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:17 Nov 2026

1 Fascinatie, probleemstelling en vraagstelling

1.1 Inleiding

Eind 1986 studeerde ik af in de politieke wetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en begon ik aan een ambtelijke carrière. Ik keek terug op een mooie studietijd, maar had het tegelijkertijd wel een beetje gehad met al die theorie en verheugde mij op de kennismaking met de praktijk. Ik wilde maatschappelijk verschil gaan maken als dienaar van de publieke zaak. Het zou overigens nog de nodige jaren duren voordat ik in een positie kwam om in directere zin een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen.[1] Op 1 augustus 2000 begon ik als gemeentesecretaris van Amsterdam en werd ik ambtelijk verantwoordelijk voor een ontwikkelingsproces dat tot doel had de gemeentelijke organisatie beter te laten presteren. Werkend in de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat was ik voor het eerst in de positie om een directere bijdrage te leveren aan het boeken van maatschappelijke resultaten.

Hoewel ik vanaf het begin van mijn ambtelijke carrière het gevoel ben blijven houden dat de echte werkelijkheid wel erg ver af stond van wat ik tijdens mijn studietijd had geleerd, ben ik altijd blijven reflecteren op mijn handelen. Het centrale thema van die reflectie was steeds de zoektocht naar een beter presterende overheid. Een zoektocht die bestond uit het opdoen van inspiratie uit literatuur en beste praktijken elders, het toepassen van die ideeën in de praktijk, reflecteren op de effecten en daarvan weer leren. De resultaten van die zoektocht schreef ik, samen met anderen, op in een drietal boekjes, dat tezamen een visie op een beter presterende gemeente bevat.[2] Een verzameling aan praktijkinzichten die ik graag aanduid als de "Slimme Gemeente".

Met de jaren ging het reflectiestemmetje in mijn achterhoofd steeds harder praten. Zo ontstond het idee voor het verrichten van een promotieonderzoek. Een onderzoek gericht op het wetenschappelijk toetsen en verdiepen van mijn praktijkinzichten over de slimme gemeente. Na afloop van mijn zevenjarige termijn als gemeentesecretaris mocht ik een jaar aan de slag als kennisambassadeur namens de gemeente Amsterdam. Naast het bevorderen van de samenwerking tussen de gemeente en de twee Amsterdamse universiteiten kon ik in die periode

een goede start maken met mijn promotieonderzoek, onder meer door studenten in te schakelen voor het verrichten van het casusonderzoek. Tevens kon ik mijn ideeën uittesten in de vele (gast)colleges die ik in die periode op de twee universiteiten en elders heb gegeven. Met de resultaten van het in mijn periode als kennisambassadeur verrichte literatuuronderzoek en van de casusonderzoeken kon ik in de periode daarna beginnen aan het afschrijven van mijn promotieonderzoek. Het resultaat van dit promotieonderzoek ligt nu voor u.

In dit hoofdstuk licht ik allereerst de keuze van het onderwerp van deze studie nader toe. Vervolgens ga ik in op de probleemstelling en vraagstelling van het onderzoek.

1.2 Onderwerp van studie en fascinatie

1.2.1 Onderwerp van studie: ongetemde problemen, bestuurskundige en veranderkundige oplossingen

Ongetemde problemen

Het onderwerp van deze studie is de wijze waarop de lokale overheid omgaat met complexe maatschappelijke problemen. In de literatuur wordt wel gesproken van ongetemde problemen (Hoppe 1989, WRR; 2006), ongestructureerde problemen (Simon 1973, Mitroff en Sagati 1973, Hisschemöller 1993), "messy problems" (Ackoff 1974) of "wicked problems" (Churchman 1967, Rittel en Webber 1973). Andere auteurs spreken van "squishy problems" (Strauch 1976), "integrative problems" (Diesing 1962), "synthetic problems" (Braybrooke en Lindblom 1963) en recenter van "taaie vraagstukken in een weerbarstige omgeving" (Vermaak 2009).

Hoewel in de literatuur verschillende definities en categorie-indelingen voorkomen, kunnen ongetemde problemen in de kern worden gedefinieerd als problemen die inhoudelijk complex zijn (cognitieve onzekerheid over aard van en oplossing voor het probleem), waarover verschil van mening bestaat ten aanzien van na te streven normen en waarden (normatieve onzekerheid) en waarbij vele wederzijds afhankelijke actoren betrokken zijn, ieder met eigen deelbelangen en percepties, in een situatie waarin niemand de baas is, omdat macht in vergaande mate verspreid is over de verschillende betrokken actoren.

In de literatuur komen meer gedetailleerde indelingen voor zoals bij Hoppe (1989) die een onderscheid maakt tussen gestructureerde problemen (geen cognitieve of normatieve onzekerheid), semigestructureerde problemen met alleen cognitieve onzekerheid, semigestructureerde problemen met alleen normatieve onzekerheid en ongestructureerde problemen met cognitieve en normatieve onzekerheid. Belang-

rijke dimensies die niet altijd apart onderscheiden worden, maar mijns inziens wel zeer relevant zijn als het gaat om ongetemde problemen betreffen de vraag of sprake is van veel of weinig wederzijds afhankelijke actoren en de mate waarin macht verspreid is.

