

In de afgelopen jaren hebben gemeenten veel aandacht besteed aan het bedrijfsmatiger doen functioneren van de organisatie. De ontwikkeling van het BBI-instrumentarium heeft daarbij een zeer belangrijke rol gespeeld. Productenbegroting, resultaatverantwoordelijkheid, budgettering, prestatie-indicatoren zijn niet meer weg te denken begrippen. Toch komen er signalen, dat de grote veranderingen in de gemeentelijke organisatie die hiermee zijn ingezet, stagneren. De grote werkdruk en gebrek aan bestuurlijke betrokkenheid worden dan wel als oorzaken genoemd. In twee artikelen wordt op haperende ontwikkeling ingegaan.

Gemeentelijke bedrijfsvoering in het BBI-plus tijdperk: van instrumentatie naar communicatie

Bedrijfsmatiger werken, het huidige ideaal van overheidsorganisaties. Het was vooral het BBI-gedachtengoed dat grote weerklank kreeg.¹ Maar hoe zit het met de effecten en de meetbaarheid dáárvan? Wegen de baten wel tegen de kosten op?² In de interne organisatieveranderingsprocessen verschuift het accent zo langzamerhand van een instrumentele aanpak naar een meer communicatieve aanpak, waarbij het vooral gaat om het maken van goede afspraken en omgangsvaardigheden: gedragsverandering dus.³ De vraag die in dit artikel centraal staat is: waar hebben we het dan over in gemeentelijk verband?

MR. H. AARDEMA

Senior adviseur Financiën en
Bedrijfsvoering bij Bestuur en Management
Consultants

Over het algemeen wordt bij het introduceren van nieuwe instrumenten ter bevordering van de bedrijfsmatigheid bij gemeenten onvoldoende aandacht geschonken aan de cultuur- en gedragskant, oftewel het al dan niet willen en kunnen omgaan met het bijbehorende bestuurs- en managementmodel.⁴

Besturen en managers gaan er derhalve veelal niet anders door functioneren (sturen). En ook op de werkvloer gaan de dingen voort zoals men dat gewend was. Dit verschijnsel is psychologisch eenvoudig te verklaren. Er is immers sprake van een normatief model dat 'van boven' komt. In theorie streeft men dit model wel na, want het geeft een bijna tastbaar perspectief op efficiënter en effectiever werken. Maar in de praktijk gaan de hakken in het zand, omdat men zelf niet de meebedenkers ervan is en men er niet mee heeft leren werken. In de top blijft de medewerking daardoor vaak beperkt tot een beleefde kennisname van veel kwantitatieve gegevens en beschrijvingen op de werkvloer tot het eens per jaar loyaal aanleveren daarvan door de betrokken leidinggevende.

Hoe kunnen we deze gang van zaken ten goede keren? Dit kan worden bereikt door de doelstelling zodanig in de bedrijfsvoering in te bedden, dat deze niet als een bevel van boven maar als een doelmatig en noodzakelijk houvast in het streven naar kwaliteitsverbetering wordt ervaren. Het adagium

binnen de organisatie dient dan ook te zijn: *de grenzen zijn duidelijk, de gereedschappen voldoen, het moet niet, maar het kan en het mag*. Dit past bij de toenemende signalen dat de 'moet-en-mag-niet-cultuur' van de 20e eeuw langzamerhand wordt verdreven door de 'mag-en-mogelijkheden-cultuur' van de 21e eeuw.⁵

In het navolgende wordt onderzocht hoe in de gemeentelijke praktijk de stap van instrumenten naar daadwerkelijke gedragsverandering kan worden gemaakt. Het gaat daarbij vooral om een verschuiving van normgericht denken en handelen (wat moeten wij doen en hoe moeten wij dat doen?) naar waardergericht denken en handelen (welk maatschappelijk effect, welke verbetering van de dienstverlening willen wij bereiken en welke mogelijkheden hebben wij daarbij?).

