UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De slimme gemeente nader beschouwd: Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen

Gerritsen, E.

Publication date
2011

Link to publication

Citation for published version (APA):
Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd: Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam]. Amsterdam University Press.

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:18 Nov 2026

Samenvatting

Onderwerp van studie, probleemstelling en vraagstelling

Het onderwerp van deze studie is de wijze waarop de lokale overheid omgaat met ongetemde problemen. Ongetemde problemen kunnen worden gedefinieerd als problemen die inhoudelijk complex zijn, waarover verschil van mening bestaat ten aanzien van na te streven normen en waarden en waarbij wederzijds afhankelijke actoren betrokken zijn met eigen deelbelangen en percepties, in een situatie waarin niemand de baas is. De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt.

> *Op welke wijze kan de lokale overheid bijdragen aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen?*

Het vertrekpunt van deze studie wordt gevormd door mijn praktijkinzichten over de manier waarop een beter presterende, "slimme" gemeente eruit kan zien. De twee vraagstellingen van het onderzoek luiden als volgt.

> *Hoe ziet een slimme lokale overheid die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van ongetemde problemen er inhoudelijk uit?*

> *Hoe zorg je ervoor dat die slimme lokale overheid ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt in situaties waarin niemand de baas is en er toch organisatiegrensoverschrijdend moet worden samengewerkt voor de oplossing van die ongetemde problemen?*

Meer toegespitst gaat het in dit onderzoek om de vraag of vier principes van slimmer werken een oplossing vormen voor de aanpak van ongetemde problemen en of een veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderaanpak is.

Onderzoeksaanpak en methodologie

Het onderzoek begint met het formuleren van een eerste antwoord op de vraagstelling. Dit eerste antwoord is gebaseerd op mijn praktijkervaringen als gemeentesecretaris van de gemeente Amsterdam. Deze praktijkinzichten spiegel ik aan wetenschappelijke inzichten uit de bestuurskunde en de veranderkunde. Op basis van deze theoretische reflectie trek ik conclusies over de robuustheid van de praktijkinzichten en formuleer ik een voorlopige praktijktheorie. Op basis hiervan preciseer ik de onderzoeksvragen die ik vervolgens met behulp van empirisch kwalitatief meervoudig casusonderzoek beantwoord. Op basis van de theoretische reflectie en het casusonderzoek beantwoord ik de vraagstelling en probleemstelling, doe ik aanbevelingen en ga ik in op enkele actuele debatten.

Praktijkvisie op de slimme gemeente

Het startpunt van deze studie is mijn praktijkvisie op de slimme gemeente zoals ik die ontwikkeld heb op basis van zeven jaar ervaring als gemeentesecretaris van Amsterdam. Deze visie bestaat uit een probleemanalyse, vier principes van slimmer werken en een veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht.

In de probleemanalyse onderscheid ik vier hoofdoorzaken voor het onvoldoende presteren van (lokale) overheden met als rode draad dat domeinbelangen domineren boven het centraal stellen van het oplossen van maatschappelijke problemen. De vier hoofdoorzaken zijn institutionele verlamming, vastgelopen, niet eenduidige werkprocessen, ondermaatse en versnipperde bedrijfsvoering en onvoldoende zelfredzaamheid van burgers.

Mijn praktijkvisie op de slimme gemeente vormt een antwoord op deze probleemanalyse. Het gaat in de kern om een copernicaanse omwenteling waarbij het te bereiken maatschappelijke resultaat centraal komt te staan boven de verschillende domeinbelangen. Het antwoord bestaat uit vier onderling samenhangende en elkaar versterkende principes van slimmer werken. Het gaat om:

- een besturingsmodel gericht op richting, ruimte, rekenschap en resultaten ("4 × R principe") ter doorbreking van institutionele verlamming;
- ketenregie en herontwerp van processen ten behoeve van het vlottrekken van vastgelopen werkprocessen;
- samenwerking in de bedrijfsvoering ter bevordering van een hogere kwaliteit van de bedrijfsvoering en minder versnippering;

– burger aan het roer waarbij burgers meer eigen verantwoordelijkheid krijgen voor het bereiken van de gewenste maatschappelijke resultaten.