In dit onderzoek ga ik uit van de ruime definitie van ongetemde problemen zoals hiervoor is geformuleerd.[3] Ik maak geen gebruik van een nader gedetailleerd onderscheid in soorten van (semi)ongetemde problemen in de veronderstelling dat een verdere detaillering minder relevant is voor de zoektocht naar manieren waarop de lokale overheid ongetemde problemen op een effectieve manier tegemoet kan treden.

Deze complexe maatschappelijke problemen zijn het gevolg van demografische veranderingen en vijf trends, te weten: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering (Schnabel 2004). Deze ontwikkelingen hebben de omgeving van de overheid veranderd. De overheid staat onder druk van deze maatschappelijke veranderingen die op elkaar inwerken. De omgeving van de overheid is de afgelopen tientallen jaren chaotischer, complexer en heterogener geworden. Doordat de samenleving fundamenteel is veranderd, voldoen oude organisatie- en werkvormen niet meer. Wat vroeger effectief was is dat nu niet meer. De voorgestelde relaties tussen beleidsingrepen, de activiteiten van de betrokken actoren en het beoogde maatschappelijke effect is structureel onbepaald en fundamenteel instabiel (Wagenaar 2005). Er is sprake van een ongekende samenleving (Van Gunsteren en Van Ruyven 1995), in een tijdperk van onbedoelde gevolgen (Ankersmit 1996). In de veranderende samenleving kan de overheid met de oude organisatievormen de huidige maatschappelijke ontwikkelingen niet meer aan. Wanneer de overheid zich onvoldoende aanpast aan de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden leidt dat tot onvoldoende presteren.

Het gegeven dat de overheid al decennia lijkt te worstelen met vele ongetemde problemen duidt erop dat zij zich onvoldoende heeft aangepast aan haar omgeving.

Deze studie gaat over de vraag hoe de lokale overheid beter kan presteren ten aanzien van het oplossen van ongetemde problemen. Dit betekent dat deze studie niet de ambitie heeft om een allesomvattende handelingstheorie te bieden met betrekking tot het verbeteren van het presteren van de overheid. De studie beperkt zich tot de lokale overheid en tot ongetemde problemen.

Bestuurskundige en veranderkundige oplossingen

In deze studie heb ik gekozen voor een benadering waarbij zowel de bestuurskundige inhoud (hoe ziet een goed presterende lokale overheid eruit?) als de wijze waarop je die realiseert (verandermanagement) centraal staat. Het gaat om twee kanten van dezelfde medaille. Een in de

praktijk goed presterende lokale overheid is immers afhankelijk van een goede bestuurskundige visie in combinatie met een veranderstrategie om die visie ook daadwerkelijk ingevoerd te krijgen.[4] Dit onderzoek gaat dus om een zoektocht naar een combinatie van bestuurskundige en veranderkundige oplossingen voor ongetemde problemen.

1.2.2 Fascinatie met het onderwerp: verwondering, bezorgdheid, geloof, hoop, liefde en nieuwsgierigheid

Weerbarstige maatschappelijke problemen

Mijn fascinatie met het onderwerp begint bij de constatering dat ondanks vele in het verleden geboekte successen de overheid al decennia worstelt met vele weerbarstige maatschappelijke problemen waar ze maar geen oplossing voor lijkt te kunnen vinden.[5] Ik doel dan bijvoorbeeld op problemen met betrekking tot de jeugdzorg, het voortijdig schoolverlaten, de inburgering, multiprobleemgezinnen, langdurige werkeloosheid en verslaafde of jonge veelplegers.

Natuurlijk kan de vraag gesteld worden of dit niet een probleem is van alle tijden. Denk bijvoorbeeld aan de overlastgevende jeugd in de jaren vijftig. Het is vanzelfsprekend zo dat elke periode zijn eigen ongetemde problemen kent. Ongetemde problemen die door voortschrijdende kennis en techniek getemd of, zoals de WRR (2006) dat noemt, gedomesticeerd, worden. Om weer opgevolgd te worden door nieuwe ongetemde problemen. Nieuwe ongetemde problemen die deels door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen worden veroorzaakt. Maar deels ook door stijgende verwachtingen ten aanzien van het oplossend vermogen van de overheid en veranderende opvattingen over wat als een probleem wordt gezien.

Ongetemde problemen zijn van alle tijden en in die zin kan worden gesteld dat overheden in elk tijdsgewricht hebben geworsteld en zullen blijven worstelen met de vraag hoe om te gaan met de complexe problemen van hun tijd. Of het nu gaat om oude problemen in een nieuw jasje, om nieuwe problemen veroorzaakt door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen of om toegenomen verwachtingen ten aanzien van wat burgers van de overheid verwachten. Dit verklaart ook het feit dat vele boeken en artikelen over het functioneren van de overheid al sinds mensenheugenis beginnen met verwijzingen naar de veranderende samenleving die steeds complexer en dynamischer wordt.

