UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

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

Gerritsen, E.

Publication date
2011

Link to publication

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

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

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

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

Download date:18 Nov 2026

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

7.1.1 Korte terugblik op wat voorafging

In dit slothoofdstuk ben ik aanbeland bij het einde van mijn zoektocht naar het antwoord op de probleemstelling van dit onderzoek.

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

In hoofdstuk 1 heb ik mijn fascinatie met het onderwerp toegelicht en mijn overtuiging gedeeld dat de overheid beter kan presteren. Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te leveren aan een beter presterende overheid vanuit mijn liefde voor de publieke zaak en de behoefte om maatschappelijk verschil te maken. Mij boeit de vraag hoe de overheid in een tijdsgewricht van toenemende complexiteit een rol van betekenis kan blijven spelen.

Het doel van deze studie is om een antwoord te vinden op de probleemstelling door reflectie op mijn praktijkvisie van de slimme gemeente en door middel van praktijkonderzoek. Deze praktijkvisie bestaat uit een aantal bestuurskundige principes van slimmer werken, te weten "4 × R", "ketenregie", "herontwerp van werkprocessen", "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer", en een veranderkundige strategie gebaseerd op verleiding in combinatie met doorzettingsmacht. Dit leidde tot de volgende vraagstelling.

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

sing van die problemen? Meer toegespitst gaat het om de vraag of de in de praktijk ontwikkelde strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderkundige aanpak is.

In hoofdstuk 2 heb ik de gekozen onderzoeksmethode toegelicht. Vanuit mijn praktijkvisie ben ik via theoretische reflectie tot een voorlopige praktijktheorie en concrete onderzoeksvragen gekomen. Deze voorlopige praktijktheorie heb ik vervolgens getoetst met kwalitatief meervoudig casusonderzoek.

In hoofdstuk 3 heb ik de praktijkvisie van de slimme gemeente vooral in termen van succesfactoren beschreven. In de hoofdstukken 4 en 5 ben ik ingegaan op wetenschappelijke inzichten uit de bestuurskunde en de veranderkunde en heb ik vanuit die inzichten gereflecteerd op de vraag *waarom* het redelijk is om te veronderstellen dat sprake is van effectieve besturingsprincipes en veranderkundige succesfactoren voor een goed presterende gemeente. Deze reflectie mondde uit in een voorlopige praktijktheorie met aangescherpte principes van slimmer werken en een meer verfijnde veranderstrategie van verleiding en doorzettingsmacht. Op basis van de voorlopige praktijktheorie formuleerde ik een aantal concrete onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 6 heb ik op basis van een viertal casusonderzoeken een eerste antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen.

7.1.2 De opbouw van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 7.2. vat ik de opbrengst van de theoretische reflectie op de praktijkvisie van de slimme gemeente samen in de vorm van een voorlopige praktijktheorie en concrete onderzoeksvragen. In paragraaf 7.3. vat ik de bevindingen van de casusonderzoeken samen. Op basis hiervan geef ik in paragraaf 7.4. antwoord op de onderzoeksvragen, op de vraagstelling en op de probleemstelling. Ook ga ik in deze paragraaf in op de mate van generaliseerbaarheid van de bevindingen. In paragraaf 7.5. ga ik in op de wetenschappelijke, maatschappelijke en methodologische opbrengsten van dit onderzoek. In paragraaf 7.6. besteed ik aandacht aan een aantal debatten waarop de uitkomsten van dit onderzoek een interessant licht doen schijnen. In paragraaf 7.7. doe ik een aantal aanbevelingen voor al degenen die werken aan een beter presterende overheid. Ik sluit in paragraaf 7.8. af met een aantal persoonlijke reflecties op de vraag wat dit promotieonderzoek mij heeft geleerd.

7.2 Voorlopige praktijktheorie en onderzoeksvragen

7.2.1 Inleiding

In de hoofdstukken 4 en 5 ontwikkelde ik de praktijkvisie uit hoofdstuk 3 met behulp van theoretische reflectie door tot een voorlopige praktijktheorie. Op basis van theoretische inzichten voorzag ik de principes van slimmer werken en de succesfactoren behorende bij verleiding en doorzettingsmacht van aanvulling, verfijning en verdiepende theoretische onderbouwing en formuleerde ik concrete onderzoeksvragen. De voorlopige praktijktheorie zoals die resulteerde uit de theoretische reflectie bleef in de hoofdstukken 4 en 5 nog enigszins impliciet. Als eerste stap op weg naar beantwoording van de probleemstelling en vraagstelling vat ik daarom in deze paragraaf de voorlopige praktijktheorie samen en herhaal ik de onderzoeksvragen die uit deze voorlopige praktijktheorie voortvloeien.

7.2.2 De voorlopige praktijktheorie

De kern: werkwijze waarbij het maatschappelijke resultaat centraal staat en domeinbelangen en domeinfixaties worden doorbroken

De kern van de praktijktheorie bestaat uit een werkwijze waarin het oplossen van maatschappelijke problemen centraal gesteld wordt boven de domeinbelangen en domeinfixaties van de betrokken actoren. Het gaat om het tot stand brengen van publieke waarde. Dit betekent het centraal stellen van de "holistische" uitvoeringslogica en leefwereld boven de "reductionistische" beleidslogica en systeemwereld. Beleidslogica en systeemwereld komen tot uiting in werkwijzen die op zich behulpzaam zijn om complexiteit te reduceren en daarmee hanteerbaar te maken. Dit uit zich in bureaucratie (regelgeving en taakspecialisatie of verkokering) en hiërarchie. Deze sturingsprincipes schieten echter tekort als het gaat om het oplossen van ongetemde problemen.

Ongetemde problemen zijn problemen die inhoudelijk ingewikkeld zijn en normatief controversieel, terwijl vele actoren nodig zijn voor de oplossing van de problemen, in een situatie waarin macht verspreid is en een doorslaggevend machtscentrum ontbreekt.

Eenzijdige, te ver doorgeschoten toepassing van bureaucratie en hiërarchie leiden tot institutionele verlamming, vastgelopen werkprocessen, versnipperde bedrijfsvoering en calculerende burgers en daarmee tot het niet oplossen van ongetemde maatschappelijke problemen.

Van belang is het inzicht dat de werkelijkheid niet alleen bestaat uit botsende objectieve domeinbelangen, maar ook uit botsende domeinfixaties. Bij domeinfixaties gaat het om botsende subjectieve percepties over de aard van het probleem, over de oplossingsrichting, over achter-

liggende normen en waarden en over identiteit. Domeinbelangen zijn geen objectieve gegevens, maar kunnen in collectieve processen van betekenisgeving worden geherdefinieerd in overkoepelende gemeenschappelijke belangen. Daarbij kan ook bij blijvend verschillende percepties over normen en waarden en identiteit intersubjectief overeenstemming worden bereikt op het niveau van probleemdefinitie en oplossingsrichting. Dit wordt congruentie of Tijdelijk Werkbare Overeenstemming op handelingsniveau genoemd.

De uitdaging waar de lokale overheid voor staat komt in de kern neer op het doorbreken van domeinbelangen en domeinfixaties. De werkwijze waarmee dit bewerkstelligd kan worden bestaat uit een combinatie van inhoudelijke bestuurskundige principes van slimmer werken en een veranderstrategie gebaseerd op verleiding met doorzettingsmacht.

Drie clusters van principes van slimmer werken passend binnen publiek netwerkmanagement en de heruitgevonden overheid

Uiteindelijk gaat het om drie clusters van principes van slimmer werken die goed passen binnen de besturingsparadigma's van "publiek netwerkmanagement" en de "heruitgevonden overheid". Twee besturingsparadigma's die een alternatief vormen voor de paradigma's van de "hiërarchische bureaucratie" en "marktwerking". Deze laatste twee paradigma's schieten tekort in het oplossen van ongetemde problemen. In de drie alternatieve clusters komen de in de praktijkvisie onderscheiden vier principes van slimmer werken terug, aangevuld met een aantal andere principes en nadere verfijning van die principes. Verfijning blijkt nodig vanwege risico's die verbonden zijn aan het ongenuanceerd toepassen van de eerdergenoemde vier principes van slimmer werken.

Het eerste cluster betreft varianten op het principe van "4 × R". Richting geven op hoofdlijnen vooral gericht op de vraag wat noodzakelijk en wenselijk is, Ruimte geven aan de uitvoerende organisaties en professionals ten aanzien van de hoevraag in ruil voor Rekenschap op basis van Resultaatafspraken. De werkzaamheid van het "4 × R-principe" wordt onderbouwd door de bestudeerde theoretische inzichten. Het concept van "discretionaire ruimte binnen kaders" leert ons dat een uitruil tussen minder regelgeving en meer ruimte voor uitvoerders op basis van een heldere gemeenschappelijke richting en verantwoording op basis van resultaten tot meer ondernemend en resultaatgericht gedrag leidt. Ruimte is nodig om complexe problemen op te lossen en voor het leveren van maatwerk, door het maximaal benutten van de kracht van diversiteit aan perspectieven en de kracht van lokale praktische kennis. Ruimte is ook nodig om "uitvoeringsgericht werken" of "frontlijnsturing" mogelijk te maken, waarbij op uitvoeringsniveau door professionals van verschillende organisaties samengewerkt kan worden aan het

oplossen van ongetemde problemen. Het gaat om ruimte die professionals op de werkvloer in staat stelt om de menselijke maat terug te brengen in de vorm van "behoorlijke omgangsvormen" met burgers. Toepassing van "4 × R" wordt mede mogelijk gemaakt door financiële ontkokering. Daarmee worden de met financiële verkokering gepaard gaande perverse prikkels die aanzetten tot verkokerd gedrag weggenomen. Financiële ontkokering moet niet verward worden met organisatorische ontkokering die onderdeel uitmaakt van het bureaucratische paradigma. Organisatorische ontkokering in de vorm van reorganisaties roept alleen maar nieuwe verkokering op. Verkokering op zich is niet het probleem. Integendeel, kokers staan voor variëteit en die is nodig om complexe problemen op te lossen. Daarvoor is het wel nodig dat de kokers beter gaan samenwerken en minder belast worden met te veel regelgeving. Het "4 × R-principe" biedt daarvoor de ruimte.

Het "4 × R-principe" zoals gepresenteerd in de praktijkvisie veronderstelt dat de verschillende R'en niet controversieel zijn, terwijl ze dat wel zijn. De "R" van Richting is controversieel vanwege het feit dat bij het werk van de overheid altijd sprake is van meervoudige (conflicterende) waarden. Het gedachtegoed van "New Public Service" pleit in dit verband voor een overheid die burgers helpt hun gemeenschappelijke belangen te articuleren en die te realiseren, in plaats van te pogen de samenleving in een bepaalde richting te sturen. Het gaat om een dienende in plaats van een sturende overheid en om een overheid die burgerschap en de publieke dienst waardeert boven ondernemerschap. Het betreft hier vooral een normatief vraagstuk.

