), pag. 47 e.v.

Stap 2 eindigt doorgaans spontaan met initiatieven in de richting van het formuleren van een visie en missie met een daaruit voortvloeiend plan van aanpak.

Instrumenten: kijk op veranderen. Keuze uit verschillende veranderingsconcepten, zoals total quality management (TQM), de lerende organisatie, empowerment, reengineering, transformatiemanagement. Werkconferenties, interviews, groeps- of individuele coaching, teambuilding, training persoonlijke effectiviteit.

STAP 3: VISIE GEEFT RICHTING

Visie geeft een beeld van de nieuwe toekomst, een noodzakelijk houvast in de onzekerheid die veranderingen met zich meebrengen. Iedereen is bij de visievorming betrokken, maar het management dient duidelijkheid te verschaffen in de vorm van richtinggevende uitspraken of principes (mission statements).

Bij stap 3 gaat het om het gemeenschappelijk uitzetten van een koers, waarbij de rol van het management die van een navigator op een zeilschip is en bij voorkeur niet die van een kapitein op een oceaanstomer.

Het management onthoudt zich van een gedetailleerde blauwdruk-aanpak, maar scheidt de kaders waarbinnen door middel van dialoog een gezamenlijke koers wordt bepaald.

Instrumenten: waartoe veranderen. Formuleren van een visie, een missie, duidelijke (verbeter)doelen. Resultaatgericht veranderen. Prestatie-indicatoren.

STAP 4: DURVEN EN DOEN GEEFT ZELFVERTROUWEN

De bereidheid is er, de koers is bepaald, nu gaat het erom dat activiteiten het succes van de ingeslagen weg aantonen. Dit is een cruciale fase voor het moreel en het zelfvertrouwen. Krijgt men het gevoel dat het nieuwe niet werkt, dan worden alle remmechanismen weer van stal gehaald.

De eerste acties dienen daarom zeer zorgvuldig gekozen te worden, met een grote kans van slagen op korte termijn. Scoringskansen kunnen bewust worden gecreëerd door op onderdelen te starten met experimenten en pilotprojecten. De bedoeling is dat deze als een olievlek werken en natuurlijk aanhaakgedrag veroorzaken.

Bij stap 4 gaat het om het vermogen om woorden in daden om te zetten, maar wel zodanig dat de daden een grote kans van slagen hebben.

Bij het opzetten en uitvoeren van de activiteiten dient volstrekte duidelijkheid te bestaan over ieders rol in en verwachte bijdrage aan het geheel.

Instrumenten: hoe veranderen. Veranderingsstrategieën en -aanpakken. De gestuurde verandering (ontwerpbenadering) en de benadering gericht op zelfsturing (ontdekbenadering). Reizigers- en trekkersmodel. Projectmanagement en projectmatig werken. Vertalen van doelen naar actieplannen met meetbare resultaten. Communicatie en informatie.

STAP 5: CONDITIES CREËREN DE GELEGENHEID

Veel leidinggevendenden hebben de neiging om deze stap naar voren te halen, met de gedachte 'dat het personeel zo snel mogelijk moet weten waar het aan toe is'. Het toekomstplan ligt koud op tafel of de nieuwe taken, verantwoordelijkheden en procedures zijn al nauwgezet uitgewerkt. De taak van de leiding is immers om stabiliteit en zekerheid te waarborgen. In feite getuigt deze veronderstelling, hoe zorgzaam ook bedoeld, van een weinig gelijkwaardige situatie en een twijfelachtig respect voor de capaciteiten van het personeel. Te snelle top down-zekerheid geeft weer ruimte aan stabiliserende tegenkrachten. Een bepaalde mate van onzekerheid is juist nodig om te veranderen, terwijl te veel onzekerheid of maximale zekerheid verlamdend werken. Het gaat dus om het vinden van de juiste balans: waar ligt de productieve belastbaarheid van de medewerkers.

In deze fase ligt het accent dan ook op het onderkennen van de 'needs': wat hebben de betrokkenen nodig om zich voldoende zeker en veilig te voelen om te kunnen veranderen. Belangrijk is dat zij dit zelf aangeven, zodat het management de gelegenheid krijgt om hieraan tegemoet te komen door ondersteunende faciliteiten aan te reiken. Dit zijn bijvoorbeeld scholings- en begeleidingswensen, organisatorische of instrumentele faciliteiten, communicatie- en informatievoorzieningen.

Het bespreekbaar maken van de 'needs' vergt een grote mate van openheid van het management en de bereidheid om dienstbaar (let wel: niet onderdanig!) te zijn aan het personeel. Het op deze wijze getoonde voorbeeldgedrag maakt bij velen meer indruk dan minutieus uitgewerkte taak- en functieomschrijvingen.

Instrumenten: modellen voor (zelf)sturing. Resultaatmeting. Voortgangsrapportage, voortgangsindicatoren met betrekking tot resultaatverbetering. Stapplan voor veranderingstrajecten. Meetinstrumenten voor teameffectiviteit en persoonlijke effectiviteit (checklist zichtbaar verbetergedrag). Meetinstrument voor effectief leiderschap bij veranderingen (checklist stijl van leiding geven). Beoordelings- en beloningssystemen.

STAP 6: REFLECTIE CREËERT LEERVERMOGEN

Bezinning is een intrinsiek onderdeel van het leerproces en in de meeste organisaties een verwaarloosd aspect. Tijdsdruk, de hectiek van alledag en de niet aflatende stroom van nieuwe vragen en regels leveren weinig ruimte voor momenten van reflectie. Het gaat om de vragen: Wat heb ik geleerd? Welke kennis en inzichten heb ik toegevoegd? Welke moet ik bijstellen en wat betekent dat voor mijn veranderingsproces? Deze vragen zullen door de organisatie als collectief regelmatig gesteld moeten worden, omdat juist het vermogen tot kritische reflectie de sleutel is tot permanente organisatieontwikkeling.

Hierbij kunnen groepsbijeenkomsten over bepaalde concrete thema's worden gebruikt, waarbij alle deelnemers betrokken zijn.

Reflectie kan geen losstaande gebeurtenis zijn, maar moet als een vanzelfsprekend en terugkerend element in de organisatiecultuur gaan leven. Het is

een noodzakelijke stap in de zich steeds herhalende leercyclus die de organisatie in en met al haar geledingen doorloopt.

Instrumenten: wie veranderen. Probleemeigendom. Sturen op verantwoordelijkheid. Valkuilen en blokkades bij veranderingstrajecten. Omgaan met weerstanden. Probleemoplossingsvaardigheden. Onderhandelingsvaardigheden. Interventievaardigheden. Procesbesturing.

STAP 7: VERANKERING CREËERT ZEKERHEID

Om het gezaaide duurzaam te kunnen oogsten zijn systemen en structuren nodig waarop de organisatie kan terugvallen. Leerprocessen moeten geconsolideerd worden en tastbaar hun beslag kunnen krijgen binnen de organisatie, zodat het geleerde beklijft en een zekere basis biedt voor weer nieuwe leer mogelijkheden.

Zo heeft het weinig zin om medewerkers klantgericht te leren werken terwijl er tegelijkertijd klantvriendelijke openingstijden van het gemeentehuis worden gehandhaafd. Het geleerde moet tot structurele aanpassingen leiden in de organisatie, zichtbare 'monumenten' van een zich vernieuwende organisatie.

Instrumenten: feedback en evaluatie (leren van veranderingen). De leercyclus vanuit meerdere perspectieven (persoon, team, organisatie, omgeving). Leerstoornissen en leerblokkades. Kwaliteitszorg en -monitoring.

Het consequent rekening houden met de genoemde vier kritische succesfactoren en met de in het voorgaande aangegeven fasering en gereedschappen zijn gunstige randvoorwaarden voor een goed resultaat. Wat fase 1 betreft kan voor gemeentelijke organisaties de eerder beschreven gemeentemonitor de bestaande situatie in relatie tot een gewenste toekomstige situatie (visie!) in kaart brengen. De ontwikkeling van deze bestaande situatie naar de gewenste toekomstige situatie dient vervolgens zorgvuldig gepland te worden, in de vorm van een helder en realistisch plan van aanpak (fase 2). Een eenvoudig ontwikkelingschema volstaat hierbij. Interne communicatie, haalbare doelstellingen, activiteiten die gedragen worden en reëel uitvoerbaar zijn naast het dagelijks werk vormen belangrijke componenten van het ontwikkelingschema.

De implementatie zélf wordt gepland en liefst zo eenvoudig mogelijk. Een simpele tijdbalk en twee kolommen, met links de doelstellingen en gemaakte afspraken en rechts dat wat ervan terechtgekomen is en wat er nog te doen staat, is al afdoende, mits periodiek herijkt en ingebed in de dagelijkse managementpraktijk.

