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

3 De praktijkvisie op de slimme gemeente

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 heb ik de keuze voor het onderwerp, de probleemstelling en de vraagstelling van dit onderzoek toegelicht. In essentie gaat het om een zoektocht naar de manier waarop een gemeente die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen er inhoudelijk/bestuurskundig uitziet en veranderkundig ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

In hoofdstuk 2 ben ik ingegaan op de door mij gehanteerde onderzoeksaanpak en methodologie. Vanuit praktijkinzichten die door mij bij elkaar zijn gebracht in een praktijkvisie vindt theoretische reflectie plaats op basis van relevante wetenschappelijke inzichten. Op basis van die theoretische reflectie scherp ik de praktijkvisie aan tot een voorlopige praktijktheorie en vertaal ik de vraagstelling in concreet toetsbare onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen, vraagstelling en probleemstelling beantwoord ik vervolgens via meervoudig casusonderzoek.

De start van de beantwoording van de probleemstelling bestaat uit de inzichten die ik als gemeentesecretaris van Amsterdam heb ontwikkeld op basis van zeven jaar werken aan een slimmere gemeente. In dit hoofdstuk wordt die praktijkvisie samengevat.[17] Zeven jaar zoeken, tasten en uitproberen hebben geleid tot een praktijkvisie die mede is geïnspireerd op inzichten uit literatuur, vele gesprekken met collega's en wetenschappers en praktijkvoorbeelden elders.[18] Een praktijkvisie waarvan ik beweer dat die in zekere mate met succes is toegepast.

In paragraaf 3.2 sta ik stil bij de probleemanalyse die ten grondslag heeft gelegen aan de praktijkvisie op de slimme gemeente. In paragraaf 3.3. ga ik in op de inhoudelijke visie op de slimme gemeente die uitmondt in vier principes van slimmer werken. In paragraaf 3.4. licht ik de veranderkundige aanpak van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht toe. In paragraaf 3.5. sluit ik af met een eerste voorlopige uitwerking van de vraagstelling naar onderzoeksvragen.

3.2 Probleemanalyse

3.2.1 Totstandkoming van de probleemanalyse

Een belangrijk onderdeel van de zoektocht naar een slimme gemeente was het scherp krijgen van wat nu eigenlijk precies het probleem was van het (veronderstelde) tekortschieten van de lokale overheid. In de praktijk van het organisatieontwikkelingsproces is tegelijkertijd gewerkt aan het steeds scherper krijgen van de probleemanalyse en het bedenken en toepassen van oplossingen. Ook de probleemanalyse zoals ik die hierna toelicht is de uitkomst van een proces van zoeken, tasten en uitproberen.

De context waarin de probleemanalyse ontwikkeld is, is in hoofdstuk 1 al beschreven. Als gevolg van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen is de omgeving waarin de overheid functioneert complexer en dynamischer geworden. Oude organisatie- en werkvormen voldoen niet langer om de complexe problemen op te lossen. Maar wat is die oude werkwijze precies en waarom voldoet die niet langer?

Concrete disfunctionele praktijksituaties vormden een belangrijke input voor de probleemanalyse. De gemeente Amsterdam had in 2000 bijvoorbeeld tientallen verschillende huisstijlen, geen centrale inkoop waardoor miljoenenbesparingen werden misgelopen, geen arbeidsmarktimago, een op veel onderdelen tekortschietende bedrijfsvoering, een zeer bureaucratische planning- en controlcyclus en een hoog ziekteverzuim. Het principe van integraal management was vergaand doorgevoerd in de gemeente Amsterdam en van een gemeentebrede visie en kaderstelling op bedrijfsvoeringgebied was maar zeer beperkt sprake. Daardoor was sprake van zo'n twintig verschillende financiële pakketten, 150 persoonsregistraties en veertig vastgoedregistraties. De diversiteit aan middelenfuncties leidde tot veel versnippering, kwetsbare decentrale kwaliteit en relatief hoge overheadkosten. De grote diversiteit aan basisregistraties en het ontbreken van een standaard ICT-infrastructuur leidden tot hoge kosten en maakten samenwerken tussen de verschillende organisatieonderdelen en primaire processen vaak onmogelijk of op zijn minst zeer kostbaar.

Ook de dienstverlening liet veel te wensen over. De baliedienstverlening was prima. Burgers waren over het algemeen tevreden over directe contacten met Amsterdamse ambtenaren. Maar het vinden van de juiste balieambtenaar was een groot probleem. Burgers werden vaak van het kastje naar de muur gestuurd en van goede telefonische en digitale dienstverlening was al helemaal geen sprake. De gemeente Amsterdam kende vele tientallen zo niet honderden telefoonnummers en de meeste diensten en stadsdelen beschikten nog niet over een website. Voor zover sprake was van een website, was die van matige kwali-

teit en bevatte die alleen informatie. Digitale klachten, meldingen en transacties waren niet mogelijk. Illustratief voorbeeld is het verhaal van de burger die melding wilde maken van illegaal gedumpt afval. Hij belde daarvoor naar de Milieudienst. Die gaf aan dat het om een verantwoordelijkheid van het stadsdeel ging. Op de vraag van de burger of de ambtenaar de melding dan even kon doorgeven aan de collega gemeentelijke dienst werd negatief gereageerd. De burger moest zelf maar naar het stadsdeel bellen. Het juiste telefoonnummer kon de ambtenaar ook niet geven. Andere voorbeelden zijn het verhaal van het verlaten winkelwagentje in de openbare ruimte waar niemand zich verantwoordelijk voor voelde of het verhaal van de tegenstrijdige handhavingseisen waarmee ondernemers te maken kregen. Daarmee kwam ook het onderwerp van de versnipperde handhaving in beeld. Moesten deuren van de nooduitgangen van discotheek Odeon nu naar buiten of naar binnen opengaan? En wat te doen met de eis tot het aanbrengen van extra nooduitgangen wat volgens de dienst Monumentenzorg verboden was? Wat te denken van de afzuigeenheid die een restauranthouder op last van de Milieudienst moest aanbrengen op het dak. Na klachten over geluidsoverlast van de buurman bleek die installatie in strijd met het bestemmingsplan van het stadsdeel, omdat de maximale bouwhoogte was overschreden.

In de sectoren bouw- en woningtoezicht, horeca, milieu- en brandveiligheid werd gebruikgemaakt van acht verschillende systemen met achttien verschillende gegevensverzamelingen. Door de gefragmenteerde informatievoorziening en de vaak dubbele invoer van gegevens was de kwaliteit van gegevens niet voldoende. Door de verschillende basisregistraties waren gegevens niet op elkaar afgestemd en was geen uitwisseling mogelijk tussen basisregistraties van vastgoed, persoonsgegevens, bedrijven, onderwijsnummers, erfpacht, gemeentelijke eigendommen, vergunningen en huurverhoudingen. Fraude was zo lastig op te sporen, wat de gemeente miljoenen kostte aan gederfde inkomsten en te veel betaalde uitkeringen en leidde tot veel illegaal wonen in een situatie van woningentekort.

Naast de tekortkomingen in de interne organisatie was er ook sprake van tekortkomingen in de primaire processen die moeten leiden tot het boeken van maatschappelijke resultaten. Doorgeschoten regels en gebrek aan samenwerking met woningbouwcorporaties leidden tot het inzakken van de woningbouwproductie. Een overdaad aan bureaucratie en gebrek aan samenwerking tussen de gemeentelijke sociale dienst, de gemeentelijke dienst Maatwerk, de gemeentelijke NV Werk en het Centrum voor Werk en Inkomen leidden ertoe dat de gemeentelijke ambtenaren nauwelijks tijd overhielden om te doen waar ze voor waren: doelmatig uitkeringen verstrekken voor mensen die er recht op hebben, fraude bestrijden en mensen aan het werk helpen. Allerlei

basisgegevens moesten door burgers en bedrijven steeds opnieuw aan verschillende (gemeentelijke en niet gemeentelijke) overheidsorganisaties worden verstrekt met als gevolg vele en veelal vervuilde bestanden. Met als gevolg dat mensen die overleden waren aanslagen onroerend goed belasting kregen, de politie gewelddadige invallen deed bij onschuldige gezinnen en criminelen vaak de dans ontsprongen.

In de relatie tussen rijksoverheid en gemeente was, bijvoorbeeld met betrekking tot het beleidsterrein Werk en Inkomen en met betrekking tot het grotestedenbeleid, sprake van vele verkokerde specifieke doeluitkeringen die een belemmering vormden voor het zoeken naar integrale oplossingen op uitvoeringsniveau, omdat het geld alleen aan de verkokerde doelstellingen van de specifieke uitkering mocht worden uitgegeven. Gebrek aan samenwerking en soms openlijke ruzie tussen de drie Amsterdamse GGZ-instellingen, de GGD en de politie leidden ertoe dat psychiatrische patiënten die een gevaar zijn voor zichzelf of hun omgeving ten onrechte in een politiecel belandden en veel te lang moesten wachten op een regulier bed. Het langs elkaar heen werken van politie, justitie, gemeente en zorginstellingen leidde ertoe dat vele honderden jongeren en verslaafde veelplegers zich stelselmatig schuldig maakten aan strafbare feiten of overlast. De verslaafde, psychiatrische, dakloze veelpleger werd van het kastje naar de muur gestuurd. De Jellinekkliniek wilde deze cliënten alleen van de verslaving afhelpen als ze psychiatrisch gezond waren. De GGZ-instellingen wilden deze patiënten alleen helpen als ze eerst van hun verslaving waren afgeholpen. Het Leger des Heils wilde de daklozen alleen opvangen als hun verslaving en psychische stoornis voldoende onder controle waren gebracht. En als betrokkene wegens het plegen van strafbare feiten in de gevangenis belandde, weigerde de gevangenisdirecteur om behandeling toe te staan, omdat de gevangenis geen behandelinstelling is. Wanneer veelplegers ontslagen werden uit de gevangenis kwamen zij vaak in zodanige omstandigheden terug in de samenleving (schulden, geen woning, geen zorg) dat ze bijna direct weer in crimineel gedrag vervielen. Een gebrek aan samenwerking tussen gemeentelijke instellingen, schoolbesturen, jeugdzorginstellingen, justitie, politie en rechterlijke macht leidde tot hoog schoolverzuim en duizenden voortijdig schoolverlaters. Een vijfjarig meisje met een zware spierziekte moest een jaar wachten op een elektrische rolstoel. Als ze hem eindelijk krijgt is ze er uitgegroeid. De kosten voor het verstrekken van gewone handgedreven rolstoelen waren vanwege de kosten van indicatiestelling hoger dan de kosten van de rolstoel zelf. Cliënten werden in het kader van dezelfde Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) meerdere malen gekeurd voor dezelfde handicap. Mensen zonder benen of met een chronische ziekte moesten periodiek herkeurd worden om vast te stellen of ze nog

wel recht hebben op de WVG-voorzieningen. Alsof benen weer kunnen aangroeien of ongeneeslijke ziektes kunnen verdwijnen.

Het feit dat elk stadsdeel de vrijheid had om naar eigen inzicht de openbare ruimte te ontwerpen en materialen te kiezen, leidde voor de stad als geheel tot een grote diversiteit in inrichting en beheer, met hoge kosten en vaak tekortschietende kwaliteit als gevolg. Regelmatig ging nieuw aangelegde bestrating of nieuw straatmeubilair vanwege gebruik van ondeugdelijk materiaal kort na de aanleg al weer kapot. De kosten voor de afvalverzameling en reiniging waren relatief hoog en de kwaliteit relatief laag, omdat elk stadsdeel zijn eigen afvalinzamelings- en reinigingsdienst had, diensten die niet met elkaar samenwerkten. De vele projecten in de openbare ruimte leidden door ontbreken van goede gezamenlijke programmering en coördinatie tussen gemeentelijke organisaties, elektriciteitsbedrijven en kabel- en telefoniebedrijven tot het in korte tijd steeds weer opnieuw opbreken van de straat.

Deze en vele andere praktijkverhalen gaven aan dat er inderdaad sprake was van onvoldoende presteren van de gemeente Amsterdam en leverden een bijdrage aan het scherp krijgen van de probleemanalyse. Duidelijk werd dat het hoofdprobleem was dat niet het te bereiken maatschappelijk resultaat centraal stond, maar dat de domeinbelangen van de verschillende overheidsinstellingen domineerden. In het verlengde hiervan zijn uiteindelijk vier hoofdoorzaken van onvoldoende presteren geïdentificeerd, te weten:

1 institutionele verlamming;
2 vastgelopen werkprocessen;
3 versnipperde en ondermaatse bedrijfsvoering;
4 onvoldoende zelfwerkzaamheid van burgers.

Deze vier hoofdoorzaken licht ik in de volgende paragraaf nader toe.

3.2.2 De vier hoofdoorzaken van onvoldoende presteren

1 Institutionele verlamming

Institutionele verlamming ontstaat vooral in de verticale relaties tussen verschillende bestuurslagen en organisaties. Ik onderscheid drie vormen van institutionele verlamming.

1 ONDUIDELIJKE VERANTWOORDELIJKHEDEN

Een van de meest ingrijpende veranderingen voor het openbaar bestuur is het proces van horizontalisering. De overheid staat vaak niet meer boven partijen, maar ernaast, als slechts een van de spelers in een groot netwerk van actoren betrokken op een bepaald onderwerp. Tegelijkertijd blijft de overheid ook verantwoordelijk voor handhaving van regels en wetten. Het lijkt erop dat het proces van horizontalisering de be-

hoefte aan en noodzaak van de overheid als opperste drager van gezag en monopolist van geweld al te zeer in de weg is gaan staan. De burgers zien vaak een terugtrekkende overheid, terwijl zij een stellige en van zichzelf overtuigde overheid verwachten (Schnabel 2002, blz. 88). Dit probleem hangt nauw samen met de paradoxale verwachtingen die burgers van de overheid hebben: zij moet tegelijkertijd terugtreden én optreden, ruimte geven én handhaven. Mensen willen niet te veel last hebben van de overheid, maar wanneer dingen fout gaan moet de overheid er zijn en dan had de calamiteit voorkomen moeten worden.

De overheid is nu eens regelaar, dan weer regisseur, dan weer onderhandelaar of bemiddelaar, toezichthouder, inspecteur of dienstverlener. Door de vele rollen waarin de overheid optreedt en door het ontbreken van heldere kaders, is het vaak niet duidelijk welk onderdeel van de overheid waarvoor verantwoordelijk is. Het gevolg is dat iedereen een beetje verantwoordelijk is en dus in de praktijk vaak niemand. Iedereen kan de verantwoordelijkheid afschuiven naar een andere partner in het netwerk. Dit maakt de overheid ineffectief. Peper spreekt over 'de vergruizing van de overheid'(Peper 2002, blz. 37). De overheid heeft nagelaten helder te maken welke overheidsorganisatie waarop aanspreekbaar is. Hierdoor is een discrepantie ontstaan tussen wat overheidsorganisaties daadwerkelijk kunnen en wat hen wordt aangerekend.

Het gebrek aan éénduidige kaders wreekt zich ook als er richting moet worden gegeven aan maatschappelijke ontwikkelingen en aan beleidsprocessen. In veel gevallen komt de overheid niet verder dan schipperen of onderhandelen. De politiek gaat vaak niet over de hoofdlijnen en doelen maar over instrumenten. Een effectief beleid heeft echter een duidelijke richting en overtuigende doelstellingen nodig (RMO 2002, blz. 40).

2 VOORAF ONNODIG TOETSEN EN ACHTERAF ONNODIG GEDETAILLEERD AFREKENEN

Veel beleidsambtenaren op ministeries en in stadhuizen zijn bezig met het vooraf toetsen en achteraf afrekenen van het werk dat door uitvoeringsorganisaties en professionals wordt uitgevoerd. De mensen die het uitvoerende werk moeten doen worden zo door onnodige bureaucratie van hun werk afgehouden. Het uitgangspunt van de toetsende beleidsambtenaar is: "Ik weet beter dan u hoe u uw werk moet uitvoeren en ik vertrouw er niet op dat u uw werk precies zo uitvoert zoals ik heb voorgeschreven." Beleidsambtenaren schrijven uitvoerende professionals tot in detail voor *hoe* ze het geld moeten uitgeven. Ze gaan op hun stoel zitten, bieden geen ruimte voor eigen invulling op maat en vergeten afspraken te maken over welke resultaten er eigenlijk bereikt moeten worden. Dat leidt tot lange en kostbare besluitvormings- en toetsingsprocedures, tot veel beleid, weinig uitvoering en weinig zicht op bereikte resultaten.

De "toetsbureaucratie" begint met kwalitatieve beleidskaders vol met voorschriften *hoe* bepaalde doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Op basis van die beleidskaders moeten de uitvoerders aan de slag op grond van een uitvoeringsplan. Dat uitvoeringsplan dient, voordat geld ter beschikking wordt gesteld, door legers toetsbureaucraten te worden getoetst aan die vage beleidskaders. In feite doen die beleidstoetsers het werk van de uitvoerders nog eens dunnetjes over. Dit leidt later vaak tot oeverloze discussie over de vraag of de afspraken zijn nagekomen. Dit is het gevolg van een overheid die alles wil dichtregelen, wat heeft geleid tot een enorm bouwwerk van georganiseerd wantrouwen opgetrokken uit codes, beroepsregels en andere gedetailleerde voorschriften, protocollen, convenanten en contracten.

Onderdeel van dit bouwwerk van georganiseerd wantrouwen zijn de vele monitorings- en verantwoordingsinstrumenten die verticale verantwoording eisen tot op detailniveau (RMO 2002, blz.37). Maatschappelijke instellingen richten zich dus bijna uitsluitend op het afleggen van gedetailleerde verantwoording aan de bovengeschikte organisatie – de zogenaamde verticale verantwoording –, terwijl zij zich veel meer zouden moeten richten op het afleggen van rekenschap aan hun doelgroep en aan andere organisaties waar ze mee samenwerken. Een ander gevolg van de verticale sturing en verantwoording over de besteding van gelden op te gedetailleerd niveau is dat dit het nemen van eigen verantwoordelijkheid en pogingen tot horizontale samenwerking tussen instellingen ontmoedigt. Terwijl juist samenwerking tussen instellingen noodzakelijk is om ingewikkelde maatschappelijke problemen te kunnen bestrijden (Hartman en Tops 2005, blz. 57-59).

Een belangrijke oorzaak van het ontstaan van heel precieze uitvoeringsvoorschriften is de angst om ongeveer gelijke gevallen niet precies gelijk te behandelen. Met als gevolg dat veel professionals zich voelen ingesnoerd door de regels van politiek en bestuur. Op de werkvloer is weinig ruimte om te handelen naar bevind van zaken, omdat de professionals moeten werken in een systeem met uniforme regels. Uitzonderingen maken is uit den boze. Het is de kiem van een breed gedragen haat tegen de bureaucratie. Burgers wensen immers maatwerk. Zij willen dat recht wordt gedaan aan hun individuele wensen en behoeften (Hilhorst en Van Wieringen 2003). Omdat de samenleving ingewikkelder is geworden, is het onmogelijk om op maat gesneden regels op te stellen. De enige manier om bureaucratische frustratie te doorbreken en recht te doen aan verschillen is door de uitvoerenden meer vrijheid te geven. De angst is echter dat meer ruimte voor eigen initiatief leidt tot rechtsongelijkheid, maar een strikte handhaving van rechtsgelijkheid leidt tot verstarring en het niet oplossen van problemen. De angst onderscheid te maken leidt ertoe dat de overheid soms te veel en soms te weinig doet. Het is als "de kille omhelzing van een

ongeïnteresseerde tante" (Hilhorst en Van Wieringen; 2003). Bij de overheid gaan betutteling en verwaarlozing vaak hand in hand. De overdaad aan regels ontneemt mensen de vrijheid om zelf hun problemen op te lossen, terwijl die regels geen garantie zijn dat iemand die het niet redt wordt beschermd.

3 PERVERSE FINANCIËLE PRIKKELS

Wanneer een overheidsorganisatie een andere organisatie financiert, bouwt ze vaak financiële prikkels in die aanzetten tot contraproductief gedrag. Deze perverse financiële prikkels hinderen de samenwerking tussen organisaties en het integer omgaan met geld. De gemeente ontvangt bijvoorbeeld van de rijksoverheid vele specifieke potjes geld. Het ene potje is bedoeld voor een bepaald deelprobleem, het andere potje voor net weer een ander deelprobleem. Deze verkokerde inputsturing sluit nooit aan bij de "holistische" werkelijkheid die bestaat uit meervoudige problemen. Dit leidt tot ondoelmatig omgaan met geld. Schuiven tussen twee potjes geld voor een optimaler maatschappelijke resultaat is niet mogelijk. Betrokken ambtenaren maken liever een potje geld op dan dat geld wordt teruggegeven. Samenwerking tussen overheidsorganisaties wordt ontmoedigd, omdat die vaak ten koste gaat van het budget voor de eigen organisatie.

II Vastgelopen werkprocessen

Vastgelopen werkprocessen doen zich vooral voor in de horizontale relaties tussen publieke organisaties. Ik onderscheid drie in elkaars verlengde liggende varianten van vastgelopen werkprocessen.

1 GEBREK AAN SAMENWERKING TUSSEN ORGANISATIES

Er zijn veel voorbeelden van maatschappelijke problemen die voortduren, terwijl vele instanties – direct of indirect gefinancierd met belastinggeld – betrokken zijn bij de oplossing van deze problemen. De betrokken instanties tonen zich machteloos om met elkaar het probleem op te lossen. Vaak is er sprake van versnipperde bevoegdheden, te veel overdrachtsmomenten, overlappende bevoegdheden en ontbrekende schakels in werkprocessen tussen organisaties. Zo loopt de overdracht van dossiers tussen organisaties vaak moeizaam. Problemen vallen tussen wal en schip of problemen worden juist gekaapt: "Dat is onze cliënt, afblijven!" Instellingen zetten hun eigen belang op de eerste plaats in plaats van het gezamenlijke probleem dat moet worden opgelost. Er is sprake van onwil om samen te werken en van onderling wantrouwen. Elkaar opvolgende ketenpartners zijn niet bereid elkaars gegevens te gebruiken en te vertrouwen op elkaars oordeel.

