UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

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

Gerritsen, E.

Publication date
2011

Link to publication

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

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

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

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

Download date:17 Nov 2026

4 Theoretische reflectie op de principes van slimmer werken

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 heb ik de vraagstelling van dit onderzoek geïntroduceerd. Samengevat, hoe ziet een slimme lokale overheid er inhoudelijk uit en hoe krijg je die in de praktijk gerealiseerd? In hoofdstuk 2 heb ik de voor deze studie gekozen onderzoeksaanpak en methodologie toegelicht. Kort gezegd probeer ik, beginnend bij mijn praktijkinzichten over de slimme gemeente, via theoretische reflectie op die praktijkvisie tot een voorlopige praktijktheorie te komen die ik met behulp van meervoudig casusonderzoek aan empirische toetsing onderwerp. In hoofdstuk 3 heb ik vervolgens mijn praktijkvisie op de slimme gemeente gepresenteerd bestaande uit vier onderling samenhangende principes van slimmer werken en een veranderstrategie gebaseerd op verleiding in combinatie met doorzettingsmacht. De volgende stap die ik in de hoofdstukken 4 en 5 zet is de theoretische reflectie op de principes van slimmer werken en de veranderstrategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht.

In dit hoofdstuk reflecteer ik op basis van een aantal relevante wetenschappelijke inzichten op de vier principes van slimmer werken.[25] Deze reflectie leidt tot een voorlopige praktijktheorie en tot concrete onderzoeksvragen voor het casusonderzoek gericht op het beantwoorden van het eerste deel van de vraagstelling: "Hoe ziet een slimme lokale overheid die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen er inhoudelijk uit? Meer toegespitst gaat het om de vraag of de vier principes van slimmer werken een oplossing vormen voor de aanpak van ongetemde problemen."

Doel van de theoretische reflectie is het zoeken naar eventuele witte vlekken, naar concurrerende besturings- en organisatieprincipes en naar meer theoretische diepgang ter onderbouwing van de principes van slimmer werken. De praktijkvisie is vooral geformuleerd in termen van "op basis van ervaring denk ik dat deze principes werken". Meer theoretische diepgang moet leiden tot meer inzicht in de vraag "of en waarom deze principes werken". Als die inzichten bestaan dan vergroot dat de plausibiliteit van de geïdentificeerde principes van slimmer werken.

Uit de literatuurstudie komt naar voren dat het debat over de goed presterende overheid wordt gevoerd op twee niveaus, te weten op het niveau van besturings- en organisatieparadigma's en op het niveau van meer concrete besturings- en organisatieprincipes.

Uit de literatuurstudie komen ook twee hoofdthema's naar boven als het gaat om de vraag wat de oorzaken zijn van onvoldoende presteren van de overheid en wat oplossingsrichtingen zijn. Het eerste hoofdthema betreft de overheid als bureaucratische door regels gedreven organisatie. Bureaucratie en regelgeving op zich worden niet als het probleem gezien. Bureaucratische principes en regels vervullen vele nuttige zo niet onmisbare functies in de productie van collectieve goederen en waarden. Bureaucratisme of overmatige bureaucratie wordt wel als probleem gezien. De uitdaging voor een beter presterende overheid is dan hoe op een verantwoorde manier te "ontbureaucratiseren" met een grotere focus op resultaatgerichtheid zonder dat dit ten koste gaat van bureaucratische (en democratische) waarden als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid.

Het tweede hoofdthema betreft de overheid als een actor die niet langer hiërarchisch boven de partijen staat, maar steeds meer "slechts" een van de meer nevengeschikte actoren is geworden in een netwerk van – voor de productie van collectieve goederen en waarden – wederzijds afhankelijke, maar ook relatief autonome eenheden. Daarbij komt het gegeven dat ook de overheid niet één organisatie is, maar zelf bestaat uit meerdere min of meer autonome organisaties. Het probleem van onvoldoende presteren van de overheid in dit netwerk is het gebrek aan samenwerking tussen de verschillende actoren. De uitdaging voor een beter presterende overheid is dan vervolgens hoe te komen tot effectief publiek netwerkmanagement.

In het licht van het voorgaande is dit hoofdstuk als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2. ga ik in op verschillende besturingsparadigma's en organisatieparadigma's die in de literatuur worden onderscheiden. In paragraaf 4.3 verken ik het hoofdthema van de overheid als bureaucratie. Ik behandel een aantal relevante theoretische inzichten die een verklaring bieden voor het tekortschieten van overbodige bureaucratie en ga in op theoretische inzichten met betrekking tot oplossingen voor bureaucratisme. In paragraaf 4.4. verken ik het hoofdthema van de overheid als meer nevengeschikte actor in een netwerk van actoren. Ik ga in op een aantal theoretische inzichten die een verklaring bieden voor een gebrek aan samenwerking en op theorieën met betrekking tot oplossingsrichtingen ten aanzien van het realiseren van meer samenwerking in netwerken. In paragraaf 4.5. trek ik conclusies op basis van de confrontatie van de gepresenteerde theoretische inzichten en de vier principes van slimmer werken uit de praktijkvisie. In paragraaf 4.6.

formuleer ik op basis van deze reflectie definitieve onderzoeksvragen ten behoeve van het casusonderzoek.

4.2 Besturings- en organisatieparadigma's[26]

4.2.1 Verschillende besturingsparadigma's vergeleken

Een zoektocht naar alternatieven voor hiërarchie en markt

In de bestuurskundige literatuur komen verschillende indelingen van besturingsparadigma's voor. Indelingen die deels op elkaar lijken, elkaar soms overlappen, vaak uitgaan van een net weer andere categorisering en elkaar ook op onderdelen aanvullen (Goldsmith 1997, Kickert 1997, Goldsmith en Eggers 2004, Kamarck 2007, Van Dijk en Winters-van Beek 2008).

De verschillende indelingen in besturingsparadigma's hebben met elkaar gemeen dat ze alternatieven inventariseren voor het bureaucratische paradigma en soms ook voor het marktparadigma (Thompson e.a. 1991, Scharpf 1993). Het paradigma van de traditionele bureaucratie is gebaseerd op hiërarchische sterk door regels gedreven sturing en opdeling van complexe taken in gespecialiseerde afdelingen met als metafoor de lopende band (Taylor 1967). Er is sprake van een rationeel centralistisch sturingsmodel. Een "mono-actormodel" waarbij de ambities en doeleinden van één actor (de overheid) het uitgangspunt vormen. Volgens dit perspectief worden processen van beleidsvorming gekenmerkt door een scheiding tussen politiek en uitvoering. Tijdens het beleidsvormingsproces wordt consensus bereikt over probleemdefinitie en doeleinden. Wetenschappelijke kennis wordt gebruikt om beleidsmaatregelen en een uitvoeringsprogramma te ontwerpen. Na gezaghebbende besluitvorming wordt de uitvoeringsfase beschouwd als niet-politiek, technisch. Beleidsvorming en uitvoering kunnen worden verbeterd door het rationaliseren van beleid, verheldering van doeleinden, vermindering van het aantal actoren, betere informatievoorziening en meer monitoring en controle van activiteiten. De reflex is meer en betere coördinatie en reorganisatie om autonome actoren onder het gezag van een centrale coördinerende instantie te brengen.

Kamarck (2007) spreekt over de "Bureaucratic Century" als ze het heeft over de twintigste eeuw. Alternatieven voor het bureaucratische paradigma zijn nodig, omdat dat paradigma nog steeds nut heeft als het gaat om het oplossen van routinematige problemen, maar tekortschiet als het gaat om het oplossen van de complexe maatschappelijke problemen die in toenemende mate de beleidsagenda bepalen. De problemen van de traditionele bureaucratie zijn samengevat: slecht presteren, gebrek aan flexibiliteit en tekort aan innovatief vermogen.

Het tekortschieten van de traditionele bureaucratie heeft te maken met het feit dat in plaats van hiërarchie horizontale verbanden steeds belangrijker worden. Er is sprake van een dubbele ontwikkeling. Door processen van specialisering, professionalisering, decentralisatie, individualisering en informatisering ontstaan hoe langer hoe meer plekken in de samenleving waar mensen, groepen en organisaties belangrijke beslissingen nemen. Tegelijkertijd beschikken deze decentrale beslissers over beperkte hulpbronnen en worden zij geraakt door elkaars beslissingen. De wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen nemen toe. Er vormen zich horizontale verbanden. De samenleving bestaat hoe langer hoe meer uit een web van netwerken. Een netwerksamenleving waarin sprake is van toenemende afhankelijkheden, turbulente omgevingen, waardenpluralisme, horizontalisering van verhoudingen en het voortschrijden van de techniek en wetenschappelijke ontwikkelingen (Castels 1996).

Deze complexe netwerksamenleving dwingt tot een zoektocht naar nieuwe modellen van "governance" (zie hierna). Het traditionele hiërarchische model van de overheid voldoet niet meer aan de eisen van deze complexe samenleving. Het model is niet geschikt voor het oplossen van problemen die organisatiegrenzen overschrijden (Goldsmith en Eggers 2004). Ervaringen in de jaren zestig en zeventig hebben geleerd dat de centrale sturingsmogelijkheden van de overheid beperkt zijn. Veel beleidsfalen wordt toegeschreven aan het toepassen van het rationele actor model dat geen rekening houdt met het feit dat de overheid afhankelijk is van individuen, groepen en organisaties in de beleidsomgeving. "Central Government is unable unilaterally to control the complexities and pluralistic diversity which are fundamental characteristics of modern societies" (Kickert e.a. 1997, blz. 4).

En "The hierarchical model of government persists, but its influence is steadily waning, pushed by governments appetite to solve ever more complicated problems and pulled by new tools that allow innovators to fashion creative responses (...) Government agencies, bureaus, divisions, and offices are becoming less important as direct service providers, but more important as generators of public value within the web of multi organizational, multi governmental, and multi sectoral relationships that increasingly characterize modern government" (Goldsmith en Eggers 2004, blz. 8).

Bij de aanpak van problemen in de huidige complexe en dynamische omgeving is sprake van onzekerheid. Deze onzekerheid komt niet alleen voort uit de technische complexiteit van veel vraagstukken, maar ook uit de uiteenlopende percepties van betrokkenen over de oorzaak en kenmerken van deze vraagstukken. Hierdoor is het moeilijk sturingsinspanningen te baseren op een coherente beleidstheorie over de aard van de problemen en de effectiviteit van de oplossingen. De be-

stuurskunde geeft aan dat deze beleidsproblemen moeten worden opgelost in een beleidsnetwerk. Uitgangspunt bij de netwerkbenadering is dat actoren van elkaar afhankelijk zijn bij het bereiken van hun doelen (Klijn e.a. 2000).

De zoektocht naar alternatieve besturingsparadigma's is ook een reactie op het tekortschieten van het "marktparadigma". Het gaat dan om de beweging die vooral in de jaren tachtig populair werd gericht op "minder overheid, meer markt". In dit "marktparadigma" trekt de overheid zich volledig terug en heeft ze op veel terreinen geen eigenstandige rol meer in het realiseren van bepaalde publieke waarden. Bepaalde activiteiten worden volledig overgelaten aan de markt en zijn in die zin ook geen overheidstaak meer. De enige rol van de overheid is nog die van marktmeester: via wetgeving en toezicht ervoor zorgen dat er daadwerkelijk sprake is van volledige mededinging ofwel eerlijke marktwerking. Dit "marktparadigma" is nog steeds van nut in gevallen waarin marktwerking mogelijk is, maar schiet tekort als het gaat om het oplossen van ongetemde problemen in situaties waarin geen sprake is van condities van volledige mededinging en waar juist grensoverschrijdende samenwerking in plaats van concurrentie noodzakelijk is voor probleemoplossing.

De zoektocht naar alternatieve besturingsparadigma's voor bureaucratie en markt wordt in de literatuur ook wel samengevat als een ontwikkeling van "government" (de overheid speelt een centrale rol) naar "governance" (de overheid is een van de spelers in een netwerk van wederzijds afhankelijke maar ook autonome actoren) (Meuleman 2006). "Governance" gaat over gestuurde beïnvloeding van sociale processen. Het omvat allerlei vormen van sturingsmechanismen die gerelateerd zijn aan publieke beleidsprocessen. Dit betekent dat deze sturingsmechanismen zich niet beperken tot bewuste vormen van sturing. Er bestaan ook zelfsturende mechanismen die ervoor zorgen dat beleidsprocessen vloeiend verlopen. "Governance" is ook niet beperkt tot publieke actoren. "Governance is the totality of interactions, in which government, other public bodies, the private sector and civil society participate, aimed at solving societal problems or creating societal opportunities" (Meuleman 2006, blz. 2).

Totaaloverzicht van besturingsparadigma's

Op basis van de in de literatuur geïdentificeerde besturingsparadigma's kom ik tot het volgende totaaloverzicht:

– traditionele hiërarchische bureaucratie;
– marktwerking;
– heruitgevonden overheid;
– publiek netwerkmanagement.

De eerste twee paradigma's zijn hiervoor toegelicht. Het paradigma van de *heruitgevonden overheid* gaat in essentie over het zoveel mogelijk organiseren van de overheid als een bedrijf (Osborne en Gaebler 1992, Kamarck 2007). Het gaat om overheidsorganisaties die op een niet bureaucratische manier proberen te werken gebruikmakend van prestatiemaatstaven en benchmarking als benadering van marktprikkels. In ruil voor een focus op prestaties worden regels versoepeld en verminderd. In dit paradigma staat de kwaliteit van de dienstverlening voor de burger centraal en wordt moderne ICT gebruikt om de productiviteit te verhogen. De heruitgevonden overheid wordt zoveel als mogelijk georganiseerd als een privaat bedrijf, maar het zijn nog steeds ambtenaren die het meeste werk doen. Kernwoorden zijn onder meer (quasi)competitie, "empowerment" van frontlinie werknemers, dienstverlening waarin de klant centraal staat, herontwerpen van werkprocessen over organisatiegrenzen heen, prestatiemanagement en werken met regelvrije ruimtes.

Het paradigma van *publiek netwerkmanagement* is gebaseerd op de overheid als regisseur van beleidsnetwerken vanuit een wel bijzondere (vertegenwoordiger van het algemeen belang, democratische legitimiteit), maar uiteindelijk een meer nevengeschikte positie. In de vroege studies ten aanzien van beleidsnetwerken lag de nadruk op de nadelige invloed van belangengroepen op het presteren van de overheid. De afgelopen jaren komt er steeds meer aandacht voor de potentie van netwerken. Uitgangspunt is het accepteren van een beleidsnetwerk als een gegeven en van daaruit zoeken naar manieren om dit netwerk goed te laten functioneren (Kickert e.a. 1997).

Beleidsnetwerken zijn meer of minder stabiele patronen van sociale relaties tussen onderling afhankelijke actoren die zich vormen rond beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's. Netwerkmanagement betreft het coördineren van strategieën van actoren met verschillende doelen en voorkeuren met betrekking tot een bepaald probleem of beleidsmaatregel binnen een bestaand netwerk van interorganisationele relaties. Netwerkmanagement is gericht op het initiëren en faciliteren van interactieprocessen tussen actoren (Kickert e.a. 1997).

In de literatuur komen meerdere varianten van publiek netwerkmanagement voor. De in het kader van deze studie belangrijkste variant is die waarbij de overheid optreedt als regisseur van organisatiegrensoverschrijdende samenwerking zonder dat sprake is van echte marktwerking en/of 100% overheidsfinanciering. De overheid is meer regisseur dan opdrachtgever, al treedt zij deels ook op als opdrachtgever/financier. Deze variant gaat uit van de veronderstelling dat beleid plaatsvindt in netwerken met vele actoren in een situatie waarin geen enkele individuele actor in staat is om de strategieën van de andere actoren te bepalen. De overheid heeft niet langer een superieure positie.

Beleidsvoering gaat over samenwerking tussen van elkaar afhankelijke partijen met vaak verschillende en conflicterende rationaliteiten, belangen en strategieën. Beleidsprocessen gaan niet over uitvoering van ex ante vastgestelde doelen, maar over interactieprocessen waarin actoren informatie uitwisselen over problemen, voorkeuren, middelen en over uitruil van doeleinden en hulpmiddelen. Het succescriterium is het realiseren van collectieve actie ten einde een gemeenschappelijk doel te bereiken of een gemeenschappelijke bedreiging af te wenden (Kickert 1997).

Bij netwerken worden gemeenschappelijke doeleinden niet bereikt via de onzichtbare hand van markten en prijzen of de zichtbare hand van de overheid en management met haar routines, maar via wederzijdse voordelen die kunnen worden gerealiseerd via afspraken tussen meer of minder onafhankelijke actoren (Van Dijk en Winters-van Beek 2008). Een belangrijk kenmerk van netwerksturing is het gebruik van verticale en horizontale controle en een coördinatiemechanisme. Het gaat om een mix van gecentraliseerde en gedecentraliseerde structuren. Dit is het geheim van de potentiële voordelen van netwerken als een flexibele organisatievorm. Met behulp van ICT kan veel beter dan voorheen een combinatie van centrale registratie, coördinatie en controle met decentrale uitvoering en aanpassing aan de omgeving bereikt worden. Goldsmith en Eggers (2004) wijzen in dit verband op de cruciale rol die moderne ICT als portals, "middleware" en samenwerkingssoftware speelt als het gaat om het mogelijk maken van samenwerking in netwerken. Het gaat dan in het bijzonder om het verlagen van de transactiekosten voor samenwerking in het bijzonder voor informatie-uitwisseling. Netwerken zijn niet plat, alleen platter dan hiërarchieën. Netwerken hebben ook "centrales" of centrale vormen van sturing. De basis daarvoor is onderling vertrouwen. Als dat er niet is gaat het mis, maar hiërarchie of markt helpen dan ook niet (Van Dijk 2006).

Netwerksturing wordt publiek netwerkmanagement op het moment dat de overheid de regisserende rol "pakt". Goldsmith en Eggers (2004) spreken van de overheid die beschikt over "the capacity to convene", waarbij de overheid partijen bij elkaar rond de tafel brengt en de regie neemt over het bundelen van hulpbronnen en het inzetten van publiek geld als hefboom voor het genereren van aanvullende (private) investeringen. "Often non profit organizations are so overwhelmed with demands for their core services that they lack the time or the resources to find and interact with others even in the same sphere. Using her convening authority as a catalyst, an official can provide a venue for organizations and individuals with similar goals to meet, discover common ground and perhaps even finds ways of dividing labour and sharing resources, making each more effective and efficient than before" (Goldsmith en Eggers 2004, blz. 61-62). Netwerksturing gaat

in essentie om een uitruil tussen minder regels en meer rekenschap op basis van prestatieafspraken. Een heldere gemeenschappelijke taak en een vorm van regie en rekenschap zijn cruciaal voor succesvolle samenwerking in een netwerk (Goldsmith en Eggers 2004, Van Dijk en Winters-van Beek 2008).

Een variant van publiek netwerkmanagement waarbij de overheid optreedt als regisseur van organisatiegrensoverschrijdende samenwerking, is de variant waarbij de overheid intensief gebruik maakt van burgerparticipatie. Fung (2004) spreekt van "Empowered Participatory Governance". Participatief omdat burgers worden uitgenodigd om deel te nemen in cruciale beslissingen over publieke doeleinden, prioriteiten en strategieën. "Empowered" omdat besluitvorming die uit deze burgerparticipatie voortvloeit daadwerkelijk de acties van publieke dienstverleners bepaalt.

Kanttekeningen bij de twee alternatieve besturingsparadigma's

De paradigma's van de "heruitgevonden overheid" en "publiek netwerkmanagement" dragen de belofte in zich om beter dan de traditionele paradigma's van de overheidsbureaucratie en de markt oplossingen te bieden voor ongetemde maatschappelijke problemen. Daarmee hebben die traditionele paradigma's uiteraard niet afgedaan. Ze zijn nog steeds geschikt voor het oplossen van meer gestructureerde, routinematige problemen en voor situaties waarin sprake is van volledige mededinging. Van Dijk en Winters-van Beek (2008) signaleren een ontwikkeling richting netwerkgovernance, maar hiërarchie en markt blijven belangrijk en aanwezig. Meuleman (2006) signaleert een ontwikkeling naar gemengde vormen van hiërarchische markt- en netwerksturing waarbij hiërarchie nog steeds de dominante vorm van coordinatie is. Van een ontwikkeling van bureaucratie via markt naar netwerkgovernance zou geen sprake zijn. Alle drie de vormen komen nog steeds voor. Meuleman (2006) wijst ook op een hiërarchische tegenreactie, de terugkeer van traditionele waarden als integriteit, accountability, supervisie, controle en betrouwbaarheid, herstel van ministeriële verantwoordelijkheid en terugkeer naar het primaat van de politiek en democratische controle. De uitdaging voor de overheid is om de juiste mix te vinden, gebruikmakend van de drie verschillende controlemechanisme: autoriteit, prijs en vertrouwen. Afhankelijk van de omstandigheden is het ene paradigma te prefereren boven het andere paradigma (Meuleman 2006).