De "R" van Resultaat als alternatieve vorm van rekenschap in plaats van naleving van regelgeving, is controversieel vanwege de potentiële perverse effecten van prestatiemanagement. Omdat de werkelijkheid zich, als het gaat om ongetemde problemen, niet volledig laat vatten in kwantitatieve doelstellingen kan prestatiemanagement tot contraproductieve effecten leiden. De oplossing die de literatuur hiervoor biedt kan worden samengevat in het concept van "betekenisvolle prestatiemeting". Betekenisvolle prestatiemeting voorkomt perverse effecten door te werken met een mix van kwantitatieve en kwalitatieve vormen van prestatiemanagement die in dialoog tussen management en professionals tot stand zijn gekomen. Een van de alternatieve vormen van prestatiemeting is het principe van "professionalisme". Een variant waarin Rekenschap wordt afgelegd door het naleven van een kwaliteitssysteem gericht op het op niveau houden van de professionele deskundigheid van uitvoerders als garantie op goed werk in ruil voor professionele ruimte.

Ten aanzien van de "R" van Rekenschap is van belang dat er niet alleen sprake moet zijn van verticale verantwoording, maar ook van horizontale verantwoording naar "stakeholders".

Het tweede cluster betreft varianten op het principe van "netwerkmanagement". De principes van "ketenregie" en "burger aan het roer" zijn varianten op het meer overkoepelende principe van "netwerkmanagement". In alle varianten gaat het over manieren om samenwerking tussen de verschillende actoren in een netwerk te bevorderen. Met behulp van het "4 × R-principe" ontstaat meer ruimte voor samenwerking, maar dat wil niet zeggen dat die ook automatisch tot stand komt. "Netwerkmanagement" heeft vooral betrekking op het realiseren van gelijktijdige samenwerking. "Burger aan het roer" is een variant met bijzondere aandacht voor de samenwerking met burgers in een netwerk. "Ketenregie" is een variant die betrekking heeft op volgtijdelijke samenwerking in een netwerk en maakt onderdeel uit van het overkoepelende principe van "netwerkmanagement". In die zin was de focus in de praktijkvisie op "ketenregie" en "burger aan het roer" te beperkt. Het gaat in een keten niet om concrete interactiepatronen tussen actoren, maar slechts om functionele relaties. Een benadering in termen van netwerken is rijker, omdat het de aandacht niet alleen op functionele relaties legt.

De werkzaamheid van het cluster varianten op het principe van "netwerkmanagement" wordt onderbouwd door wetenschappelijke literatuur op het gebied van netwerkmanagement, ketenregie en burgerparticipatie. Netwerkmanagement gaat om het doorbreken van domeinbelangen en verkokerde percepties via cognitieve en sociale variatie en confrontatie gericht op het realiseren van overeenstemming op handelingsniveau. Netwerkmanagement gaat over bewustwording van onderlinge afhankelijkheid en wederzijdse aanpassing van belangen en percepties. Ketenregie is een specifieke vorm van netwerkmanagement gericht op het managen van volgtijdelijke activiteiten. Netwerken kunnen worden onderverdeeld in subketens waardoor het geheel overzichtelijker en beter bestuurbaar wordt. Burgerparticipatie gaat over de rol die burgers als actoren in het netwerk kunnen spelen als coproducenten van beleid en partner in de uitvoering. De verschillende varianten van netwerkmanagement vullen elkaar aan.

Risico's met betrekking tot netwerkmanagement hebben vooral betrekking op een mogelijk gebrek aan democratische legitimiteit en het ontstaan van institutionele verlamming. Het punt van democratische legitimiteit is een normatief vraagstuk, met dien verstande dat goed netwerkmanagement intrinsiek democratische kenmerken heeft vanwege thema's als "maximale inclusiviteit" en "gebruikmaken van diversiteit". Het risico van institutionele verlamming raakt direct aan de veranderkundige uitdaging hoe organisatiegrensoverschrijdende samenwerking te realiseren in een situatie waarin niemand de baas is, waarover hierna meer.

Het derde cluster betreft varianten op het principe van "herontwerp van werkprocessen". Het in de praktijkvisie apart onderscheiden principe van slimmer werken, "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering", is feitelijk een variant op het algemenere principe van procesherontwerp. De werkzaamheid van het principe van "herontwerp van werkprocessen" wordt onderbouwd door de literatuur op het gebied van "Business Process Redesign", "Modulair Organiseren", "Adhocratie", "Multidimensionale Organisaties" en "Shared Service Centres". Het gaat om het realiseren van publieke waarde in waardeketens, om een verandering van focus op het organiseren van activiteiten naar het organiseren van werkprocessen over organisatiegrenzen heen, met het beoogde maatschappelijke resultaat als uitgangspunt voor het procesherontwerp. Het gaat om een verandering van een traditionele bureaucratie naar een gedecentraliseerdere netwerkstructuur waarin veel kleinere gespecialiseerde organisaties zich focussen op een beperkt aantal taken. In die zin zou dit derde cluster van principes van slimmer werken ook kunnen worden beschouwd als onderdeel van het tweede cluster van principes van "netwerkmanagement". In het bijzonder als nadere invulling van het principe "ketenregie", waarbij eveneens gebruik wordt gemaakt van gedetailleerde procesmodellen. Vanwege het feit dat bij dit principe het accent wat meer ligt op de intern-organisatorische kant van slimmer werken, kies ik er toch voor om een apart cluster te blijven onderscheiden. Daarbij komt dat het principe van "herontwerp van werkprocessen" meer gericht is op reductie van complexiteit en in die zien ook een herwaardering van het belang van bureaucratische standaardroutines "nieuwe stijl" betekent, terwijl het principe van "netwerkmanagement" meer gericht is op het benutten van complexiteit als onderdeel van de oplossing van ongetemde problemen.

Er is ten aanzien van het principe "herontwerp van werkprocessen" sprake van een focus op kerncompetenties en uitbesteding van niet-kerntaken aan organisaties die gespecialiseerd zijn in deze activiteiten. Door deze uitbesteding kunnen schaalvoordelen worden behaald zoals bij "Shared Service Centres". Dit laatste punt heeft betrekking op het in de praktijkvisie onderscheiden principe van "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering". Die samenwerking gaat overigens verder dan alleen organisatorische samenwerking en heeft ook betrekking op afspraken over bijvoorbeeld gestandaardiseerde uitwisseling van informatie of het gebruik van gezamenlijke informatiesystemen. Het gaat om samenwerking met betrekking tot alle activiteiten die behoren tot, wat wel genoemd wordt de infrastructuur van de overheid (Zuurmond en Meesters 2005, Meesters en Zuurmond 2008). De reductie van complexiteit in de bedrijfsvoering biedt een basisplatform waarop complexe problemen kunnen worden opgelost door meer complexe oplossingen zoals de "multidimensionale organisatie" en "netwerkmanagement".

Belangrijke kanttekeningen bij dit derde cluster van principes van slimmer werken, vooral als het gaat om het element van de "infrastructurele overheid", is dat dit theoretische model nog maar beperkt op grote schaal is toegepast in de praktijk. Het model van de infrastructurele overheid is ook kwetsbaar vanwege de grote onderlinge afhankelijkheden, waarbij één zwakke schakel direct veel problemen kan veroorzaken. Deze kwetsbaarheid stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de veranderkundige aanpak.

Uit het voorgaande is al duidelijk geworden dat de drie clusters van principes van slimmer werken onderling samenhangen. "4 × R" schept de ruimte voor "netwerkmanagement". "Herontwerp van werkprocessen" ondersteunt "netwerkmanagement" en "ketenregie". "Samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" ondersteunt grensoverschrijdend "herontwerp van werkprocessen".

Het systeemdenken legt een dieper theoretisch fundament onder deze principes van slimmer werken, maar waarschuwt tegelijkertijd voor te instrumentele toepassing ervan, omdat die weer tot nieuwe bureaucratie kan leiden. Het systeemdenken vraagt aandacht voor het belang van goede systeemcondities die actoren prikkelen tot professioneel gedrag gericht op samenwerken aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Het systeemdenken vraagt aandacht voor het verschijnsel dat actoren vooral door verkeerde systeemcondities disfunctioneel gedrag vertonen en niet zozeer omdat de mens van nature eigenbelang nastreeft. Voorbeelden hiervan kwamen we hiervoor al tegen als het gaat om het voorkomen van perverse prikkels door financiële ontkokering en betekenisvolle prestatiemeting. Hiermee komen we terecht bij het domein van de veranderkunde. Alleen wanneer de principes van slimmer werken op een effectieve veranderkundige manier worden toegepast zijn deze principes uiteindelijk echt werkzaam.

Veranderingsstrategie van verleiding en doorzettingsmacht

De veranderkundige uitdaging van de slimme gemeente die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van ongetemde problemen vloeit op logische wijze voort uit de inhoudelijke bestuurskundige uitdaging. Het realiseren van een werkwijze waarbij het maatschappelijke resultaat centraal komt te staan door domeinbelangen en domeinfixaties te doorbreken, betekent eveneens het realiseren van grensoverschrijdende samenwerking in een situatie waarin niemand de baas is. De in de praktijkvisie gepresenteerde veranderstrategie van "verleiding met doorzettingsmacht" wordt nader onderbouwd en verfijnd door in de literatuur beschreven veranderparadigma's, veranderstrategieën en aanvullende theoretische inzichten. De invalshoek van verleiding kan worden gepositioneerd in het sociaal-interpretatieve veranderparadigma met als veranderstrategieën de leerstrategie en de complexiteitstrategie die sa-

menkomen in de interactieve leerstrategie. De invalshoek van doorzettingsmacht kan worden gepositioneerd in het functionalistische veranderparadigma met als veranderstrategieën de machtsstrategie, de expertstrategie, de onderhandelingsstrategie en de motivatiestrategie. Daarmee is sprake van twee verandertheorieën. Enerzijds gaat het om de op psychologische inzichten gebaseerde leertheorieën en anderzijds om de op sociopolitieke inzichten gebaseerde machtstheorieën (waarbij expertmacht, onderhandelen en motivatie-instrumenten alternatieve vormen van machtsuitoefening zijn). Beide verandertheorieën bieden een alternatief voor de rationele planmatige en van bovenaf gestuurde veranderstrategie, waarvan is aangetoond dat deze tekortschiet voor het oplossen van ongetemde problemen.