De aan het eind van dit boek aangeboden handreikingen bieden op zichzelf nog weinig houvast geven bij het inkleden van een veranderingsproces. Een uitgebreidere handleiding / toelichting zou wenselijk zijn. Eén alomvattende receptuur voor organisatieverandering is echter onbestaanbaar. Zoals gemeentelijke organisaties pluriform en complex zijn, zo zijn de mechanismen om er verandering tot stand te brengen dat ook. Afhankelijk van de uitkomsten van de toepassing van de gemeentemonitor kan naar behoefte worden geshopt uit een rijk gevulde gereedschapskist. Het ene gereedschap is niet per sé beter

dan het andere, het gaat erom de meest geschikte werkvorm te vinden bij een gedefinieerde probleemstelling. Als de implementatie vervolgens consequent wordt geplaatst in het teken van de verbinding tussen menselijke competenties en beschikbare technieken, dan zijn in beginsel de ingrediënten voor een succesvol veranderingstraject aanwezig.

SAMENVATTING

Op basis van toepassing van de gemeentemonitor wordt een ontwikkelings-schema gemaakt. Het ontwikkelingsschema dient vervolgens te worden geïmplementeerd. Een succesvolle implementatie is een brede en samenhangende dynamiek van volksvertegenwoordigers, bestuurders, leidinggevenden en medewerkers, met het in het ontwikkelingsschema voorziene tempo en resultaat. Daarbij is één proceseigenaar verantwoordelijk voor het op gang brengen en de voortgang van het proces. Het ontstaan en voortduren van deze dynamiek vereist een uitgekende verandermethodiek en procesregie. Het actief managen hiervan is een belangrijke randvoorwaarde. Bestuurders en managers dienen dan ook over de benodigde veranderkundige kennis en vaardigheden te beschikken.

TOTAALSAMENVATTING

1 Reflectie

Dualistisch, interactief, extern, toekomstgericht, bedrijfsmatig

De Nederlandse overheid heeft in het afgelopen decennium flink geïnvesteerd in een bedrijfsmatiger wijze van werken. Aan het eind van de jaren negentig werd de blik massaal naar de toekomst gericht: hoe verder in de volgende eeuw? Tegelijkertijd verschoof de aandacht vooral naar de maatschappelijke context van de gemeentelijke organisatie: interactieve beleidsvorming. Onzekerheid over de positie van de overheid in de samenleving is aan deze ontwikkelingen niet vreemd. In dit boek wordt verkend wat dit betekent voor het functioneren van de (gemeentelijke) overheid.

Reflectie: historisch-wetenschappelijke verkenning

De ontwikkelingen van vandaag schijnen sneller en ingrijpender dan ooit. Om ze te kunnen plaatsen is het nodig om wat afstand te nemen. Maatschappelijke zowel als historisch-wetenschappelijke reflectie leert dat het nuttig is om te proberen vanuit dialectiek en dualisme te komen tot synthese en synergie. Rationele denkmodellen kunnen worden verbonden met de unieke complexiteit en eigenheid van het overheidsfunctioneren. Politiek is wat anders dan rationaliteit. Structuren en processen kunnen worden verbonden met menselijke competenties. Professionalisering is mensenwerk.

Het begrip contextmanagement

Contextmanagement is een dynamisch en normatief bestuurs- en managementconcept, waarin menselijke competenties synergetisch worden verbonden met omgevingsaspecten. Er zijn natuurlijk talloze omgevingsaspecten te bedenken. In dit boek worden de omgevingsaspecten geclusterd naar: mensen, structuren en processen. Ter onderbouwing en uitwerking volgen beschouwingen over de actuele ontwikkelingen die aan het concept ten grondslag liggen (hoofdstuk 2), de competenties van de gemeentelijke actoren (hoofdstuk 3), de organisatorische structuren (hoofdstuk 4), de procesgang / bedrijfsvoering (hoofdstuk 5) en, als resultaat van contextmanagement, de kwaliteit van een gemeente.

2 Ontwikkelingen

Kennismanagement en informatisering

Het kunnen inspelen op ontwikkelingen veronderstelt een actief informatie- en kennismanagement. Dit vraagt, naast het aanwijzen van personen die 'de ontwikkelingen bijhouden', om een organisatie die hier naar structuur en procesgang op is ingericht. Kennismanagement kan worden ondersteund en gereguleerd door de ontwikkeling van de informatie-communicatie technologie (ICT). Deze 'technology push' zal naar verwachting onverminderd doorgaan.

Uit ervaring blijkt dat de toepassingsrichtingen in hoge mate onvoorspelbaar, maar hoe dan ook verstrekkend zijn. Er liggen bijvoorbeeld grote kansen voor de gemeente als centrum van kennisdistributie. Op dit moment zijn veel gemeenten actief bezig met clustering rond vraagpatronen en het ontwikkelen van virtuele baliefuncties. Digitalisering is een belangrijke dimensie van contextmanagement. ICT werkt overigens verschillend uit bij het dienstverlenende, uitvoerende overheidswerk (efficiencyslag) en bij het beleidsstrategische, politieke overheidswerk (betere informatievoorziening en kenniscreatie).

Ontwikkelingen bestuurlijke organisatie

Gemeenten zijn complexe en dynamische organisaties. Hun (ir)rationaliteit heeft te maken met het wezen van politiek bestuur: belangen reguleren, meerderheden vormen, lobbyen en netwerken, waarderen en kiezen. Op alle gemeentelijke niveaus is daarbij de menselijke factor het meest bepalend: menselijke drijfveren, angsten, ambities en (on)vermogens om samen te werken. 'De overheid' bestaat niet. De overheid is een ondoorzichtig web van mensen en hun samenwerkingsvormen. In dit web is het toekomstige voortbestaan van gemeenten in de huidige vorm niet zonder meer vanzelfsprekend. Gemeenten doen er daarom verstandig aan hun positionering in het maatschappelijk krachtenveld hoog op de agenda te hebben staan. Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen als bestuurlijke vernieuwing, gemeentelijke herindeling, verzelfstandigingsvormen en dualisme hebben daarbij een betrekkelijke waarde. De 'basiskwaliteit' van gemeenten hangt niet af van hun getalsmatige omvang en hun structuurationaliteit, maar van de bereidheid en de competenties van de betrokken mensen om productief samen te werken, zowel intern als extern.

Ontwikkelingen ambtelijke organisatie

Tegelijkertijd voltrekken zich wezenlijke veranderingen binnen de ambtelijke organisaties. Van de 'moet-en-mag-niet-cultuur' van 20ste eeuw naar de 'mag-en-mogelijkheden-cultuur' van de 21ste eeuw. Organisaties worden virtueel, 'losser' georganiseerd. Structuren zijn betrekkelijk, de mensen voorop. Niet alleen individueel (competenties, mobiliteit, employabiliteit), maar ook op groepsniveau: gezamenlijke creativiteit, innovatie, communicatie, zelfsturing.

Ontwikkelingen op (deel?)terreinen

Dominante ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen vertonen vergelijkbare patronen. De standaard-roep om integraliteit, interactiviteit en horizontalisering brengt de noodzaak mee tot samenwerken en netwerken, dwars door vertrouwde grenzen heen. Rolpatronen liggen niet vast maar worden situationeel ingevuld. Dat geldt zowel voor mensen in- en tussen organisaties als voor klanten. Voorbeelden: wijk- en buurtbeheer, CWI's, samenwerking in onderwijs, welzijn en zorg.

Synthese: professionaliteit van mensen op alle niveaus

De synthese van alle ontwikkelingen, zowel politiek-bestuurlijk, ambtelijk, als op de diverse beleidsterreinen, is dat alles in toenemende mate draait om grensoverstijgende interactie. Bepalend voor het succes en de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie zijn het succes en de kwaliteit van de mensen op de diverse niveaus binnen de organisatie, zowel politiek als ambtelijk. Succes en kwaliteit worden daarbij vooral afgemeten aan het vermogen om intern en extern productief en op eigentijdse wijze samen te werken. Menselijke interactie staat dus centraal. Hier zit de sleutel tot de invulling van het begrip professionaliteit.

3 Mensen

Professionaliteit = contextmanagement

Interactie, in de zin van communicatie, vraagt aandacht en ruimte voor het uitwisselen van beelden en gevoelens, alvorens sprake kan zijn van begrip. Professionaliteit is vooral een lerende houding, met name waar het gaat om communicatie. Dit geldt zowel voor individuen als voor organisaties. Professioneel leren is gericht op de context waarin men verkeert. Waar het gaat om menselijke competenties betekent contextmanagement: als mens en als organisatie aanvoelen wat van je verwacht wordt en daarnaar kunnen handelen. Professionaliteit is dus in de eerste plaats: contextmanagement. Voor contextmanagement is emotionele intelligentie nodig, althans meer dan verstandelijke intelligentie. Hierop wordt iedere persoon en iedere organisatie als het erop aankomt afgerekend. Daarbij gaat het om persoonlijke vaardigheden, om sociale vaardigheden en om oog voor de verborgen regels van het spel. Ook emotionele intelligentie is tot op zekere hoogte leerbaar, maar kan ook op een verkeerde manier worden aangewend: fraude en corruptie.

Wat wil 'de burger' van een professionele overheid?