Tegelijkertijd worden in de literatuur ook kritische kanttekeningen geplaatst bij de twee alternatieve paradigma's. Kamarck (2007) is bijvoorbeeld van mening dat het paradigma van de "heruitgevonden overheid" vooral geschikt is als het om routinematige activiteiten gaat waarbij grote publieke belangen als veiligheid en uitkeringsrechten in het

geding zijn. Daarbij komt dat het paradigma van de heruitgevonden overheid focust op het verbeteren van het functioneren van de overheid zelf, terwijl die overheid slechts een van de spelers is in een netwerk. Voor het oplossen van "sticky problems" is volgens haar toch vooral het paradigma van "publiek netwerkmanagement" geschikt. Daarnaast is er de afgelopen jaren sprake van steeds sterker wordende kritiek op de beperkingen van het paradigma van de "heruitgevonden overheid", ook bekend onder de noemer "New Public Management" (NPM). Kritiek die er in de kern op neerkomt dat de overheid geen privaat bedrijf is en dus ook niet als zodanig aangestuurd kan worden. Met name vanwege het aanwezig zijn van meerdere, ambigue en vaak tegenstrijdige doelen en vanwege het feit dat NPM weer leidt tot nieuwe bureaucratie in het bijzonder vanwege de perverse effecten van prestatiemanagement (Pollit en Bouckaert 2000, Hood 1991, Hood en Peters 2004, Hill en Hupe 2002). Ook het paradigma van publiek netwerkmanagement is onderhevig aan kritiek. Het gaat dan bijvoorbeeld om het veronderstelde gebrek aan transparantie, accountability en democratische legitimiteit en het grote risico op institutionele verlamming die zich kenmerkt door stroperige processen vol impasses en slappe compromissen (Kickert 1997, Goldsmith en Eggers 2004, Kamarck 2007).

Wat opvalt aan de wetenschappelijke theorievorming over beide alternatieve besturingsparadigma's is dat veranderkundige randvoorwaarden niet of nauwelijks aandacht krijgen. Voor zover er al sprake is van aandacht voor de veranderkundige kant, gaat het vooral om vrij abstracte lijstjes met aandachtspunten zonder concreet handelingsperspectief.

Confrontatie van de besturingsparadigma's met de principes van slimmer werken

Uit een confrontatie van de twee alternatieve besturingsparadigma's met de in de praktijktheorie geïdentificeerde vier principes van slimmer werken blijkt ten eerste dat deze principes hierop goed aansluiten. Het principe van $4 \times R$ is herkenbaar in beide alternatieve paradigma's. De principes van herontwerp van processen en samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering maken onderdeel uit van het paradigma van de "heruitgevonden overheid". Daarnaast blijkt dat het principe van de ketenregie vooral betrekking heeft op het managen van volgtijdelijke activiteiten, terwijl het bredere principe van netwerkmanagement tevens betrekking heeft op het managen van gelijktijdige activiteiten. Ketenregie moet in die zin meer als specifieke vorm van het meer overkoepelende principe van netwerkmanagement worden gezien. Hoewel in de manier waarop ketenregie in de praktijkvisie wordt beschreven ook duidelijk elementen van netwerkmanagement zitten, is het toch goed om het principe van netwerkmanagement explicieter te

onderscheiden als principe van slimmer werken. Het principe van de burger aan het roer is duidelijk een specifieke vorm van netwerkmanagement.

4.2.2 Verschillende organisatieparadigma's vergeleken

Organisatieparadigma's zoemen in vergelijking met besturingsparadigma's wat meer in op interacties binnen organisaties. Aangezien de principes van slimmer werken zowel betrekking hebben op interacties binnen als tussen organisaties, kan een verkenning van organisatieparadigma's aanvullende inzichten opleveren over de theoretische robuustheid van de principes van slimmer werken. In de literatuur wordt op meerdere manieren over organisatieparadigma's gesproken, waaronder het denken in termen van modellen en in termen van clusters van samenhangende werkprocessen.

Modellen

In de organisatiewetenschappen komen vele verschillende indelingen in organisatiemodellen voor. Volgens Lammers, Mijs en van Noort (2001) kennen al deze indelingen in de kern grote overeenkomsten. Zelf maken ze het onderscheid tussen actieorganisaties, traditionele organisaties, mechanische organisaties, organische organisaties en coöperatieve organisaties. In het kader van deze studie wordt kort ingegaan op een andere gezaghebbende indeling. Mintzberg (1979) hecht grote waarde aan coördinatiemechanismen, dat wil zeggen de middelen waarmee de verschillende taken, functies en posities in een organisatie op elkaar afgestemd kunnen worden. Mintzberg onderscheidt vijf coördinatiemechanismen, te weten: direct toezicht, standaardisatie van het werkproces, standaardisatie van de output, standaardisatie van vaardigheden met behulp van opleidingen en wederzijdse afstemming via informele communicatie.

Indien de omgeving van een organisatie dynamisch in de zin van onvoorspelbaar is, zal een organisatie volgens Mintzberg snel en slagvaardig moeten reageren op de veranderingen in de omgeving. Dat vereist volgens hem een organische structuur, dat wil zeggen een flexibele organisatiestructuur met weinig standaardisatie. In het geval van een stabiele omgeving is het juist wel functioneel om standaardisatie als coördinatiemechanisme te gebruiken. Als de omgeving van een organisatie complex is, wordt men gedwongen veel taken en bevoegdheden te decentraliseren, omdat de leiding eenvoudigweg niet in staat is alle relevante factoren te overzien. In het geval van een simpele omgeving kan de structuur wel gecentraliseerd zijn. Zo komt Mintzberg tot een aantal organisatiemodellen dat aansluit bij de vier mogelijke combinaties van de aard van de omgeving.

Is de omgeving simpel en dynamisch, dan is een *simpele structuur* van de ondernemende organisatie het meest doeltreffend. De topleiding heeft het heft in handen en coördinatie vindt plaats via directe aansturing. Is de omgeving simpel en stabiel, met ruimte voor schaalvoordelen, dan is een gecentraliseerde en bureaucratische structuur op haar plaats, de *machinebureaucratie*. De voorbereidende staf heeft veel macht en standaardisatie van het werkproces is het geëigende coördinatiemechanisme. Bij een complexe en stabiele omgeving moet de organisatiestructuur zowel gedecentraliseerd als bureaucratisch zijn. Mintzberg noemt dit de *professionele bureaucratie*. De uitvoerende kern heeft de meeste invloed en standaardisatie van vaardigheden is het dominante coördinatiemechanisme. Indien sprake is van een complexe en dynamische omgeving, dan dient de organisatiestructuur gedecentraliseerd en organisch te zijn, de zogenaamde *adhocratie of innovatieve organisatie* met wederzijdse afstemming als meest doeltreffend coördinatiemechanisme. In concreto gaat het in de adhocratie om veel tijdelijke projectteams en taakgroepen waarvan de leden afkomstig zijn uit verschillende afdelingen en hiërarchische niveaus van de organisatie. De organisatie krijgt het karakter van een netwerk van steeds wisselende constellaties van allerlei groepen die tijdelijk samengesteld zijn ten behoeve van specifieke doelen. Het vijfde organisatietype betreft de *gedivisionaliseerde organisatie*. Deze configuratie is effectief wanneer sprake is van een zeer heterogene markt, omdat men zeer verschillende producten of diensten levert, in zeer verschillende gebieden werkzaam is of een zeer gevarieerd klantenbestand heeft. Dan zal de organisatie geneigd zijn verschillende divisies te vormen, waarbij voor de organisatie als geheel standaardisatie van opbrengst het belangrijkste coördinatiemechanisme is. Deze vorm heeft veel weg van een interorganisationeel verband. De individuele divisies tenderen veelal naar een machinebureaucratie, maar kunnen ook bestaan uit andere genoemde organisatievormen. Daarnaast onderscheidt Mintzberg nog de *missionaire organisatie* die zeer gecentraliseerd is met een gedeelde ideologie als belangrijk bindmiddel en de *politieke organisatie* waarin het politieke spel dat onderdeel is van elke organisatie zo dominant is dat ze elke vorm van conventionele coördinatie onmogelijk maakt.

In het kader van de theoretische reflectie op de principes van slimmer werken zijn vooral de eerste vijf modellen van belang. Wederom gaat het om de zoektocht naar alternatieven voor de hiërarchische bureaucratie (machinebureaucratie) die alleen effectief is voor het oplossen van gestructureerde problemen onder erkenning van het feit dat in de praktijk meerdere combinaties van modellen voorkomen c.q. mogelijk zijn. In situaties waarin sprake is van complexiteit speelt decentralisatie als onderdeel van het $4 \times$ R-principe wederom een belangrijke rol. Standaardisatie op output kan gezien worden als onderdeel van dit

4 × R-principe. De onderliggende reden waarom Mintzberg pleit voor toepassing van standaardisatie op output (de R van resultaat) is de noodzaak tot coördinatie in een situatie waarin maatwerk vanwege het moeten inspelen op een zeer heterogene omgeving vereist is. Standaardisatie van vaardigheden is een alternatieve, kwalitatievere manier van sturing in plaats van sturing op harde kwantitatieve resultaten. Een alternatieve vorm van sturing van het werk van professionals in ruil voor het bieden van ruimte in situaties waarin sturing op prestaties minder goed mogelijk of minder wenselijk is.

De adhocratie/innovatieve organisatie is volgens Mintzberg de meest geschikte organisatiestructuur voor het oplossen van de meest complexe maatschappelijke vraagstukken (omgeving complex en instabiel) en heeft nauwe overeenkomsten met het netwerkparadigma. De innovatieve organisatie vereist een heel sterk van de traditionele bureaucratie verschillende configuratie, één die in staat is experts vanuit verschillende disciplines te doen samensmelten tot soepel functionerende adhocteams. De prijs hiervoor is een aanzienlijke mate van ontwrichting, zo niet chaos en verspilling. De innovatieve organisatie ontleent haar effectiviteit aan haar inefficiëntie.

Dit spanningsveld tussen effectiviteit en inefficiëntie speelt een centrale rol in de literatuur over het managen van innovatie (Jacobs en Snijders 2008). In zekere mate valt er niet aan te ontkomen. Om te innoveren (in de zin van de organisatie op effectieve manier aanpassen aan wisselende omstandigheden) moet men zich losrukken van bestaande patronen. De innovatieve organisatie moet flexibel blijven en zich niet laten opsluiten in organogrammen die spoedig toch weer veranderd moeten worden. Aan de andere kant zijn er ook risico's verbonden aan te weinig structuur. Hoe groter een organisatie wordt, hoe meer in principe de informatieverwerkende capaciteit toeneemt. Maar verlamming dreigt door het grote aantal verbindingen in een grote organisatie. Als niet wordt uitgekeken is men de hele dag aan het vergaderen en interfereren alle beslissingen met elkaar. Vandaar dat hiërarchische structuren zonder al te veel horizontale en diagonale verbindingen ook hun voordelen hebben. Een zekere mate van voorspelbaarheid helpt totale chaos en/of verlamming voorkomen (Jacobs en Snijders 2008). Beinhocker (2006, blz. 157) schetst het spiegelbeeld van Mintzbergs idealisering van de adhocratie: "Men kan bedenken wat het beste recept is om een disfunctionele organisatie tot stand te brengen: het is voldoende onvoorspelbaar gedrag, een platte hiërarchie en een groot aantal sterke verbindingen met elkaar te mengen. De kansen om dan nog iets voor elkaar te krijgen zouden ongeveer gelijk zijn aan nul."

Er zijn dus duidelijk grenzen aan de effectiviteit van de adhocratie of de netwerkorganisatie. De oplossing voor het spanningsveld tussen effectiviteit en inefficiëntie zou volgens Jacobs en Snijders (2008) de

open professionele bureaucratie zijn. Daarin wordt een meer organische managementstijl bij het ontwikkelen van radicalere innovaties gecombineerd met een meer mechanische stijl op het vlak van de exploitatie ervan. Mintzberg (1979) zelf spreekt van tijdelijke adhocratieën die door professionele bureaucratieën in het leven worden geroepen om complexe vraagstukken op te lossen, waarna door de professionele bureaucratie de volwassen geworden baanbrekende innovatieve oplossingen weer in rustiger vaarwater worden gebracht en incrementeel worden doorontwikkeld. Dit laatste is mogelijk binnen een professionele of machinebureaucratie, omdat het oorspronkelijk ongetemde probleem via de baanbrekende innovatie (deels) is getemd.

Allison (1971) maakt een onderscheid tussen drie conceptuele lenzen of modellen om naar besluitvormingsprocessen te kijken. Ook hij zoekt naar alternatieven van het naar zijn mening te simplistische model waarin het handelen van de overheid gelijk wordt gesteld aan dat van individuen, terwijl "the maker of government policy is not one calculating decisionmaker but is rather a conglomerate of large organizations and political actors" (Allison 1971, blz. 3). Allison maakt een onderscheid tussen het "rationele actor model", "het organisationele proces model", "het politieke model" en het "cognitieve model". De laatste twee modellen gaan meer over gedrag van actoren in organisaties en zijn relevanter voor de veranderkundige reflectie in hoofdstuk 5. De eerste twee modellen vormen samen een concretisering van het bureaucratische paradigma. Op deze plek is het vooral relevant om het tweede model er even uit te lichten.

In het "organisationele proces model" verloopt coördinatie van in essentie decentrale organisaties via zogenaamde "Standard Operating Procedures" en standaardrepertoires om complexe problemen aan te pakken. Deze standaardroutines zijn mechanismen om complexiteit te vereenvoudigen. Het gaat om uniformerende simplificerende regels en procedures en programma's om de complexe wereld behapbaar te houden mede gegeven het fenomeen van beperkte rationaliteit. Deze onvermijdelijke routines leiden wel tot het ontstaan van parochiale prioriteiten en percepties en schieten daarom tekort bij het oplossen van ongetemde problemen. Toch is de meerwaarde van dit model gelegen in het feit dat het verklarende theoretische inzichten biedt met betrekking tot de onvermijdelijkheid van standaardroutines in grote complexe bureaucratieën en de noodzaak om complexiteit *ook* met reductie van complexiteit te bestrijden enerzijds en de potentieel disfunctionele effecten van die standaardroutines anderzijds.

Wat deze verkenning van organisatiemodellen in relatie tot de principes van slimmer werken uit de praktijkvisie, naast bevestiging van het $4 \times$ R-principe, oplevert is een zekere mate van herwaardering van het nut van het bureaucratische paradigma, waarbij reductie van complexi-

teit via standaardroutines ook ten aanzien van het oplossen van ongetemde problemen van nut kan zijn. Dan gaat het om vormen van reductie van complexiteit die een stabiel platform kunnen bieden voor complexere oplossingen, reductie van complexiteit als voorwaarde om het "bestrijden van complexe problemen met complexe oplossingen" mogelijk te maken. Hier ligt een relatie met het principe van slimmer werken "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" en daarmee wordt duidelijk dat ook in de principes van slimmer werken elementen van het bureaucratische paradigma aanwezig zijn. Ten tweede levert de verkenning van organisatiemodellen de "ontdekking" op van een potentieel nieuw principe van slimmer werken, te weten "sturing via professionalisering".

Clusters van samenhangende werkprocessen

Een tweede invalshoek om naar organisatieparadigma's te kijken is die van clusters van samenhangende werkprocessen. In een zoektocht naar organisatievormen die op elk moment kunnen worden aangepast aan het gedrag dat de klant op dat moment vertoont komt Strikwerda (2008) uiteindelijk uit bij de modulaire of *"multidimensionale organisatie"*.

De "multidimensionale organisatie" is een organisatie waarin de resultaten van de organisatie tegelijkertijd over meerdere dimensies (product, afnemer, regio, marktsegment) worden gerapporteerd en waarin voor elk van die dimensies een manager verantwoordelijk is gesteld en wordt gehouden voor de resultaten van de onderneming over die dimensie in termen van omzet en winst. Al die managers moeten door samenwerking de positie van de onderneming bij de afnemer optimaliseren. Die samenwerking is niet alleen gebaseerd op cultuur. Die samenwerking berust vooral op verscheidene geschikt gekozen managers die het een uitdaging vinden om in een complexe omgeving als team te werken. Ze werken samen op basis van een gemeenschappelijke doelstelling en met elkaar gedeelde managementinformatie op basis van een gemeenschappelijke transactiedatabase om de kansen voor de onderneming te bepalen en te realiseren. Hun motivatie is een zichtbare bijdrage te willen leveren aan het totale resultaat van de onderneming. De "multidimensionale organisatie" wordt mogelijk gemaakt doordat de kosten van informatie dalen door toepassing van ICT en doordat een nieuwe generatie managers mentaal niet meer beperkt is tot het unitdenken. De noodzaak voor een multidimensionale organisatie is gelegen in de tekortkomingen van de unitorganisatie (zelfstandige integraal verantwoordelijke businessunits). De unitorganisatie schiet te kort wanneer de markt zich niet meer eendimensionaal gedraagt, is niet in staat kennisexploitatie ten volle te benutten, leidt tot informatieasymmetrie tussen raad van bestuur en het unitmanagement en heeft

een minder snel aanpassingsvermogen, omdat samenwerkingskansen niet worden gezien en benut. De multidimensionale organisatie betekent een verschuiving van territorium en hiërarchisch georiënteerd management naar contributie georiënteerd management (Strikwerda 2008).

Het concept van de multidimensionale organisatie is ook relevant voor de overheid. Het is als gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen niet meer mogelijk een structuur van overheidsorganisaties te ontwerpen die aansluit bij de aard van de maatschappelijke problemen. Er zijn steeds meer vraagstukken in de samenleving die samenwerking tussen overheidsorganisaties vragen. Dit impliceert dat de overheid over de routine moet beschikken om zulke samenwerkingsverbanden soepel te organiseren. Ook voor de overheid geldt de regel dat, als een oplossing wordt gezocht voor de met een bestaande (verkokerde) organisatie ervaren problemen, dat dan eerst een beeld moet worden gevormd van de structuren, patronen en dynamiek van het werkveld. De kunst is te bepalen welke infrastructuren voor ondersteuning van beleidsontwikkeling en uitvoering min of meer generiek zijn en over langere tijd constant en wat het dynamische deel is van de beleidsontwikkeling en uitvoering. De infrastructuren kunnen dan zo stabiel mogelijk worden georganiseerd, zodat telkens wisselende beleidsprojecten, als afspiegeling van de grilligheid in de samenleving, zo soepel mogelijk beantwoord kunnen worden. De idee dat integraal management zou moeten betekenen dat een dienst ook verticaal geïntegreerd georganiseerd zou moeten zijn, moet als achterhaald worden losgelaten (Strikwerda 2008).

In essentie biedt de multidimensionale organisatie een organisatieen verantwoordelijkheidsstructuur en wijze van informatievoorziening die territoriumdrift transparant en daarmee moeilijker maakt, naast het feit dat een ander type manager ook nodig is om van het model een succes te maken. Het model wijst op het grote belang van het gebruikmaken van gemeenschappelijke en gestandaardiseerde ICT-infrastrutuur en vormt daarmee een onderbouwing van het principe samenwerking met betrekking tot de bedrijfsvoering. Tevens wijst het model op het belang van een besluitvormingssysteem gericht op het tijdig op een zo laag mogelijk niveau doorhakken van knopen in combinatie met een procedure voor tijdige escalatie tot op het hoogste bestuurlijke niveau.

In het verlengde van het model van de multidimensionale organisatie hebben Meesters en Zuurmond (2008) speciaal voor de overheid een alternatief model voor de traditionele hiërarchische overheidsorganisatie ontwikkeld dat zij aanduiden met de titel *"getransformeerde overheidsorganisatie"*. De invalshoek van werkprocessen staat daarbij centraal. Werkprocessen beginnen en eindigen niet aan de grens van orga-

nisaties. Werkprocessen lopen door verschillende organisaties heen, voordat ze uitmonden in een product of dienst voor de eindgebruiker. Er is sprake van een "waardesysteem" waarbij het eindproduct van de ene organisatie input is voor een andere organisatie. Organisaties in een waardesysteem produceren gezamenlijk producten en diensten voor klanten. Organisaties voegen waarde toe aan het uiteindelijke eindproduct in een waardeketen (Porter 1985, Sturgeon 2000).