De leertheorieën en complexiteitstheorieën benadrukken de rol die interactie en betekenisgeving spelen in veranderingsprocessen. De kern is dat mensen in collectieve leerprocessen door het uitwisselen van werkelijkheidsbeelden elkaars opvattingen beïnvloeden, waardoor er een gezamenlijk stelsel van normen en waarden ontstaat of op zijn minst overeenstemming op handelingsniveau (congruentie). Het handelingsperspectief is gericht op het realiseren van leeromgevingen. De leertheorieën verklaren de effectiviteit van succesfactoren zoals werkende weg leren, gebruikmaken van lokale ervaringskennis, het realiseren van ontmoetingen, het voeren van dialoog, het constructief gebruikmaken van diversiteit, verschil en conflict, het gebruikmaken van derden en bouwen aan vertrouwen.

De complexiteitstheorie legt een aanvullend theoretisch fundament onder de leertheorieën als het gaat om de wederzijdse beïnvloeding tussen subjectief beleefde institutionele factoren en sociale interactie tussen actoren. Het handelingsperspectief komt in essentie neer op het bewust benutten van complexiteit in plaats van het onderdrukken ervan. De complexiteitstheorie verklaart mede de effectiviteit van succesfactoren zoals actief gebruikmaken van toeval, het gebruikmaken van diversiteit en variëteit, sturen op zelforganisatie, het gebruikmaken en ontketenen van positieve energie, het via bewustwording van disfunctionele patronen doorbreken van die patronen en lang volhouden van veranderingsprocessen en het daarmee op gang brengen van zichzelf versterkende positieve feedbackmechanismen. De complexiteitsstrategie krijgt vooral kracht in combinatie met de leerstrategie. Wanneer het bewust omgaan met complexiteit onderdeel wordt van collectieve leerprocessen, dan worden complexe veranderingen die niet kunnen worden gerealiseerd via een eenzijdige functionalistische machtsaanpak in bepaalde mate maakbaar. De combinatie van de leerstrategie en de complexiteitsstrategie vat ik samen onder de noemer “interactieve leerstrategie”.

De sociopolitieke theorieën benadrukken de rol die machtsprocessen spelen in veranderingsprocessen. Actoren hebben eigen belangen en om die belangen na te streven wordt aan machtsvorming en coalitievorming gedaan. Het handelingsperspectief is dat van onderhandelen en procesmanagement. Machtstheorieën verklaren de effectiviteit van succesfactoren als urgentiegevoel creëren, crisis als kans zien, extra geld of financiële schaarste gebruiken als hefboom voor verandering, inspirerende visie, betrokkenheid van topmanagement, een leidende coalitie vormen, werken vanuit de inhoud en voortgangscontrole op nakoming van afspraken.

De verfijning die de theoretische reflectie op de praktijkvisie met name heeft opgeleverd heeft betrekking op het belang van het bewust inrichten van diepgaande en langdurig volgehouden leerprocessen. Voor het borgen van veranderingsprocessen is het van belang dat betrokken actoren zich bewust worden van het belang van gezamenlijke leerprocessen, zodat veranderingsprocessen niet meer persoonsafhankelijk zijn. Een andere verfijning heeft betrekking op het inzicht dat leerprocessen ook mogelijk zijn in minder optimale of onveilige omstandigheden wanneer deze "backstage" georganiseerd worden, in de luwte van het door machtsstrijd gedomineerde publieke debat op de "frontstage".

De theoretische reflectie levert ook een aantal onbesliste theoretische debatten op die te maken hebben met witte vlekken in en tegenstrijdigheden tussen de afzonderlijke veranderparadigma's, veranderstrategieën en verandertheorieën. Op basis van de ervaringskennis uit de praktijkvisie die geformuleerd is in termen van een lange reeks succesfactoren die bij elkaar genomen gerelateerd zijn aan alle paradigma's, strategieën en theoretische inzichten, bestaat de voorlopige praktijktheorie uit een menging van deze paradigma's, strategieën en theorieën. De voorlopige praktijktheorie gaat daarmee uit van een dilemmabenadering. Daarin wordt niet gekozen tussen de ene of de andere invalshoek gebaseerd op een contingentiebenadering. Daarin wordt gekozen een "en-en-benadering", voor balanceren tussen uitersten en meervoudig schakelen gebaseerd op een repertoirebenadering. Concreet betekent dit het werken met zowel het sociaal interpretatieve als het functionalistische paradigma, het mengen van machtsstrategieën en interactieve leerstrategieën en het massaal inzetten van succesfactoren. Daarbij wordt het inzetten van macht gebruikt als katalysator voor leerprocessen en leerprocessen worden gebruikt voor het realiseren van doorzettingsmacht via zelfbinding. In de repertoirebenadering wordt geschakeld tussen van boven af en van onderop werken, tussen inhoud en proces, tussen convergeren (focus) en divergeren (duizend bloemen laten bloeien). In de repertoirebenadering wordt gedoseerd gebruikgemaakt van openheid en vertrouwen dat vooral werkende weg moet

groeien en wordt gedoseerd gebruikgemaakt van de inzet van externe adviseurs en aparte veranderorganisaties in combinatie met veel inzet van de eigen medewerkers.

Ten aanzien van het debat over de maakbaarheid van complexe veranderingen neemt de voorlopige praktijktheorie een optimistisch standpunt in. De inzichten uit de leer- en complexiteitstheorie duiden op de mogelijkheid om, uitgaande van een positief mensbeeld, via collectieve leerprocessen en het op gang brengen van positieve feedbackmechanismen nieuwe werkelijkheden te realiseren. Zoals het spreekwoord zegt: "De beste manier om de toekomst te voorspellen is haar zelf te maken."

De uit de theoretische reflectie resulterende voorlopige praktijktheorie kan worden samengevat door de succesfactoren uit de praktijkvisie te combineren met succesfactoren aangetroffen in de literatuur. Een deel van de succesfactoren is, zoals hiervoor aangegeven, min of meer een-op-een te relateren aan de machtsstrategie of de interactieve leerstrategie. Maar veel succesfactoren zijn, afhankelijk van de manier waarop ze worden ingezet, te relateren aan meerdere veranderstrategieën tegelijkertijd. Hieronder vat ik de voorlopige praktijktheorie samen in de vorm van een opsomming van succesfactoren. Per succesfactor geef ik een indicatie van de theoretische herkomst van de succesfactor.

De voorlopige praktijktheorie van verleiding en doorzettingsmacht samengevat in succesfactoren

1 Duidelijke veranderingsnoodzaak/urgentiebesef *(macht en leren)*
   - Van buiten naar binnen denken en doen *(macht/expert en leren)*
   - Externe noodzaak/druk/crisis, geld of schaarste als hefboom *(macht)*
   - Gedeelde probleemervaring *(leren en macht)*
   - Schaamte van professionals over hoe het nu gaat *(macht en leren)*
2 Heldere visie, koers, plannen en doelen *(macht en leren)*
   - Een heldere inspirerende strategische koers *(macht en leren)*
   - Visie uit de organisatie halen *(leren)*
   - Duidelijkheid over doelen van de verandering *(macht en leren)*
   - Ruimte voor nadere invulling en bijsturing werkende weg *(leren)*
3 Betrokkenheid van het (top)management *(macht en leren)*
   - Bestuurlijke wil *(macht)*
   - Actieve opstelling van het topmanagement *(macht)*
   - Specifieke aandacht voor het middenmanagement *(macht)*
   - Het vormen van een leidende coalitie van "willing and able" *(macht en leren/complexiteit)*
   - Toepassen van doorzettingsmacht in soorten en maten zoals knopen doorhakken, escalatieprocedures, "capacity to convene" en zelfbinding *(macht en leren)*

4 Draagvlak, participatie, leren *(macht en leren)*
   - Participatieve aanpak bij strategieontwikkeling *(leren en macht/motivatie)*
   - Realiseren van actieve betrokkenheid *(macht/motivatie en leren)*
   - Bespreekbaar maken van barrières voor verandering *(leren)*
   - Aandacht voor machtsprocessen *(macht)*
   - Op gang brengen van leerprocessen, dialoog, "gewoon doen", groeidesign (stapsgewijs, werkende weg, kleine omkeerbare stapjes), gebruikmaken van lokale ervaringskennis *(leren)*
   - Constructief omgaan met conflicten en verschil *(leren/complexiteit en macht)*
   - Bouwen aan vertrouwen *(leren)*
   - Vanuit autonomie bijdragen aan gezamenlijke identiteit *(leren)*
   - Omgaan met veranderingsweerstand (constructief omgaan met critici en aansluiten bij positieve energie) *(leren/complexiteit)*
   - Breed eigenaarschap en anderen laten scoren *(leren en macht/motivatie)*
   - Benutten van complexiteit en stimuleren van interactie en betekenisgeving (destabiliseren vastgeroeste betekenisstructuren, op gang brengen nieuwe zingevingprocessen, zelforganisatie, experimenteren stimuleren, ruimte maken voor fouten, steun aan positieve energie, duizend bloemen laten bloeien, positieve feedbackloops faciliteren) *(leren/complexiteit)*

5 Communicatie (leren en macht)
   - Communicatie over de veranderingsvisie *(leren en macht/motivatie)*
   - Zichtbaar vieren van (kortetermijn)resultaten *(leren/complexiteit en macht/motivatie)*
   - Verbinding maken met de werkvloer (aanschouwelijk onderwijs, concrete casuïstiek, resoneren met beelden op de werkvloer) *(leren en macht/motivatie)*

6 Passende veranderaanpak *(macht en leren)*
   - Integrale vernieuwing *(macht en leren)*
   - Duidelijkheid over de aanpak van de verandering *(leren en macht/motivatie)*
   - Ontwerpen én ontwikkelen *(macht en leren)*
   - Stapsgewijze en iteratieve aanpak *(leren)*
   - Ontketenen positieve energie, sturen op positieve feedbackmechanismen *(leren/complexiteit)*
   - Beginnen met makkelijke samenwerking (laaghangend fruit) en van daaruit naar moeilijke samenwerking *(leren/complexiteit)*
   - Opleiding en gedragsverandering *(macht/motivatie en leren)*
   - Ondersteunende technologie *(macht/expert)*
   - Ondersteunende personeelsinstrumenten *(macht/motivatie)*

- Gedoseerde inzet van derden *(macht/expert en leren)*
- Werken vanuit de inhoud: het oplossen van het probleem centraal stellen *(macht/expert en leren)*
- Businesscases doorbreken kosten-batenterreur *(macht/expert)*
- De facto standaardisering via voldongen feiten, "lock in" *(macht)*
- Gedoseerde tucht van de transparantie *(macht en leren/complexiteit)*
- Schakelen tussen beleid en uitvoering, casusadoptie/frontlijnsturing/offensief besturen *(leren)*
- De procesbenadering (in plaats van organisatieharkjes, "niet reorganiseren tenzij") *(macht/expert)*
- Timing en actief gebruik van toeval *(leren/complexiteit en macht)*
- Geen metaplan, wereldkampioen erbij doen, geen prioriteitstelling, duizend bloemen laten bloeien *(leren/complexiteit)*
- Wegnemen perverse prikkels (financiële ontschotting) *(leren/complexiteit)*
- Iedereen blijft verantwoordelijk voor eigen domein *(macht en leren)*
- Door uitwisselen van referentiekaders toegroeien naar gemeenschappelijke probleemdefinitie en oplossingsrichtingen *(leren)*
- Ruimte voor kwetsbaar opstellen en fouten *(leren)*

7 Borging (leren en macht)
- Verbeteringen consolideren en meer verandering tot stand brengen *(leren/complexiteit)*
- Nieuwe veranderingen verankeren in de cultuur *(leren)*
- Hoogfrequente lang volgehouden bijeenkomsten van gezaghebbend gremium om de voortgang te bewaken in wisselwerking met middenmanagement en werkvloer *(macht en leren)*

De kracht van de combinatie

De kracht van de voorlopige praktijktheorie zit in de combinatie van principes van slimmer werken met de veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht.