De burger wil van de overheid in de eerste plaats een goede en snelle dienstverlening en een 'goed gevoel' waar het gaat om zaken als onderwijs, zorg, veiligheid en leefbaarheid - ook op langere termijn. Dit wordt maar zeer ten dele en selectief vertaald in actieve participatie. Interactieve beleidsvorming is een belangrijke vorm van contextmanagement, maar kent veel facetten die op dit moment over het algemeen nog onderbelicht blijven: de rol van de gemeente (alleen luisterend of ook sturend), de doorwerking in politieke rolverdelingen (niet dichttimmeren voor de raad) en in de ambtelijke organisatie. Participatie openbaart zich naast interactieve beleidsvorming ook in waardering en beeldvorming, in politieke participatie, wijk- en buurtbeheer en via omgevingsnetwerken.

Politici / bestuurders: professioneel kiezersmandaat

Vanuit het kiezersmandaat hebben politici/bestuurders een bijzondere positie. Zij hebben een professionele verantwoordelijkheid als het gaat om het

formuleren van en het sturen op visie, samenwerkend met de interne en externe organisatie (netwerken). De uitdaging die hierin besloten ligt, is paradoxaal. Enerzijds wordt gevraagd om de wil en de vaardigheid om met de bestuurlijke en ambtelijke organisatie planmatig en communicatief intern te netwerken. Anderzijds is er, door de partiële verplaatsing van de politiek naar het maatschappelijke krachtenveld, de noodzaak om meer extern te netwerken. Meer de boer op, je extern profileren vanuit onderscheidende visie en bevoegdheid, juist afstand nemen van de bestuurlijke en ambtelijke uitvoering en voorbereiding. De complexiteit die met deze paradox samenhangt vereist gerichte inspanningen: een expliciete bestuursstijl, professionaliseringstrajecten. Interne organisatieverandering lukt alleen bij voldoende bereidheid tot en uitstraling van verandering op het politiek-bestuurlijke niveau.

Leidinggevend: professioneel leiderschap

Gemeentelijke organisaties worden netwerkorganisaties. Het leiding geven in een netwerkorganisatie vraagt een nieuw type professioneel leiderschap. De managers van de toekomst zijn vooral 'webbers': zij spinnen de webben van bij elkaar te brengen competenties, talenten en karakters. In de beleidsmatige sfeer is webben overigens in sterkere mate aan de orde dan in de uitvoerende sfeer. Bij het professionaliseren van politici past (democratische) terughoudendheid, maar er kan in ondersteunende zin meer dan doorgaans gebruikelijk is. Het afspreken van een gezamenlijke bestuursstijl is sterk aan te bevelen. Bij het professionaliseren van managers is het afspreken van een gezamenlijke leiderschapsstijl van essentieel belang. Bij competentie management kan onderscheid worden gemaakt tussen gedragscompetenties, vaardigheidscompetenties en praktische competenties. Een vorm van praktisch zelf-assessment is mogelijk. Een goede procesregie is daarbij van belang, evenals het managen van teamcompetenties.

Medewerkers: professionele omgevingsgerichtheid

Organisatieverandering lukt alleen als de medewerkers op de werkvloer de meerwaarde ervan zien, bereid en in staat zijn verder te kijken dan hun eigen bureau en aan zichzelf willen werken. Ook hier kan worden gedacht aan een aantal specifieke gedragskenmerken: een ideaaltypische werkstijl of een cultureel streefperspectief. Professionalisering van medewerkers veronderstelt een samenhangend ontwikkelingsprogramma met als inzet het door ervaring aanleren van omgevingsgerichte gedragskenmerken. Het beïnvloeden van de bedrijfscultuur is daarbij een belangrijke dimensie.

4 Structuren

De valkuil van de structuurverandering

De wens tot structuurverandering kan een valkuil zijn. Vaak gaan achter deze wens proces-, cultuur- en gedragsproblemen schuil. Structuurverandering lost deze problemen niet op, omdat de energie dan gaat zitten in het veilig

stellen van eigen status en positie. Om die reden is de term organisatieontwikkeling een betere, waarbij structuurverandering dan één van de opties is. Organizeontwikkeling verloopt niet volgens vaste fasen. Daarvoor zijn de maatschappelijke werkelijkheid en de overheid te complex. Alleen onder bepaalde condities is structuurverandering geen valkuil, maar kan ze een bijdrage zijn aan voortgaande professionalisering van de organisatie. Die condities zijn: 1. verbetering van processen gaat voor; 2. stap voor stap toewerken naar een gedragen streefperspectief.

De netwerkorganisatie als toekomstbeeld

De gemeente als netwerkorganisatie staat voor openheid, flexibiliteit, samenwerking en externe gerichtheid. Bij netwerken als activiteit staat het vormen en onderhouden van relaties centraal. Dit vraagt het nodige van de politieke top, de leidinggevenden en diverse (andere) professionals. Voor veel uitvoerende taken, bijvoorbeeld het ophalen van huisvuil, is netwerken niet aan de orde. Daarmee zijn deze taken niet minder belangrijk. Iedere medewerker is professioneel op zijn eigen niveau. 'De gewone dingen goed doen' vraagt juist veel professionaliteit, zowel bij de aanstuurders als de uitvoerenden. Dit geldt ook voor de kosten-baten verhouding en de control in een netwerkorganisatie.

Grenzen aan 'de logica van de burger'

Gemeenten overwegen steeds meer om, vanuit de perceptie van 'de logica van de burger', de verticale kokerstructuur van het sectorenmodel te kantelen naar een horizontale indeling. Bij volledige kanteling ineens spelen enkele punten om over na te denken. Grootscheeps reorganiseren kost gedurende langere tijd veel energie, die niet kan worden aangewend voor optimalisering van externe effecten. Ook staat nog niet vast dat volledige kanteling uiteindelijk betere resultaten geeft. Kanteling is in beginsel slechts een structuurverandering, die niet zonder meer leidt tot verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, de communicatie met de politiek en de interne cultuur en procesgang.

Gemeente steeds meer projectorganisatie

Projectmatig werken wordt steeds belangrijker. Juist deze vorm van samenwerken dient goed gemanaged te worden. Dat betekent voor de politieke en ambtelijke top: keuzes wat wel en wat niet (gerelateerd aan de organisatiedoelen), het bij elkaar brengen van talenten en karakters, het toepassen en doen nakomen van duidelijke spelregels. In de organisatiestructuur vormt projectmatig werken een substantiële substructuur, die status en aandacht verdient. Daarnaast kan voor uitvoerende taken een moderne invulling van het bureaucratie-model prima voldoen.

Sectorenmodel aanvullen en actualiseren

Het sectorenmodel beantwoordt op zichzelf niet aan het ideaal van een platte organisatie met korte lijnen. Ook de beoogde integrale koppeling van

beleid aan uitvoering (verticale integraliteit) komt niet uit de verf. De beleidsstrategische dimensie komt daarbij in het gedrang. Dit komt mede door de 'schotten' tussen de beleidsvelden. De trend is nu meer horizontaal: de politiek-bestuurlijke dimensie horizontaliseert extern en ook bedrijfsintern is sprake van meer horizontale integraliteit op de verschillende niveaus: beleidsexpertise, concerncontrol-expertise, uitvoeringsexpertise en dienstverleningsexpertise. In combinatie met 'naar buiten gerichtheid' en de inschakeling van externe netwerken kan het streefperspectief een flexibele contextstructuur zijn.

Verzelfstandigde en andere externe structuren

De gemeentelijke organisatiestructuur vertakt zich ten dele in de maatschappelijke context. Er is sprake van een vrij brede herinrichting op het grensvlak van beleid(sregie) en uitvoering. Iedere gemeente trekt hierin zijn eigen grenzen. Afhankelijk van de mate waarin een gemeente greep wenst te houden op aansturing, regie en middelenaanwending van de uitvoering buiten de deur, kunnen verzelfstandigde en andere externe structuren worden beschouwd als gemeentelijke deelstructuren. Zowel voor vormen van verzelfstandiging als voor uitbesteding geldt dat een gedegen analyse vooraf van groot belang is, onder meer omdat het per uitvoeringstaak sterk kan verschillen in hoeverre de voordelen zullen opwegen tegen de nadelen.

5 Processen

Kernaspecten van bedrijfsvoering

Belangrijk bij bedrijfsvoering is het organisatiebreed operationaliseren van planning & control. Planning & control heeft in de praktijk echter een te financieel-instrumentele en te beheersingsgerichte lading gekregen. Bij contextmanagement past een ruimere, meer eigentijdse benadering: we noemen dit profiel & progressie (overigens zonder het engere begrip planning & control overboord te zetten). In feite vertegenwoordigen de woorden profiel & progressie de totale denklijn van dit boek. Bij profiel gaat het om rationaliteit: visievorming, effectgerichte doelen formuleren, resultaatsafspraken maken op alle niveaus. Bij progressie gaat het om de feitelijke werkelijkheid: de mate van realisering van gestelde doelen, de voortgang van gemaakte afspraken, de werkelijke keuzes over wat er gebeurt. Belangrijk bij planning & control is het regisseren van communicatie over de verbinding tussen profiel enerzijds en progressie anderzijds.

Actuele interpretatie van het BBI-project

BBI heeft een bedrijfsmatige omwenteling in gemeenteland teweeggebracht. Bij de implementatie in de praktijk heeft de instrumentele inrichting (vooral de invoering van de productenbegroting) veel aandacht gekregen. Ook de invoering van planning & control is in veel gemeenten in eerste instantie instrumenteel ingezet. Na(ast) de instrumentele inrichting staan nu de cultuur- en gedragsaspecten van planning & control centraal. De kern is: zeggen wat je

doet en doen wat je zegt. Het gaat daarbij om de totale lijn doelstelling - product - proces - professie.

