

Binnenstebuiten ondersteboven achterstevoren

*Op zoek naar een nieuw normaal
Anders organiseren in gemeenten*



ONDERSTE boven



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

NSOB . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS)
Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)



Binnenstebuiten, ondersteboven, achterstevoren

*Op zoek naar een nieuw normaal
Anders organiseren in gemeenten*



Vereniging van
Gemeentesecretarissen

*Mark van Twist
Martijn van der Steen
Jos van der Knaap
Simon Franssen*

NSOB . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Binnenstebuiten, ondersteboven, achterstevoren

Op zoek naar een nieuw normaal
Anders organiseren in gemeenten

Inhoud

Voorwoord	5
1. Op zoek naar een nieuw normaal	8
2. Meebewegen en teruggefloten worden	15
3. Hetzelfde anders doen	25
4. Vernieuwen van het veranderen	43
5. Afsluiting: een nieuw normaal heeft veel gezichten	49
De gemeentesecretaris in de netwerksamenleving: handreikingen voor sleutelen onder de motorkap	52
Deelnemers aan discussiebijeenkomsten Onder de motorkap	54
Over de auteurs	55



Voorwoord

De VGS heeft een traditie om vrijwel elk jaar een essay uit te brengen dat trendsetend is en dat actuele thema's beroert. Zo is in het verleden een drieluik gemaakt over maatschappelijke veerkracht. Dit kwam tot stand in samenwerking met de Vereniging voor Bestuurskunde. In 2012 verscheen *Dienstverlening van de toekomst, een gemeente zonder huis?* Steeds was de opzet om als gemeentesecretarissen* een discussie aan te gaan met mensen uit de wetenschap of een andere beroepspraktijk om gezamenlijk te komen tot verdieping. De werkwijze is dan dat er rond de klok van 19.00 uur een maaltijdsessie wordt gehouden waarin onder leiding van een VGS-lid de discussie wordt gevoerd met als intentie steeds een spa dieper te graven, de grond nog eens om te gooien, gaandeweg hoofdstuk aan hoofdstuk te rijgen tot uiteindelijk een mooi landschap is ontstaan dat we via een publicatie in een herkenbare vorm wereldkundig maken.

Dat is nu ook gebeurd. In de sfeervolle ambiance van Villa Augustus in Dordrecht was een grote tafel gedekt waar onder leiding van de kersverse dr. en loco secretaris van Zeist René Grotens de discussie levendig werd gevoerd, prikkelend werd samengevat en spitsvondig werd voortgezet. In totaal hebben meer dan 20 collega's bijdragen geleverd aan deze discussie.

Enkelens konden alle keren aanschuiven, een enkeling ook slechts één keer. Bij de aftrap heeft Albert Jan Kruiter van het Instituut voor Publieke Waarden goede diensten verricht door de startinspiratie te verzorgen. Geeske Wilderman van het NSOB heeft meestentijds de verslaglegging verzorgd. Het einddocument is door Mark van Twist en Martijn van der Steen van de NSOB en Simon Franssen en Jos van der Knaap van de VGS opgesteld. Ik heb zelf met veel plezier aan de laatste sessie van het onderzoek 'onder de motorkap' meegedaan. De zoektocht naar wat de nieuwe rol van de lokale overheid kan zijn: kleiner, compacter, meer gericht op het zoeken naar maatschappelijke meerwaarde, aansluiting zoekend bij de leefwereld van onze inwoners was voor mij een boeiende. Elementen uit deze publicatie gebruik ik al in mijn dagelijkse praktijk. De metafoor van 'onder de motorkap' en het denken in termen van 'achterstevoren, ondersteboven en binnenstebuiten' zijn aansprekend en kunnen wat mij betreft het jargon van de toekomst gaan worden. De aansprekende foto's zijn van Wouter van der Knaap die voor zijn studie International media and entertainment management zijn creatieve tanden heeft ingezet in het verbeelden van binnenstebuiten, achterstevoren en ondersteboven. Heel knap, maar oordeel zelf.



Ik ben er als voorzitter van de VGS trots op dat er weer een aansprekende publicatie ligt. De samenwerking met de NSOB en het ministerie van BZK is goed bevallen en verdient navolging. Dank zijn we verschuldigd aan de, ook financiële, bijdrage van BZK die deze publicatie mede mogelijk heeft gemaakt.

Gabriëlle Haanen

Voorzitter Vereniging van Gemeentesecretarissen

April 2015

** Hieronder ook te verstaan loco-secretarissen en regiosecretarissen*

1. Op zoek naar een nieuw normaal

Nederland staat hoog op allerlei internationale ranglijsten. Goed onderwijs, concurrerende economie, prachtige staat van de infrastructuur, gelijkelijk verdeelde welvaart, de gelukkigste kinderen van de wereld, hoge sociale mobiliteit, corruptie bestaat amper. Op veel vlakken gaat het goed. Dat is niet allemaal de verdienste van de overheid, maar de overheid heeft er zeker een rol in. Veel gaat goed, in ieder geval op het niveau van de gemiddelden. Maar achter die gemiddelden schuilen talrijke individuele gevallen waarin de gemiddelden niet tellen. Ingewikkelde gevallen waarin de algemene wetten en regels zich moeizaam verhouden tot de lokale omstandigheden waarop ze worden toegepast. Daarin past wat 'normaal' is niet goed op wat er aan de hand is.

Onze wetten zijn vaak nogal dwingend in hun afwegingskader en binnen het kader van die ene wet consistent. De regelkaders van diverse wetten staan regelmatig op gespannen voet met elkaar en waar wrijving ook glans kan geven, geeft het in deze gevallen vooral krassen. Neem de werkloze zoon die bij zijn gepensioneerde moeder gaat inwonen om voor haar te zorgen. Hij neemt door mantelzorg te bieden de gemeente professionele zorg uit handen en zorgt daarmee voor een flinke besparing.

Hij doet wat vanuit de gedachte van eigen kracht en zelfredzaamheid gewenst is. Maar de casus leidt er toe dat de zoon, ondanks de besparing die hij voor de gemeente realiseert, zijn uitkering via de sociale dienst gekort ziet. Hij en zijn moeder vormen nu samen een huishouden en zij heeft een inkomen. Dan vervalt de bijstand. En wie het te laat meldt is bovendien in overtreding en moet de teveel ontvangen uitkering terugbetalen. We zeggen vaak dat de kost voor de baat uit gaat, maar hier komt er na de baat voor de één een grote kost voor de ander. En uiteindelijk overigens ook voor de overheid, want die moet vanuit de afdelingen sociale zaken en handhaving aan de slag om de 'uitkeringsfraude' aan te pakken en de cliënt terug naar het rechte pad te leiden. In dit geval dus bij moeder het huis uit...

Of neem het echtpaar dat een aanvraag doet voor een tweede woning op het erf van hun monumentale boerderij. De tweede woning zou in de schuur bij de boerderij moeten komen. De aanvraag wordt op basis van het bestemmingsplan afgewezen. Wat wel kan is dat het kantoor dat in de boerderij is gevestigd naar de schuur wordt verplaatst en dat de tweede woning vervolgens in de boerderij komt. Voor de situatie op het erf is er geen verschil tussen wat kan worden toegestaan en wat niet,

maar planologisch is er een wereld van verschil. De problemen zijn er dus vooral op papier, in de systeemwereld en onzichtbaar voor de leefwereld.

Of neem het gezin dat in afwachting van een zorgvuldig besluit over toekenning tijdelijk geen uitkering krijgt. Dat is redelijk, want het gezin is immers nog in afwachting van toekenning; waarom dan al een uitkering ontvangen? Maar tijdens het wachten is het leven niet gratis. Het gezin loopt ondertussen een huurachterstand op en bouwt kruipender wijs schulden op. Niet doordat ze er op los leven, maar gewoon omdat het leven iets duurder is dan wat ze in kas hebben. En omdat er verhogingen komen op te laat betaalde rekeningen en rood staan geld kost. Het gezin weet wel dat “geld lenen geld kost”, maar zonder lening is er geen geld om de periode tot de behandeling van de uitkeringsaanvraag door te komen. Zo komt het gezin uiteindelijk in de schuldhulpverlening terecht, waarvan de kosten voor de samenleving vele malen hoger zijn dan de huurachterstand die de oorspronkelijke aanleiding vormde. Of de besparing voor de gemeente om nog even te wachten met het verstrekken van de uitkering terwijl de aanvraag liep. Toen leek dat een goed idee, al denkt de cliëntmanager die vanuit de sociale dienst is

aangesteld om dit gezin te begeleiden er inmiddels anders over. Net zoals het nu achteraf voor de gemeente en het gezin extra pijnlijk is dat de gemeente zich aan de maximale wettelijke termijnen hield omdat er - heel begrijpelijk - een kleine achterstand in de dossiers moest worden weggewerkt. Het gaf de gemeente wat meer tijd, maar kostte het gezin letterlijk een hoop geld - en nu betaalt de gemeente de prijs van een dure voorziening voor het begeleiden van het gezin.

Of neem de aanvraag voor uitbreiding van een manage-rijhal, die wordt afgewezen omdat er volgens de brandweer een brandscheidende muur moet zijn naar het naastgelegen perceel. Maar die muur kost een ton extra en dat geld heeft de eigenaar niet. Wat staat er eigenlijk naast de rijhal? Niets. Er zou een huis gebouwd kunnen gaan worden in de toekomst en daarom moet er nu een brandscheidende muur in. De brandweer kan moeilijk adviseren om aan de veiligheidsregels voorbij te gaan. De afwijzing blijft staan.

Of neem de vader die gedwongen is zijn tweedehands auto te verkopen waarmee hij zijn gehandicapte kinderen naar school brengt vanwege de schuldsanering. Op zich logisch, het gaat

om bezit waarmee schulden zijn af te lossen. Wel ingewikkeld dat - nog afgezien van het ongemak bij vader en kinderen - vervolgens een beroep moet worden gedaan op gehandicaptenvervoer. Dat brengt voor de samenleving veel hogere kosten met zich mee. Was het achteraf toch niet handiger geweest om de man gewoon zijn eigen auto te laten rijden?

En neem de hardloopster die zich steeds in de stad langs het kanaal joggend afvroeg of er niet een sportieve zone langs dat kanaal zou kunnen komen. Sterker nog, tal van activiteiten, zoals de roeivereniging, zijn zo op het water gericht, dat er helemaal geen beleving vanaf de kant is gecreëerd. De gemeente was enthousiast en stelde geld beschikbaar uit het burgerparticipatiefonds. Tot Rijkswaterstaat zich meldt en roet in het eten werpt. Het is een 'klasse 4 kanaal' met gevaarlijke stoffentransport en daarbij past ondanks alle tot die tijd geuite positieve geluiden geen recreatie op de oevers.

Steeds is het patroon hetzelfde. Het klinkt logisch, maar zo makkelijk is het bij nader inzien niet. De gemeente handelt zoals we misschien allemaal wel zouden doen, met afwegingen die niet alleen redelijk maar ook begrijpelijk en invoelbaar zijn; zo

gaat het. En toch snappen we bij nader inzien dat het toch niet zo handig was; *hoe kan dat nu zo gaan?* De ambitie om winst voor de samenleving of maatschappelijke meerwaarde voorop te stellen en het 'buiten' binnen te halen lijkt zo evident dat er amper iets ingewikkeld aan kan zijn: *volgende keer doen we het gewoon anders!*

Totdat we in concrete praktijken zien dat er complicaties zijn: niet geboren uit het onvermogen om het 'gewoon goed te regelen', maar juist als uitdrukking van andere onderliggende kernwaarden die óók aan de basis van het bestuur staan. Het gebruik van het woord 'gewoon' in dit soort verbanden betekent vaak dat het helemaal niet zo gewoon is. Zelfs dat het eerder ongewoon is. Dan is het zoeken naar een nieuw *normaal*, naar een manier om én recht te doen aan de logica van individuele gevallen én volwaardig invulling te geven aan kernwaarden als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, gelijke behandeling en zorgvuldig bestuur. Die twee komen in de genoemde voorbeelden tegenover elkaar te staan, als logica's waar uit gekozen moet worden. En waarbij in de voorbeelden de eerste keuze vaak is dat het niet kan, die vervolgens in de praktijk in veel gevallen wordt rechtgezet door in de organisatie ruimte te vinden om

er omheen te bewegen. Eerst kan het niet, daarna lukt het na bijzondere aandacht in een aantal gevallen ineens wel.