Alleen wanneer de principes van slimmer werken met behulp van verleiding en doorzettingsmacht worden toegepast lijkt er sprake van een succesvolle werkwijze om ongetemde problemen aan te pakken.

7.2.3 De onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die uit de hiervoor samengevatte praktijktheorie voortvloeien waren de volgende.

Hoe ziet de slimme gemeente er inhoudelijk uit?

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

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

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

7.3 Bevindingen uit de casusonderzoeken

7.3.1 Inleiding

Als tweede stap op weg naar beantwoording van de onderzoeksvragen vat ik in deze paragraaf de bevindingen uit de casusonderzoeken samen ten aanzien van respectievelijk de effectiviteit van de aangetroffen principes van slimmer werken en de effectiviteit van de aangetroffen veranderstrategieën en de gevonden succesfactoren.

In drie casussen zijn positieve resultaten geboekt. In de casus crisisopvang won een van de sleutelfiguren van de GGD de prijs van "Slimme werker van het jaar" en won de politie de Politie Innovatie-

prijs. De aanpak heeft als voorbeeld gediend voor vele vergelijkbare verbetertrajecten bij de gemeente Amsterdam als het gaat om verbetering van de geestelijke gezondheidszorg. Jarenlange ruzie tussen vooral de GGZ-instellingen en de politie is omgebogen naar een nu al weer jaren goed werkend samenwerkingsverband. Familieleden van patiënten zijn tevreden over de dienstverlening van de "Spoedeisende crisisopvang". Er worden geen patiënten meer opgevangen in een politiecel en patiënten worden binnen de normtijd vanuit de spoedeisende crisisopvang doorgeplaatst naar een regulier bed. De politie heeft een tijdwinst bereikt van zeven uur per incident. De betrokken actoren zijn positief over de resultaten. Wel maakt men zich zorgen over de duurzaamheid van de gekozen oplossing in het licht van zich wijzigende marktomstandigheden en wisseling van betrokken bestuurders. Dit laat onverlet dat de spoedeisende crisisopvang nu al weer acht jaar blijvend goed functioneert.

In de casus voortijdig schoolverlaten is zicht gekregen op de omvang van het vraagstuk en de aantallen voortijdig schoolverlaters. Er is een ondersteunend ICT-systeem ontwikkeld en er is overbodige bureaucratie opgeruimd. Gegevensuitwisseling met de Informatie Beheergroep is mogelijk gemaakt, er zijn afspraken gemaakt over directe terugplaatsing naar school en opvang van leerplichtige ex-gedetineerden en de belemmerende "teldatumsystematiek" is vervangen door een systematiek waarin het geld het kind volgt. De samenwerking tussen actoren is verbeterd door onder andere de vorming van zorgadviesteams op de scholen, afspraken over warme overdracht, het inrichten van een onderwijsschakelloket en van transferia ("time out"-voorzieningen voor geschorste leerlingen) en de vorming van een gemeenschappelijk "bureau leerplicht plus". Er zitten nauwelijks meer kinderen thuis en het aantal voortijdig schoolverlaters is in twee jaar gedaald met 32 procent. Daarmee is de gemeente Amsterdam landelijk koploper. Alle betrokkenen zijn positief over de resultaten. Wel maakt een deel van de sleutelfiguren zich zorgen over de borging van de resultaten, nu de aanpak van het voortijdig schoolverlaten is teruggebracht in de reguliere lijnorganisatie.

In de casus overlast gevende multiprobleemgezinnen is een generieke werkmethode ontwikkeld die vrijwel in de hele stadsregio Amsterdam is ingevoerd. Er is een professionaliseringsprogramma voor gezinsmanagers ontwikkeld. De samenwerking tussen alle betrokken actoren is substantieel verbeterd. Een evaluatie heeft uitgewezen dat de aanpak ook een bijdrage levert aan de vermindering van overlast en verbetering van de leefsituatie van de betreffende gezinnen, maar dat de aanpak nog wel verder kan worden geprofessionaliseerd. Alle betrokkenen zijn positief over de aanpak. Wel zijn er zorgen over de duurzaamheid van de resultaten nu het topmanagement niet meer re-

gelmatig bij elkaar komt om de stadsregiobrede invoering te monitoren.

In één casus werden geen aantoonbare resultaten geboekt. In de casus inburgering blijkt dat de gemeente Amsterdam zich gedurende geruime tijd bezig heeft gehouden met de problemen in de inburgeringsketen zonder dat sprake is geweest van een substantiële bijdrage aan de oplossing van die problemen. Veel onderzoeksrapporten volgden elkaar op zonder dat er daadwerkelijk veel voortgang werd geboekt. De uiteindelijk ingevoerde nieuwe aanpak levert eerder meer dan minder bureaucratie op. Doelstellingen met betrekking tot het aantal inburgeringstrajecten zijn bij lange na niet gehaald. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de kwantitatieve ambitie van de gemeente Amsterdam erg hoog was. Alle betrokkenen onderschrijven het feit dat de aanpak geen succes is geweest, al zien sommigen wel enkele positieve aspecten.

Er is kortom sprake van drie succescasussen en één faalcasus.

7.3.2 De principes van slimmer werken in de casusonderzoeken

4 × R

In de casussen crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen is het "4 × R-principe" toegepast en door de betrokken sleutelfiguren als succesvol ervaren. In alle drie de casussen was sprake van het geven van richting in de vorm van overkoepelende doeleinden op hoofdlijnen wat betreft de vraag wat wenselijk en noodzakelijk is. Die richting op hoofdlijnen werd gegeven en bewaakt door bestuurlijk topoverleg dat regelmatig bij elkaar kwam om de voortgang te bespreken en knelpunten op te lossen. Bij de crisisopvang was dit een bestuurlijk overleg, bij voortijdig schoolverlaten ging het om ambtswoninggesprekken en bij de aanpak van multiprobleemgezinnen ging het om bijzondere casusoverleggen. Ten aanzien van de crisisopvang werd als gemeenschappelijke richting geformuleerd dat er geen patiënten die een gevaar voor zichzelf of hun omgeving vormen meer in een politiecel zouden worden opgevangen, maar in een patiëntvriendelijker opvang. Bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten werd als gemeenschappelijk doel geformuleerd het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters. Met betrekking tot de aanpak van overlast gevende multiprobleemgezinnen ging het om het terugdringen van overlast en het oplossen of op zijn minst beheersbaar maken van de problematiek in de betreffende gezinnen.

In de drie casussen is vanuit de bestuurlijke topoverleggen veel ruimte gegeven aan uitvoeringsorganisaties en daar werkende professionals om de hoevraag in te vullen. Ondanks de grote betrokkenheid op bestuurlijk topniveau waren het primair groepen van samenwerkende

middenmanagers en professionals van de meest betrokken uitvoeringsorganisaties die met rugdekking van hun bazen concrete oplossingsrichtingen ontwikkelden en vervolgens ook in de praktijk brachten.

Opvallend in alle drie de casussen is dat er niet op harde kwantitatieve resultaten werd gestuurd. Rekenschap werd afgelegd door harde sturing op het nakomen van afspraken, zowel verticaal richting de gemeente Amsterdam als horizontaal tussen de samenwerkende actoren onderling en niet op basis van kwantitatieve meetpunten. Professionaliseringsprogramma's zijn in de drie casussen niet aangetroffen in de onderzochte tijdsperiodes. In de aanpak van de (overlast gevende) multiprobleemgezinnen is de afgelopen jaren wel een begin gemaakt met leerlijnen voor de gezinsmanagers.

In de casus inburgering is het principe van "4 × R" niet toegepast. Er was geen sprake van een heldere gezamenlijk ontwikkelde en gedragen visie. Er was ook geen sprake van ruimte voor de uitvoerders om eigen verantwoordelijkheid te nemen. De gemeente Amsterdam stelde zich naar alle betrokkenen op als een opdrachtgever die "top-down" tot in detail een pakket van eisen oplegde aan opdrachtnemers. Er werd wel gestuurd op resultaten, maar vooral in termen van instroom in trajecten en niet in termen van succesvolle inburgering en niet in de context van het "4 × R-principe" (resultaatsturing in ruil voor ruimte voor de uitvoering). Hoewel toepassing van openbare aanbesteding volgens sommige sleutelfiguren positieve effecten had als het gaat om het op scherp zetten van uitvoeringsorganisaties, hebben de meeste betrokkenen de aanpak van "opdrachtgever tot opdrachtnemer" als niet succesvol ervaren.

Netwerkmanagement (waaronder ketenregie en burger aan het roer)

In de drie casussen crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen is "netwerkmanagement" in combinatie met "ketenregie" toegepast en door de betrokken sleutelfiguren als succesvol ervaren. In alle drie de casussen is sprake van "netwerkmanagement" in de vorm van "gelijk op samenwerken" tussen alle betrokkenen die in verschillende samenstellingen op verschillende hiërarchische niveaus gezamenlijk werken aan de oplossing van het probleem. Zowel in het bestuurlijke topoverleg (Bestuurlijk Team crisisopvang, ambtswoninggesprekken voortijdig schoolverlaten, bijzondere casusoverleg overlast gevende multiprobleemgezinnen) als de onder die topoverleggen functionerende overleggen tussen middenmanagement en uitvoerders, is in alle drie de casussen op parallelle wijze gewerkt aan oplossingen, primair door het realiseren van ontmoetingen tussen betrokken spelers.

Toepassing van het principe van "ketenregie" vormde in alle drie de casussen onderdeel van het overkoepelende principe van netwerkmanagement in die gevallen waarin sprake was van volgtijdelijke activiteiten

van de verschillende netwerkpartners die gestroomlijnd konden worden. Een versnipperde wijze van werken werd doorbroken door naar het maatschappelijke probleem in zijn geheel te kijken in plaats van naar afzonderlijke deelproblemen gerelateerd aan organisatiespecifieke doelstellingen. Vervolgens zijn afspraken gemaakt tussen organisaties over stroomlijning van de overdrachtsmomenten van de ene naar de andere organisatie, waaronder afspraken over warme overdracht.