Ondanks deze relativering vertrekt deze studie vanuit de veronderstelling dat recente maatschappelijke ontwikkelingen als de demografische veranderingen, individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering de omgeving waarin de hedendaagse overheid moet werken meer fundamenteel hebben veranderd. Als dit gegeven wordt gelegd naast het feit dat de overheid er al

decennia niet voldoende in lijkt te slagen om de ongetemde problemen van deze tijd op te lossen, dan kan de vraag gesteld worden of de overheid zich wat betreft haar organisatie en werkvormen wel voldoende heeft aangepast aan die veranderende omgeving. Daar ligt de kern van mijn fascinatie.

Verwondering en bezorgdheid

Mijn fascinatie voor het onderwerp van deze studie vloeit voort uit een aantal zaken waaronder verwondering en bezorgdheid.

Ten eerste mijn *verwondering* dat dit falen van de overheid al decennia lijkt voort te duren ondanks vele studies, rapporten, commissies en daadwerkelijk genomen overheidsmaatregelen. Na afronding van mijn studie politicologie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam ben ik sinds eind 1986 werkzaam in de praktijk van het openbaar bestuur. Vanaf het begin heb ik me verbaasd over de discrepantie tussen de voortdurende discussies over de vraag hoe de overheid beter kan presteren en de neerslag van die discussies in de feitelijke praktijk van het functioneren van de overheid. Discussies die zich afspeelden in de wetenschap, de politiek, de ambtenarij en natuurlijk de media. Veel gedroomde en gewenste resultaten bleven achter bij de vele aanbevelingen en suggesties die zijn gedaan. Denk bijvoorbeeld aan de vele aanbevelingen uit de rapporten over de kwaliteit van het openbaar bestuur van tal van overheidscommissies en adviesorganen die grotendeels niet verder kwamen dan het papier waarop ze geschreven waren (Hovestadt 2007). Voor zover er wel wat met de aanbevelingen gebeurde, nam de feitelijke invoering veel tijd in beslag, liet de kwaliteit van de uitvoering vaak te wensen over en hield het bereikte resultaat niet over.[6]

De WRR (2006) zegt het in zijn rapport *Lerende overheid* als volgt:

> Al met al rijst het beeld op van een overheid die met regelmaat haar eigen functioneren ter discussie stelt en tracht te verbeteren. De verbetervoorstellen volgen elkaar in rap tempo op. Evaluatie van vernieuwingen is beperkt en leidt maar in een beperkt aantal gevallen tot op de problemen toegesneden aanpassingen. Er wordt weinig geleerd van voorgaande analyses, voorstellen en implementaties. De resultaten stemmen niet tevreden of worden zelfs niet afgewacht. (...) Wie het slagveld van veranderingsvoorstellen overziet komt gemakkelijk in de verleiding een strofe uit Bertolt Brechts *Lied von der Unzulänglichkeit menschlichen Strebens* aan te heffen:
>
> *Ja, mach nur einen Plan*
> *Sei nur ein großes Licht!*
> *Und mach dann noch 'nen zweiten Plan*
> *Gehn tun sie beide nicht*

> Wie deze vertwijfeling onderdrukt kan echter wel een zekere lijn vaststellen. Om te beginnen kan gesteld worden dat de overgrote meerderheid van de voorstellen uiteindelijk slechts in zeer afgeslankte vorm wordt ingevoerd.[7]

Kickert (2005) stelt in een studie naar overheidshervormingen van de laatste decennia dat veel van de voorstellen in het programma "Andere Overheid" gelijkenis vertonen met adviezen en voorstellen voor hervorming uit het verleden. Steeds is verkokering het hoofdprobleem. Kickert stelt genuanceerd dat *sommige* van de vroegere hervormingsoperaties niet hebben opgeleverd wat ervan werd verwacht. Sommige hervormingen hebben volgens hem wel degelijk effect gehad, zoals de scheiding tussen beleid en uitvoering. Soms zijn er onbedoelde neveneffecten opgetreden, zoals problemen met de aansturing van de uitvoering en te ver doorgevoerde verzelfstandiging. Tegelijk heeft volgens Kickert de verzelfstandiging tot belangrijke verbeteringen in het management van diensten geleid. Zakelijk bedrijfsmatig management is bij verzelfstandigde diensten in hoge mate doorgevoerd, de efficiency en kwaliteit van de dienstverlening en de klantgerichtheid zijn verhoogd.

Er kan worden gediscussieerd over de mate waarin de adviezen en de vele tientallen rapporten die de afgelopen decennia zijn uitgebracht over hervormingen van de publieke sector zijn ingevoerd en tot succes hebben geleid. Maar het overheersende beeld is toch dat van vele op elkaar gelijkende rapporten die in de praktijk onvoldoende hebben geleid tot een beter presterende overheid.