De veranderkundige visie op de slimme overheid bestaat uit een strategie gebaseerd op een combinatie van *verleiding met doorzettingsmacht* bestaande uit toepassing van een groot aantal succesfactoren zoals betrokkenheid van het topmanagement, gevoel voor urgentie realiseren en onderhouden, een richtinggevende visie ontwikkelen, verbinding maken met de ervaringswereld van de werkvloer, focussen op de positieve energie in de organisatie, constructief omgaan met veranderingsweerstand, vieren van successen en werken vanuit casuïstiek. Verder is een ketenregisseur nodig die helder maakt dat partijen van elkaar afhankelijk zijn, die partijen mobiliseert rondom gemeenschappelijke probleemanalyse en die streeft naar overeenstemming over een gemeenschappelijke oplossingsrichting.

Resultaten van de bestuurskundige reflectie op de principes van slimmer werken

Op basis van de literatuur identificeer ik vier besturingsparadigma's, te weten, hiërarchische bureaucratie, marktwerking, heruitgevonden overheid en publiek netwerkmanagement. De laatste twee besturingsparadigma's zijn een reactie op veronderstelde tekortkomingen van de eerste twee paradigma's, vooral als het gaat om het oplossen van ongetemde problemen. Dit geldt ook voor twee organisatieparadigma's, te weten de "multidimensionale organisatie" en de in het verlengde daarvan liggende "getransformeerde overheidsorganisatie".

Wanneer gesproken wordt over het disfunctioneren van de bureaucratie, dan gaat het om te ver doorgeschoten regelgeving en verkokering, ook wel bureaucratisme genoemd. Oplossingen voor een overmaat aan regelgeving zijn het werken met discretionaire ruimte binnen kaders in combinatie met betekenisvolle prestatiesturing, professionalisme, behoorlijk persoonlijk contact, frontlijnsturing en burgerparticipatie. Oplossingen voor verkokering zijn het herontwerpen van werkprocessen, het wegnemen van financiële prikkels die samenwerking tussen kokers belemmert door ontschotting van geldstromen en frontlijnsturing.

Het disfunctioneren van de overheid in beleidsnetwerken komt in essentie neer op een gebrek aan samenwerking tussen de verschillende actoren in dat netwerk. Er is sprake van disfunctionele samenwerking *tussen* organisaties. De oplossing voor deze tekortschietende samenwerking in beleidsnetwerken is publiek netwerkmanagement. Oplossingen

als ketenregie en burgerparticipatie zijn te beschouwen als verbijzonderde vormen van publiek netwerkmanagement, waarbij ketenregie vooral betrekking heeft op het managen van volgtijdelijke activiteiten en waarbij burgerparticipatie nadrukkelijk in zoemt op het actief inschakelen van burgers als belangrijke actoren in het beleidsnetwerk. Standaardisering van ICT speelt een belangrijke faciliterende rol bij publiek netwerkmanagement en ketenregie, omdat het de transactiekosten voor samenwerking aanzienlijk verlaagt.

Uit de confrontatie van de bestuurskundige inzichten met de principes van slimmer werken blijkt dat sprake is van nadere onderbouwing en verfijning van de principes van slimmer werken. Ketenregie en burgerparticipatie blijken verbijzonderde vormen te zijn van het principe van publiek netwerkmanagement. Betekenisvolle prestatiemeting, professionalisme, behoorlijk persoonlijk contact en frontlijnsturing vormen een verfijning van het "4 × R principe". Het principe "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" wordt scherper geduid als een vorm van reductie van complexiteit die het mogelijk maakt om complexe problemen met complexe oplossingen aan te pakken.

Resultaten van de veranderkundige reflectie op verleiding en doorzettingsmacht

In de veranderkunde kunnen twee paradigma's onderscheiden worden. Het functionalistische paradigma gericht op het efficiënt organiseren en het effectief plannen en reguleren van veranderingen en het sociaal-interpretatieve paradigma waarin de werkelijkheid wordt gezien als gecreëerd door mensen die met elkaar werken, leven en praten.

Vanuit de literatuur distilleer ik zes veranderstrategieën: de machtsstrategie, de expertstrategie, de motivatiestrategie, de onderhandelingsstrategie, de leerstrategie en de complexiteitsstrategie. De eerste vier veranderstrategieën zijn in de kern aan macht gerelateerde strategieën die vooral passen in het functionalistische paradigma. De laatste twee veranderstrategieën zijn in de kern psychologische strategieën die vooral passen in het sociaal-interpretatieve paradigma. Vanuit mijn praktijkvisie onderscheid ik twee hoofdthema's *macht* en *psychologie* aan de hand waarvan ik de theoretische verkenning vervolg.