Daarbij komen dan nog de financieringsstructuren die samenwerking tussen organisaties ontmoedigen. Niet alleen in verticale relaties

speelt het probleem van perverse financiële prikkels. Dit probleem doet zich ook voor in horizontale relaties tussen instellingen en noem ik ook wel "kosten-batenterreur". Die treedt op wanneer organisatie X door zich extra in te spannen, een probleem oplost voor organisatie Y. Waarom zou organisatie X zich die inspanning getroosten, als dat ten koste gaat van het eigen budget en alleen organisatie Y er beter van wordt? Om deze reden worden voor de maatschappij als geheel noodzakelijke investeringen niet gedaan.

2 VERSCHILLENDE AANSPREEKPUNTEN

De overheid is er vooral op gericht om het voor zichzelf gemakkelijk te maken. Elke overheidsorganisatie is opgezet voor een specifiek doel, heeft een bepaalde taakopvatting en moet een bepaald soort probleem behandelen. Elke overheidsorganisatie heeft haar eigen loket, telefoonnummer en website. Wanneer een burger een specifieke vraag heeft moet hij een zoektocht beginnen langs talloze aanspreekpunten.

Ambtenaren die de straat op moeten om te handhaven of om problemen op te lossen doen dat vanuit hun eigen, nauw omschreven taakopvatting. Ze zijn aangesteld om een bepaald soort overtredingen te signaleren of om precies omschreven problemen aan te pakken. De werkelijkheid is veel gecompliceerder. Een toezichthouder of inspecteur treft vaak verschillende overtredingen tegelijkertijd aan. Maar aangezien hij of zij maar één bepaald soort overtreding mag vaststellen, gebeurt er niets met de andere overtredingen. Inspecteurs van bouw- en woningtoezicht zien vaak veel illegale zaken die niet worden doorgegeven aan de politie. Een leerplichtambtenaar die erop uit wordt gestuurd vanwege verzuim van een leerling, treft in de ouderlijke woning vaak een culminatie van problemen aan. Een brandveiligheidsinspecteur treft in een verloederde woning vaak meer problemen aan dan een brandgevaarlijke gasinstallatie, zoals niet-schoolgaande kinderen en een aanstaande uithuiszetting vanwege huurachterstand. De problemen waar zo'n gezin mee worstelt worden echter niet integraal aangepakt, want iedere ambtenaar doet zijn eigen ding.

Een horecaondernemer krijgt bij het opstarten en exploiteren van een horecagelegenheid te maken met veel wettelijke regels. Zo heeft de horecaondernemer te maken met regelgeving op het gebied van bouwen en wonen, de warenwetgeving, arbeidsomstandighedenwetgeving, drank- en horecawetgeving en de algemene plaatselijke verordening. Elk onderdeel van de overheid dat regels kan stellen heeft eigen procedures, beslistermijnen en vergunningseisen. Onderling tegengestelde voorschriften worden op het bordje van de ondernemer gelegd. Die moet maar zien hoe hij ermee omgaat.

3 WERKPROCESSEN DIE NIET VOLGENS PROCESPRINCIPES ZIJN INGERICHT

In overheidsorganisaties concentreren de ambtenaren zich op het product dat hun afdeling moet afleveren en richten zij zich niet op het uiteindelijke te bereiken maatschappelijk resultaat. Niemand richt zich op het gehele proces in zijn samenhang. Werk is vaak zo georganiseerd dat elke keer wanneer een verzoek om advies binnenkomt, wanneer een vraag moet worden beantwoord of een factuur afgehandeld, de stappen die doorlopen worden net weer even anders zijn. Dit leidt tot moeilijk beheersbare werkprocessen en een niet constante kwaliteit. In een overheidsorganisatie die niet procesgestuurd werkt, is het afdelingsbelang belangrijker dan het eindproduct van de organisatie als geheel. Een ander gevolg van het ontbreken van processturing is dat het erg moeilijk is het productieproces te meten, met als gevolg dat er nauwelijks wordt geleerd van fouten. Wanneer het gehele productieproces te lang duurt of de kwaliteit van het eindproduct niet goed is, is het moeilijk te achterhalen wat precies het probleem is.

Burgers kloppen met uiteenlopende verzoeken bij de overheid aan, bijvoorbeeld om een uitkering of om een hulpmiddel voor een gehandicapte. Een andere taak van de overheid is toezien op naleving van regels. Bij beide processen is sprake van een bepaalde reeks handelingen achter elkaar. Of er nu een moeilijk verzoek binnenkomt of een makkelijk verzoek, alle verzoeken krijgen bij de overheid dezelfde behandeling. Zo wordt veel tijd ondoelmatig besteed. Of er nu gecontroleerd moet worden in wijk X of wijk Y, of er nu gecontroleerd moet worden bij doelgroep A of bij doelgroep B, de overheid zet zijn beperkte handhavingscapaciteit ongericht in. Handhaving moet gebeuren zonder onderscheid des persoons, is het devies. Dus zet de overheid haar beperkte handhavingscapaciteit *at random* in.

De eerste reflex van een overheidsorganisatie is: geen fouten maken. Precies volgens de regels werken en misbruik voorkomen. Dit is in principe de juiste reflex. De overheid moet in de eerste plaats betrouwbaar en voorspelbaar zijn in haar optreden. Ze moet zich aan wet- en regelgeving houden en deze handhaven. Maar het vooraf controleren of een burger of bedrijf wel recht heeft op een bepaald product, of vooraf controleren of een aanvraag voor een vergunning wel aan alle voorschriften voldoet, is kostbaar en tijdrovend. Controleren of mensen wel recht hebben op een bepaald relatief goedkoop hulpmiddel is vaak duurder dan het hulpmiddel zelf. Gemeenten besteden vaak meer tijd aan het vooraf op papier controleren van de vergunning voor bijvoorbeeld het plaatsen van balkons, dan aan het tijdens de bouw controleren of de constructie van de balkons wel aan de gestelde eisen voldoet.

III Versnipperde en ondermaatse bedrijfsvoering

De derde hoofdoorzaak van onvoldoende presteren van de overheid betreft versnipperde en daardoor ondermaatse bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering heeft betrekking op alle ondersteunende processen zoals personeelsbeleid, financiën en ICT.

De bedrijfsvoering binnen de overheid is zeer versnipperd. Er wordt gewerkt met verschillende financiële informatiesystemen, verschillende basisadministraties, en systemen die niet met elkaar kunnen communiceren door het ontbreken van ICT-standaarden. De voordelen van schaalvergroting en standaardisering worden zo niet benut. Hoe is die versnipperde bedrijfsvoering ontstaan? Integraal management is nog steeds een goed besturingsmechanisme. Alleen is de concrete uitwerking ervan binnen de overheid te ver doorgeslagen. Het gaat dan over de veronderstelling dat integraal management alleen mogelijk is wanneer elke manager beschikt over een complete eigen bedrijfsvoeringsondersteuning. Dit dogma heeft er binnen de overheid toe geleid dat er tot op het laagste niveau van integraal management eigen bedrijfsvoeringsstaven en administraties zijn gerealiseerd. Vooral bij kleinere organisatieonderdelen heeft dit niet tot een betere kwaliteit van de bedrijfsvoering geleid, omdat kleine bedrijfsvoeringsstaven veel te kwetsbaar zijn. Omdat de kwaliteit van die staven vaak te wensen overliet, is een groot bureaucratisch controle- en toetsingscircuit ontstaan. Dit heeft geleid tot bedrijfsvoeringsstaven op diverse hiërarchische niveaus die constant met elkaar bezig zijn.

Ondermaatse bedrijfsvoering bemoeilijkt vervolgens de onderlinge samenwerking. Met organisaties die hun interne zaken niet op orde hebben is het lastig samenwerken en informatie uitwisselen. Omdat de gemeente werkt met verschillende registratiesystemen, moeten burgers steeds weer opnieuw hun personalia opgeven. De gevolgen zijn slechte dienstverlening en veel onontdekte fraude. Een ander voorbeeld van ondermaatse bedrijfsvoering betreft de verschillende niet gekoppelde systemen waarin overtredingen worden vastgelegd. Hierdoor is de handhaving niet zo effectief als ze zou kunnen zijn. Het is technisch al lang mogelijk dat een inspecteur of handhaver in één oogopslag op een zakcomputer ziet welke andere overtredingen een persoon heeft begaan. Dit maakt handhaving veel effectiever. De handhaver wint zo bovendien aan gezag. Het is niet goed voor het aanzien van een handhaver als hij aanvoelt dat er meer loos is bij de controle van een bedrijf waar naar hij vermoedt veel zwart wordt gewerkt, maar dat hij dat niet kan zien, omdat daar andere handhavers over gaan en hij geen inzicht heeft in de gegevens van die andere handhavende organisaties. In plaats van gebruik te maken van cliëntvolgsystemen leggen veel organisaties hun eigen cliëntdossiers aan. Dit leidt er vaak toe dat organisaties die zich met dezelfde persoon bezighouden informatie niet delen.

Het gevolg is ineffectief optreden in het geval van bijvoorbeeld een draaideurcrimineel, omdat organisaties niet weten wie wat heeft gedaan aan begeleiding en andere interventies.

IV Onvoldoende zelfwerkzaamheid van burgers

De vierde hoofdoorzaak van onvoldoende presteren van de gemeente heeft betrekking op de relatie tussen overheid en samenleving. In die relatie is iets misgegaan. De burger verwacht dat de overheid klaarstaat bij elk groot of klein probleem. De overheid is in de loop der jaren voor steeds meer zaken verantwoordelijk geworden, waardoor burgers zichzelf steeds minder verantwoordelijk maken voor hun eigen leven, voor hun eigen straat, buurt en wijk. Maar de overheid kan maatschappelijke problemen niet alleen oplossen. Ook al heeft ze die verwachting geschapen door zich de verantwoordelijkheid voor veel zaken toe te eigenen. Overigens is de overheid daar vaak toe aangezet door te veel belovende politici.

Van de overheid wordt verlangd dat zij terugtreedt en burgers en bedrijven maximale vrijheid laat. Tegelijkertijd verwachten burgers dat uiteindelijk de overheid verantwoordelijk blijft voor de risico's die zij lopen en dat ze ferm optreedt waar het nodig is. De burger wenst kortom "een activistische overheid die hem persoonlijk zo veel mogelijk met rust laat" (Kranenburg geciteerd in Peper 2002, blz. 33). Burgers verwachten van de overheid alles als ze het goed uitkomt (risico's afdekken, veiligheid garanderen, en uitstekende betaalbare voorzieningen voor onderwijs, vervoer en zorg) en niets als overheidsoptreden persoonlijke belangen zou fnuiken (bijdragen in tijd en geld vragen, het eigen erf aantasten, gedragsbeperkingen opleggen, keuzevrijheden beperken).

Er wordt voortdurend druk uitgeoefend op de overheid om elk risico uit te sluiten. Zodra er iets misgaat klinkt in reacties de roep door om een overheid die alles kan en die overal voor moet zorgen. De toegenomen neiging om alle risico's uit te willen sluiten heeft ertoe geleid dat in Nederland alles is dichtgeregeld en er weinig ruimte is voor mensen zelf om problemen op te lossen, om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Dit draagt bij aan de verstoorde verhouding tussen overheid en samenleving. Want wanneer er ergens een brand is uitgebroken wordt er geroepen om meer regels en strengere handhaving door de overheid. Maar wanneer de overheid streng gaat handhaven krijgt het dezelfde burgers op haar dak die afgeven op die betuttelende overheid. De burger eist dus maximale vrijheid en veiligheid. Jos van der Lans spreekt over Koning burger (Van der Lans 2005).

3.3 De inhoudelijke visie op de slimme gemeente: de principes van slimmer werken

3.3.1 Inleiding

In de vorige subparagraaf heb ik vier hoofdoorzaken benoemd die beter presteren van een gemeente in de weg staan: institutionele verlamming, vastgelopen werkprocessen, ondermaatse en versnipperde bedrijfsvoering en onvoldoende zelfredzaamheid van burgers. Vier principes van slimmer werken zijn de oplossing voor deze problemen. Deze principes hebben betrekking op de manier waarop het werk wordt aangestuurd, op de manier waarop de werkprocessen zijn ingericht en hoe organisaties met elkaar samenwerken. Deze vier principes zijn in de Amsterdamse praktijk werkende weg ontwikkeld. Deze paragraaf gaat over deze principes van slimmer werken.

Eerst ga ik in op de kern van de oplossing, op de rode draad door de vier principes van slimmer werken heen: het centraal stellen van het te behalen maatschappelijk resultaat boven de domeinbelangen van de verschillende publieke organisaties. Vervolgens licht ik toe hoe institutionele verlamming doorbroken kan worden, hoe vastgelopen werkprocessen weer vlot kunnen worden getrokken, hoe versnipperde bedrijfsvoering kan worden aangepakt en hoe burgers medeverantwoordelijk kunnen worden gemaakt met behulp van vier principes van slimmer werken. Het gaat om het "4 × R-besturingsmodel", "ketenregie" en het "herontwerp van werkprocessen", "verbetering van de samenwerking in de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer". Tot slot ga ik in op de samenhang tussen de verschillende principes van slimmer werken.

3.3.2 Een [copernicaanse] omwenteling[19]

De crux van veel problemen waar de overheid nu mee worstelt, zo blijkt uit de voorgaande probleemanalyse, is dat het eigenbelang van organisaties, hun formatie, hun budgetten en hun manier van werken centraal staat. Pas daarna komt het probleem dat ze moeten aanpakken. Het antwoord op deze uitdaging is eenvoudig: stel het oplossen van de problemen centraal. Of, zoals Tony Blair het zo mooi heeft geformuleerd: "We have to organise government around problems, not problems around government." De essentie van een slimme gemeente is dat zij de maatschappelijke problemen centraal stelt boven de domeinbelangen van de verschillende organisaties. Dat vergt een [copernicaanse] omwenteling in het denken over de beter presterende overheid.

Het maatschappelijke probleem centraal stellen betekent van buiten naar binnen denken. Dit betekent dat de omgeving structurerend dient

te zijn voor de inrichting en besturing van de gemeente. De publieke waarde die gecreëerd moet worden staat centraal en van daaruit wordt geanalyseerd hoe die het beste tot stand kan komen. Van buiten naar binnen denken begint met een andere manier van kijken. De werkelijkheid moet niet meer worden gepercipieerd door de lenzen van het mandaat van de eigen organisatie (past het probleem van burger X binnen onze organisatie of niet?). De werkelijkheid moet worden gezien als "een fenomeen van in elkaar grijpende vraagstukken op het gebied van veiligheid, gezondheid, zorg en werk" (Hartman en Tops 2002, blz. 59). De overheid moet zich dus richten op problemen zoals burgers die zien en ervaren.[20]

Net zoals je kunt zeggen dat klanten niet het product van een bedrijf willen maar een oplossing voor hun probleem, zo zou je ook kunnen zeggen dat burgers helemaal niets met de overheid te maken willen hebben. Ze willen met hun broodjeszaak beginnen, ze willen een aanbouw aan hun huis, ze willen schone, hele en veilige straten, ze willen gezond zijn en ze willen dat hun kinderen voor de arbeidsmarkt worden toegerust. De overheid moet zich in de eerste plaats dus focussen op het oplossen van het probleem van de burger en niet op het concrete product zoals een vergunning. Burgers willen helemaal geen vergunning aanvragen, dat is alleen maar gedoe. Dit vraagt om een andere gerichtheid van ambtenaren. Een slimme gemeente is gericht op de te bereiken "outcomes" en daarna pas op de "outputs" die geproduceerd moeten worden om de gewenste "outcomes" te bewerkstelligen.

Het basisadagium van het centraal stellen van het resultaat boven de verschillende domeinbelangen is voor de gemeente Amsterdam concreet uitgewerkt in vier principes van slimmer werken die mijns inziens met enig succes in de praktijk zijn toegepast. Ik licht ze in de volgende paragrafen nader toe.

3.3.3 Het doorbreken van institutionele verlamming: 4 × R-besturingsmodel

Het "4 × R-besturingsmodel" (Schnabel 2002) biedt een oplossing voor de oorzaken van institutionele verlamming. Het "4 × R-besturingsmodel" biedt een algemeen kader voor sturing door de overheid van andere publieke organisaties en van maatschappelijke organisaties. Het "4 × R-model" is een interactief werkmodel voor een gemeente dat helpt om de eigen positie te bepalen ten opzichte van andere partijen. De 4 R's staan voor de volgende begrippen.

Richting De overheid geeft de richting aan voor het te voeren beleid door een heldere visie op hoofdlijnen en het stellen van kaders. Een slimme gemeente bestuurt op basis van een heldere visie. De visie

geeft de richting aan van de gewenste maatschappelijke ontwikkeling. Bestuurders en politici hebben de taak een maatschappelijke consensus over de richting van beleid tot stand te brengen. Zij zijn ervoor verantwoordelijk om, in samenspraak met de samenleving, te komen tot verder reikende perspectieven en visies op de samenleving. Binnen de verticale rol dient de gemeentelijke overheid, op grond van een beleidsvisie, helder te maken wat de kaders op hoofdlijnen zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is. De verticale rol van de gemeentelijke overheid, kaders stellen en die consequent handhaven, gaat vooraf aan de horizontale rol van de overheid. De overheid heeft immers, ondanks de sterke tendens tot horizontalisering, een bijzondere rol. Het aangeven van heldere kaders is het antwoord op de vraag naar de verantwoordelijkheidstoedeling en aanspreekbaarheid. Met de kaders dient de overheid de verantwoordelijkheid voor bepaalde zaken helder toe te delen: wie is eigenaar van welk deelaspect van een vraagstuk? (RMO 2002, blz. 38) Alleen zo kan de overheid het dilemma tussen terugtreden en optreden overstijgen. De overheid moet helder maken waarvoor ze wel en niet verantwoordelijk is en waarop ze wel en niet kan worden aangesproken.

Naast verantwoordelijkheidstoedeling bepalen de kaders ook de resultaatdoelstellingen en de taakstellende budgetten die de uitvoerende instelling krijgt om de gewenste resultaten te boeken. De kaders mogen niet worden overtreden en de overheid dient sancties op te leggen wanneer dat wel gebeurt. Ook hier treedt de gemeentelijke overheid duidelijk op in een verticale rol. Ze bewaakt de kaders, en grijpt zo actief maar op hoofdlijnen in maatschappelijke processen (RMO 2002, blz. 38). Dit is het tegenovergestelde van alles dichtregelen.

Ruimte De overheid geeft maximaal ruimte binnen deze kaders. Binnen deze ruimte kunnen de maatschappelijke krachten hun werk doen (RMO 2002, blz. 39). Kaders sturen het gedrag niet op gedetailleerd niveau, maar laten ruimte om daarbinnen te kunnen manoeuvreren, zodat optimale oplossingen kunnen ontstaan. Binnen de kaders krijgen de uitvoerende instellingen en de experts op de werkvloer ruimte voor hun eigen invulling van de vraag hoe het werk uitgevoerd dient te worden. Deze manier van werken levert een forse besparing op aan toetsbureaucratie en prikkelt de werkvloer tot het maximaal benutten van de eigen creativiteit en expertise. Het doorbreekt de bureaucratische frustratie en doet recht aan verschillende wensen en verwachtingen van burgers door uitvoerenden meer vrijheid te geven. Binnen de ruimte die de kaders scheppen worden de krachten gericht op zelforganisatie en zelfregulering maximaal benut en vooral niet gehinderd.

Omdat de samenleving ingewikkelder is geworden, is het onmogelijk om op maat gesneden regels op te stellen. Variëteit en differentiatie

zijn noodzakelijk om tegemoet te komen aan de verschillende wensen en behoeften van burgers en professionals binnen een bepaalde sector. Burgers wensen immers maatwerk. Zij willen dat recht gedaan wordt aan hun individuele wensen en behoeften (Hilhorst en Van Wieringen 2003). Professionals zijn hiertoe goed in staat. Zij kunnen vaak zelf het beste bepalen wat gedaan moet worden in een bepaalde situatie. De professional moet op zoek naar het verschil tussen iemand die zeurt en iemand die geholpen moet worden (Hilhorst en Van Wieringen 2003). De vereiste handelingsruimte voor uitvoerende instellingen is de ruimte om eigen passende arrangementen te treffen en om vormen van samenwerking op te zetten met andere uitvoerende instellingen. Maar ook de professional zelf heeft ruimte nodig om te kunnen doen wat in een situatie gevraagd wordt. De complexe werkelijkheid met veelsoortige problemen waar uitvoerders mee te maken krijgen, betekent dat beleid nooit zomaar kan worden toegepast zoals het verzonnen is. Uitvoering heeft een eigen dynamiek. Het is een activiteit die doorleefd moet worden en die steeds intelligent inspelen op voorliggende situaties vereist (Hartman en Tops 2005, blz. 13). Door ruimte te geven zorgt een slimme gemeente ervoor dat professionals ruimte krijgen om zelf initiatieven aan te dragen en uit te werken binnen een inspirerend einddoel dat bestuurders neerzetten. Zo'n eindbeeld motiveert veel meer dan regels en protocollen (Osborne en Gaebler 1993). Hartman en Tops spreken van "frontlijnsturing". Frontlijnsturing betreft het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om op de publieke werkvloer van de grote stad effectieve uitvoeringsactiviteiten tot ontwikkeling te brengen (Hartman en Tops 2005, blz. 13). Dit betekent dat ambtenaren die creatief zijn en met oplossingen komen ondersteund en beschermd moeten worden door hun bazen. De leiding moet ervoor zorgen dat een actielogica gericht op tot stand brengen van effectieve interventies centraal staat. Het oplossen van een maatschappelijk probleem staat centraal bij frontlijnsturing. Bij het bereiken van de gewenste resultaten werken uitvoerders en burgers nauw samen. Daarom wordt ook wel gesproken van "coproductie tussen frontlijnwerkers en betrokken burgers" (Hartman en Tops 2005, blz. 21).