Niet aan de orde komt derhalve de rationele vraag naar het wat en hoe van de diagnose van de bestaande situatie, de spiegeling aan de gewenste situatie en de mogelijke ontwerpen en strategieën voor organisatieverandering.⁶

Evenmin wordt ingegaan op de mogelijke richting van de organisatieverandering, de contouren van het te kiezen perspectief.⁷ Verondersteld wordt dat het perspectief door het gemeentebestuur – bijvoorbeeld in de vorm van een reorganisatierapport – is vastgesteld en dat nu de vraag opdoemt: hoe verder?

In gesprek met de werkvloer

Omdat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie kan niet genoeg benadrukt worden dat het verstandig is bij veranderingsprocessen een aantal kritische succesfactoren in acht te nemen.

Een eerste belangrijke factor is dat zoveel mogelijk organen en personen binnen de organisatie ervan overtuigd zijn dat de beoogde veranderingen zin hebben en meerwaarde zullen opleveren. Vernieuwingen slagen alleen als ze breed gedragen en gewenst worden.⁸ Niettemin zal invoering van vernieuwingen onherroepelijk menselijke weerstand oproepen. Te veel weerstand is funest voor de noodzakelijke verbeteringen. Innovatiebereidheid en de daartoe benodigde flexibiliteit dienen vooral door leidinggevend en in de vorm van enthousiasmering en voorbeeldgedrag te worden gestimuleerd.

Belangrijker nog dan moderne organisatie- en bedrijfsvoeringsprincipes is het algemeen besef binnen de organisatie, dat de veranderingen getuigen van inleving in en begrip voor gegroeide omstandigheden, belangen en intermenselijke verhoudingen.

Een tweede belangrijke factor is: niet te veel in één keer overhoop willen halen, bijvoorbeeld door een blauwdruk van de gewenste situatie te verordonneren. Organisatieverandering is een kwestie van met kleine, basale stapjes vooruit. Slechts dan krijgt het veranderingsproces een praktische betekenis voor de betrokkenen. De vraag of de veranderingen voor een ieder begrijpbaar zijn, dient telkens te worden gesteld. 'Information overload'⁹ is tegenwoordig een zeer reële dreiging.

Een derde belangrijke factor is: niet (alleen) top-down, maar (ook) bottom-up. De beoogde veranderingen mogen niet worden ervaren als een abstract bedenksel van een externe adviseur of als een opportuniteitsoverweging (bijvoorbeeld vanwege een toevallige mutatie) van de leiding.

Het is verstandig met deze drie factoren terdege rekening te houden bij het opzetten van een veranderingsplan. Interne projectstructuren met voldoende inbreng van 'de werkvloer' zijn daarbij heel belangrijk.

De ervaringen hiermee zijn bij een goede aanpak bijna altijd positief, al is het begrijpelijk dat niet iedereen on-

middelmatig enthousiast is.

Werkdruk, twijfel over het effect en soms ook gevoelens van onmacht door ervaringen uit het verleden spelen daarbij een rol. Toch kan veelal als onmiddellijk resultaat een basisbereidheid om dingen te veranderen worden gesignaleerd. Het is zaak deze positieve houding zodra als mogelijk te mobiliseren door – bijvoorbeeld in de vorm van een afdelingsplan of werkplan – het eigen werk te betrekken bij een nieuwe opzet van de informatievoorziening van hoog tot laag.

De valkuil van de structuuroplossing

Het verdient aanbeveling in een veranderingsplan danwel implementatieschema te beschrijven hoe de diverse onderdelen en schakels van een gemeentelijke organisatie bij het proces worden ingeschakeld.

Belangrijk daarbij is dat – indien althans het stadium waarin de organisatie verkeert zulks toelaat¹⁰ – de valkuil van een structuuroplossing wordt vermeden. In dat geval gaan alle betrokkenen schema's tekenen met het oog op het veiligstellen van hun positie, waardoor de energie verkeerd wordt gebruikt.¹¹ Dit wil overigens 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.¹² Het zou alleen niet goed zijn als de discussie over de structuur impliciet wordt gekozen om het niet te (hoeven) hebben over de veel moeilijker proces, gedrags- en cultuurdimensie.