Moderne planning & control houdt in:

- *weten wat je wilt: een eigen gezamenlijke visie en resultaatgerichte doelen en afspraken;*
- *geen 'papieren tijger' maar een mentaliteit: zeggen wat je doet en doen wat je zegt;*
- *niet iets financieels of instrumenteels, maar inhoudelijke afspraken met bijbehorende budgetten;*
- *afspraken hoog-laag en links-rechts, niet alleen binnen maar steeds meer ook buiten de organisatie;*
- *een eerste verantwoordelijkheid van politici/bestuurders en managers;*
- *professionele ondersteuning door controllers / procesadviseurs.*

De planningslijn (profiel) bevat een systematische opzet van de interne en externe werkafspraken over beoogde effecten. De voortganglijn (progressie) bevat de feitelijke communicatie over de balans tussen werkafspraken en de dynamiek van alledag: het feitelijke zaken doen en (bij)sturen.

Sturen op visie, effectdenken, concernmanagement

Een vooraanstaand thema in het kader van bedrijfsmatiger werken is het 'sturen op hoofdlijnen' door politiek en management. Dit wordt veelal begrepen als een verbod om je met de organisatie en met details te bemoeien. We spreken nu liever van 'sturen op visie'. Voor de professionele overheid is het een randvoorwaarde om bedrijfsintern de zaken op orde te hebben, maar belangrijker dan intern productdenken is het externe effectdenken: de gerichtheid op het bereiken van externe resultaten, zowel voor wat betreft de beïnvloeding van de omgevingskwaliteit als voor wat betreft het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Een ander vooraanstaand thema in het kader van bedrijfsmatiger werken is 'integraal management'. Dit wordt in de praktijk stelselmatig verkeerd en verschillend uitgelegd en in de praktijk gebracht. Waar het om gaat is dat managers en medewerkers in het belang van de organisatie leren denken en (samen)werken. Dit vraagt vooral om concernmanagement en om contract- of afspraakmanagement en strekt zich ook uit tot het omgevingsnetwerk: contextmanagement.

Planningslijn (profiel): beoogde resultaten

Afspraakmanagement wordt instrumenteel ondersteund door een 'planningslijn' (profiel) en een 'voortganglijn' (progressie). De planningslijn bestaat uit de instrumenten: toekomstvisie - collegeprogramma - beleidsplan - begroting - werkplannen. Deze instrumenten zijn op elkaar afgestemd en bevatten taakstellende resultaatsafspraken. Naast verticale werkafspraken in de lijn dienen horizontale werkafspraken te worden gemaakt ('service-level-agreements'): resultaatsafspraken over projecten, interne resultaatsafspraken over de samenwerking tussen staf en lijn en andere interne leveranties, maar ook resultaatsafspraken met externe samenwerkingspartners.

Voortgangslijn (progressie): zaken doen en (bij)sturen

In de voortgangslijn gaat het om de voortgangs- en effectbewaking van de in de planningslijn gemaakte afspraken. In dit proces worden zaken gedaan over de daadwerkelijke effecten. Planningen kunnen worden bijgestuurd. Het gaat hier dus niet zozeer om planbeheersing als wel om de feitelijke effectivering en progressie. In de voortgangslijn staat de communicatie over gemaakte afspraken centraal: externe communicatie, politieke, management- en werkvloercommunicatie. De communicatie wordt ondersteund door rapportages, geregisseerde voortgangsgesprekken, functionerings- en beoordelingsgesprekken.

De communicatie strekt zich mede uit over de gemaakte horizontale werkafspraken over projecten, samenwerking tussen staf en lijn en andere interne leveranties, alsmede die met externe samenwerkingspartners.

Ondersteuning door controllers / procesadviseurs

Leiding geven is vooral 'webben', maar dat lukt alleen als de leidinggevendenden bij het spinnen van de draden professioneel worden ondersteund. Hierbij gaat het vooral om een gestructureerd verloop van de communicatie binnen en tussen de diverse niveaus: tijdbalken, overzichten, afspraken en vooral ook de afstemming tussen alle disciplines die zich bezighouden met de centrale aansturing en ondersteuning van de organisatie. Te denken valt daarbij aan beleidscoördinatie, financiën, P&O, I&A, juridische controlling. De controlfunctie ontwikkelt zich hiermee tot die van procesadviseur. De accenten verschuiven van cijfermatige en inhoudelijke analyses naar goed communiceren en het samenhangend organiseren van processen. In feite zijn hiermee nieuwe functies aan het ontstaan. Het concernproces in communicatieve zin kan in een jaar-schema worden weergegeven.

6 Kwaliteit

Nogmaals: het begrip contextmanagement

Uit het voorgaande is gebleken dat de kwaliteit van een gemeente in de eerste plaats wordt bepaald door de professionaliteit van de mensen die de gemeentelijke organisatie vormen en aanvullend door de professionaliteit van hun hulpmiddelen: de structuren, systemen en methodes. Daarbij gaat het om de mensen op alle niveaus van de organisatie (volksvertegenwoordigers, bestuurders, leidinggevendenden, medewerkers), ieder met hun eigen verantwoordelijkheden, kennis, vaardigheidscompetenties en gedragscompetenties. Gemeentelijke kwaliteitszorg dient rekening te houden met de eigenheid en complexiteit van de eigen gemeente.

Gemeentemonitor

Gemeentelijke kwaliteitszorg dient gebaseerd te zijn op een zelfkritisch bewustzijn met betrekking tot de bestaande bestuurskracht en ontwikkelpotentie.

Voor dit bewustzijn is méér nodig dan een zelfevaluatie van de ambtelijke organisatie. Ook en juist de politiek dient hierbij volop te worden betrokken, evenals de werkvloer. In beide gevallen niet alleen in instrumentele zin maar ook in gedragsmatige zin. Op alle niveaus - politiek en ambtelijk - gaat het om het in beeld brengen van de individuele en organisatie-competenties (en het transformatieproces daartussen), afgezet tegen de door de gemeente geformuleerde ambities en doelstellingen. De ambities en doelstellingen van de gemeente dienen daarbij zo veel mogelijk te worden geobjectiveerd door ze te spiegelen aan beschikbare (landelijke) indicatoren op de diverse beleidsterreinen. Het resultaat is een samenhangende gemeentemonitor: een reële diagnose van de bestuurskracht en de ontwikkelpotentie van de betrokken gemeente, waarbij zo volledig mogelijk rekening wordt gehouden met de gemeentelijke context (eisen en verwachtingen van burgers, andere overheden en samenwerkingspartners) alsmede met de feitelijke complexiteit van het gemeentelijke functioneren.

Ontwikkelingsschema en verandermethodiek

Op basis van toepassing van de gemeentemonitor wordt een ontwikkelings-schema gemaakt. Het ontwikkelingsschema dient vervolgens te worden geïmplementeerd. Een succesvolle implementatie is een brede en samenhangende dynamiek van volksvertegenwoordigers, bestuurders, leidinggevenden en medewerkers, met het in het ontwikkelingschema voorziene tempo en resultaat. Daarbij is één proceseigenaar verantwoordelijk voor het op gang brengen en de voortgang van het proces. Het ontstaan en voortduren van deze dynamiek vereist een uitgekende verandermethodiek en procesregie. Het actief managen hiervan is een belangrijke randvoorwaarde. Bestuurders en managers dienen dan ook over de benodigde veranderkundige kennis en vaardigheden te beschikken.

AANGEHAALDE LITERATUUR

Aardema, H., Van 'Vierde Macht' naar macht als correctief op planningsrationaliteit, in: Bestuur en norm, Bundel opstellen opgedragen aan prof.mr. R. Crince Le Roy, Deventer 1986.

Aardema, H., Gemeentelijke bedrijfsvoering in het BBI-plus tijdperk: van instrumentatie naar communicatie, in: B&G januari 1998 pag. 6 e.v.

Alberdingk Thijm, J.M., en P.A.M. Jansen, Strategieën voor succesvolle organisatieveranderingen, in: Holland/Belgium Management Review Nr. 50 1996, pag. 32 e.v.

Amersfoort, gemeente, Aanspreken op afspraken, Een aanloop naar contractmanagement in de gemeente Amersfoort, Amersfoort 1999.

Amsterdam, gemeente, Amsterdamse Onderwijs Monitor, De prestaties van het Amsterdamse primair onderwijs, februari 1998.

Andel, Henk van, Nieuw systeem voor vergelijking van intergemeentelijke prestaties, in: B&G december 1999, pag. 32 e.v.

BBI, Stichting, Een collegeprogramma, Van politieke wensen naar een beleidsplan, Leusden 1992 (tweede druk, auteurs P.J.M.G. Geleijns en B.T.F.O. Breitbarth).

BBI, Stichting, Een beleidsplan, Leusden 1992 (tweede druk, auteurs H. van der Meij en P.J.M.G. Geleijns).

BBI, Stichting, BBI en de Organisatie, De Productverantwoordelijke Organisatie, Leusden 1992 (auteur P.J.M.G. Geleijns).