Zoeken naar maatschappelijke meerwaarde

De kern van het zoeken naar een *nieuw normaal* is dat die twee of drie stappen langzaam overgaan in nieuwe manieren van organiseren, misschien zelfs nieuwe organisatievormen, maar vooral manieren van sturen, leidinggeven en medewerkers die 'normaal' (in de betekenis van wat in de leefwereld gebruikelijk is) gaan doen. Dat vereist het overbruggen van strijdige logica's, het verbinden van uiteenlopende belangen, met andere redeneerpatronen. Dat is een beweging naar wat we duiden als *geborgde willekeur*. Dat is maatwerk bieden waarbij niet te snel wordt gekeken of gelijke gevallen wel gelijk worden behandeld, maar waarbij ongelijke gevallen ook werkelijk ongelijk worden behandeld. Geen willekeur, vandaar: geborgde. Elk besluit moet immers gedragen worden door zijn eigen motivering, een motivering die ook stand houdt bij een rechterlijke toets. Dit essay is een zoektocht naar de randen teneinde ruimte te maken voor de realisatie van maatschappelijke meerwaarde (hoe ingewikkeld en omstreden de bepaling daarvan ook weer kan zijn). Een zoektocht op weg ergens naar een nieuw normaal. Een

zoektocht die dan het binnenstebuiten organiseren verkent, het ondersteboven en ook het achterstevoren. Hoe om te gaan met dwingende dilemma's, doorbreken van handelingsverlegenheid (want reflectie alleen is niet genoeg; er is actie gevraagd), ruimte geven maar ook grenzen stellen, meebewegen maar wel waar nodig met een rechte rug - en ook zelf ruimte nemen omdat onvermijdelijk de vraag opkomt: hoe binnen om te gaan met wat zich buiten allemaal afspeelt?

In publicaties en lezingen zijn er woorden en leuzen genoeg voor: niet kosten besparen maar kijken naar het maatschappelijk rendement ("OM en politie moeten geen boeven vangen maar misdaad voorkomen"), budgetten moeten worden ontschot ("breng werkgelegenheidsmiddelen, scholing en uitkeringsgelden bij elkaar"), de dislocatie van kosten en opbrengsten moet worden opgeheven ("we zijn één overheid, dus het maakt niet uit wie kosten maakt en wie baten daarvan heeft"). De intenties zijn helder en vaak makkelijk gezegd. Je kunt er ook bijna niet tegen zijn. Op papier lijkt het logisch. Maar de praktijk is altijd weerbarstiger. Gesprekken erover vormen aanmoediging, maar leggen ook de twijfels bloot: het verwijt van nepotisme, angst voor precedentwerking, tekorten in de verantwoording, tot juri-

dische procedures aan toe. Bovendien is de praktijk altijd situationeel gelokaliseerd in concrete kwesties of gebeurtenissen, die een steeds andere afweging vragen en alleen in hun specifieke context goed begrepen kunnen worden. Wat hier werkt, pakt daar misschien heel anders uit. De participatiesamenleving is op de ene plek een groep bewoners die elkaar helpt, waar het elders een bewonersgroep is die een advocaat heeft, er een kent of er zelf een is, eisend dat de gemeente het probleem oplost.

Zo praten we over generieke thema's, waarbij de concrete verschijningsvormen, de casuïstiek, bij uitstek situationeel en dus ook lokaal en tijdelijk van aard zijn. Met als benodigde kunst om vanuit die praktijken weer een verhaal te maken dat breder van belang en betekenis is zonder in algemeenheden te vervallen. Dat is waar het omgaan met individuele gevallen overgaat in een poging om na te denken over hoe de publieke dienst zich nog beter kan organiseren; over hoe in dit geval het lokaal bestuur zich verder kan ontwikkelen en aanpassen aan de complexiteit van deze tijd. Dat gaat voorbij aan de algemene hoerabegrippen en wijkt af van de verabsolutering van het unieke geval. We zoeken naar wat werkt op verschillende plaatsen, voor verschillende gevallen, en in verschillende organisaties, maar

hopen op algemene principes of beginselen waarmee we lokaal verder op zoek kunnen. Het is zoeken naar een nieuw normaal in overheidssturing, om te blijven presteren in een wereld die niet gewoon méér van hetzelfde is.

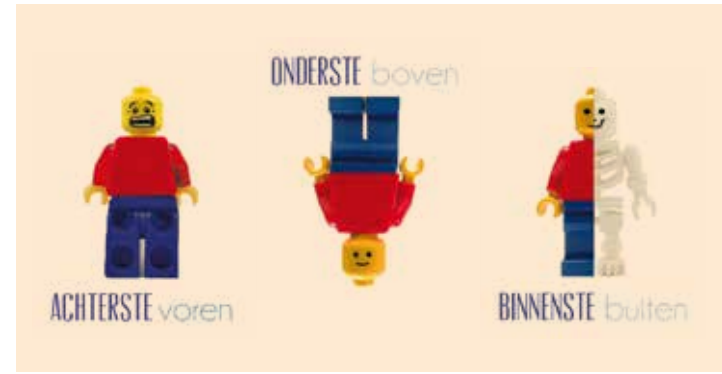
Begeleid zelfonderzoek

De veranderingen die zich nu voltrekken in het lokaal bestuur brengen even indringende als ingewikkelde vragen en kwesties met zich mee. Die zijn niet allemaal vooraf te voorzien en te doordenken, deels worden ze pas zichtbaar in de praktijk van alledag en via steeds weer nieuwe casuïstiek: *kleine kwesties die een indicatie zijn van een groter verhaal*.

Voor gemeentesecretarissen die met hun mensen in de frontlinie staan van de veranderingen in het lokaal bestuur is dat niet alleen een opgave in termen van nadenken over en reflecteren op, maar ook van handelen in en steeds weer inspelen op de realiteit van de dag. Daar is lef, flexibiliteit, geloof en daadkracht op alle niveaus voor nodig. Vallen en opstaan, tegen de stroom in, muren doorbreken. Het leidt tot onzekerheid, frustratie soms, bezinning, creativiteit, experimenten, nieuwe ideeën en samenwerkingsvormen.

Dit essay is een verkennende verhandeling en vormt de voorlopige opbrengst van zelfonderzoek binnen de VGS, in samenwerking met de NSOB en BZK. Ingewikkelde praktijken zoals hierboven genoemd, zijn met elkaar gedeeld en besproken, op zoek naar de achterliggende dilemma's en passende afwegingen.

Onderzoek, maar dus niet op basis van een vooraf opgestelde vragenlijst met stellingen en bekende antwoordcategorieën, maar door in gesprek met elkaar dilemma's te delen, lastige casuïstiek te bespreken en via introspectie na te gaan hoe daarin al worstelend passende afwegingen kunnen worden gemaakt. Door te zoeken naar kleine verhalen, anekdotes die inzicht geven in de grotere achterliggende ontwikkeling. We hebben in vier sessies gezocht naar antwoorden voor wat gemeentesecretarissen 'onder de motorkap' kunnen doen om het opereren van de gemeente in netwerken te verbeteren. Dit essay toont de vragen, antwoorden en dilemma's uit die bijeenkomsten, als volgende stap in de zoektocht naar het nieuw normaal voor het lokaal bestuur.





ACHTERSTE

VORER

2. Meebewegen en teruggefloten worden

Gemeenten worden geconfronteerd met maatschappelijke vragen en te realiseren beleidsdoelen die zich moeizaam verhouden tot het gebruikelijke instrumentarium. De samenleving verandert, inwoners willen op een andere manier publieke zaken geregeld hebben. Burgers gaan zelf aan de slag. Ondernemers organiseren eigen publieke initiatieven. Professionals in onderwijs, zorg, welzijn, wonen zoeken de ruimte om hun vak weer uit te kunnen oefenen. Complexe samenwerkingsverbanden van ongelijksoortige partijen zijn nodig om de omvang van de maatschappelijke vraagstukken te kunnen oplossen. Zo is er een sterke opwaartse druk vanuit de samenleving om - op zelf geselecteerde onderwerpen en eigen wijze - actief te worden.

Daarnaast is er een tweede ontwikkeling; niet hetzelfde als, maar wel heel nauw verbonden met de eerste. Overheidsdienaren - ambtenaren, bestuurders - ontdekken steeds meer dat het volgen van de regels en het nalopen van de procedures leidt tot suboptimale opbrengsten die afwijken van wat ooit de bedoeling was. Interne procedures, audits, verantwoordingsdocumenten, rapportages en beleidsregels begrenzen de organisatie in haar mogelijkheden. Men wil meebewegen, maar wordt teruggetrokken door een remmer van dienst. Er is een oplossing

bedacht, maar die “kan” niet; ook al is de opbrengst ervan niet contrair met de achterliggende intenties van beleid en procedures. In de weerbarstige uitvoeringspraktijk ontmoeten ambtenaren allerlei gevallen die op zich zouden moeten maar eigenlijk niet kunnen. Of die eigenlijk zouden moeten, maar feitelijk niet mogen. Het is een bekend beeld: toezichthouders, accountants of juristen staan regelmatig keuzes in de weg die afwijken van de regels. Door allerlei affaires van falend toezicht en juridische risico's worden deze beroepsgroepen eigenlijk eerder, ook weer uit goede bedoelingen, gestimuleerd om de touwtjes aan te trekken dan deze te laten vieren.

Ondertussen stellen we vast dat op weg naar het halen van de afgesproken doelen (targets in de thuiszorg, bezittingsgraad ziekenhuisbedden, oppakken fraudeurs, financiële zekerheid) de achterliggende ambities soms uit het oog verloren raken, of hoger liggende waarden geschonden worden: huisuitzetting vanwege huurschuld, die leidt tot ouders die ziek worden, kinderen die van school moeten vanwege een gedwongen verhuizing, escalerende situaties thuis met geweld tot gevolg. Huurschuld is een serieuze zaak, maar is het die maatschappelijke schade waard? Organisaties en instellingen die het in de scorelijsten

goed doen, maar ondertussen meer maatschappelijke schade veroorzaken dan dat ze waarde opleveren: *hitting the target, missing the point*. Met gemeentesecretarissen die ernaar kijken, er deel van uitmaken, het aanzien en het er eigenlijk niet bij willen laten. Zonder dat ze meteen weten hoe het moet of wat er kan. Dat is het uitgangspunt voor dit essay en de zoektocht waarvan het de weerslag is: lukt het om het goed te doen, beter te maken, en waar nodig anders te doen?

De zoektocht speelt niet in een vacuüm. Integendeel, er gebeurt al van alles. In gemeenten ontstaat een groeiende en bloeiende praktijk van anders werken; vanuit de gemeentelijke organisatie zelf, maar ook vanuit de samenleving. De oriëntaties op 'samen publieke waarde maken' en 'werken in en vanuit de leefwereld in plaats van systeemwereld' lijken binnen en buiten de gemeente sterker te worden. Burgers, sociaal ondernemers, professionals en netwerkpartners zijn aan de slag en maken dat het werken in netwerken steeds meer 'gewoon' wordt, in de zin van dat het steeds meer onvermijdelijk is en vaker voorkomt. De spanningen die daarvan het gevolg zijn worden ook duidelijker. Hoe kunnen we daar als gemeentesecretarissen beter mee omgaan? Wat helpt de

organisatie van het lokaal bestuur om beter met deze spanningen om te gaan?

Doe het nou maar gewoon

Werken in netwerken *gebeurt gewoon*, het is geen nader te onderzoeken hypothese. En tegelijkertijd, zo zullen de meeste betrokkenen beamen, is het in zijn praktische uitvoering *alles behalve gewoon*; in de zin van gewoonlijk of gebruikelijk. Werken in netwerken gaat over het 'anders sturen', maar dat andere sturen en de andere verhouding tot de partijen buiten maken ook dat het 'onder de motorkap' anders moet. Sturen en organiseren zijn keerzijden van dezelfde medaille. Om anders te werken moeten sommige zaken anders geregeld worden, moeten organisatieonderdelen misschien anders worden ingericht en moeten bepaalde procedures anders worden opgetuigd. Zo gaat sturen in de netwerksamenleving niet alleen over *anders sturen*, over op een andere manier naar buiten treden, maar ook over de *andere interne infrastructuur* die daarvoor nodig is; andere regels en procedures, maar ook een andere *mindset*, houding en competenties. En over anders sturen binnen, onder de motorkap dus.

De instrumenten die de gemeente heeft, de regels en de procedures, zijn niet geënt op een externe omgeving die steeds meer het karakter van een netwerk heeft. Veel gemeenten gaan in het netwerk aan de slag, vanuit een organisatie die nog vooral is ingericht volgens de principes van de bureaucratie. Deze is gericht op het tegengaan van willekeur, van vriendjespolitiek dus, en van verspilling. Positief geformuleerd: bureaucratie was een manier om gelijke gevallen gelijk te behandelen, om betrouwbaarheid en vertrouwen te organiseren, en om efficiënt te werken. Om dat te bereiken verlaat de bureaucratie zich op een duidelijke scheiding tussen politiek en ambtenarij, op regels, functiescheiding en hiërarchie. Het doel is nog altijd nobel. We hadden het eerder dan ook over *geborgde* willekeur. De uitwerking zit echter als een graat in de keel als het gaat om diversiteit de ruimte te geven, maatschappelijke initiatieven te steunen en maatschappelijke meerwaarde te laten ontstaan. Ook omdat bureaucratie vaak ontaard is in *bureaucratisme*. De paarse krokodil van een grote verzekeringsmaatschappij stond hiervoor symbool. Per casus weet de gemeente nog wel een oplossing te vinden voor een specifiek geval. Maar er komen steeds meer 'specifieke' gevallen en het aanleggen van noodverbanden is onvoldoende om op grotere en structurele schaal het netwerk

als uitgangspunt te nemen. Om het buiten goed te doen, moet je het binnen veranderen. Hoe organiseer je dat? Wat voor motorblok helpt om maatschappelijke meerwaarde onder die veranderende condities te realiseren?