Bij de overwegingen om al dan niet een veranderingsproces op gang te brengen, kan het daarom verstandig zijn om eerst de processen, de cultuur en het gedrag onder ogen te zien en dan pas – bij voorkeur later in de tijd – de structuur.

Richting en voorbeeld vanuit management en bestuur

Het zou uiteraard niet goed zijn om verbeteringen alleen vanuit de werkvloer te entameren. Het is noodzakelijk dat

het waarom en de koers van het proces door de top van de organisatie worden aangegeven en uitgedragen, waarbij die top zelf het goede voorbeeld geeft. Concreet betekent dit: tegelijkertijd aan het werk gaan op de andere niveaus. De individuele leidinggevend en, het managementteam, het college van burgemeester en wethouders en (de fractievoorzitters of een representatieve commissie uit) de gemeenteraad.

Waar nodig, worden afspraken gemaakt en acties ondernomen over verbeteringspunten. Bijvoorbeeld, om te beginnen, een periodiek overleg tussen college en managementteam over belangrijke onderwerpen.

Productieve interne communicatie

Wat levert zo'n proces nu eigenlijk op? Wat merken de burgers ervan? Wat merken de medewerkers ervan in hun dagelijks werk? De kern van de zaak is: goede afspraken met elkaar maken die een productieve interne communicatie bewerkstelligen.¹³

Goede afspraken zijn dan 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/zij dat werkelijk waarmaken, wanneer spreken we elkaar weer over de voortgang en of het gelukt is).

De communicatie in 'gemeenteland' begint al in de vorm van verkiezingsprogramma's, uit te werken in collegeprogramma en jaarlijks voortschrijdende beleidsplannen. Het is goed bij deze uitwerkingen de burgers ook tussentijds – dat wil zeggen met zekere regelmaat gedurende de vier zittingsjaren van het college – te betrekken.

Het is de bedoeling dat de met de burgers gemaakte afspraken door de gemeentelijke organisatie worden op-

gepakt. Maar dit gaat niet vanzelf. Je hebt er een 'systeem' voor nodig. Heldere regelingen en procedures, waardoor iedere betrokkene weet wat van hem/-haar op welk moment wordt verwacht.

Afspraken hoog-laag en links-rechts

De afspraken gelden in de eerste plaats de verticale hiërarchische lijn: tussen medewerker en afdelingshoofd, tussen afdelingshoofd en sectordirecteur, tussen sectordirecteur en gemeentesecretaris/college, tussen college en raad. Maar afspraken zijn ook van belang in de horizontale lijn: tussen medewerkers onderling, tussen afdelingen en sectoren. En in toenemende mate zijn er afspraken dwars door de lijn heen: goede projectafspraken, bijvoorbeeld over beleidsstrategische ontwikkelingen.

Het is van belang dat de afspraken helder zijn, maar toch voldoende ruimte laten voor de eigenheid van het gemeentelijke bedrijf. Politiek is nu eenmaal afwegen van en onderhandelen over belangen. Daar is manoeuvreer-ruimte voor nodig.

Ook ambtelijk mogen goede afspraken geen keurslijf zijn. Initiatief en creativiteit vragen om ruimte. Alleen dan krijgt beleidsstrategische advisering de kwaliteit waar het gemeentebestuur iets mee kan. Soms ook zijn werkzaamheden zodanig 'mechanisch' dat alleen beperkte afspraken mogelijk zijn. Dat hindert niet, als je maar weet waar je aan toe bent.

Als het afsprakensysteem goed werkt, merken medewerkers dat uiteindelijk in hun dagelijks werk: het gaat soepel, je wordt voldoende geïnformeerd, werkdruk en formatie zijn goed op elkaar afgestemd, je spreekt elkaar aan op reële mogelijkheden en kwaliteiten, je denkt positiever over elkaar.