Overheidsorganisaties zijn verantwoordelijk voor deeloplossingen voor maatschappelijke problemen en moeten samenwerken om "totaaloplossingen" te bieden voor maatschappelijke problemen. Waardeketens in de overheid worden bepaald door maatschappelijke vraagstukken. Dit kan betekenen dat de burger centraal staat als het gaat om dienstverlening, maar in andere gevallen staat het op te lossen maatschappelijke probleem centraal. Het gaat om het realiseren van publieke waarde (Moore 1995). Het gaat om een verandering van focus van organiseren van activiteiten naar het organiseren van werkprocessen over organisatiegrenzen heen, van een traditionele bureaucratie naar een meer gedecentraliseerde netwerkstructuur, waarin de gecentraliseerde macht minimaal is. In zo'n structuur worden grote hiërarchische organisaties die vele verschillende taken uitvoeren vervangen door netwerken van veel kleinere gespecialiseerde organisaties die zich focussen op een beperkt aantal taken. Ten aanzien van de transformatie van de organisatiestructuur is een aantal aspecten van belang zoals focus op kerncompetenties, uitbesteden van niet-kerntaken aan organisaties die gespecialiseerd zijn in deze activiteiten met het oog op realiseren van schaalvoordelen, "Shared Service Centres" (SSC's) voor niet organisatiespecifieke processen die voor alle organisaties hetzelfde zijn en heldere vergelijkbare doelen en outputs kennen en modularisatie van activiteiten waarin binnen een organisatie verschillende modules met elkaar samenwerken in steeds wisselende combinaties (Meesters en Zuurmond 2008).

De volgende vraag is hoe informatiestromen worden georganiseerd in de modulaire organisatie. Activiteiten van de verschillende modules moeten interoperabel zijn. Om interoperabiliteit te bereiken is een gedeelde infrastructuur nodig. Daarbij gaat het niet alleen om een informatie infrastructuur. Het gaat om democratische routines, financiële routines, personeelsroutines, informatieroutines en juridische definities (Zuurmond 2003). Op elk niveau is een beperkte set regels en afspraken nodig om interoperabiliteit te verzekeren om samenwerking in constant wisselende combinaties mogelijk te maken. Zuurmond (1994) noemt dit de "infrastructurele organisatie" of infocratie. Een van de meest cruciale elementen van de infrastructuur is de informatie-infrastructuur die bestaat uit een aantal standaarden met betrekking tot het ontwerp van informatiesystemen, de boodschappen die ze el-

kaar toesturen en het gebruik van die informatie in de werkprocessen. Interoperabiliteit is essentieel voor de modulaire organisatie, omdat het mogelijk maakt dat de verschillende modules in verschillende combinaties kunnen samenwerken, zonder dat ze grote aanpassingen aan de eigen werkprocessen of informatiesystemen hoeven te plegen. Verder bestaat de informatie-infrastructuur uit een aantal gemeenschappelijke systemen, bijvoorbeeld voor online-identificatie/authenticatie en gemeenschappelijke databases zoals persoonsregistratie die door alle modulaire organisaties worden gebruikt (Meester en Zuurmond 2008).

Onderdeel van de getransformeerde overheid is ook het herontwerp van werkprocessen over organisatiegrenzen heen ("Business Process Redesign"). Nieuwe ICT-infrastructuur maakt daarbij vele nieuwe opties voor grensoverschrijdende samenwerking mogelijk (Hammer 2001). Miljard (2004, 2005) pleit in dit verband voor "government process reengineering". Daarmee doelt hij specifiek op het maken van een onderscheid tussen frontoffice (gericht op contacten met de burger) en back office processen (gericht op samenwerking tussen modules). In het backoffice gaat het om het bereiken van schaalvoordelen door centralisatie. In die backoffices treft men geïntegreerde processen, gedeelde databases en "shared service centers" aan. In het frontoffice gaat het om opwaardering en decentralisatie zo dicht mogelijk bij de burger en het bieden van hoge kwaliteit en service op persoonlijke maat.

Meesters en Zuurmond (2008) vatten de voordelen van deze wijze van organiseren als volgt samen: "The modular, infrastructural organisation delivers more public value than the traditional Weberian bureaucracies in the complex, dynamic and interdependent society of today. The organisations structure enables governments to cope with quick changes in society. The flexible structure of the modular infrastructural organization enables the creation of new coalitions of organizational entities when new societal issues arise. These coalitions can cooperate quickly, because they use the common infrastructure. The infrastructure prevents heavy investments being needed to cooperate. The possibility of creating new coalitions also increases government's ability to cope with interdependent societal issues. The infrastructure enables various coalitions working on societal issues to cooperate with each other"(Meesters en Zuurmond 2008, blz. 32).

Er is ook een aantal nadelen verbonden aan de modulaire infrastructurele overheidsorganisatie. Organisatie-eenheden zijn zeer afhankelijk van elkaar in dit model. Falen van een van de eenheden kan daarom grote gevolgen hebben in een waardeketen. Alle eenheden moeten dus hoge kwaliteit leveren. Hoge kwaliteit van governance, accountability en transparantie van het netwerk en de verschillende onderdelen is daarmee randvoorwaardelijk voor succesvol functioneren (Meesters en Zuurmond 2008).

Duidelijk is dat modellen als die van de "multidimensionale organisatie" en de "getransformeerde overheid" weliswaar een theoretisch plausibele onderbouwing bieden voor de principes van slimmer werken, maar nog vooral ideaaltypen zijn die in de praktijk nauwelijks voorkomen, hoogstens in embryonale onvolledige vorm. Er is alleen nog incidenteel ervaring mee opgedaan. Er worden hoge eisen gesteld aan het management van de onderdelen en het geheel en door de hoge mate van ingebouwde wederzijdse afhankelijkheid neemt de kwetsbaarheid toe. De auteurs die pleiten voor deze modellen gaan tevens grotendeels voorbij aan de immense veranderopgave die het realiseren ervan met zich meebrengt.

Confrontatie van de organisatieparadigma's met de principes van slimmer werken

De confrontatie van een aantal organisatieparadigma's levert een nadere theoretische onderbouwing op voor de principes "4 × R", "netwerkmanagement" (nu in de vorm van de adhocratie en de modulaire, multidimensionele organisatie), "herontwerp van werkprocessen" en "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering". Ten aanzien van dit laatste principe leiden de besproken organisatieparadigma's ook tot de "herontdekking" van het belang van vormen van organisatiestructuren en informatieverwerking die bestrijding van complexe maatschappelijke problemen mede mogelijk maken. Het "organisationele procesmodel" van Allison (1971) wijst op de onvermijdelijkheid en noodzaak van standaardroutines om grip te krijgen op complexe problemen. In die zin is sprake van een zekere herwaardering van het nut van bureaucratische mechanismen. Het model van de getransformeerde overheid integreert inzichten uit de organisatiekunde met een focus op structuren met inzichten uit de bedrijfskunde die meer focussen op werkprocessen met een belangrijke structurerende rol van gestandaardiseerde informatievoorziening, naast andere standaardinfrastructuren. Dit leidt tot het inzicht dat complexe maatschappelijke problemen worden aangepakt door een combinatie van reductie van complexiteit (standaardisering van infrastructuur) die het bestrijden van de resterende complexiteit met complexiteit beter mogelijk maakt. De "infocratie" van Zuurmond (1998) maakt de adhocratie van Mintzberg (1979) mede mogelijk. Het principe van "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" als voorwaardenscheppend voor de principes "4 × R", "netwerkmanagement", "ketenregie" en "herontwerp van werkprocessen".

Daarnaast kan "standaardisatie van vaardigheden met behulp van opleidingen" gezien worden als een additioneel principe van slimmer werken of een meer kwalitatieve invulling van de R van resultaat uit het 4 × R-principe.

4.3 Relevante theoretische inzichten met betrekking tot de overheid als bureaucratie

4.3.1 Inleiding

In paragraaf 4.1. zijn twee hoofdthema's onderscheiden in het wetenschappelijke debat over oorzaken voor tekortschietend functioneren van de overheid en oplossingsrichtingen voor beter presteren, te weten de overheid als bureaucratie en de overheid als actor in een beleidsnetwerk.

In deze paragraaf staat het thema "de overheid als bureaucratie" centraal. Achtereenvolgens ga ik in op relevante wetenschappelijke inzichten met betrekking tot oorzaken en redenen voor het disfunctioneren van bureaucratie en relevante inzichten met betrekking tot oplossingsrichtingen voor overmatige bureaucratie. Tot slot confronteer ik deze theoretische inzichten met de principes van slimmer werken.

4.3.2 Redenen voor disfunctioneren van bureaucratie

De voordelen van bureaucratie

Voordat ik dieper inga op de vraag wat de oorzaken zijn van disfunctioneren van de bureaucratie is het goed om kort stil te staan bij de voordelen van bureaucratie (Goodshel 1985, De Jong e.a. 2008). De hiërarchische bureaucratische organisatievorm is nog steeds een geschikte manier van organiseren als het gaat om eenvoudige, routinematige processen of anders gezegd voor het aanpakken van gestructureerde maatschappelijke problemen. Daarnaast zijn hiërarchische structuren, uniforme regels en standaardprocedures in zekere mate onvermijdelijk om georganiseerd handelen mogelijk te maken ook als het gaat om het aanpakken van minder gestructureerde problemen. De simplificatie die als gevolg hiervan optreedt moet voor lief worden genomen.

Tevens is een bepaalde mate van bureaucratie nodig ter voorkoming van willekeur en fraude en ter bevordering van belangrijke democratische waarden als zorgvuldigheid, voorspelbaarheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid. De logica van de bureaucratie is vooral juridisch: wetten en procedures geven houvast en maken de bureaucratie betrouwbaar. Ieder gelijk geval dient gelijk behandeld te worden. "Overal waar we ondanks verschillen gelijk behandeld willen worden en waar we de rol van persoonlijke relaties, toeval wie je treft, toeval of het klikt en dergelijke volledig willen uitschakelen en waar we honderd procent op vaste procedures willen kunnen vertrouwen, is bureaucratie een zegen. De prijs daarvan is traagheid en bureaucratische rompslomp, maar vaak is die prijs ons het waard, bijvoorbeeld bij de belastingen en bij allerlei toeslagen" (Tonkens 2008, blz. 28).

Wanneer ik hierna over het disfunctioneren van de bureaucratie spreek, gaat het om te ver doorgeschoten bureaucratie. Bureaucratie die leidt tot het onvoldoende presteren van de overheid, tot het onvoldoende realiseren van publieke waarde. Bureaucratie die zelfs ten koste kan gaan van de democratische waarden die ze geacht wordt te waarborgen. In de literatuur wordt in dit verband vaak het onderscheid gemaakt tussen bureaucratie en bureaucratisme of overmatige bureaucratie (Lammers e.a. 2001, Tonkens 2008). Bureaucratisme is dan de aanduiding van het fenomeen van bureaucratie die haar doel voorbijschiet. In de theorie worden in de kern twee uitingsvormen van bureaucratisme onderscheiden, te weten een overmaat aan regelgeving en verkokering. Beide uitingsvormen worden gekenmerkt door een spanningsveld tussen systeemwereld en leefwereld.

Overmaat aan regelgeving

Het oplossen van weerbarstige maatschappelijke problemen is een zware en soms onmenselijke opgave (De Jong e.a. 2008). Bovendien kan het altijd en overal misgaan. De politieke en maatschappelijke verontwaardiging is dan veelal groot. Dat verhoogt de druk op de moeilijke keuzes die professionals moeten maken. Crozier (1964) constateert dat er een mismatch bestaat tussen de complexe, pluriforme en dynamische samenleving aan de ene kant en eendimensionale, uniforme statische bureaucratieën aan de andere kant (zie ook Frissen 1996, 1999, 2002) Overheidsmedewerkers keren zich naar binnen op het moment dat problemen niet passen bij de standaardoplossing die ervoor is bedacht. De weerbarstige werkelijkheid brengt onzekerheid en risico's met zich mee. Men kan zijn vingers eraan branden. Het enige wat zekerheid biedt is het systeem van regelgeving. Zolang iemand zich eraan houdt is hij of zij veilig. Of het nu resultaat oplevert of niet, men kan zich in ieder geval verantwoorden. Dat ligt niet zozeer aan de professionals zelf, maar aan het feit dat zij worden blootgesteld aan de noodzaak tot standaardisering enerzijds en de roep om maatwerk anderzijds. Het is maar al te menselijk dat professionals in een dergelijk geval kiezen voor zekerheid. Professionals zoeken regels op om houvast te hebben in complexe situaties. Soms als veilige haven, soms als laatste strohalm (Blau 1963, Crozier 1964, De Jong e.a. 2008, Zuurmond en de Jong 2010).

In zo'n situatie is het krampachtig vastklampen aan de letter van de wet geen min of meer irrationeel ritualisme, maar een verstandige daad van zelfbescherming. Omdat men liever onderworpen is aan de onpersoonlijke beheersing van formele regelingen dan aan directe machtsuitoefening door een bovengeschikt persoon, is er een sterke aandrang op het instellen en handhaven van instructies en procedures. Dit heeft tot gevolg dat maar weinig mensen persoonlijke macht heb-

ben over anderen. Favoritisme en willekeur komen weinig voor. De prijs die men moet betalen is echter hoog. De functionarissen op een bepaald hiërarchisch niveau hebben zich tegen persoonlijke druk van boven, van onderen en van buiten verschanst achter allerlei bureaucratische barricades. Zij zijn dus binnen die beperkte ruimte betrekkelijk onafhankelijk van anderen, maar tegelijkertijd in hoge mate beroofd van elke mogelijkheid tot initiatief en sterk geïsoleerd. Dit alles werkt centralisering in de hand. Hoe meer de gang van zaken in de organisatie is geformaliseerd, des te belangrijker wordt de macht om regels te vervangen, te preciseren, aan te vullen en om nieuwe regels in te voeren. Verder impliceert al dat geregel, ontstaan vanuit de behoefte om zelf geen beslissingen te hoeven nemen of te hoeven ondergaan van anderen, dat de weinige beslissingen over personen die toch vereist zijn, in de beleving van de organisatiegenoten een ongehoorde betekenis krijgen. Alle gezagsdragers zullen er dus nog meer dan gewoonlijk naar streven om de verantwoordelijkheid voor dat soort beslissingen af, of liever naar boven, te schuiven, wat eveneens centralisering in de hand werkt. Centralisering en doelverschuiving zijn niet slechts een gevolg, maar tevens een oorzaak van bureaucratisering. Beleids- en besluitvorming door de top geschiedt doorgaans in de vorm van het verstrekken van formele, uniforme richtlijnen, zodat centralisering weer bureaucratisering oproept. Alle pressie van buiten loopt ten slotte ook uit op het treffen van maatregelen en voorzieningen zodat de rigiditeit van het "stratificatiesysteem" weer tot formalisering leidt. Dat is de vicieuze cirkel van bureaucratisering. Door de wisselwerking tussen bureaucratisering en centralisering en de daaruit voortvloeiende verstarring van het organisatorische apparaat wordt het steeds moeilijker de organisatie aan te passen aan zich wijzigende omstandigheden (Crozier 1964, Lammers e.a. 2001, De Jong e.a. 2008).

Bovengenoemde mechanismen vormen ook de verklaring voor het feit dat de regels waarover geklaagd wordt in veel gevallen de regels zijn die professionals zichzelf hebben opgelegd. Ze zijn vaak niet in wetgeving vastgelegd, maar ze zijn door professionals zelf in het leven geroepen. Tegelijkertijd staan deze regels symbool voor wat deze professionals niet kunnen of durven: de ruimte opzoeken en maatwerk leveren. Regels bieden rugdekking in zeer moeilijke omstandigheden. Dat ligt niet per definitie aan de professionals, maar vooral aan de institutionele omgeving waarin ze hun werk moeten doen. Kruiter e.a. (2008) tonen overtuigend aan dat vaak ten onrechte de schuld bij regelgeving van de wetgever wordt gelegd als het gaat om de onmacht om de meervoudig complexe problematiek op te lossen. De regels die in de weg zitten zijn vrijwel altijd zelf opgelegde uitvoeringsregels en informelere gedragsregels over de wijze waarop regels in de praktijk worden geïnterpreteerd en uitgelegd (gelijke behandeling, geen uitzon-

deringen maken in verband met precedentwerking, informatie-uitwisseling mag niet vanwege de privacy). Veelal laten regels wel degelijk ruimte voor individueel maatwerk. Alleen van die ruimte wordt onvoldoende gebruikgemaakt door de uitvoerende instellingen en professionals. "Wij zien vooral dat organisaties zichzelf regels opleggen of dat regels eenzijdig worden geïnterpreteerd op zo'n manier dat er geen actie hoeft te worden ondernomen" (Kruiter e.a. 2008, blz. 50).

Regels zijn de bron van institutionele en persoonlijke zekerheid, ook al leiden ze tot het verdwijnen van persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel. Dit thema komt ook terug in de literatuur over de (verstoorde) verhoudingen tussen manager en professional (De Bruijn 2008, 2010, Van der Lans 2007, Noordergraaf 2006, 2008, Tonkens 2008, Verbrugge 2005, 2010). De vraag die gesteld wordt is hoe het toch kan dat de professional in de bureaucratie niet de ruimte krijgt die hij nodig heeft. Kern van het betoog van degenen die het opnemen voor de professionals is dat professionals steeds meer uit het zicht zijn geraakt van managers en beleidsmakers. Deze vertrouwen de professionals minder en minder en gaan meer af op managementrapportages, cijfers en andere beheersmethodieken die niets zeggen over de kwaliteit van het werk. Tonkens (2008) wijst erop dat managers vaak net zo gevangen zitten in het systeem als professionals. Zij hebben de regels ook niet altijd zelf bedacht, maar worden ermee geconfronteerd van hogerhand. Blijkbaar zijn het niet alleen professionals zelf die uit zelfbescherming regels bedenken, maar kunnen die regels ook van management of bestuur komen. Dit heeft dan te maken met politici en managers die productie en registratie belangrijker vinden dan de dienstverlening zelf. Alle vragen om bewijs van kwaliteit brengen onbedoeld een geweldige hoeveelheid extra registratie en verantwoordingslast met zich mee. Managers en hulpverleners trekken een heel bouwwerk van controle op van indicatiestellingen, registraties, rapportages, overdrachten, overlegstructuren en toewijzingsorganen die ten koste gaan van de hulp zelf. Iedere ramp leidt niet alleen tot het zoeken naar schuldigen, maar ook tot verdere bureaucratisering. Instellingen gaan zich indekken door zoveel mogelijk vast te leggen over wat ze hebben gedaan en ook regering en parlement gaan aandringen op extra controles en dus meer bureaucratie voor professionals die daar doorgaans de gegevens voor moeten aanleveren. Professionals krijgen bovendien de neiging om zich in te dekken. Ze durven niet meer te doen wat echt nodig is, ze durven hun nek niet meer uit te steken uit angst dat ze de schuld krijgen. Ook de Raad voor Openbaar Bestuur (2006) constateert dat de ruimte om maatwerk te bieden veelal al aanwezig is binnen bestaande wettelijke regelgeving, maar dat sprake is van zelfopgelegde terughoudendheid wegens een verkrampt streven naar minutieuze gelijkheid dat op zijn beurt weer een bron is van regelgroei en regeldruk

(zie ook Frissen 2007). Angst om beticht te worden van discriminatie maakt bestuurders kopschuw voor alleszins gerechtvaardige vormen van ongelijke behandeling. Ook marktwerking roept vanwege de grotere afstand tot de uitvoering van de overheid op tot extra controleorganen, extra registratie en transparantie en dus extra bureaucratie (Tonkens 2008).

Naast de literatuur die vooral aandacht besteedt aan de systeemmechanismen die bureaucratisch gedrag van management en professionals veroorzaken, zijn er ook auteurs die de oorzaak mede zoeken in de tekortschietende kwaliteit van de professionals zelf die onvoldoende in staat zijn om goed invulling te geven aan de ruimte die er wel degelijk is (Zuurmond en De Jong 2010). Tonkens (2008) wijst op de risico's van het simpelweg bieden van meer ruimte. Het eerste risico is dat het bij de kreet van "meer ruimte voor professionals" blijft zonder dat er consequenties aan worden verbonden. Een tweede risico is dat ruimte voor en herwaardering van professionals eenzijdig worden vertaald in een hoger salaris zonder dat de overmatige bureaucratie wordt aangepakt. Meer ruimte kan ten derde betekenen dat burgers weer terug bij af zijn, omdat ze weer onbeschermd zijn tegen bevoogding, betutteling en machtsmisbruik. Meer ruimte kan voor professionals betekenen meer ruimte voor isolement, verwaarlozing en overvraging, wegens gebrek aan professioneel en maatschappelijk debat over professionele en morele kaders voor hun werk. Professionals zwemmen dan in de ruimte totdat er iets misgaat, dan krijgen ze alsnog de schuld. Meer ruimte kan in de context van meer marktwerking ook leiden tot stimulering van overproductie en het nastreven van eigenbelang.