Langs de lijn, in het veld

De beantwoording van die vraag ligt voor een belangrijk deel op het bord van *gemeentesecretarissen*. Niet omdat zij het allemaal zelf doen, maar omdat zij de voorwaarden creëren waarbinnen hun organisatie aan de slag is. Ze staan langs de lijn, *anderen moeten het doen*. Maar tegelijk staan ze in het veld en *moeten zij het mogelijk maken*: niet alleen door aanmoediging maar ook door de spelregels zo in te vullen dat die anderen hun verantwoordelijkheid optimaal kunnen waarmaken. En door er verantwoordelijkheid voor te dragen. Door het organiseren van het beter omgaan met verschil kunnen gemeentesecretarissen het verschil maken.

Verwachtingen zijn daarbij lang niet altijd makkelijk waar te maken. Soms is dat lollig, zoals die keer in de VIP bus dat de gemeente signalen uit de samenleving ging ophalen en niet alleen vragen kreeg over de publieke ruimte maar ook: "ik wil graag

presentatrice worden op televisie, kunt u mij helpen?” Dat is het soort verwachting vanuit de samenleving die er wel is, maar moeilijk te realiseren valt. Maar veel vaker is het even leerzaam als lastig. Zoals wanneer de gemeentesecretaris omwegen zoekt uit het eigen beleid. Hij besluit om op de handen te zitten en tegen de eigen organisatie te zeggen voorlopig maar even de andere kant op te kijken, onder het motto ‘gewoon even laten gebeuren’. Om vervolgens van de eigen dienst het verwijt te krijgen de richtlijnen van het eigen beleid niet serieus te nemen.

Het toewerken naar een nieuw normaal is voor gemeentesecretarissen dus zoeken: naar antwoorden op ingewikkelde maatschappelijke vragen, maar ook naar repertoire dat intern goed past. Daarbij hoort ook dat de gemeentesecretaris het niet altijd weet. Weten van het niet weten is ook een vorm van kennis. Bewust onbekwaam, niet omdat de gemeentesecretaris het niet kan, maar omdat het gaat om nieuwe rollen en werkwijzen die nog niet bekend zijn. Organiseren is dan ook proberen, leiden en sturen: het is net zozeer het uitzetten van een plan van aanpak of het opstellen van een nieuwe kaderstellende visie als dat het gaat om het ruimte laten voor experimenteren en op zoek zijn. Charles Lindblom sprak in 1959 al over de *Science*

of muddling through.¹ Doormodderen, incrementalisme, met kleine stapjes proberen wat te veranderen. Als er geen kaart van het gebied bestaat is het nodig om kleine stappen te zetten, goed waar te nemen wat er gebeurt, en dan pas de volgende stap te doen. Wel bewegen, weten waar je heen wil, maar de route onderweg bepalen. Door aan de slag te gaan ontdek je wat de omstandigheden zijn; dus dóen maar vooral ook opletten wat er door dat doen gebeurt. En daarop aanpassen. Zo komen de meeste veranderingen in de publieke ruimte tot stand via kleine stappen. Gemeentesecretarissen zijn daarin sleutelfiguren. Niet omdat ze het al weten en al een paar keer eerder of elders hebben meegemaakt, maar omdat ze positie hebben om kleine stappen te initiëren, waar te nemen en de vervolgstappen mede te bepalen. Niet alleen, met anderen, maar wel vanuit een positie in het speelveld. Doormodderen vereist een positie in het veld - niet van een afstandje de modder aanschouwen, maar erin staan, kleine stappen zetten, en zien hoe je verder komt.

¹ Lindblom, C. E. (1959). *The science of 'muddling through'*. *Public Administration Review*, 19(2), p. 79-88.

In driehoeken denken

Wat maakt de realisatie van publieke waarde zo lastig in de praktijk van het lokaal bestuur? Het lijkt logisch dat mensen - zeker als die werken voor de publieke zaak - het 'kleine' belang van de eigen organisatie ondergeschikt maken aan het 'groter' belang van de samenleving en bij het realiseren van de eigen targets altijd oog hebben voor de achterliggende of bovenliggende waarden die hiermee mogelijk geschaad worden. Maar zo logisch als het klinkt, zo vaak gebeurt het in de praktijk niet. Dat is niet zozeer een kwestie van *onwil* (kleinzieligheid, lulligheid, benepenheid) en ook niet van *onwetendheid* (dommigheid, oenigheid, sulligheid). Eerder is het een kwestie van niet mogen en niet kunnen, in plaats van niet willen en niet weten. In de woorden Harvard-hoogleraar Mark Moore² gaat het via zijn *strategic triangle* bij de realisatie van publieke waarde om begrenzingsen die zijn opgelegd door de *authoritative environment* (niet mogen) of door *operational capabilities* (niet kunnen).

² Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Het moet een organisatie wel zijn toegestaan om andere afwegingen te maken dan alleen die welke ten goede komen aan de eigen output (*authoritative environment*): de politieke principaal moet er wel in meegaan, de wetgeving moet er niet voor in de weg zitten, het financieringssysteem moet niet incentives afgeven in een andere richting.

En een organisatie moet wel in staat zijn om die afweging gericht op de realisatie van publieke waarde goed in te vullen (*operational capability*): onder de motorkap van de eigen organisatie (dat is wat anders dan de pretentie de motor van een beweging te zijn!) moeten wel de voorzieningen getroffen zijn om in een andere versnelling te geraken als meer gas geven alleen onvoldoende snelheid oplevert. Zo zien we dat ook aanbestedingsprocedures vaak niet synchroon lopen met de ambities van de organisaties om het 'anders' te doen. Maatschappelijke initiatieven mogen misschien wel meedoen (vaak zelfs dat niet) aan de aanbesteding, maar het bestek is zo opgesteld dat ze er onmogelijk doorheen komen. Of alleen als onderaannemer van een andere, gevestigde partij. Dat kan altijd de bedoeling zijn, en als dat zo is dan is dat een keuze, maar veel vaker is het niet de bedoeling. En al helemaal geen expliciete keuze. 'Gewoon' een

gevolg van hoe onder de motorkap de *'operational capability'* is ingericht. Hoe de zaken nu eenmaal geregeld zijn. Hier geldt dat hoe het nu eenmaal geregeld is in hoge mate voorspellend is voor wat er uiteindelijk gebeurt. Hoe het geregeld is doet ertoe, misschien nog wel meer dan waarvoor gekozen is vanuit de autoriserende omgeving. We moeten zeer kritisch kijken naar onze *Standard Operating Procedures* (SOP), ons 'gewoon', ons 'normaal', ons 'dat hoort', onze sjablonen en routines.



Binnenstebuiten

Aan de autoriserende omgeving kan de gemeentesecretaris op zichzelf niet veel doen; het vormt het politieke mandaat en wettelijk kader waarmee hij werken moet; hij kan er van alles van vinden, maar is min of meer gedwongen dat als vertrekpunt te nemen voor zijn eigen interventies. Tot op zekere hoogte dan. De gemeente maakt zelf regelkaders en is ook gebonden aan veel regelkaders van hogere overheden. Hij heeft niet overal evenveel invloed op, maar kan hier toch ook mee dealen, althans het bestuur voorleggen dat te doen. Natuurlijk loop je risico's als je bijvoorbeeld in het kader van het toezicht op de kinderdagverblijven en gastouders niet op alle tientallen criteria gaat toetsen, maar bijvoorbeeld op de vijf belangrijkste. Natuurlijk loop je risico's als je een aanbesteding anders doet dan de regels voorschrijven, maar steeds kan er een afweging zijn om dat toch te doen. Daar is enerzijds lef voor nodig, bestuurlijke moed en anderzijds de bereidheid om desnoods een (doorgaans zeer sporadisch voorkomende) zaak te verliezen. Een secretaris zou deze bestuurlijke en ambtelijke moed moeten aanmoedigen in plaats van ontmoedigen. Zoals een van de secretarissen het uitdrukte: "je krijgt van mij alle ruimte om met een goede oplossing te komen en als het even kan binnen de regels, want dat scheelt gedoe".

De invloed en beïnvloedbaarheid van de autoriserende omgeving is een onderwerp dat we wellicht in een volgend essay verder uitdiepen. De operationele vermogens bieden een enorme hefboom waarvan we lengte en draaipunt hier verder onderzoeken.

De operationele capaciteit biedt, zoals gezegd, een enorme hefboom voor werkelijke verandering en het daadwerkelijk *anders* produceren van een plus aan publieke waarde. En, beter nog, de operationele capaciteit is nu bij uitstek het domein waar de gemeentesecretaris *wel* verandermogelijkheden heeft. Hij heeft er niet het exclusieve recht, maar wel veel mogelijkheden om te interveniëren en op eigen initiatief te handelen, desgewenst te experimenteren. Daarom richten we ons in dit essay vooral op operationele capaciteiten. Met als mogelijk verrassende conclusie dat vanuit de operationele capaciteit mogelijk ook weer een hefboom ontstaat voor verandering van de *authorizing environment*.

We richten ons dus op de operationele capaciteit. Op het eerste oog minder interessant dan bijvoorbeeld waarden en principes, maar in onze ogen onderschat. De politieke omgeving ziet het als volgend en het wordt eigenlijk pas interessant als de

werking ervan hapert; als het niet doet wat het moet doen, als het vastloopt en realisaties buiten in gevaar komen. Of als er budgetoverschrijding is. Voor wie zichzelf 'aan het stuur' meent, is wat er onder de motorkap gebeurt niet zo relevant. Ons betoog hier zal zijn dat om *anders* publieke waarde te realiseren, en daarmee ook tot *andere* publieke waarde te komen, juist het motorblok zelf van groot belang is.

Van buiten naar binnen werken

Ambtenaren moeten werken in een context waarin een beweeglijke veelheid aan complexe maatschappelijke problemen de bestuurlijke agenda's overlaadt en waarin steeds meer druk op talentrijke professionals ontstaat. Ze moeten opereren in een samenleving waarin kennis en deskundigheid (als uitdrukking van hun *operational capabilities*) tegelijkertijd steeds meer micro-specialistisch wordt én ook steeds sneller verouderd en omstreden raakt. Dat maakt het voor organisaties moeilijker om de benodigde kwaliteit en capaciteit 'binnen' te brengen en binnen te houden.

Gelijktijdig leven we in een samenleving waar met minder middelen meer veelzijdige ambities gerealiseerd moeten worden en

waar nieuwe generaties professionals bovendien andere vormen van commitment aangaan en in hun loopbaan andere verdelingen van kansen en risico's zoeken. De jonge generaties zijn veel meer vertrouwd met zeer wisselende sociale al dan niet virtuele omgevingen, die meervoudige verbondenheid en een positionering tussen partijen waarderen. Dit biedt zicht op een toekomst, een nieuwe generatie die het anders kan en anders wil. Omdat in de ambtelijke organisatie van de toekomst in horizontale en meer 'vernetwerkte' relaties wordt gewerkt is dit een uitnodigend perspectief voor toekomstige generaties. Stel je eens voor dat de bestuurder van de toekomst zich niet meer primair richt op de eigen organisatie om zijn doelen te verwezenlijken, maar op de samenleving. Dat niet de interne dienst, maar maatschappelijke dynamiek het startpunt wordt voor de vraag hoe meerwaarde tot stand komt. Dan is het bestuur letterlijk buiten; niet in de vorm van een werkbezoek, maar als gezicht van de gemeente in de samenleving, die zich primair richt op wat er buiten gebeurt en nodig is. En wat als het opdrachtgeverschap van maatschappelijke vraagstukken niet meer automatisch bij de gemeente ligt, maar ergens in de samenleving? Kan de ambtelijke dienst van de gemeente dan mogelijk ook worden aangestuurd door een groep maatschappelijk belanghebbenden?