Wanneer ruimte wordt gegeven aan verschillende organisaties ontstaat vanzelf een zekere mate van heterogeniteit in de uitvoering. De overheid moet dit willen accepteren. Ruimte geven is een expliciete doelstelling van een slimme gemeente om zo variëteit en differentiatie mogelijk te maken. Maar waar meer vrijheid wordt gelaten zullen ook meer verschillen ontstaan. In plaats van volledige gerichtheid op het gelijkheidsprincipe komt er meer ruimte voor experimenten en voor uitzonderingen op de regel. Een grotere vrijheid voor de uitvoerders kan leiden tot een toename van rechtsongelijkheid. De vraag is of dat erg is (Hilhorst en Van Wieringen 2003). Nu worden veel mensen niet

goed geholpen. Wanneer uitvoerders meer vrijheid krijgen zullen meer mensen beter geholpen worden. Mogelijk zal in sommige gevallen rechtsongelijkheid optreden. De baten zullen echter groter zijn dan de lasten. Regels zijn bedoeld om mensen te beschermen. Maar door de toegenomen diversiteit van de samenleving doen ze nu vaak meer kwaad dan goed en is er feitelijk geen sprake van rechtsgelijkheid. Ruimte geven stelt professionals in staat ongelijke gevallen in gelijke mate ongelijk te behandelen.

Rekenschap over resultaten De overheid maakt afspraken over te behalen resultaten als onderdeel van de te stellen kaders op hoofdlijnen. De overheid vraagt rekenschap over het uitgevoerde beleid op basis van deze resultaten. De keerzijde van ruimte krijgen is openheid verschaffen en rekenschap afleggen. Rekenschap afleggen heeft drie functies. Rekenschap moet worden afgelegd om te leren van fouten, om de financierende instelling en doelgroepen van de uitvoerende organisaties in staat te stellen om aan te geven of de doelstellingen worden behaald en om te kunnen bijsturen.

Nu is het zo dat instellingen zich voornamelijk richten op de organisatie waar het geld vandaan komt (verticale verantwoording). De instelling is meestal hiërarchisch ondergeschikt aan deze organisatie. Het gaat nu dus nog vaak om verantwoording en openheid naar boven, in plaats van openheid naar buiten, naar burgers en naar afnemers van diensten (horizontale verantwoording). Van groot belang is om naast de verticale wijze van verantwoording afleggen de horizontale manieren van verantwoording afleggen te versterken. De overheid ontbeert de tucht van de markt. Maar zij kan wel zorgen voor de tucht van de transparantie. Wanneer publiekelijk verantwoording wordt afgelegd naar andere instellingen en naar de samenleving als geheel, ontstaat vanzelf een voortdurende feedback op het functioneren van instellingen en professionals. Ook door gebruik te maken van openbare benchmarking wordt feedback gegenereerd en druk om beter te gaan presteren.

Horizontale verantwoording maakt een actieve invulling van burgerschap mogelijk, omdat het de invloed van gebruikers, cliënten en burgers vergroot. Burgers kunnen zo direct betrokken raken bij het functioneren van instellingen. Bijsturen hoeft dan niet alleen door de hiërarchisch bovengeschikte organisatie te gebeuren, het kan ook in meer horizontale verhoudingen gebeuren door bijvoorbeeld patiëntenraden in de gezondheidszorg en door ouderraden in het onderwijs (Schnabel 2002, blz. 83). De actieve betrokkenheid van burgers en cliënten op instellingen leidt ertoe dat zij zich meer gaan richten op de doelgroep van hun werk dan op het afleggen van verantwoording naar boven. Een andere belangrijke reden voor horizontale verantwoording is dat het

verkokering doorbreekt doordat de gerichtheid van organisaties op elkaar toeneemt.

Bij horizontale verantwoording organiseren instellingen en professionals feedback van burgers en andere instellingen over hun functioneren en de resultaten die ze behalen. Cruciaal voor het verkrijgen van goede feedback is dat instellingen en professionals deze zelf organiseren en met de burgers en cliënten de criteria opstellen over hun functioneren en de resultaten die ze behalen. Feedback moet in de eerste plaats gericht zijn op leren. Wanneer zij deze feedback zoveel mogelijk zelf organiseren is de kans op leren het grootst. Dit in tegenstelling tot verantwoording die gebruikt wordt om hard af te rekenen. Publieke verantwoording kan goed gebruikmaken van handvesten voor burgers, zoals kwaliteitshandvesten. Deze zijn een goed middel om feedback aan te wakkeren en publieke verantwoording vorm te geven.

Het afleggen van rekenschap vraagt om oordelen door burgers, door cliënten, door andere instellingen en door politici. Oordelen is iets anders dan afrekenen. Oordelen als alternatief voor afrekenen is aan de orde wanneer er geen eenvoudige criteria zijn waarop kan worden afgerekend. Wanneer er geen sprake is van eenvoudig meetbare prestaties, dan moeten waarden, doelen en belangen afgewogen worden (RMO 2002, blz. 41). De werkelijkheid laat zich nooit vatten in de simpele schema's van planning en controle, iedere situatie is immers weer anders. Daarnaast zijn er altijd nieuwe omstandigheden die om een waardeoordeel vragen.

De consequentie van het toepassen van het "4 × R-model" betekent het opgeven van sturing via specifieke doeluitkeringen. In de plaats van specifieke doeluitkeringen komen gebundelde doeluitkeringen. Specifieke doeluitkeringen bedoeld om specifieke doelstellingen te bereiken worden dan gebundeld in één uitkering die een algemener geformuleerd doel dient. Op uitvoerend niveau is immers veel beter te bepalen hoe het geld het beste kan worden ingezet dan op beleidsniveau. Doordat er geen schotten meer zitten tussen potjes geld die hetzelfde hoofddoel dienen, kan veel beter maatwerk worden geleverd en wordt voorkomen dat bepaalde potjes onnodig worden opgemaakt, terwijl andere potjes al snel zijn uitgeput.

Voorbeelden van toepassing van het 4 × R-principe in de Amsterdamse praktijk zijn de Grote Vereenvoudigingsoperatie die gericht was op versnelling van het woningbouwproces en tot versnelling van het bouwproces heeft geleid; de invoering van de nieuwe Wet Werk en Bijstand, waarin de gemeente voor 100% financieel verantwoordelijk werd in ruil voor grote vrijheid in de uitvoering leidend tot grote besparingen op apparaatskosten en forse daling van het bestand aan uitkeringsgerechtigden en het nieuwe grotestedenbeleid gebaseerd op gebundelde doeluitke-

ringen, dat heeft geleid tot een forse daling van de toetsingsbureaucratie in de relatie tussen rijksoverheid en gemeente en centrale stad en stadsdelen.[21]

3.3.4 Vlot trekken van vastgelopen werkprocessen; ketenregie en herontwerp van processen

In deze paragraaf ga ik in op ketenregie en herontwerp van processen als twee in elkaars verlengde liggende manieren om vastgelopen werkprocessen vlot te trekken. Ketenregie is een manier van werken om werkprocessen tussen organisaties beter op elkaar aan te laten sluiten. Herontwerp van processen heeft in verschillende verschijningsvormen vooral betrekking op verbetering van werkprocessen binnen organisaties.

I Ketenregie

Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken vraagt steeds vaker om betrokkenheid en samenwerking tussen meerdere organisaties. Tal van maatschappelijke problemen kunnen alleen effectief worden aangepakt wanneer instellingen beter gaan samenwerken. Overheidsorganisaties worden door toenemende onderlinge afhankelijkheden voor een nieuwe uitdaging gesteld: het op elkaar laten aansluiten van beleid, processen, informatietechnologie, mensen en visie.

Ketenregie is een manier om de activiteiten van verschillende instellingen op elkaar af te stemmen. Ketenregie is het faciliteren en aanjagen van de besturing van een samenwerkingsverband tussen meerdere partijen. Ketenregie gaat in essentie om helderheid in verantwoordelijkheden, het wegnemen van overlappende bevoegdheden, het verlagen van coördinatiekosten en het transparant maken van de relaties tussen instellingen door effectieve informatie-uitwisseling. De kern van ketenregie is dat het op te lossen maatschappelijke probleem centraal staat in het proces. De ordening en afstemming van activiteiten tussen de betrokken organisaties is gericht op de burger die als klant, als onderdaan, of als partner in beleid en uitvoering het "primaire proces" doorloopt dat door de verschillende ketenpartners heen loopt. Dit betekent dat de partijen die in de keten werken de focus op de eigen organisatie moeten loslaten en over de organisatiegrenzen heen moeten kijken. Belangrijk is dat men erkent onderdeel te zijn van een proces waarin geen deelbelang maar een algemeen belang, namelijk het uiteindelijk te bereiken resultaat, centraal staat. Grenzen tussen de organisaties zijn daarbij van ondergeschikt belang. Pas als alle partijen de gehele keten overzien en hun activiteiten op elkaar afstemmen zijn goede keuzes te maken ten aanzien van het optimaal realiseren van een maatschappelijk resultaat.

Een keten is een samenwerkingsverband tussen meerdere ketenpartners die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren, omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren gericht op een gemeenschappelijk doel. Er is meestal niet één organisatie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het geheel. De partners in een keten zijn vaak afzonderlijke organisaties met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd kunnen ze ook niet zonder elkaar. Bij de bestrijding van jeugdcriminaliteit bijvoorbeeld kan de politie niet zonder de jeugdhulpverlening en omgekeerd.

Als de in de keten deelnemende partijen in kaart zijn gebracht en om de tafel zitten, moeten de relaties onderling worden geregeld. Daarbij spelen bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdelingen en kosten nadrukkelijk een rol. Duidelijke en concrete afspraken op ketenniveau zijn noodzakelijk voor de continuïteit van de samenwerking. Om ruis en verkeerde informatie te voorkomen is het noodzakelijk om de afspraken zo concreet mogelijk te maken. Wat zijn precies de kwalificaties van de prestatie die de ene instelling levert aan de andere en onder welke organisatorische randvoorwaarden worden de prestaties geleverd? Na het benoemen van de prestatieafspraken moeten de sturingsrollen worden benoemd: wie stuurt wat aan en wie is waarvoor verantwoordelijk, wie voert de regie over de keten en wie laat zich regisseren? Wie mag de procesgang bijsturen; is dat één regisseur of een regiegroep? Of zijn er procesmanagers per ketenpartner? Op drie niveaus worden ketenafspraken gemaakt: op strategisch, op tactisch en op operationeel niveau.

Op strategisch niveau worden samenwerkingsconvenanten afgesloten gericht op bindende afspraken op het niveau van de keten waarin alle organisaties binnen de keten de uitgangspunten voor samenwerking vastleggen. Belangrijke elementen zijn: een gedeeld beeld van de ketendoelen, een gedeeld beeld van de globale procesgang in de keten en een gedeeld beeld van de wijze waarop de keten wordt aangestuurd. Op tactisch niveau regelen partners hun onderlinge betrekkingen in contractafspraken. Het gaat om afspraken tussen partners over de producten of diensten die worden afgenomen, onder welke voorwaarden en over welke periode. Dit wordt vastgelegd in zogenaamde "Service Level Agreements". Op operationeel niveau worden werkafspraken gemaakt die vooral betrekking hebben op communicatie, kwaliteitsverbetering en informatie-uitwisseling.

Er zijn grofweg vijf fasen aan te duiden bij het tot stand komen van ketenregie:

– Fase 1: het creëren van een gedeelde urgentie en het formuleren van een gemeenschappelijke missie, visie en doelen.
– Fase 2: het bepalen van de doelgroep(en) en diensten of producten die aan het eind van de keten opgeleverd worden; het analyseren van de actoren en vaststellen van ketenpartners en ketenregisseur.

– Fase 3: het analyseren van het proces in termen van in- en output; het (her)ontwerpen van het proces en het maken van prestatieafspraken.
– Fase 4: het implementeren van het (her)ontworpen proces;
– Fase 5: het beheren van het nieuwe proces, het meten van resultaten en het verbeteren van het geïmplementeerde proces.

Voorbeelden van toepassing van ketenregie in de Amsterdamse Praktijk[22] zijn onder meer de ketenaanpak Harde Kern Jeugd, de aanpak van de crisisopvang, vermindering van indicatiebureaucratie in de jeugdzorg en het speciaal onderwijs, de aanpak van voortijdig schoolverlaten en de aanpak van multiprobleemgezinnen.

II Herontwerp van werkprocessen

De productie van publieke goederen of diensten, maar ook handhaving van regelgeving, verloopt bij slimme gemeenten via helder omschreven en daadwerkelijk geïmplementeerde processen. Constant goed presteren binnen een organisatie en leren van fouten kan alleen wanneer het werk is ingericht op basis van processen. Een proces is een georganiseerde groep van onderling verbonden activiteiten die gezamenlijk een waarderesultaat voor de klant creëren. Vertaald naar de overheid is een proces een georganiseerde groep van onderling verbonden activiteiten die gezamenlijk een waarderesultaat voor de burgers creëren (Hammer 2002, blz. 55). In een proces zijn alle stappen die waarde toevoegen van elkaar te onderscheiden. Alle taken dienen op een geïntegreerde en systematische wijze samen te komen voor het einddoel. Alleen als alle werknemers een gedeeld helder einddoel voor ogen hebben zullen zij op zo'n manier samenwerken dat de optelsom van de inspanningen leidt tot het gewenste einddoel, op een doelmatige manier, zonder omwegen, gedoe en correcties. Werken volgens processen vraagt dus om een ontwerp van het werk in processen waarin alle stapjes beschreven staan. Welke werkzaamheden moeten worden verricht, in welke volgorde, door wie en voor wie? Gerichtheid op het proces leidt tot een bredere blik. Tot een gerichtheid op outcome in plaats van op output. Daarbij wordt gebruikgemaakt van een aantal procesprincipes die ik hierna toelicht.

Eenduidige frontoffice

De vele aanspreekpunten voor burgers en bedrijven en de verkokerde manier van werken bij veel gemeenten zijn belangrijke oorzaken van het vastlopen van dienstverlening en handhaving. Een slimme gemeente is zo ingericht dat burgers zonder zoekwerk op één punt terecht kunnen en daar snel en adequaat worden geholpen. Dit betekent dat zoveel mogelijk vragen en verzoeken in één keer afgehandeld worden.

Dit kan alleen als de dienstverlening, regelgeving en handhaving worden ingericht vanuit het perspectief van de burger en zo integraal mogelijk zijn.

Een slimme gemeente zit voor de verschillende doelgroepen logisch in elkaar. De internetportal en de telefonische "hoofdingang" van een gemeente moeten zo eenvoudig mogelijk zijn: één website en één telefoonnummer. Daarnaast zijn balies op verschillende punten hét fysieke dienstverlenende gezicht van de gemeente. De internetportal van de gemeente, het telefoonnummer en de fysieke balies samen worden in jargon ook wel loket of frontoffice genoemd. Via de frontoffice heeft de burger contact met een gemeente. Een frontoffice is zo georganiseerd dat makkelijke verzoeken en vragen zo gestandaardiseerd mogelijk en met zo min mogelijk inzet van personeel zo snel mogelijk afgehandeld kunnen worden. Voor de ingewikkelde verzoeken en vragen is bij een frontoffice de kennis aanwezig om in één keer goed door te verwijzen naar de instantie met specifieke kennis die de vraag kan beantwoorden of het verzoek kan behandelen. Een slimme gemeente laat zoveel mogelijk transacties of handelingen in één keer afwikkelen door het frontoffice. Een backoffice contact is duurder dan een baliecontact. Een baliecontact is duurder dan een telefonisch contact, wat weer duurder is dat een contact via een website. De oplossing voor een betere dienstverlening tegen fors minder kosten is dus simpel. Zorg ervoor dat het grootste deel van de contacten met burgers wordt afgehandeld via de website (waar burgers ook de meeste antwoorden op hun vragen zelf kunnen vinden, 24 uur per dag zeven dagen in de week) en het centrale telefoonnummer en dat de burger voor de complexere vragen in één keer bij de juiste behandelend ambtenaar terecht komt die ook voor eventuele verdere interne afstemming verantwoordelijk is. Wanneer de burger eenmaal weet bij welke behandelend ambtenaar hij moet zijn, zijn directe contacten zonder tussenkomst van de frontoffice uiteraard doelmatiger. Overheid en burger kunnen elkaar ook ontmoeten buiten de overheidsgebouwen. Bijvoorbeeld wanneer de overheid handhaaft op straat, of wanneer ambtenaren op huisbezoek gaan. Ook in die gevallen streeft een slimme gemeente er naar zoveel mogelijk transacties of handelingen in één keer af te wikkelen.

Het naast elkaar bestaan van volwaardige dienstverlening via verschillende kanalen als internet, balie en telefoon vraagt om afstemming. Dit betekent dat eenzelfde vraag bij elk van de verschillende kanalen tot hetzelfde antwoord moet leiden en dat informatie over eerdere contacten over en weer bekend is. Als iemand al eerder gebeld heeft met een klacht of aanvraag is het klantvriendelijk als de baliemedewerker dit weet. Het is frustrerend om steeds weer opnieuw het hele verhaal uit de doeken te moeten doen. Slimme gemeenten werken daarom met databases waarin gegevens over verzoeken van burgers

worden opgeslagen, zodat, zelfs wanneer een andere ambtenaar diezelfde burger te woord moet staan, alle relevante gegevens bekend zijn. Zo'n database bevat ook antwoorden op de meest gestelde vragen door burgers.

Wanneer de burger bij het ene loket komt wil hij graag volledig geholpen worden en niet voor elke verzoek naar een ander loket gaan of op een later tijdstip terugkomen. Dit betekent dus dat zoveel mogelijk verzoeken in één keer afgehandeld moeten worden. Het gaat erom dat de overheid dingen uitzoekt voor de burger in plaats van dat de burger het zelf maar moet uitzoeken. De burger wordt dus niet meer lastiggevallen met de versnipperde en verkokerde manier waarop de overheid is georganiseerd, maar de overheid vangt dit probleem af door integrale dienstverlening. Integrale dienstverlening betekent taakverbreding. Bij een slimme gemeente zijn in één persoon zoveel mogelijk dienstverleningsfuncties verenigd. Daarnaast heeft een slimme gemeente specialisten voor specifieke dienstverleningsfuncties. Het motto hierbij is: functies zijn geïntegreerd in één persoon als het kan en toebedeeld aan specialisten als het moet (bijvoorbeeld casemanagers die mensen helpen bij het aanvragen van ingewikkelde producten). Voor het verbeteren van de dienstverlening is het dus noodzakelijk dat het aantal informatievragen, intakes en transacties dat direct bij balies, het contactcenter en internet mogelijk is, fors wordt uitgebreid. Dit is mogelijk wanneer gebruik wordt gemaakt van ICT-toepassingen zoals expertsystemen (zoals een databestand met antwoorden op veel gestelde vragen) die werken binnen één ICT-infrastructuur en gebruikmaken van dezelfde basisgegevens vastgelegd in authentieke basisregistraties.

Op het gebied van regelgeving en handhaving is sprake van een vergelijkbare uitdaging als op het gebied van dienstverlening. Ook integrale handhaving betekent taakverbreding. Bij een slimme gemeente zijn in één persoon zoveel mogelijk handhavingsfuncties verenigd. In de publieke ruimte kunnen handhavers met verschillende specifieke opdrachten elkaars ogen en oren zijn. Daarnaast heeft een slimme gemeente specialisten voor specifieke handhaaffuncties. Het motto hierbij is hetzelfde als bij dienstverlening. Functies zijn geïntegreerd in één persoon als het kan en specialistisch als het moet.

Geïntegreerde backoffice

Achter de frontoffice moeten alle lijnen samenkomen en moet het werk verdeeld en gecoördineerd worden. De werkprocessen dienen uit te monden in één loket waar de burger of het bedrijf voor zoveel mogelijk vragen en handelingen terecht kan. Alle werkprocessen die gedaan worden achter de frontoffice vormen samen de backoffice. Het realiseren van een contactcenter, internet en balies vormt niet de grootste uitdaging voor gemeenten. Cruciaal bij het waarmaken van de verwach-

ting van de burger is het samenspel tussen frontoffice en backoffice. Het realiseren van betere dienstverlening heeft grote consequenties voor de inrichting en besturing van de backoffice processen. Als bijvoorbeeld de status van een bouwvergunning of klacht moet kunnen worden opgevraagd bij een medewerker van het contactcenter, bij de balie of door de burger zelf (via internet), dan vraagt dit om een herontwerp van de onderliggende processen bij alle betrokken afdelingen.

Om de frontoffice met de backoffice te kunnen laten communiceren is standaardisatie van ICT-infrastructuur noodzakelijk. Hierbij gaat het om alle voorzieningen die een bijdrage leveren aan het gebruik van informatie en de uitwisseling van gegevens. Daarnaast is het gebruik van authentieke basisregistraties nodig.