Verkokering binnen de bureaucratie

Naast de verstikkende werking van regels is verkokering een tweede uiting van bureaucratisme. Verkokering duidt op situaties waarin organisatorische categorieseringen – die voortkomen uit behoeften aan verantwoordelijkheidstoedeling, taakdifferentiatie en coördinatie – ertoe leiden dat de beleidsuitvoering plaatsvindt in eenheden die door afwijkende aansturing relatief onafhankelijk van elkaar opereren, terwijl ze wel over hetzelfde onderwerp gaan. Verkokering kent een aantal problemen, te weten versnippering van taken en bevoegdheden, gebrekkige coördinatie en afstemming, gebrekkige samenwerking, falende communicatie en onvoldoende rekening houden met aanpalend beleid (RMO 2008).

Verkokering kent een aantal oorzaken zoals horizontale versnippering van waarden (missies), beleid en instrumenten van de verschillende betrokken organisaties die in de praktijk vaak met elkaar botsen, verticale versnippering tussen politiek en beleid en tussen beleid en uitvoering (uitvoerders die integraal willen werken komen in conflict

met beleidskokers). Financiering en informatievoorziening zijn net zo versnipperd als de hulp- en dienstverlening zelf, er is sprake van verschillende dossiers en het is moeilijk om een totaalbudget te genereren, omdat budgetten via verschillende financieringssystemen tot stand komen. De versnippering wordt versterkt door concurrentie om budget, onder andere vanwege introductie van marktwerking en concurrentie op professionele disciplines, omdat het niet vanzelfsprekend is dat verschillende deskundigen elkaars analyse voor waar aannemen. Daarbij is sprake van een mismatch tussen de systeemwereld en de leefwereld. Iedere instelling houdt zich met een deelprobleem bezig en niemand is verantwoordelijk voor het geheel, voor het verband tussen de problemen. Er bestaat geen gemeenschappelijke probleemdefinitie (Kruiter e.a. 2008).

Hartman en Tops (2005) wijzen in dit verband op het gebrek aan verbinding tussen enerzijds de bestuurders en managers en anderzijds de uitvoerders. Bestuurders en managers denken nogal vaak vanuit kokers en losstaande programma's. Uitvoerders moeten deze zaken samenbrengen in concrete geïntegreerde handelingspraktijken, maar worden verkokerd aangestuurd en afgerekend. De integrale uitvoeringslogica staat haaks op de verkokerde beleidslogica.

Ook de theorievorming over bureaupolitiek geeft verklaringen voor het gebrek aan samenwerking tussen overheidsorganisaties (Allison 1971, Morgan 1986, Mintzberg 1979). Meerdere uitvoerende afdelingen zijn elk verantwoordelijk voor een deel van de oplossing van een probleem. Er ontstaan domeinconflicten op de grenzen tussen deze verschillende afdelingen. Uitvoerende afdelingen vechten met elkaar om zeggenschap. Soms willen zij taken naar zich toetrekken, bijvoorbeeld omdat ze ervan overtuigd zijn dat alleen als zij de zeggenschap hebben, zij ook verantwoordelijk kunnen zijn voor de correcte uitvoering. Het kan ook zijn dat deze conflicten ontstaan, omdat afdelingen op zoek zijn naar nieuw, extra werk. Bureaupolitiek kan de uitvoering verlammen of ernstig in kwaliteit doen afnemen. Naast botsende belangen spelen ook verschillen in percepties een belangrijke rol bij verkokering. Blokkades voor samenwerking tussen kokers worden ook veroorzaakt door verschillende percepties van de situatie. In de hiernavolgende paragraaf die over blokkades voor samenwerking in beleidsnetwerken gaat, wordt hier nader op ingegaan.

Er is kortom sprake van botsende institutionele belangen en percepties. Maatwerk is nauwelijks mogelijk om de eenvoudige reden dat geen enkele instelling het monopolie heeft op mensen met meerdere problemen. Professionals gebruiken het gebrek aan regie, of de verkokering als alibi om niet te handelen of het probleem door te schuiven (Kruiter e.a. 2008). Politici zijn niet altijd geïnteresseerd in prestaties in het algemeen belang, omdat ze vertegenwoordigers zijn van geves-

tigde belangen (Kamarck 2007) Programmaministeries zijn gedoemd te mislukken, omdat "They have had to borrow staff and beg for money" (Kamarck 2007, blz. 51).

4.3.3 Oplossingsrichtingen voor een teveel aan bureaucratie

Spiegelbeeldig aan de hiervoor behandelde problemen van bureaucratisme is in de literatuur ook veel geschreven over oplossingen. Achtereenvolgens ga ik in op het bieden van discretionaire ruimte binnen kaders, de wijze waarop perverse effecten van resultaatsturing kunnen worden voorkomen door betekenisvolle prestatiemeting, professionalisering als alternatief mechanisme voor rekenschap in ruil voor ruimte, herontwerp van processen ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking, frontlijnsturing en betere omgangsvormen ter overbrugging van de kloof tussen systeemwereld en leefwereld, financiële ontkokering en uitvoeringsgericht werken ter bevordering van samenwerking, het omgaan met meervoudige (conflicterende en ambigue) waarden en systeemdenken als theoretisch fundament onder het streven naar minder bureaucratie en meer samenwerking.

Discretionaire ruimte binnen kaders

Discretionaire ruimte binnen kaders gaat om de uitruil tussen minder regelgeving/meer discretionaire ruimte voor de uitvoerende professionals en uitvoeringsorganisaties en verantwoording op basis van resultaten. Een uitruil waarvan verwacht wordt dat die tot minder bureaucratie zal leiden en tot meer ondernemend en resultaatgericht gedrag van de overheid. Het gaat om "steering not rowing" (Osborne en Gaebler 1992), om een sturingsprincipe waarbij grotere autonomie op de werkvloer in ruil voor ex post monitoring op basis van prestaties de ex ante centrale besluitvorming kan vervangen. In plaats van het specificeren van bepaald gedrag via regels en programma's specificeert de organisatie de doelen die moeten worden bereikt en laat de werknemers de ruimte om het daarbij best passende gedrag uit te kiezen (Kelman 2006, Mintzberg 1979, Galbraith 1977). Er moet ruimte zijn voor het leveren van maatwerk ofwel de mogelijkheid voor professionals om af te wijken van de standaard. Dworkin (1986) vergelijkt die ruimte met de ruimte in een donut: "The concept of discretion is at home in only one sort of context: when someone is in general charged with making decisions subject to standards set by a particular authority. Discretion, like a hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction" (Dworkin 1986, blz. 31). Discretionaire ruimte bestaat niet zonder beleid en regels die de ruimte beperken en de ring van de donut vormen (Kruiter e.a. 2008).

Die ruimte is nodig om complexe problemen op te lossen (Sossin 2005, Forsyth 1999, Handler 1982-1983). Maar het houdt ook een risico in. De kans bestaat dat professionals de ruimte gebruiken om loyaal te zijn aan de organisatiedoelstellingen en niet aan de cliënten van de organisatie en dat sprake is van "creaming", het kiezen voor klanten met wie snel en makkelijk gescoord kan worden (Sossin 2005, Lipksy 1980). Andere nadelen van discretionaire bevoegdheden zijn willekeur, onvoorspelbaarheid en gebrek aan transparantie (Forsyth 1999).

Een oplossing voor deze nadelen is het gemotiveerd en in overleg afwijken van de standaard ofwel "deviation under consultation" (Lipsky 1980). Om op zorgvuldige wijze maatwerk te kunnen leveren is collectieve overeenstemming en inspanning nodig. Begonnen wordt met redeneren vanuit maatschappelijke winst om vervolgens te kijken naar wat er in het beslis- en werkdomein nodig is om maatwerk mogelijk te maken (Moore 1995). In het maatschappelijke winstdomein wordt het institutionele belang ingeruild voor het maatschappelijke belang. Van hieruit redenerend wordt in het beslisdomein politieke steun georganiseerd op basis van principes van behoorlijk bestuur en verantwoording afleggen over oplossingen waarbij de regie zo dicht mogelijk bij de bron wordt georganiseerd. In het werkdomein worden oplossingen gerealiseerd door bottom-up vanuit de problemen te werken op basis van heldere toewijzing van verantwoordelijkheden en door een beroep te doen om de gemeenschap.

De RMO spreekt in haar rapport *Bevrijdende kaders* (2002) over de uitruil tussen ruimte geven via kaderstelling op hoofdlijnen in ruil voor openheid en het afleggen van verantwoording als besturingsparadigma dat beter geschikt is om complexe maatschappelijke problemen op te lossen. Kaders bevatten onder meer de doelen van beleid, de periode waarbinnen die moeten worden bereikt, het beschikbare budget en de verantwoording daarover en enkele minimumeisen over de manier waarop de doelen bereikt dienen te worden. Cruciaal is ook dat in een kader de verantwoordelijkheid helder aan partijen wordt toegedeeld: wie is eigenaar van welk (aspect van een) vraagstuk? Kaderstelling biedt de overheid een duidelijk perspectief op haar eigen rol in de samenleving en leidt ook tot ruimte voor eigenaarschap en leiderschap op andere niveaus in de samenleving.

Horizontale verantwoording versterkt de verantwoordelijkheid en het initiatief van bestuurders van instellingen, professionals en burgers en leidt tot een voortdurende feedback op het functioneren van instellingen en professionals. Het gaat om een overheid die zich terugtrekt op essentiële posities en die maatschappelijke krachten hun werk laat doen, maar ook ingrijpt als het nodig is, wanneer publieke gelden en publieke regels in het geding zijn. Hierdoor worden krachten gericht op zelforganisatie en zelfregulering maximaal benut en niet gehinderd.

De overheid bewaakt wel de kaders en reguleert de zelfregulering op basis van een inhoudelijke visie en richting. Kaderstelling is een manier om conflicten te reguleren. Niet door ze te smoren, maar door duidelijke keuzes te maken. Als keuzes uitblijven in een proces van horizontale sturing en verantwoording, is het de verantwoordelijkheid van de kadersteller om die keuzes alsnog te maken (RMO 2002).

Een heldere gemeenschappelijke taak en een vorm van regie en rekenschap zijn cruciaal voor succesvolle samenwerking in een netwerk. Verder blijft politieke regie nodig in verband met democratische verantwoording op basis van gemeenschappelijke resultaten in plaats van gedetailleerde processen. Van belang is dat er voldoende autonomie blijft voor de samenstellende actoren op basis van een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Vertrouwen speelt een belangrijke rol en prestaties moeten continu gemeten en gemonitord worden (Van Dijk en Winters-van Beek 2008).

De overheid komt tot oordelen over maatschappelijke vragen. Oordelen is iets anders dan afrekenen. Oordelen komt in het spel als er geen eenduidige criteria zijn waarop kan worden afgerekend, als er niet eenvoudig sprake is van prestaties die te meten zijn. Dan komt het aan op het afwegen van waarden, doelstellingen en belangen. De werkelijkheid kan niet worden gevat in simpele schema's van planning en controle. Altijd zijn er doorkruisende omstandigheden die om een waardeoordeel vragen. Oordelen is met andere woorden politiseren en dat liefst op het scherpst van de snede Dit oordelen beperkt zich niet tot de overheid, maar is een zaak van alle betrokken actoren. Voor vitale kaders is een voortdurende wisselwerking nodig tussen burgers, professionals, het management van instellingen en de overheid. In die wisselwerking vindt een vertaling plaats van de kaders ofwel de strategische visies naar de praktijk van alle dag en weer terug. Een goede strategie geeft zowel richting aan het werk van alle dag als ruimte voor eigen keuzes in dat werk. Die richting wordt weer beïnvloed door de ervaringen die mensen opdoen in de frontlinie (RMO 2002).

Het vergroten van discretionaire ruimte staat niet per definitie gelijk aan het afschaffen van regels. De Raad van het Openbaar Bestuur (2006) introduceert het concept van "responsieve regeltoepassing". Decentralisatie schept in beginsel ruimte voor situationele differentiatie, niet door regels af te schaffen, maar door regels op een lager niveau vast te stellen. Deze nieuwe, aanvullende regels kunnen responsiever zijn voor lokale omstandigheden en aldus de belasting van de regelgeving voor de uitvoeringspraktijk verminderen. Er blijft altijd behoefte aan regels, maar die regels moeten niet blind zijn voor bijzondere omstandigheden en ruimte laten voor flexibiliteit en maatwerk. Dat betekent dat uitvoeringsorganisaties de eisen die voortvloeien uit rechtszekerheid moeten combineren met responsiviteit voor individuele ge-

valsbehandeling door middel van flexibele en doelvolgende toepassing van regels, aandacht voor bijzondere omstandigheden, hardheidsclausules, open normen en globale zorgplicht. Rekening houden met bijzondere omstandigheden van burgers vereist dat het afwijken van de regels aan regels onderworpen moet zijn via bijvoorbeeld collegiaal overleg, openbare verantwoording en toezicht. De beperkingen van het gelijkheidsbeginsel zitten vooral tussen de oren van het bestuur. Doorbreking van het angstvallige gelijkheidsdenken is een hoofdopgave voor het openbaar bestuur dat diversiteit moet durven koesteren. Het gaat om het durven maken van uitzonderingen voor uitzonderlijke gevallen (ROB 2006, Frissen 2007).

Betekenisvolle prestatiemeting in de publieke sector

Het bieden van discretionaire ruimte binnen kaders gaat uit van het maximaal ruimte geven aan professionals en uitvoerende instellingen ten aanzien van het zelf invulling geven aan *hoe* resultaten worden bereikt in ruil voor rekenschap (verantwoording afleggen) over afgesproken resultaten (het *wat*). De impliciete veronderstelling van prestatiemeting is dat het mogelijk is om heldere en eenduidige afspraken te maken over de te leveren prestaties en daarop vervolgens ook te sturen met behulp van bepaalde prikkels. Daarmee betreden we het terrein van prestatiemanagement.

Dat de veronderstelling van heldere en eenduidige te maken afspraken over prestaties niet vanzelfsprekend is, blijkt uit het veelvuldig voorkomen van perverse effecten van prestatiemanagement (Kerr 1995, Goldsmith en Eggers 2004). Er is sprake van een heftig debat over de (on)mogelijkheden van prestatiemanagement in de publieke sector (De Bruijn 2002, Bannink 2008). Aan de ene kant is er de opvatting dat prestatiemanagement geen recht doet aan de bijzondere aard van overheidsactiviteiten. Het realiseren van prestatiedoelen zou niets zeggen over het professionalisme en/of de kwaliteit van presteren en het streven naar prestatiedoelen zou zelfs ten koste gaan van professionaliteit en kwaliteit. Aan de andere kant is er de opvatting dat prestatiemanagement onmisbaar is in het realiseren van 'accountability" en het verbeteren van het presteren van overheidsorganisaties.

Beide redeneerlijnen vinden hun oorsprong in dezelfde ontwikkeling: de noodzaak om professionals en uitvoerende instellingen die verantwoordelijk zijn voor complexe publieke taken meer autonomie te geven om in staat te zijn om complexe maatschappelijke problemen op te lossen. Dat kan alleen wanneer autonomie gepaard gaat met "accountability" en als gevolg daarvan sturing op resultaten. Tegelijkertijd wordt het steeds moeilijker om prestaties te definiëren, omdat het om een complexe problematiek gaat. Waar het dus met betrekking tot prestatiemanagement om gaat is of het mogelijk is om prestatiemanage-

ment zo vorm te geven dat het recht doet aan zowel de complexiteit van de betreffende activiteiten als de noodzaak om verantwoording af te leggen.

Prestatiemeting is op zich nooit voldoende om tot een oordeel te komen over het presteren van een organisatie. Prestatiemeting is een van de bronnen van informatie. Een organisatie kan leren over het eigen presteren op basis van output, outcome en kwalitatieve informatie. Tegelijkertijd geldt dat het alleen vertrouwen op outcome en kwaliteitsoordelen per definitie gekleurd is door het perspectief van de persoon die de oordelen uitspreekt, omdat causaliteit en kwaliteit geen objectieve categorieën zijn. Kwantitatieve informatie kan dan fungeren als "countervailing power" ten behoeve van kritische reflectie op oordelen gebaseerd op kwaliteit en outcome (De Bruijn 2002).

Het grootste probleem met prestatiemanagement is het optreden van zogenaamde perverse effecten (Kerr 1995, Goldsmith en Eggers 2004, Tonkens 2008). Het lijkt zeer aantrekkelijk om prestatiemeting voor hiërarchische sturing te gebruiken. Het lijkt een effectieve en efficiënte manier van centrale sturing, omdat de manager heldere signalen kan afgeven wat hij verwacht en zich alleen met de watvraag hoeft bezig te houden en niet langer met de hoevraag. Prestatiemanagement kent lagere interactiekosten tussen management en professional dan input- en activiteitensturing in een situatie waarin een manager toch al niet de expertise heeft om zich in detail met de inhoud van het primaire proces bezig te houden. Maar juist een "command and control" gebruik van prestatiemeting leidt tot de perverse effecten van prestatiemeting. Het gebruik van prestatiemeting leidt tot vergroting van de toch al bestaande kloof tussen management en professionals. De manager verliest de greep op de praktijk nog meer. En dit vergroot de ruimte voor de professionals om ongestraft pervers gedrag te vertonen.

Het meten en belonen van bepaalde prestaties kan leiden tot strategisch gedrag zoals "gaming" (het sjoemelen met gegevens, zodat het op papier altijd lijkt alsof de prestatie gehaald is), "creaming" of "cherry picking" (het focussen op de makkelijke gevallen ten koste van inzet op de moeilijke gevallen), niet innoveren (vanwege onzekerheid of dit op korte termijn tot prestatieverbetering leidt en het inherente risico op mislukking op korte termijn) en vervreemding van de werkelijkheid achter de cijfers (als management op grote afstand van de werkelijkheid zijn interventies volledig baseert op geaggregeerde cijfers die per definitie slechts een deel van het verhaal vertellen). Prestatiemeting kan er ook toe leiden dat de aandacht voor moeilijk meetbare meer kwalitatieve aspecten vermindert, dat professionals zich alleen nog maar richten op het halen van cijfers en zich niet meer druk maken over kwaliteit en dat er nieuwe vorm van bureaucratie ontstaan meer gericht op "auditability" dan op het oplossen van problemen. Prestatie-

meting kan ook organisaties dwingen zich te focussen op de eigen prestaties en daarmee verkokerd gedrag bevorderen, zodat niemand verantwoordelijkheid neemt voor het totale systeem. Samenvattend kan prestatiemeting leiden tot feitelijk minder presteren door het optreden van de bekende performanceparadox, "myopia" (zoveel outputindicatoren dat daar nauwelijks meer informatie aan te ontlenen is), tunnelvisie, "successisme" en bureaucratie-explosie (Tonkens 2008).

Een probleem van prestatiemeting is ook dat na introductie op termijn dikwijls sprake is van het overheersen van de perverse effecten boven de positieve effecten en dat geperverteerde systemen behoorlijk resistent zijn, omdat op een gegeven moment zowel management als professionals er belang bij krijgen dat het blijft zoals het is. Er vindt ritualisering plaats. "Ritualization means that the professional echelon does not fight these managerial realities but maintains them and in some cases even nourishes them. As long as both realities exist side by side and the professional has sufficient possibilities to avert hierarchical interventions, performance management is not threatening. It is a ritual that ensures peaceful coexistence between management and professionals. For the professionals, this situation is comfortable; the professional has sufficient degrees of freedom to shape the primary process as he thinks fit. The ritual is also comfortable for management; it has the required figures, which in many cases indicate the desired trends. The system thus nourishes the idea that everything is under control" (De Bruijn 2002, blz. 49).

Het negatieve effect van ritualisering is dat er een schijnwerkelijkheid ontstaat waarin het management geen inzicht meer heeft in het daadwerkelijk functioneren van het primaire proces, het gevoel verliest voor de complexiteit van de werkelijkheid en op basis daarvan verkeerde interventies gaat plegen. En de professionals kunnen introvert worden en de prikkel verliezen om daadwerkelijk beter te presteren.

De vraag is vervolgens hoe een systeem van prestatiemanagement kan worden vormgegeven dat de voordelen ervan behoudt en de perverse effecten voorkomt. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende ontwerpprincipes (De Bruijn 2002, Gerritsen en Blokhuis 1995, Goldsmith en Eggers 2004, Tonkens 2008):

– Gedoseerd omgaan met het hierarchische gebruik van prestatiemanagement en ruimte voor interactie, consultatie en leren. Interactie/overleg tussen management en professionals zowel ten aanzien van het vaststellen van prestatie-indicatoren als het gebruik ervan ten behoeve van prestatieverbetering. Input vanuit de basis voorkomt het stellen van onrealistische doeleinden en draagt bij aan het realiseren van brede betrokkenheid en het genereren van vertrouwen tussen management en professionals.