De burger merkt dat in de vorm van een betere kwaliteit van dienstverlening en een efficiëntere organisatie, die de afspraken uit de verkiezingsprogramma's niet 'vergeet'.

Afspraken die gelden als opdracht en taakstelling

De te maken afspraken zijn uiteraard niet vrijblijvend.



... het is goed de burgers met een zekere regelmaat gedurende de vier zittingsjaren bij de uitwerking van de verkiezingsprogramma's te betrekken ...

In de eerste plaats is het van belang dat de overeengekomen spelregels zijn gericht op het voorkomen van het zich kunnen onttrekken aan de gemaakte afspraken. Daarbij dient te worden vermeden dat te veel tijd wordt gestoken in onderhandeling en overleg over de inhoud van de afspraken. Het is cruciaal dat leidinggevenden, waar nodig, op de juiste momenten ingrijpen en knopen doorhakken.

In de tweede plaats gelden gemaakte afspraken als taakstelling en opdracht. Ze worden expliciet vastgelegd en regelen tot op zekere hoogte het eigen werk, in opdracht van het naast hogere echelon.

In de derde plaats zijn de afspraken niet vrijblijvend, hetgeen betekent dat iedereen er naderhand op wordt aangesproken. Een duidelijke procedure over

de terugkoppeling en verantwoording is dan ook van het grootste belang.

Hoe veranderen we cultuur en feitelijk gedrag?

Afspraken zijn pas goed als individuele kwaliteiten, gedragingen en mogelijkheden daarin op realistische wijze zijn verwerkt. Het maken van zulke afspraken kan bijdragen aan het ontstaan van een bedrijfscultuur waarin patronen ontstaan van onderlinge verhoudingen die productief en efficiënt zijn. Het is echter niet vanzelfsprekend en zelfs zeer onwaarschijnlijk dat dit over de hele linie meteen allemaal wil lukken. Een bepaalde mate van weerstand, onwil en onvermogen om mee te doen is altijd aanwezig. Dan hebben

we het dus over het leren werken langs de nieuwe lijnen en zo nodig training en scholing, maar ook hebben we het dan over de cultuur van omgaan met elkaar, over feitelijk gedrag, over machtsaspecten die de planningsrationaliteit meebeïnvloeden.¹⁴

Wat zijn de kenmerken van een gewenste cultuur?¹⁵ Te denken valt aan zaken als: vertrouwen in elkaar, relativerend en op grote lijnen kunnen denken, je verantwoordelijkheid nemen, je nek durven uitsteken, problemen en risico's niet uit de weg gaan maar elkaar daar juist op aanspreken, elkaar niet zwartmaken maar juist ondersteunen, het gemeentelijk belang boven de eigen 'winkel' stellen, afspraak is afspraak, enzovoort.

Heel belangrijk daarbij is het voorbeeldgedrag van de top. Je kunt als politiek of als manager geen dingen van je mensen vragen die je zelf niet laat zien. Dit vraagt om professioneel leiderschap¹⁶, ook hier is vorming en training van cruciaal belang.

Het is overigens zeer de vraag of de (leiding van) de organisatie zich ten doel moet stellen deze ideale cultuur, dit ideale gedrag te bereiken. Tot op zekere hoogte zal dat nooit lukken. Mensen blijven mensen, belangen blijven belangen. Belangrijker is dat de organisatie werkt aan zichzelf en mede daardoor goed in de pas blijft met de maatschappelijke omgeving en de vragen en eisen die op haar afkomen (de 'lerende organisatie').¹⁷

Het is daarom de moeite waard om te proberen een eind in de goede richting te komen, niet door de organisatie een knellende utopie voor te houden maar door een relativerende en veilige sfeer te creëren waarin 'fouten maken mag'. Dat betekent: bewustwording, op elkaar inpraten, zo nodig trainingen, sessies om elkaar wat op te pepen. Maar soms ook: ingrijpen als het echt niet wil, de vuist op tafel, een leidinggevende durven vervangen.