BBI, Stichting, Voorbeeldbegroting, Leusden 1993: Deel 1 Begroting gemeente Burgerwaard, Deel 2 Sectorplannen gemeente Burgerwaard, Deel 3 Afdelingsplannen gemeente Burgerwaard.

BBI, Stichting, BBI en administratieve organisatie, Leusden 1993 (auteur P.J.U. de Beurs MBA).

BBI, Stichting, Tussentijdse Rapportages, Maraps en Bestuursrapportages, Leusden 1994 (auteur J.M. Verduijn).

BBI, Stichting, Onderzoek naar Normen en Kengetallen voor beleidsterrein Sociale Zaken, Leusden november 1994 (auteurs Sandra Jelly, Margot Lenferink en Paul van der Loo).

BBI, Stichting, BBI en Kostenverbijzondering, Leusden 1995 (auteur J. Bonhof).

BBI, Stichting, BBI en Normen en Kengetallen voor gemeenten, Onmisbaar bij het meten van effectiviteit en efficiency, Leusden 1995 (auteurs G.J. van Helden en J. Bonhof).

BBI, Stichting, Onderzoek naar Normen en Kengetallen voor beleidsterrein Welzijn, Leusden juni 1995.

BBI, Stichting, Onderzoek naar Normen en Kengetallen voor beleidsterrein Middelen, Leusden juni 1995.

BBI, Stichting, Maatschappelijke Effectmeting: Een indicatorenstelsel voor het Onderwijsvoorrangsbeleid, Leusden november 1995 (auteur F.J.M. Muijzers).

BBI, Stichting, Van Beleids en BeheersInstrumentarium naar Bestuurlijke Vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatievoorziening, Een historisch overzicht met een blik naar morgen, Slotpublicatie Stichting BBI, Leusden november 1995 (auteurs D. Houwaart e.a.).

BBI, Stichting, Diverse losbladige Uitgaven (cursusmateriaal, docentenhandleidingen, sheets, enzovoort).

BMC-brochure 'De professionele overheid', Een overheid die zegt waarvoor ze staat en staat waarvoor ze zegt, Leusden 1997.

BMC, Jongerenmonitor en cliëntsignaleringsysteem, Leusden mei 1998.

BMC, Diverse documenten, adviezen, rapporten.

BMC Kompas april 1999, Gemeenten in de netwerkmaatschappij, Focus op informatietechnologie.

BMC Kompas nr. 2 juni 1999, De professionele overheid in de netwerkmaatschappij.

BMC Kompas juni 1999, Lokaal onderwijsbeleid verbreed(t).

BMC Kompas 4/99, Competentiemanagement.

BMC reeks Kleuren, Geuren en Smaken, Volksvertegenwoordigers, Over het politieke primaat in de volgende eeuw, januari 1999.

BMC reeks Kleuren, Geuren en Smaken, De transformatie, Het openbaar bestuur van de twintigste naar de 21ste eeuw, januari 2000.

BMC Wijzer oktober 1999, De gemeentesecretaris in een duaal bestel, Het einde van de spagaat?

BMC Wijzer juni 2000, Contextmanagement, Een nieuw bestuurs- en managementconcept voor de overheid.

BMI-magazine, thema-nummer 'ICT', december 1998.

Baerends, J., De problematiek van de achterblijvende overhead bij verzelfstandiging van overheidsorganisaties, in: B&G maart 1999.

Bartels, G.C., W.J.A. Nelissen en H. Ruelle, Transactionele overheid, Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting, Deventer 1998.

Bekke, A.J.G.M., en U. Rosenthal (red.), Netwerken rond het openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn 1984 (congrespublicatie 1983 van de Vereniging voor Bestuurskunde).

Bekkers, V.J.J.M., Grenzeloze overheid, Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn 1998.

Bekman, Adriaan, De organisatie van morgen is procesgericht organiseren, Aspecten en uitgangspunten, in: NPI Bulletin nummer 23 maart 1997.

Belbin, R.M., Teamrollen op het werk, Over succes- en faalfactoren voor teams, Schoonhoven 1998.

Bentlage, F.A., J.B. Boelens en J.A.M. Knip, De excellente overheidsorganisatie, De invoering van Total Quality Management in de publieke sector, Deventer 1998.

Berg, A.H., De eigen aard van de overheid, Den Haag 1998.

Berg, J.Th.J. van den, 'In het stadhuis zijn geen stemmen te halen', Een essay over raad en raadslid, Den Haag 1997.

Berg, J.Th.J. van den, Samenhang en overzicht, Een essay over de lokale democratie aan het einde van de eeuw van de staat, Den Haag 1998.

Berghuis, J.M.J., M. Herweijer en W.J.M. Pol, Effecten van herindeling, Groningen 1995.

Bestuurskunde, thema-nummer 'Dilemma's van interactieve beleidsvoering' van het blad Bestuurskunde, nr. 7 1998.

Binnenlandse Zaken, Ministerie van, Handboek Kwaliteitsmonitor, Handleiding voor het gebruik van het instrument, Den Haag 1995.

Binnenlandse Zaken, Ministerie van, Goede raad voor de toekomst, 's-Gravenhage 1998.

Binnenlandse Zaken, Ministerie van, Naar een personeelsbeleid voor burgemeesters, adviezen van de 'werkgroep mobiliteit', de 'werkgroep professionalisering' en de 'werkgroep MD-beleid', Den Haag/Utrecht 1998.

Binnenlandse zaken, Minister van, Beleidsnotitie Gemeentelijk Herindelingsbeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, kamerstuk 26331, nr. 1).

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van, Bewegend bestuur 1999, Den Haag 1999.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van, Vertrouwen in verantwoordelijkheid, september 1999 (Deel 1 Vertrouwen in verantwoordelijkheid, Deel 2 Management- en personeelsontwikkeling rijksdienst, Deel 3 Integriteit van het openbaar bestuur).

Binnenlands Bestuur, 2 oktober 1998, pag. 15: Pottenkijken of deugdelijk evalueren? Duurzaam aan de monitor.

Binnenlands Bestuur, 24 september 1999, pag. 1/2: Krapte arbeidsmarkt bedreigt lokale overheid.

Binnenlands Bestuur, 15 oktober 1999, pag. 9: Leven lang leren zit voorlopig nog vast (verslag van een recent debat over de rol van het onderwijs in de informatiemaatschappij).

Binnenlands Bestuur, 12 mei 2000, pag. 28 e.v.: De dienende overheid, Bedrijfsmatige kijk op de overheid heeft langste tijd gehad (interview met de Amerikaanse bestuurswetenschappers R.B. Denhardt en J.C. Vinzant).

Binnenlands Bestuur, 9 juni 2000, pag. 38 e.v.: De nieuwe burgemeester is een professional.

Bleker, H., Na(ar) goed overleg, Achtergronden en verbeteringen van overleg in het openbaar bestuur in het bijzonder in verhoudingen tussen overheden, Deventer 1984.

Boelens, J.B., en H.H. Huizendveld, De ontwikkeling van het besturingsmodel voor gemeenten, Almelo 1997.

Bogt, H.J. ter, Contractmanagement en verantwoordelijkheid in provincie en gemeente, in: P. de Jong, A.F.A. Korsten, A.J. Modderkolk en I.M.A.M. Pröpper (red.), Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur, 's-Gravenhage 1995 (congrespublicatie 1994 van de Vereniging voor Bestuurskunde).

Bogt, H.J. ter, Politieke bestuurders, productbegrotingen en prestatiebeoordelingen bij gemeenten, in: Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, december 1999.

Bonger, W.A., Problemen der democratie, Een sociologische en psychologische studie, Amsterdam 1976.

Boonstra, J.J., Lopen over water (rede), Amsterdam 2000.

Bos, H., Informatiebeleid tussen vraag en aanbod, 's-Gravenhage 1989.

Bos, K.Y., en O.C. van Leeuwen, De toekomst van de financiële functie, Wil de laatste het licht uit doen?, in: Tijdschrift Financieel Management, maart/april 1999, pag. 9 e.v.

Braak, H.J.M. ter, en D.W. Monsma, Choreografie van een gemeente, Van bureaucratie naar menselijke maat, Den Haag 1996.

Brasz, H.A., Worstelen met de werkelijkheid, Zin en onzin van wetenschappelijke effectenstudie, in: Bestuurswetenschappen december 1983, nr. 8.

Brenters, M., De organisatie als netwerk, Hoe mensen organisaties veranderen en organisaties mensen, Alphen aan den Rijn 1999.

Bruinsma, M., en J. de Jonge, Gemeentelijke organisaties in ontwikkeling; het Enschedese besturingsmodel, in: Th.W.A. Camps e.a., Is er nog toekomst na het sectorenmodel, Velp 1996.

Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, Management in netwerken, Utrecht 1999 (tweede druk).

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming, Schoonhoven 1999 (tweede oplage).

Bunt, P.A.E. van de, Management van verandering, Interactie van omgeving, strategie, structuur en cultuur, Deventer 1995.

Burg, L.W. van der, Doe waar je goed in bent, Menselijke kwaliteit in organisaties, Zeist 1999.