De vraag die vervolgens opkomt is of de overheid eigenlijk wel onvoldoende presteert. Die vraag is niet zo makkelijk te beantwoorden. Op macroniveau is sprake van meetproblemen (Van de Walle en Bouckaert 2007). Ondanks deze meetproblemen op macroniveau kan een redelijk overtuigende redenering worden opgebouwd die leidt naar een positief beeld over het functioneren van de Nederlandse overheid. Vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog heeft Nederland, ondanks economische recessies, een ongekende welvaartsgroei doorgemaakt. Nederland doet het in internationaal perspectief relatief goed, zowel in economisch als in sociaal opzicht. De leefsituatie van de Nederlanders is de afgelopen decennia aanzienlijk verbeterd. Dat ligt natuurlijk niet alleen aan de overheid, maar het is plausibel te veronderstellen dat de overheid daarbij een belangrijke rol heeft gespeeld. De Nederlandse overheidsvoorzieningen zijn internationaal gezien van een hoog niveau. Uit internationale benchmarks blijkt dat de Nederlandse overheid relatief goed scoort (Bekker 2010). Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is in zijn rapport *Publieke prestaties in perspectief*" (2007) een stuk gematigder als het concludeert dat Nederland op zijn best een middenmotor is in vergelijking met andere ontwikkelde landen als het gaat over on-

derwijs, zorg en veiligheid. Het SCP berekent de ontwikkeling van de productiviteit van de publieke sector tussen 1995 en 2004 op jaarlijks precies 0,0% in vergelijking met een jaarlijkse productiviteitsstijging in de marktsector van 2,3%.

Over de mate waarin de Nederlandse overheid goed presteert kan kortom verschillend worden gedacht. Maar er is geen reden voor een eenzijdig negatief oordeel. Veel gaat goed. En alle weerbarstige problemen komen op het bordje van de overheid terecht, waardoor al snel enigszins onterecht het beeld ontstaat van een overheid die onvoldoende presteert. Tegelijkertijd worstelt de Nederlandse overheid wel degelijk al decennia met een aantal weerbarstige maatschappelijke problemen die onvoldoende tot een oplossing worden gebracht.

Ongetemde problemen zijn mijns inziens te lang onopgelost gebleven. Ongetemde problemen die zich volgens de WRR (2006) de komende jaren meer en indringender zullen aandienen. Dit vormt de oorzaak van mijn verwondering. Waarom is het zo lastig om ongetemde problemen op te lossen? Het simpelweg wijzen op het feit dat het om complexe problemen gaat vind ik onbevredigend. Ligt het aan de gebrekkige implementatie van op zich goede voorstellen en, zo ja, hoe komt het dat die goede voorstellen niet worden ingevoerd? Of ligt het aan de gebrekkige kwaliteit van de voorstellen die wel worden ingevoerd, maar geen oplossing voor het probleem opleveren of dat probleem zelfs verergeren?

De tweede reden voor mijn fascinatie heeft te maken met mijn *bezorgdheid* over de effecten van het lang voortduren van ongetemde problemen. Ten eerste is de maatschappelijke impact van ongetemde problemen als voortijdig schoolverlaten, tekortschietende jeugdzorg, multiprobleemgezinnen, falende inburgering, langdurige werkeloosheid en veel plegende criminelen zeer groot. Ik vind het niet oplossen van deze problemen moeilijk te accepteren. Daarnaast maak ik mij zorgen over een klimaat dat is ontstaan waarin het functioneren van de overheid vrijwel permanent eenzijdig in een negatief daglicht staat.

Een kritische houding ten opzichte van de overheid is in zekere zin van alle tijden en deels een uiting van het gezonde wantrouwen van burgers en media in een gezonde democratie. Ook het bekende "bureaucrat bashing" lijkt in zekere zin een natuurverschijnsel. Maar de afgelopen decennia is er meer aan de hand. Welhaast sluipenderwijs zijn de discussie en de beeldvorming over de overheid eenzijdig negatief geworden. Opvallend is ook dat politici, bestuurders en (top)ambtenaren daar vaak even hard en ongenuanceerd aan meedoen. Het lijkt er soms op dat de overheid leidt aan een collectief minderwaardigheidscomplex.

Dit negatieve klimaat is reden tot zorg, omdat het, bij lang voortduren, kan leiden tot zichzelf waarmakende voorspellingen. Een voortdurend negatieve beeldvorming over het functioneren van de overheid

kan ertoe leiden dat die beeldvorming feit wordt in lijn met het bekende Thomas Theorema "If men define situations as real they are real in their consequences". Negatieve beeldvorming kan leiden tot afnemend vertrouwen van burgers in de overheid. Dat afnemende vertrouwen kan zowel de effectiviteit als de legitimiteit van de overheid aantasten. Negatieve beeldvorming kan ook leiden tot gebrek aan zelfvertrouwen van politici, bestuurders en ambtenaren en daarmee tot vermindering van het oplossend vermogen van de overheid. Negatieve beeldvorming ontneemt daarnaast het zicht op de mogelijkheden die er wel zijn om de grote maatschappelijke uitdagingen van deze tijd aan te pakken.