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

Het principe "burger aan het roer" is in geen van de casussen toegepast.

Herontwerp van werkprocessen

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

In de casussen voortijdig schoolverlaten en inburgering is het principe van "herontwerp van werkprocessen" niet aangetroffen.

Het principe "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" als lid van de cluster "herontwerp van werkprocessen" is in sommige casussen wel aangetroffen, vooral als het gaat om het gebruik van gezamenlijke ICT (afgeven inbewaringstelling via telefoon en "videoconferencing" bij crisisopvang, geautomatiseerd informatiesysteem bij voortijdig schoolverlaten), maar verder niet diepgaand onderzocht.

Andere besturingsprincipes

In de casus inburgering heeft toepassing van het principe van marktwerking in combinatie met toepassing van hiërarchische sturing op basis van een relatie opdrachtgever-opdrachtnemer aantoonbaar bijgedragen aan het uitblijven van succes. In de drie succescasussen valt niet goed in te zien hoe hiërarchie en marktwerking een positieve bijdrage hadden kunnen leveren aan het succes. In de casus crisisopvang was een lange periode van machtsstrijd de oorzaak van het lang uitblijven van een oplossing.

7.3.3 Verleiding en doorzettingsmacht in de casusonderzoeken

Veranderstrategieën en succesfactoren
In alle drie de succescasussen is sprake van een combinatie van machtsstrategieën en interactieve leerstrategieën. In alle drie de casussen ligt het zwaartepunt op toepassing van de interactieve leerstrategie, maar speelt inzet van machtsstrategieën een onmisbare rol bij het op gang brengen en op gang houden van leerprocessen. Dit beeld zien we terug als we kijken naar de toepassing van succesfactoren. Weliswaar worden niet alle succesfactoren in alle succescasussen toegepast, maar het overheersende beeld is er toch één van overtuigende toepassing van steeds een breed spectrum van succesfactoren die vanuit de voorlopige praktijktheorie zijn geformuleerd. Ook hier zien we dat succesfactoren gerelateerd aan machtsstrategieën bij de start van de nieuwe aanpak gebruikt worden om leerprocessen op gang te brengen en die gedurende de aanpak worden ingezet om de voortgang erin te houden en om partijen met elkaar om de tafel te houden. Ook zien we dat succesfactoren gerelateerd aan de interactieve leerstrategie in alle drie de casussen dominant zijn. Voor zover al deze succesfactoren door sleutelfiguren in de interviews herkend worden, worden ze allemaal positief gewaardeerd, in het bijzonder de combinatie van machtsgerelateerde en leergerelateerde succesfactoren.

Wat ook uit de drie succescasussen blijkt is dat het mogelijk is om complexe veranderingsprocessen succesvol te laten verlopen wanneer niet eerst begonnen wordt met het aanpakken van eenvoudige problemen. In alle drie de casussen is direct een zeer complex probleem aangepakt. In alle drie de casussen is ook gewerkt met een coalitie van zittende actoren. Het was dus niet nodig om eerst een coalitie te bouwen met nieuwe actoren (Collins 2001). In beide gevallen is daarom sprake van een aanscherping van de praktijktheorie.

In de drie succescasussen wordt het ontbreken van voldoende aandacht voor borging van de geboekte resultaten door te veel te vertrouwen op de lijnorganisatie door vrijwel alle betrokkenen gezien als een faalfactor voor duurzaam succes op de langere termijn.

In de faalcasus inburgering is sprake van een eenzijdige top-down-machtsstrategie die door betrokken sleutelfiguren ook negatief wordt gewaardeerd. In deze casus is nauwelijks sprake van toepassing van succesfactoren.

Theoretische debatten
In de drie succescasussen is met de theoretische debatten omgegaan door te kiezen voor een gecombineerde dilemmabenadering. Er was sprake van een combinatie van macht en psychologie, van sturing van

bovenaf en van onderop werken. Er was gelijktijdig of afwisselend aandacht voor inhoud en proces en voor het laten bloeien van duizend bloemen en focus op het te bereiken resultaat. Het ging om het geleidelijk aan opbouwen van openheid en vertrouwen uitgaande van een positief mensbeeld en om beperkte inzet van externe adviseurs. Er is gebruikgemaakt van kleine aparte veranderorganisaties in combinatie met een groot beroep op de bestaande lijnorganisaties zelf. Leren in niet optimale en soms onveilige situaties bleek mogelijk doordat het leren vrijwel onzichtbaar in de coulissen plaatsvond, terwijl de machtsstrijd op het toneel in meer of mindere mate gewoon doorging.

In de drie succescasussen was sprake van een repertoirebenadering op basis van de al aanwezige ervaringskennis en van al doende leren door te improviseren en te bricoleren. Daarbij is geen helder zicht gekomen op een antwoord op de vraag, waarom in welke situatie op welk moment nu juist voor toepassing van die of die succesfactoren is gekozen.

In de faalcasus inburgering is vanwege de eenzijdige op macht gebaseerde veranderingstrategie geen sprake van een gecombineerde benadering.

7.4 Beantwoording van onderzoeksvragen, vraagstelling en probleemstelling

7.4.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen uit de casusonderzoeken beantwoord ik de onderzoeksvragen – geclusterd naar de twee hoofdthema's van de vraagstelling – als volgt.

1 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 als sturingsmechanisme daarbij?*

Het "4 × R-principe" is in drie casussen (crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en overlast gevende multiprobleemgezinnen) met succes toegepast. Perverse effecten van prestatiesturing die gepaard zouden kunnen gaan met een eenzijdig kwantitatieve invulling van resultaatsturing zijn niet opgetreden. Het afleggen van rekenschap vond niet plaats op basis van harde kwantitatieve resultaatafspraken, maar

op basis van sturing op het nakomen van afspraken. Dit leidt tot een nieuwe variant van het "4 × R-principe" waarbij gemeenschappelijk overeengekomen resultaten een richtinggevende en ook inspirerende rol speelden, maar die niet zijn geformuleerd in harde kwantitatieve taakstellende termen. Er werd vooral gebruikgemaakt van algemener geformuleerde kwalitatieve doelstellingen. Dit heeft niet belemmerend gewerkt ten aanzien van het realiseren van resultaten. De casus inburgering laat zien hoe het niet gebruiken van het "4 × R-principe" belemmerend heeft gewerkt voor het boeken van succes. De variant van het "4 × R-principe" waarin gewerkt wordt met Rekenschap afleggen door middel van professionalisme, is in de onderzochte tijdsperiodes van de casussen niet aangetroffen.

Mijn antwoord op deze onderzoeksvraag is dan ook dat toepassing van het "4 × R-principe" in drie casussen heeft bijgedragen aan prestatieverbetering en dat perverse effecten van resultaatsturing konden worden voorkomen door een "zachte" vorm van resultaatsturing in combinatie met "harde" sturing op het nakomen van gemaakte afspraken. In hoeverre professionalisme als variant van het "4 × R-principe" bijdraagt tot prestatieverbetering kan op basis van het casusonderzoek niet worden beantwoord. Wel zijn er indicaties dat professionalisering een belangrijke rol speelt bij het succesvol breder invoeren (dieper alle betrokken organisaties in) en borgen van gerealiseerde successen. In de casus multiprobleemgezinnen heeft dit besef bijvoorbeeld recentelijk geleid tot het ontwikkelen en starten met een leerlijn voor gezinsmanagers.

Leidt toepassing van "netwerkmanagement" (waaronder "ketenregie" en "burger aan het roer") in de praktijk daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

"Netwerkmanagement" in combinatie met "ketenregie" is in drie casussen (crisisopvang, voortijdig schoolverlaten, multiprobleemgezinnen) met succes toegepast. In de casus inburgering heeft het ontbreken van echte "ketenregie" belemmerend gewerkt bij het boeken van succes. Mijn antwoord op deze onderzoeksvraag is dan ook dat toepassing van "netwerkmanagement" en "ketenregie" in drie casussen daadwerkelijk heeft bijgedragen aan prestatieverbetering.

Leidt het "herontwerpen van werkprocessen" in de praktijk daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

"Herontwerp van werkprocessen" is in twee casussen (crisisopvang en multiprobleemgezinnen) met succes toegepast. "Herontwerp van werkprocessen" is niet toegepast in de casus inburgering, wat belemmerend

heeft gewerkt bij het boeken van succes. "Herontwerp van werkprocessen" is ook niet toegepast in de casus voortijdig schoolverlaten, zonder dat dit belemmerend heeft gewerkt voor het behalen van succes. Wel zijn er indicaties dat toepassing van dit principe een bijdrage kan leveren aan de verduurzaming van de geboekte successen. Het antwoord op deze onderzoeksvraag is dan ook dat "herontwerp van werkprocessen" in twee casussen heeft bijgedragen aan prestatieverbetering.

Leidt meer "samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering" daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

Deze onderzoeksvraag kan op basis van het verrichte casusonderzoek niet worden beantwoord. Wel zijn er naar aanleiding van de casussen indicaties dat toepassing van dit principe, met name als het gaat om gestandaardiseerde informatievoorziening, een bijdrage heeft geleverd aan het succes dan wel dat verdergaande toepassing van dit principe een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verder vergroten en verduurzamen van het succes.

Leidt meer "burger aan het roer" daadwerkelijk tot prestatieverbetering?

Deze onderzoeksvraag kan op basis van het verrichte casusonderzoek niet worden beantwoord. Wel zijn er vanuit de casussen voortijdig schoolverlaten, multiprobleemgezinnen en inburgering indicaties dat het principe van burger aan het roer een bijdrage zou kunnen leveren aan het realiseren van nog betere resultaten.

II Hoe krijg je de slimme overheid in de praktijk gerealiseerd?

Leidt toepassing van de succesfactoren samengebracht onder de strategie van "verleiding met doorzettingsmacht" aangevuld met andere in de literatuur aangetroffen succesfactoren die goed passen binnen deze veranderstrategie, tot succesvolle implementatie van slimmer werken of gaat het om andere interventies?

Op basis van de bevindingen van alle casussen beantwoord ik deze vraag bevestigend met een aantal kanttekeningen. Ten eerste is de mix van ingezette succesfactoren in de drie succescasussen steeds weer iets anders. In geen enkele casus wordt het totale repertoire ingezet. Wel is steeds sprake van een mix van succesfactoren die de combinatie van verleiding met doorzettingsmacht in zich draagt. In de drie casussen waar successen zijn geboekt is sprake van een brede inzet van het repertoire. In de casus inburgering is sprake van het ontbreken van een

strategie van verleiding met doorzettingsmacht. Deze bevindingen maken het plausibel dat de strategie van verleiding met doorzettingsmacht effectief is geweest in het succesvol implementeren van slimmer werken. Daarbij is gebleken dat de succesvoorwaarden "beginnen met laaghangend fruit/makkelijke samenwerking" en "beginnen met het vormen van een coalitie van nieuwe mensen" geen noodzakelijke succesvoorwaarden zijn. Het is wel degelijk mogelijk om ongetemde problemen op te lossen door direct te beginnen met moeilijke problemen en dat te doen met zittende actoren.