- Het gebruik van een variëteit aan productdefinities, prestatie-indicatoren, manieren van meten en manieren van beoordelen, waaronder ook meer kwalitatieve manieren (bijvoorbeeld ook organisatiedoorlichting, beleidsevaluatie, collegiale toetsing en intervisie).
- Ruimte voor dynamiek met betrekking tot productontwikkeling en het proces dat leidt tot deze producten. Ook processturing kent echter perverse effecten zoals non-interventie, defensief eigen belangen nastreven en oogkleppengedrag. Een hybride systeem waarin zowel aandacht is voor producten als proces is daarvoor de oplossing. "Relating product to process prevents process measurement degenerating into an endless debate between directors and professionals" (De Bruijn 2002, blz. 101). Tevens zal van tijd tot tijd het systeem van prestatiemanagement moeten worden aangepast (nieuwe producten, nieuwe indicatoren), omdat elk prestatiemanagementsysteem een beperkte levensduur heeft.

Het gaat wat betreft het voorkomen van perverse effecten van prestatiesturing in essentie om het werken met wat ik noem "betekenisvolle prestatiesturing" die altijd hybride moet worden vormgegeven en waarbij altijd sprake is van een dialoog over wat een betekenisvolle prestatie inhoudt. Tegelijkertijd maakt het ontbreken van een resultaatperspectief elke poging om de overheid beter te laten presteren bij voorbaat richtingloos, ongrijpbaar en vrijblijvend. Prestatiemeting in brede (kwantitatief, kwalitatief en proceskwaliteit) zin is ook het vehikel voor de noodzakelijke feedbackmechanismen tussen beleid en effecten van beleid in de praktijk, mits prestatiemeting vooral gebruikt wordt als signaal om in gesprek te komen over het verhaal achter het signaal.

Professionalisme als alternatief regulerend mechanisme bij discretionaire ruimte

Een alternatief regulerend mechanisme ter voorkoming van de eerder geschetste risico's van het geven van discretionaire ruimte is professionalisme (Van Delden 1995). We kwamen elementen hiervan al tegen in de vorige paragraaf waar gesproken werd van "coördinatie via opleidingen" en professionalisering. Freidson (2001) onderscheidt naast de logica van de markt en de bureaucratie een derde logica van het professionalisme. Op de markt is de vraag van de klant het uitgangspunt. Centraal staat wat de klant wil en bovendien kan betalen. De markt wordt gereguleerd door concurrentie, die patiënten keuzevrijheid geeft en prijzen laag houdt. In de bureaucratische logica staan waarden als zorgvuldigheid, voorspelbaarheid en rechtsgelijkheid centraal. Wetten en procedures geven houvast en maken de bureaucratie onpersoonlijk en betrouwbaar. De kern van de professionele logica is een seculiere roeping. Het gaat om het zo goed mogelijk dienen van transcendente

waarden als gezondheid of welzijn. De professional is dienstbaar, maar anders dan op de markt is deze dienstbaarheid niet een echo van wat de klant wil. Zij komt voort uit een eigen visie op de situatie van de client, gebaseerd op opleiding en ervaring met vergelijkbare gevallen. Niet wat de klant wil – en al helemaal niet wat hij kan betalen – staat centraal, maar wat de cliënt nodig heeft. Het behoort bijvoorbeeld tot de kern van het beroepsethos van elke arts om een zieke te helpen, ook als die onverzekerd is, geen geld heeft, niet geholpen wil worden of zich misdraagt. Het streven van een professional is om steeds beter te worden in het vak. Niet rijk worden, concurreren en niet tegen een zo laag mogelijk bedrag zoveel mogelijk klanten binnenhalen, zoals de ondernemer op de markt wil. Door steeds te leren en kennis en ervaring uit te wisselen en te verspreiden draagt de professional bij aan collectief beschikbare kennis die de beroepsuitoefening verdiept en verbetert. Concurrentie staat daarmee op gespannen voet. De professional heeft, anders dan de ambtenaar, discretionaire ruimte nodig, ruimte om naar eigen inzichten te handelen en beslissingen te nemen. Daarom laat zijn werk zich niet persen in vaste protocollen en/of vooraf afgebakende producten en hoeveelheden behandelingen. Richtlijnen zijn bruikbaar als advies, niet als keurslijf. Professionals zijn in hun oordelen volstrekt onafhankelijk. Hun zelfstandig oordeel is echter geen individueel oordeel. Het kan alleen bestaan binnen een gemeenschap van vakgenoten die elkaar scherp houden.

Om paternalisme en autoritair gedrag te voorkomen is wel ontwikkeling en verankering van nieuwe vormen van verantwoording en (mede) zeggenschap nodig. Zeggenschap die recht doet aan de specifieke deskundigheid van patiënten/cliënten. Ook de verantwoording moet beter, kwalitatiever zijn, zodat ze leerzaam is voor de professional. Verantwoording over de kwaliteit van de zorg moet primair plaatsvinden in de relatie tussen zorgverleners onderling (intervisie, kwalitatieve visitaties, supervisie), terwijl verantwoording over bejegening primair een zaak is tussen zorgverleners en patiënten (spiegelgesprekken waarin cliënten feedback geven, klantenpanels, burgerjury's). "Verantwoording en controle moeten veel meer kwalitatief en persoonlijk zijn: de manager moet niet papier en geld managen, maar mensen. Een wekelijks gesprek tussen hulpverlener en baas en een wekelijkse intervisie zijn veel meer waard dan al die formulieren en kwaliteitssystemen" (Tonkens 2008, blz. 160).

Dit alles roept vragen op over coördinatie en sturing en de rol van de overheid daarbij. Omdat de overheid verantwoordelijk moet blijven voor kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid is zij de meest aangewezen partij om een regierol op zich te nemen. Dat betekent ook dat de overheid de macht, de middelen en het maatschappelijke mandaat moet krijgen om die taak waar te maken. Uiteraard in goed overleg

met het veld, maar wel met de eindverantwoordelijkheid en dus, in geval van vastlopende overleggen, ook met de uiteindelijke beslissingsmacht. Aanhoudende en onoverkomelijke schaarste, vergrijzing en de ontwikkeling van dure technologie onderstrepen alle het belang hiervan. Geen centrale planning vanaf de tekentafel, over de hoofden van betrokkenen heen, maar prudente, gematigde, flexibele en naar schaal variabele coördinatie. Het gaat om herwaardering van professionals, maar dan wel met democratisering en heruitvinding van coördinatie door de overheid (Tonkens 2008; Noordergraaf 2006, 2007, 2008, Vermaak 1997).

Toepassing van professionele logica vergt "professionele professionals" die om kunnen gaan met meer ruimte en minder regels. Professionals die zo goed zijn in administratieve routines dat zij ze blindelings kunnen toepassen zoals toppianisten hun vingerzetting, akkoordenschema's en ritmes tot in de perfectie beheersen, zodat ze hun hoofd en hart kunnen vrijhouden voor de interpretatie. Zulke professionals sturen het management met huiswerk terug als regelingen niet goed ontworpen zijn en weigeren onmenselijke bureaucratische handelingen te verrichten. Zulke professionals klagen niet over de verkeerd ingerichte ICT, rapportage en financieringssystemen, maar verbeteren ze totdat ze doen wat ze moeten doen. Zulke professionals durven gemotiveerd uitzonderingen te maken op de regels als daartoe aanleiding is en zoeken daarvoor actief rugdekking bij het management. Zulke professionals werken samen met andere professionals in steeds wisselende teams om het probleem dat ze onder handen hebben op te lossen (Zuurmond en De Jong; 2010).

Hier ligt uiteraard ook een belangrijke verantwoordelijkheid voor bestuurders en topmanagement om de randvoorwaarden te scheppen om professionals zich te laten ontwikkelen tot professionele professionals. Bijvoorbeeld door het investeren in opleidingen en persoonlijke ontwikkeling, het realiseren van een dechargestructuur waardoor individuele professionals niet meer aansprakelijk gesteld kunnen worden, het bieden van rugdekking en het intensief betrekken van professionals bij het vormgeven van hun eigen werk (Zuurmond en De Jong 2010). Het gaat om het realiseren van een systeem dat gebaseerd is op gestolde ervaring in plaats van op gestold wantrouwen (Baksteen e.a. 2011). Maar er ligt een even grote verantwoordelijkheid bij de professionals om niet te vervallen in handelingsverlegenheid en het calimero-effect van je zelf klein maken en vervolgens daarover klagen (Zuurmond en De Jong 2010).

Herontwerp van werkprocessen

Het sturingsprincipe van "herontwerp van werkprocessen" als manier om grensoverschrijdende samenwerking te realiseren en verkokering

te doorbreken is in de vorige paragraaf al uitgebreid behandeld, mede in het kader van het organisatiemodel van de "getransformeerde overheid". Bij herontwerp van werkprocessen gaat het om een procesoriëntatie, het afbreken van hiërarchieën, het doorbreken van de grenzen van organisaties en het herbeleggen van taken in een keten. Een blijvende focus op oude, mechanistische machinebureaucratieën, met hun bureaupolitiek en hun gebrek aan maatwerk wordt gezien als de oorzaak voor onderpresteren (Hammer 2001). Kernpunten van het herontwerpdenken zijn werken vanuit behoeften van de klant, leverancier willen zijn van oplossingen in plaats van producten of diensten, segmenteren in doelgroepen in plaats van alles en iedereen over een en dezelfde kam scheren, klanten meer dingen zelf laten doen, afstand nemen van scherp gedefinieerde bedrijfsunits met autonome managers (de tirannie van het organogram), het bevorderen van samenwerking en teamwerk door belonen van groepsprestaties in plaats van individuele prestaties, het gebruiken van ICT om informatie te delen en transacties te stroomlijnen, een focus op kerncompetenties en uitbesteding van niet kerntaken (Prahalad en Hamel 1990, Ploos van Amstel 2002, Schmidt e.a. 2000, Voudouris e.a. 2008).

Onderdeel van dit gedachtegoed is het werken met "shared service centres" of servicehuizen. Een servicehuis kan worden gedefinieerd als een "resultaatverantwoordelijke interorganisationele samenwerking, optioneel geconcentreerd in één organisatorische entiteit die taken vervult op het gebied van ondersteunende processen, beleidsontwikkeling of uitvoering voor individuele partner organisaties gebaseerd op een contract" (Korsten 2005). Essentiële verschillen met traditionele staforganisaties zijn dat servicehuizen integraal verantwoordelijk zijn voor de diensten die ze leveren, dat van tevoren overeenstemming wordt bereikt over prijs en kwaliteit en dat het servicehuis zijn diensten verleent aan verschillende organisaties in het productienetwerk. Servicehuizen kunnen worden gecreëerd voor zowel backoffice, frontoffice als primaire en ondersteunende processen (Meesters en Jörg 2005, Strikwerda 2006, Heuvel 2008, Opheij en Willems 2004).

De reden voor het invoeren van servicehuizen is gelegen in het feit dat ondersteunende activiteiten in businessunits vaak niet optimaal presteren rondom professionaliteit en kosten. Met schaalgrootte en het bundelen van expertise zijn enorme kostenbesparingen en betere kwaliteit te behalen. Door breed inzetbare ondersteunende diensten en generieke operationele activiteiten uit de businessunits te halen en bij elkaar te zetten kunnen deze voordelen worden bereikt. Door servicehuizen te organiseren als resultaatverantwoordelijke eenheden wordt voorkomen dat deze bundeling van activiteiten een terugkeer is naar de oude stafdelingen (Strikwerda 2007).

Frontlijnsturing en betere omgangsvormen ter overbrugging van de kloof tussen systeemwereld en leefwereld

Frontlijnsturing is een sturingsmechanisme dat kan worden ingezet ter overbrugging van de kloof tussen systeemwereld en leefwereld. Het biedt ruimte voor professionals om op de werkvloer zonder al te veel regels maatwerk te bieden en op de werkvloer samen te werken. Hartman en Tops (2005) pleiten voor frontlijnsturing waarbij verschillende professionals die allen werken in concrete klantcontacten samenwerken en derhalve in onderlinge samenhang worden aangestuurd. Beleid en aansturing worden ontworpen vanuit de logica van de complexe uitvoeringspraktijk. In de frontlijn komen de complexe en veelkoppige problemen aan de oppervlakte en wordt een bijna permanente strijd om de kwaliteit van het bestaan geleverd. Frontlijnsturing verwijst naar het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om op de publieke werkvloer effectieve uitvoeringsactiviteiten tot ontwikkeling te brengen. Frontlijnsturing gaat verder dan uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid, omdat daarbij nog steeds onvoldoende rekening is gehouden met de uitvoeringslogica of situationele logica van de interactieprocessen die daadwerkelijk in de uitvoering optreden. Frontlijnsturing betekent de erkenning van het feit dat uitvoering een eigenstandige activiteit is die niet van tevoren beleidsmatig kan worden ingepland, maar waar men zich in moet onderdompelen, wat men moet doorleven en waarin het aankomt op de manier van handelen, waarin het concrete gedrag in specifieke situaties op de publieke werkvloer centraal staat. Het gaat om een actielogica gericht op effectieve interventies. Uitvoering is vaak een proces van directe coproductie van frontlijnwerkers en de betrokken burgers. Frontlijnsturing is nodig om het vermogen tot precieze actie en situationele intelligentie te ontwikkelen. Beleidsturing is overigens onmisbaar om de frontlijnactiviteiten in een breder kader te plaatsen en om democratische sturing en verantwoording mogelijk te maken. Frontlijnsturing en beleidssturing zijn dus complementair, al zijn ze niet altijd gemakkelijk te verenigen.

Het frontlijnwerk gebeurt in teams, flexibele samenwerkingsverbanden van mensen uit verschillende organisaties. Echte frontlijnteams zijn zelf verantwoordelijk voor het operationele werk, de moederorganisaties voegen zich naar het frontlijnteam en niet andersom. Een dienst is vooral een organisatie die capaciteit levert aan de frontlijnteams in plaats van een zelfstandige taakorganisatie. Dat vereist realistisch organiseren, eerst de werkelijkheid ontrafelen en dan pas de organisatievorm kiezen. Er is geen vaste organisatie of discipline waar de werkelijkheid als het ware in kan worden geschoven, maar er wordt vanaf de werkvloer georganiseerd. Het gaat om een parate organisatie die op de publieke werkvloer qua kennis en kunde op alles voorbereid is en snel

en precies tot actie kan overgaan. Voor effectief opereren in de frontlijn is het nodig om zaken direct met elkaar te verknopen die via de lijnbureaucratie lastig en traag bij elkaar te brengen zijn. "Doen" is de essentie van frontlijnsturing. Frontlijnsturing stuurt meer op personen dan op regels of prestaties, hoewel legitimiteit verschaffende regels door mensen in de frontlinie als rugdekking worden ervaren, meetbare prestaties tot realistische resultaatgerichtheid leiden en ruimte voor scherp en toegewijd vakmanschap leidt tot een bereidheid om aangesproken en gecontroleerd te worden. Uiteindelijk gaat het om het organiseren van "goede ontmoetingen" tussen beleids- en frontlijnsturing op bestuurlijk en topambtelijk niveau en "slimme interfaces" tussen frontlijnteams en diensten en goed toegeruste frontlijnwerkers, zodat wederzijds leren mogelijk wordt (Hartman en Tops 2005).

Het gaat ook om goede ontmoetingen tussen frontlijnwerkers en burgers. De Nationale Ombudsman (2007) pleit in dit verband voor betere omgangsvormen. Daarbij gaat het dan simpelweg om in persoonlijk contact zaken beter uitleggen en voortgangsinformatie geven. Een bestuursorgaan dat zijn maatschappelijke functie serieus neemt gaat op zoek naar methoden om een brug te slaan tussen het systeem en de mens.

Financiële ontkokering en uitvoeringsgericht werken

De vraag is vervolgens hoe deze ruimte voor samenwerking tussen frontlijnprofessionals op de werkvloer kan worden gerealiseerd. De RMO (2008) bekritiseert traditionele oplossingen voor het bestrijden van verkokering (ontkokering) en schetst een alternatief perspectief voor politici, beleidsmakers en professionals om uit de spanning van verkokering en ontkokering te komen en zich te concentreren op de complexe maatschappelijke problemen zelf. Ontkokering in de zin van meer afstemming, meer coördinatie, reorganisaties en meer integraliteit neemt belemmerende organisatiestructuren niet weg en levert evenmin een bijdrage aan de aanpak van complexe maatschappelijke problemen. Dit komt omdat ontkokering als beleidsstreven op dezelfde (beleids)logica berust als verkokering. Deze beleidslogica komt neer op functionele specificatie gericht op het behalen van eenduidige doelstellingen en is gebaseerd op het ideaalbeeld van een organisatie die als een soort lopende band afkoerst op het gewenste eindresultaat.

Ontkokering in de vorm van vele integrale afstemmingsverplichtingen zorgt voor een eenzijdige nadruk op sturings- en organisatievraagstukken, een opeenstapeling van coördinatielagen en minder handelingsvrijheid op uitvoeringsniveau. Ontkokering leidt af van de inhoud en kan als excuus dienen (het ligt niet aan ons maar aan de organisatiestructuur) en als maskerade voor het onderliggende veel moeilijker op te lossen maatschappelijke probleem. Verkokering is een gegeven

dat naast problematische aspecten (hoge besluitvormingskosten, tijdrovende besluitvorming, proceduralisme, nimbygedrag) ook zinvolle effecten heeft. Verkokering honoreert bijvoorbeeld verschillende perspectieven en belangen. Verkokering berust op de erkenning dat de werkelijkheid meervoudig is en zorgt ervoor dat er niet eenzijdig naar problemen wordt gekeken, dat er een afweging van belangen en perspectieven plaatsvindt, dat er "checks and balances" zijn. Reorganisaties die bedoeld zijn om te ontkokeren leiden in de praktijk dikwijls tot nieuwe kokers.

Ontkokering is niet per definitie contraproductief. Reorganisaties – in feite pogingen tot herkokering – kunnen nuttig zijn om oude problemen via nieuwe invalshoeken te benaderen en om gevestigde patronen te doorbreken. Daarnaast is het zo dat ontschotting van geldstromen uit verschillende sectoren kan helpen om op uitvoeringsniveau iets aan de concrete problemen te doen. Ontkokering is alleen succesvol als de inzet of de schaal beperkt is tot culturele verandering en bundeling van financiële middelen. Voor de rest gaat ontkokering gepaard met nogal wat schadelijke neveneffecten.

De RMO (2008) pleit in dit verband voor een andere wijze om met de spanning van verkokering om te gaan. In plaats van de logica van integraal ontkokerd beleid wordt gepleit voor de logica van de dienstverlening (de interactie tussen burgers en publieke professionals) in meer redundante (overvloedige) beleidsomgevingen. De logica van de publieke dienstverlening gaat uit van behoeften van burgers en de mogelijkheden van professionals om op deze behoefte in te spelen, in plaats van een beleidscentristisch perspectief. Ik spreek zelf in dit verband van uitvoeringsgericht werken. Het is volgens de RMO nodig om de burger meer beslis- en beschikkingsmacht te geven en de professional meer ruimte. Het primaire doel is niet om via afstemming en coördinatie overlap in aanbod en langs elkaar heen werken te voorkomen, maar om uit een gevarieerd aanbod de op dat moment gepaste keuzes te maken. Een wisselende en complexe problematiek vraagt immers om de mogelijkheid om tot verschillende antwoorden te komen.

Een organisatiestrategie gericht op vergroting van de variëteit en het zoeken naar meer en gevarieerde oplossingen (sturen op redundantie) is daar meer behulpzaam bij dan het ideaal van ontkokering dat verwijst naar een perfect afgestemde beleidsmachine. Concreet gaat het daarbij in plaats van het zoeken naar een integrale eindoplossing om een meer pragmatische omgangsregeling met organisatieproblemen als verkokering. Deze omgangsregeling bestaat uit de volgende elementen:

– Neem het perspectief van de burger als uitgangspunt.
– Waak voor toenemende coördinatiekosten die ten koste gaan van het besteden van tijd en geld voor de daadwerkelijke maatschappelijke doelen.