Het eenzijdig negatieve discussieklimaat met betrekking tot het functioneren van de overheid kent natuurlijk meerdere oorzaken, zoals te veel belovende politici en de daarmee automatisch gepaard gaande teleurstellingen, steeds hogere eisen stellende burgers (WRR 2006), knelpunten in het politieke systeem (Akkerman 2006, Korsten en De Goede 2006, Dalton 2004) en een medialogica die leidt tot een focus op zaken die fout gaan (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2003, 2006, Elchardus 2002, Beek e.a. 2006). Mogelijk is ook nog sprake van een andere oorzaak, door Hirschman "fracasomania" ofwel faalmanie genoemd. Hirschman (1963, 1981) doelt daarbij op het mechanisme waarbij nieuw aantredende politieke en ambtelijke regimes er belang bij hebben om steeds weer in uiterst negatieve bewoordingen radicaal te breken met een verleden van zogenaamd falend overheidsbeleid in combinatie met het in gang zetten van geheel nieuw beleid leidend tot een oneindig heen en weer geslinger van nooit goed afgemaakt beleid, gebrek aan lerend vermogen en ingebakken permanent falen van de overheid.

Bovens en Wille (2008) stellen, met verwijzing naar wat Dalton (2004) de "expectations spiral" noemt, dat als het ooit in ons land tot een structurele daling van het vertrouwen komt, dit vermoedelijk vooral het gevolg zal zijn van de steeds hogere verwachtingen over wat de politiek vermag en van de teleurstellingen die daar onherroepelijk uit voortvloeien.

Een overheid die erin slaagt om ongetemde problemen wel op te lossen leidt dan ook niet automatisch tot een evenwichtigere beeldvorming over het functioneren van de overheid. Daarvoor zullen ook bovengenoemde oorzaken moeten worden aangepakt. De voortwoekerende complexe maatschappelijke problemen vormen echter mede een voedingsbodem voor de eenzijdig negatieve beeldvorming. Een beter presterende overheid kan dus naar mijn mening een bijdrage leveren aan het verbeteren van de beeldvorming over het functioneren van de overheid en daarmee aan het verkleinen van het risico op de genoemde negatieve zichzelf waarmakende voorspellingen.

Daarbij moet direct worden aangetekend dat er wetenschappelijk tot op heden geen bewijs is gevonden voor een directe relatie tussen het presteren van de overheid en het vertrouwen van burgers in de overheid (Van der Walle en Bouckaert 2007, Korsten en De Goede 2006, Bovens en Wille 2008). Toch maak ik mij zorgen over de negatieve beeldvorming die wordt gevoed doordat de overheid er de afgelopen decennia onvoldoende in is geslaagd ongetemde problemen op te lossen.

Los daarvan vormen te lang voortslepende problemen als voortijdig schoolverlaten, jeugd en drugscriminaliteit, langdurige werkeloosheid, overlastgevende jongeren, multiprobleemgezinnen, tekortschietende jeugdzorg, tekortschietende maatschappelijke opvang, falende inburgering en onvoldoende dienstverlening en handhaving voldoende persoonlijke motivatie voor de keuze voor het onderwerp van deze studie.[8]

Geloof, hoop en liefde

Naast verwondering en bezorgdheid zijn ook geloof, hoop en liefde belangrijke drijfveren achter mijn fascinatie voor het onderwerp van deze studie. In mijn zeven jaar als gemeentesecretaris van Amsterdam ben ik met vele anderen bezig geweest met een zoektocht naar een beter presterende gemeente. Gedurende dat werk heb ik samen met vele anderen, met vallen en opstaan, een visie ontwikkeld op de manier waarop een beter presterende gemeente er inhoudelijk uit kan zien. Ik heb me daarbij zeker ook laten inspireren door goede praktijkvoorbeelden van andere gemeenten en inzichten die ik letterlijk meepikte uit een veelheid van literatuur. Achteraf is voor mij moeilijk te achterhalen welke ideeën aan welke bronnen schatplichtig zijn. Simpelweg omdat ik destijds niet als een wetenschapper, maar als een praktijkman aan het werk was. Met al die verschillende ideeën ben ik samen met velen aan de slag gegaan. Ik ben al die ideeën in de praktijk gaan toepassen. En op basis van de ervaringen met het daadwerkelijk toepassen heb ik een visie ontwikkeld op hoe een gemeentelijke overheid beter kan presteren.

Ik vat die visie samen met het begrip "slimme gemeente". Ik spreek ook wel over de slimme overheid, omdat ik het gevoel heb dat de Amsterdamse praktijkervaringen breder toepasbaar zijn. De ontwikkelde visie is in de praktijk breed toegepast en in zekere mate succesvol gebleken. In zekere mate omdat vaak sprake was van vallen en opstaan, van zaken die goed gingen en zaken die minder goed gingen. Verscheidene zaken hebben al aantoonbaar resultaat opgeleverd. Andere zaken zijn beloftevol van start gegaan, maar hebben nog niet de eindstreep bereikt. In vrijwel alle gevallen is sprake geweest van de nodige problemen onderweg, tot de dag van vandaag aan toe. Waar mijns inziens sprake was van succes blijf ik achteraf van mening dat het allemaal wel erg veel tijd heeft gekost. Zo blijf ik met de vraag ach-

ter of successen niet sneller hadden kunnen worden geboekt en met minder problemen onderweg.