Selecteren en parallelliseren

Een belangrijk ontwerpprincipe van procesmatig werken is het principe van selecteren van het werk dat gedaan moet worden naar de aard van de handeling die nodig is. Het werk dat gestandaardiseerd afgehandeld kan worden in strak geordende processen wordt bij elkaar genomen. Dit bespaart veel geld en tijd die kunnen worden ingezet om werk dat meer aandacht vraagt zaak voor zaak te behandelen. Doordat werk gesegmenteerd en geparallelliseerd plaatsvindt, kan het ene werkproces het andere werkproces niet meer verstoren (De Sitter 1994, blz. 222). Complexiteit wordt zo gereduceerd en de meeste energie en tijd kunnen worden besteed aan de moeilijke vragen en verzoeken en de minste tijd aan de makkelijke vragen en verzoeken.

Een slimme gemeente behandelt dus niet alle vragen die binnenkomen gewoon op volgorde van binnenkomst. Bij een slimme gemeente worden moeilijke vragen en verzoeken gescheiden van makkelijke vragen of verzoeken. Een slimme gemeente controleert niet iedereen die een uitkering ontvangt op fraude op alfabetische volgorde. Een slimme gemeente maakt een risicoselectie door onderscheid te maken tussen de verschillende mensen die een uitkering ontvangen om te bepalen welke aanvraag extra gecontroleerd moet worden. Verstandig handhavingsbeleid gaat uit van handhavingsprioriteiten gebaseerd op een risicoanalyse. De schaarse handhavingscapaciteit wordt daar ingezet waar de grootste risico's worden vermoed. Idealiter wordt bij een verzoek om bijvoorbeeld iets te bouwen eerst gekeken op basis van een risicoanalyse of er wel of geen vergunning moet worden afgegeven. Wanneer er geen of weinig risico bestaat kan volstaan worden met algemene regelgeving, een meldingsplicht en steekproefsgewijze controle tijdens de bouw. Wanneer er wel een hoog risico bestaat moet wel een vergunning worden afgegeven en moet ook goed gecontroleerd worden tijdens de bouw.

Vertrouwen goedkoper en beter dan wantrouwen
Een ingesleten patroon bij de overheid is om alles vooraf te controleren. Het lijkt wel of ambtenaren ervan uitgaan dat iedere burger wil frauderen. Al die zware controles vooraf kosten veel geld en tijd. Terwijl er heel veel mensen zijn die helemaal niet van plan zijn om te frauderen en terwijl vaak bij analyse van bijvoorbeeld indicatieprocedures blijkt dat het merendeel van de aanvragen achteraf correct blijkt. De oplossing is eenvoudig. Op basis van een risicoselectie wordt bepaald wie of wat vooraf streng gecontroleerd moet worden en wie niet. Daarbij wordt wel aan iedereen duidelijk gemaakt dat achteraf altijd steekproefsgewijs controle plaatsvindt en dat er zware boetes staan op misbruik van vertrouwen. Het gaat om een omslag van georganiseerd wantrouwen naar georganiseerd vertrouwen.

Toepassingen van het herontwerp van processen in de Amsterdamse praktijk[23]
In de Amsterdamse praktijk is herontwerp van processen op diverse fronten met een zekere mate van succes toegepast. Wat betreft de verbetering van de dienstverlening is het principe van één loket toegepast met het project Antwoord. Uit rapporten van de gemeente en de ombudsman blijkt dat er nog het nodige te verbeteren is, maar dat de gemeente wel op de goede weg is. Wat betreft de verbetering van de handhaving is het zogenaamde bouwberaad ingesteld waar de brandweer, de milieudienst, bouw- en woningtoezicht en de welstandscommissie onderling afstemmen welke eisen gesteld moeten worden aan een bouwvergunning. Ook is de invoering van het Horeca 1 systeem van start gegaan, een systeem waarbij horecaondernemers via één digitaal loket alle gemeentelijke vergunningen kunnen aanvragen. De dienst Stadstoezicht kan sinds 2005 handhaven op het kenteken van de auto. Door het kenteken te scannen of in te voeren in een hand held computer kan de controleur direct zien of een auto parkeerrecht heeft en of de auto in het juiste vergunningengebied geparkeerd staat. Tevens is het mogelijk om via de mobiele telefoon betaald te parkeren.

De Dienst Werk en Inkomen (DWI) heeft in het kader van de nieuwe Wet Werk en Bijstand de periodieke hercontrole afgeschaft in ruil voor doelgroepenbeleid, risicoselectie, controle aan de poort en casemanagement. De doelgroep die recht heeft op een uitkering wordt direct op een reïntegratietraject geplaatst. Zolang betrokkene voldoet aan de reïntegratieverplichtingen is de uitkering doelmatig. De lange vragenlijst die voorheen zowel bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) als bij de Dienst Werk en Inkomen moest worden ingevuld is ingekort naar circa tien vragen. Want na tien vragen is voor 90% duidelijk met wat voor cliënt men te maken heeft. En na doorverwijzing van het

CWI naar DWI maakt DWI gewoon gebruik van de intakegegevens van het CWI (nu UWV).

De uitvoering van de Wet Voorziening Gehandicapten (WVG) is aanzienlijk vereenvoudigd door een onderscheid te maken tussen eenvoudige en complexere producten, door eenvoudige producten direct te verstrekken met steekproefsgewijze controle achteraf, door de bestelling van elektronische rolstoelen direct na binnenkomst van de aanvraag te starten, door dubbele en herkeuringen (in geval van chronische aandoeningen) af te schaffen en door maatwerk in te voeren voor complexe gevallen.

3.3.5 Van versnipperde naar gedeelde bedrijfsvoering

In de gemeente Amsterdam is langs een aantal wegen gewerkt aan betere samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering. Snelle miljoenenwinst kon worden geboekt door simpelweg meer gezamenlijk in te kopen. Daarnaast is de gemeente gaan werken met een stelsel van gezamenlijke minimumnormen op het gebied van de bedrijfsvoering. Minimumnormen die via een op georganiseerd vertrouwen gebaseerd systeem van jaarlijkse bedrijfsvoeringsverklaringen (ondertekend door de verantwoordelijke directeur) in combinatie met periodieke onafhankelijke doorlichtingen op niet bureaucratische wijze worden gehandhaafd.

Naast algemene normen voor bedrijfsvoering werd in Amsterdam gewerkt aan een gemeenschappelijke ICT-basisinfrastructuur als voorwaarde om een slimme gemeente mogelijk te maken. Deze bestaat uit ICT-standaarden waardoor geautomatiseerde gegevensuitwisseling mogelijk wordt, authentieke basisregistraties (van vastgoed, personen, adressen en bedrijven) waar alle diensten en stadsdelen verplicht gebruik van moeten maken in het kader van het eenmalig vastleggen en meervoudig gebruiken van gegevens, en een gemeenschappelijk frontoffice (telefoonnummer, website, contactcenter, kennisbank) en cliëntvolgsystemen. Daarnaast sloot de gemeente Amsterdam aan bij landelijke standaarden als DigiD en ging ze gebruikmaken van landelijke registraties van bijvoorbeeld de Rijksdienst van het Wegverkeer en de Belastingdienst (rekeninggegevens). Door deze gegevens vooraf te verzamelen werd de bestrijding van uitkeringsfraude aanzienlijk efficiënter.

Het “shared service” concept biedt een oplossing voor het probleem van te ver doorgeslagen integraal management. Nadrukkelijk wordt gesproken van een concept, omdat de organisatorische vormgeving van geval tot geval kan verschillen. Zaken als financiële administratie, personeels- en salarisadministratie en ICT-beheer lenen zich bij uitstek voor een “shared servicecenter” of servicehuis. De gemeente Amster-

dam is daarom destijds gestart met het realiseren van twee servicehuizen: één voor ICT en één voor Human Recourse Management. Voor Financiën is begonnen met het realiseren van één gemeenschappelijk financieel systeem. Decentraal hebben vier stadsdelen al een Servicehuis Financiën gerealiseerd met aantoonbare kwaliteitsvoordelen en financiële besparingen. Evident is dat de kwaliteit van de dienstverlening veel hoger is en de kosten in beginsel veel lager zijn. In beginsel omdat het succes van een servicehuis staat of valt bij de kwaliteit van het management van een "shared servicecenter" en voldoende investeringsruimte. In de gemeente Amsterdam was bij de start van de twee servicehuizen niet volledig aan deze randvoorwaarden voldaan, met de nodige opstartproblemen als gevolg. Tegelijkertijd bleek uit evaluaties duidelijk dat de ingezette richting, ondanks deze opstartproblemen, de juiste was.

3.3.6 Burger aan het roer

Zelfs als de gemeente alle in de voorgaande paragrafen genoemde principes van slimmer werken toepast zal er nog steeds geen sprake zijn van een optimaal presterende overheid. De overheid kan immers niet alleen de maatschappelijke uitdagingen aanpakken. In deze paragraaf behandel ik dan ook een laatste principe van slimmer werken: zorg ervoor dat de burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen weer medeverantwoordelijkheid gaan dragen voor het oplossen van maatschappelijke problemen, ofwel zet de burger aan het roer. Burgers moeten zelfwerkzamer zijn en meer eigen verantwoordelijkheid nemen voor het bereiken van de gewenste maatschappelijke resultaten. Hiervoor is nodig dat er op een andere manier wordt omgegaan met de verdeling van verantwoordelijkheid tussen burger en overheid.

De oplossing is een strategie van "empowerment": "Een strategie van de overheid om de samenleving (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties) in staat te stellen gezamenlijk politieke en maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Dat doet de overheid niet boven of los van de samenleving, maar naast en met de samenleving" (Vos en Van Doorn 2004, blz. 17). Wanneer een gemeente uitgaat van "empowerment" gaat zij niet per sé minder doen, maar zaken vooral anders aanpakken. In plaats van zelf dingen uitvoeren gaat de gemeente burgers en bedrijven faciliteren om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Binnen een context die de overheid biedt kan een gemeente veel meer overlaten aan de burgers zelf. Bijvoorbeeld bij handhaving en bij het beheer van de openbare ruimte. Er is meer zelforganiserend vermogen in wijken en buurten dan men vaak geneigd is te denken. De overheid moet dus beter gebruikmaken van de kennis en kracht in de samenleving. Deze kracht aanspreken en benutten is de kern van "empower-

ment". Het gaat dus niet om een terugtredende overheid, maar om een actieve en slimme overheid, die burgers betrekt bij het bereiken van de gewenste maatschappelijke doelstellingen.

Toepassingen van burger aan het roer in de praktijk[24]

Het principe van burger aan het roer is in de Amsterdamse praktijk op meerdere plekken met succes toegepast. Te denken valt hierbij aan mentorprojecten waarin succesvolle Amsterdammers mentor worden voor achterstandsjongeren, eigen krachtconferenties waarin nieuwe sociale netwerken worden gebouwd rond gezinnen of personen die in de problemen zijn gekomen die helpen bij het oplossen van die problemen (Beek 2003, 2006), wijkbudgetten waar burgers zelf beslissen over de inzet van middelen ter verbetering van de wijk, buurtbemiddeling waar burgers zelf bemiddelen bij buurtconflicten, burgerzelfservice waar de burger via de website zelf antwoord op zijn vragen kan vinden, het inzetten van burgers als toezichthouders in openbare ruimte ter bestrijding van wildplakken of als adoptieouders van ondergrondse afvalbakcontainers en het straatcontract waarin het stadsdeel afspraken maakt met jongeren en hun ouders hoe zich te gedragen in de openbare ruimte.

3.3.7 Samenhang tussen de principes van slimmer werken

Tot slot sta ik in deze paragraaf stil bij de samenhang tussen de verschillende principes van slimmer werken. Alleen wanneer de principes van slimmer werken in onderlinge samenhang worden toegepast zal een gemeentelijke organisatie echt beter gaan presteren. Dat is de kern van de Amsterdamse aanpak om de gemeente slimmer te laten functioneren. De toepassing van sommige principes is randvoorwaardelijk voor het effectief toepassen van andere principes. En vaak versterken de principes van slimmer werken elkaar. De samenhang tussen de verschillende principes van slimmer werken is als volgt.

Samenwerking tussen en binnen verschillende publieke organisaties is alleen mogelijk als daar ruimte voor wordt geboden. In deze zin is toepassing van het 4 × R-model een voorwaarde om ketenregie en procesherontwerp mogelijk te maken. Ook voor toepassing van het principe "burger aan het roer" is ruimte nodig binnen kaders. Alleen dan kunnen lokale overheden op een andere manier met burgers samenwerken en verantwoordelijkheden anders verdelen. Ketenregie en procesherontwerp zijn alleen mogelijk als de bedrijfsvoering op orde is. Als gewerkt wordt met een standaard ICT-basisinfrastructuur en met servicehuizen als onderdeel van de totale bedrijfsvoeringinfrastructuur. Geïntegreerde diensten aanbieden en slimme handhaving kan alleen als de betrokken ambtenaar beschikt over alle bekende en relevante in-

formatie over een persoon of bedrijf. Dit vraagt om authentieke basisadministraties en koppelingen tussen gegevensbestanden in de backoffice en één standaard digitale frontoffice.

Slimme dienstverlening en handhaving staat of valt bij gestandaardiseerde en op elkaar afgestemde (digitale) aanvraagformulieren en een standaard registratiesysteem dat het mogelijk maakt om de voortgang van alle vragen in samenhang en vanuit het perspectief van de burger te kunnen volgen. ICT biedt de mogelijkheid om beschikkingen (waaronder vergunningen), via internet te verlenen. Bulkvergunningen zoals bouwvergunningen kunnen hierdoor goedkoper en eenvoudiger worden verstrekt.

Wanneer burgers tevreden zijn over de dienstverlening door de gemeente zullen zij zich eerder aan regels houden. Makkelijke en snelle afgifte van vergunningen, eenduidige en consistente regelgeving en effectieve handhaving bevorderen de spontane naleving van regels.

Een overheid die haar eigen zaakjes goed voor elkaar heeft kan met meer geloofwaardigheid een beroep doen op de burger om medeverantwoordelijkheid te nemen, waarmee de overheid zelf ook effectiever wordt. Zo is handhaving veel effectiever wanneer burgers betrokken worden bij toezicht. Goede dienstverlening begint met "burgerselfservice". En ingewikkelde maatschappelijke problemen kunnen veel beter worden opgelost in samenwerking met coproducerende burgers.

3.4 De veranderkundige visie op de slimme gemeente: verleiding en doorzettingsmacht

3.4.1 Inleiding

De praktijkvisie van de slimme gemeente gaat naast de inhoudelijke principes van slimmer werken over het veranderproces dat bij de gemeente Amsterdam vanaf 2000 in gang is gezet om de visie op de slimme gemeente ook daadwerkelijk te realiseren. Daartoe moesten in Amsterdam forse institutionele belangen worden doorbroken. Het doorbreken van die belangen ging niet vanzelf. In deze paragraaf doe ik uit de doeken hoe in Amsterdam, in een situatie waar niemand de baas is, een proces van organisatieverandering in gang is gezet. Mensen verleiden om zich anders te gaan opstellen en om zich anders te gaan gedragen was de kern van de veranderstrategie in combinatie met het gedoseerd toepassen van doorzettingsmacht. De nadruk op het begrip "verleiding" heeft te maken met de primaire inzet op het realiseren van vrijwillige samenwerking. Verleiding in de zin van interventies gericht op het op basis van vrijwilligheid tot stand brengen van grensoverschrijdende samenwerking. Dit laat onverlet dat, zoals zal blijken,

ook regelmatig sprake is geweest van het inzetten van meer op macht gebaseerde interventies, maar dan vooral in de context van het gegeven dat de betrokken organisaties in grote mate autonoom waren en dus uiteindelijk alleen op basis van vrijwilligheid tot grensoverschrijdende samenwerking konden worden bewogen. Vandaar mijn keuze voor de aanduiding "verleiding in combinatie met doorzettingsmacht". De discussie over de rol van doorzettingsmacht werd gedurende het verloop van het organisatieontwikkelingsproces steeds prominenter. Feitelijk was in de periode 2000-2007 sprake van een zoektocht naar de ideale combinatie van verleiding en doorzettingsmacht (Gerritsen 2008).

Een schets van de aard van de veranderopgave in de Amsterdamse context is het vertrekpunt voor de beschrijving van het veranderproces. Vervolgens ga ik op een enigszins gestileerde wijze in op de verschillende elementen van de gehanteerde veranderaanpak en identificeer ik succesfactoren die met elkaar de veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht vormden. De verschillende elementen van de veranderingsstrategie die de revue passeren zijn gaandeweg ontwikkeld en toegepast zonder dat één specifieke strategie is gevolgd.

De opzet van deze paragraaf is iets anders dan de vorige die over de inhoudelijke kant van de visie op de slimmere overheid ging. In plaats van een meer analytische beschrijving van de verschillende principes van slimmer werken vertel ik in deze paragraaf meer een verhaal "uit één stuk". In deze beschrijving wordt gebruikgemaakt van de nodige voorbeelden, omdat dit noodzakelijk is om zo concreet mogelijk te illustreren wat de handelingsperspectieven zijn die in het kader van de verleiding zijn gehanteerd. Bijkomend voordeel is dat de lezer, in aanvulling op de in de vorige paragraaf genoemde praktijkvoorbeelden, een wat completer beeld krijgt van welke projecten allemaal onderdeel uitmaakten van de zoektocht naar een slimme gemeente.

3.4.2 De aard van de veranderopgave

Eerder is de inhoudelijke uitdaging om te komen tot een slimme gemeente geduid als een copernicaanse omwenteling. Niet de institutionele domeinbelangen van organisaties zouden centraal moeten staan, maar het behalen van resultaten voor de burgers. Copernicus heeft bij leven nooit gelijk gekregen en Galilei moest op zijn zeventigste voor het Vaticaan verklaren dat de theorie dat de zon het middelpunt vormt van ons stelsel en niet de aarde een poëtische droom was. De theorie van Copernicus en Galilei was namelijk in strijd met de institutionele belangen van de machtige katholieke kerk. Een organisatieverandering die als doel heeft de institutionele belangen van organisaties ondergeschikt te maken aan het realiseren van het maatschappelijk resultaat raakt aan machtige deelbelangen die het bestaande willen behouden.

De gemeente Amsterdam vormde bij uitstek een biotoop waarin niemand de baas is. Er was sprake van een college van B en W met een benoemde Burgemeester en zes wethouders van verschillende politieke partijen. Afhankelijk van de politieke en personele samenstelling opereerde dat college meer of minder collegiaal, maar feitelijk had de gemeentelijke organisatie zeven politieke bazen met de gemeenteraad als hoogste politieke orgaan. Naast het college van B en W opereerden 14 stadsdeelbesturen die over een fors aantal eigen bevoegdheden beschikten. Formeel juridisch waren deze stadsdeelbesturen weliswaar ondergeschikt aan B en W, maar in de praktijk waren ze behoorlijk autonoom. De gemeentesecretaris was in Amsterdam de hoogste ambtenaar van de gemeente en directeur van de Bestuursdienst die het college van B en W in meest directe zin ondersteunt in het besturen van de stad richting ambtelijke diensten, stadsdelen en externe partijen. Maar de gemeentesecretaris was in de onderzochte periode in Amsterdam niet de baas van alle ambtenaren. De directeuren van de circa 30 centrale diensten vielen onder hun eigen wethouder en de stadsdeelsecretarissen vielen onder hun eigen stadsdeelbestuur. Daarnaast gold dat door de gemeente Amsterdam vrijwel geen complex maatschappelijk probleem kon worden opgelost zonder de medewerking van externe partijen. Partners als justitie, politie, onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningbouwcorporaties waar de gemeente weinig tot niets over te zeggen had afgezien van soms een subsidierelatie.

De uitdaging voor het verandermanagement in Amsterdam kwam daarmee neer op het bevorderen van meer samenwerking over organisatiegrenzen heen in een situatie waarin niemand de baas is. Dat die samenwerking absoluut geen vanzelfsprekendheid was, bleek onder andere heel tekenend uit het gegeven dat tijdens de eerste gezamenlijke bijeenkomst ooit van de hele ambtelijke top van de gemeente Amsterdam in 1999, de meeste topambtenaren zich nog aan elkaar moesten voorstellen omdat ze elkaar niet kenden. Vele visitekaartjes werden uitgewisseld. En uit die visitekaartjes bleek ook dat de gemeente Amsterdam over evenzovele huisstijlen beschikte als dat ze organisaties telde.

3.4.3 De succesfactoren van de Amsterdamse veranderaanpak

Commitment van het topmanagement

Vanaf het begin heb ik als gemeentesecretaris persoonlijk leidinggegeven aan het organisatieontwikkelingsproces. Verderop in het verhaal zal blijken dat het verkrijgen van breed commitment, bij de politiek, bij de rest van het topmanagement en bij de medewerkers, een belangrijk onderdeel van de veranderstrategie vormde. Maar het organisatieontwikkelingsproces is daarnaast ook altijd van het begin tot het einde

"mijn" project gebleven, in die zin dat ik duidelijk eindverantwoordelijk was en ook vanaf het begin een belangrijke drijvende kracht was van het veranderproces. Wat men ook van dit veranderproces vond, het was voor iedereen in de organisatie duidelijk dat de gemeentesecretaris dit proces 100% steunde. Alhoewel dat moeilijk is om over jezelf te zeggen heb ik ook het gevoel dat die steun zich onder meer vertaalde in concreet voorbeeldgedrag, zowel in persoonlijke zin (gewenst gedrag laten zien, zelf actief het voortouw nemen, zelf met de poten in de modder, zichtbaar aanwezig als sponsor van door anderen ondernomen voorbeeldprojecten, etc.) als wanneer het gaat om het deelnemen van mijn eigen Bestuursdienst in vele voorbeeldprojecten.

Ik deed dit omdat ik ervan overtuigd was en ben dat commitment van het topmanagement een cruciale succesvoorwaarde is ten aanzien van veranderingsprocessen.