Machtsprocessen kunnen complexe veranderingsprocessen blokkeren in situaties waarin macht verspreid is. Veranderingen komen niet tot stand vanwege stroperige of verlammende machtsstrijd. Het handelingsperspectief voor succesvol veranderen bestaat in essentie uit onderhandelingsstrategieën waaronder procesmanagement. Het gaat om het erkennen van elkaars belangen als legitieme belangen en om een zoektocht naar win-winoplossingen. Ten aanzien van het hoofd-

thema *psychologie* gaat het me om de rol van betekenisgeving in sociale interactie. In leertheorieën zijn blokkades voor verandering van psychologische aard. Blokkades voor verandering vinden hun oorsprong in botsende referentiekaders in combinatie met het optreden van defensieve mechanismen. Het handelingsperspectief voor succesvol veranderen bestaat dan in essentie uit het bewust sturen op leerprocessen. Binnen het gedachtegoed van de complexiteitstheorie worden blokkades voor verandering vooral gevormd door een teveel aan stabiliteit en een gebrek aan respect voor verschil. Het handelingsperspectief bestaat dan in essentie uit het destabiliseren van vastgeroeste betekenisstructuren en het faciliteren van nieuwe zingeving.

De laatste invalshoek van de veranderkundige reflectie is die van succesfactoren voor een effectieve veranderaanpak. Ik onderscheid meerdere clusters van succesfactoren:
– duidelijke veranderingsnoodzaak benoemen;
– heldere visie en koers articuleren;
– duidelijkheid over doelen en aanpak;
– betrokkenheid van management en leidinggevenden;
– draagvlak creëren door participatie en communicatie;
– weloverwogen kiezen van een passende veranderaanpak;
– verbeteringen consolideren en verankeren in de organisatiecultuur.

De theoretische verdieping geeft een onderbouwing aan de praktijkvisie ten aanzien van de vraag *waarom* bepaalde interventies wel of geen bijdrage leveren aan het succes van veranderingsprocessen. De theoretische inzichten leiden tot een aanscherping van de praktijkvisie, vooral als het gaat om het benadrukken van het belang van leerprocessen.

Dit laat onverlet dat sprake is van een aantal theoretische debatten in de veranderkunde dat van belang is voor de precisering van de onderzoeksvragen voor het casusonderzoek. Het gaat bijvoorbeeld over het debat of de verschillende veranderstrategieën gecombineerd kunnen worden en, zo ja, of dat dan moet gebeuren op basis van een contingentiebenadering of op basis van intelligent schakelen tussen strategieën. Kunnen (en moeten) aan macht gerelateerde strategieën (doorzettingsmacht) en leer/complexiteitsstrategieën (verleiding) gecombineerd worden om ongetemde problemen op te lossen? In dit kader spelen verschillende vraagstukken zoals het belang van (een inspirerende) inhoud versus (de kwaliteit van het) proces, van bovenaf of van onderop werken, het wel of niet gebruikmaken van crisis en urgentie als hefboom en uitgaan van een negatief of positief mensbeeld. Van belang is ook de vraag hoe leren mogelijk gemaakt kan worden in door machtsprocessen overheerste situaties.

Een ander debat gaat over de vraag in welke mate complexe veranderingen sowieso maakbaar zijn.

Confrontatie van de praktijkvisie met de veranderkundige theorie leidt tot de conclusie dat in complexe probleemsituaties een veranderaanpak wenselijk lijkt die gebaseerd is op intelligent schakelen tussen verschillende veranderstrategieën met inzet van succesfactoren op basis van een repertoirebenadering.

De onderzoeksvragen

Op basis van de theoretische reflectie op de praktijkvisie formuleer ik de volgende onderzoeksvragen voor het casusonderzoek.

Hoe ziet de slimme gemeente er inhoudelijk uit?
- Leidt toepassing van het "4 × R-principe" in de praktijk tot daadwerkelijke prestatieverbetering? Hoe zorg je in dat verband voor resultaatsturing zonder perverse effecten? Welke rol speelt professionalisering als sturingsmechanisme daarbij?
- Leidt toepassing van netwerkmanagement (waaronder ketenregie en burger aan het roer) in de praktijk tot prestatieverbetering?
- Leidt het herontwerpen van werkprocessen daadwerkelijk tot prestatieverbetering?
- Leidt meer samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

Hoe zorg je ervoor dat de slimme lokale overheid daadwerkelijk gerealiseerd wordt?
- Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht, aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen in deze veranderstrategie, daadwerkelijk tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere succesfactoren?
- Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie van slimmer werken? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?
- Hoe om te gaan met de theoretische debatten zoals hiervoor geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om intelligent schakelen op basis van een "en/en"-benadering?
- Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?