- Geef de burger beschikkings- en beslissingsmacht en voorzie hem van alle relevante informatie, leidend tot ontkokering van onderop.
- Versterk de handelingsruimte voor professionals.
- Stimuleer de samenwerking tussen professionals via meer socialiserende (horizontale) vormen van verantwoording.
- Een meer op leren en permanent verbeteren gerichte benadering; van "analyse en instructie" naar "variëteit en selectie". In deze aanpak komt verbetering langs verschillende wegen en in kleine stapjes tot stand. Zo ontstaat een variëteit aan ervaringen en invalshoeken die al doende duidelijk maakt wat werkt en wat niet. Deze benadering biedt ruimte aan handelingen op alle bestuurlijke en operationele niveaus, waardoor het probleem steeds beter hanteerbaar wordt.
- Een andere blik op verticaal toezicht door verantwoordelijkheid en bevoegdheid daadwerkelijk bij uitvoerende partijen te leggen in combinatie met horizontale verantwoording aan professionele peers, cliënten, belanghebbenden en collega-instellingen. Het gaat om vermaatschappelijking van veel handelingsruimte binnen de context van politiek primaat en ministeriële verantwoordelijkheid.
- Variatie, competitie en overlap zijn effectievere voorwaarden voor creativiteit en leervermogen dan enkelvoudigheid, koersvastheid en efficiëntie. Redundantie is een soort substituut voor perfect op elkaar afgestemde onderdelen. Wat de ene schakel nalaat kan de andere corrigeren. Goede coördinatie kan duurder zijn dan dubbel werk. Verkokering wordt gezien als een vorm van redundantie, als het staat voor rijk en overvloedig organiseren. In die zin is verkokering een wijs antwoord op de complexiteit en turbulentie van de publieke sector (RMO 2008, blz. 40-50).

Omgaan met meervoudige waarden

In het voorgaande is al een aantal keren kort aan de orde gekomen op welke wijze bij het oplossen van complexe maatschappelijke problemen kan worden omgegaan met het feit dat bij het werk van de overheid (in tegenstelling tot dat in de private sector) sprake is van meervoudige (conflicterende) waarden (redeneren vanuit maatschappelijke winst, een overheid die oordeelt in plaats van afrekent, betekenisvolle meervoudige prestatiemeting). In aanvulling hierop wordt nog kort stilgestaan bij het gedachtegoed van "New Public Service" (Denhardt en Denhardt 2000). Burgers worden gezien als burgers in plaats van klanten. Er is sprake van hernieuwde belangstelling voor de "civil society". "New Public Service" kenmerkt zich onder andere door de volgende elementen (Denhardt en Denhardt 2000):

- Accountability is niet eenvoudig. Het gaat daarbij om naleving van wetten, gemeenschapswaarden, politieke normen, professionele

standaarden en belangen van burgers in een situatie waarin sprake is van conflicterende normen en waarden.
- Het gaat om dienen in plaats van sturen. De overheid die burgers helpt hun gemeenschappelijke belangen te formuleren en te realiseren in plaats van te proberen de samenleving in een bepaalde richting te sturen.
- Het publieke belang is het primaire doel in plaats van een bijproduct: de overheid streeft naar het realiseren van een gemeenschappelijk gedeeld beeld van het publieke belang. Het gaat om het realiseren van gedeelde belangen en gedeelde verantwoordelijkheden via wijdverbreide dialoog en deliberatie waarbij de overheid moet bewaken dat uitkomsten zowel procesmatig als inhoudelijk voldoen aan democratische waarden als rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid. Het gaat niet om het simpelweg sluiten van compromissen. Het gaat om collectieve acties en collaboratieve processen. Het publieke belang resulteert uit een dialoog over gemeenschappelijke waarden in plaats van uit de aggregatie van individuele eigenbelangen.
- Het gaat om het managen van mensen. Rationele pogingen om menselijk gedrag te controleren via instrumenten als procesherontwerp en prestatiemanagement zullen op de langere termijn mislukken als er niet tegelijkertijd aandacht wordt besteed aan de waarden en belangen van individuele leden van de organisatie. Mogelijk dat resultaten worden bereikt, maar er wordt geen bijdrage geleverd aan het ontwikkelen van verantwoordelijke, betrokken medewerkers en burgers. "Public servants are people whose motivations and rewards are more than simply a matter of pay or security. They want to make a difference in the lives of others"(Denhardt en Denhardt 2000, blz. 556). Hetzelfde geldt voor burgers. "Empowerment" wordt de norm zowel binnen als buiten de organisatie.
- Waardeer burgerschap en de publieke dienst boven ondernemerschap. Het publieke belang is beter gegarandeerd door ambtenaren en burgers die gemotiveerd zijn om een bijdrage aan de samenleving te leveren dan door publieke ondernemers die belastinggeld behandelen alsof het hun eigen geld is. Om de publieke zaak goed te kunnen dienen moeten publieke managers niet alleen hun eigen organisatie managen, maar zich ook bewust zijn van en verbonden zijn met andere bronnen van hulp en ondersteuning van andere organisaties en burgers.

Het model van "New Public Service" is vooral een normatief model, met duidelijke relaties naar publiek netwerkmanagement en burgerparticipatie waarover in de volgende paragraaf meer.

Systeemdenken

Het systeemdenken legt een dieper theoretisch fundament onder de theoretische inzichten met betrekking tot het bestrijden van bureaucratisme en het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking zoals hiervoor beschreven (Seddon 2003, 2008, Checkland 1981, 2002). Het kernargument van het systeemdenken is dat voor een goed werkende overheidsdienstverlening de werkprocessen vanuit de vraag (van buiten naar binnen) moeten worden herontworpen, dat incentivesystemen moeten zijn gebaseerd op een positief mensbeeld en dat moet worden gewerkt met adequate prestatiemaatstaven. Het gaat om het absorberen van variëteit. Dat moet in de lijn worden georganiseerd door decentralisatie zo laag mogelijk in de organisatie met ruimte voor uitvoerende professionals. Verder kent de systeembenadering een belangrijke focus op leren van fouten en klachten door management en professionals samen, op het permanent aanpassen van de organisatie aan de omgevingseisen en op het sturen op intrinsieke motivatie. "If people have jobs for which they are responsible, they behave more responsible" (Seddon 2008, blz. 75-76). Systeemdenken komt ook neer op een gerichtheid op kennis van de praktijk. Verandering begint bij "check-get knowledgde". Wat is het doel, wat is het type en frequentie van de vraag, hoe goed reageert het systeem op de vraag, bestudeer de "workflow", begrijp de systeemcondities, herontwerp het werkproces. Preventie is beter dan inspectie. Kwaliteit is niet te realiseren via inspectie maar moet in het proces ontworpen worden. Het moet in één keer goed.

Centraal onderdeel van het systeemdenken is de kritiek op de dominante ideologie, sterk gedreven vanuit de economische wetenschap (public choice, speltheorie), dat mensen rationeel zijn en eigen belang nastreven en dat het gevaarlijk zou zijn om mensen te vertrouwen. Om de negatieve effecten hiervan te beteugelen is volgens deze dominante ideologie een "command en control" besturingswijze nodig die gebruikmaakt van een "wortel en stok" benadering.

Het systeemdenken bekritiseert deze rationele theorie als een niet bewezen ideologie, als een geestelijke gevangenis van wantrouwen (Seddon 2003, 2008, Checkland 1981, 2002). Een ideologie die ten grondslag ligt aan meerdere besturingsparadigma's, in het bijzonder het marktparadigma en het bureaucratieparadigma, maar ook aan sommige invullingen van de paradigma's van de heruitgevonden overheid en de netwerkende overheid.

De fundamentele vraag die in het systeemdenken gesteld wordt is: handelen mensen uit eigen belang omdat de speltheoretici gelijk hebben of reageren mensen simpelweg op een systeem dat dit "eigen belang gedrag" oproept? Het systeemdenken stelt daar een alternatieve benadering tegenover die meer uitgaat van een irrationeel model van

menselijk gedrag en een positiever mensbeeld. "In stead of choice, people want services that work; and instead of targets the public sector needs measures that aid understanding and improvement. Instead of a dim and damning view of human nature, we need a optimistic and constructive view" (Seddon 2008, blz. 14).

Het systeemdenken bekritiseert de bureaucratische managementfabriek die tot in detail voorschrijft hoe dienstverlening moet worden ontworpen en gemanaged zonder kennis van het primaire proces. Er is sprake van een dermate verfijnd systeem van regelgeving dat het systeem niet meer in staat is om variëteit te absorberen en maatwerk te leveren. Het systeemdenken waarschuwt ook voor het gebruik van verkeerde "targets" die leiden tot perverse effecten. Perverse effecten treden op wanneer er gestuurd wordt op activiteiten in plaats van op resultaten.

Zo is bijvoorbeeld het vastleggen van een vraag in een callcenter en deze vervolgens doorsturen op het eerste gezicht makkelijker en goedkoper dan gewoon iets meer tijd nemen en het probleem gelijk oplossen. Maar het simpele feit dat 80% van de vragen in één keer wordt beantwoord zegt nog niets over de vraag of problemen ook effectief worden opgelost. Vaak blijkt dat het grootste deel van de vragen bestaat uit "failure demand", klachten over in eerste instantie verkeerd afgehandelde vragen en tekortkomingen in de achterliggende primaire processen. Sturing op snelle vraagbeantwoording stimuleert dan snelle doorverwijzing in plaats van echte probleemoplossing. Met als gevolg dat het aantal telefonische vragen alleen maar toeneemt zonder dat structurele problemen worden opgelost. Gepleit wordt dan ook voor het uitrusten van frontofficemedewerkers met de vaardigheden die nodig zijn om effectief te reageren op die zaken die burgers voorspelbaar meestal aan de orde stellen. De medewerkers moeten zo toegerust zijn dat ze met de bulk van het werk uit de voeten kunnen. Voor meer ongebruikelijke complexe zaken moet een beroep worden gedaan op specialistische expertise elders uit de organisatie, maar nog steeds onder regie van de frontofficemedewerker die daarmee ook steeds beter leert met die complexere vragen om te gaan. Een pleidooi derhalve voor een zware frontoffice die ook zelf de regie houdt.

Seddon (2003, 2008) is zeer kritisch over het onvoldoende beargumenteerd kiezen voor "Shared Service Centers" (SSC) dat op gespannen voet kan staan met het principe van procesherontwerp vanuit de klantvraag. Primaire en ondersteunende processen die onderdeel uitmaken van de dienstverleningsketen moeten niet apart in een SSC worden georganiseerd, omdat dat tot een extra schakel leidt en dat is "penny wise pound foolish. Veronderstelde schaalvoordelen wegen niet altijd op tegen het kwaliteitsverlies in de dienstverleningsketen. Gewaakt moet worden voor al te ideologische en instrumentele toepassing

waarbij het middel tot doel wordt verheven. De klantlogica moet het dominante inrichtingsprincipe blijven en processen moeten worden herontworpen vanuit een goede kennis van de werkpraktijk. Een belangrijke voorwaarde voor succesvol herontwerp is dan ook het actief inschakelen zo niet in de "drivers seat" zetten van de professionals zelf bij het herontwerpen. Een vergelijkbare redenering kiest Seddon (2003, 2008) als hij het heeft over standaardisering die beperkend kan werken op het systeem dat vooral gericht moet zijn op het absorberen van variëteit. Hij waarschuwt in dit verband voor een ideologische keuze voor standaardisering waar ruimte voor maatwerk nodig is.

De systeembenadering is een nuttige manier van kijken naar het functioneren van overheidsorganisaties. De analyse van disfunctionele effecten van verkeerd ingerichte systemen en perverse systeemcondities is herkenbaar vanuit de praktijktheorie en vanuit een aantal hiervoor al behandelde theoretische inzichten. De systeembenadering levert ook een onderbouwing voor de stelling dat het bij een tekortschietende overheid in beginsel gaat over "goede mensen gevangen in een slecht systeem". De waarde van het systeemdenken is vooral gelegen in het waarschuwen voor al te ideologische toepassing van op zich werkzame concepten als herontwerp, standaardisering en servicehuizen, het benadrukken van het belang van goede systeemcondities en de kritiek op het negatieve mensbeeld van het rationele eigenbelang nastrevende individu.

4.3.4 Confrontatie van "ontbureaucratiseringstheorieën" met de principes van slimmer werken

Wanneer ik de hiervoor behandelde theoretische inzichten confronteer met de principes van slimmer werken, dan kan ten eerste worden geconcludeerd dat sprake is van een nadere onderbouwing en nadere verfijning van de eerdergenoemde principes van slimmer werken.

Inzichten in het geven van discretionaire ruimte binnen kaders, het invulling geven aan betekenisvolle prestatiemeting, professionalisme en frontlijnsturing leiden tot een bevestiging en meer verfijnde invulling van het "4 × R-principe". Het risico op perverse effecten van resultaatsturing bij toepassing van het "4 × R-principe" kan worden beheerst en "professionalisme" is vermeld als aanvullend principe van slimmer werken als het gaat om het op alternatieve wijze invulling geven aan de R van rekenschap. "Behoorlijk persoonlijk contact" kan gezien worden als een belangrijk onderdeel van het sturingsprincipe van "professionalisme" als het gaat om het overbruggen van de kloof tussen systeemwereld en leefwereld, tussen beleidslogica en uitvoeringslogica. Deze kloof kan ook worden overbrugd door in elkaars verlengde liggende sturingsmechanismen als frontlijnsturing en uitvoeringsgericht

werken die weer worden mogelijk gemaakt door financiële ontkokering. Daarbij merk ik op dat frontlijnsturing en uitvoeringsgericht werken in de praktijkvisie vooral als veranderkundige interventies worden gepresenteerd die uiteindelijk moeten worden geborgd in nieuwe werkprocessen. Het blijkt dat de scheidslijn tussen bestuurskunde en veranderkunde niet altijd even scherp te trekken is.

Ook de principes van "herontwerp van werkprocessen" en "samenwerking met betrekking tot de bedrijfsvoering" (standaardisatie ICT en servicehuizen) vinden verdieping en verfijning in de theoretische inzichten. Vooral vanuit het systeemdenken wordt wel terecht gewaarschuwd voor een al te ideologische en instrumentele toepassing van deze principes. Het is cruciaal voor succesvolle toepassing dat de klantvraag steeds centraal blijft staan en dat werkprocessen worden herontworpen vanuit gedetailleerde kennis van de werkpraktijk.

Bevestiging van het principe "burger aan het roer" komt om de hoek kijken bij de inzichten op het gebied van "New Public Service" (NPS). Het belang van NPS is vooral gelegen in het expliciet aandacht besteden aan de wijze waarop omgegaan kan worden met het feit dat de overheid te maken heeft met meervoudige en conflicterende waarden. Daarmee zijn ook de grenzen aangegeven van de principes van slimmer werken.

Uit de behandelde inzichten blijkt dat de effectiviteit van besturings- en organisatieprincipes voor een groot deel afhankelijk is van de manier waarop deze principes veranderkundig worden toegepast. De aandacht voor veranderkundige aspecten is in de hiervoor behandelde literatuur weliswaar fragmentarisch maar toch duidelijk aanwezig. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het belang dat Seddon (2003, 2008) hecht aan participatief herontwerpen, het belang dat De Bruijn (2002) en Tonkens (2008) hechten aan de dialoog tussen management en professionals over resultaatverantwoording, de aandacht die de ROB (2006) vraagt voor het doorbreken van een bestuurlijke cultuur die krampachtig vasthoudt aan een eenzijdige definitie van het gelijkheidsbeginsel, de inzichten van Kruijter e.a. (2008) met betrekking tot de cultuurverandering die nodig is om management en professionals te bewegen de ruimte die bestaande regelgeving wel degelijk biedt weer op te zoeken en het pleidooi van de RMO (2008) voor een lerende overheid.

Tevens merk ik op dat de inzichten uit het systeemdenken fundamentele discussies oproepen over het te hanteren mensbeeld en daarmee samenhangend de werkzaamheid van intrinsieke en extrinsieke prikkels. Vraagstukken die uitgebreider aan de orde komen in het volgende hoofdstuk dat over veranderkunde gaat.

Ook blijkt dat in een aantal van de hiervoor behandelde inzichten al uitstapjes worden gemaakt naar vraagstukken van netwerkmanage-

ment waarover meer in de volgende paragraaf. De scheidslijnen tussen het thema "overheid als bureaucratie" en het thema "overheid als actor in een netwerk" blijken vloeiend, temeer daar de overheid zelf ook als een netwerkorganisatie kan worden beschouwd. Feitelijk blijkt dat het om twee kernproblemen draait, overmatige regelgeving en negatieve effecten van verkokering.

Daarnaast blijkt uit de hiervoor behandelde theoretische inzichten dat er sprake is van een zoektocht naar de optimale combinatie tussen standaardisatie en differentiatie, van uniformering en maatwerk, van reductie van complexiteit en inzetten van complexiteit om complexe problemen aan te pakken. De behandelde inzichten wijzen in de richting van vormen van standaardisatie, uniformering en reductie van complexiteit die randvoorwaardelijk zijn om het aanpakken van resterende ongetemde problemen aan te pakken met complexere sturings- en organisatieconcepten gebaseerd op variëteit en redundantie. Als het gaat om de voordelen van standaardisering en uniformering is ook sprake van een zekere herwaardering van bureaucratische principes die vooral herkenbaar zijn in het principe van slimmer werken "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering".

4.4 Relevante theoretische inzichten met betrekking tot de overheid als actor in netwerken

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf ga ik in op het tweede hoofdthema te weten "de overheid als actor in netwerken". Achtereenvolgens ga ik in op een aantal inzichten met betrekking tot oorzaken en redenen voor dit disfunctioneren van (de overheid in) beleidsnetwerken, op inzichten met betrekking tot oplossingsrichtingen voor goed werkende netwerken en op de vraag tot welke conclusies confrontatie van deze inzichten met de principes van slimmer werken leidt.

4.4.2 Redenen voor disfunctioneren van beleidsnetwerken

In deze paragraaf ga ik in op de oorzaken voor het gebrek aan samenwerking in beleidsnetwerken zoals die in de literatuur worden onderscheiden zoals dominerende (botsende) domeinbelangen en verkokerde percepties, de lange route die een idee moet afleggen voordat het (onder invloed van die domeinbelangen en percepties stevig gewijzigd) in de uitvoering (be)landt, het grillige, chaotische, onvoorspelbare verloop van beleidsprocessen in een netwerk, ontbrekend of slecht netwerkmanagement en blokkades voor burgerparticipatie.

Domeinbelangen en verkokerde percepties

Niet alleen binnen organisaties maar ook tussen organisaties is sprake van domeinbelangen en politieke spelletjes die tot disfunctionele uitkomsten kunnen leiden in een netwerk. De politieke metafoor van Morgan (1986) spreekt van de organisatie als politieke arena. Organisaties zijn politiek georiënteerd in die zin dat er wegen moeten worden gevonden om orde te scheppen tussen medewerkers en afdelingen die potentieel tegengestelde belangen hebben. De politieke metafoor leert beseffen dat alle beslissingen van de organisatie gebaseerd zijn op belangen. De organisatiepolitiek kan worden geanalyseerd door de aandacht te richten op de relaties tussen belangen, conflict en macht. Gebrek aan samenwerking wordt dan verklaard uit het feit dat de politieke strijd domineert boven de samenwerking. (Allison 1971, Mintzberg 1979).

Naast (verschillen in) belangen spelen (verschillen in) percepties een belangrijke rol in netwerken. Binnen netwerken worden referentiekaders geproduceerd en gereproduceerd. Actoren maken eigen interpretaties en herkennen anomalieën niet. Het gesloten karakter van referentiekaders reduceert complexiteit binnen organisaties, maar maakt interactie tegelijkertijd mogelijk. Blokkades voor samenwerking in een netwerk worden dan ook niet alleen veroorzaakt door belangentegenstellingen, maar ook door verschillende percepties van de situatie. Actoren baseren hun strategieën op percepties. Zij vormen zich beelden van hun omgeving en van de problemen en kansen die zich daarbinnen voordoen. Percepties vloeien voort uit een referentiekader dat werkt als een filter. Percepties zijn stabiel en moeilijk te veranderen, omdat ze veelal uitgekristalliseerd en herbevestigd worden binnen sociale configuraties (Termeer 1992, 2006, 2007, Termeer en Koppenjan in Kickert 1997; blz. 79-97; Klijn e.a. 2000).

De lange route van beleid naar uitvoering

In het verlengde van botsende belangen en percepties is het ook nog zo dat ideeën en beleid een lange weg afleggen voordat ze tot uitvoering leiden, terwijl er ondertussen van alles gebeurt (Pressman en Wildavsky 1973). Beleid en uitvoering zijn in de praktijk moeilijk van elkaar te scheiden. Beleid wordt ook tijdens de uitvoering gemaakt. Uitvoering is complex en gaat over zoveel schijven dat het vaak onmogelijk is om bepaalde beleidsintenties zuiver in te voeren. Veel beleid loopt vast in de uitvoering. Er is sprake van een grote kloof tussen beleid en uitvoering vanwege de lange route die een idee moet doorlopen voordat het landt in de uitvoering. Elk van de vele schakels (actoren) heeft een eigen interpretatie van dat idee en een eigen belang bij dat idee, waardoor de uiteindelijke uitvoering mijlenver af kan staan van het oorspronkelijke beleidsidee.