De kern van mijn visie wordt goed samengevat met een uitspraak van Tony Blair: "organizing government around problems, instead of problems around government." Of in gewoon Nederlands, het oplossen van het maatschappelijke probleem centraal stellen boven de domeinbelangen van alle bij de oplossing van dat probleem betrokken instituties. Deze visie is verder uitgewerkt in een aantal onderling samenhangende en elkaar versterkende concrete principes van slimmer werken, te weten:

- het doorbreken van institutionele verlamming met behulp van toepassing van het $4 \times$ R-sturingsmodel (Richting, Ruimte, Rekenschap, Resultaten);
- het vlot trekken van vastgelopen werkprocessen door middel van ketenregie en procesherontwerp op basis van logistieke principes;
- van versnipperde naar gedeelde bedrijfsvoering door middel van samenwerking (bijvoorbeeld "shared services") en gedeelde ICT-standaarden;
- de burger als partner in beleid en coproducent in de uitvoering (burger aan het roer).

Parallel aan het ontwikkelen van deze visie op een beter presterende gemeente hebben we in Amsterdam ook gewerkt aan een veranderstrategie gericht op het realiseren van die slimme gemeente. Bij de inhoudelijke kernopgave gaat het om het centraal stellen van het maatschappelijk resultaat boven domeinbelangen en percepties van de verschillende betrokken organisaties die nodig zijn om dat resultaat te bereiken. De kernopgave van het verandermanagement is dan gericht op het doorbreken van gevestigde eigenbelangen en/of daar onderliggende botsende percepties uitmondend in grensoverschrijdende samenwerking in een situatie waarin niemand feitelijk de baas is.

De veranderstrategie die we in Amsterdam hebben ontwikkeld en toegepast omschrijf ik graag als "Verleiding in combinatie met doorzettingsmacht". Verleiding omdat het in de kern gaat om gedragsbeïnvloeding primair gericht op het realiseren van vrijwillige medewerking, omdat de beïnvloedende partij niet de macht heeft om eenzijdig medewerking af te dwingen. Deze strategie van de verleiding is naar mijn mening met een zekere mate van succes toegepast om grensoverschrijdende samenwerking daadwerkelijk van de grond te krijgen. Ik spreek van een zekere mate, omdat niet altijd sprake was van een gladjes verlopend veranderingsproces. Er was soms sprake van strijd en zeker niet alle betrokken actoren voelden zich verleid. Ook is duidelijk gebleken dat verleiding op basis van volledige vrijwilligheid veel tijd en geld kost. Dat doet de vraag rijzen of wel sprake is geweest van de meest optima-

le mix van veranderinterventies. Vandaar dat ook geëxperimenteerd is met minder vrijblijvende vormen van verleiding met behulp van "doorzettingsmacht", teneinde meer tempo te maken in het oplossen van urgente maatschappelijke problemen. Dit roept de vraag op of dit een verstandige keuze is geweest, of het inzetten van doorzettingsmacht wellicht eerder leidt tot verlies aan draagvlak en grotere stroperigheid en traagheid dan doorgaan met verleiding op basis van vrijwilligheid.

Ondanks de vele vragen die nog beantwoord moeten worden en waar ik in deze studie antwoorden op wil proberen te vinden, hebben de resultaten die in Amsterdam geboekt zijn op weg naar een slimme gemeente mijn *geloof* versterkt dat een beter presterende lokale overheid wel degelijk mogelijk is.

De praktijkinzichten over de slimme gemeente die ik heb ontwikkeld zijn intellectueel schatplichtig aan ontelbare niet meer scherp te achterhalen bronnen. In Amsterdam zijn we die ideeën gewoon gaan toepassen. Het is op deze plek belangrijk om te melden dat Amsterdam zeker niet de enige plek is waar de ideeën die ik samenvat onder de noemer "slimme gemeente" zijn toegepast. Vele collega-gemeenten zijn Amsterdam op vele terreinen voorgegaan als het gaat om het toepassen van de principes van slimmer werken. Collega-gemeenten zijn op verschillende onderdelen ook verder in hun ontwikkeling dan de gemeente Amsterdam.[9]

Een meer theoretische en empirische onderbouwing van de visie op de slimme gemeente is wenselijk, al was het alleen maar om van deze praktijkervaringen te leren door ze te spiegelen aan bestaande kennis en door deze praktijkervaringen op meer intersubjectieve wijze te onderzoeken. Met deze studie probeer ik een wetenschappelijke onderbouwing te leveren, door de ontwikkelde praktijkinzichten te spiegelen aan relevante wetenschappelijke theorieën en te toetsen met behulp van casusonderzoek.