De bevindingen uit de vier casusonderzoeken

In drie casussen zijn positieve resultaten geboekt. In de casus crisisopvang zijn jarenlange ruzies tussen vooral de GGZ-instellingen en de politie omgebogen naar een goed werkend samenwerkingsverband. Familieleden van patiënten zijn tevreden over de dienstverlening van de spoedeisende crisisopvang. Er worden geen patiënten meer opgevangen in een politiecel en patiënten worden binnen de normtijd vanuit de spoedeisende crisisopvang door geplaatst naar een regulier bed. In de casus voortijdig schoolverlaten is overbodige bureaucratie opgeruimd en is de samenwerking tussen actoren verbeterd. Er zitten nauwelijks meer kinderen thuis en het aantal voortijdig schoolverlaters is in twee jaar fors gedaald. In de casus overlast gevende multiprobleemgezinen is de samenwerking tussen alle betrokken actoren substantieel verbeterd. Een evaluatie heeft uitgewezen dat de aanpak ook een bijdrage levert aan vermindering van overlast en verbetering van de leefsituatie van de betreffende gezinnen, maar dat de aanpak nog wel verder kan worden geprofessionaliseerd. De actoren in deze drie casussen zijn positief over de resultaten. Wel maakt men zich zorgen over de duurzaamheid van de gerealiseerde resultaten nu er geen sprake meer is van periodieke topontmoetingen om de voortgang te monitoren en knopen door te hakken ten aanzien van knelpunten in de uitvoering.

Eén casus heeft geen aantoonbare resultaten geboekt. In de casus inburgering blijkt dat de gemeente Amsterdam zich geruime tijd heeft beziggehouden met de problemen in de inburgeringketen zonder dat sprake is geweest van een substantiële bijdrage aan de oplossing van die problemen. Veel onderzoeksrapporten volgen elkaar op zonder dat er daadwerkelijk veel voortgang wordt geboekt. De nieuwe aanpak levert eerder meer dan minder bureaucratie op. Doelstellingen met betrekking tot het aantal inburgeringtrajecten zijn niet gehaald.

In de casussen crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen is het "4 × R-principe" toegepast en door de betrokken sleutelfiguren als succesvol ervaren. In alle drie de casussen was sprake van het geven van richting in de vorm van overkoepelende doeleinden op hoofdlijnen. Die richting op hoofdlijnen werd gegeven en bewaakt door bestuurlijk topoverleg waarvan de leden regelmatig bij elkaar kwamen om de voortgang te bespreken en knelpunten op te lossen. Ten aanzien van de crisisopvang werd als gemeenschappelijke richting geformuleerd dat crisispatiënten in een patiëntvriendelijke opvang worden opgenomen in plaats van in een politiecel. Bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten werd als gemeenschappelijk doel geformuleerd het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters. Bij de aanpak van overlastgevende multiprobleemgezinnen ging het om het terugdringen van overlast en het oplossen of op zijn minst beheersbaar

maken van de problematiek in die gezinnen. In de drie casussen is vanuit de bestuurlijke topoverleggen veel ruimte gegeven aan uitvoeringsorganisaties en daar werkende professionals om de *hoe*-vraag in te vullen. Ondanks de grote betrokkenheid op bestuurlijk topniveau waren het primair groepen van samenwerkende middenmanagers en professionals van de meest betrokken uitvoeringsorganisaties die met rugdekking van hun bazen concrete oplossingsrichtingen ontwikkelden en vervolgens ook in de praktijk brachten. Rekenschap werd afgelegd door harde sturing op het nakomen van afspraken, zowel horizontaal richting de gemeente Amsterdam als verticaal tussen de samenwerkende actoren onderling en niet op basis van kwantitatieve meetpunten.

In de casus inburgering is het principe van "$4 \times$ R" niet toegepast. Er was geen sprake van een heldere gezamenlijk ontwikkelde en gedragen visie. Er was ook geen sprake van ruimte voor de uitvoerders om eigen verantwoordelijkheid te nemen. De gemeente Amsterdam stelde zich naar alle betrokkenen op als een opdrachtgever die tot in detail een pakket van eisen oplegt aan opdrachtnemers.