Is het mogelijk om deskundigheid en capaciteit in de gemeenschap op momenten in projecten toe te laten in de eigen dienst en mee te laten werken? Binnenstebuiten zou je kunnen zeggen. De organisatie trekt niet 'naar buiten', maar de verhoudingen tussen binnen en buiten komen op zijn kop te staan. Als de gemeentesecretaris de kans zou krijgen om zijn eigen organisatie helemaal vanaf nul opnieuw uit te vinden, dan is de kans klein dat onder deze veranderende omstandigheden nog steeds dezelfde vormen en principes gekozen zouden worden. Misschien voor een deel van de taken wel, maar voor een belangrijk ander deel niet. De voorkeur zou dan waarschijnlijk zijn: een organisatievorm die het mogelijk maakt om snel en goed over de grenzen van het eigen (sub)systeem heen kennis en capaciteit te delen en te mobiliseren. Een organisatie die zich rondom de vragen organiseert, in plaats van dat de vragen in de vorm van de organisatie gegoten worden. Flexibel, wendbaar, adaptief en open, dat zijn kernwoorden die passen bij die vorm van organisaties. Ook nu horen we ze al in de gemeentelijke organisaties en worden ze met veel inzet ingepast in de bestaande organisatievormen: mochten we het opnieuw doen, zo is onze verwachting, dan zouden deze principes niet worden ingepast maar de basis vormen.

Flexibiliteit en wendbaar organiseren hebben bovendien hun eigen variëteit aan vormen. Over de grens van de eigen organisatie heen organiseren gebeurt al op veel plekken, bijvoorbeeld in de Drechtsteden, maar ook in andere shared service centra. Andere vormen zijn uitbesteding aan buurgemeenten of bureaus die we kunnen inhuren voor specialistische onderwerpen. Er wordt ook binnen de eigen organisatie al veel geflexibiliseerd. Zo wordt er geëxperimenteerd met nieuwe aanstellingsvormen en het afbouwen van functies en functiebeschrijvingen. Anders dan bij nauw omschreven functies zou er in dat laatste geval dan een makelaar zijn die, ook binnen de organisatie, vraag en aanbod van klussen aan elkaar koppelt. Dat is niet voor alle functies haalbaar, een gemeente is immers een conglomeraat van allerlei werksoorten. Voor projecten en beleidsklussen kan er veel meer dan voor meer routinematig werk. Flexibiliteit is er ook in de producten van de overheid. Bijvoorbeeld bestemmingsplannen die bestemmingen meer in termen van 'overlast' gieten dan wat er precies wel en niet mag; dat levert andersoortige producten op, die vervolgens ook een andere vorm van ambtelijk gedrag en organisatie vereisen. Architectenbureau Onix kocht bijvoorbeeld een oude rioolwaterzuivering buiten het dorp Slochteren. Het moet een buitenplaats worden voor

studenten om creatief te bouwen en dus is het een terrein dat voortdurend in transformatie is. Dat is iets dat de systeemwereld met de bestaande uitgangspunten domweg niet aankan. De mate waarin er overlast wordt gecreëerd voor de omgeving is veel meer een constante dan de bouwwerken en daardoor flexibeler. Interessant is dat de gemeentelijke dienst dat soort activiteiten mogelijk gaat maken en de organisatieconsequenties aangaat. Let wel, de vaststelling hier is niet dat gemeenten dit allemaal moeten doen, maar dat er beweging is op tal van soorten van flexibilisering. De belemmering ligt niet in het aantal opties, of in de voorbeelden uit andere plekken, maar in de vertaling daarvan in de eigen organisatie en het volharden in de spanningen die dat onvermijdelijk oplevert.



3. Hetzelfde anders doen

De afgelopen decennia is op verschillende manieren gewerkt aan verandering, verbetering, vernieuwing van het lokaal bestuur, met professionalisering van het apparaat tot gevolg. Daarbij is geprobeerd om het bestaande systeem aan te passen aan uitdagingen van buiten. De twee hiervoor genoemde kwesties zijn daarbij leidend geweest: het organiseren van de capaciteit rondom de problematiek én het horizontaliseren van autonomie, verantwoordelijkheid en bevoegdheden. Die pogingen hebben steeds een struikelend karakter gehad, bewegend van het ene model naar het andere, van de vorige operatie naar de volgende. Dat lijkt op een beweging die nooit echt goed verloopt, of steeds net mislukt. Dat is wat te simpel gedacht. Niet alles gebeurt, maar er gebeurt van alles. Er is veel veranderd, en veel daarvan is ten goede. Maar af is de transformatie daarmee nog zeker niet. In de taal van de driehoek van Moore wordt er vooral gesleuteld aan *operational capabilities*, om veranderende opvattingen over publieke waarde te faciliteren. Maar er gebeurt nog weinig vanuit de *authoritative environment*. Zo blijft het schaven aan een bestaand model, zonder dat het model zelf ter discussie staat. Dat begrenst de mogelijkheden en vergroot de spanningen. Waar het wel gebeurt gaat het via 'hulpconstructies', zoals bijzondere programma's of projecten. Kleine

buitenplaatsen voor vernieuwing in een organisatie waarin de bestaande principes verder blijven gelden. Niches voor vernieuwing, vaak succesvol binnen die niche, maar zonder al te veel impact in het grotere geheel van de organisatie. De plekken van vernieuwing staan niet in de organisatie, maar juist erbuiten. Het terugbrengen van de lessen en principes uit die projecten en programma's naar de 'staande organisatie' blijkt dan lastig.

Een deel van de moeilijkheid in de vernieuwing van het repertoire van de organisatie is te verklaren uit de geschiedenis ervan. De normaaltoestand van publieke organisaties - de toestand van waaruit we nu proberen te veranderen - heeft diepe wortels. En die wortels komen voort uit ieder voor zich heel redelijke wensen en serieuze zorgen. Veel van wat we nu verkokering of versnippering noemen was ooit een poging tot specialisatie en meer heldere afbakening van wie waarover ging. Aanvankelijk ingevoerd onder de vlag van 'bureaucratisering', een begrip dat toen nog een positieve lading had en later is doorontwikkeld onder het toen ambitieuze label van *new public management*. Taken en diensten werden opgeknipt in individuele eenheden, bijvoorbeeld in de scheiding tussen beleid en uitvoering, en later ook binnen de uitvoering tussen vergunningverlening en handhaving.

Daarnaast werden inhoudelijke 'knips' aangebracht tussen onderwerpen, zodat een generalistische organisatie steeds meer werd opgesplitst in specialistische eenheden met afgebakende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat had niet alleen specialistische kennis en door herhaling ook echt doorleefde ervaring binnen die eenheden tot gevolg, maar zorgde ook voor helderheid in de aansturing en verantwoording. Hoe preciezer het product van een eenheid, hoe scherper zichtbaar is wat die eenheid precies levert; en of dat voldoende is. Het maakt inzichtelijk wat de meerwaarde van onderdelen is en als er fouten optreden is duidelijk wie daarvoor langs welke lijnen verantwoordelijk is. Het op deze manier optimaliseren van de interne werkprocessen komt met één cruciale voorwaarde; het is nodig om maatschappelijke vraagstukken op te delen in individuele partjes, die ieder voor zich waarde hebben én die optellen tot een betekenisvol geheel. Die poging hoort bij deze organisatieverandering: de slag van maatschappelijke vraagstukken naar werkprocessen die binnen individuele eenheden kunnen worden afgehandeld, waardoor heldere productverantwoordelijkheid ontstaat.

Sinds de introductie van deze manier van organiseren zijn organisaties in een permanente worsteling met een aantal van de tegenstrijdige gevolgen ervan. Een aantal van de gedachte baten blijkt uiteindelijk andersom uit te vallen. Zo bleek de eigen specialisatie performatief, in die zin dat de verschillende eenheden hun eigen perspectief gingen opleggen aan de maatschappelijke realiteit. Volgens het principe van *'if you have a hammer, the world looks like a nail'* gingen eenheden vanuit hun specialisme aan het werk. Niet als een vorm van beroepsdeformatie, maar aangemoedigd vanuit de interne incentives in de structuur: wie met financiële prikkels wordt beloond voor het leveren van een afgebakende prestatie gaat zich maximaal inzetten om precies die prestatie te leveren. Niets meer en niets minder. Ook niet als die prestatie slechts voor een deel de uiteindelijk maatschappelijk beoogde meerwaarde vertegenwoordigt. Efficiency is niet alleen het goedkoper en sneller of strakker produceren. Het is ook het strategisch interpreteren van wat er gevraagd wordt en daar slim naartoe werken. We kennen het credo *'what really counts is not countable'*, maar de wil om te managen of vanuit een raad controle uit te oefenen via prestatie-indicatoren wint het toch vaak van dit soort inzichten.

Schaalvergroting speelt hier ook een rol. Schaalvergroting van gemeenten leidt tot verdere specialisatie en professionalisering, die hun weerslag hebben op de planning en control. Alles moet worden gecontroleerd en de afstand van uitvoering tot beslis-sers wordt steeds groter. Dit leidt tot een intensivering van het klassieke principaal-agent probleem. Omdat beleid en sturing naar het centrum werden verplaatst en de uitvoering en de deelaspecten in specialistische eenheden kwam, volgde verdere verwijdering tussen de twee. Het centrum als verantwoordelijke voor het alloceren van de middelen en voor het verzamelen en vervolgens beoordelen van de decentraal geleverde productie. Die informatie moest komen vanuit de decentrale eenheden. Zo ontstonden lange lijnen van verantwoording, interne controle en informatiestromen. Deels om te weten hoe het beleid zich ontwikkelde, maar ook voor het toedelen van geld en het uitbetalen van *incentives*. ICT gaf hier een verdere impuls aan, leidend tot verdere disciplinerings: gestandaardiseerde systemen die een beperkt aantal keuzes voor de uitvoering betekenden. En andersom, de pogingen van decentrale eenheden om via de gestandaardiseerde systemen zoveel mogelijk ruimte voor zichzelf te maken en zo gunstig mogelijk uit de beoordelingen te komen. Vanuit het perspectief van publieke waarde bezien staat

dat gelijk aan een steeds verdere verwijdering van wat organisaties doen en wat daarvan de oorspronkelijke bedoeling was. De onderstaande tabel vat de belangrijkste kritiekpunten samen.

Tabel 1

de kern van en de kritiek op het NPM-perspectief.

Ambities vanuit NPM perspectief

Ontkoppel de grote kolommen en maak er voor één specifieke taak gespecialiseerde eenheden van; beleid en uitvoering scheiden, inhoudelijke specialisatie doorvoeren.

Het scheiden van functies leidt tot heldere verdeling van verantwoordelijkheid en bevoegdheid en waar nodig/mogelijk ook tot onderlinge concurrentie.

Scheiding maakt prestatiemeting en prestatiesturing mogelijk op basis van specifieke en gespecialiseerde parameters.

Specialisatie maakt gedetailleerde prestatieafspraken via geldstromen mogelijk, met financiële prikkels voor het bedoelde gedrag.

Het is mogelijk om functies volgens een marktmodel onder publieke organisaties te verdelen, zodat prijsvoordeel bereikt wordt en efficiency verder wordt gestimuleerd.

Kritiek vanuit Publieke waardeperspectief

Ontkoppeling en fragmentatie maken coördinatie moeilijk. De eigen indeling wordt dominant boven de vorm van de eigenlijke vragen buiten.

De onderlinge concurrentie en de verdeelde bevoegdheid maakt dat organisaties zich steeds verder terugtrekken op hun eigen taak en zich loskoppelen van anderen. Efficiënt voor het deel, inefficiënt en ineffectief voor het geheel.

De meetbare prestaties van de delen tellen niet op tot een som van de publieke waarde als geheel. Incentives voor delen hebben als pervers effect dat ze het geheel verder uit beeld brengen en zelfs afwentelen op het geheel aantrekkelijk maken.

Om het systeem aan incentives en prikkels mogelijk te maken is een complexe structuur van planning, toedeling en verantwoording nodig.

Concurrentie komt in de praktijk amper tot stand en ontwikkelt zich zelden langs de lijnen van publieke waarde, omdat die het meest lastig te concretiseren zijn in voor het systeem acceptabele parameters.

In een poging effectiever en vooral efficiënter collectieve diensten te produceren, hebben we het maatschappelijk dominante denken in termen van markt, product, contract en prestatiekring naar binnen gehaald in onze organisaties. Concurrentie en autonomie werden belangrijker dan samenwerking en afhankelijkheid, het product werd belangrijker dan het resultaat of maatschappelijk effect, het deel werd belangrijker dan het geheel. Daarmee ontstonden grote staven, omdat die moeten helpen om de eenheid te bewaren en verantwoording en controle te faciliteren. De principaal-agent benadering ontwikkelt een eigen apparaat, met een eigen dynamiek, die steeds meer inzet vereist en daarmee ook steeds meer waar wordt.