Burg, P.J.J. van der, Kwaliteit bij gemeenten, Het invoeren van integrale kwaliteitszorg, Den Haag 1995.

Buurma, H., De zakelijke ambtenaar, Alphen aan den Rijn 1988.

Buurma, H., en C.W.J.M. Jacobs (red.), Integraal management in overheid en publieke sector, Utrecht 1999.

Camps, Th.W.A., e.a., Is er nog toekomst na het sectorenmodel, Flexibiliteit van gemeentelijke organisaties, Velp 1996.

Change Factory, The, presenteert: het idee verandering?!, Amsterdam 1999.

Congresmap congres Organisatieontwikkeling in gemeenten, Sturen, besturen en gestuurd worden, Rotterdam 1 april 1999.

Congresmap congres De praktijk van Netwerkorganisaties, Nieuwe vormen van organiseren voor maximale flexibiliteit, Rotterdam 10 februari 1999.

Cornelis, A., Logica van het gevoel, Filosofie van de stabiliteitslagen in de cultuur als nesteling der emoties, Amsterdam/Brussel/Middelburg 1997.

Covey, Stephen R., De zeven eigenschappen van effectief leiderschap, Amsterdam 1989 (vertaling van: Stephen R. Covey, The seven habits of highly effective people, Restoring the character ethic, New York 1989.)

Cozijnsen, A.J., en W.J. Vrakking, Organisatieveranderkunde in ontwikkeling, in: Inleiding in de organisatieveranderkunde, theorieën, strategieën en cases, Alphen aan den Rijn 1987, pag. 58 t/m 73.

Crince Le Roy, R., De vierde macht (openbare les), 's-Gravenhage 1969.

Crince Le Roy, R., De vierde macht, een hernieuwde kennismaking, 's-Gravenhage 1976 (3e druk).

Daemen, H.H.F.M., en J.J.A. Thomassen, Afstand tussen burgers en overheid, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap, Alphen aan den Rijn 1998, pag. 269 e.v.

Delden, P. van, Professionele organisaties, Vernieuwen onder druk, Amsterdam/Antwerpen 1996.

Denters, S.A.H., en P.A.Th.M. Geurts, Tevredenheid over het gemeentebestuur, in: S.A.H. Denters en P.A.Th.M. Geurts (red.), Lokale democratie in Nederland, Burgers en hun gemeentebestuur, Bussum 1998, pag. 29/30.

Denters, S.A.H., H.M. de Jong en H. van der Kolk, De werking van het gemeentelijk bestuursmodel, Voorstudie staatscommissie Dualisme en lokale democratie, voorjaar 1999.

Derickx, C.L., Strategisch bestuur: het ontwikkelen van een visie is 1, maar uitvoeren is 2, in: BMI-magazine mei 1998, pag. 10 e.v.

Derksen, W., en R. Giebels, De bestuurskracht van kleine gemeenten, in: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Alphen aan den Rijn 1989.

Derksen, W., Een nieuwe toekomst voor de lokale politiek, in: W. Derksen (red.), Politiek voor bestuurders, Tien essays over de toekomst van de lokale politiek, Den Haag 1998.

Deth, J.W. van, Politieke waarde-oriëntaties en waardeveranderingen, in: J.J.A. Thomassen e.a. (red.), De verstomde revolutie, Politieke opvattingen en gedragingen van Nederlandse burgers na de jaren zestig, Alphen aan den Rijn 1983.

Duivenboden, Hein van, Miriam Lips en Paul Frissen (red.), Kennismanagement in de publieke sector, 's-Gravenhage 1999.

Edelenbos, J., en R.A.H. Monnikhof (red.), Spanning in interactie, Een analyse van interactief beleid in lokale democratie, Amsterdam 1998.

Engbersen, R., c.s. (red.), Nederland aan de monitor, Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen, Utrecht 1997.

Engel, Heleen van den, Professionaliteit is de kunst van het (doen) veranderen, in: BMI-magazine februari 1998 pag. 4 e.v.

Etzioni, A., Mixed Scanning: A 'Third Approach to Decision-Making, in Public Administration Review 27 December 1967 pag. 385 e.v.

Eyden, A.P.J. van der, Overheidskunde en overheidswetenschap, Amsterdam 1980.

Fierens, Th.O., F.A.J. Veerman en K. de Vries (red.), Het lokaal bestuur ontketent, Verwondering en vergezicht, Den Haag 1999 (congrespublicatie 1999 Vereniging van Gemeentesecretarissen).

Fleurke, F., c.s., Top 10-aanbevelingen Commissie herindelings-effecten onder voorzitterschap van prof.dr. F. Fleurke, Den Haag 1997.

Fleurke, F., De macht van het college van B. en W., Voorstudie ten behoeve van de staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie', voorjaar 1999.

Frissen, P.H.A., De virtuele staat, Politiek, bestuur, technologie: een post-modern verhaal, Schoonhoven 1996.

Genderen, E.J. van, De 'Balanced Scorecard' bij de gemeentelijke sociale dienst, in: B&G december 1999.

Geul, A., Beleidsconstructie, coproductie en communicatie, Zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling, Utrecht 1998.

Geursen, C., Tijdens de verkoop gaat de verbouwing gewoon door, Over de nieuwe, chaotische orde in ons denken, Leiden/Antwerpen 1992.

Ghoshal, Sumantra, en Christopher A. Bartlett, Herstructureren van de context: een blauwdruk voor vernieuwing, in: M&O Quarterly 1996 nr. 2 (vertaling uit Sloan Management Review, winter 1996).

Glasbergen, P., Visies op beleid, Sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid.

Goleman, D., Emotionele intelligentie in de praktijk, Amsterdam/Antwerpen 1998.

Graaf, Anne de, en Klaas Kunst, De mythe van de onschuldige omstander, in: MESO-magazine nr. 102, 1998.

Graaf, H. van de, en R. Hoppe, Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde, Muiderberg 1989.

Graaff, M.J.C. de, Het ontwikkelen van competenties, Mogelijkheden en beperkingen, in: Handboek effectief opleiden, onderdeel 7.5-2, december 1997.

Gijswijt, Organisatie & Opleiding, Syllabus Birkman-test, Utrecht 1993.

Hale, R., en P. Whitley, Towards the virtual organization, Londen 1997.

Hart, P., 't, P. de Jong en A.F.A. Korsten, Groepsdenken in het openbaar bestuur, Cruciale beslissing en in kleine groepen, Alphen aan den Rijn 1991.

Hartong, C.L., Gemeenteamtbanen en verandering, Gedrag en werkbewaking ten tijde van reorganisatie, Enschede 1998 (proefschrift).

Helden, G.J. van, BBI in de praktijk, Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten, Maastricht 1998.

Helden, G.J. van, Veranderingen in de functie en rol van de controller, in: Handboek Management Accounting (bewerking van twee artikelen die zijn geschreven voor het Tijdschrift Financieel Management, respectievelijk nr. 2 van 1997 en nr. 6 van 1998).

Hendriks, F., en P.W. Tops, Het 'Jopie-syndroom', Of de dunne lijn tussen minachting en respect in de lokale politiek, in: W. Derksen (red.), Politiek voor bestuurders, Tien essays over de toekomst van de lokale politiek, Den Haag 1998.

Herrman, N., The Whole Brain Business Book, New York 1996.

Heuvel, J.H.J. van den, en L.W.J.C. Huberts, Liegen en bedriegen in het openbaar bestuur, in: Openbaar bestuur, oktober 1999, pag. 2 e.v.

Heijden, Th.J. van der (red.), Competentiemanagement, Van belofte naar verzilvering, Deventer 1999.

Hammer, M., & J. Champy, De bijl aan de wortel, Een manifest voor bedrijfsrevolutie, Amsterdam/Antwerpen 1997, pag. 105 (vertaling van Reengineering the corporation, Londen 1995).

Hiemstra, J.J., Het besturen van grote gemeenten, Vier varianten en een toekomstperspectief, Alphen aan den Rijn 1999.

Hilhorst, C.A.R., en H.H. Kuipers, Integraal management in de publieke sector, Van concept tot invoering, Alphen aan den Rijn 1999.

Holland, Chr., e.a., Nieuwe instrumenten voor interactieve beleidsvorming, Een verkenning van beleidsinnovaties in bits en bytes, Den Haag 1999.

Hoogerwerf, A., en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap, Alphen aan den Rijn 1998 (6e druk).

Horn, L.A. ten, Psychologische aspecten van de organisatie, Alphen aan den Rijn/Diegem 1998.

Hupe, P.L., e.a. (red.), Publiek onderhandelen, Een vorm van eigentijds besturen, Alphen aan den Rijn 2000.

Idenburg, Ph.A., Het gaat om mensen, Excellente veranderaars in organisaties, Amsterdam 1999.

Jay, Anthony, Profiel van het ideale team, Zero 5, september 1980.

Jochoms, M.P.C.M., G. Neelen en M. van Dam, Lichtvoetig advies voor de commissie-Elzinga, in: Openbaar bestuur, nr. 12 december 1999, pag. 16 e.v.

Jong, A. de, en A. Hickling, Mens en beleid, Leiden/Antwerpen 1990.