Gevoel van urgentie

Ten tijde van de start van het veranderingsproces eind 2000 leek er zo op het eerste gezicht een breed draagvlak voor de gewenste veranderingen. Het eerste visiedocument getiteld *Drieluik* (2000) kon op breed ambtelijk en politiek draagvlak rekenen. In die eerste periode is dan ook weinig aandacht besteed aan het scherp en aanschouwelijk neerzetten van de problemen. Er leek immers een breed draagvlak voor de oplossingen te bestaan. Toen het daadwerkelijk op het uitvoeren van de eerste verbeteringen aankwam ontstond toch een eerste golf van veranderingsweerstand. Waarom was al die verandering eigenlijk nodig? Het ging toch allemaal goed met de gemeente Amsterdam? Blijkbaar was het makkelijker om overeenstemming te krijgen over plannen dan over de daadwerkelijke uitvoering ervan. Dit is overigens een vrij bekend fenomeen bij veranderingen. De meeste medewerkers weten veelal zelf het beste wat er mis is in een organisatie en hoe het beter moet. Maar op het moment dat een manager er daadwerkelijk mee aan de slag gaat slaat de onzekerheid toe. Dan ontstaat de neiging om zich vast te klampen aan het verleden. Daarom is in tweede instantie alsnog behoorlijk geïnvesteerd in het duidelijk maken van de problemen. De gemeente werd in die tijd geplaagd door bedrijfsvoeringsaffaires, onder andere bij de Sociale Dienst, bij de dienst Stadstoezicht, en bij het gemeentelijke vervoerbedrijf. Deze affaires waren verantwoordelijk voor behoorlijke financiële en publicitaire schade. Daarnaast verschenen er kritische accountantsrapporten. Door deze affaires in de interne communicatie nog eens breed uit te meten werd een bijdrage geleverd aan het verhogen van het urgentiegevoel.

De keerzijde van deze urgentiegevoelverhogende acties was dat sommige medewerkers (ondanks het feit dat ze zelf aan de probleemanalyse hadden bijgedragen) zich in het verdomhoekje gezet voelden. Had-

den ze het dan al die jaren verkeerd gedaan? Het was daarom van groot belang dat de urgentiegevoelverhogende acties in de communicatie gepaard gingen met een toonzetting waaruit duidelijk respect voor het verleden bleek. In de trant van "Er is in het verleden prima gewerkt, maar de omstandigheden zijn veranderd en daarom is verandering nodig, niet omdat u uw werk niet goed gedaan heeft". De ervaring leerde dat dat element van respect voor het verleden niet vaak genoeg kon worden benadrukt. Toch waren er nog steeds medewerkers die zich persoonlijk aangevallen voelden en met de hakken in het zand gingen staan, zij het wel in steeds mindere mate. Op een gegeven moment heb ik er in berust dat dit effect nooit helemaal uit te bannen is en dat je door succesvol te zijn langzaam aan steeds meer mensen meekrijgt en dus vooral stug moet volhouden.

Een voldoende mate van urgentiegevoel bleek permanent onderhoud nodig te hebben. Toen de domeinbelangen die in het geding kwamen geleidelijk aan groter werden nam de spanning in de organisatie opnieuw toe. De vraag waarom dit eigenlijk allemaal nodig was werd steeds vaker gesteld. Dat was aanleiding voor een nieuwe ronde van het verhogen van het urgentiegevoel. Dit keer gebeurde dat door een aantal hardnekkige maatschappelijke problemen die ondanks veel inspanning maar niet tot een bevredigende oplossing konden worden gebracht, breed uit te meten via de gemeentelijke communicatiekanalen. Als voorbeelden werden onder meer gebruikt de duizenden voortijdig schoolverlaters per jaar, de kleine groep hardekernjongeren en veelplegers die het grootste deel van de zeer forse criminaliteitscijfers voor hun rekening namen en de verstopte woningmarkt met alle gevolgen voor huisvesting van studenten, starters, politieagenten, verplegers en onderwijzers van dien.

Ook het gebruikmaken van incidenten, door het vuurtje een beetje op te stoken in verband met krantenberichten en plotseling optredende crises, behoorden tot de gereedschapskist van urgentie verhogende instrumenten. Zo was het krantenbericht over het meisje dat heel lang op haar rolstoel moest wachten de aanleiding om te starten met verbeteringen in de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten. De hoge boetes uitgedeeld door het ministerie van Sociale Zaken in verband met het onvoldoende uitvoeren van heronderzoeken vormde een van de aanleidingen om in te grijpen bij de Sociale Dienst.

Een laatste manier om het urgentiegevoel op peil te houden was simpelweg de confrontatie met de praktijk. Door middel van werkbezoeken werden bestuurders en ambtenaren concreet geconfronteerd met de problemen in de stad. Die kregen daarmee ook vaak letterlijk een gezicht en dat bleek een heel effectieve manier te zijn om het urgentiegevoel op peil te houden.

Ik concludeer hieruit dat om organisatieverandering daadwerkelijk in gang te zetten een voldoende mate van breed gedragen urgentiegevoel nodig is dat er dingen niet goed gaan en dat dus verandering noodzakelijk is. Soms is dat urgentiegevoel er gewoon, vaak na een crisis, en kan er op een natuurlijke wijze gebruik van worden gemaakt. Soms is dat urgentiegevoel er niet en dan moet er actie worden ondernomen om dat urgentiegevoel te vergroten.

Richtinggevende visie (zit in de organisatie)
Gedurende het gehele organisatieontwikkelingsproces is heel bewust gewerkt met visiedocumenten die richting gaven aan de verandering. Het eerste visiedocument was het *Drieluik* (2000). Daarna kwam het visiedocument *Agenda 2006* (2004). Deze documenten bevatten een weliswaar abstracte, maar scherpe en heldere visie op de gewenste richting van de organisatieontwikkeling. Die visiedocumenten fungeerden als permanente ijkpunten voor alle veranderacties. Alle acties moesten ten dienste staan van de visie. De visiedocumenten bevatten weliswaar ook gerichte inhoudelijke verbeterprojecten, maar boden tegelijkertijd veel ruimte voor nadere invulling van de "hoevraag". Het waren dus geen dichtgetimmerde plannen. De visiedocumenten boden ruimte voor nieuwe projecten.

De meeste kennis over wat er mis is en hoe het beter moet is vaak al in een organisatie aanwezig. Ik maakte gebruik van deze kennis door veel te luisteren en langs alle organisatieonderdelen van de gemeente te gaan. De neerslag van die luisterronde werd het *Drieluik*. De "frisse blik" van de nieuwe gemeentesecretaris kwam voor het grootste deel overeen met de probleemanalyse en oplossingsrichtingen zoals die uit de organisatie werden aangereikt. Ook de latere visiedocumenten kwamen interactief tot stand. Het voordeel van deze werkwijze was dat door de brede consultatie draagvlak werd gerealiseerd voor de organisatieveranderingen.

Een opvallend gegeven was dat veel medewerkers het ingezette veranderproces, ondanks inspraak en de luisterrondes, te snel vonden gaan. Visie zit wel in een organisatie, maar heeft de neiging er – gevangen in eindeloos doorpraten – in te blijven zitten. In zo'n situatie is duidelijk leiderschap onontbeerlijk. "Eerst inspraak maar daarna wel een uitspraak" was het adagium. Het betrekken van de hele organisatie bij de totstandkoming van een visiedocument had de natuurlijke neiging om te lang door te gaan en momentum te verliezen. Dit betekende dat knopen tijdig doorgehakt moesten worden.

In de kern waren *Drieluik* en *Agenda 2006* weliswaar bestuurlijk gewenste, maar toch vooral topambtelijke initiatieven. Het betrekken van de medewerkers bij de totstandkoming van deze visiedocumenten was grotendeels beperkt tot de ambtelijke top (directeuren en stadsdeel-

secretarissen) en de medewerkers van de Bestuursdienst. Een bredere consultatie was ook vrijwel onmogelijk of zou een zeer tijdrovend proces zijn geweest. Dit betekende wel dat het verder verbreden van het draagvlak, dieper de organisatie in, langs andere wegen tot stand moest komen.

Ook hebben *Drieluik* en *Agenda 2006* – omdat het topambtelijke initiatieven waren – last gehad van een gebrek aan echt doorleefd politiek eigenaarschap. De politiek stemde weliswaar steeds in met de visiedocumenten en de daaruit voortvloeiende projecten, maar aan echte actieve politieke sponsors heeft het in het begin ontbroken op de burgemeester na en op een aantal afzonderlijke *Agenda 2006*-projecten na die – min of meer toevallig – de intensieve persoonlijke belangstelling van een wethouder kregen. In die gevallen ging de uitvoering ook ineens veel sneller.

Zowel het gebrek aan betrokkenheid dieper ambtelijk de organisatie in als het gebrek aan vroegtijdige betrokkenheid van de politiek is aangepakt in de volgende fase van visieontwikkeling ten aanzien van de gemeentelijke organisatieontwikkeling: de totstandkoming van het rapport *Beter Presteren voor Amsterdam* (2005). In dit rapport werden op grond van een integrale procesanalyse de problemen in het functioneren van de gemeente samenhangend in kaart gebracht. Het rapport bouwde voort op de probleemanalyses uit de voorgaande twee visiedocumenten, maar kwam met nieuwe, verdergaande aanbevelingen ten aanzien van oplossingsrichtingen gericht op een accentverschuiving van vrijblijvende naar veel minder vrijblijvende samenwerking mede gebaseerd op doorzettingsmacht.

Voor de totstandkoming van het rapport *Beter Presteren voor Amsterdam* werd niet alleen de ambtelijke top ingeschakeld, maar ook alle bij de verschillende lopende verbeterprocessen betrokken ambtelijke medewerkers (naar schatting zo'n 300 medewerkers op cruciale plekken in de organisatie). Dit gaf een extra impuls aan het ambtelijke draagvlak voor het veranderingsproces. Er werd gebruikgemaakt van maar één externe deskundige (Jaring Hiemstra) die zijn naam en onafhankelijke legitimatie aan het rapport verbond.

Nog belangrijker was misschien wel dat het rapport *Beter Presteren voor Amsterdam* ook politieke eigenaren kreeg in de vorm van een bestuurlijk team samengesteld uit de burgemeester, een wethouder namens B en W en twee stadsdeelvoorzitters namens de stadsdeelbesturen. Toen het rapport uiteindelijk verscheen in de zomer van 2005 was het dan ook een rapport van de politiek voor de politiek. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat het gedachtegoed van slimmer werken veel meer dan daarvoor tussen de oren van veel bestuurders is komen te zitten en zijn weg heeft gevonden in politieke documenten.

Ik concludeer hieruit dat, wanneer er eenmaal een gevoel van urgentie is, ook snel helder moet worden wat de oplossing van de problemen is. Anders blijft de organisatie in vertwijfeling achter. Er is dus een heldere visie nodig op de manier waarop de problemen het beste aangepakt kunnen worden. Zonder heldere focus op het doel van organisatieverandering is een gerichte verandering niet mogelijk. Het risico is dan groot dat organisatieverandering verzandt in veranderen om het veranderen. Die visie zit overigens voor een belangrijk deel al in de organisatie en het is in het kader van draagvlak verstandig die visie ook expliciet uit de organisatie op te halen. Het is tevens verstandig de visie enerzijds voldoende richtinggevend te laten zijn, maar anderzijds voldoende ruimte latend voor verdere invulling door de werkvloer.

Een procesbenadering

Een van mijn uitgangspunten bij het veranderingsproces was dat er in beginsel niet gereorganiseerd zou worden in termen van nieuwe harkjes tekenen en mensen van hun oude naar hun nieuwe functies verplaatsen. Er bestaat een cartoon met als eerste tekening een boom met een bepaalde takkenstructuur met daarop allerlei vogeltjes die individueel heel mooi fluiten, maar wel allemaal hun eigen liedje. Op het volgende plaatje komt er een veranderingsmanager aangelopen die heel hard gaat schudden aan die boom. Alle vogeltjes vliegen verschrikt op en worden naar een andere boom met een andere takkenstructuur gejaagd. Alle vogeltjes komen in de andere boom terecht, allemaal een tak (salarisschaal) hoger en ze zingen nog steeds tegen elkaar in.

De veronderstelling was dat reorganisaties niet tot verbetering in de organisatie leiden, mede omdat reorganisaties ongelooflijk veel geld en energie kosten en geruime tijd de aandacht afleiden van het simpelweg verbeteren van het functioneren van de organisatie. Er is gewerkt vanuit het principe van het centraal stellen van het probleem en van de oplossing daarvan. Vanuit dat perspectief werd gekeken naar het functioneren van de werkprocessen en gefocust op het verbeteren van die werkprocessen.

In de jaren 2000-2007 is daarom vrij weinig gereorganiseerd via de harkjesbenadering. De reorganisaties die wel hebben plaatsgevonden (zoals de vorming van de nieuwe Dienst Werk en Inkomen uit de oude Sociale Dienst, Dienst Maatwerk en NV Werk) vloeiden logisch voort uit de gewenste herinrichting van de werkprocessen zoals die uit de procesdoorlichtingen naar voren kwamen. Pas de laatste jaren is sprake van de eerste vrij forse reorganisaties, vooral als het gaat om de ontwikkeling naar servicehuizen. Maar ook deze reorganisaties waren het logische sluitstuk van een organisatieontwikkelingsproces vanuit de procesaanpak. Het bleven zeer complexe en risicovolle projecten, maar ze

vinden op een veel logischer moment plaats, en op basis van een grondige procesanalyse.

De succesfactor die ik hieruit identificeer is het hanteren van de procesbenadering of anders gezegd het principe van "niet reorganiseren tenzij". Dat tenzij slaat dan op situaties die zo vast zitten dat alleen nog een reorganisatie als hefboom voor verandering kan werken.

Communicatie

Tijdens het organisatieontwikkelingsproces is in de gemeente Amsterdam veel aandacht besteed aan het verbeteren van de communicatie over het veranderproces. Elementen van die communicatieaanpak waren het vergroten van het gevoel van urgentie, aanschouwelijk onderwijs, vroegtijdig zoveel mogelijk medewerkers bij de totstandkoming van de visie betrekken, successen breed uitmeten, eigenaarschap verbreden en anderen laten scoren (zie verderop voor nadere toelichting). Het leek soms alsof het hele veranderproces alleen uit communicatie bestond. Dit is natuurlijk overtrokken, maar het werd wel duidelijk dat goede communicatie cruciaal is voor het vergroten en onderhouden van het draagvlak dat nodig is om een veranderingsproces tot een goed einde te brengen.

In het begin van het veranderproces is de gemeentelijke interne (en externe) communicatieve infrastructuur op orde gebracht. Het personeelsblad werd geprofessionaliseerd en er kwamen persoonlijke verhalen in over slimmer werken op de werkvloer. Er kwam een periodieke digitale nieuwsbrief voor het topmanagement. Een gemeentelijk intranet werd geïntroduceerd met een nieuwspagina en minisites waarop kennis kon worden gedeeld. Er kwamen digitale nieuwsbrieven met betrekking tot de verschillende verbeterprojecten. Op een jaarlijkse concernmarkt werden alle successen aan elkaar gepresenteerd. Tot slot waren er regelmatig cityhall meetings om mensen ook in persoon bij te praten over de stand van zaken van het veranderproces, en stadhuislezingen waarin "off line" dieper op bepaalde projecten voor slimmer werken werd ingegaan.

Er is veel geïnvesteerd in het tot stand brengen van verschillende netwerken die elkaar in regelmatige bijeenkomsten konden ontmoeten. Naast periodieke directeurenconferenties zijn netwerken opgezet voor stadsdeelsecretarissen, communicatiemedewerkers, medewerkers personeel en organisatie, financiële medewerkers, hoofden middelen van stadsdelen en alle leidinggevenden van schaal 13 en hoger. Een positieve ontwikkeling was ook dat er steeds meer netwerken op inhoudelijke onderwerpen ontstonden zoals het netwerk voor sectorhoofden stadsdeelwerken en voor de sectorhoofden onderwijs en welzijn. Al deze netwerken werden uiteraard gebruikt voor kennisdelen, professionalisering van het eigen vakgebied en het ontwikkelen van het concern-

gevoel. Maar ze werden ook steeds meer ingezet om een bijdrage te leveren aan de verschillende gemeentebrede verbeterprojecten. Een mooi voorbeeld van de manier waarop netwerken kunnen helpen bij een voortvarende aanpak van de samenwerking was het huisstijlproject. Vrijwel vanaf het begin zijn – naast de stadsbesturen – zowel de hele ambtelijke top als de netwerken van communicatiemedewerkers en P&O'ers betrokken geweest bij de ontwikkeling van de huisstijl. Dat leidde ertoe dat besturen positief geadviseerd werden over het huisstijlproject door hun communicatie en P&O-adviseurs, omdat zij intensief waren betrokken bij het project.

Ook het concernbrede opleidingsprogramma is gebruikt voor het verwerven van draagvlak voor de veranderingsoperatie. Al vrij in het begin van het veranderingsproces beschikte de gemeente Amsterdam over eigen op maat gesneden managementopleidingen voor zowel beginnend, midden- als topmanagement. Het gedachtegoed van *Drieluik* en de *Agenda 2006* werd een standaardmodule in die managementopleidingen. Voor specifieke onderdelen zoals ketenregie, procesdenken en dienstverlening werden speciale masterclasses of andersoortige opleidingen georganiseerd. Hoe slim te handhaven werd geleerd in een zogenaamde handhavingsacademie. Langzaam ontstond een samenhangend en uitgebreid concernbreed opleidingsprogramma voor verschillende doelgroepen van medewerkers met één rode draad: het gedachtegoed van slimmer werken.

Tijdens het veranderproces is permanent geworsteld met de vraag wat de juiste dosering van informatie was. In Amsterdam is gekozen voor een vrij massieve inzet van veel verschillende communicatie-instrumenten. Met daarbij de keuze voor de ontvanger in welke mate hij al die beschikbare informatie tot zich wilde nemen. Er kwamen nieuwsbrieven met doorklikmogelijkheden voor nadere informatie, minisites op het gemeentelijk intranet en voorlichtingsbijeenkomsten voor degenen die de voorkeur hebben voor mondelinge informatieoverdracht. Toch bleven er ambtenaren die vonden dat er te weinig gecommuniceerd werd naast ambtenaren die vonden dat er juist sprake was van een communicatieve "overload". Er bleef sprake van een groep medewerkers die nog steeds niet veel wisten van *Agenda 2006* en *Beter Presteren voor Amsterdam* en zich niet aangesproken voelden om er een bijdrage aan te leveren. Wel werd de groep (actieve en passieve) medestanders langzaam maar zeker groter en groter.

Of medewerkers informatie echt verwerken hangt ook deels af van de juiste balans tussen zenden en ontvangen. Want ook goed ontvangen en luisteren is communicatie die bijdraagt aan het draagvlak voor veranderingen. De beste manier om ontvangstcommunicatie te organiseren bleek om slimme werkers zelf aan het woord te laten in schriftelijke communicatie-uitingen en tijdens conferenties. Een geslaagd voor-

beeld was een bijeenkomst van zo'n vijftig slimme werkers van de werkvloer waarin ze in staat werden gesteld elkaar in kleine groepjes te vertellen over hun eigen project om daar vervolgens gezamenlijk lessen uit te trekken langs de meetlat van de principes van slimmer werken. De bijeenkomst was zeer inspirerend en ook slimme werkers die nooit eerder van *Agenda 2006* hadden gehoord begrepen ineens dat ze onderdeel waren van een groter veranderproces. Zij waren daarna des te meer gemotiveerd om het gedachtegoed van slimmer werken verder te verkondigen.

Mijn conclusie is dat een goede interne communicatie van cruciaal belang is voor het welslagen van een veranderingsproces.

Verbinding met de werkelijkheid van de werkvloer: aanschouwelijk onderwijs

Een probleem van het werken met een weliswaar scherpe maar toch vrij abstracte visie bleek te zijn dat niet direct voor alle betrokkenen duidelijk was wat de visie nu concreet betekende voor hun dagelijkse werkpraktijk. Dat bleek wel een belangrijke voorwaarde om iedereen mee te krijgen in de verandering. In het begin bleef het organisatieontwikkelingsproces nog te veel steken in abstracties en veel managementjargon. De reactie uit de organisatie was dan ook vaak: "Mooie plannen, maar wat betekent dat nu voor mij, raakt het mij eigenlijk wel?"

Daarom is veel gewerkt met zogenaamd "aanschouwelijk onderwijs": praktijkvoorbeelden van verschillende aard die illustreerden wat concreet bedoeld werd met slimmer werken op de vele verschillende plekken in de organisatie. Elke week werd bijvoorbeeld een nieuw voorbeeld van slimmer werken gepresenteerd via de interne communicatiekanalen.

Een belangrijke succesfactor was mijns inziens dan ook het verbinding maken met de werkelijkheidsbeleving van de (verschillende) werkvloer(en) door het intensief gebruiken van aanschouwelijk onderwijs, door het (laten) vertellen van concrete verhalen over wat slimmer werken nu in de uitvoeringspraktijk betekent.

Omgaan met veranderingsweerstand

Er zijn vele manieren om met veranderingsweerstand om te gaan. Hiervoor heb ik daar al een aantal voorbeelden van gegeven (o.a. betrokkenheid organiseren). Maar als algemeen uitgangspunt stond vanaf het begin centraal dat veranderingsweerstand niet per definitie negatief is. Veranderingsweerstand is een natuurlijk verschijnsel bij veranderingsprocessen vanwege de onzekerheid die dat met zich meebrengt, veelal ook vanuit oprechte betrokkenheid en bezorgdheid of zaken niet te snel gaan, of dat het kind niet met het badwater wordt weggegooid.