Organiseren met het oog op maatschappelijke meerwaarde

Het opnieuw centraal stellen van publieke waarde en de maatschappelijke vraagstukken staat in contrast met de hiervoor beschreven ontwikkeling. De lokale overheid wordt steeds meer gevraagd om zich op onderdelen volgend op te stellen aan maatschappelijke problematiek en zich 'rondom' maatschappelijke problemen te organiseren. Deels door het herschikken van taken over diensten, soms ook gewoon door allerlei nieuwe ver-

banden aan te gaan over bestaande scheidslijnen heen, op weg naar publieke waarde. Dus niet de eigen targets voorop stellen, maar de achterliggende ambities tot uitgangspunt maken. Niet stellen dat je het aantal uitleningen van de bibliotheek met 12% wil opkrikken, maar het terugbrengen van het aantal mensen dat analfabeet is. Niet meer boeken uitlenen, maar lezen bevorderen. Niet het aantal bekeuringen, maar de verbetering van veiligheid. Niet afrekenen op het aantal klachten over overvolle huisvuilcontainers, maar de bijdragen aan afvalscheiding en milieubewust gedrag waarderen. Niet alleen kijken naar het terugdringen van investeringen en beheerlasten van maatschappelijk vastgoed, maar beoordelen op de bijdragen aan betrokkenheid van de lokale gemeenschappen bij samenwerking, een levendig aanbod aan ontmoeten, sport en cultuur, bezettingsgraad, exploitatie, beheer en de leefbaarheid van kernen en wijken. Niet alleen kijken naar 'halen we onderhoudsniveau sober', maar ook naar de sociale cohesie en toegenomen veiligheid die het gevolg is van zelfbeheer in de straat. Niet alleen kijken naar dreigende kapitaalsvernietiging als sportverenigingen het eigen complex onderhouden, maar zeker ook naar de vitaliteit van de vereniging als gevolg van meer zeggenschap over prioriteiten en toegenomen zelfwerkzaamheid van leden. Niet alleen het aantal

bezoekers van het museum tellen en dat vermenigvuldigen met een gemiddeld besteed bedrag, maar ook de waardering van ondernemers, scholen, instellingen en wijk -en dorpsraden, en de bijdrage die wordt geleverd aan het vertellen van het verhalen die mensen verrassen, ontroeren, wijzer maken laten meewegen. Niet de resultaten van het eigen onderdeel als prestatie tellen, maar het opgeteld effect dat hieruit voortkomt als succesvieren - of van de mislukking ervan leren. Netwerken en ketens als uitgangspunt nemen voor het organiseren, in plaats van de eigen taakverdeling en structuurindeling, het verdelen van het werk en het toedelen van middelen. De les van decennia traditioneel organiseren is dat het 'opknippen' van maatschappelijke gehelen - "echte" vragen die spelen in de levens van mensen - in de partjes van de organisatorische delen ertoe leidt dat er te veel van de werkelijke vraag verloren gaat. Het achteraf opnieuw aan elkaar plakken van al die delen levert ook niet hetzelfde resultaat op. In het knippen gaat iets verloren dat niet meer terugkomt door het weer samen te brengen. De enige oplossing is om de maatschappelijke vraag centraal te stellen en daar vervolgens omheen te organiseren, op de manier die voor dat vraagstuk en de achterliggende maatschappelijke waarde bijdraagt.

Organisaties kennen altijd een zekere hiërarchie en verdeling van bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Een deel van de reeks onderwerpen die behandeld wordt keert jaarlijks terug en is routinematig, voorspelbaar en draait om efficiency. Een ander deel is niet goed te voorzien omdat het afhangt van wat er buiten gebeurt. Sommige onderwerpen zijn heel specialistisch en eendimensionaal en vereisen weinig afstemming, diversiteit en coördinatie. Andere onderwerpen kunnen alleen goed aangepakt worden door veel verschillende disciplines en gezichtspunten bijeen te brengen. De traditionele organisatie is gebouwd op de eerste variant; terugkerende onderwerpen, eendimensionaal, specialistisch, voorspelbaar. En wat dat niet is, kan zo worden gemaakt, door opknippen, ramen, plannen of door regie te voeren. Dat resulteert in afdelingen, directies, sectoren, mandaatregelingen, bevoegdheden, geschotte budgetten, interne verrekeningen, productbegrotingen en 'deliverables' per eenheid. De kern daarbij is dat al deze dingen relatief vast staan: het is zoals is afgesproken, tenzij er een reden voor afwijking is. Dan zijn er twee mogelijkheden, bijvoorbeeld voor de afdelingsstructuur: afdelingen gaan samen op in één nieuwe afdeling, of er wordt een hulpstructuur gebouwd naast de bestaande afdelingen, of geheel buiten de vaste organisatie,

bijvoorbeeld een programma-directie, een project-eenheid, of een werkmaatschappij.

Organiseren is het afbakenen, stapelen en oplijnen van vaste blokken, en het kijken naar de lijntjes daartussen. Ook in deze meer traditionele organisatieprincipes zijn steeds verbeteringen aan te brengen. De vraag is alleen of het op den duur succesvol is om de blokken nog slimmer te maken en nog handigere lijntjes te trekken. Wij vragen ons af of het wellicht mogelijk is te komen tot “vervloeiing”. Onderdelen van de gemeentelijke organisatie schuiven dan niet als blokken van stapel naar stapel, op of onder elkaar, tegen elkaar aan, maar vloeien tijdelijk in elkaar over. Ze liggen niet op elkaar, maar vermengen zich. Teams worden gevormd op basis van het werk dat zich aandient, en die bestaan minder vanzelfsprekend uit uitsluitend interne mensen, maar bestaan primair uit bijvoorbeeld geïnteresseerde burgers, ketenpartners, adviesbureaus. Als de vraagstukken leidend zijn dan zie je grenzen vervloeien. Binnen en buiten worden minder scherp onderscheiden. Het vraagstuk, het belang dat je erbij hebt, het proces dat waarde voortbrengt en de inbreng van het individu worden belangrijker. Hiermee worden organisaties geen chaos, want nog steeds is zichtbaar wie op welk moment

waaraan werkt en wie verantwoordelijk is voor wat. Het ligt alleen niet zo vast en het komt al helemaal niet voort uit hoe het hiervoor al was, of hoe het een keer aan een onderhandelingsstafel is bedongen. Leidinggevend ‘hebben’ dan zwart-wit gezegd geen mensen, maar hebben vraagstukken waar zij capaciteit voor organiseren. Het opdrachtgeverschap kan daarvoor ook best extern worden belegd, wat een fascinerende omdraaiing geeft van verantwoordelijkheden. En dat gebeurt niet alleen met andere blokken van binnen, maar ook met blokken of elementen van ‘buiten’. De kracht van de samenleving naar binnen halen of in ieder geval verbinden aan de kracht van de organisatie. Zo ontving de gemeente De Bilt een prijs voor het idee van een *klussendienst*: een grote groep medewerkers die beschikbaar is voor inwoners om maatschappelijke initiatieven verder te helpen. Davied van Berlo, bekend van Ambtenaar 2.0, heeft het in “Wij, de overheid” over de overheid die inwoners helpt zichzelf te helpen. Hij merkt op dat de burger de overheid minder nodig heeft om zijn doelen te verwezenlijken. Kennis zit in de samenleving en ook financiële ondersteuning kan van elders komen. Goede uitgangspunten om niet in de klassieke valkuil terecht te komen en het toch als gemeente weer allemaal over te nemen en eigen methodieken, ervaringen en afwegingen

op te leggen. We kennen inmiddels verschillende voorbeelden van hoe er vernieuwend gewerkt wordt. Steeds hebben die voorbeelden hetzelfde kenmerk: naar grensoverstijgend organiseren, door rondom concrete issues samen te werken in zich gaandeweg het proces zelf structurerende verbanden.

Een klein voorbeeld illustreert hoe de praktijk veelvormig is en er geen simpele oplossingen zijn voor de geschetste uitdagingen. In het collegeprogramma was opgenomen dat er een sporthal moest komen op het al bestaande sportterrein gelegen tussen twee kernen. Herhaalde onderzoeken hadden echter uitgewezen dat er geen noodzaak was voor een extra sporthal. Er was capaciteit voldoende in de omgeving en de dorpshuizen van beide kernen zouden ook nog eens exploitatieproblemen kunnen krijgen. De lokale partij die de belofte had gedaan van een nieuwe sporthal won flink bij de verkiezingen. Er werd € 2 miljoen uitgetrokken voor de sporthal die verder door de initiatiefnemers gebouwd zou gaan worden. De gemeente zou zich op haar klassieke rol terugtrekken van plantoetsers om zoveel mogelijk ruimte te laten voor het private initiatief. Binnen de organisatie en de oppositie in de raad bleef het gebrek aan maatschappelijk nut behoorlijk dominant in de bejegening van

de initiatiefgroep. Met het exclusief leggen van de complexe verantwoordelijkheden voor de sporthal bij inwoners werd de groep (achteraf) overvraagd. De btw-problematiek en de medewerking van de provincie aan een bouwproject in het kwetsbare buitengebied zijn bijvoorbeeld onderschat met een alles smorende provinciale aanwijzing als resultaat.



Omgekeerd

Waar ligt de maatschappelijke meerwaarde in dit voorbeeld? Die lag niet in de sportinhoudelijke noodzaak van een sporthal. Politiek lag die in het nakomen van toezeggingen ('belofte maakt schuld'), maatschappelijk in het steunen van een burgerinitiatief, en organisatorisch in het leren op de handen te zitten. Maatschappelijke meerwaarde is niet altijd eenduidig te definiëren. Wie mag dat bepalen en welke eisen moeten daaraan worden gesteld? Onder de motorkap heeft het voorbeeld veel leerervaringen opgeleverd, die tegelijk casus-specifiek blijken te zijn. Moet je wel een met veel gemeenschapsgeld gesteund burgerinitiatief steunen als er geen breed draagvlak is in de gemeenteraad? Hoe steun je ondanks je sterke professionele aarzelingen, met een glimlach, initiatiefnemers zonder het 'over te nemen', maar ook zonder het helemaal 'over te laten'. Wat is het juiste evenwicht? Hoe voeg je de gemeentelijke kennis toe aan een burgerinitiatiefgroep terwijl je ook je klassieke toetsingsfunctie wil behouden?

Voorbeelden zoals het voorgaande vereisen een organisatie-structuur die zich aan de vraagstukken aanpast. Niet door voortdurend te reorganiseren, maar door een bedding te bieden aan een steeds veranderende indeling. Dat is de kern van het

organiseren in het nieuwe normaal: de 'lijn-organisatie' is vervormend en vervloeiend, in reactie op veranderende maatschappelijke vragen en politieke prioriteiten. Het gebeurt al, maar nieuw is dat het nu op grotere schaal en meer structureel moet. Hoe werkt dat?

Bouwen aan 'operationele capaciteit'

Het centraal stellen van maatschappelijke kwesties gaat niet alleen om het werken aan een ander *sturingsconcept*, maar ook om een ander *organisatiemodel*. Waarin minder over de hele organisatie de blokjes en harkjes centraal staan en de capaciteit op onderdelen 'vloeibaar' is. Capaciteit die de vraagstukken volgt. Het raakt ook de concrete *inrichting* van de organisatie, de fysieke en digitale gebouwde omgeving van waaruit ambtenaren hun werk doen. We schakelen daarbij regelmatig tussen meer abstracte en heel concrete vragen die allemaal relevant (kunnen) zijn bij het van buiten naar binnen en ondersteboven organiseren.

Hoe kan vloeibaar organiseren er uit zien als we iets concreter worden? Paul 't Hart formuleert in zijn essay *Ambtelijk vakmanschap* 3,0 tien kenmerken van een dergelijke ambtelijke

organisatie.³ Zo'n organisatie is vooral waarde(n)gedreven, procesbewust en resultaatgericht, kostenbewust en zoals hij dat noemt zelfbewust dienend. 't Hart voegt hier nog aan toe dat zo'n organisatie tijdgevoelig is, slim acteert, lerend is, niet teveel hiërarchische niveaus heeft en dus plat en poreus is, en onderscheid maakt in bulk- en maatwerk. Kenmerken van dit soort organisaties creëren nog geen organisatievorm. Vragen als "Wat komt er na respectievelijk het diensten-, sectoren en directiemodel?" Of "Wat komt er na NPM, hoe vertalen netwerksturing en regie zich naar een besturingsmodel?" zijn nog niet te beantwoorden. Misschien zijn het ook niet de juiste vragen. Misschien moet het helemaal niet gaan om 'structuur' of 'model' maar meer om organiseren en sturen, om de werkwoorden. Het gaat om het zoeken, zoeken naar het *binnenstebuiten*, het *achterstevoren* en het *ondersteboven* organiseren.

³ Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB.

Dat zoeken gaat over handelingsperspectieven die één ding centraal stellen: *het maken van verbinding*. Hoe organiseer je dat op een manier die past bij het heden? Alle grenzen tussen afdelingen en tussen organisaties zijn als het ware residuen uit het verleden. Die grenzen waren ooit handig en nodig, maar staan nu ondanks hun ook positieve kenmerken (loyaliteit, wij-gevoel) nieuwe oplossingen in de weg. Waar de samenleving een grote mate van variëteit en diversiteit kent, zou een gemeentelijke organisatie dat ook moeten hebben. Niet voor het bulkwerk dat vooral in een back-office efficiënt en betrouwbaar moet gebeuren, maar wel in de frontlijn waar de variëteit zich voordoet. Het regelmatig wisselen van sturingsmodellen (bijvoorbeeld van lijnsturing naar programmasturing) voorkomt dat medewerkers in routines vervallen en creativiteit dooft. Dat kan op allerlei manieren, en vaak zit het in kleine dingen. Als er een probleem is met een bepaald verkeerskruispunt is het verleidelijk en heel 'gewoon' om de specialisten aan tafel te zetten om samen de oplossing te bedenken. Terwijl er in de eigen organisatie en in de omgeving vast veel ervaringsdeskundigen zijn die dagelijks het kruispunt passeren en uit eerste hand de kwestie kennen. Dat is toch net een ander soort kennis, met andersoortige oplossingen. Ze zitten misschien op een afdeling

die niets met verkeer te maken heeft, maar misschien hebben ze er wel waardevolle ideeën over. Dat betekent niet het einde van de expertise - die blijft belangrijk - maar vormt een andere manier om expertise en deskundigheid te benutten.