De belangrijkste kanttekening die bij het bevestigende antwoord moet worden gemaakt is dat er nog veel vragen leven ten aanzien van de duurzaamheid van de gerealiseerde successen. Duidelijk is dat de gecreëerde leersituaties, ondanks de daarmee gerealiseerde successen, niet vanzelfsprekend hebben geleid tot een situatie waarin betrokkenen hebben geleerd te leren. De leerervaring is blijkbaar te kortstondig geweest om tot een tweede natuur te worden. Wat daaraan mogelijk heeft bijgedragen is het feit dat ook weinig aandacht is besteed aan het met betrokkenen op intensieve wijze terugkijken op de redenen waarom successen zijn geboekt. Weliswaar bleven – ondanks het vertrek van sommige sleutelpersonen – voldoende sleutelpersonen actief in de betreffende casussen, maar aan een gestructureerd proces gericht op bewustwording van het belang van leren heeft het duidelijk ontbroken. Een bewustere omgang met de leerstrategie, vooral ook gericht op het "leren te leren", is dan ook een noodzakelijke toevoeging aan het totale interventierepertoire, vooral als het gaat om het verduurzamen van bereikte resultaten.

Wat is de rol die bepaalde vormen van doorzettingsmacht kunnen spelen bij het versnellen van de implementatie? Werkt doorzettingsmacht versnellend of vertragend?

Op basis van de bevindingen uit de casusonderzoek is mijn conclusie dat de inzet van doorzettingsmacht onmisbaar is bij het realiseren van complexe veranderingsprocessen en ook versnellend werkt met betrekking tot het realiseren van successen. Uit de casus inburgering blijkt dat de eenzijdige inzet van de machtsstrategie niet effectief is. De drie andere casussen laten zien dat de verleidingsstrategie noodzakelijk is om bij ongetemde problemen succes te boeken. Tegelijkertijd laten deze casussen zien dat de gedoseerde inzet van doorzettingsmacht onmisbaar is bij het realiseren van resultaten. In deze drie casussen geven sleutelpersonen toe dat de inzet van doorzettingsmacht nodig was om beweging te krijgen, partijen tot samenwerking en leren te veroordelen en druk op de ketel te houden.

De casusonderzoeken laten zien dat de gedoseerde inzet van doorzettingsmacht naast het hanteren van de verleidingsstrategie nodig is om succes te boeken bij het oplossen van ongetemde problemen. De inzet van doorzettingsmacht heeft in de drie succescasussen geleid tot het katalyseren en op gang houden van leerprocessen. Schakelen naar verleiding was nodig om de verbeterprocessen tot een goed einde te brengen. In deze drie casussen heeft de inzet van doorzettingsmacht in eerste instantie tot versnelling geleid en ook gedurende het proces de druk op de ketel gehouden.

Hoe moet worden omgegaan met de theoretische debatten zoals hiervoor geformuleerd? Gaat het om kiezen op basis van contingentie of om schakelen op basis van een "en-en-benadering"?

Op basis van de bevindingen uit de casusonderzoeken is mijn conclusie dat een gecombineerde benadering van macht en psychologie, van doorzettingsmacht en verleiding, van macht en interactief leren de meest geëigende manier is om met de eerdergenoemde theoretische debatten om te gaan. Het repertoire aan veranderingsstrategieën en succesfactoren is helder en succesvol, maar wanneer het beste voor welk accent of welke mix moet worden gekozen, is niet in een beslisboom of contingentieschema te vatten op basis van de casusonderzoeken. De vraag is of dat sowieso mogelijk en wenselijk is. Beschouwing van de casussen leert dat steeds op een improviserende wijze is geopereerd, daarbij puttend uit een breed spectrum van het veranderrepertoire tijdens de hele looptijd van de verandering. Voorzichtig zou kunnen worden geconcludeerd dat het niet zoveel uitmaakt met welke mix je begint, als je werkende weg maar bijstuurt en aanvult waar nodig en uiteindelijk van een breed spectrum gebruikmaakt. Dit vereist wel een voortdurende monitoring van het veranderproces en de mogelijkheid en flexibiliteit om bij te sturen. In de succescasussen gebeurde dit door de hoogfrequente bijeenkomsten op topniveau die in nauwe verbinding stonden met de werkvloer.

Als het gaat om het debat over de maakbaarheid van complexe veranderingsprocessen, dan laat de casus inburgering zien dat de traditionele van boven af geplande aanpak niet werkt. De andere drie casussen laten zien dat ook bij een grote complexiteit sprake kan zijn van een vorm van "maakbaarheid nieuwe stijl" als de strategie van verleiding met doorzettingsmacht wordt ingezet. Onderdeel van die strategie is het bewust sturen op interactief leren en het bewust omgaan met toeval en complexiteit, waaronder het incasseren en ruimte laten voor spontane emergentie.

Het voorgaande betekent dat het omgaan met deze dilemma's een beroep doet op het intelligent schakelen tussen verschillende strategie-

en in plaats van het statisch en eenzijdig innemen van één positie om de verandering te sturen.

> *Is nadere explicitering van impliciete kennis mogelijk of kunnen we niet anders dan kiezen voor een repertoirebenadering in combinatie met het steeds verder opdoen van ervaringskennis?*

In het verlengde van het voorgaande is mijn conclusie dat diepgaand casusonderzoek vanuit het perspectief van een "insider reflective practitioner" met veel aandacht voor het narratief toegevoegde waarde heeft ten opzichte van een combinatie van abstracte veranderstrategieën en concrete succesfactoren, vanwege de aanschouwelijke voorbeelden en de holistische invalshoek vanuit de praktijk. Tegelijkertijd heeft deze aanpak ten opzichte van al bestaande expliciete kennis niet veel nadere explicitering van impliciete ervaringskennis opgeleverd. Het is moeilijk gebleken om impliciete ervaringskennis explicieter te maken. Daar staat tegenover dat een repertoirebenadering in de vorm van het simpelweg toepassen van een breed spectrum van (in expliciete kennis vastgelegde) succesfactoren, in combinatie met het daarmee steeds verder opbouwen van impliciete ervaringskennis, succesvol is gebleken bij de aanpak van complexe veranderingsprocessen.

Mijn antwoord op het eerste deel van de onderzoeksvraag is dus "niet of nauwelijks". Mijn antwoord op het tweede deel van de onderzoeksvraag is volmondig ja, waarbij mijns inziens geen sprake is van een "second best" keus zoals in de formulering van de onderzoeksvraag wordt gesuggereerd. De kanttekening die ik hierbij wil plaatsen is dat ik mij persoonlijk door dit onderzoek meer bewust ben geworden van het belang van de interactieve leerstrategie. Die expliciete kennis bestond weliswaar al in de wetenschappelijke literatuur, maar voor mij persoonlijk was sprake van een ontwikkeling van intuïtieve kennis (onbewust bekwaam) naar expliciete kennis (bewust bekwaam). Deze ontwikkeling heeft mij er bewust van gemaakt dat expliciete collectieve bewustwording van het belang van de interactieve leerstrategie een belangrijke sleutel is voor het realiseren van duurzaam succes bij complexe veranderingsprocessen.

III De kracht van de combinatie

Hoewel het aantal casussen te beperkt is om stevige conclusies te trekken, wijzen de uitkomsten van de vier casusonderzoeken wel in de richting van het belang van een combinatie van toepassing van bestuurskundige principes van slimmer werken en een veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht. In de drie succescasussen was immers sprake van die combinatie. In de faalcasus ontbraken zowel de principes van slimmer werken als de veranderstrategie van verleiding

met doorzettingsmacht. Onderzoek naar casussen waarin wel sprake is van toepassing van de principes van slimmer werken, maar niet van de veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht en naar casussen waarin alleen sprake is van een veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht zonder toepassing van de principes van slimmer werken, is nodig om meer robuuste conclusies te trekken over de kracht van de combinatie.

In dit verband wil ik er graag op wijzen dat de organisatieontwikkeling van de gemeente Amsterdam in de periode 2000-2008 een interessant object van nader onderzoek vormt. In dit onderzoek heb ik mij uiteindelijk beperkt tot vier casussen op het terrein van het sociale domein, die zich vooral in het tweede deel van deze periode afspeelden. In het vooronderzoek voor dit promotieonderzoek is onder andere ook studie verricht naar de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening en handhaving, de vorming van servicehuizen voor ICT en personeel en het realiseren van gemeentelijke basisregistraties die in het begin van deze periode zijn gestart. Stuk voor stuk complexe binnengemeentelijke veranderingstrajecten vanwege de uitdaging om 30 diensten van 14 stadsdelen op één lijn te krijgen. Ook ten aanzien van deze verbeterprojecten is gewerkt met verleiding en doorzettingsmacht en zijn er de nodige resultaten geboekt. Tegelijkertijd constateer ik dat deze verbetertrajecten een stuk moeizamer zijn verlopen (en deels nog steeds lopen) dan de drie in dit onderzoek behandelde succescasussen. Op basis van de inzichten uit dit onderzoek en van wat ik weet van de aanpak van die verbetertrajecten, is mijn vermoeden dat dit komt omdat in die verbetertrajecten de machtsstrategie dominanter was ofwel grotendeels afwezig (vanwege het grote belang dat werd gehecht aan de autonomie van de stadsdelen), in combinatie met een verleidingsstrategie die een aantal belangrijke elementen uit de interactieve leerstrategie ontbeerde. Het is een hypothese die duidelijk maakt dat hier nog een interessant onderzoeksgebied braak ligt.

7.4.2 Beantwoording van de vraagstelling

Op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen beantwoord ik de vraagstelling van dit onderzoek als volgt.

> *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.*

In de drie succescasussen maakte de gemeente Amsterdam gebruik van principes van slimmer werken als "4 × R", "netwerkmanagement", "ketenregie" en "herontwerp van werkprocessen". In het casusonderzoek kon niet worden vastgesteld of dit ook geldt voor de principes "samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer". Daarmee is niet gezegd dat deze principes van slimmer werken geen onderdeel uitmaken van een slimme gemeente. Uit het onderzoek naar de casussen in deze studie blijkt dat deze twee principes geen noodzakelijke voorwaarde zijn om succes te boeken. Het belang van de principes "samenwerking in de bedrijfsvoering" en "burger aan het roer" kan in deze studie niet worden aangetoond. Wel zijn er indicaties vanuit de casusonderzoeken dat deze twee principes een bijdrage zouden kunnen leveren aan verder succes en duurzaam succes. Uit het literatuuronderzoek blijkt eveneens dat er redenen zijn om aan te nemen dat deze principes deel uitmaken van een samenhangende inhoudelijke bestuurskundige visie op een beter presterende overheid. Om hierover onderbouwde uitspraken te doen is nader onderzoek nodig.