Jong, P. de, A.F.A. Korsten en I.M.A.M. Pröpper, Permanente herstructurering in maatschappelijke sectoren, Dynamiek of dynamiet?, 's-Gravenhage 1997 (congrespublicatie 1996 van de Vereniging voor Bestuurskunde).

Katz, D., en R.L. Kahn, The social psychology of organisation, second edition, New York 1978.

Kemenade, J.A. van, De politiek moet het heft in eigen handen nemen, wil zij het primaat herstellen, in: Binnenlands Bestuur 1 oktober 1999, pag. 22/23.

Kerkhoff, J.J.B. van, H.B.A. Grootelaar en R. Wielinga, Sturen, besturen en gestuurd worden, De dynamiek in de gemeentelijke organisatie, Amersfoort 1998.

Kerklaan, L.A.F.M., en C.C. Verhoeff, Publiek ondernemerschap, Voor en over ambtenaren die koersen op kwaliteit, risico's aandurven en uitdagingen oppakken, Deventer 1997.

Kickert, W.J.M., e.a., Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten, Over publiek management van hybride organisaties, Alphen aan den Rijn 1998.

Koekkoek, A.K., Een vat vol tegenstrijdigheden, in: Openbaar bestuur, februari 2000, pag. 3 e.v.

Kooistra, S., Meer dan derde van werktijd in vergadering, in: VNG-magazine 8 oktober 1999.

Koopmans, T., De rol van de wetgever, Zwolle 1970 (overdruk uit de bundel 'Honderd jaar rechtsleven').

Kor, R., M. Weggeman en G. Wijnen, De motivatie van de manager, Amersfoort 1992.

Korsten, A.F.A., e.a. (red.), Overheidsmanagement en de menselijke factor, Congrespublicatie Vereniging voor Bestuurskunde 1991.

Kotter, J.P., Leiderschap bij verandering, Schoonhoven 1998 (2e oplage).

Krogt, T.P.W.M. van der, F. Kluytmans en A.F.A. Korsten, Human Resource Management en de overheid, in: A.F.A. Korsten e.a. (red.), Overheidsmanagement en de menselijke factor, VB-congrespublicatie 1991, pag. 17 e.v.

Krogt, Th.P.W.M. van der, en N.P. Mol, Beleid en beheer, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap, Alphen aan den Rijn 1998.

Kuitenbrouwer, F., Overheidsloket 2000 in nieuwe fase, in: B&G februari 2000, pag. 16 e.v.

Kuypers, G., Beginselen van beleidsontwikkeling, delen A en B, Muiderberg 1980.

Lako, C.J., en C. Daaleman, Lokale monitoring, Bouwstenen voor ondersteuning van beleid, in: Bestuurswetenschappen november 1999, pag. 445 e.v.

Lammers, C.J., A.A. Mijs en W.J. van Noort, Organisaties vergelijkenderwijs, Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties, Utrecht 2000.

Leeuwendaal advies, Competentiemanagement in gemeenten, Verkenkend onderzoek (samenvatting), Internet-pagina www.leeuwendaal.nl/nieuws2.htm (geraadpleegd 6 januari 2000).

Lindblom, C.E., The Science of 'Muddling Through', in: Public Administration Review XIX 1959 pag. 79 e.v.

Loenen, J.H.M.M., en J.K.M. Gevers, Synthese als aktiemodel, Een interdisciplinaire bezinning, Assen 1972.

Lijphart, A., Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek, Amsterdam 1976 (tweede druk).

Maarseveen, H.Th.J.F. van, De heerschappij van de ministerraad (rede), 's-Gravenhage 1973.

Maas, J.G.V., Professionaliteit, Management van professie en professionele organisaties, Deventer 1999.

Mastenbroek, W.F.G., Verandermanagement, Heemstede 1998 (derde druk).

Meij, J.P. van der, Bedrijven tussen markt en overheid, Handleiding aan bestuurders en managers bij verzelfstandiging en overheidsinterventie, Utrecht 1992.

Mintzberg, Henry, Organisatiestructuren, Schoonhoven 1999 (vertaling van Structure in fives: designing effective organizations, 1983).

Mok, A.L., Professionalisering, in: L. Rademaker (red.), Sociale problemen 1: sociale ontwikkeling en, Utrecht/Antwerpen 1978, pag. 77 e.v.

Mol, N.P., Operationele budgettering, Efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten, Alphen aan den Rijn 1997.

Molenaar, C., Informatica en de overheid in het koffiedik van de toekomst, in: Financieel Overheidsmanagement, december 1999

Moret Ernst & Young, Tien jaar kwaliteitsverbetering bij gemeenten, Den Haag 1997.

Moret Ernst & Young, Handleiding positiebepaling & verbeteren, Kwaliteit bij Gemeenten, Gericht werken aan verbetering van resultaten en organisatie, Utrecht 1997.

Mulder, F.A., en H.J. Tepper, Resultaatgerichte Bedrijfsvoering/RGB, Business Performance Management, Deventer 1999 (5e druk).

Muntinga, M.A., en C.J. Lagerveld, Instrumenten voor modern kwaliteitsmanagement, Deventer 1998.

NG-magazine, thema-nummer 'De digitale gemeente', nr. 12 van 26 maart 1999.

Nelissen, N.J.M., A.J.A. Godfroj en P.J.M. de Goede (red.), Vernieuwing van bestuur: inspirerende visies, Bussum 1996.

Nelissen, N.J.M., Megatrends, Het openbaar bestuur van de 21ste eeuw, in: Openbaar bestuur 1998 nr. 1, pag. 17 e.v.

Nelissen, N.J.M., en P.J.M. de Goede, Benchmarking: vergelijken en verbeteren, Verkenning van een hype, in: Bestuurskunde nr. 2 1999, pag. 54 e.v.

Nelissen, N.J.M., en P.J.M. de Goede, Publiek Management in de 21^e eeuw, Over ambiguïteitstolerantie en moreel engagement, Bestuurswetenschappen februari 2000, pag. 5 e.v.

Nonaka, I., en H. Takeuchi, De kenniscreërende onderneming, Hoe Japanse bedrijven innovatieprocessen in gang zetten, Schiedam 1997 (Vertaling van The Knowledge-Creating Company; How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation, Oxford University Press, Inc. 1995).

Noordzij, G.P., Systeem en beleid, Amsterdam 1977.

Nijhof, W.H., Overheidscommunicatie straks, in: W.H. Nijhof en J. Katus (red.), Overheidsvoorlichting op een breukvlak, Oldenzaal 1983.

Nijhof & Partners, Tien over tien, tien visies over openbaar bestuur en overheidscommunicatie in 2010, Apeldoorn 1999.

Ofman, D.D., Bezieling en kwaliteit in organisaties, Utrecht 1999 (9e druk).

Onafhankelijke Onderzoekscommissie Geldleningen Zuid-Holland, Een doorboorde buidel, Het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland, 's-Gravenhage 1999.

Osborn, D., en T. Gaebler, Reinventing Government, How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, New York 1993.

Perrow, C., Organisaties in kritisch perspectief, Alphen aan den Rijn/Brussel 1974.

Peij, S.C., en B.G. Westerink, Juridische controlling, Een organisatiekundige handleiding, Deventer 1997.

Plug, P.J., L. Geut en R.J. in 't Veld, Een beknopte handleiding voor het evalueren van een verzelfstandiging, in: Openbaar bestuur september 1998, pag. 11 e.v.

Polhuis, P.L., en H.W. Palm, De beleidsbegroting als informatie- en sturingsinstrument van bestuurscolleges, in: B&G juli/augustus 1999.

Pollitt, C., Oude problemen en nieuwe identiteiten?, Publiek management in een geglobaliseerde en gedecentraliseerde wereld, Bestuurswetenschappen februari 2000, pag. 25 e.v.

Pröpper, I.M.A.M., en H. Kessens, Interactief beleid en herijking van de communicatiefunctie in het openbaar bestuur, in: Communicatiewetenschap nr. 4 1998, pag. 258.

Roobeek, A.J.M., en E.H.U. Mandersloot, Netwerkorganisaties: nieuwe organisatievormen ter ondersteuning van snelle veranderingen in een dynamische context, Bijdrage aan het congres De praktijk van Netwerkorganisaties, Rotterdam 10 februari 1999.

Rosenthal, U., e.a., Openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn 1977.

Rosenthal, U., De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde, in: Beschouwingen en stellingen over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst, Alphen aan den Rijn 1981 (Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, nr. 5).

Russel, B., Macht, een nieuwe sociale analyse, Amsterdam 1978 (vertaling van Power, A New Social Analysis, London 1938).

Sabine, G.H./T.L. Thorson, A History of Political Theory (fourth edition), Hindale, Illinois 1973.

Schendelen, M.P.C.M. van, Terugtrek van de wetgever, Groningen 1976.

Schendelen, M.P.C.M. van, De professionele lobby-aanpak, in: M.P.C.M. van Schendelen en B.M.J. Pauw, Lobbyen in Nederland, Professie en profijt, Den Haag 1998, pag. 73 e.v.

Schouw, A.G., en P.W. Tops, Stijlen van besturen, Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders, Amsterdam/Antwerpen 1998.