Het doel van deze studie is om wetenschappelijke verdieping te vinden voor wat ik intuïtief in de praktijk als min of meer succesvol heb ervaren. De intentie is om op een onbevangen manier scherper in beeld te krijgen wat echt werkt en wat toch niet zo goed werkt als oorspronkelijk werd verondersteld. Dit in de *hoop* daarmee de geloofwaardigheid van mijn veronderstelling dat de slimme gemeente mogelijk is te vergroten en daarmee de kans dat het gedachtegoed van de slimme overheid breder dan nu al het geval is ingang zal vinden. Want ondanks de vele al bestaande goede voorbeelden is het gedachtegoed van de slimme overheid op dit moment niet meer (maar ook niet minder) dan een krachtige onderstroom. Met deze studie hoop ik de ontwikkeling van de visie op een slimme overheid een zetje in de rug te geven. Vooral door met wetenschappelijk onderbouwde concrete handelingsperspectieven te komen. Concrete handelingsperspectieven die de

"praktische kennis" over wat werkt en wat niet werkt zo goed mogelijk expliciet maken, in de overtuiging dat brede toepassing ervan daadwerkelijk zal leiden tot een beter presterende overheid.

Een belangrijke drijfveer voor deze studie is ook de *liefde*, mijn liefde voor de publieke zaak. Voor mij is dat het domein waar ik verschil kan en wil maken. Verschil in de zin van het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de leefsituatie van burgers in de meest brede zin van het woord. Ondanks het feit dat we in een beschaafd en welvarend land leven, hebben we in Nederland nog te maken met een aantal al eerdergenoemde weerbarstige en complexe, ongetemde, maatschappelijke problemen die om een oplossing vragen. Ik hoop met de visie op de slimme gemeente een bijdrage aan de oplossing voor deze urgente maatschappelijke problematiek te leveren.

Nieuwsgierigheid

Een laatste reden om te kiezen voor het onderwerp van deze studie is nieuwsgierigheid. Nieuwsgierigheid naar het antwoord op de vraag hoe je als overheid in het huidige tijdsgewricht van toenemende complexiteit, in het tijdperk van ongetemde problemen in een ongekende samenleving, toch een rol van betekenis kunt blijven spelen in het verbeteren van de leefsituatie van de burgers.

Al tijdens mijn studie politicologie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam in de periode 1980-1986 werd ik opgevoed met de gedachte dat het zogenaamde rationele actor model zijn langste tijd wel gehad had, vooral als het gaat om het oplossen van complexe maatschappelijke problemen waarbij vele actoren betrokken zijn. Tegelijkertijd lijkt het hiërarchische denken, ondanks veel hervormingspogingen en retoriek, in de praktijk nog steeds zeer dominant. Ik ben daarna vooral in de praktijk op zoek gegaan naar werkbare alternatieve besturingsconcepten. Ik weet dat de gedachtevorming in de politieke en bestuurswetenschappen sindsdien niet heeft stilgestaan. Met een schuin oog heb ik die ontwikkeling gevolgd. Ik ben nieuwsgierig welke nieuwe inzichten er zijn ontwikkeld en hoe die zich verhouden tot mijn praktijkervaringen opgedaan als gemeentesecretaris in Amsterdam.

Vandaar ook de focus van deze studie op het functioneren en presteren van de lokale overheid in een meervoudige omgeving met complexe sturingsrelaties. Dat zijn immers de omgevingen waar chaos lijkt te domineren, waar de samenleving ongekend is en de problemen ongetemd zijn en waar het vraagstuk van de grenzen aan de maakbaarheid bij uitstek aan de orde is.

Een tweede onderwerp dat mijn nieuwsgierigheid al jaren prikkelt is hoe je als overheid omgaat met de spanning tussen de complexiteit van maatschappelijke problemen en de behoefte van de meeste mensen aan eenvoudige oplossingen. Eenvoudige oplossingen die niet wer-

ken, maar wel lijken te appelleren aan fundamentele menselijke behoeften. Hoe ontsnap je daaraan als beleidsmakers?

1.3 Probleemstelling en vraagstelling

1.3.1 De probleemstelling

Mijn keuze van en fascinatie voor het onderwerp van deze studie leidt tot de volgende probleemstelling.

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

De probleemstelling heeft betrekking op een zoektocht naar een beter presterende overheid met een focus op een beter presterende gemeente. Beter presteren ten aanzien van ongetemde problemen heeft een intrinsieke waarde vanwege de grote maatschappelijke impact van het voortduren van ongetemde problemen. Beter presteren levert ook een positieve bijdrage aan de beeldvorming over de overheid en daarmee hopelijk aan het vergroten van het vertrouwen van de burger in de overheid.

Daarmee is niet gezegd dat een beter presterende overheid *de* oplossing biedt voor het vergroten van het vertrouwen van burgers in de overheid. Daarvoor lijken ook andere maatregelen nodig in de sfeer van management van verwachtingen (politici die minder beloven), het bestrijden van de medialogica, hervormingen van ons democratisch bestel en politiek leiderschap. Deze onderwerpen vormen geen onderdeel van deze studie.

1.3.2 De vraagstelling

De veronderstelling in deze studie is dat de huidige overheid onvoldoende presteert. Een reden hiervoor kan zijn dat niet adequate sturingsmodellen (hiërarchische bureaucratie, “new public management”, marktwerking) in de overheidspraktijk nog steeds overheersen en dat een samenhangende visie op de wijze waarop een overheid beter kan presteren bij het aanpakken van ongetemde problemen nog ontbreekt. Een andere reden kan zijn dat de overheid er tot op heden onvoldoende in is geslaagd om al bestaande elementen van die nieuwe visie op een veranderkundig effectieve manier breed in te voeren. Onder andere omdat het aan expliciete aandacht voor de wijze waarop nieuwe ideeën daadwerkelijk in de praktijk moeten worden gebracht tot nog toe te veel heeft ontbroken.