Het grillige verloop van beleidsprocessen in een netwerk

Een andere verklaring voor gebrekkige samenwerking in beleidsnetwerken wordt gegeven door theorieën die vooral ingaan op het grillige niet rationele verloop van beleidsprocessen (Lindblom 1959, 1979). Cohen, March en Olson (1972) laten zien hoe besluitvorming het best te verklaren is aan de hand van een "prullenbakmodel". Een organisatie is in deze visie te beschouwen als een verzameling keuzemomenten op zoek naar problemen, strijdpunten en gevoelens op zoek naar beslissingen en situaties waarin zij tot uitdrukking kunnen worden gebracht, oplossingen op zoek naar strijdpunten waarvoor zij een oplossing kunnen zijn en besluitnemers op zoek naar werk. Het "prullenbakmodel" is geen alomvattend besluitvormings- of organisatiemodel, maar een model aan de hand waarvan, althans gedeeltelijk, het gedrag van een (netwerk van) organisatie(s) kan worden verklaard. Processen van besluitvorming in netwerken van organisaties worden gekarakteriseerd door vage of inconsistente doelstellingen, onduidelijke technologieën en vloeiende of wisselende participatie (Hoppe 1992).

In dergelijke besluitvormingsstructuren is een uiteindelijke beslissing het resultaat van het elkaar treffen van een viertal stromen, te weten problemen, oplossingen, deelnemers en keuzemomenten (Cohen e.a. 1972). In aansluiting op dit stromenmodel ontwikkelde Kingdon (1984) een theorie over agendavormingsprocessen waarbij hij zich afvraagt hoe het komt dat sommige problemen wel en andere geen aandacht krijgen en hoe het komt dat sommige oplossingen niet en andere wel worden gekozen. In het proces van beleidsvorming worden drie deelprocessen onderscheiden: probleemerkenning, het genereren van oplossingen en politieke gebeurtenissen. De kans dat een probleem als zodanig wordt erkend wordt groter als de deelnemers van mening zijn dat er iets aan de oplossing van het probleem gedaan kan worden en als het knelpunt met erkende problemen verbonden kan worden. De politieke agenda wordt in belangrijke mate bepaald door een gunstige koppeling van de processen van probleemerkenning en politieke gebeurtenissen. Die koppelingen komen niet zomaar tot stand, maar worden bewerkstelligd door "entrepreneurs". Zodra zich een gunstige gelegenheid voordoet (een "policy window"), staan zij klaar om hun preferenties door te duwen. Er is sprake van een selectieproces waar vanuit een "beleidsoersoep" waarin allerlei ideeën drijven uiteindelijk iets ontstaat als de beste oplossing. Niet alle oplossingen hebben evenveel kans om geselecteerd te worden. Bewust of onbewust worden selectiecriteria gehanteerd. Criteria van technische uitvoerbaarheid, van congruentie met dominante normenpatronen, anticipatie op voorzienbare belemmeringen (budgettair, publieke acceptatie en ontvankelijkheid bij politici) spelen een rol. Oplossingen worden op de beleidsagenda opgenomen als de drie stromen aan elkaar gekoppeld wor-

den. Er is dan een erkend probleem, een uitvoerbare oplossing is voorhanden en de tijd is er rijp voor.

Ontbrekend of slecht netwerkmanagement
Ook het ontbreken van of slecht invullen van netwerkmanagement wordt in de literatuur vanzelfsprekend gezien als oorzaak van disfunctionerende netwerken (De Bruijn 1999, DeBruijn en ten Heuvelhof 1999, De Bruijn, Kickert en Koppenjan 1992). Klijn e.a. (2000) spreken in dit verband van het ontbreken van systematische pogingen van de zijde van de meest betrokken overheidsorganisaties om interactieprocessen tussen partijen tot stand te brengen.

Blokkades voor burgerparticipatie
In de literatuur wordt een aantal barrières onderscheiden waardoor in de praktijk niet zoveel terecht lijkt te komen van burgerparticipatie als verbijzonderde vorm van netwerkmanagement, te weten de volgende:
– *De professionele barrière* die ontstaat doordat professionals beschikken over een heel palet van oplossingen die ze willen toepassen. Professionals zijn gewend om oplossingen te vinden voor problemen van burgers en niet om burgers te stimuleren in het zelf oplossen van problemen. Die oplossinggerichtheid komt mede voort uit de huidige cultuur van prestatieafspraken en kwantitatieve resultaatverplichtingen die in de praktijk weinig ruimte bieden voor het met de mond en op papier beleden beleid gericht op activeren van burgers (Van Caem 2008). Er is sprake van een "professionaliteitparadox". Het oplossen van maatschappelijke problemen is zo vergaand geprofessionaliseerd dat de samenleving het heeft afgeleerd om sommige vraagstukken veel simpeler door burgers zelf op te laten lossen (Vos en Van Doorn 2004).
– *Het bestuurlijke plafond* dat ontstaat door de logge bureaucratie en allerlei formele procedures en eisen van de overheid (ingewikkelde subsidie-eisen, jaarplannen en verantwoordingsstructuur). Burgers worden eerst gestimuleerd om zelf met ideeën te komen en initiatieven te ontplooien, maar hier wordt vervolgens geen of onvoldoende gevolg aan gegeven. De informele cultuur van burgerinitiatieven en de logge bureaucratie gaan slecht samen (Van Caem 2008). Er is sprake van een regelreflex, de logica van steeds verder toenemende regelgeving (Vos en Van Doorn 2004), bestaande beleidskaders waarin innovatieve initiatieven niet passen en van ontbrekende (wegbezuinigde) intermediairs (Van Zuylen; 2007).
– *De probleem accumulatie barrière* waarvan vooral in achterstandswijken sprake is. Als gevolg van cumulatie van problemen zoals armoede, sociale achterstand, heterogene bevolkingssamenstelling en

veel verloop is de animo voor burgerparticipatie zeer gering (Scholte 2008, Terpstra 2008, Van Stokkom 2008).
– *Hoge veranderkosten*. Het gaat dan om belangen die het huidige systeem in stand willen houden, omdat ze er hun bestaansrecht aan ontlenen (Vos en Van Doorn 2004).
– *Gebrek aan representativiteit*. In het kader van burgerparticipatie zijn actieve bewoners over het algemeen eerder autochtoon en van middelbare leeftijd (Caem 2008). Actieve burgers zijn overwegend blank, hoogopgeleid en ouder, omdat de vaardigheden noodzakelijk voor het verwerven van een goede maatschappelijke positie met bijbehorend inkomen ook de competenties zijn, die je nodig hebt voor het succesvol opzetten en laten draaien van een burgerinitiatief. Een oorzaak van geringe participatiegraad van bepaalde doelgroepen is niet gebrek aan belangstelling, maar eerder gebrek aan zelfvertrouwen en het gevoel dat er toch niet geluisterd wordt (Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006).

4.4.3 Oplossingsrichtingen voor goed netwerkmanagement

In deze paragraaf ga ik in op een aantal wetenschappelijke inzichten ten aanzien van netwerkmanagement als oplossingsrichting. Eerst behandel ik de algemenere inzichten met betrekking tot publiek netwerkmanagement. Daarna zoem ik in op twee bijzondere vormen van netwerkmanagement, te weten ketenregie en burgerparticipatie.

Algemene inzichten publiek netwerkmanagement
Netwerkmanagement is een vorm van coördinatie met betrekking tot actoren met verschillende doeleinden in relatie tot een bepaald probleem of een beleidsmaatregel binnen een bestaand kader van interorganisationele relaties of beleidsnetwerk in een situatie waarin van gedeelde opvattingen, heldere doelen en hiërarchie geen sprake is. Het gaat om het realiseren van overeenstemming op handelingsniveau, om het vinden van een gemeenschappelijk doel. Er is sprake van een sterke oriëntatie op het faciliteren van interactieprocessen, bemiddeling, onderhandeling en doel zoeken in plaats van doel stellen. Netwerkmanagement speelt zich af in een beleidsnetwerk (Kickert e.a. 1979, Klijn e.a. 2000, Bruijn en Ten Heuvelhof 1999, Bruijn, Kickert en Koppenjan 1992, Koppenjan 1993, Koppenjan en Klijn 2004, Roobeek 2006, Hufen en Ringeling 1990, Van Delden 2009).

Een beleidsnetwerk is het geheel van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom een bepaald probleem of een beleidsprogramma (Klijn e.a. 2000, Marin en Mayntz 1991). Een beleidsnetwerk bestaat uit de relaties die actoren onderling onderhouden, de gezamenlijke opvattingen die actoren hebben ontwikkeld, de

taal die zij hanteren om elkaar te begrijpen, de regels die zij in de loop van de tijd hebben ontwikkeld om hun interacties te vergemakkelijken en de institutionele verankering die zij daartoe hebben gerealiseerd. In netwerken vinden beleidsspelen plaats en vaak is er sprake van meerdere netwerken rondom één beleid. Gezien deze context voor de besluitvorming moet een actor in staat zijn op verschillende velden tegelijk te spelen. Een belangrijk dilemma voor betrokken actoren is het dilemma dat actoren in eerste instantie geneigd zijn hun eigen belang te beschermen, terwijl zij weinig kunnen bereiken zonder afstemming of samenwerking met andere actoren. Beleidsspelen kunnen worden gedefinieerd als "reeksen van interacties tussen actoren gericht op de beinvloeding van probleemformuleringen, oplossingen en te hanteren werkwijzen". Beleidsspelen spelen zich af in een beleidsarena. Beleidsspelen ontstaan als actoren beseffen dat zij voor de realisatie van hun doelstellingen afhankelijk zijn van anderen. Daarop ontwikkelen zij strategieën gericht op de beïnvloeding van andere partijen, de inhoud van het interactieproces of het verloop ervan. Het leidende motief bij strategisch handelen is de realisatie van de eigen doelstellingen (Klijn e.a. 2000).

De uitdaging voor publiek netwerkmanagement is het tot stand brengen van samenwerking in complexe beleidsnetwerken. Dat kan alleen als partijen doordrongen zijn van het besef dat zij van anderen afhankelijk zijn. Dat besef is niet vanzelfsprekend, omdat effecten van het handelen van andere partijen vaak niet direct zichtbaar zijn. Netwerkmanagement betreft ook het realiseren van wederzijdse aanpassing van percepties (Termeer en Koppenjan in Kickert 1997). Het gaat om het doorbreken van fixaties, het doorbreken van de dialoog tussen doven. De manier om dit te doorbreken is variatie en confrontatie. Verder gaat het om zowel cognitieve als sociale variatie. Cruciaal is het bewustzijn van onderlinge afhankelijkheid. Het gaat niet om het streven naar consensus (omdat partijen dan te veel moeten opgeven en dus gaan tegenwerken), maar om een niveau van overeenstemming die gezamenlijke actie mogelijk maakt (congruentie). Netwerkmanagementstrategieën zijn gericht op het beschikbaar maken van nieuwe informatie, nieuwe actoren of nieuwe procedures. Heel belangrijk bij dit laatste zijn procedures voor conflictbeslechting, zodat actoren het eens worden over te volgen procedures voordat ze het eens worden over inhoud.

Strategieën voor netwerkmanagement kunnen worden gevonden op twee niveaus: dat van "games" of het operationele niveau en dat van het netwerk of het institutionele niveau. Met het onderscheiden van een gameniveau en een netwerkniveau is sprake van een institutioneel perspectief. Actoren zijn gericht op het realiseren van eigen doelen (het instrumentele perspectief), er is sprake van interactie tussen actoren (het interactieve perspectief), maar een en ander vindt plaats in

een institutionele context die het gedrag van actoren en wijze waarop sociale interactie plaatsvindt beïnvloedt. Omgekeerd beïnvloedt de sociale interactie de institutionele context.

Als het gaat om randvoorwaarden voor goed netwerkmanagement, dan zijn goede communicatiekanalen, vrije stroom van informatie-uitwisseling, goede data en betrouwbare benchmarks, veel contactpunten tussen de actoren op verschillende niveaus, voorzieningen voor het delen van kennis, medewerkers met netwerkvaardigheden, gezamenlijke besluitvorming en snelle escalatie van geschilpunten van groot belang om de actoren in het netwerk op een goede manier met elkaar te verbinden. Moderne ICT als portals, "middleware" en samenwerkingssoftware speelt hierbij een belangrijke voorwaardenscheppende rol (Goldsmith en Eggers 2004).

Er is in de literatuur ook sprake van kritiek op de benadering van netwerkmanagement als het gaat om de geldigheid en betrouwbaarheid van de bestuurskundige netwerkanalyses (Pröpper 1996, Doelen en Klink in Van Duivenboden 2000). De kritiek komt erop neer dat er in de bestuurskundige netwerkbenadering geen sprake is van heldere evaluatiecriteria en dat een theoretisch kader voor het verklaren van succes of falen in beleidsnetwerken afwezig is. Het ontbreekt kortom aan systematisch en empirisch onderzoek naar het daadwerkelijk functioneren van netwerken. Er zou sprake zijn van normatief theoretische verhandelingen waarin operationele handvatten ontbreken. Voor menig praktijkbeoefenaar zou de huidige onbepaaldheid van de bestuurskundige beleidsnetwerken vrijwel ondraaglijk zijn. "Gaat heen en netwerk" is echter een te eenvoudige en vrijblijvende positie, omdat ze in de praktijk tot een besluiteloos vergadercircuit leidt of – als het evident misgaat – tot het afwentelen van de problemen (Doelen en Klink in Van Duivenboden 2000).

Ketenregie

Ketenregie kan worden gezien als een specifieke vorm van netwerkmanagement specifiek gericht op het managen van volgtijdelijke activiteiten in netwerken (Steketee 2000, Poorthuis e.a. 2003, Van Venrooij en Sonnenschein 2008). Een keten omvat minimaal drie organisaties die structureel samenwerken met een gemeenschappelijk doel en voor dezelfde klanten of objecten onderling afhankelijke, volgtijdelijke handelingen verrichten. Met het aspect volgtijdelijkheid onderscheidt ketenregie zich van netwerkmanagement dat ook om gelijktijdige maar wel met elkaar afgestemde acties kan gaan, waarbij netwerken soms wel worden onderverdeeld in subketens waardoor het geheel overzichtelijker wordt. Er moet sprake zijn van een gemeenschappelijk doel, anders wordt het lastig om partners met elkaar te verbinden. Ordening op basis van de cliënt biedt ruimte om de primaire processen te schoeien

op logistieke leest, los van institutionele of organisatiebelangen. Ketenregie gaat dus over interorganisationele samenwerking op procesniveau en dus niet over trajecten die om interorganisationele samenwerking op casusniveau gaan (Steketee 2007).

Veel ketens zijn complex met tal van spelers en trajecten of diensten. Die complexiteit kan aanzienlijk worden gereduceerd door de processtappen die een klant van de keten gaat doormaken op hoofdlijnen in beeld te brengen in een procesmodel. Een procesmodel heeft tot doel om onderscheid te maken tussen primaire, besturende en ondersteunende processen, de volgtijdelijkheid en afhankelijkheid te laten zien, het logistieke model inzichtelijk te maken, als basis te dienen voor prestatieafspraken en om inzicht te bieden aan bestuurders, directie of ketenregisseur in de hoofdprocessen. De procesbeschrijvingen moeten aan het middenmanagement en de ketenmanager inzicht geven in de taken en verantwoordelijkheden en te leveren prestaties. De procesbeschrijvingen zijn een nadere uitwerking van het procesmodel (Steketee 2000).

Het procesmodel als vereenvoudiging van de werkelijkheid biedt een overzicht van het geheel aan processen en inzicht in de samenhang der processen. Een proces is een aantal activiteiten in een logische volgorde, gericht op het doelbewust tot stand komen van een product of dienst voor een klant. De basisvragen voor het uitlijnen van de ketenprocessen zijn: wat is het doel van de keten, wie is de klant, wat weten we van die klant, wat wil die klant, welke producten/diensten worden door wie geleverd, wat is een goede logische volgorde van activiteiten en welk logistiek model past daarbij? De essentie van logistiek is vervolgens het afstemmen van de juiste capaciteit in kwantiteit en kwaliteit en disciplines over organisaties heen in een situatie dat de klant relatief onvoorspelbaar is en flexibiliteit dus gewenst is. Een procesbeschrijving legt vast hoe de klant door de keten heen stroomt en wat elk proces aan waarde toevoegt. Dat betekent dat er een horizontaal schema wordt gemaakt van de manier waarop het werk gedaan wordt. Het proces en de klantafhandeling staan centraal in plaats van organisatieharken, hiërarchische schema's of wettelijke taken en bevoegdheden. (Steketee 2007).

Ketenregie heeft in het licht van het voorgaande betrekking op die activiteiten die er op gericht zijn om de processen in de keten goed te besturen. Ketenregie vindt op drie niveaus plaats: strategisch bestuurlijk, tactisch en op uitvoeringniveau. De belangrijkste activiteiten van ketenregie zijn het erkennen van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van het gewenste resultaat, het benoemen van een gezamenlijk doel in termen van win/win, het formuleren van een missie/visie en het benoemen van de urgentie of acute noodzaak (Steketee 2000).

Ketens kenmerken zich door ingewikkelde bestuurlijke lijnen, het ontbreken van overkoepelend gezag, voordelen van samenwerking die niet voor alle partijen gelijk zijn, kosten en baten die op verschillende plekken vallen en de angst van betrokken actoren om autonomie te verliezen. Het gaat om samenwerking tussen partijen die wel een gemeenschappelijk probleem hebben, maar zich niet hiërarchisch tot elkaar verhouden. Door gebrek aan overkoepelend gezag zijn de krachtenvelden in ketens anders dan binnen organisaties en is het verloop van ketenprocessen moeilijker te voorspellen of te sturen. Prikkels voor betrokkenen om volop mee te werken ontbreken. De volgende succesvoorwaarden zijn van belang (Grijping e.a. 2007):

- Voor een grote oplossing is ieder draagvlak te klein; geleidelijkheid moet het uitgangspunt zijn. Een integrale grootschalige aanpak in een irrationele omgeving heeft geen grote kans van slagen. Want hoe belangrijker het onderwerp, hoe meer betrokken actoren en hoe complexer de besluitvorming en des te kleiner de kans op gemeenschappelijke besluitvorming. De informatie-infrastructuur van een keten moet zodoende geleidelijk tot stand komen, met reeksen van beslissingen op onderdelen en gefaseerd in de tijd.
- Het is niet verstandig om zich te bemoeien met interne aangelegenheden van ketenpartners. Ten aanzien van de informatie-infrastructuur geldt hoe kaler hoe beter. Alleen metagegevens die voor iedere ketenpartner onmisbaar zijn, worden in de etalage gezet. Alle inhoudelijke gegevens kunnen beter in de bronregisters van ketenpartners blijven.
- Dwang helpt niet, wel drang in combinatie met beloning.
- Coördinatie moet plaatsvinden met behoud van gelijkwaardigheid van de betrokken actoren.
- Het inhoudelijke probleem is de baas in de keten, het op te lossen maatschappelijke probleem moet centraal staan. Een dominant ketenprobleem is een probleem dat alleen door alle partijen gezamenlijk kan worden aangepakt en dat de keten als geheel in diskrediet kan brengen als men hierin geregeld faalt. Een knellend probleem dat de keten in zijn geheel in opspraak brengt levert doorgaans meer samenwerkingsbereidheid op dan minder knellende problematiek.
- Crisis creëert verandering.
- Gebruik van een businesscase ter bestrijding van het probleem van ongelijke verdeling van kosten en baten.
- Het stimuleren van ketensamenwerking door middel van een startbudget en het wegnemen van wettelijke belemmeringen.

ICT speelt een belangrijke rol bij ketenregie. In de publieke sector gaat het in een minderheid van de gevallen om logistieke ketens. In meer-

derheid zijn publieke ketens informatie- of kennisketens, omdat de kwaliteit van het primaire proces van veel (semi)overheden afhankelijk is van de onderlinge uitwisseling van informatie en kennis. Er wordt dan vaak gesproken van keteninformatisering of van ketenintegratie (Duivenboden e.a. 2000). Keteninformatisering betekent per definitie dat één partij niet alle onderdelen van het systeem kan overzien, laat staan kan beheersen. Dit probleem kan alleen worden ondervangen door afspraken te maken over gestandaardiseerde overdracht van informatie en afspraken betreffende de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de afhandeling van gegevensstromen. De bij keteninformatisering te onderscheiden kenmerken zijn aansluiting bij het concept van authentieke registraties, standaardisatie van gegevensdefinities, invulling van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de communicatie, het gebruik van één of meer verwijsindexen en het werken met architecturen om inzicht te verkrijgen in de samen te stellen delen waaruit de keten zou kunnen of moeten bestaan en de onderliggende afhankelijkheden van deze schakels van ICT.