Schrijvers, A.P.M., Zin en onzin van bedrijfsmatig werken, voordracht VNG-congres 1994.

Schrijvers, P.M.B., G.-Tj. Budding en F.D. Boels, De Beheersing Meester, Planning & control binnen de juridische functie van gemeenten, Bussum 1999.

Scott-Morgan, P., De ongeschreven regels van het spel, Beheers en vernietig de barrières die organisatieveranderingen in de weg staan, Groningen 1995.

Senge, P.M., De vijfde discipline, De kunst & praktijk van de lerende organisatie, Schiedam 1992.

Snijders, M., Eén loket als aanspreekpunt voor burgers, in: B&G september 1997, pag. 5 e.v.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Rapport Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn 2000.

Störig, H.J., Geschiedenis van de filosofie, delen 1 en 2, Utrecht/Antwerpen 1974.

Sweep, W.G.A., De concerncontroller bij een overheidsorganisatie: spelverdeler of doelmaan, in: Financieel overheidsmanagement, juni 1996.

Swieringa, Joop, & Bianca Elmers, In plaats van reorganiseren, Groningen 1996.

Toonen, Th.A.J., M.J.E.M. van Dam, M.C.S. Glim en G.J. Wallagh, Gemeenten in ontwikkeling, Herindeling en Kwaliteit, Assen 1998.

Toonen, Th.A.J., De burgemeester beweegt, Voorstudie ten behoeve van de staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie', voorjaar 1999.

Tops, P.W., en G.W.M. van der Vugt MPA, Zoeken naar een modern bestuur, Het Tilburgs Model en de logica van de burger, Alphen aan den Rijn 1998.

Tops, P.W., M. Boogers, F. Hendriks en R. Weterings, Omtrent interactieve beleidsvorming, Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de 'alledaagse democratie', Tilburg 1999 (voorstudie t.b.v. de staatscommissie Dualisme en lokale democratie).

VNG-Magazine, 24 september 1999, pag. 14: De Betrokken Overheid.

VNG-magazine, 30 juni 2000, pag. 20 e.v.: "Wappen wordt normaalste zaak van de wereld" (interview met V. Bekkers).

Veerman, F.A.J., De werking van gemeentelijke organisaties of 'nu hebben we een optimaal gemeentelijk organisatiemodel, maar waarom werkt het dan niet?', in: Th.W.A. Camps e.a., Is er nog toekomst na het sectorenmodel, Velp 1996.

Veld, R.J. in 't, Spelen met vuur, Over hybride organisaties, 's-Gravenhage 1995 (rede).

Veld, R.J. in 't (red.), Sturingswaan en ontzuivering, Utrecht 1999.

Verduijn, J.M., Leve de concerncontroller! Hoe vertellen wij het de gemeentesecretaris?, in: B&G december 1992.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Besturen met visie, Den Haag 1997.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Gemeenten kiezen hun toekomst, Den Haag 1998.

Vereniging van Nederlandse gemeenten (auteur: N.C. van der Wekken), Employability en mobiliteit, Het waarom bepaalt de vorm, Den Haag 1998.

Verhulst, J.C.R.M., Rationeel Emotief Management, Leiding geven met gevoel en verstand, Amsterdam/Lisse 1992.

Vries, J. de, en M. van Dam (red.), Politiek-bestuurlijk management, Alphen aan den Rijn 1998.

Vught, F.A. van, Experimentele beleidsplanning, Bestuurskundige expedities in de jungle van het planningsdenken, 's-Gravenhage 1982.

Vugt, Frits van der, geciteerd in Binnenlands Bestuur van 28 augustus 1998 onder de kop: Tilburg heeft weer iets nieuws te melden, pag. 18.

Weggeman, M., Kennismanagement, Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties, Schiedam 1997.

Weggeman, M., Kennismanagement: leiding geven aan kenniswerkers, in: Hein van Duivenboden, Miriam Lips en Paul Frissen (red.), Kennismanagement in de publieke sector, 's-Gravenhage 1999, pag. 45 e.v..

Weggeman, Mathieu, Gert Wijnen en Rudy Kor, Ondernemen binnen de onderneming, Essenties van organisatie, Deventer 1999 (4e druk).

Weggemans, J.H., e.a., Trendrapport 1998 Arbeidsmarkt Binnenlands Bestuur, Alphen aan den Rijn 1998.

Weggemans, J.H., e.a., Trendrapport 1999 Arbeidsmarkt Binnenlands Bestuur, Alphen aan den Rijn 1999.

Welschen, P.T.M., Onderzoek planning en control bij middelgrote en kleinere gemeenten, Utrecht 1997.

Wesseling, H.W.M., en M.M. Otto, Rationaliteiten van politiek bestuur, De case Zwijndrecht - Een zoektocht naar democratie, strategie en organisatie, Assen 1997.

Whitmore, J., Succesvol coachen, Coachen: de managementstijl voor betere prestaties van individu en team, Baarn 1998 (4e druk).

Wieringen, A.M.L. van, Bestuur en management van onderwijsinstellingen, Groningen 1989.

Wiezer, N.M., Sturing in organisaties, Een empirisch onderzoek naar de relatie tussen sturing en succes in 52 bedrijven, Amsterdam 1999 (proefschrift).

Wijk, H.D. van/W. Konijnenbelt, Hoofdstukken van administratief recht, 's-Gravenhage 1984.

Zessen, T.L. van, 'De nieuwe uitdaging voor planning en control: het Internet', in: BMI-magazine juli 1999, pag. 14 e.v.

Zuurmond, A., Lang leve de netwerkorganisatie, in: Binnenlands Bestuur 10 september 1999, pag. 21.

Zijderveld, A.C., Institutionaliserings, Een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen, Meppel 1974.

Zijderveld, A.C., Ambtelijke cultuur in de verzorgingsstaat, in: A.B. Ringeling (red.), Ambtelijke cultuur en verandering van het openbaar bestuur, VB-congrespublicatie Den Haag 1985.

ACHTERFLAPTEKST

Waarom wilt u dit boek lezen? Misschien omdat u er wat aan kunt hebben als u betrokken bent bij het functioneren van een gemeente. Maar ook wanneer u geïnteresseerde burger bent, raadslid, bestuurder, manager, medewerker of adviseur kan dit boek nuttig zijn. Voor ieder van u geldt namelijk dat u het niet (meer) alleen kunt. En u kunt het ook niet (meer) alleen met wat u tot nu toe geleerd heeft. U functioneert in een ingewikkelde context. Om die te doorgronden en naar uw hand te kunnen zetten zijn nieuwe inzichten, vaardigheden en gereedschappen nodig.

In dit boek wordt hiervoor de term contextmanagement gebruikt.²⁵⁶ Contextmanagement is een nieuw bestuurs- en managementconcept, waarin actuele ontwikkelingen (zoals coproductie met de samenleving, informatietechnologie en netwerkketens) op een nuchtere manier worden vertaald naar een samenhangende visie op 'people management', organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering. Contextmanagement is een manier om interactie bij gemeenten te optimaliseren. Contextmanagement laat het verband zien tussen competenties van mensen en de context waarvan zij deel uitmaken. Het verband tussen mensen en instrumenten. Tussen zachte waarden en harde waarden.

²⁵⁶ Geïntroduceerd in: BMC Wijzer juni 2000, Contextmanagement, Een nieuw bestuurs- en managementconcept voor de overheid (anticiperende samenvatting van dit boek).



Waarom wilt u dit boek lezen? Misschien omdat u er wat aan kunt hebben als u betrokken bent bij het functioneren van een gemeente. Maar ook wanneer u geïnteresseerde burger bent, raadslid, bestuurder, manager, medewerker of adviseur kan dit boek nuttig zijn. Voor ieder van u geldt namelijk dat u het niet (meer) alleen kunt. En u kunt het ook niet (meer) alleen met wat u tot nu toe geleerd heeft. U functioneert in een ingewikkelde context. Om die te doorgronden en naar uw hand te kunnen zetten zijn nieuwe inzichten, vaardigheden en gereedschappen nodig. In dit boek wordt hiervoor de term contextmanagement gebruikt. Contextmanagement is een nieuw bestuurs- en managementconcept, waarin actuele ontwikkelingen (zoals coproductie met de samenleving, informatietechnologie en netwerkneten) op een nuchtere manier worden vertaald naar een samenhangende visie op 'people management', organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering. Contextmanagement is een manier om interactie bij gemeenten te optimaliseren. Contextmanagement laat het verband zien tussen competenties van mensen en de context waarvan zij deel uitmaken. Het verband tussen mensen en instrumenten. Tussen zachte waarden en harde waarden.

Over de auteur:

Harrie Aardema (1954) is manager productinnovatie en kennismanagement bij het advies- en managementbureau Bestuur & Management Consultants (BMC) te Leusden. Hij heeft uitgebreide ervaring als senior adviseur bij organisatiebrede veranderingstrajecten (samenhangende cultuur-, proces- en structuurverbetering). In het verleden was hij werkzaam bij diverse (vooral gemeentelijke) organisaties als manager, opleider en vakspecialist op uiteenlopende (beleids)terreinen. Ook was hij docent bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Utrecht en aan de bestuursacademie.

ISBN 90 322 7161 X