Afspraken tussen raad en college

Een goed gemeentelijk communicatiesysteem begint bij de politiek: de beleidsbegroting dient heldere doelstellingen te bevatten, mét bijbehorende budgetten en keuzes met betrekking tot

prioriteiten. Het gaat er daarbij niet om de toekomst op langere termijn dicht te plannen, de strategie van de organisatie is meer gediend met ontwikkeling van visie hoe te anticiperen op veranderingen in de omgeving.¹⁸ Voorzover evenwel de strategische visie aanleiding geeft tot concrete actie is het zaak de desbetreffende opdracht aan het college van een duidelijke doel-, resultaat- en middelenindicatie te voorzien.

In feite draait het dan om niets anders dan goede afspraken tussen de gemeenteraad en het college. Het is van belang dat het college weet wat het te doen staat. Ook is van belang dat duidelijkheid bestaat over de vraag wanneer en hoe de raad het college daarop aanspreekt (in tussenrapportages, rekening, enz.).

Daarnaast heeft het college tot taak om de medewerkers binnen de organisatie goed te (laten) informeren over belangrijke besluiten en ontwikkelingen. Vaak is het nodig hierop instrumenten aan te passen of te ontwikkelen.

Verticale afspraken binnen de ambtelijke organisatie

De beleidsbegroting hoort te worden uitgewerkt in de beheersbegroting. Niet door dingen uit de beleidsbegroting over te nemen, of door in cijfertjes te laten zien hoe de ontwikkelingen op bepaalde terreinen zijn, maar door afspraken over de uitwerking van de politieke afspraken.

Hoe pakt de sector dat op? Welke actie wordt ondernomen? Hoe bewaken we de voortgang? Wanneer bespreken we de resultaten? Hierover zijn goede afspraken nodig tussen het college en de sectordirecteur.

De sectordirecteur zorgt vervolgens dat hij de afgesproken acties en resultaten kan waarmaken door goede afspraken te maken met zijn afdelingshoofden. Deze afspraken worden vastgelegd in het afdelingsplan in het kader van concrete producten en projecten. Zo weten ook de medewerkers van de afdeling wat van hogerhand wordt verwacht.

Het afdelingsplan bevat niet alleen afspraken tussen sectordirecteur en afdelingshoofd, maar ook die tussen het afdelingshoofd en de individuele medewerkers van de afdeling. De doelstel-

lingen en de afspraken op product- en projectniveau worden daartoe uitgewerkt in concrete activiteiten en werkzaamheden. Niet te uitgebreid of gedetailleerd, maar liefst ook in de vorm van duidelijke afspraken waar in het kader van voortgangsgesprekken, functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken zinvol op terug te komen is.

Horizontale afspraken: tussen sectoren en afdelingen

Een gemeentelijke organisatie kent veel interne producten en onderlinge dienstverlening. Het spreekt vanzelf dat ook hierover goede afspraken nodig zijn. Dat betekent: momenten afspreken wie met wie in gesprek gaat over wat wordt geleverd tegen welke prijs. En ook hier geldt dat momenten van terugkoppeling en verantwoording nodig zijn: wat is ervan terechtgekomen, stond het geleverde in verhouding tot de prijs, in hoeverre is het nodig dat afspraken worden bijgesteld?

In de horizontale lijn speelt ook een goed budgetbeheerssysteem een belangrijke rol. Wie beheert welk budget, hoe verhouden beleid en uitvoering zich daarbij tot elkaar. Output-budgettering (sturing op de beoogde resultaten in plaats van op de ingezette middelen) vormt een onlosmakelijk onderdeel van het ideaal van bedrijfsmatig werken. Ook op dit punt is in praktijk en literatuur een relativerende beweging te bespeuren, met oog voor de mogelijkheden van taakstellende resultaatgerichte budgettering in al die gevallen waarin de productie niet uit homogene meetbare prestaties bestaat.¹⁹

Afspraken over projecten

Veel gemeenten zijn in hoge mate beheers- en uitvoeringsgericht. Het werk is geconcentreerd op het laagste niveau. De advisering en ondersteuning op afdelingsoverstijgend en beleidsstrategisch niveau komen nogal eens minder uit de verf.