In Deventer wordt dit omschreven als het niet zozeer sturen op cultuur, maar op context. Cultuur is datgene wat je normaal gaat vinden en dat laat zich niet rechtstreeks sturen. Wat je wel kunt is een context creëren (werkomgeving, fysiek, virtueel, in bijeenkomsten) waar mensen ander gedrag gaan vertonen. Dat kan en moet zelfs op verschillende manieren, passend bij een context. De smalle kwestie verbreden tot de achterliggende publieke waarde. Kijken naar welke partijen dan in beeld komen. De tijdhorizon verlengen en vanuit de toekomst terug redeneren naar wat er nu nodig is. Hoe ziet de oplossing er dan uit? Welke rol heeft de gemeente dan in het bereiken van de gewenste maatschappelijke dynamiek? Dat betekent dat sturen ook gaat over het bewust inbouwen van reflectie en het stilstaan bij het repertoire: past het nog bij wat nu nodig is, is dit het instrumentarium en de aanpak die helpen om de doelen te bereiken?

Het sturen op maatschappelijke meerwaarde is niet hetzelfde als het zoeken naar voldoende draagvlak. Het gaat hier om de verbinding, om het aanboren van maatschappelijke energie en intrinsieke motivatie van mensen buiten. Niet het overtuigen van de omgeving door de gemeente, maar het vinden van gezamenlijke doelen om inzet op te mobiliseren. Soms gaan daarbij de maatschappelijke initiatieven voorop, soms is het de gemeente die vanuit zijn eigen doelen in de samenleving partners zoekt. Dat betekent dat ambtenaren onverminderd werken vanuit de logica van het interne systeem, maar dat zij hun succes bereiken door aan te sluiten bij de logica van de buitenwereld en de leefwereld. Daarbij is het de kunst om het systeem niet los te laten en te worden zoals buiten, maar wel verbinding te leggen en begrip te ontwikkelen voor de belangen en drijfveren van buiten. En om die te vertalen naar wat er binnen, in het systeem, mogelijk is.

Dat alles betekent ook dat binnen en buiten meer door elkaar heen komen te lopen. Mensen die in het systeem werken zullen zich meer en meer buiten gaan ophouden. Volgens ons is dat een stap die een bewust en expliciet onderdeel van het organiseren moet zijn. Verbinding maken betekent dat de ambtenaar

buiten moet *zijn*. Organiseer dus ‘buitentijd’. Mensen mogen ‘onder de motorkap vandaan’ om te ontmoeten. Niet als afleiding van het echte werk, maar als productief deel van het echte werk. Buiten zijn is werken, ook als het project of de meetbare output op de meest korte termijn niet direct zichtbaar is. Het nieuwe normaal gaat niet alleen over anders sturen, maar ook over de manier waarop de organisatie is ingericht. En, zoals we in het volgende deel zullen betogen, dat inrichten kunnen we ook heel letterlijk nemen, in de manier waarop de kantoren en werkomgeving zijn gebouwd en gevuld.

Kantoor en computer: hefboom of hinderpaal?

Het werken volgens de logica van de buitenwereld vereist een andere inrichting, waarin de principes van het anders werken ook fysiek en digitaal worden doorgezet: verantwoordelijkheden en bevoegdheden laag belegd in de organisatie, dichtbij de operationele praktijk, ook in gebouwen en systemen. Met geld dat is ontkoppeld van sectorale en al te specifieke bestedingsdoelen, zodat er ruimte is om het in te zetten op een manier die in concrete praktijken past. Maar dan ook in de systemen waarmee een ambtenaar een beschikking kan schrijven of een aanvraag kan honoreren. Met verantwoordingsmechanismen

die wel vooraf of achteraf helderheid geven over wat de bedoeling van de inzet is of was en wat er voor is gepresteerd, op een manier die past bij de praktijk waarvoor ze bedoeld zijn. Verantwoording over de maatschappelijke effecten en over alleen de inspanningen. Hebben we dit bedoeld? Wat doen we onze inwoners aan met dit systeem van vergunningen of ruimtelijke ordening? Kunnen de belastingen omlaag als we het anders organiseren? Is onze bedrijfsvoering voldoende vernetwerkt? Ontwerpen en ontwikkelen we onze ondersteunende systemen en instrumenten op connectiviteit, of werpen ze steeds hogere barrières voor interactie op?

Bij anders organiseren en anders werken denken we al gauw aan een nieuw instrumentarium, nieuwe procedures en andere organisatiemiddelen die *ontworpen* moeten worden en veel geld kosten. Dat is ook allemaal nodig, maar veel minder snel denken we aan de omgeving waarin ambtenaren hun werk doen. Als we willen dat zij naar buiten gaan, is het dan wel passend dat de werkomgeving nog steeds intern gericht is? Alleen op de werkplek is het werken écht. Thuiswerken kan wel, maar niet te veel en niet te vaak, en alleen als het schriftelijk is aangemeld. De ICT-systemen werken op veel plaatsen nog steeds alleen

écht goed op de interne apparatuur en al helemaal niet op de apparaten van medewerkers zelf, waar ze het best mee uit de voeten kunnen. Het vaak ontbreken van audiokaarten in *thin clients* waardoor je geen filmpje kunt kijken; afscherming van bepaalde websites waardoor zoeken en kennisdelen worden bemoeilijkt; geen gedeelde digitale werkomgevingen (Pleio, Yammer, allemaal klein en beperkt), nauwelijks mogelijkheid om gebiedsgericht data te ontsluiten, interfaces van bijvoorbeeld het DMS die je gevoelsmatig terugbrengen naar het tijdperk van amberkleurige beeldschermen en MS-DOS. Stukken staan opgeslagen op interne 'schijven', waarop de door de gemeente ontwikkelde formats het beste draaien. Een brief moet via het 'documentmanagement systeem' verstuurd worden; handig voor de automatische archivering, maar niet zo eenvoudig voor de ambtenaar die net bij de ondernemer aan tafel zit en ter plekke iets wil organiseren. Waar 'buiten' de nieuwe ICT-toepassingen vooral tot horizontale vernetwerking leiden, zijn ze intern vaak nog de dragers en bewakers van een volgens klassieke industriële verticale principes gebouwde organisatie.

Begrijpelijk vanuit de logica van toen, de tijd dat het systeem werd gebouwd en het contract werd gesloten, en passend bij de

competenties van de meeste systeembeheerders en softwarehuizen (die pakketten verkopen), maar letterlijk *incompatible* met wat medewerkers die buiten aan de slag zijn nodig hebben. De iPhone en iPad kunnen tegenwoordig ook in de gemeentelijke organisatie, maar niet alles *kan* er mee. En vaak kan er eigenlijk amper iets mee. Mailen en internetten lukt nog wel, via een speciale app of een tool die een afgeschermd omgeving opent; snel zaken regelen met partijen buiten, dat kan nog te vaak alleen achter de desktop binnen. Als we écht netwerkgericht willen werken - als buiten de locus van ambtelijk werk is - dan is het nodig om systemen te bouwen waarmee ambtenaren van buiten de verbinding met binnen kunnen maken en naar wij aannemen ook andersom; niet alleen in het inhoudelijke werk door de leefwereld te verbinden met de systeemwereld, maar ook technisch door vanuit een virtuele werkplek buiten de zaken zo te regelen dat ze in de bureaucratische logica ook goed terecht komen en passen. Zonder al te veel omwegen, en al helemaal zonder dat er uitzonderingsposities voor nodig zijn; "u mag thuiswerken, maar dan moet er wel een aparte USB-netwerksleutel besteld worden en daarvoor is de handtekening van uw leidinggevende nodig"; "u kunt extern inloggen, maar de archiefmappen zijn dan voor u niet beschikbaar"; "fijn dat

u prettig werkt op de iPad, maar het macro om uw afspraak in een brief te bekrachtigen is alleen vanaf uw gewone werkplek toegankelijk, anders verspringt het teveel”. De zaken moeten goed geregeld zijn, en ICT is daarin een belangrijke kracht; maar dat goed regelen moet misschien wel veel meer de échte werkwijze - van buiten naar binnen - gaan volgen. Misschien moeten mensen gewoon werken op de apparatuur die ze prettig vinden, volgens het *bring your own*-principe. Wel zo makkelijk als er steeds meer vloeiend gewerkt wordt en de buitenwacht ook zomaar binnenwacht kan worden.

Veel overheidsgebouwen zijn de laatste tijd voorzien van nieuw meubilair, maar vertegenwoordigen verder nog ‘gewoon’ de traditionele indeling in afdelingen, met de vakken en deuren die daar bij horen. Het gemeentehuis is nog vooral een centrale plek voor de ambtelijke dienst: niet het knooppunt in een netwerk, maar de meeste huisvestingsconcepten gaan er nog steeds van uit dat het gemeentehuis de plaats van handelen voor ambtenaren is. Elders werken betekent “er niet zijn”; dat kan soms wel, maar niet al te vaak. En voor wie er niet is geldt de vraag *waar* die dan wel is. Terwijl de discussie meer zou moeten zijn *waar iemand mee bezig is* en wat daarvoor de beste

plaats van handelen is. Is het gemeentehuis ook straks nog het moederschap van waaruit ambtenaren elders actief zijn, of blijft het vooral de met pasjes afgesloten thuisbasis waar incidenteel ambtenaren op veldwerk uit gaan. Gaan grote groepen ambtenaren in toenemende mate naar buiten toe op werkbezoek, of zijn velen vooral buiten en keren ze af en toe terug in het gemeentehuis om daar de dingen te doen die daar het beste passen?

Datzelfde geldt voor de manier waarop de ‘vooruitgeschoven posten’ van de gemeente worden ingericht. In het sociale domein beschilderen veel gemeenten over ‘sociale wijkteams’. Waar zitten die en hoe zitten die erbij? Is het team alleen inhoudelijk op de wijk gericht, vanuit het gemeentehuis, met een bepaalde wijk in portefeuille? In een micro-gemeentehuis dat staat in de wijk, maar waar het werk primair binnen plaatsvindt? Of zitten ze letterlijk in de wijk, met een gebouw als uitvalsbasis en als plek om op terug te vallen als het werk daar om vraagt? Denk aan de Rotterdamse wijkagent die letterlijk zijn tafel en stoel steeds op andere plaatsen in de openbare ruimte zette om zo gesprekken met mensen aan te gaan. Hij stalde zijn spullen bij buurtbewoners die daarvoor plaats hadden. Het lijken varian-

ten op een thema, maar het onderliggende principe is anders. Voor de één is het sociale wijkteam een manier van werken, met huisvesting die daar dienstbaar aan is; de werkplek volgt het werk. Voor de ander is het een manier van werken die op zichzelf niet wezenlijk verandert - "iets meer integraal" - maar die nu meer wijkgericht plaatsvindt, vanuit een gebouw dat dichterbij de wijk staat. Hetzelfde werken gebeurt dan vanuit een werkplek die fysiek dichterbij de wijk staat, maar die er niet beter bij aansluit. Gaan we écht beter aansluiten bij de leefwereld, of brengen we onze systeemwerelden gewoon fysiek dichterbij de leefwerelden?

De vraag is ook of en hoe de werkplek begrensd moet zijn. Of er poortjes, deuren en beveiligers nodig zijn. Of dat de werkplek en het gebouw zo zijn ingericht dat er onverwachte ontmoetingen plaats kunnen vinden. Tussen ambtenaren die er aan het werk zijn en anderen die er ook iets mee willen. Goedkope bedrijfsverzamelgebouwen voor 'creatives' en 'start-ups' zijn niet alleen een succes omdat ze goedkoop zijn en daarom de huisvestingskosten van die bedrijven drukken: het zijn ook de ontmoetingsplaatsen van mensen met wilde ideeën die in hun combinatie meer worden dan ze alleen zouden zijn. Sommige van de meest



Ondersteboven

succesvolle venture capitalists in Silicon Valley houden kantoor in de lokale Starbucks en andere koffiehuisen. Ze hebben geen kantoor dat indruk moet maken op de buitenwereld, maar zijn buiten om te zien welke nieuwe ideeën de moeite van het verder brengen waard zijn. Een detail, wat maakt de werkplek - behalve de kwaliteit van de koffie - nu uit, zegt de één. Fundamenteel en principieel zegt de ander: als je van startende ondernemingen je werk maakt, moet je er zijn. Waarom zou dat voor investeerders die miljarden in portefeuille hebben wel gelden en voor ambtenaren niet?