Het vertrekpunt van deze studie wordt gevormd door een op basis van praktijkervaring ontwikkelde visie op de manier waarop een beter presterende gemeente eruitziet. Die slimme gemeente bestaat uit vier inhoudelijke principes van slimmer werken en een veranderstrategie gebaseerd op verleiding in combinatie met doorzettingsmacht.

Doel van deze studie is om een antwoord te vinden op de probleemstelling door het toetsen van de houdbaarheid van deze praktijkvisie van de slimme gemeente. Dit leidt tot de volgende vraagstelling.

> *Hoe ziet een slimme lokale overheid die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen er inhoudelijk uit? Meer toegespitst gaat het om de vraag of de in de praktijk ontwikkelde vier principes van slimmer werken een oplossing vormen voor de aanpak van ongetemde problemen.*
>
> *Hoe zorg je ervoor dat die slimme lokale overheid ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt in situaties waarin niemand de baas is en toch organisatiegrensoverschrijdend moet worden samengewerkt voor het oplossen van die ongetemde problemen. Meer toegespitst gaat het om de vraag of de in de praktijk ontwikkelde strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderkundige aanpak is.*

Deze vraagstelling betekent een zoektocht naar werkzame bestanddelen bij het interveniëren in ambigue maatschappelijke vraagstukken. Het gaat wat betreft die interventies zowel om inhoudelijke bestuurskundige interventies als om veranderkundige interventies. Voor deze brede vraagstelling is gekozen, omdat het om twee kanten van dezelfde medaille gaat. Met aan de ene kant een bestuurskundige visie hoe die beter presterende overheid er inhoudelijk uitziet en aan de andere kant een veranderkundige visie op de wijze waarop je die samenhangende visie in de praktijk brengt. Want als de essentie van de inhoudelijke visie op de slimme gemeente neerkomt op het centraal stellen van het realiseren van maatschappelijke resultaten, dan volgt daaruit logisch de uitdaging voor de te kiezen strategie van verandermanagement, te weten het realiseren van samenwerking over organisatiegrenzen heen in een situatie waarin geen van de actoren de baas is.

1.3.3 Afbakening van het onderzoek

Deze studie beperkt zich tot de lokale overheid. Daarnaast blijven de meer eenvoudige, gestructureerde, problemen buiten beschouwing.[10] En geredeneerd vanuit de "Good Governance" vierhoek (rechtmatigheid, integriteit, efficiëntie/effectiviteit, democratische legitimiteit) ligt

het accent van deze studie op een efficiëntere en effectievere overheid. In aanvulling op deze afbakening moet wat betreft de reikwijdte van het onderzoek nog het volgende worden opgemerkt.

De vraagstelling van het onderzoek zal worden beantwoord op basis van de Amsterdamse gemeentelijke praktijk van de afgelopen jaren (2000-2007). Dit betekent dat de eventuele bevindingen primair betrekking hebben op een beter presterende gemeente in Nederland. In het slothoofdstuk reflecteer ik op de vraag in hoeverre de bevindingen breder van toepassing zouden kunnen zijn. De theoretische reflectie vanuit relevante bestuurskundige en veranderkundige wetenschappelijke inzichten heeft betrekking op alle aspecten van de praktijkvisie. Vanwege de beperking tot vier casusonderzoeken zal, gezien de reikwijdte van die casussen, de empirische toetsing vooral betrekking hebben op de eerste twee van de bestuurskundige principes van slimmer werken ("4 × R" en "ketenregie/procesherontwerp") en op de gehele veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht. Op de gevolgen van deze beperking voor de robuustheid van de beantwoording van de vraagstelling wordt in het slothoofdstuk verder ingegaan.

Deze studie is empirisch van aard, in de zin dat antwoorden worden gezocht op de vraag hoe een lokale overheid ongetemde problemen kan oplossen. De normatieve context waarin dit onderzoek plaatsvindt, is die van een vertegenwoordigende democratische rechtsstaat. De vraagstelling gaat dan ook over hoe een gemeentelijk apparaat beter kan presteren in de context van een systeem van vertegenwoordigende democratie. De visie op de slimme overheid gaat wel uit van het gegeven dat als gevolg van hiervoor genoemde maatschappelijke ontwikkelingen macht in vergaande mate is verspreid met als gevolg dat de verticale rol van de overheid is verzwakt en horizontale verhoudingen zijn gaan overheersen. De visie op de slimme overheid is gebaseerd op de gedachte dat een terugkeer naar meer verticale verhoudingen empirisch niet realistisch is en contraproductief voor het oplossend vermogen van de overheid. Deze normatieve aspecten van de slimme overheid, vooral wat betreft het democratische gehalte ervan, vormen geen onderdeel van het onderzoek, maar worden wel behandeld in het slothoofdstuk.