Op het moment dat betrokken medewerkers die weerstandsgedrag vertonen per definitie in de hoek van de remmers zouden zijn ge-

plaatst, zou een onnodig groot deel van de medewerkers als "remmers in vaste dienst" zijn gestigmatiseerd. Elk veranderingsproces begint met een relatief kleine groep voorstanders, een vrij grote groep "constructief kritische kat-uit-de-boom-kijkers", een vrij grote groep die een houding hebben van "het zal mijn tijd wel duren, ook dit zal wel weer overwaaien" en een relatief kleine groep "echte remmers" die mentaal niet in staat is om de verandering mee te maken.

Onderdeel van de veranderingsstrategie was dan ook om vooral te focussen op de eerste groep die vanaf het begin enthousiast is om vervolgens de tweede groep door de eerste groep te laten overtuigen om vervolgens de derde groep op zijn minst in een meewerkstand te krijgen. Op verschillende manieren is dit in Amsterdam gedaan. De meest kritische groep kreeg vooral in het begin van het proces ook volop de gelegenheid om gehoord te worden. Maar op een gegeven moment is er voor gekozen om aan deze groep minder aandacht te geven en vooral te focussen op het ontketenen van de aanwezige positieve energie. Want te veel aandacht voor deze meest kritische groep bleek demotiverend te werken op die medewerkers die zich wel met hart en ziel inzetten voor de veranderingen. Overigens is nooit gekozen voor een strategie om critici monddood te maken. Vaste routine was de regel dat alle, na intensieve discussies, resterende verschillen van mening transparant werden gemaakt ten behoeve van finale ambtelijke en/of bestuurlijke besluitvorming. Dat is zelfs een aantal keren zo ver gegaan dat de meest kritische directeuren, ook al behoorden ze tot een zeer kleine minderheid, door mij uitgenodigd werden in bijeenkomsten met B en W om hun verhaal te doen.

Als succesfactor identificeer ik hieruit het focussen op positieve energie en het constructief omgaan met weerstand.

Beginnen met makkelijke problemen/plukken van laaghangend fruit

Het veranderproces binnen de gemeente Amsterdam is destijds begonnen met het minst gevoelige en minst politieke probleem in het functioneren van de gemeente: de bedrijfsvoering. De analyse was dat een van de redenen voor het onvoldoende presteren van de gemeente de gefragmenteerde en ondermaatse bedrijfsvoering was. Een aantal acute crisissen in de bedrijfsvoering zorgden voor voldoende urgentiegevoel om de bedrijfsvoering aan te pakken en te gaan samenwerken over organisatiegrenzen heen.

Het feit dat in Amsterdam niemand de baas is, was een gegeven van waaruit moest worden gewerkt. Een van de weinige opties om het veranderproces te starten was daarom de tactiek van verleiden, mensen en organisaties op basis van vrijwilligheid proberen mee te krijgen. De minst complexe bedrijfsvoeringsonderwerpen zoals huisstijl, eenduidige arbeidsmarktcommunicatie en gezamenlijk inkopen leenden zich

goed als start van deze tactiek, mede omdat ze niet zo politiek gevoelig waren.

De succesfactor die ik hier uit haal is het beginnen met het aanpakken van relatief makkelijke problemen, het plukken van laaghangend fruit en vervolgens voortbouwen op die eerste successen.

Coalitie van "willing, able and sometimes desperate" en successen vieren

De gemeente Amsterdam is zoals eerder gesteld een complexe organisatie bestaande uit veel relatief autonome deelorganisaties. Wachten met de uitvoering van een plan totdat er volledige consensus zou zijn tussen alle betrokken organisaties was daarom een recept voor verlamming. Het veranderproces startte daarom met een coalitie van "willenden, kunnenden en soms wanhopigen". Er waren altijd wel verscheidene centrale diensten en/of stadsdelen die toe waren aan een nieuwe kwaliteitsimpuls of verbeterslag en die bereid waren samen te werken. Soms ook gewoon uit noodzaak, omdat ze als organisatie te klein en te arm waren om zo'n ontwikkeling op eigen kracht in te zetten (de "wanhopigen"). Met die coalitie werd dan een concreet succes geboekt en dat succes trok weer andere deelorganisaties over de brug om zich aan te sluiten volgens de "zwaan-kleef-aan"-methode. Op deze manier ontstonden producten en standaarden die uiteindelijk de hele gemeentelijke organisatie ging gebruiken.

Een van de eerste successen was de introductie van de nieuwe gemeentelijke huisstijl. Daartoe was weliswaar al in 2001 gemeentebreed besloten, maar de introductie vond stapsgewijs plaats. De nieuwe huisstijl bestond uit de drie Andreaskruisen van de gemeente Amsterdam met daaronder een eigen merkteken voor het betreffende stadsdeel, gemeentelijke dienst of bedrijf. Een kleine groep voorlopers begon en kwam met mooie resultaten. Dat zwengelde het enthousiasme aan: er ontstond bijna een wedstrijd om het mooiste eigen merkteken. Op een gegeven moment kwamen er om de zoveel maanden nieuwe merktekens (huisstijl voor diensten en stadsdelen, maar ook voor website, nieuwsbrief, auto's en publicatieborden) gereed. Een festijn van deelsuccesjes. Uiteindelijk kreeg eind 2006 de gemeente Amsterdam zijn nieuwe uniforme huisstijl. Daarbij gaat het niet alleen om het logo, maar ook om alle publieke uitingen in bredere zin, inclusief helder taalgebruik in brieven en e-mails en de manier waarop burgers in bijvoorbeeld telefonische contacten te woord worden gestaan. Alle centrale diensten en stadsdelen waren "om" en er zijn vele prijzen mee gewonnen.

Uit het voorbeeld van de invoering van de nieuwe huisstijl blijkt ook een andere succesvoorwaarde voor de gevolgde aanpak. Namelijk het ruimte bieden aan alle deelnemers voor een eigen natuurlijk instapmoment (verhuizing, afronding interne reorganisatie, oude huisstijl afge-

schreven). Dit betekende niet kiezen voor één "big bang"-moment. Daarmee werden slechte investeringen voorkomen. Deze aanpak is in meerdere projecten met succes gehanteerd.

Een ander succes was de introductie van een applicatie om snel een eigen website te bouwen onder de naam "web in a box". In de beginperiode van het veranderingsproces beschikten veel gemeentelijke organisaties nog niet over een eigen website en die organisaties die er al wel één hadden werkten allemaal met eigen applicaties, concepten en leveranciers. Om in die situatie verbetering te brengen is centraal vanuit de Bestuursdienst "web in a box" ontwikkeld. Via de zwaan-kleef-aanmethode is "web in a box" uiteindelijk in een paar jaar over tientallen stadsdelen, gemeentelijke diensten, bedrijven en programma's uitgerold en daarmee de "de facto" standaard geworden. Toen het eenvoudige contentmanagementsysteem dat ten grondslag had gelegen aan "web in a box" was uitontwikkeld, kon relatief gemakkelijk met alle gebruikers in één keer worden overgestapt naar een nieuwe standaard contentmanagementsysteem.

Op een vergelijkbare manier is het standaard digitale loket ontwikkeld. Met als verschil dat de Bestuursdienst als feitelijke ontwikkelaar veel meer op de achtergrond heeft gefunctioneerd. Het voorbeeld van "web in a box" had geleerd dat, hoeveel verleiding je ook toepast, er altijd een zekere weerzin is tegen initiatieven van het hoofdkantoor. Zo werd het digitale loket voor burgerzaken in zeer nauw overleg met het stadsdeel Zeeburg ontwikkeld. Zeeburg streek met de eer en ging vervolgens mede namens de Bestuursdienst het loket aan de collegastadsdelen uitventen. Op vergelijkbare wijze werd het digitale ondernemersloket samen met de centrale dienst Economische Zaken ontwikkeld en uitgerold over de stadsdelen. Deze manier van veranderen van werkprocessen sloot aan op in de organisatie aanwezige veranderingsgezindheid en op bestaande investeringsbereidheid. Zo werd het digitale ondernemersloket met geld van de dienst Economische Zaken ontwikkeld.

Het laatste voorbeeld dat in de zwaan-kleef-aan-reeks niet mag ontbreken is de totstandkoming van *Antwoord*. Vanwege het gebrek aan draagvlak voor een gemeentebreed project gericht op de totstandkoming van één telefoonnummer zijn destijds de directie communicatie van de Bestuursdienst, het stadsdeel Centrum en het facilitair bedrijf verantwoordelijk voor het beheer van het stadhuis waaronder de telefooncentrale, gewoon op provisorische wijze gestart met één telefoonnummer. Na twee jaar bleek uit een landelijke benchmark dat de gemeente Amsterdam het op één na best toegankelijke telefoonnummer had. Amsterdam had dus het op één na best toegankelijke telefoonnummer van Nederland en nog tientallen andere telefoonnummers. Maar het succes praatte zich wel rond en al snel stonden verscheidene diensten en stadsdelen op de stoep die wel wilden aansluiten. Met een

beetje geluk zou op deze manier rond 2010 het ene telefoonnummer realiteit kunnen worden. Dat het uiteindelijk sneller is gegaan had een andere reden waarover hierna meer.

De succesfactor die uit deze voorbeelden naar voren komt vat ik samen als "werken met een coalitie van willenden en het vieren van successen gericht op een zwaan-kleef-aan-effect, met ruimte voor eigen instapmomenten".

Verleiden met geld en verleiden met budgettaire schaarste

Wat de verleidingsstrategie in sommige trajecten aanzienlijk vergemakkelijkte was dat er, vooral in de beginjaren van het veranderingsproces, een pot met geld door de politiek ter beschikking was gesteld waaruit samenwerkingsprojecten konden worden gefinancierd. Daarmee werd meedoen gratis of een stuk goedkoper en zo extra aantrekkelijk. Zo was deelname aan "web in a box" voor de eerste deelnemers gratis. Aan de tweede groep werd vervolgens een kleine en aan de verdere volgers een wat grotere bijdrage gevraagd (wat nog altijd vele malen goedkoper was dan zelf een website laten bouwen). Dat geld werd weer gebruikt voor verdere ontwikkeling van het product. De huisstijloperatie werd grotendeels – afgezien van interne invoeringskosten die veelal toch al moesten worden gemaakt – centraal gefinancierd.

Toen rond 2002 de budgettaire situatie van de gemeente aanzienlijk verslechterde en er moest worden bezuinigd, was de mogelijkheid om te verleiden met extra geld verdwenen. Vervolgens is van de nood een deugd gemaakt en is begonnen met verleiden zonder geld ofwel verleiden met budgettaire schaarste. Bewust werd gekozen voor een stevige budgettaire taakstelling op de apparaatskosten van 50 miljoen euro. Daar was een politieke noodzaak toe, maar de grote omvang van de taakstelling zorgde er ook voor dat een kaasschaafoperatie waarbij verder alles bij het oude blijft zeer pijnlijk zou worden. Gebrek aan geld werd gebruikt als prikkel om samenwerkingsprojecten van de grond te krijgen. In een groot aantal gevallen is een directe relatie gelegd met de ombuigingstaakstellingen. De propositie was dan heel simpel. "Als u meedoet met dit samenwerkingsproject kan de ombuiging op relatief pijnloze wijze worden gerealiseerd. Als u niet meedoet, dan wordt het pijnlijke taakafstoting of kaasschaaf." Op deze manier is de forse ombuigingsoperatie op het apparaat waarmee de gemeente Amsterdam vanaf 2002 geconfronteerd werd, gebruikt als hefboom om samenwerkingsprojecten van de grond te tillen. Dat ging overigens niet zonder slag of stoot, omdat een deel van het ambtelijke topmanagement samenwerkingsprojecten niet met een ombuigingstaakstelling wilde belasten. Uiteindelijk moest het college van B en W er aan te pas komen om de knoop door te hakken.

Het meest eenvoudige samenwerkingsproject bestond uit een groot aantal acties gericht op gezamenlijke inkoop. Er werd rond 2000 nauwelijks gezamenlijk ingekocht in de gemeente Amsterdam. Elke dienst of ieder stadsdeel had wel één of meerdere inkopers die van mening waren dat zij altijd de beste deal konden sluiten. Onder druk van de ombuigingsoperaties zijn vele gemeenschappelijke inkooptrajecten opgestart die miljoenen besparingen hebben opgeleverd. Een mooi voorbeeld was de samenwerking van alle gemeentelijke dienstonderdelen in een gemeenschappelijk programma op de lokale tv-zender AT5. Het resultaat was besparingen op productiekosten en tarieven en één gemeenschappelijke uitstraling via een van de best bekeken AT-5-programma's.

Twee andere projecten die met de wind van de bezuinigingen in de rug gestart zijn hadden betrekking op de vorming van servicehuizen voor ICT en HRM. Dat was waarschijnlijk zonder ombuigingsnoodzaak nooit gelukt. De uiteindelijke besluitvorming door B en W en de gemeenteraad is voorafgegaan door felle discussies. Sommige eindverantwoordelijke topambtenaren waren bang voor uitholling van hun integrale managementtaak. Hoofden ICT en P&O waren bang voor het verlies van hun afdeling en baan. De betrokken medewerkers wilden niet bij zo'n "anonieme" gemeenschappelijke organisatie werken, terwijl de belofte van een servicehuis met betere kwaliteit tegen een fors lagere overhead zo op het eerste gezicht toch te mooi leek om te laten liggen. Ook het project Basisregistraties en ICT-infrastructuur (BRI) gericht op eenmalige vastlegging van gegevens en hergebruik van die gegevens (persoonsgegevens, vastgoedgegevens, bedrijvengegevens) door te werken met authentieke basisregistraties is een voorbeeld dat een extra duwtje in de rug heeft gekregen door de koppeling aan de ombuigingstaakstelling. In 2006, ten tijde van het aantreden van een nieuw gemeentebestuur, werd de tactiek van prikkelen tot samenwerking met behulp van ombuigingstaakstellingen nog een keer herhaald. Ombuigingstaakstellingen werden dit keer onder meer gekoppeld aan nieuwe impulsen voor de samenwerking op het gebied van gezamenlijke inkoop, samenwerking op het gebied van Financiën, het opschonen van de inmiddels ontstane wildgroei aan (vele tientallen) websites en een herpositionering en kwalitatieve verbetering van de Bestuursdienst.

De succesfactor die uit deze verhalen naar voren komt is "verleiden met geld en met budgettaire schaarste als prikkel om samenwerking te bevorderen".

Businesscases doorbreken kosten-batenterreur

Een verbijzondering van de tactiek van verleiden met budgettaire schaarste was het werken met rendabele businesscases. Hiervoor genoemde projecten als servicehuizen en BRI leverden uiteindelijk per

saldo besparingen op, maar ze vergden ook forse investeringen. De kost ging voor de baat uit. De politiek was in budgettair betere tijden nog wel bereid dat investeringsgeld "om niet" ter beschikking te stellen. Vanaf het moment dat ombuigingen noodzakelijk werden was dat niet meer mogelijk. De politiek keek steeds wantrouwiger naar die investeringsvoorstellen, die ook nog eens moesten concurreren met geld voor politiek veel interessantere zaken zoals het opknappen van scholen en het aanpakken van criminaliteit.

De belofte van besparingen op termijn in het kader van de ombuigingstaakstellingen was dus niet genoeg om de politiek over de streep te trekken. Wat uiteindelijk de doorslag gaf om toch aan de slag te gaan met servicehuizen, authentieke basisregistraties en opschoning van het aantal websites, was het werken met rendabele businesscases. In zo'n businesscase werd een gedetailleerde kosten-batenberekening gepresenteerd inclusief "break-evenpoint" en per saldo besparingen. De investeringen werden gefinancierd door op voorhand taakstellende bezuinigingen op de begrotingen van die deelnemende diensten waar de besparingen zouden neerslaan. De investeringen konden op deze manier in de vorm van een rendabel krediet en daarmee zonder beslag op de schaarse budgettaire ruimte aan de gemeenteraad worden voorgelegd. De ingeboekte taakstellende besparingen zorgden ervoor dat de deelnemende organisaties gemotiveerd bleven om er een succes van te maken.

Door te werken met businesscases kon de kosten-batenterreur worden doorbroken. Door te werken met een rendabele businesscase werden alle betrokken organisaties als het ware onder een en hetzelfde budgettaire regime gebracht. Op deze manier werd expliciet wat men laat liggen als men niet bereid is gemeenschappelijk de uitdaging aan te gaan. Dit vormde ambtelijk of politiek het laatste zetje dat nodig was om toch met elkaar in de boot te stappen. Soms lukte het topambtelijk om overeenstemming te bereiken. Soms waren B en W en de gemeenteraad nodig om de knoop door te hakken. Het voorleggen van ambtelijke verschillen van mening aan B en W, ook al was sprake van een grote meerderheid voor het betreffende voorstel, werd overigens door sommige topambtenaren ervaren als "op de macht spelen" en niet als verleiden.

Samengevat is de succesfactor die ik uit deze verhalen identificeer "het werken met taakstellende businesscases ter doorbreking van de verlammende kosten-batenterreur".

Verleiden met geld of met budgettaire schaarste, een keuze met gevolgen voor het tempo

De Amsterdamse ervaring leert dat verleiden met centraal beschikbaar gesteld geld uiteraard veel sneller tot resultaten leidde dan verleiden

zonder geld of met budgettaire schaarste. Dat laatste bleek complexer en daarmee tijdrovender. Terugkijkend denk ik dat het feit dat het veranderingsproces in ieder geval gestart kon worden met een pot met investeringsgeld erg heeft geholpen om het veranderproces uit de startblokken te krijgen. Hiermee was ook een vruchtbare bodem gelegd om in budgettair moeilijker tijden toch op een andere manier door te gaan met samenwerkingsprojecten. Het is mijns inziens de vraag of de start van het veranderingsproces direct in een situatie van ombuigingen hetzelfde resultaat had opgeleverd.

Discussies over het gebruiken van ombuigingstaakstellingen als prikkels tot prestatieverbetering

Het inzetten van ombuigingstaakstellingen als prikkel tot prestatieverbetering leidde ook tot de nodige discussies onder het topmanagement. Sommigen voelden zich niet verleid, maar eerder gedwongen tot samenwerking onder druk van de ombuigingstaakstelling. Een aantal topmanagers was van mening dat dit soort complexe prestatieverbeteringsprojecten niet moest worden belast met een "demotiverende" ombuigingstaakstelling. Men ontkende niet dat grote besparingen mogelijk waren, maar pleitte voor het pas inleveren van besparingen op het moment dat die zich ook daadwerkelijk voordoen. Anderen, waaronder ikzelf, waren van mening dat die ombuigingsdruk als prikkel wel nodig was. De politiek schaarde zich aan deze kant vooral vanwege de gewenste bezuinigingen op de apparaatskosten. Het concept van "verleiden met budgettaire schaarste" leidde wel tot heftige discussies of hier nog wel sprake was van verleiden of dat veel meer sprake was van het inzetten van macht.

De facto standaardisering via voldongen feiten, "lock in"

Het effect van succesvolle verleiding was dat er op een gegeven moment zoveel massa qua deelname ontstond, dat het vrijwel onmogelijk werd om niet aan te sluiten. Ten eerste ontstond er bij voldoende massa een zo gunstig exploitatiemodel dat een organisatie nergens een betere prijs-kwaliteitverhouding kon krijgen. Ten tweede was er sprake van het psychologische effect van de "angst om alleen achter te blijven".

Soms was de onontkoombaarheid van deelname ook veel "fysieker". Zo was bijvoorbeeld de totstandkoming van het interne datacommunicatienetwerk (e-net) nog geheel via de verleiding tot stand gekomen. Er werd een Europese aanbesteding voorbereid, want op voorhand was duidelijk dat er inkoopvoordelen te behalen waren. Eventuele bezwaren tegen deelname vanwege de eigen specifieke ICT-situatie waren op voorhand weggenomen door alle betrokken organisaties inspraak te geven in de specificaties van het eisenpakket. De organisaties met bijzondere veiligheids- of bandbreedte-eisen werden tegemoetgekomen door

in de specificaties te werken met een basispakket, basispakket "plus" en een basispakket "plus plus". Geen enkele organisatie kon dus nog argumenteren dat die graag wilde samenwerken, maar dat de specificaties nou net niet op hem van toepassing waren. Wat meedoen nog eens extra aantrekkelijk maakte was het feit dat in de specificaties ook volledig rekening was gehouden met de gemeentelijke beveiligingseisen. Dus met aansluiting op e-net voldeed iedere organisatie automatisch aan de gemeentelijke beveiligingseisen. Ook een aantal voor gemeentebreed gebruik ontwikkelde toepassingen die van dat e-net gebruik moesten maken, zoals bijvoorbeeld intranet, waren helemaal toegesneden op werking op het e-net. Diensten of stadsdelen die een eigen intranet overwogen moesten vervolgens aan zulke hoge beveiligingseisen voldoen dat het welhaast onmogelijk werd om geen gebruik te maken van deze gemeentebrede standaard. In die zin was sprake van een "lock-in"-situatie. Meedoen met e-net betekende feitelijk ook meedoen met een aantal gemeentelijke applicaties die gebruikmaken van dat e-net.