Eigenlijk is het principe van open organiseren ook heel natuurlijk. Mensen verrijken elkaar inhoudelijk, wisselen netwerken uit, en openen zo voor elkaar de deur naar nieuwe markten en kansen. *Events*, 'ronde tafels' en georganiseerde speeddates zijn niet de uitdrukking van een overheid die steeds interactiever wordt, maar vormen noodverbanden voor een organisatie die in essentie gesloten en gescheiden is gebouwd. Open organiseren gaat over het bouwen van een omgeving die interessante combinaties stimuleert, over het organiseren van gelukkig toeval - ook wel serendipiteit genoemd. Niet uit de gestroomlijnde ontmoeting met een agenda en stukken, maar uit het tegen elkaar

aan schuren op een moment dat het misschien wel helemaal niet uitkomt. De overheid is geen *start-up* en voor sommige werkzaamheden is het goed dat er een wand van veiligheidsglas staat tussen de ambtenaar en de cliënt. Maar voor veel werkzaamheden is het open concept zo gek nog niet. En als we eerlijk zijn is de gemeente voor sommige taken wel een *start-up*, of in ieder geval voor een zoekende en beginnende ondernemer, die *niet* goed weet hoe de kwestie op te lossen is maar wel open staat voor ideeën. We weten vanuit innovatieliteratuur welke vormen van huisvesting en fysieke omgeving voor juist dat type vragen goed werkt; misschien moeten we die ook meer benutten. Dat hoeft ook niet duur en al helemaal niet allemaal nieuw te zijn. Als mensen thuis prettig praten, bellen, mailen en typen achter de keukentafel, waarom moeten ze dan 'op kantoor' op een ergonomische werkplek van 3000 euro per stuk zitten?

De aandacht voor 'PIOFAH' is in de gemeente doorgaans goed. Wat hebben mensen nodig, hoe kunnen we ze goed huisvesten, zijn de personeelssystemen op orde, zorgen wij goed voor onze mensen? Het voldoet aan de kwaliteitssystemen en audits laten zien dat de gemeente een goede en zorgzame werkgever is. Maar past het wel bij wat er nodig is om buiten goed te kunnen

werken? Ligt onder de motorkap het soort motorblok dat nodig is buiten? Een zuinige gezinsauto (laag verbruik, veel laadruimte, ook best mooi) is misschien niet ideaal als het terrein onverhard is en de bestemming onzeker. Dan misschien toch maar een terreinwagen, in ieder geval voor het deel van de reis waar dat nodig is. En op momenten is het misschien ook wel even nodig om in iets ronkends voor te komen rijden; om partijen te overtuigen dat het de overheid menens is hier en dat de gemeente écht mee investeert om er iets goeds van te maken. De politie in Rome pronkt op het drukste kruispunt van de stad met een politieblauwe Maserati, de politie van Abu Dhabi koopt elektrische BMW's i8: protserigheid en geldverspilling, of misschien juist daar in die context wel passend. De boodschap hier is dat om anders te werken we ook de werkplekken, de gebouwen en ondersteunende systemen moeten aanpassen; gericht op verbinden van buiten naar binnen, in plaats van als centrum van het werk van waaruit op momenten waarop dat nodig is de verbinding naar buiten kan worden gemaakt. Maar alleen als de netwerksleutel is ingeplugd, de gebruiker met zijn account is ingelogd op de digitale werkomgeving, via de privacy van een niet-openbare internetverbinding met een voldoende hoge snelheid. Het netwerk is dan niet iets waar je op een werkplek moet

inloggen, maar het netwerk is de plek van waaruit het werken gebeurt. Andere principes, anders organiseren, anders werken, en *dus* ook anders inrichten.



4. Vernieuwen van het veranderen

Terug naar het bureau van de gemeentesecretaris, waar medewerkers cases aanbrengen; de jongen in de bijstand, de vader in de schuldsanering, recreatie langs het kanaal. Dit essay gaat over de vraag hoe we in de behandeling van dat soort gevallen kunnen aansluiten bij de logica van de omgeving, bij wat de samenleving vraagt in plaats van wat de regels voorschrijven. En waarschijnlijk ook een andere bestuursstijl, of zelfs een op een andere manier geschreven Collegeprogramma. Dat is allemaal waar, maar het zijn precies de elementen die moeilijk te beïnvloeden zijn door de gemeentesecretaris. Het is ook niet altijd de werkelijke basis van het probleem. In de woorden van Mark Moore, de *authorizing environment* is niet het enige probleem en misschien ook wel niet het grootste probleem. De eigen *organizational capability* is een even belangrijke belemmering. Of positief geformuleerd, door te interveniëren in de eigen organisatie kunnen gemeentesecretarissen zorgen voor een hefboom voor 'anders werken', met gevolgen ver voorbij het organiseren alleen. Dat geeft een krachtige impuls aan het strategisch omgaan met de nieuwe praktijk.

Gemeentesecretarissen kunnen in hun organisatie verschil maken; ze kunnen het signaal geven dat dingen anders moeten en

mogen: vooraf bij nieuwe dossiers, maar ook achteraf als zaken worden geëvalueerd. Mislukking vieren, successen verklaren, medewerkers aanmoedigen om te volharden en het opnieuw te proberen. Of door condities te scheppen waarin anders werken gewoner wordt: door de structuur te veranderen, andere principes leidend te maken en bepaalde systemen te wijzigen. De gemeentesecretaris kan daarin zichtbaar het voortouw nemen of juist bewust de vernieuwing aan anderen laten en achteraf vaststellen en bekrachtigen wat van onderaf wordt ontwikkeld. Dat kan door de nieuwe werkwijze programmatisch in te brengen, als nieuwe methode waarop de zaken voortaan moeten worden geregeld, of door te reageren op casuïstiek die boven komt drijven in de praktijk zoals die zich toevallig ontwikkelt. Er is een grote variëteit aan strategieën mogelijk.

In de praktijk van de gemeentesecretaris zijn twee lijnen voor verandering te onderscheiden. De eerste lijn is het onderscheid tussen de strategie van een *groot veranderprogramma* of de strategie van een *reeks praktijken* waarin anders wordt gewerkt die samen optellen tot een veranderende organisatie. In de eerste aanpak wordt een nieuwe werkwijze als een format over de organisatie uitgerold. Of beter nog, *ingerold*. In de tweede

aanpak gaan mensen in hun eigen praktijken op hun eigen manier anders te werk. Het bijbrengen van meervoudigheid is zo'n strategie. Toevoegen van complexiteit om te voorkomen dat eenvoudig lijkende problemen routinematig en simpel worden benaderd. Zoeken en leren centraal stellen, toekomstgericht problemen benaderen, kort-cyclisch werken als de omgeving turbulent is. Snelheid in processen brengen, niet door een groot plan op te stellen, maar door kleine stappen te zetten en onderweg snel te leren van wat er gebeurt. Beter een slecht besluit dat energie geeft voor een nieuwe fase van probleemverkenning, dan geen of een tergend laat besluit. Zo, zoals Weick het benoemt, beter chaotisch beginnen dan geordend stilzitten.⁴ Pas door te beginnen en aan het werk te gaan ontstaat zicht op de dynamiek in het veld en is het mogelijk om een volgende stap te plannen. Zo ontstaat het grotere veranderprogramma in kleine stappen, vanuit het werken zelf.

⁴ Weick, E. (1977). *Organizing design: organisations as self-designing systems. Organizational Dynamics*, 6, p. 31-46.

Een tweede lijn in de veranderstrategie ligt in de rol van de gemeentesecretaris; stuurt hij *expliciet* de verandering aan, of neemt hij *vanuit de luwte* in ontvangst wat er vanuit de organisatie ondernomen wordt?

Zowel een groot programma als de strategie van kleine stappen kan *expliciet* door de gemeentesecretaris worden aangekondigd en actief worden gestimuleerd. Door een programma af te kondigen, maar ook door mensen aan te zetten tot ander gedrag in hun eigen praktijk. De gemeentesecretaris staat dan zelf in de schijnwerpers en voert een expliciete veranderstrategie. Het moet anders, ofwel via een programma waarmee we de werkpraktijken veranderen, ofwel door praktijken waarin het anders gaat en achteraf bezien een nieuw repertoire zichtbaar wordt. De meer impliciete veranderstrategie is niet het zelf en zichtbaar instellen van de verandering, maar de verandering vanuit anderen laten komen en die te ondersteunen als deze zich manifesteert. Is het 'mijn' verandering, of is het de verandering van de organisatie? Is het een verandertraject, of zie ik dat mensen dingen anders doen en ondersteun ik het? Bied ik veiligheid aan medewerkers die randen opzoeken om tot een betere oplossing voor de samenleving te komen? De gemeentesecretaris kan



vaststellen dat er in de wijkteams anders gewerkt wordt en dat beschermen. Verandering kan ook zonder afgekondigd programma. Het is veranderen door 'gewoon' te sturen in de lijn, niet als bijzonderheid maar via het reguliere *managerial* werk van de gemeentesecretaris.

Tabel 2

Grote veranderprogramma's of individuele werkpraktijken.

Grote veranderprogramma's maken nieuwe praktijken mogelijk

Frontaal: wij gaan anders werken
Vanaf de zeepkist aangekondigd
Een groot programma
Vol in de schijnwerpers
Trekking en sponsors
Kernteam, stuurgroep, begeleiding
Planning en implementatie
Kick-off, startbijeenkomst
Naam en beeldmerk
'Halverwege' vieren
Commitment van leidinggevenden
Volharden, doorgaan, ook als het tegenzit
Achterstanden inlopen, de deadlines halen
Uitrollen per datum x, met oog voor de competenties en beschikbaarheid van instrumenten
Heldenverhaal over hoe het begon, hoe het tegenzat, hoe het probleem werd overwonnen en de weg naar boven werd gevonden
Niet klaar, maar wel grote stappen

Individuele werkpraktijken tellen op tot een veranderende organisatie

Opkomend: sommige dingen doen we anders
Ontstaan
Door mensen in de praktijk gebracht en via hen onder de aandacht gekomen
In de praktijk
Betrokkenen, verbreden naar anderen
Leidinggevenden die het in de praktijk mogelijk maken en ruimte geven
'Zo doen we het nu' en 'als we het nu eens zo proberen'
Proberen, fouten maken, snel leren en corrigeren
Successen nog een keer elders proberen, zien of er een patroon in zit
Niet begonnen, maar wel gebeurd
Er lucht van krijgen, er over horen
Er mee geconfronteerd worden
Klein verhaal over hoe het begon, in welk gesprek het zo bedacht werd, en hoe het in de praktijk met vallen en opstaan begon te werken
Eigenlijk gebeurt er al veel, misschien wel meer dan we weten

Tabel 3

de gemeentesecretaris als opdrachtgever of ondersteuner.

De gemeentesecretaris expliciet in beeld, als opdrachtgever/eigenaar

De gemeentesecretaris als trekker van de verandering
De gemeentesecretaris als gezicht
“De gemeentesecretaris wil dit”
Deze gemeentesecretaris geeft hier ruimte voor
De gemeentesecretaris wil dat we dit zo aanpakken, ook als de regels het belemmeren
De gemeentesecretaris bespreekt op vrijdag de voortgang en organiseert ‘oplooppjes’ over de verandering
De gemeentesecretaris inspireert en geeft richting
De gemeentesecretaris komt in het personeelsblad of in een filmpje op Youtube aan het woord
De gemeentesecretaris verkondigt extern de verandering; ‘u kunt iets anders van ons verwachten’
De gemeentesecretaris is aanspreekbaar op resultaten
De gemeentesecretaris verbindt consequenties aan de verandering
De gemeentesecretaris rekruteert en bevordert de mensen “die passen in de verandering die hij beoogt”

De gemeentesecretaris die vanuit de luwte ondersteunt en vaststelt dat het gebeurt

De gemeentesecretaris die veranderende praktijken waarneemt
De gemeentesecretaris ondersteunt wat hij ziet
De gemeentesecretaris biedt bescherming aan wat er gebeurt
De gemeentesecretaris geeft door zijn managementstijl en voorbeeldgedrag een impuls aan de verandering
Het gebeurt buiten de gemeentesecretaris om
Het is van de organisatie, de gemeentesecretaris helpt
De gemeentesecretaris vertelt extern dat hij zaken ziet veranderen
De gemeentesecretaris verneemt van anderen dat er dingen anders gaan
De gemeentesecretaris kijkt in een artikel in het personeelsblad terug en stelt dat hij verandering bemerkt
De gemeentesecretaris belooft anderen voor de veranderingen die zij in hun delen van de organisatie bewerkstelligen.
De gemeentesecretaris rekruteert en bevordert leidinggevendend “die bij de ontwikkelingen in de organisatie passen”



5. Afsluiting: een nieuw normaal heeft veel gezichten

Terug naar de cases waarmee we ons betoog openden. De jongen die mantelzorg bij zijn moeder ging verlenen en zijn uitkering verloor. De vader die zijn auto moest inleveren en vervolgens elke ochtend het leerlingenvervoer zag voorrijden. De sportieve dame die iets wil dat iedereen aanspreekt maar die stuit op wetten en praktische bezwaren. En via die voorbeelden naar de talrijke cases die we in de gesprekken met collega's en andere publieke professionals hebben verzameld. Casuïstiek waarbij steeds de wens is om te doen wat het concrete geval vraagt, maar waarbij die wens botst met wat het repertoire van de organisatie voorschrijft. Niet omdat de organisatie zich misdraagt, maar omdat de bureaucratie gebouwd is op andere waarden en principes. Dit essay gaat dus over het omgaan met dilemma's, op zoek naar uitwegen die beter passen bij de wens om meer publieke waarde voor de burger te realiseren. Hoe kunnen we de netto toe te voegen waarde vergroten van de afwegingen die de overheid maakt?