> *Hoe zorg je ervoor dat die slimme lokale overheid ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt in situaties waarin niemand de baas is en toch grensoverschrijdend moet worden samengewerkt voor de oplossing van die problemen? Meer toegespitst gaat het om de vraag of de in de praktijk ontwikkelde strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderkundige aanpak is.*

Veranderkundig maakte de gemeente Amsterdam in de drie succescasussen gebruik van een combinatie van verleiding met doorzettingsmacht. Mijn antwoord op deze vraag is derhalve dat de strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderkundige aanpak is. Dit met de kanttekening, dat een bewustere en intensievere inzet van de leerstrategie in het kader van de verleidingsstrategie waarschijnlijk belangrijk is voor het realiseren van duurzame en geborgde resultaten. Nader onderzoek is nodig om deze veronderstelling te toetsen.

7.4.3 Beantwoording van de probleemstelling

Op basis van de hiervoor gegeven antwoorden op de onderzoeksvragen en de vraagstelling beantwoord ik de probleemstelling als volgt.

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

De gemeente Amsterdam is er in drie situaties waarin sprake was van ongetemde problemen in geslaagd substantiële successen te boeken door middel van een combinatie van principes van slimmer werken en een veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht. Onzeker is nog of deze successen ook duurzaam zullen blijken. Het is dan ook plausibel om te veronderstellen dat een lokale overheid die de principes van slimmer werken toepast in combinatie met een veranderkundige aanpak van verleiding en doorzettingsmacht erin zal slagen een bijdrage te leveren aan het oplossen of op zijn minst beheersbaar maken van ongetemde maatschappelijke problemen. Nader onderzoek is nodig naar de vraag of resultaten die met deze werkwijze kunnen worden bereikt ook duurzaam zijn zonder een diepgaandere inzet van de leerstrategie. Naar mijn mening is een intensievere inzet van interactieve leerstrategieën nodig om duurzame successen te boeken.

7.4.4 Generaliseerbaarheid van de bevindingen

Ten aanzien van de vraag naar de mate van generaliseerbaarheid van de bevindingen uit dit onderzoek merk ik het volgende op. Gekozen is voor meervoudig casusonderzoek. Generaliseren gaat dan om analytische generalisatie, waarbij praktijkinzichten en de ontwikkelde praktijktheorie gebruikt worden als referentiekader voor het casusonderzoek. Als meer casussen de theorie ondersteunen, dan versterkt dat de claim van repliceerbaarheid. Met de opmerking vooraf dat met het gebruik van slechts vier casusonderzoeken de mate van generaliseerbaarheid van de onderzoeksbevindingen beperkt is, trek ik de volgende conclusies.

Uit het casusonderzoek blijkt dat de principes van slimmer werken "4 × R", "netwerkmanagement", "ketenregie" en "herontwerp van werkprocessen" bevestigd worden in de drie succescasussen. Tegelijkertijd is in de faalcasus sprake van het ontbreken van de toepassing van deze principes van slimmer werken. Daarmee is sprake van een redelijke robuustheid van de conclusie dat de genoemde principes van slimmer werken effectief zijn. Uit het casusonderzoek blijkt ook dat de strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht in drie casussen succesvol is toegepast. De faalcasus wordt gekenmerkt door het grotendeels ontbreken van een veranderstrategie waarin de combinatie van verleiding met doorzettingsmacht een rol speelt. Daarmee voel ik mij vrij zeker over de uitspraak dat de strategie van verleiding in combinatie met doorzettingsmacht een effectieve veranderstrategie is.

De onderzoeksbevindingen hebben betrekking op onderzoek in één gemeente, te weten de gemeente Amsterdam. Vanzelfsprekend hebben de hoge organisatorische complexiteit van de gemeente Amsterdam en de specifieke Amsterdamse cultuur invloed gehad op het verloop van

de verschillende casussen. Naar de invloed van die specifieke factoren is in deze studie geen onderzoek gedaan. Desondanks kan mijns inziens worden gesteld dat eventuele specifieke Amsterdamse factoren niet een zodanige rol hebben gespeeld dat de bevindingen niet bruikbaar zouden kunnen zijn in andere gemeenten.

7.5 Opbrengsten van dit onderzoek

De verwachte opbrengst van deze studie bestond bij aanvang uit een samenhangend inzicht hoe een slimme lokale overheid er in de praktijk uitziet en hoe je die slimme lokale overheid in de praktijk kunt realiseren. Op basis van de hiervoor gegeven antwoorden op de onderzoeksvragen, vraagstelling en probleemstelling kan over de opbrengsten van dit onderzoek het volgende worden gezegd.

7.5.1 Wetenschappelijke opbrengsten

In de vier bestudeerde casussen is een diepgaander inzicht verkregen in de wijze waarop in de praktijk ongetemde vraagstukken door de overheid succesvol kunnen worden aangepakt. Een op ervaringskennis gebaseerde praktijkvisie is via theoretische reflectie verder ontwikkeld in een voorlopige praktijktheorie die, na toetsing aan de hand van meervoudig casusonderzoek, is uitgemond in een meer robuuste praktijktheorie. Het uiteindelijke resultaat van deze studie is een handelingsperspectief voor het aanpakken van ongetemde problemen door gemeenten, met de aanbeveling om op basis daarvan vooral zelf aan de slag te gaan en eigen ervaringskennis op te doen en daarop te blijven reflecteren.

Deze studie laat het nut zien van een combinatie van een bestuurskundige met een veranderkundige benadering als het gaat om het aanpakken van ongetemde problemen. Het is zeker niet zo dat bestuurskundige theorieën volledig voorbijgaan aan de veranderkundige aspecten of andersom, zoals bleek uit de hoofdstukken 4 en 5. Bestuurskundige theorieën maken regelmatig uitstapjes naar de veranderkunde, veelal in de vorm van het formuleren van voorwaarden voor succesvolle implementatie. Veranderkundige theorieën maken regelmatig gebruik van bestuurskundige inzichten, wanneer bestuurskundige principes of instrumenten worden gepresenteerd als veranderkundige interventies. Toch bleek uit de hoofdstukken 4 en 5 ook dat de meeste bestuurskundige theorieën grotendeels instrumenteel van aard zijn en veranderkundig zwaar leunen op het functionalistische paradigma en machtsstrategieën. Terwijl veranderkundige theorieën vaak inhoudelijk vrij leeg zijn, weinig oog hebben voor machtsprocessen en zwaar leunen

op het sociaal-interpretatieve paradigma en op leerstrategieën. De confrontatie van bestuurskundige en veranderkundige theorieën met de praktijkvisie en de praktijk zoals die blijkt uit de casusonderzoeken laat de meerwaarde zien van een gecombineerde bestuurskundige en veranderkundige benadering.

Daarnaast laat deze studie zien dat een combinatie van machtsstrategieën en leerstrategieën goed mogelijk is. Sterker nog, deze studie laat zien dat een slimme combinatie van beide strategieën de sleutel tot succes is als het gaat om het aanpakken van ongetemde problemen. Wanneer sprake is van ongetemde problemen waarbij macht zodanig verspreid is dat niemand de baas kan spelen, leidt een eenzijdige machtsstrategie tot verlammende machtsstrijd en leidt een eenzijdige leerstrategie tot een zich voortslepende dialoog. Inzet van macht is op gezette tijden nodig om nieuwe leerprocessen op gang te brengen en op gang te houden en om richtinggevende knopen door te hakken zonder welke geen resultaat geboekt kan worden. Inzet van leren is nodig om via processen van collectieve betekenisgeving uiteindelijk naar een breed gedragen en duurzame oplossing toe te groeien.

In het verlengde hiervan biedt deze studie ook een antwoord op de vraag die ik eerder stelde waarom veel overheidshervormingen gericht op een beter presterende overheid niet het gewenste resultaat opleveren. Uit overzichtsstudies blijkt mijns inziens dat de overheidshervormingen van de afgelopen decennia zich vaak kenmerken door het toepassen van besturingsprincipes van hiërarchie en markt die ongeschikt zijn voor het oplossen van ongetemde problemen. Daarnaast blijkt dat van het toepassen van leer- en complexiteitsstrategieën nauwelijks sprake is geweest en dat de machtsstrategie dominant was. Deze studie leert ons dat wanneer de principes van slimmer werken vanuit machtsdenken worden toegepast, de kans gering is dat ongetemde problemen worden opgelost.

7.5.2 Maatschappelijke opbrengsten

De maatschappelijke opbrengst van deze studie bestaat uit een bruikbaar concreet handelingsperspectief voor de wijze waarop de lokale overheid ongetemde maatschappelijke problemen kan aanpakken. Daarbij moet worden aangetekend dat dit handelingsperspectief zijn maximale toegevoegde waarde krijgt als het gebruikt wordt in combinatie met een proces van individuele en collectieve reflectie op de effecten van de gepleegde interventies. Dit op basis van het simpele criterium: "Werkt het en boeken we vooruitgang dan doorgaan, werkt het niet dan wat anders proberen." Het gaat met andere woorden om een overheid die moet leren om te leren. Wanneer leren een tweede natuur wordt draagt dit bij tot het oplossende vermogen van de overheid.

7.5.3 Methodologische opbrengsten

In dit onderzoek is een praktijkvisie, op basis van theoretische reflectie aangescherpt tot een voorlopige praktijktheorie die vervolgens is getoetst door middel van casusonderzoek. Dit onderzoek was zelf een proces van betekenisgeving dat heeft geleid tot een onder geïnterviewde sleutelfiguren gedeeld beeld over werkzame principes bij het oplossen van ongetemde problemen. In die zin heeft dit promotieonderzoek kenmerken van reflectief actieonderzoek, omdat alle projecten doorliepen tijdens het onderzoek en het onderzoek zelf ook een interventie vormde. Naar het effect van deze interventie op het verdere verloop van de projecten is echter in deze studie geen onderzoek gedaan. Ik heb de indruk dat de casusonderzoeken van dit promotieonderzoek een leereffect hebben opgeleverd die een bijdrage hebben geleverd aan verduurzaming van resultaten, maar om dit echt vast te stellen is nader onderzoek nodig.

Deze studie laat zien dat het mogelijk is om de methode van casusonderzoek te combineren met methoden als waarderend verkennen, reflectief actieonderzoek en onbevangen waarnemen. Wat deze studie ook laat zien is dat het risico van een te grote "bias" in een onderzoek waarin de onderzoeker onderzoek doet naar projecten waarin hij zelf intensief betrokken is en waarover hij uitgesproken opvattingen heeft bij aanvang van het onderzoek, te ondervangen is door het interviewen van sleutelfiguren door student-onderzoekers.