Het verdient in dat geval aanbeveling de bedrijfsvoering wat minder dicht te timmeren op hiërarchische lijnen en vaste posities. Resultaten zijn belangrijker dan competenties, doelen zijn beter te bereiken met een flexibele

en dynamische organisatie dan met een structuur waarin veel energie gaat zitten in het veiligstellen van status en zekerheid. Dit sluit aan op in de organisatieliteratuur gesignaleerde trends in de structuur (van grote hiërarchische bouwwerken naar flexibele 'business units') en de organisatiecultuur (van rigide eenheidsdenken naar een klantgerichte opstelling).²⁰

Met name gemeentebrede en beleidsstrategische thema's kunnen het nodig maken om voor hiërarchie doorsnijpende constructies te kiezen. Van bestuursopdrachten en projecten met een duidelijke output-, termijn- en middelenindicatie kan een verfrissende werking uitgaan. De beschikbare tijd wordt efficiënter benut: minder praten over procedures en competenties, maar gewoon aan de gang, met één projectleider die aanspreekbaar is op alle aspecten van het project.

Gezien de toenemende complexiteit en interdisciplinairiteit van de problemstellingen die op gemeenten afkomen is het waarschijnlijk dat het niet gestandaardiseerde gemeentelijke werk zich in de toekomst steeds meer in projectvormen en steeds minder 'in de lijn' zal voltrekken.

Afsprakensysteem is vorm van planning en control

Een werksysteem als in het voorgaande geschetst – met tal van nieuwe instrumenten, procedures en afspraken – heb je niet één, twee, drie operationeel.

In de kern gaat het steeds om planning en control, om afspraken en de verantwoording daarover. Om dit goed in de steigers te zetten en vervolgens naar behoren te laten functioneren zijn controllers nodig. Dat zijn de mensen die de bouwstenen voor de noodzakelijke (door 'de lijn' vast te stellen) kaders en richtlijnen aandragen, die kunnen helpen bij het verzamelen van de benodigde informatie, die signaleren wanneer iets niet goed gaat, enz...

Het is van belang hiervoor binnen de organisatie een controllersgroep te vormen, waarin de disciplines die te maken hebben met organisatiebrede kaderstelling verenigd zijn: beleid, financiën, P&O, I&A, juridische controlling. Het gaat hierbij dus bepaald



... veel gemeenten zijn in hoge mate beheers- en uitvoeringsgericht ...

niet alleen om financiële of bedrijfs-economische controlling, maar om concerncontrolling in ruime zin.²¹

Concerncontrolling in deze zin vormde in het begin van de jaren negentig een van de pijlers van het nieuwe bedrijfsmatig denken²², maar staat door de aangegeven oorzaken in toenemende mate onder druk. Niettemin blijft het noodzakelijk om op de vermelde gebieden een gemeentebrede kaderstelling te hebben die voldoende houvast biedt om creativiteit tot ontwikkeling te laten komen. Waar dit onvoldoende functioneert glijdt te veel energie weg naar afstemming, ad hoc procedures, competentieconflicten enz...

Gemeenten hebben op heel verschillende wijze invulling gegeven aan concerncontrolling: soms in de vorm van een centrale unit al dan niet aangestuurd door de gemeentesecretaris, soms als onderdeel van een middelen-sector al dan niet in combinatie met facilitaire en productietaken. Soms ook zijn de middelenfuncties met inbegrip van de planning en control in hoge mate gedecentraliseerd naar productiesectoren, om aldus zo dicht mo-

gelijk bij het ideaal van integraal management uit te komen.