In de drie casussen crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen is netwerkmanagement in combinatie met ketenregie toegepast en door de betrokken sleutelfiguren als succesvol ervaren. In deze casussen is sprake van netwerkmanagement in de vorm van gelijk op samenwerken tussen alle betrokkenen die in verschillende samenstellingen op verschillende hiërarchische niveaus gezamenlijk werken aan de oplossing van het probleem. Toepassing van het principe van ketenregie vormde in alle drie de casussen onderdeel van het overkoepelende principe van netwerkmanagement in die gevallen waarin sprake was van volgtijdelijke activiteiten van de verschillende netwerkpartners die gestroomlijnd konden worden. Een versnipperde wijze van werken werd doorbroken door naar het maatschappelijke probleem in zijn geheel te kijken in plaats van naar afzonderlijke deelproblemen gerelateerd aan organisatiespecifieke doelstellingen.

In de casus inburgering was weliswaar in naam sprake van toepassing van ketenregie, maar in de praktijk bleek hiervan geen sprake vanwege de keuze voor openbare aanbesteding en bilaterale opdrachtgever/opdrachtnemer-relaties tussen gemeente en uitvoeringsorganisaties. Een keuze die door de geïnterviewde sleutelfiguren als weinig effectief is aangemerkt.

In twee casussen, te weten crisisopvang en multiprobleemgezinnen is het principe van herontwerp van werkprocessen toegepast en door de betrokken actoren als succesvol ervaren. In beide casussen zijn werkprocessen in detail herontworpen waarbij het te realiseren maatschappelijk resultaat centraal werd gesteld. Er is een procesmodel opgesteld met gemeenschappelijke werkprocessen voor de verschillende betrokken organisaties.

De principes samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering en burger aan het roer zijn in geen van de casussen toegepast.

In de drie succescasussen is sprake van een combinatie van machtsstrategieën en interactieve leerstrategieën. In deze casussen ligt het zwaartepunt op toepassing van de interactieve leerstrategie, maar speelt inzet van machtsstrategieën een onmisbare rol bij het op gang brengen en op gang houden van leerprocessen. Dit beeld zien we terug als we kijken naar de toepassing van succesfactoren. Weliswaar worden niet alle succesfactoren in alle situaties toegepast, toch is het overheersende beeld dat alle succesfactoren die vanuit de voorlopige praktijktheorie zijn geformuleerd relevant zijn.

In de drie succescasussen wordt het ontbreken van voldoende aandacht voor borging van de geboekte resultaten door vrijwel alle betrokkenen gezien als een mogelijke faalfactor voor succes op de langere termijn. In de faalcasus inburgering is sprake van een eenzijdige topdownmachtsstrategie die door betrokken sleutelfiguren negatief wordt gewaardeerd. In deze casus is nauwelijks sprake van toepassing van succesfactoren.

In de drie succescasussen was er sprake van een combinatie van macht en psychologie, van sturing van bovenaf en van onderop werken. Er was gelijktijdig of afwisselend aandacht voor inhoud en proces, voor het laten bloeien van duizend bloemen en voor focus op het te bereiken resultaat. Er was sprake van het geleidelijk opbouwen van openheid en vertrouwen uitgaande van een positief mensbeeld en van beperkte inzet van externe adviseurs. Leren in niet optimale en soms onveilige situaties bleek mogelijk doordat leren vrijwel onzichtbaar in de coulissen plaatsvond, terwijl de machtsstrijd op het toneel in meer of mindere mate gewoon doorging. In de drie succescasussen was sprake van een repertoirebenadering en van een werkende weg leren. In de faalcasus inburgering was vanwege de eenzijdige op macht gebaseerde veranderaanpak geen sprake van een gecombineerde benadering.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Hoe ziet de slimme gemeente er inhoudelijk uit?

Toepassing van het principe "4 × R" heeft in drie casussen bijgedragen aan prestatieverbetering en negatieve effecten van resultaatsturing konden worden voorkomen door een "zachte" vorm van resultaatsturing in combinatie met "harde" sturing op het nakomen van gemaakte afspraken. Toepassing van "netwerkmanagement" en "ketenregie" heeft in drie casussen bijgedragen aan prestatieverbetering. Voor toepassing van "herontwerp van werkprocessen" is dat het geval in twee casussen.