Een ander voorbeeld van zo'n "lock-in"-situatie was het eerdergenoemde BRI-project. Dit voorbeeld wordt hier genoemd, omdat blijkt dat soms een relatief klein aantal organisatieonderdelen al voldoende massa kunnen genereren om zo'n "lock-in" in de vorm van "de facto bottom-up" standaardisering te bewerkstelligen. Het BRI-project kwam van de grond via traditionele verleiding gebruikmakend van budgettaire schaarste. Al een aantal jaren werd in de gemeentelijke organisatie gevraagd om standaardisering van ICT. Er werd zelfs gevraagd om het verplicht opleggen van die standaarden. Maar elke keer als er voorstellen gedaan werden ging het mis, omdat men wel voor standaarden was zolang het maar overeen kwam met de standaard die men al in huis had. Totdat de ICT-investeringsnood zo hoog werd bij de ICT-grootgebruikers dat de kosten van die investeringen de financiële draagkracht van de individuele organisaties ver te boven gingen. Dit "momentum" werd benut in de marge van een directeurenconferentie in 2004. De directeuren van de betrokken diensten (Belastingdienst, Dienst Persoonsgegevens, de Vastgoeddienst, het Ontwikkelingsbedrijf, de Dienst Werk en Inkomen, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, de Dienst Wonen en het Facilitair Bedrijf Amsterdam verantwoordelijk voor de ICT-infrastructuur en de Bestuursdienst) werd tijdens een lunch door mij de volgende uitdaging voorgelegd: "Jullie krijgen drie maanden de tijd om samen met ICT-standaarden te komen. Lukt dat, dan zorg ik ervoor dat dat de concernstandaard wordt. Lukt het niet dan beslis ik." De uitkomst was dat er binnen die drie maanden een manifestgroep werd opgericht die met een voorstel kwam voor wat nu ICT-standaarden zijn geworden van de gemeente Amsterdam. Alle andere diensten en stadsdelen die gebruik wilden maken van de vele

basisgegevens die bij genoemde diensten aanwezig zijn konden niet veel anders dan zich conformeren aan deze standaarden.

Velen zal wellicht bij het lezen van deze voorbeelden het gevoel bekruipen dat hier geen sprake meer was van verleiding, maar van dwang door organisaties voor voldongen feiten te plaatsen. Meer macht dan verleiding. Dat was inderdaad deels het geval. Mijn uitgangspunt was echter dat zeer noodzakelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering nooit tegengehouden mochten worden door enkele diensten, bedrijven of stadsdelen wanneer de belangrijkste gemeentelijke organisaties het met elkaar eens waren over wat de nieuwe standaard moest worden. Min of meer bewust gecreëerde "lock-in"-situaties moeten dan ook mijns inziens vooral gezien worden als een natuurlijk gevolg van succesvolle verleiding. Maar dat dit niet altijd door iedereen werd ervaren als verleiding moge duidelijk zijn.

De succesfactor die uit deze verhalen naar boven komt is "werken met de facto "bottom up" standaardisering en het realiseren van "lock-in"-situaties".

Van makkelijke samenwerking naar moeilijke samenwerking

In een situatie waarin bij aanvang van het veranderingsproces nog visitekaartjes moesten worden uitgewisseld tussen topambtenaren, was het niet verstandig om meteen samenwerkingsprojecten op te zetten gericht op het aanpakken van de allermoeilijkste en allergevoeligste problemen. Heel bewust is daarom in het kader van *Drieluik* voorzichtig begonnen met "makkelijke" samenwerkingsprojecten. Deze waren vooral gericht op niet al te (politiek) gevoelige bedrijfsvoeringsonderwerpen. Tijdens het veranderproces werd zeer de nadruk gelegd op vrijwilligheid, om niet te zeggen vrijblijvendheid. Makkelijke samenwerking deed in het geheel geen pijn. Maar de "makkelijke" samenwerkingssuccessen leidden er wel toe dat het onderlinge vertrouwen in de mogelijkheden van samenwerking groeide. Na de makkelijke bedrijfsvoeringsonderwerpen kwamen de moeilijker bedrijfsvoeringsonderwerpen aan bod die niet meer aangepakt konden worden met alleen de strategie van vrijblijvend verleiden, zoals de invoering van authentieke basisregistraties en de vorming van servicehuizen. Om deze projecten tot een succes te maken moesten organisaties autonomie opgeven. Dit maakte de samenwerking moeilijker. Daarom waren nieuwe steviger tactieken nodig zoals de hierboven beschreven "lock-in"-aanpak en verleiden met budgettaire schaarste.

In de overgang van *Drieluik* naar *Agenda 2006*, verschoof de aandacht langzaam aan naar samenwerkingsprojecten die betrekking hadden op de (politiek) meer gevoelige onderwerpen zoals dienstverlening, handhaving en de grote beleidsproblemen in de stad. In het laatste geval kwam dus ook veel nadrukkelijker de samenwerking met externe part-

ners in beeld. De kern van de analyse in het visiedocument *Agenda 2006* was dat het verbeteren van werkprocessen binnen de bestaande manier van werken, zoals was gebeurd met de relatief gemakkelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering, niet meer voldoende was om de taaie problemen in de stad zoals werkloosheid, voortijdig schoolverlaten, criminaliteit en stagnerende woningbouw op te lossen.

Moeilijke samenwerking onderscheidde zich van makkelijke samenwerking doordat sprake was van het opgeven van autonomie in het belang van het te bereiken resultaat. Het opgeven van autonomie riep veel weerstand op. De samenwerking werd ook moeilijk, omdat er weliswaar nog steeds sprake was van een grote mate van vrijwilligheid, maar ook van steeds minder vrijblijvendheid. Puur vrijblijvend verleiden werd niet-vrijblijvend verleiden, omdat langzaam aan een cultuur aan het ontstaan was waarin het minder acceptabel werd om zich te onttrekken aan samenwerking. Maar samenwerking begon, naast de evidente voordelen die dat met zich meebracht, ook pijn te doen.

Toen de fase van moeilijke samenwerking aanbrak, heeft het zeker geholpen dat er al een succesvolle fase van makkelijke samenwerking aan vooraf was gegaan. Of het succes van die moeilijke samenwerkingsprojecten zonder het extra zetje van de ombuigingsnoodzaak die zich tegelijkertijd voordeed net zo groot zou zijn geweest is uiteraard de vraag. In ieder geval is duidelijk dat de makkelijke samenwerkingssuccessen wel mede het pad voor de moeilijker te behalen successen hebben geëffend.

(Politieke) timing en actief gebruik van toeval

Hiervoor heb ik al iets gezegd over het belang van doorleefd politiek eigenaarschap en het gegeven dat in de periode van *Drieluik* en *Agenda 2006* vooral sprake was van topambtelijke initiatieven. Toch waren er momenten waarop zich ineens een bestuurder als kampioen voor een bepaald onderdeel van de veranderingsagenda opwierp. Wanneer dat gebeurde konden veranderingen sneller worden doorgevoerd.

De toenmalige wethouder van Financiën, Geert Dales, was bijvoorbeeld de kampioen van de nieuwe huisstijl. Het verkrijgen van een centraal ontwikkelingsbudget voor de huisstijl werd hierdoor uiteraard zeer vergemakkelijkt. Een andere wethouder van Financiën, Frits Huffnagel, heeft een belangrijke versnellende rol gespeeld bij de totstandkoming van *Antwoord*. Vanaf zijn aantreden bleek hij al affiniteit te hebben met het onderwerp dienstverlening. Toen hij als wethouder van Economische Zaken op een zakenreis moest naar Boston en New York, heb ik hem geadviseerd om eens een kijkje te gaan nemen bij *311*, het succesvolle één telefoonnummerproject van de stad New York. Dolenthousiast kwam hij terug uit New York. Een dag na zijn terugkomst stond in *De Telegraaf* de aankondiging van wethouder Huffnagel te

lezen dat de gemeente Amsterdam op 1 januari 2006 één telefoonnummer zou hebben. Enkele weken later besloten B en W tot verplichte invoering voor alle centrale diensten per 1 januari 2006 en de dringende uitnodiging aan de stadsdelen om zich hierbij aan te sluiten, inclusief centrale financiering van de investeringen en dat in tijden van budgettaire schaarste. De persoonlijke betrokkenheid van de wethouder van Financiën was daar uiteraard niet vreemd aan.

Een ander voorbeeld waarbij de grote persoonlijke betrokkenheid van een wethouder een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij het bereiken van een doorbraak in de samenwerking tussen organisaties is het project *De grote vereenvoudiging*. Deze grote ontbureaucratiseringsoperatie, gericht op versnelling van de woningbouwproductie, waarbij niet alleen alle stadsdelen en een aantal centrale diensten, maar ook woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars waren betrokken, had geen succes kunnen worden zonder de persoonlijke betrokkenheid van wethouder Stedelijke Ontwikkeling, Duco Stadig. Er was weliswaar al een *Agenda 2006*-project "Verbetering Woningbouwketen" gaande, maar de vaart kwam er pas echt in toen de wethouder op zijn vakantieadres in Frankrijk de zaak naar zich toetrok met de persoonlijk geschreven notitie *De grote vereenvoudiging*. Door de persoonlijke inzet van wethouder Stadig werd het mogelijk de verlammende houdgreep waarin de woningbouwsector zichzelf gevangen hield te ontwarren en de woningbouwproductie fors aan te jagen.

Uit het voorgaande verhaal blijkt al dat zich soms omstandigheden aandienen, zoals actieve wethouders, die je niet zelf kunt beïnvloeden, maar die je op het moment dat ze zich voordoen wel actief kunt gebruiken om een slimmere overheid te realiseren. Toeval heeft nog een tweede betekenis. Dingen kunnen je toevallen. Mits je ze als zodanig herkent. Daarvoor moet je beschikken over een heldere visie, in dit geval de visie van de slimme gemeente. Met die visie permanent op het netvlies kon ik samen met anderen actief gebruikmaken van omstandigheden die zich, buiten de directe ambtelijke invloedssfeer om, aandienden.

Dat ging niet alleen over wethouders die komen en gaan. Het feit dat in de beginperiode van aantreden van de nieuwe gemeentesecretaris wat investeringsgeld beschikbaar was, zodat er verleid kon worden met geld, vloeide min of meer toevallig voort uit een combinatie van economische voorspoed en een begrotingsmethode die ervoor zorgde dat er plotseling buiten de reguliere begrotingsprocedures om wat extra geld te verdelen was. Dat geld was normaal gesproken ongetwijfeld naar meer sexy onderwerpen gegaan. Maar nu was er net een nieuwe gemeentesecretaris aangetreden met een opdracht om de gemeentelijke organisatie op een hoger plan te tillen. Dat gaf de mentale ruimte om de politiek ervan te overtuigen om wat financiële investerings-

ruimte beschikbaar te stellen. Toen al vrij snel daarna fors moest worden bezuinigd, is ook die "toevalligheid" aangegrepen om als hefboom te gebruiken voor verdere samenwerkingsprojecten.

Soms werd ik ook geholpen door de rijksoverheid. Bijvoorbeeld met de invoering van de Wet Werk en Bijstand gebaseerd op de "4 × R-besturingsfilosofie", die de gemeente in staat stelde om de hele sector werk en inkomen op orde te brengen met slimmere werkprocessen en ketensamenwerking met onder andere het CWI en het UWV. Soms ontstonden er crisissen die konden worden gebruikt om het urgentiegevoel te verhogen.

Kortom, (politieke) timing en actief gebruik van toeval zie ik als succesfactoren, waarbij wel de vraag kan worden gesteld in hoeverre het inzetten van politiek eigenaarschap nog kan worden gekenmerkt als verleiding, of dat toch meer sprake is van het inzetten van doorzettingsmacht.

Breed eigenaarschap en anderen laten scoren

Het gemeentelijke organisatieontwikkelingsproces was weliswaar redelijk "top-down" gestart, maar er werden steeds meer "bottom-up"-elementen in de veranderaanpak geïncorporeerd.

Een mooi voorbeeld was het stedelijk project dienstverlening. Oorspronkelijk was dit project gestart op initiatief van de Bestuursdienst met een vanuit de Bestuursdienst geleverde projectleider in samenwerking met stadsdelen en diensten. Toch ontstonden er al vroeg in het project spanningen, vooral met de stadsdelen. Door vervolgens het eigenaarschap van het stedelijk project bij een stadsdeelsecretaris en een directeur te leggen (die mede namens de collega's gingen opereren) en de projectleider met zijn projectorganisatie in een meer faciliterende rol te plaatsen, was de angel grotendeels uit het conflict gehaald. Het stedelijk project "voelde" ineens veel meer van de betrokken stadsdelen en diensten.

Deze aanpak is vervolgens ook veel breder toegepast. Directeuren en stadsdeelsecretarissen werden de ambtelijke trekkers van gemeentebrede samenwerkingsprojecten zoals *Beter Presteren voor Amsterdam*, dienstverlening, handhaving en BRI. Zij kregen ook bestuursdienstmedewerkers ter ondersteuning aangeboden. Zo werd de veranderagenda ook in "fysieke" zin een beetje van iedereen. Op deze wijze kregen veel topambtenaren heel direct te maken met de dilemma's en problemen die altijd de kop opsteken bij het coördineren van samenwerkingsprojecten. Deze ervaringen heeft hun houding ook positief beïnvloed in die gevallen waarin ze zelf slechts deelnemer aan zo'n samenwerkingsproject waren.

Bij deze aanpak hoorde dat de successen niet door de Bestuursdienst maar door de trekkers zelf gevierd werden. Breed eigenaarschap dieper

de organisatie in werd verder gestimuleerd door het organiseren van een jaarlijkse verkiezing van "slimme werker van het jaar" en het portretteren van vele slimme werkers in het personeelsblad en op het intranet. Naarmate het veranderingsproces vorderde is ook steeds meer gebruikgemaakt van een aanpak waarbij min of meer spontane "bottom-up"-initiatieven tot slimmer werken werden gesponsord en/of in het publicitaire zonnetje werden gezet zoals de vorming van een gezamenlijke reinigingsdienst in de westelijke stadsdelen en een digitaal meldpunt openbrekingen openbare ruimte door de 14 stadsdelen gezamenlijk.

Een van de succesfactoren van de gekozen veranderstrategie was dan ook zeker het "verbreden van het eigenaarschap voor de veranderingsagenda en anderen laten scoren".

Tucht van de transparantie

Een andere manier om het samenwerkingsklimaat te bevorderen was het introduceren van competitie door het toepassen van openbare resultaatverantwoording onder andere door resultaatvergelijking of benchmarking. Niemand wilde in lijstjes van bijvoorbeeld klanttevredenheid laag scoren. Als dat toch gebeurde en de gegevens werden openbaar, dan ontstond er vanzelf snel druk om hoger op de lijst te komen door de goede praktijken van de hoogst scorende als inspiratiebron te gebruiken voor het invoeren van eigen verbeteringen. Zo ontstond vanzelf een convergentiebeweging naar één beste oplossing. In de gemeente Amsterdam werd in toenemende mate met dit soort benchmarks en resultaatmonitors gewerkt (bijvoorbeeld beste website, beste werkgever, medewerkertevredenheid). De deelname aan de Nationale VNG-benchmark dienstverlening in het kader van het programakkoord 2006-2010 leidde in 2007 tot een voor velen onverwacht lage score. Waar de gemeente Amsterdam de jaren daarvoor op vele afzonderlijke lijstjes hoog scoorde en ook de nodige prijzen in de wacht sleepte (beste website, beste huisstijl, KING-award voor *Antwoord*, e-government award van de Europese Commissie voor het Horeca 1 systeem) bleek ineens dat de gemeente Amsterdam helemaal niet zo hoog scoorde op deze VNG-benchmark. Deze lage score gaf nieuwe impulsen aan het stedelijke programma verbetering dienstverlening.

Het inzetten van de tucht van de transparantie is mijns inziens dan ook zeker een van de succesfactoren voor een effectieve veranderstrategie.

Werken vanuit de inhoud: het oplossen van het probleem centraal stellen

Een aantal verbetertrajecten werd opgestart door niet meteen te trachten organisaties te verleiden tot samenwerking, maar door eerst overeenstemming te bereiken over gezamenlijke inhoudelijke doelstellin-

gen. Hierdoor kwamen de eigen institutionele belangen van de betrokken organisaties niet meteen op tafel. Was dat wel gebeurd, dan was het veranderproces waarschijnlijk een stuk moeizamer verlopen.

Een voorbeeld was het stedelijke programma dienstverlening. In het begin lag de focus van dit programma vooral op het realiseren van snelle samenwerkingssuccessen zoals gezamenlijke opleidingen, een eenduidige website en één telefoonnummer. Hiervoor gaf ik al aan dat deze focus op samenwerkings*vormen* de nodige spanningen met zich meebracht. Binnen dit programma werd daarom parallel aan het snel realiseren van samenwerkings*vormen* veel geïnvesteerd in het verkrijgen van overeenstemming over gezamenlijke dienstverleningsnormen op terreinen als openingstijden, responstijden en doorlooptijden. Toen daar gemeentebreed overeenstemming over was bereikt (met ruimte voor de individuele onderdelen om een hoger dienstverleningsniveau na te streven) bleek dat de meeste normen alleen te realiseren waren door meer samen te werken over organisatiegrenzen heen. De betrokken onderdelen van de gemeente konden moeilijk onder deze conclusie uit komen nadat eerst de inhoudelijke discussie was gevoerd en tot overeenstemming had geleid. Overeenstemming over de inhoud vergemakkelijkte de discussie over de vorm.

Deze aanpak werd ook gebruikt bij het toepassen van de ketenaanpak die bij de verbetering van de spoedeisende crisisopvang is gehanteerd. De crisis in de crisisopvang ging gepaard met veel geruzie en competentiestrijd. Iedere partij had haar eigen wet waarop ze haar gelijk baseerde. Eerst werd daarom in door mij voorgezeten bestuurlijk overleg aan alle partijen de vraag gesteld welk maatschappelijk resultaat men wilde bereiken. Alle partijen waren het snel eens over het feit dat psychisch gestoorden niet in een politiecel thuishoren en zo snel mogelijk op een regulier bed geplaatst moeten worden. Vervolgens werd, los van organisatiebelangen, het ideale proces om dat optimale maatschappelijke resultaat te bereiken met de betrokken partijen (politie, GGZ, GGD) uitgewerkt. Dit werd een technische inhoudelijke exercitie, omdat de domeinbelangen even buiten beschouwing werden gelaten. Vrij snel werd overeenstemming bereikt over de vraag hoe dat optimale proces eruitziet. Nadat over deze zaken overeenstemming was bereikt, konden alle betrokken partijen moeilijk nog tegen de maatregelen zijn die noodzakelijk waren om de institutionele verlamming te doorbreken. De uitkomst was dat de politie grotendeels verantwoordelijk bleef voor beveiliging, de GGD voor een eerste screening, de GGZ voor een menswaardige crisisopvang en dat een van de GGZ-organisaties verantwoordelijk werd voor de beddentoewijzing ook richting de collega GGZ-organisaties. Van belang was dat de betrokken organisaties die er eerst samen zo'n rotzooi van hadden gemaakt zelf met de eer konden gaan strijken. Zo werd een probleem dat vele jaren had

voortgeduurd en met maatschappelijk zeer onwenselijke gevolgen (patiënten te lang in politiecel ten koste van kostbare politietijd en mensonwaardig lange wachttijden voor plaatsing op een regulier bed) in een periode van niet langer dan één jaar omgevormd tot een "best practice" ketenregie.

Op vergelijkbare manieren werden andere ketens (veiligheid, voortijdig schoolverlaten, verslaafde veelplegers, maatschappelijke opvang, multiprobleemgezinnen) binnen de gemeente Amsterdam gesmeed.

De succesfactor die ik uit deze verhalen destilleer is "het centraal stellen van de inhoud boven de vorm".

Schakelen tussen beleid en uitvoering, casusadoptie/frontlijnsturing/offensief besturen

Bij de ketenaanpak van de hiervoor genoemde maatschappelijke problemen werd steeds op meerdere niveaus tegelijkertijd gewerkt, zowel op het besluitvormende (bestuur en management) niveau als op het werkvloerniveau (de uitvoering). De werkvloer leverde knelpunten en oplossingsrichtingen aan en het besluitvormende niveau creëerde hiervoor de ruimte en hakte knopen door over nieuwe manieren van samenwerken. Deze werkwijze kreeg vorm door middel van casusadoptie, frontlijnsturing en offensief besturen.

De methodiek van casusadoptie werd bijvoorbeeld toegepast bij de start van de ketenaanpak multiprobleemgezinnen. Een complex probleem met veel betrokken organisaties die allemaal een stukje van de oplossing in handen hebben. Bij aanvang werd slechts één gezin aangepakt met de veldwerkers en hun bazen bij elkaar aan tafel. Zo kreeg het probleem letterlijk een gezicht, in dit geval een moeder met negen kinderen, waarvan vier lid van een overlastgevende groep en met al drie omwonende gezinnen weggepest uit hun huizen. Door met elkaar aan zo'n heel concrete casus te werken werd heel snel duidelijk waar de samenwerkingsproblemen lagen. De benadering van de verschillende organisaties was verkokerd en domeingericht, terwijl het probleem zich nadrukkelijk als een integraal probleem manifesteerde. De complexe werkelijkheid met betrekking tot multiprobleemgezinnen kon niet in de hokjes van politie, justitie, woningbouwcorporaties, jeugdzorg, zorginstellingen en overheid worden gedrongen. Door gezamenlijk te werken aan een integrale oplossing voor het hele gezin en de omwonenden ontwikkelden de verschillende organisaties langzaam aan een gemeenschappelijk beeld van de oplossing, gingen ze inzien hoe ze van elkaars instrumenten en bevoegdheden gebruik konden maken en herontwierpen ze nieuwe samenwerkingsprocessen. Het adopteren van zo'n casus door de veldwerkers en hun bazen gezamenlijk werkte als een katalysator voor het kunnen toepassen van herontwerp van processen en ketenregie.