De ideale vorm is moeilijk aan te geven, als de concernrichtlijnen en -spelregels maar duidelijk zijn. Grove richtlijn kan zijn dat het tot een inwonerstal van 40.000 à 50.000 verstandiger lijkt om de middelenfuncties in beginsel bij elkaar te houden om versnippering en inefficiëntie te voorkomen. Boven die grens is een hogere mate van decentralisatie te overwegen, maar verdient het aanbeveling voldoende samspraak en samenwerking tussen centraal en decentraal te organiseren om aldus tot een eenduidige kaderstelling te komen. De kunst is om te voorkomen dat er een decentraal afzetgedrag tegen centraal ontstaat, zoals met name in enkele grotere gemeenten valt waar te nemen. Ook hier geldt dus: met elkaar in plaats van tegen elkaar.

Wanneer is de bui overgedreven?

Het doorvoeren van organisatieveranderingen kost veel tijd. Met name cul-

tuur- en gedragsverandering is een zaak van lange adem. En helemaal af komt het per definitie niet. Nieuwe ontwikkelingen en inzichten zullen er altijd zijn. Steeds worden overheidsorganisaties voor nieuwe vragen gesteld, ook als het om de interne bedrijfsvoering gaat. Het getuigt daarom van realisme als bestuurders en managers uitdragen dat de 'bui' van de gemeentelijke organisatieverandering niet echt meer zal overdrijven en dat professionele overheidsorganisaties hun kwaliteit en succes juist te danken hebben aan een continu proces van tijdig veranderen.²³

- 14 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.
- 15 A.B. Ringeling (red.), 'Ambtelijke cultuur en verandering van het openbaar bestuur', *Congresspublicatie Vereniging voor Bestuurskunde*, 1985.
- 16 Zie Steven R. Covey, *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap*, Amsterdam/Antwerpen 1995, (vertaling van: *The seven habits of highly effective people: restoring the character ethic*, New York 1989).
- 17 Over kunst en praktijk van de 'lerende organisatie': P.M. Senge, *The fifth discipline*, Londen 1992.
- 18 P.A.E. van de Bunt, *Management van verandering*

- *interactie van omgeving, strategie, structuur en cultuur*, Deventer 1995, hoofdstuk 3.
- 19 N.P. Mol, *Operationele budgettering. Efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten*, Alphen aan den Rijn, 1997.
 - 20 P.A.E. van de Bunt in zijn genoemde boek, hoofdstukken 4 en 5.
 - 21 W.G.A. Sweep, 'De concerncontroller bij een overheidsorganisatie: spelverdeler of doelwit', in: *Financieel overheidsmanagement*, juni 1996.
 - 22 J.M. Verduijn, 'Leve de concerncontroller! Hoe vertellen wij het de gemeentesecretaris?' In: *B&G*, december 1992.
 - 23 Aldus J.M. Alberdingk Thijm en P.A.M. Jansen in hun eerdergenoemde artikel, pag. 34.

Productenbegroting: hoe houden we de vaart erin?

In de afgelopen jaren zijn veel gemeenten overgestapt van de traditionele begroting naar de productenbegroting. Dit proces gaat nog steeds door. De overstap staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een nieuwe besturings- en managementfilosofie. Daarbij staat vooral het bedrijfsmatiger functioneren van de organisatie voorop. Met veel elan is de ontwikkeling van nieuwe managementinstrumenten aangepakt. Daarbij neemt de productenbegroting een centrale plaats in. Nieuwe (BBI)concepten, zoals resultaatverantwoordelijkheid, budgettering, planning en control vinden immers hun basis in de begroting.

In de aanbiedingsbrief bij een nieuw ingerichte begroting geven gemeenten steevast aan dat zij met het 'productgericht werken' de efficiency van de uitvoering willen vergroten. Ook willen zij het primaat van de raad versterken door verbetering van de afwegingsmogelijkheden.