Of "samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer" bijdragen aan prestatieverbetering kon op basis van het casusonderzoek niet worden vastgesteld. In de faalcasus was geen sprake van toepassing van de principes van slimmer werken.

Hoe zorg je ervoor dat de slimme lokale overheid daadwerkelijk gerealiseerd wordt?

Toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht heeft in drie casussen geleid tot succesvolle implementatie van een aantal principes van slimmer werken met de kanttekening dat er nog vragen zijn over de duurzaamheid van de gerealiseerde successen. De gecreëerde leersituaties hebben niet vanzelfsprekend geleid tot een situatie waarin betrokkenen hebben geleerd om zelf te blijven leren. De leerervaring is wellicht te kortstondig geweest om tot een tweede natuur te worden. De inzet van doorzettingsmacht was in de drie succescasussen onmisbaar bij het realiseren van de complexe veranderingsprocessen en heeft ook versnellend gewerkt met betrekking tot het realiseren van successen. De inzet van doorzettingsmacht heeft in de drie succescasussen geleid tot het katalyseren en op gang houden van leerprocessen. Schakelen naar verleiding was nodig om de verbeterprocessen tot een goed einde te brengen.

Een gecombineerde benadering van macht en psychologie of van doorzettingsmacht en verleiding is een geëigende manier gebleken om veranderingen te realiseren rond complexe vraagstukken. Het repertoire aan veranderingsstrategieën en succesfactoren is helder en succesvol, maar voor welk accent of welke mix moet worden gekozen is op basis van de bevindingen uit de casusonderzoeken niet in een beslisboom of contingentieschema te vatten. Beschouwing van de casussen leert dat steeds op een improviserende wijze is geopereerd, daarbij puttend uit een breed spectrum van het veranderrepertoire tijdens de hele looptijd van de verandering.

De drie succescasussen laten zien dat ook bij een grote complexiteit sprake kan zijn van een zekere mate van maakbaarheid als de strategie van verleiding met doorzettingsmacht wordt ingezet. Onderdeel van die strategie is het bewust sturen op interactief leren en het bewust omgaan met toeval en complexiteit waaronder het incasseren en ruimte laten voor spontane emergentie.

Tegelijkertijd is het moeilijk gebleken om impliciete ervaringskennis explicieter te maken. Daar staat tegenover dat een repertoirebenadering in de vorm van het simpelweg toepassen van een breed spectrum aan (in expliciete kennis vastgelegde) succesfactoren in combinatie met het daarmee steeds verder opbouwen van impliciete ervaringskennis succesvol is gebleken bij de aanpak van complexe veranderingsprocessen.

Beantwoording van de vraagstelling

In de drie succescasussen maakte de gemeente Amsterdam gebruik van principes van slimmer werken als "4 × R", "netwerkmanagement", "ketenregie" en "herontwerp van werkprocessen". Het belang van de principes "samenwerking in de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer" kon in deze studie niet worden aangetoond.

De veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht is een effectieve veranderkundige aanpak gebleken. Een intensievere inzet van leerstrategieën is waarschijnlijk belangrijk voor het realiseren van duurzame en geborgde resultaten.

Beantwoording van de probleemstelling

Het is plausibel om te veronderstellen dat een lokale overheid die de principes van slimmer werken toepast in combinatie met een veranderkundige aanpak van verleiding en doorzettingsmacht erin zal slagen een bijdrage te leveren aan het oplossen of op zijn minst beheersbaar maken van ongetemde maatschappelijke problemen. Een intensievere inzet van interactieve leerstrategieën is nodig om duurzame successen te boeken.

Wetenschappelijke, maatschappelijke en methodologische opbrengst

De wetenschappelijke opbrengst van deze studie is dat zij het nut laat zien van een combinatie van een bestuurskundige met een veranderkundige benadering als het gaat om het aanpakken van ongetemde problemen. De maatschappelijke opbrengst van deze studie bestaat uit een bruikbaar concreet handelingsperspectief voor de wijze waarop de lokale overheid ongetemde maatschappelijke problemen kan aanpakken. De methodologische opbrengst van deze studie is dat aangetoond wordt dat het mogelijk is om de methode van casusonderzoek te combineren met reflectief actieonderzoek.