Casusadoptie is een voorbeeld van wat wel genoemd wordt "frontlijnsturing" (Hartman en Tops 2005) of "offensief besturen" (Van Diepen en Gerritsen 2007). Frontlijnsturing en offensief besturen zijn vergelijkbare methodes. Bij frontlijnsturing ligt de aandacht wat meer bij de organisatorische kant, al is steun van en korte lijnen naar het bestuur ook hier van groot belang. Offensief besturen benadrukt iets meer het belang van de actieve rol van de bestuurders zelf. Een kenmerk van de Amsterdamse aanpak van offensief besturen was onder andere een bestuurlijke stijl en houding van "Eropaf". Niet wegkijken van problemen, ze recht in de ogen zien en werken aan een oplossing. "Eropaf" werd door bestuurders ook letterlijk genomen. Zelf op de problemen afgaan. In situaties waar de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem niet helder is die verantwoordelijkheid gewoon nemen, als bestuurders zelf letterlijk het voorbeeld geven en rugdekking geven aan de professionals. Voorbeelden daarvan waren het optreden van toenmalig stadsdeelvoorzitter Henk van Waveren bij het sluiten van straatcontracten tegen overlast en het optreden van toenmalig stadsdeelvoorzitter Ahmed Marcouch bij het aanspreken van jongeren op hun gedrag. Een ander kenmerk van offensief besturen was het regelmatig toepassen van een "reality check", ofwel het voortdurend verzamelen van signalen uit de praktijk. Er was een directe lijn tussen beleid en uitvoering. Bestuurders en ambtenaren checkten voortdurend of het beleid wel werkte zoals bedoeld. Voorbeelden waren de aanpak van crisisopvang, het voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen.

Offensief besturen werd in de gemeente Amsterdam gedreven door de wil om zichtbaar resultaat in de uitvoering te behalen. Op korte termijn kon dat vooral wanneer het ging om individuele probleemgevallen. Ook de "aanpak achter de voordeur"en de inzet van straatcoaches leverde op korte termijn resultaten op. De aanpak van de onderliggende samenwerkingsproblemen tussen de verschillende "backoffices" van betrokken organisaties vergden een veel langere adem. Daarvoor was het absoluut noodzakelijk dat bestuurlijke en topambtelijke aandacht voor een langere periode in stand bleef.

De succesfactor die uit het voorgaande naar boven komt vat ik samen als "schakelen tussen beleid en uitvoering door casusadoptie, frontlijnsturing en offensief besturen".

Borging van resultaten van ketenregie, procesherontwerp en burger aan het roer

Casusadoptie, frontlijnsturing en offensief besturen maakte het mogelijk om vastgelopen of niet functionerende uitvoeringspraktijken weer vlot te trekken en om in concrete gevallen oplossingen te realiseren. Het werkte vooral als een breekijzer. Wanneer de "follow-up" niet geregeld zou worden, was het risico groot dat offensief besturen zou ver-

zanden in tijdelijke oplossingen voor incidentele probleemsituaties, zonder het bieden van structurelere oplossingen. Daarom moest offensief besturen altijd gevolgd worden door maatregelen van borging in het kader van ketenregie, procesherontwerp en burger aan het roer. Maatregelen die ervoor zorgden dat volgende vergelijkbare problemen ook in structurele zin werden opgelost.

Dat niemand de baas is werd bij ketenregie en procesherontwerp gezien als een gegeven. Discussies over wie de baas moet zijn hadden geen zin, veroorzaakten competentiestrijd en leidden de aandacht af van het oplossen van het probleem. Er werd dan ook gewerkt met een ketenregisseur/procesregisseur, die zich niet opstelde als de baas van alle andere partijen, een regisseur die partijen "slechts" om de tafel bracht, voorzat en de partijen om de tafel hield totdat de problemen waren opgelost. Van meet af aan werd steeds duidelijk gemaakt dat de partijen niet zonder elkaar konden in de keten. Alle betrokkenen bleven verantwoordelijk voor hun eigen domein en bijdrage. Verantwoordelijkheden werden niet overgenomen. De voortgang werd consequent en precies gemonitord en besproken in een gezaghebbend hoogfrequent bijeenkomend bestuurlijk overleg waar gezamenlijk knopen werden doorgehakt. De ketenregisseur mobiliseerde de partijen rond de tafel rondom een gemeenschappelijke probleemanalyse en gemeenschappelijk doel, het oplossen van een maatschappelijk probleem. Dat begon bij het uitwisselen van denkbeelden, omdat elke organisatie het probleem in het referentiekader zag dat paste bij de eigen doelstellingen. Van groot belang was om een sfeer te creëren waarin men denkbeelden eerlijk en openhartig uitwisselde. Openhartigheid en je kwetsbaar opstellen werd beloond. Fouten werden niet afgestraft, maar gebruikt om van te leren. Knelpunten in de uitvoering werden realistisch en openhartig besproken zonder direct naar schuldigen te zoeken. Zo werden de verschillende actoren losgeweekt uit hun specifieke opvattingen en belangen en ontstond een gemeenschappelijk probleembesef en een gedeeld beeld van de oplossingsrichting, geredeneerd en ontworpen vanuit de maatschappelijke vraag.

Er werd altijd, zoals hiervoor al gemeld, tegelijkertijd op meerdere niveaus gewerkt. Ook bij ketenregie en procesherontwerp was goede onderlinge communicatie over voortgang en geboekte successen van groot belang. Bekend maakte bemind. Psychologisch bleek het van belang dat de ketenregisseur de betrokken partijen ruimte gaf om hun eigen successen te claimen. Vaak was de problematiek zo complex en het aantal betrokken organisaties zo talrijk dat begonnen werd op kleinere schaal, om van daaruit ontwikkelde beste praktijken verder op te schalen. Uiteindelijke werkafspraken werden nauwgezet vastgelegd in procesboeken, zodat geen enkel misverstand kon bestaan over wie wat op welk moment moest doen.

Ook bij het toepassen van het principe van burger aan het roer werd klein en laagdrempelig begonnen alvorens successen breder uit te rollen. Daarnaast werd stimuleringsbudget beschikbaar gesteld, werd vraaggericht te werk gegaan, werd veel aandacht besteed aan communicatie en commitment vanuit het bestuur en werd gefocust op positieve energie en werd voorkomen dat de gemeentelijke overheid in bemoeizucht zou vervallen door echt te vertrouwen op kwaliteiten van burgers.

Deze verhalen laten zien dat een aantal eerder al geïdentificeerde succesfactoren opnieuw belangrijk blijkt (commitment vanuit de top, verleiden met geld, communicatie, focus op positieve energie, gunnen van succes), ook als het gaat om het structureel borgen van verbeteringen. Daarnaast identificeer ik samenvattend specifieker vanuit het oogpunt van borging de volgende succesfactoren: "niemand de baas als uitgangspunt nemen, klein beginnen en van daaruit opschalen, hoogfrequent bestuurlijk overleg om voortgang te monitoren en volhouden totdat het probleem is opgelost, werken met een klimaat waarin ruimte is om fouten te maken en daarvan te leren in een vorm die gemeenschappelijke probleemoplossing mogelijk maakt en het helder vastleggen van gemaakte samenwerkingsafspraken".

Gedoseerde en selectieve inzet van externe adviseurs

Tijdens de veranderingsoperatie werd slechts op zeer beperkte schaal met de inzet van externe adviseurs gewerkt. Eén adviseur werd binnengehaald op zijn persoonlijke kwaliteiten. Veelal op een eerste kleine opdracht, waarmee hij werd geïntroduceerd in de organisatie. Het ging steeds om adviseurs die het gedachtegoed van slimmer werken omarmden en als inspirator fungeerden voor de verdere ontwikkeling van het gedachtegoed. Daarbij speelde ook het effect van "vreemde ogen dwingen en inspireren" zeker een positieve rol. De constructie waarvoor steeds werd gekozen was de inzet van de betreffende adviseur die samen met medewerkers uit de organisatie een klus uitvoerde. De eerste, Arre Zuurmond, kwam nog vrij toevallig binnen. Hij was een keer uitgenodigd tijdens een directeurenconferentie om zijn verhaal te houden over herinrichting van processen met behulp van moderne ICT. Zijn verhaal maakte zo'n indruk bij het ambtelijke topmanagement en paste zo goed in het zich ontwikkelende gedachtegoed van de slimme gemeente dat hij vervolgens door mij werd ingehuurd voor wat kleinere adviesklussen, presentaties in het college van B en W en in de beginfase als programmamanager BRI. Jaring Hiemstra werd in 2005 ingehuurd om samen met vele medewerkers het rapport *Beter Presteren* te schrijven. Daarna is hij nog door vele organisatieonderdelen ingehuurd voor vervolgklussen. Erik Steketee werd als processpecialist voor het eerst ingehuurd ter ondersteuning van het oplossen van de crisis in de

crisisopvang. Sindsdien wordt hij door vele gemeentelijke organisaties ingehuurd bij het opzetten van ketenregie en het herontwerpen van processen. Het effect van deze wijze van inzet van externe adviseurs was dat het gedachtegoed van slimmer werken dat ook zij belichaamden zich zonder bemoeienis vanuit de Bestuursdienst vanzelf verder verspreidde in de gemeentelijke organisatie en ook daarbuiten (bij de ketenpartners). De steeds nauwe samenwerking met eigen medewerkers zorgde ervoor dat kennis ook behouden bleef in de organisatie en steeds breder beschikbaar kwam.

De succesfactor die ik hieruit destilleer is "gedoseerde en selectieve inzet van externe adviseurs die nauw samenwerken met eigen medewerkers".

Doorzettingsmacht in soorten en maten

De vraag waar de gemeente Amsterdam in 2006/2007 voor kwam te staan was of zij door moest gaan op de ingeslagen weg van de verleiding met weliswaar elementen van doorzettingsmacht, maar toch nog steeds een accent vrijwillige samenwerking, of dat zij het veranderproces mogelijk kon versnellen door over te stappen op een aanpak met een groter accent op doorzettingsmacht.

In het voorstel van de pas aangetreden wethouders Lodewijk Asscher en Maarten van Poelgeest, getiteld *Van ongeduld naar actie, voorstellen voor versnelling*, deed het college van B en W in de zomer van 2006 in dit verband een aantal voorstellen voor vergaande niet langer vrijblijvende samenwerking op terreinen als inkoop, financiën, dienstverlening, handhaving, beheer openbare ruimte en de aanpak van een aantal hardnekkige inhoudelijke problemen in de stad. Mede op basis van de voorstellen uit deze nota *Van ongeduld naar actie* is begin 2007 een bestuursakkoord gesloten tussen de centrale stad en de stadsdelen. In dat bestuursakkoord is een groot aantal samenwerkingafspraken gemaakt zowel op inhoudelijk terrein als op het terrein van de bedrijfsvoering. In dat bestuursakkoord is ook een bestuurlijk bindende afspraak gemaakt hoe te handelen wanneer geen sprake is van consensus over een bepaalde aanpak. Die afspraak luidde dat dan in beginsel het standpunt van de meerderheid zou worden gevolgd. Tevens hebben de stadsdeelsecretarissen en de gemeentesecretaris in die periode een bedrijfsvoeringsakkoord gesloten met bindende afspraken over verdergaande samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering. Dit bedrijfsvoeringsakkoord is bekrachtigd in het bestuursakkoord van begin 2007. In april 2007 is tevens door B en W het besluit genomen dat de gemeentesecretaris de hiërarchische baas wordt van alle directeuren van de centrale stad.

Als gesproken wordt van doorzettingsmacht, dan wordt dat vaak geïnterpreteerd als iemand echt de baas maken. In het geval van de ge-

meentesecretaris die de hiërarchische baas werd van alle directeuren van de centrale stad was dat ook het geval. Maar duidelijk was ook dat iemand die formeel de baas is grotendeels op basis van verleiding zou moeten blijven werken. Een baas die permanent op zijn strepen staat zou in de uitvoering van beslissingen tegen problemen oplopen wegens gebrek aan draagvlak. Interessant is de vraag in hoeverre iemand echt de baas maken een bijdrage levert aan het sneller boeken van resultaten. De veronderstelling was dat het gegeven dat iedereen weet dat er, na discussie, bij eventueel resterend meningsverschil of impasse, iemand is die de knoop kan doorhakken er veelal toe zal bijdragen dat partijen het niet zo ver zullen laten komen.

Een veronderstelling was ook dat, mits goed getimed en gedoseerd toegepast, het uitoefenen van doorzettingsmacht wel degelijk zaken kan versnellen ook al is nog niet alle weerstand overwonnen. Veelvuldig gebruik van doorzettingsmacht zou het instrument bot maken, maar te terughoudend gebruik geeft partijen weer te veel ruimte om zich aan samenwerking te ontrekken. In Amsterdam is op dat punt ervaring opgedaan met de stadsregisseur die de bevoegdheid had om werken in de stad stil te leggen als er te veel tegelijk zou worden opgebroken met te negatieve gevolgen voor de bereikbaarheid. Van die bevoegdheid is de afgelopen jaren slechts zeer sporadisch gebruikgemaakt. Maar het feit dat dat zo nu en dan gebeurde was wel een prikkel voor partijen om er over het algemeen onderling en zonder al te lange discussies uit te komen.

Er ontwikkelden zich ook andere vormen van doorzettingsmacht als resultante van voorgaande verleidingsprocessen. Zoals de vrijwillige afspraak uit het bestuursakkoord om op voorhand besluitvorming bij meerderheid bindend te laten zijn ook voor de minderheid. Of de vrijwillige afspraak tussen burgemeester Job Cohen en toenmalig directeur Wiel Jansen van Bureau Jeugdzorg dat in die gevallen waarin verschil van mening blijft tussen betrokken partijen Bureau Jeugdzorg de "salomonsbeslissing" van de burgemeester "blind" zal uitvoeren.

Doorzettingsmacht is ook gerealiseerd door het simpelweg eerder escaleren van voortdurende meningsverschillen naar het hoogste besluitvormende gremium. Soms was dat het college van B en W dat bijvoorbeeld naar aanleiding van de genoemde notitie *Van ongeduld naar actie* een aantal richtinggevende en dwingende beslissingen nam ten aanzien van verdere samenwerking tussen centrale diensten. Gewoon een kwestie van eerder durven gebruik te maken van bevoegdheden die men eigenlijk al heeft. Soms waren dat overleggen van ketenpartners die in ambtswoningsgesprekken, raadzalen of kantines elkaar zeer regelmatig troffen en op basis van gedetailleerde voortgangsrapportages gezamenlijk knopen doorhakten. De hoogfrequente voortgangsbewaking vormde een kader waarbinnen het veel moeilijker was om me-

ningsverschillen en impasses te laten voortduren. Deze "top-down"-interventies werden overigens vaak weer verzacht door meer op verleiding gebaseerde uitvoeringsstrategieën. Maar de veronderstelling was wel dat een duidelijke richtinggevende beslissing in een vroegtijdig stadium de ruimte voor betrokkenen om niet mee te doen of te vertragen aanzienlijk werd beperkt, waarmee de uitvoering ook sneller kon verlopen dan via pure verleiding op basis van vrijwilligheid.

De vraag of dit soort "top-down"-interventies tot versnelling van het boeken van resultaten leidt, of dat dit soort interventies juist tot meer weerstand leidt met uiteindelijk grotere vertraging tot gevolg, heeft gedurende de gehele periode 2000-2007 tot forse (onbesliste) discussies geleid binnen de gemeente Amsterdam. Op basis van mijn ervaringen kom ik tot de conclusie dat naast verleiding inzet van allerlei vormen van doorzettingsmacht soms noodzakelijk is om impasses te doorbreken en meer tempo te kunnen maken.

Geen metaplan, wereldkampioen "erbij doen", geen prioriteitstelling

Opvallend is tot slot dat gedurende de gehele periode 2000-2007 geen gebruik is gemaakt van een afzonderlijk overkoepelend veranderplan, veranderbudget en een afzonderlijke veranderorganisatie. Alle vermogen is betrokken uit de staande (lijn)organisatie op beperkte inzet van externe adviseurs na. In die zin zou de gemeente Amsterdam kunnen worden getypeerd als wereldkampioen "erbij doen". Interessant is natuurlijk de vraag of deze bewuste keuze een goede keuze is geweest, of dat een afzonderlijke veranderaanpak gebruikmakend van metaplanning, eigen budget en een afzonderlijke veranderorganisatie meer resultaat zou hebben opgeleverd.

Hetzelfde geldt voor de keuze om nauwelijks prioriteiten te stellen. Vanaf het begin is sprake geweest van een "aanpak van laat duizend bloemen bloeien" binnen een gemeenschappelijke focus van slimmer werken en is bewust ruimte genomen voor en gegeven aan een breed scala van projecten van slimmer werken, om zo de "olietanker" de kant van een slimme gemeente op te krijgen. De vraag die dan opkomt is of een scherpere prioriteitstelling wellicht meer had opgeleverd.

3.5 Voorlopige onderzoeksvragen op basis van de praktijkvisie

Op basis van de hiervoor geformuleerde praktijkvisie van de slimme gemeente formuleer ik in deze slotparagraaf in het verlengde van de vraagstelling een aantal voorlopige onderzoeksvragen die richtinggevend zijn voor de theoretische reflectie in hoofdstukken 4 en 5. De basisveronderstelling die het uitgangspunt vormt van dit onderzoek is dat toepassing van de principes van slimmer werken samen met een

veranderstrategie primair gebaseerd op basis van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht in Amsterdam inderdaad heeft geleid tot een beter presterende gemeente. De vraag die dit onderzoek probeert te beantwoorden is of dit ook daadwerkelijk zo is.

Wat daarbij van belang is om op te merken is dat de in dit hoofdstuk beschreven praktijkvisie van de slimme gemeente een praktijkvisie "under construction" was. Sommige voorbeeldprojecten waren in 2007 in een vergevorderd stadium of zelfs al afgerond met concrete resultaten. Andere afgeronde projecten zijn heel moeilijk in meetbare resultaten te vatten. Weer andere aangehaalde voorbeeldprojecten waren in 2007 halverwege, weliswaar met tussenresultaten, maar nog zonder helder eindbeeld. Sommige projecten waren nog in een dermate vroege fase dat in het geheel nog niet duidelijk is of de verwachte resultaten ook daadwerkelijk zullen optreden. Met de overigens veel minder gedetailleerde kennis van nu (2011) kan ik daaraan toevoegen dat vrijwel alle projecten zijn doorgezet en verder gebracht, zij het met de nodige "ups and downs".

Het is in dit verband nuttig om nog kort stil te staan bij hoe ik aankeek tegen de mate van succes van het toepassen van visie op de slimme gemeente ten tijde van mijn afscheid als gemeentesecretaris in oktober 2007. Ik had daar zelf een dubbel gevoel over, dat ik ook bij meerdere afscheidsgelegenheden heb geventileerd. Enerzijds was sprake van een grote mate van tevredenheid over wat er in "mijn" zeven jaar allemaal bereikt was. Het functioneren van de gemeente Amsterdam was fundamenteel ten goede verbeterd. Iets wat door velen niet voor mogelijk was gehouden in het anarchistische Amsterdam. Dit werd mij ook van vele kanten bevestigd, intern en extern. Sommigen spraken ook van een klein wonder.

Anderzijds was ik ontevreden over vooral het tempo van de veranderingen. Velen in mijn omgeving gaven aan dat het echt niet sneller had gekund. Zelf bleef ik met de vraag zitten of het niet sneller had gekund en of dat dan had moeten betekenen het veel meer toepassen van doorzettingsmacht (al had ik tegelijkertijd het gevoel dat dat simpelweg onmogelijk was in de gegeven context) of het juist nog veel eerder en meer inzetten op verleiding en ontketenen van "bottom-up"-energie (al had ik tegelijkertijd het gevoel dat dan de verandering nooit uit de startblokken zou zijn gekomen). Duidelijk was mij in ieder geval dat ten tijde van mijn afscheid de meningen binnen de gemeente over de beste combinatie tussen verleiding en doorzettingsmacht nog redelijk verdeeld waren.

Tevens was het mij ook duidelijk dat sommige "voorbeeldprojecten" zoals bijvoorbeeld het project *Antwoord* en de vorming van servicehuizen een forse worsteling doormaakte met de nodige tegenvallers. Ik vroeg me af of hier sprake was van vrijwel onvermijdelijke maar altijd

tijdelijke dips in nu eenmaal complexe veranderprojecten, of dat deze problemen te vermijden waren geweest. Waren de tegenvallers het bewijs van het feit dat de concepten van slimmer werken gewoon niet werken, zoals sommige betrokkenen wilden doen geloven, of waren de concepten op zich goed, maar was de veranderaanpak onvoldoende adequaat? En lag dit dan aan de gekozen veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht? Was er te weinig verleid en speelde dat de voortgang nu alsnog parten of werd er juist te weinig gebruikgemaakt van doorzettingsmacht?

Kortom, een dubbel gevoel bij mijn vertrek. Nog steeds overtuigd van de werkzaamheid van de principes van slimmer werken, twijfelend over de vraag of het niet beter had gekund in het licht van het mijns inziens lage tempo van verandering en de worsteling die verscheidene projecten op dat moment doormaakten en tevredenheid over het feit dat alles erop wees dat de verandering naar de beter presterende slimme gemeente wel onomkeerbaar was ingezet.

Het voorgaande leidt tot de volgende voorlopige onderzoeksvragen ten behoeve van de theoretische reflectie als aanscherping op de eerder geformuleerde vraagstelling.

Hoe ziet de slimme lokale overheid er inhoudelijk uit?
- Leidt toepassing van de vier principes van slimmer werken daadwerkelijk tot prestatieverbetering?
- Welke andere principes zijn eventueel nodig om een beter presterende gemeente te realiseren?

Hoe zorg je ervoor dat die slimme lokale overheid daadwerkelijk wordt gerealiseerd?
- Leidt toepassing van de geïnventariseerde succesfactoren samengebracht onder de noemer "verleiding in combinatie met doorzettingsmacht" 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 veranderdilemma's zoals die uit het voorgaande naar voren kwamen zoals:
  - top-down versus bottom-up: is het al in een vroegtijdiger stadium mogelijk om gebruik te maken van aanwezige veranderenergie of moet eerst stevig top down worden begonnen om aanwezige veranderenergie die zich schuil houdt te ontketenen?
  - prioriteiten stellen of duizend bloemen laten bloeien?
  - wel of geen afzonderlijke veranderaanpak?