Een naar 'producten' ingerichte begroting is langzamerhand gemeengoed aan het worden. Het BBI-model is daarbij vaak leidend. Er wordt veel energie gestoken in de herschikking van de taken naar producten. Ook de productdefinitie en de daarmee samenhangende

de onderbouwing van de begroting krijgen zeker in de beginfase veel aandacht. Tegelijkertijd wordt aan de eerdergenoemde managementinstrumenten zo goed mogelijk vorm gegeven.

De op de nieuwe wijze gepresenteerde begroting valt bij de gebruikers, zoals raadsleden, veelal in goede aarde. Ontegenzeggelijk biedt de nieuwe begroting ten opzichte van het oude model betere mogelijkheden voor het maken van keuzes. Dit is zeker het geval indien de begroting wordt gestoeld op een beleidsprogramma van het college. Geen enkele gemeente pretendeert

Noten

- 1 Slotpublicatie Stichting BBI, *Een historisch overzicht met een blik naar morgen*, Leusden 1995.
- 2 G.J. van Helden, 'Normering prestatie-indicatoren: begin- of eindpunt van doelmatigheid?', in *B&G*, september 1997.
Zie ook J. Dijkstra en W. van Duijn, 'De productbegroting: modeverschijnsel of reëel besturingsinstrument', in: *GS Management*, augustus/september 1997.
- 3 In deze zin ook al: A.P.M. Schrijvers, *Zin en onzin van bedrijfsmatig werken*, voordracht VNG-congres 1994.
- 4 De kiem daarvoor wordt gelegd in de onderzoeken en adviezen die aan de verbeteringsprocessen ten grondslag liggen. Zie nog onlangs: M.C.E. Goyen, A.C.J.M. de Kroon en E.L. Leeuw, 'Onderbenutting van doelmatigheidsonderzoek een kwestie van cultuur?' In: *B&G*, oktober 1997.
- 5 A. Cornelis, Logica van het gevoel, *Filosofie van de stabiliteitslagen in de cultuur als nesteling der emoties*, Amsterdam/Brussel/Middelburg 1997 (7e druk).
- 6 Zie hiervoor bijvoorbeeld A.J. Cozijnsen en W.J. Vrakking, *Ontwerp en invoering - strategieën voor organisatieverandering*, Alphen aan den Rijn/Diegem 1995.
- 7 Zie voor een actueel beeld van de trends in gemeenteland: J.B. Boelens en H.H. Huizendveld, *De ontwikkeling van het besturingsmodel voor gemeenten*, Almelo 1997.
- 8 'We define a leader not as someone who makes other people do what he or she wants, but as someone who makes them want what he or she wants', aldus M. Hammer & J. Champy, *Reengineering the corporation*, Londen 1995, pag. 105.
- 9 D. Katz en R.L. Kahn, *The social psychology of organisation*, second edition, New York 1978, pag. 449 e.v.
- 10 Er is een viertal stadia te onderkennen waarin een organisatie zich kan bevinden, uit te drukken met de wijzerstanden van een wekker. Zie J.M. Alberdingk Thijm en P.A.M. Jansen, 'Strategieën voor succesvolle organisatieveranderingen', in: *Holland/Belgium Management Review*, Nr. 50 1996, pag. 32 e.v.
- 11 F.A.J. Veerman, 'De werking van gemeentelijke organisaties of 'nu hebben we een optimaal gemeentelijk organisatie-model, maar waarom werkt het dan niet?', in: Th.W.A. Camps e.a., *Is er nog toekomst na het sectorenmodel*, Velp 1996.
- 12 P. de Jong (red.), 'Permanente herstructurering in maatschappelijke sectoren, Dynamiek of dynamiet?', *Congresspublicatie 1996* van de Vereniging voor Bestuurskunde, met name ook de theoretische reflectie van A.F.A. Korsten en P. de Jong, pag. 155 e.v.
- 13 W. Buiters e.a., *Communicatie bij verandering*, Deventer 1995.