Twee belangrijke elementen in de vorming en het voortbestaan van ketens zijn vertrouwen en macht. Vertrouwen ontstaat op basis van ervaringen die partners in de keten met elkaar opdoen. Bij de start van een keten of bij toetreding van nieuwe partners zal dat vertrouwen eerst opgebouwd moeten worden. Deels wordt het vertrouwen geconditioneerd door organisatorische maatregelen zoals contracten, prijsafspraken, formele regels en procedures en certificering. Het vertrouwen kan worden onderscheiden naar vertrouwen dat wordt gegeven voordat sprake is van toetreding ("preconnection trust") en van vertrouwen dat na de toetreding aanwezig is ("postconnection trust"). In feite gaat het hier om een van de leerprocessen in de keten, bijvoorbeeld aan de hand van het nakomen van afspraken, het maken van afspraken, het conformeren aan een ketencultuur en het daarmee de hand houden aan formele en informele rechten en verplichtingen. Bij "preconnection trust" ligt het anders. Hierbij wordt voorlopig vertrouwen geschonken op grond van variabelen als gedrag in het verleden, reputatie, financiële soliditeit (Van Duivenboden e.a. 2000).

Bij de vormgeving van ketenregie wordt de regierol aan een actor gegund, omdat de ketenpartners inzien en er belang bij hebben dat die rol wordt vervuld en er sprake is van een delicaat spel van doorzettingsmacht en overredingkracht van signaleren en overtuigen. Bij de toepassing van ketenregie is altijd sprake van een combinatie van een dwangmodel (een opdrachtgever/bestuurder die opdracht geeft het aanbod beter dan nu het geval is te organiseren, er is sprake van moeten) en een kansmodel (ketenpartners worden verleid of stimuleren elkaar tot ketensamenwerking, er is sprake van willen). Vaak moet worden begonnen met het dwangmodel. Ketenpartners erkennen in veel gevallen dat

zij niet spontaan tot samenwerking zouden zijn gekomen (Steketee 2000).

In de literatuur is ook sprake van kritiek op de benadering van ketenregie. Het concept nodigt uit tot een nuttige maar eenzijdige beschouwingswijze van de bestuurlijke werkelijkheid (Kort, Van Twist en In 't Veld in Van Duivenboden e.a. 2000, hoofdstuk 2). Het gaat om een metafoor. Het ketenconcept krijgt invulling via het idee van een gekoppelde reeks van schakels: een ketting. Als metafoor verwijst het idee van een keten naar een sequentiële verbondenheid tussen verschillende schakels. Juist omdat bij het denken in termen van ketens de aandacht zo uitgaat naar functionele relaties, bestaat het risico dat andere relatietypen die er eveneens toe doen onderbelicht blijven, bijvoorbeeld de sociale relaties in een netwerk. Het gaat in een keten niet om concrete interactiepatronen tussen actoren, maar slechts op functionele relaties. Functionele relaties kunnen sociaal zijn, maar dat hoeft niet. Een benadering in termen van netwerken is in zekere zin rijker, omdat het de aandacht niet alleen op functionele relaties richt. Anderzijds kan het beschrijven en analyseren in termen van ketens ervoor zorgen dat er structuur wordt aangebracht in complexe netwerken door te zoeken naar sequentiële ordening door de tijd, als paden in netwerken. Maar met een beschrijving in ketens kan nooit worden volstaan. Er is altijd de noodzaak om het bredere netwerk in kaart te brengen, actoren die geen onderdeel zijn van de keten, maar wel invloed uitoefenen op het procesverloop zoals belangengroepen en beslissers.

Burgerparticipatie

Een apart te onderscheiden aandachtsgebied in de wetenschappelijke literatuur over publiek netwerkmanagement is de rol die participatie van burgers kan spelen bij het oplossen van ongetemde problemen. Het gaat dan om de rol van burgers als actoren in het netwerk, als coproducenten van beleid en partners in de uitvoering van beleid. Het begrip "burgerparticipatie" is echter een containerbegrip. In een Nicis-studie (2006) wordt de volgende zeer brede definitie gehanteerd: "Participatie is het deelnemen door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan beleidsprocessen. Het kan gaan om voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid."

De vraag die centraal staat is of burgerparticipatie een bijdrage kan leveren aan meer efficiëntie en effectiviteit ten aanzien van de oplossing van steeds complexer wordende maatschappelijke vraagstukken en wat de rol van de overheid hierbij moet zijn. Het gaat om de rol die de overheid speelt bij het ondersteunen en vergroten van het zelf organiserend vermogen van de samenleving in de globaliserende netwerkmaatschappij. De overheid die meer dan voorheen een systematische relatie aangaat met de burger (Boutelier 2007).

Een gemeenschappelijk thema in de literatuur over burgerparticipatie is het uitgangspunt van een positief "burgerbeeld". Op basis van veel ervaringen blijkt dat veel burgers wel degelijk bereid zijn tot actieve participatie (Van Caem 2008, Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006, Van Zuylen 2007, Vos en Van Doorn 2004, VROM 2004, Fung 2004). Wel blijkt dat traditionelere vormen van burgerparticipatie het beeld nog domineren. Deze traditionele vormen van burgerparticipatie, vooral gericht op meepraten, waarna de overheid uiteindelijk de definitieve beslissing neemt, zijn weinig effectief gebleken. Wettelijke en niet wettelijke inspraaktrajecten en vormen van interactieve beleidsvorming lijken eerder de onvrede over door de overheid genomen beslissingen te vergroten dan bij te dragen aan vergroting voor het draagvlak voor beleid. Zo concludeert Van Caem in haar studie naar burgerparticipatie met betrekking tot veiligheid in de gemeente Amsterdam: "Verreweg de meeste burgerprojecten op het vlak van veiligheid zijn enigszins eenzijdig. De burgers moeten de overheid van informatie en advies voorzien en de overheid beslist naar aanleiding daarvan wat te doen. Terugkoppeling over wat welke instantie met de informatie gedaan heeft verloopt meestal gebrekkig. Teleurstelling bij burgers over niet waar kunnen maken van beloftes door overheid en politie om te acteren op van burgers verkregen informatie en wantrouwen tussen bevolkingsgroepen ligt op de loer. Op termijn kunnen dergelijke vormen van burgerparticipatie juist ondermijnend werken en wantrouwen creëren" (Van Caem 2008, blz. 15-16).

In de literatuur wordt dan ook gezocht naar nieuwe vormen van burgerparticipatie gericht op het daadwerkelijk invloed geven van burgers met betrekking tot de vormgeving van beleid en uitvoering, waarbij de overheid zich meer beperkt tot het faciliteren en actief ondersteunen van processen waarbij burgers zelf actief bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. De overheid blijft in het kader van democratische legitimatie uiteraard eindverantwoordelijk, maar draagt vooral zorg voor toezicht op zorgvuldige processen en het bieden van ondersteuning en training. De overheid legt zich in meer of mindere mate neer bij de uitkomst van besluitvormings- en uitvoeringsprocessen zoals ze door burgers worden vormgegeven. Het gaat om "empowerment", om een strategie van de overheid om de samenleving (burgers, bedrijven en hun 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. Het gaat om het benutten van de kracht van de samenleving om de burger als mede-initiatiefnemer, mede-uitvoerder en medehandhaver (Vos en Van Doorn 2004).

Fung (2004) positioneert burgerparticipatie, of zoals hij dat noemt *"Empowered Participation",* nadrukkelijk als een *governance*maatregel

passend in het netwerkparadigma en als alternatief voor hiërarchische sturing, "New Public Management" en sturing via marktwerking. Participatief omdat burgers worden uitgenodigd om deel te nemen in cruciale beslissingen over publieke doeleinden, prioriteiten en strategieën. "Empowered" omdat besluitvorming die uit deze burgerparticipatie voortvloeit daadwerkelijk de acties van publieke dienstverleners bepaalt. Publieke dienstverleners kunnen wel degelijk responsiever, eerlijker, innovatiever en effectiever worden door het incorporeren van "Empowered Participation" in de *governance*structuur. "Empowered Participation" kan ook op nationaal niveau worden toegepast, maar is vooral krachtig in een gedecentraliseerde lokale context. Mits goed ingericht blijkt dat vele burgers bereid zijn te participeren.

"Empowered Participation" is effectief wanneer sprake is van een aantal werkzame mechanismen, te weten de volgende:

- *Geregisseerde professionele ruimte*: waar sprake is van variëteit en dus maatwerk nodig is, werkt bureaucratie niet en gaat het om het professionele gebruik van discretionaire ruimte. De standaardoplossing is professionele indoctrinatie en training, maar er zijn veel terreinen van publieke actie waar expertmatige voorschriften irrelevant en of ineffectief zijn.
- *Geïnstitutionaliseerde innovatie*: omdat er ruimte komt voor snelle "feedbackloops" en daarmee snelle "trial and error" leren. Er is veel meer sprake van draagvlak onder frontlijnprofessionals. Innovatie wordt een constante activiteit in plaats van incidenteel vanuit de top uitgerolde niet praktische initiatieven.
- *Crossfunctionele coördinatie op lokaal niveau*: samenwerking tussen vele actoren wordt mogelijk gemaakt om de complexe problemen aan te pakken.
- *Bouwen aan vertrouwen*: doordat er een kader wordt gecreëerd waarbinnen de verschillende actoren via discussie en actie elkaars vertrouwen kunnen winnen via "tests of collaboration". "Joint problem solving is an occasion for participants to robe each others agendas, motives, and commitment and to identify and expand real regions of overlap" (Fung 2004, blz. 22).

Daarnaast kent "Empowered Participation" een aantal bronnen van "fairness", krachten die tegen uitsluiting en dominantie van geprivilegieerde groepen werken. Belangrijk is dat bepaalde groepen niet worden uitgesloten en dat participerende burgers goed worden opgeleid en ondersteund. Burgers en ambtenaren komen in een gelijkwaardigere positie. Uit Fungs onderzoek blijkt dat "Empowered Participation" ertoe leidt dat achtergestelde groepen net zoveel en soms meer participeren zolang er maar duidelijke voordelen aan verbonden zijn. En die voorde-

len zijn groter voor achtergestelde groepen die vaak zelfs beter gemotiveerd zijn om te participeren.

In de literatuur (Vos en Van Doorn 2004, Fung 2004, Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006, Nicis 2006, Van Caem 2008) worden de volgende *succesfactoren voor burgerparticipatie* onderscheiden:

- Een vast aanspreekpunt en enige vorm van waardering van hun bestaan door bijvoorbeeld bezoek van een wethouder.
- Een overheid die echt luistert en iets met voorstellen doet en daadwerkelijk de ruimte biedt aan burgers om zelf oplossingen te bedenken en te realiseren in plaats van de zaak weer over te nemen.
- Lef bij bestuurders die durven los te laten en verantwoordelijkheid te geven aan burgers, die durven te experimenteren met tolerantie voor het maken van fouten en die hun eigen tegenspraak durven te organiseren.
- Structurele randvoorwaardenscheppende ondersteuning vanuit de overheid op het gebied van financiën, training en capaciteit, waaronder de aanwezigheid van deskundige – van de overheid onafhankelijke – makelaars die in staat zijn om ervoor te zorgen dat discussies op basis van dialoog worden gevoerd. Dit om te voorkomen dat het meer invloed geven aan burgers er alleen maar toe leidt dat ze elkaar de tent uitvechten en voor het eigen belang gaan.
- Specifieke stimulans en ondersteuning door professionals als het gaat om burgerparticipatie van jongeren, lager opgeleiden en allochtonen.
- Een overheid die vertrouwen heeft in burgers en aansluit bij wat burgers bezielt in het dagelijkse leven. Grote aandacht voor kleine verlangens die leidt tot meer praktische verbondenheid, tot "dicht bij huis logica".
- Management van verwachtingen. Duidelijke spelregels en helder maken dat niet iedereen altijd zijn zin kan krijgen.
- Een wettelijke omgeving die toeziet op een eerlijk democratisch proces (voorkomen van uitsluiting) en rekenschap afleggen op basis van resultaat. Een "heruitgevonden centrale autoriteit" die zorg draagt voor actieve ondersteuning, een scheidsrechters- en regisseursrol en verantwoording op basis van wat Fung noemt "Accountable Autonomy". Autonomie in ruil voor het afleggen van verantwoording over de resultaten.

Al met al doemt uit de literatuur een positief beeld op ten aanzien van burgerparticipatie. De grote variatie burgerprojecten en de wijze waarop ze functioneren laat een enorme potentiële kracht zien. Oplossingen van burgers zijn vaak vriendelijker, kosten minder en hebben meer draagvlak (Van Caem 2008). Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak (2006) concluderen dat wie naar de meest uiteenlopende vormen van

burgerinitiatief kijkt, niet anders kan concluderen dan dat er een redelijk mooi weefsel aan plannetjes en projecten door het land loopt. Volgens Fung is het empirische bewijs dat "Empowered Participation" tot meer democratie leidt sterker dan dat het tot meer effectiviteit zou leiden, maar niet vergeten mag worden dat zijn casusonderzoek is verricht in situaties waarin sprake is van ongunstige omstandigheden (achterstandswijken) en toch successen liet zien.

In de literatuur is ook sprake van kritiek op de benadering van burgerparticipatie. Blokland (2008) plaatst kritische kanttekeningen bij het gemak waarmee gesproken wordt over de voordelen van burgerparticipatie. Actieve burgers zijn in de minderheid, werken met sleutelfiguren brengt risico's met zich mee (poortwachter richting achterban, corruptie, coöptatie) en gebrekkige representatie leidt tot verlies van democratisch gehalte. Niet burgerparticipatie is volgens Blokland de oplossing, maar herintroductie van instituties in de buurt voor iedereen. Instituties die niet zijn gericht op het activeren van niet-actieven, maar die de buurten een sociale infrastructuur bieden waarin alle burgers een draai kunnen vinden. Niet omdat ze moeten meedoen met hun buurt, maar omdat hun buurt integraal onderdeel kan zijn van hun dagelijkse leven. Ook anderen wijzen op het belang van een goede sociale infrastructuur (scholen, zorg- en welzijnsinstellingen), maar dan meer als voorwaarde voor succesvolle burgerinitiatieven (Hazeu 2004, WRR 2005)

Vos en Van Doorn (2004) wijzen erop dat niet elke maatschappelijke probleemoplossing zich leent voor empowerment, bijvoorbeeld wanneer vitale belangen in het geding zijn of wanneer sprake is van zeer complexe problemen waarvoor specialistische kennis vereist is. Ook zij wijzen op het feit dat niet alle burgers "empowerbaar" zijn en waarschuwen voor eigenrichting en reproductie van ongelijkheid.

4.4.4 Confrontatie van netwerktheorieën met de principes van slimmer werken

Wanneer ik de besproken theoretische inzichten op het gebied van netwerkmanagement confronteer met de principes van slimmer werken, dan is mijns inziens sprake van een nadere onderbouwing van de principes van "4 × R", "netwerkmanagement", "ketenregie" en "burger aan het roer". De principes van "ketenregie" en "burger aan het roer" kunnen worden beschouwd als verbijzonderde vormen van het meer overkoepelende principe "netwerkmanagement". Ook het belang van het principe van "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" wordt bevestigd, vooral waar het gaat over de randvoorwaardenscheppende rol die (gestandaardiseerde) ICT speelt om netwerksamenwerking mogelijk te maken.

Uit het overzicht van relevante inzichten blijkt duidelijk een aantal voordelen van netwerkmanagement, zoals het maximale gebruik van kennis en informatie, de positieve bijdrage aan draagvlak vanwege brede participatie, het hoge democratische gehalte vanwege de inbreng van vele verschillende waardeoriëntaties en brede participatie en vergroting van het organiserende en probleemoplossende vermogen door maximaal gebruik van variëteit en redundantie.

Er zijn echter ook potentiële nadelen van netwerkmanagement. Het gaat dan bijvoorbeeld om het risico van institutionele verlamming (het algemeen belang kan uit beeld raken in verband met onderhandelen en compromissen), belemmering van innovatie vanwege gevestigde belangen, gebrek aan transparantie vanwege informele interactie en complexe consultatie en onvoldoende democratische legitimiteit wegens achterkamertjespolitiek. Los van dit nadeel moet het bestaan van beleidsnetwerken echter ook gewoon als feitelijk gegeven worden gezien. Met als logische gevolgtrekking dat het het beste is om te focussen op het zo goed mogelijk laten werken van het netwerk.

In de literatuur worden verschillende handelingsperspectieven geschetst hoe netwerkmanagement (inclusief ketenregie en burgerparticipatie) in de praktijk succesvol kan worden toegepast. Opvallend is dat deze handelingsperspectieven vrij abstract en globaal zijn. Tevens geldt dat de aandacht voor de veranderkundige voorwaarden voor succesvol netwerkmanagement in de literatuur over ketenregie vrij globaal is. Er is wel sprake van aanzetten tot veranderkunde (gemeenschappelijk herontwerpen, het werken met spelsimulaties in kader van bewustwording van onderlinge afhankelijkheid, ontwikkeling van gemeenschappelijk urgentiebesef, het hanteren van een combinatie van doorzettingsmacht en overreding, leren door te experimenteren en bouwen aan vertrouwen door "tests of collaboration"), maar de benadering is toch vooral instrumenteel. Een belangrijk inzicht is in dit verband dat het in netwerken niet alleen gaat om politieke (onderhandelings)processen, maar ook om processen van wederzijdse aanpassing van percepties gericht op het realiseren van congruentie en dat altijd sprake is van een combinatie van dwang en verleiding. In hoofdstuk 5 wordt hierop meer in detail ingegaan.

4.5 Conclusies van de theoretische reflectie op de principes van slimmer werken

De besproken theoretische inzichten overziend kan als voorlopige conclusie worden gesteld dat sprake is van een meer theoretisch gefundeerde onderbouwing en verfijning van de principes van slimmer werken uit de praktijkvisie. Denk bijvoorbeeld aan de rol die "betekenisvol-

le prestatiemeting", "frontlijnsturing" en "professionalisme" kunnen vervullen bij de vormgeving van het "4 × R-principe".

Duidelijk is geworden dat de principes van slimmer werken te positioneren zijn binnen de besturingsparadigma's van de heruitgevonden overheid en publiek netwerkmanagement. Beide paradigma's hebben met elkaar gemeen dat ze een alternatief vormen voor de traditionele besturingsparadigma's van de bureaucratie en de pure marktwerking, in het bijzonder voor het oplossen van ongetemde problemen in een situatie waarin niemand de baas is en waarbij van condities voor marktwerking geen sprake is.

Een opbrengst van de theoretische reflectie is ook de "ontdekking" van een aantal andere principes van slimmer werken, te weten "netwerkmanagement", "modulair organiseren" en "professionalisme", waarbij de laatste twee principes onderdeel uitmaken van het overkoepelende principe van "netwerkmanagement".

Uit de theoretische reflectie blijkt ook kritiek op de heruitgevonden en netwerkende overheid die kan worden samengevat als risico's op nieuwe bureaucratie, perverse effecten van prestatiemeting, risico op institutionele verlamming en gebrek aan democratische legitimiteit. Tegelijkertijd biedt de theorie ook oplossingsrichtingen voor het ondervangen van deze risico's.

Uit de geraadpleegde literatuur blijkt dat sprake is van een onderbelichting dan wel weinig systematische aandacht voor de veranderkundige kant. Die veranderkundige kant staat centraal in hoofdstuk 5.

Een laatste opbrengst is ook het inzicht dat de stand van de theorievorming in zekere mate gekenschetst kan worden als partieel, niet altijd concreet, vaak a priori (meer gebaseerd op van tevoren ingenomen stellingen dan op empirische toetsing). Dit betekent natuurlijk ten eerste een relativering van de hiervoor getrokken conclusie dat de principes van slimmer werken nadere wetenschappelijke fundering vinden vanuit de behandelde theoretische inzichten. Ten tweede betekent dit dat er nog een wereld te winnen is met onderzoek dat meer vanuit praktische ervaringen vertrekt en op basis daarvan tot verdere theorieontwikkeling tracht te komen.

4.6 Concretisering van de onderzoeksvragen ten behoeve van het casusonderzoek

Op basis van de theoretische reflectie kunnen de definitieve onderzoeksvragen met betrekking tot de principes van slimmer werken als volgt worden geformuleerd.

Hoe ziet de slimme gemeente er inhoudelijk uit?

- Leidt toepassing van het 4 × R-principe in de praktijk daadwerkelijk tot prestatieverbetering? Hoe zorg je voor resultaatsturing zonder perverse effecten? Welke rol speelt professionalisering daarbij?
- Leidt toepassing van netwerkmanagement (waaronder ketenregie en burger aan het roer) in de praktijk daadwerkelijk tot prestatieverbetering?
- Leidt het herontwerpen van werkprocessen daadwerkelijk tot prestatieverbetering?
- Leidt meer samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering daadwerkelijk tot prestatieverbetering?