Volgens de gemeentesecretarissen in dit begeleid zelfonderzoek is een keuze voor het op die manier sturen en werken niet alleen een kwestie van een andere opstelling van de overheid, of een idee over de verhouding tussen overheid en gemeenschap.

Het gaat ook om de organisatie van waaruit dat gebeurt, om het motorblok en de bedrading die onder de motorkap ligt. Dat wordt vaak gezien als volgend op de strategie, maar onze waarneming is dat die organisatorische elementen heel bepalend zijn voor wat er kan, wat er mag, voor hoe het hoort en voor wat er in de praktijk van ambtelijke organisaties uiteindelijk gebeurt. Wie wil dat de medewerkers zich anders tot burgers en hun vraagstukken gaan verhouden zal bepaalde aanpassingen in de organisatie moeten doen; in de structuren en systemen van de organisatie, maar ook een stap concreter, in de huisvesting, de ICT en andere randvoorwaarden van waaruit mensen werken. Anders sturen en een andere rol van de overheid ten opzichte van de samenleving gaan niet vooraf aan het organiseren, maar zijn deels een product van het anders organiseren. Door anders te organiseren, zelfs een andere inrichting te kiezen, wordt het repertoire aan mogelijkheden om anders te sturen groter. Door anders te organiseren is anders sturen beter mogelijk, meer waarschijnlijk, en wordt de leercurve die erbij hoort steiler.

Een gemeentesecretaris kan voor die factoren van organisatie en inrichting écht verschil maken. Hij kan dingen veranderen en de organisatie naar zijn hand zetten. Binnen begrenzing, maar

meer dan wie dan ook in de organisatie. Ook in een vernetwerkte en gedecentraliseerde organisatie is de toon aan de top van groot belang voor de ruimte die mensen ervaren voor anders handelen. De gemeentesecretaris doet er dus toe. Maar de manier waarop hij dat doet kan verschillen. Sommigen kiezen ervoor om frontaal voor de vernieuwing te gaan en een groot programma in te zetten. Ze worden het gezicht en de trekker van de vernieuwing en duwen op de verandering die ze beogen. Anderen vertellen dat ze géén programma willen, maar 'gewoon' in hun leiding allerlei grote of kleine interventies plegen die de organisatie een stapje dichtert in de door hem gewenste richting duwen. Weer anderen zien verandering vooral als iets dan van onderop komt, door mensen die in concrete praktijken anders doen, anders beschikken en met andere oplossingen komen. De gemeentesecretaris pikt die onderstroom op, versterkt hem en omarmt hem. Weer anderen hebben wel een veranderprogramma, maar beleggen de verantwoordelijkheid ervoor bij anderen; de gemeentesecretaris weet er van, maar is er - bewust - niet zelf de trekker van. Dat doen anderen, om te voorkomen dat het teveel aan hem hangt. Verschillende strategieën om verandering te bereiken dus: andere manieren om het verschil te maken als gemeentesecretaris en de gemeentelijke organi-

satie op een andere wijze te laten werken aan de realisatie van publieke waarde.

De voorbeelden aan het begin laten zien dat het werken in de publieke dienst steeds meer gaat om het kunnen omgaan met dilemma's. Waarden, regels en perspectieven komen in concrete praktijken tegenover elkaar te staan. Dat lokt vaak ideologische debatten uit, op hoge toon gevoerd, maar het heeft ook heel 'gewone' gevolgen op concreet niveau. Sterker nog, het omgaan met deze dilemma's gaat niet zozeer om het vinden van een ideologisch antwoord, maar eerder om het inrichten van de organisatie op een manier die past bij deze realiteit van spanning, complexiteit en dilemma's. 'Onder de motorkap' lijkt misschien saai en 'operationeel', het vormt misschien wel de sleutel in het organiseren van een nieuw normaal voor de publieke dienst. Het creëren van meer publieke waarde verloopt dan via de weg van operationele capaciteit, waarbij gemeentesecretarissen een sleutelrol spelen.

We hebben de afwegingen en dilemma's benaderd vanuit verschillende perspectieven en ze fris willen doordenken. Van achterstevoren, ondersteboven en binnenstebuiten. Niet denken

vanuit wat er nu al is, maar hoe het zou kunnen zijn, en dan wat er voor nodig is. We hebben geen panacee, maar wel inspirerende ideeën willen presenteren. De zoektocht is niet klaar. Er blijven vele vragen voor de toekomst. Kunnen we bijvoorbeeld het netto resultaat van de maatschappelijke winst ook objectief bepalen? Is 'tevredenheid' van betrokkenen een toereikende indicator voor succes? Daarvoor zijn geen objectieve maten te ontwikkelen. De één ziet een creatieve oplossing als winst, de ander als verlies, fout, of risico. Hoeveel 'fouten' zijn dan acceptabel voor een secretaris, een college, of een gemeenteraad? Een volgend spoor is het beïnvloeden van wat wij de *authoritative environment* hebben genoemd. Covey heeft het in dit verband over de cirkels van invloed.⁵ Die *authoritative environment* valt in een meer excentrische cirkel van relatief weinig invloed en veel inspanning. Maar als die erg belemmerend is voor de maatschappelijk beste uitkomst zal daar toch tegenaan geduwd moeten worden. Het denken in de driehoeken van Moore heeft in ieder geval tot nieuwe inzichten geleid waarbij vooral de *operational capabilities* zijn verkend. Weer een ander spoor voor verdere verkenning is het digitale. Wat gaat de informatiesamenleving ons verder brengen? Als alle inwoners digitaal toegankelijk zijn voor de overheid, laat staan voor iedereen,

welke mogelijkheden doemen dan op om buiten en binnen te verbinden? Snel, kosteloos, gericht. Big data, nieuwe vormen van democratie, nieuwe vormen van verbinding. Hoe kom je tot meer ruimte voor zoeken, voor het claimen van ruimte om te zoeken, te proberen, te falen en te vieren? Kortom, een heel scala aan vragen die verdieping behoeven. Ook een nieuw normaal heeft aldus vele gezichten en vele zoekrichtingen.

⁵ Covey, S.R. (1993, 2002). *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap*, 22e dr. Antwerpen/Amsterdam: Business Contact.

De gemeentesecretaris in de netwerksamenleving: handreikingen voor sleutelen onder de motorkap

- Stel maatschappelijk effect en publieke waarde centraal bij alles wat je doet. Vraag dat ook van anderen.
- Laat de hark de hark. Iedere indeling is goed, het gaat om wat er vervolgens vanuit die indeling gebeurt. Omarm hulpconstructies. Het energieverlies van tijdelijke en incidentele hulpconstructies valt in het niet bij het tijdverlies van een grootschalige structuurverandering.
- Werk in netwerken, met partners. Begin buiten. Organiseer tijdelijke coalities die belang hebben bij oplossingen en die middelen daarvoor inbrengen. Zonder vooringenomen posities, iedereen die een bijdrage kan leveren is welkom. De vraag is niet wie je bent, maar wat je bijdraagt. Dat geldt uiteraard ook voor de gemeente zelf. Als je geen bijdrage hebt, heb je in netwerken geen plaats.
- Laat betrokkenen onder jouw motorkap. In de gemeentelijke organisatie zitten delen van de oplossing, een stuk van de middelen, maar zelden het geheel. Open de organisatie voor anderen die kunnen bijdragen en applaudiseer voor maatschappelijk en individueel oplossend vermogen.
- Denk in processen, niet in 'blokken'. Stel het primair proces centraal en ontwikkel van daaruit door. Bedrijfskundig gezegd: organiseer bewerkingen en arbeidsgangen met elkaar, vertrekkend

en uitkomend bij een klantvraag of maatschappelijke behoefte. Organiseer ondersteunende processen gezamenlijk. Een factureringsproces van een regionale gemeentelijke samenwerking op het gebied van de Jeugdzorg kun je het best gezamenlijk, dus ook met zorgleveranciers, ontwerpen. Organiseer besturende processen gezamenlijk. Dat vraagt wel om een gezamenlijk antwoord op de vraag hoe je prestaties, effecten, middeleninzet wél wilt sturen en verantwoorden.

- Organiseer zelforganisatie. Geef beslissingsruimte aan mensen en partijen in het proces. Breng alleen beslissingsbevoegdheid omhoog als dat dwingend noodzakelijk is.
- Dicht de kloof, slecht de muren tussen beleid en uitvoering en tussen verschillende specialismen rond een vraagstuk. Denken en doen moeten hand in hand gaan. Net zoals dat wie betrokken is niet wordt bepaald door positie, maar door mogelijke inbreng.
- Organiseer het bulkwerk anders dan het variabel maatwerk. Stuur beide processen ook anders aan. Laat de waarden van het een het andere proces niet koloniseren.
- Stuur op legitimiteit, effectiviteit én betrokkenheid bij het waarden van initiatieven. Vraag niet alleen of in de eerste plaats 'mag het en wat kost het?'. De facto is dit een oproep tot emancipatie van voornamelijk het verschijnsel 'betrokkenheid.' Vragen als 'Welk publiek probleem lost het initiatief op?', 'Overstijgt dit de individuele belangen van de initiatiefnemers?' komen dan aan de orde. Hierdoor komen mogelijk meer en vernieuwende initiatieven beter door het filter van ons als overheid.

- Zoek naar waardencongruentie en belangenoverlap. Organiseer de verbinding, niet het onderscheid. Vanuit die verbinding kan het onderscheid weer een plek krijgen.
- Stel vragen. Zeker bij het normale, het 'zo doen we dat', bij 'dit is de standaard', 'zo hoort het', 'dit is de afspraak'. Waarom doen we het zo? Wat draagt dit bij? Waarom proberen we het niet anders?
- Durf te experimenteren en leer van experimenten, vertaal deze eventueel naar spelregels. Doe dat met elkaar.
- Laat verschillen toe, vier diversiteit. Laat spanning toe. Wees soms tegenstrijdig, laat bewust toe dat vastgesteld beleid en regels worden geschonden. Laat dat zelf zien. Ook zelf niet spreken in functies maar in bijdragen aan, rollen en belangen.
- Zorg voor ontmoetingen. Organiseer 'buitentijd'. Mensen mogen, moeten 'onder de motorkap vandaan'.

Deelnemers aan discussiebijeenkomsten Onder de motorkap

Mark van Twist	NSOB
Martijn van der Steen	NSOB
Jos van der Knaap	gemeente Wijchen
Simon Franssen	gemeente Oss
René Groten	gemeente Zeist
Jornt van Zuylen	Ministerie van BZK
Aik van Eemeren	Vereniging van Gemeentesecretarissen
Chrétien van den Akker	gemeente Slochteren
Henk ten Brinke	gemeente Twenterand
Jan Fraanje	gemeente Boxtel
Angelique Genemans	Ministerie van BZK
Jan van Ginkel	gemeente Schiedam
Gabrielle Haanen	gemeente Tilburg
Reindert Hoek	gemeente Leeuwarden
Albert Jan Kruijer	Instituut voor Publieke Waarden
Ardwin Lantain	gemeente Deventer
Leendert Maarleveld	gemeente De Friese Meren
Boudewijn Marinussen	gemeente Goeree-Overflakkee
Roelof van Netten	samenwerkingsverband Holland Rijnland
Miriam Oosterwijk	gemeente Tiel
Richard Wielinga	gemeente Ede
Geeske Wilderman	NSOB

Over de auteurs

Prof. Dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en daarnaast decaan en bestuurder bij de NSOB.

Dr. Martijn van der Steen is co-decaan van de NSOB en directeur van de NSOB denktank.

Drs. Jos W.M. van der Knaap is gemeentesecretaris van Wijchen, adviseur Geerts & Partners

Drs. S. Franssen is directeur Gemeentebedrijven, gemeente Oss

Fotowerk

Wouter J.J. van der Knaap, student international media and entertainment management in Breda