Bijdrage aan actuele debatten

De bevindingen uit deze studie leiden tot een bijdrage aan een aantal actuele debatten. Ten aanzien van het "democratiedebat" valt op dat het principe van netwerkmanagement en de veranderstrategie van verleiding en leren intrinsiek democratische eigenschappen hebben. In die

zin is de slimme lokale overheid waarvoor ik in deze studie pleit ook een democratischer overheid. Ten aanzien van het debat over goed bestuur leert de visie op de slimme gemeente ons dat duurzame resultaten alleen te bereiken zijn wanneer naast resultaatkwaliteit ook voldoende aandacht wordt besteed aan proceskwaliteit en systeemkwaliteit.

De zoektocht in deze studie naar maakbaarheid van complexe veranderingsprocessen heeft geresulteerd in een gedachtegoed van de slimme overheid dat kansrijk lijkt te zijn als alternatief voor het oude hiërarchische maakbaarheidsdenken van de verzorgingsstaat, het overdreven geloof in de zegeningen van marktwerking en het fatalisme van het postmodernisme.

In deze studie ben ik tot de conclusie gekomen dat een belangrijke verklaring voor het feit dat er in drie casussen, ondanks grote domeinbelangen en het algemene psychologische klimaat waarin behoefte is aan eenvoud, toch sprake kon zijn van leer- en complexiteitsprocessen, gelegen is in het feit dat deze processen zich in de kleedkamers van het politiek-bestuurlijke toneel afspeelden. Het nog meer bewust gebruikmaken van het onderscheid "frontstage" en "backstage" kan een bijdrage leveren aan het in de praktijk brengen van het handelingsperspectief van de slimme overheid.

In het publieke debat wordt het gebrek aan leiderschap vaak als oorzaak voor het falen van de overheid gezien. Leiderschap komt wat mij betreft in essentie neer op het in de praktijk brengen van het handelingsperspectief zoals beschreven in deze studie. Gewoon stappen voorwaarts zetten en verantwoordelijkheid nemen in een democratisch gelegitimeerde context. Iedereen kan dit doen op alle niveaus. Mijn stelling is dat in ieder mens een leider schuilt en dat het vooral gaat om het ontketenen van dat persoonlijke leiderschap. Ik zie het dan ook als de taak van bestuurders en topmanagers om dat persoonlijke leiderschap bij de medewerkers te ontketenen.

Aanbevelingen

Mijn aanbevelingen aan iedereen die wil werken aan een beter presterende lokale overheid komen in de kern neer op twee zaken. Pas het nieuwe handelingsperspectief van de slimme overheid gewoon toe en maak meer gebruik van leergemeenschappen.

Persoonlijke reflecties

De vraag die ik mezelf stel is of een goed presterende overheid die werkt conform mijn praktijktheorie nog wel een slimme overheid ge-

noemd moet worden. De term "wijze overheid" is wellicht een betere term om aan te duiden waar het om gaat als we zoeken naar een overheid die beter presteert met betrekking tot het oplossen van ongetemde problemen. Een belangrijke eigenschap om die wijze overheid ook daadwerkelijk te realiseren is optimisme. Optimisme is dan ook een morele plicht voor iedereen die een bijdrage wil leveren aan een beter presterende overheid.

Het begrip "verleiden" kan negatieve associaties oproepen, terwijl dat nadrukkelijk niet de bedoeling is. Verleiden gaat wat mij betreft vooral over het realiseren van inclusieve leerprocessen en het op productieve wijze gebruikmaken van complexiteit. Verleiden gaat vooral om het ontketenen van de intrinsieke motivatie van actoren en het ruimte geven aan positieve energie. Nog eens nadenkend over de associaties die het begrip "verleiding" oproept is het wellicht nog helderder om te spreken van een liefdevolle overheid.

Persoonlijk heb ik ervaren hoe moeilijk het is om de "reflexieve aandacht" erbij te houden in een drukke baan. Gedurende mijn eerste periode als bestuursvoorzitter van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam was ik bijna elke week wel enige uren bezig met het afronden van dit promotieonderzoek. Die wekelijkse schrijf- en denkactiviteit leidde regelmatig tot de constatering dat ik even vergeten was om wat ik aan het opschrijven was ook zelf in de praktijk goed toe te passen. Deze ervaring maakte duidelijk hoe makkelijk het is om zelfs na een intensieve periode van persoonlijke reflectie over te gaan tot en verzwolgen te worden door de reflectieloze waan van de dag. Tegelijkertijd hielp de wekelijkse schrijf- en denkactiviteit mij om scherp te blijven om wel te blijven reflecteren in actie.