7.6 Debatten

7.6.1 Inleiding

Nu ik de onderzoeksvragen, de vraagstelling en de probleemstelling heb beantwoord en de opbrengsten van dit onderzoek heb vastgesteld, ga ik in deze paragraaf in op een aantal debatten waarover op basis van de resultaten van dit onderzoek relevante opmerkingen kunnen worden gemaakt en die ik grotendeels in mijn fascinatie in hoofdstuk 1 al even aanstipte. Achtereenvolgens komen aan de orde het democratiedebat, het debat over "goed bestuur", het maakbaarheiddebat en het debat hoe ruimte kan worden gemaakt voor leer- en complexiteitsstrategieën, wanneer sprake is van krachtige domeinbelangen en een sterke psychologische behoefte aan eenvoudige oplossingen.

7.6.2 Het democratiedebat

Deze studie heeft zich beperkt tot de vraag op welke wijze de lokale overheid beter kan presteren ten aanzien van ongetemde maatschappelijke vraagstukken. Het impliciete uitgangspunt was daarbij dat het ging om het beter presteren in een democratische context. Het concept van de slimme overheid is bedoeld als handelingsperspectief voor een beter presterende democratisch gelegitimeerde overheid. De betere resultaten die met een slimme overheid kunnen worden gerealiseerd dienen uiteindelijk democratisch te worden afgezegend om ook normatief acceptabel te zijn. De doorzettingsmacht waarover in het veranderkundige deel van de slimme overheid wordt gesproken, wordt uiteindelijk uitgeoefend door democratisch gelegitimeerde besluitvormingsorganen.

Tegelijkertijd valt op dat het principe van "netwerkmanagement" en de veranderstrategie van verleiding en leren intrinsiek democratische eigenschappen hebben. Het gaat wat betreft die democratische eigenschappen niet zozeer over de formele democratische besluitvormingsprocessen, maar om het belang dat wordt gehecht aan zaken als inclusieve participatie, proceskwaliteit en collectief en interactief leren. Het gaat evenzeer om het koesteren van diversiteit en het gebruikmaken van lokale ervaringskennis. Deze elementen dragen sterk democratische elementen in zich.

In die zin is de slimme lokale overheid waarvoor ik in deze studie pleit ook een meer democratische overheid. Met dien verstande dat de slimme overheid vooral gaat om vormen van maatschappelijke democratie binnen een context van een politiek systeem waarin democratisch gekozen organen uiteindelijk het laatste woord hebben. Maar waar deze democratisch gekozen organen tegelijkertijd ook meer ruimte toelaten en voorwaarden scheppen voor dit soort maatschappelijk democratische processen. Het toelaten en bevorderen van dit soort maatschappelijk democratische processen door de formele democratisch gekozen organen vergt in eerste instantie het afstand doen van formele democratische sturingsmacht in ruil voor resultaten die volgens een in essentie maatschappelijk democratisch proces tot stand komen. Natuurlijk is het voor de formeel gekozen democratische organen moeilijker om een dergelijk tot stand gekomen resultaat nog van een veto te voorzien, maar die mogelijkheid blijft te allen tijde bestaan als ultieme democratische "check and balances". Daarnaast is de kans groot dat de uitkomsten van een evenwichtig vormgegeven proces van maatschappelijke democratie op de steun van de formele democratie kunnen rekenen. Andersom is het ook zo dat formeel democratisch gelegitimeerde besluiten die niet kunnen rekenen op voldoende maat-

schappelijk draagvlak uiteindelijk weinig kans van slagen hebben om ook daadwerkelijk met succes duurzaam te worden ingevoerd.

Ik ben van mening dat de slimme overheid, werkend onder de formele paraplu van een politieke democratie, vanwege haar intrinsiek democratische kenmerken een democratischer systeem is dan een formele politieke democratie die vooral werkt op basis van hiërarchische en marktprincipes en machtsstrategieën. Wat deze studie volgens mij duidelijk maakt is dat een beter presterende "slimme" overheid ook een democratischer overheid is. De maatschappelijke democratie die in de slimme overheid besloten ligt, vormt een verrijking ten opzichte van de parlementaire democratie.

7.6.3 Het debat over "goed bestuur"

Goed bestuur kan in navolging van Hendriks (2006) worden gedefinieerd als een stelsel van effectieve omgangsvormen en spelregels voor goed bestuur en goed toezicht op organisaties in de publieke sector en een systematiek van deugdelijke verantwoording aan en evenwichtige beïnvloeding door belanghebbenden van de wijze waarop organisaties in de publieke sector te werk gaan en publieke waarden, goederen en diensten voortbrengen.

Hendriks (2006) onderscheidt drie "waardenfamilies", omdat in de publieke sector altijd een meervoud aan waarden en daaruit af te leiden normen in het geding is. Het gaat om productiewaarden, proceswaarden en systeemwaarden. Uitgewerkt gaat het om de volgende waarden.

– *Productiewaarden, trefwoord "resultaat":*
  - productiviteit sec (doelgericht, doeltreffend, doelmatig);
  - productiviteit in ruime zin (responsiviteit, vraaggerichtheid; probleemoplossend en creatief).
– *Proceswaarden, trefwoord "rekenschap":*
  - behoorlijkheid van bestuur sec (behoorlijkheid);
  - behoorlijkheid van bestuur in ruime zin (integriteit, "fairness", wederkerigheid en wellevendheid);
  - openbaarheid van bestuur sec (controleerbaarheid);
  - openbaarheid van bestuur in ruime zin (openheid naar omgeving).
– *Systeemwaarden, trefwoord "robuustheid":*
  - robuustheid sec (betrouwbaarheid, systeem van "checks and balances");
  - robuustheid in ruime zin (reflexiviteit, geïnstitutionaliseerd leer- en aanpassingsvermogen).

Het onderscheiden van deze verschillende waardenfamilies heeft als doel helder te maken dat het bij "goed bestuur" altijd gaat om het op

een evenwichtige wijze met elkaar in balans brengen van de verschillende waardenfamilies. Deze benadering heeft vooral als doel om te voorkomen dat de nadruk te eenzijdig komt te liggen op de productiewaarden. De veronderstelling is dat er sprake is van een zekere spanning tussen de verschillende waardenfamilies, met name tussen productiewaarden en proces- en systeemwaarden. Democratische legitimiteit wordt als "waarde" niet als zodanig in deze onderverdeling genoemd, maar is duidelijk aanwezig bij de proceswaarden en de systeemwaarden.

In de visie op de slimme gemeente zie ik de proceswaarden en systeemwaarden als onlosmakelijk onderdeel van een beter presterende overheid. Er is geen sprake van spanning, maar van elkaar wederzijds versterkende waarden. De visie op de slimme gemeente leert ons dat duurzame resultaten alleen te bereiken zijn wanneer naast resultaatkwaliteit ook voldoende aandacht wordt besteed aan proceskwaliteit en systeemkwaliteit.

7.6.4 Het maakbaarheidsdebat

De zoektocht in deze studie naar maakbaarheid van complexe veranderingsprocessen heeft geresulteerd in een gedachtegoed van de slimme overheid dat, met een combinatie van bestuurskundige principes van slimmer werken en veranderkundige principes van verleiding met doorzettingsmacht, kansrijk lijkt te zijn als alternatief voor het oude hiërarchische maakbaarheidsdenken van de verzorgingsstaat, het overdreven geloof in de zegeningen van marktwerking en het fatalisme van het postmodernisme (Van Gunsteren 1993, 1995, 2005, Stacey 2007). Dit alternatieve paradigma is in lijn met handelingsperspectieven waarin ruimte wordt gemaakt voor praktische lokale kennis, het benutten van variëteit en het zetten van kleine omkeerbare stappen. Complexiteit zie ik dan ook als oplossing voor complexe problemen in plaats van als een probleem dat moet worden opgelost door van bovenaf opgelegde vereenvoudiging van de werkelijkheid. Leren zie ik daarbij als het vehikel dat het mogelijk maakt om productief gebruik te maken van complexiteit.

In het kader van de maakbaarheidsdiscussie is het ook van belang om nog een keer stil te staan bij de daaraan gerelateerde "mensbeelddiscussie". Dan gaat het om de fundamentele vraag of de mens van nature goed of slecht is. Streeft ieder individu en elke organisatie primair op rationele wijze zijn eigen belang na of zijn individuen en organisaties veel minder rationeel en ook in staat tot het ontstijgen van het directe eigenbelang?

Het staat mijns inziens buiten kijf dat een positief mensbeeld een belangrijke stap is naar de oplossing van ongetemde problemen. In het

systeemdenken is het uitgangspunt dat bij slecht presteren sprake is van "goede mensen in een slecht systeem". Tegelijkertijd *zijn* wij zelf de producenten van een slecht systeem. Ontsnappen uit een slecht systeem is mogelijk, maar lukt alleen als we collectief de stap durven te zetten. Met collectieve inspanningen is het mogelijk om de baron van Münchausen naar de kroon te steken. Deze studie laat zien dat het mogelijk is om te ontsnappen uit een disfunctionerend systeem. We zijn allemaal onderdeel van het probleem en juist daarom kunnen we onderdeel van de oplossing worden. Een toenemende bewustwording dat dit inderdaad mogelijk is, is een eerste stap op weg naar veel meer succesvolle ontsnappingspogingen.

Een actuele discussie die hier nauw aan gerelateerd is gaat over de werking van extrinsieke versus intrinsieke prikkels. Worden mensen vooral gemotiveerd door sancties en beloningen of door ruimte om eigen beslissingen te nemen? In de theorievorming overheerst een voorkeur voor het inzetten van extrinsieke prikkels. Mijn conclusie op basis van dit onderzoek is, dat het de moeite waard is om meer te werken met intrinsieke prikkels door te vertrouwen op positieve intenties van mensen en vervolgens de zichzelf waarmakende voorspelling verder zijn werk te laten doen. Een slimme overheid is mijns inziens ook een optimistische overheid. Als we allemaal die positie innemen, dan krijgen we vanzelf gelijk, ook al hebben we het mogelijk niet.

De dagelijkse praktijk laat zien dat dit makkelijker gezegd is dan gedaan. Blijkbaar zijn er krachten in het spel die ertoe leiden dat de mens zichzelf het meest comfortabel voelt bij een negatief mensbeeld. Het afwerpen van de ketenen van dit negatieve mensbeeld vergt een grote krachtsinspanning. Meer en meer ben ik tot de conclusie gekomen dat het organiseren van leerprocessen de sleutel is die deze grote krachtsinspanning mogelijk kan maken. Via collectieve leerprocessen is het mogelijk het slechte systeem waarin goede mensen vaak disfunctioneel gedrag vertonen van ons af te werpen.

7.6.5 Leer- en complexiteitsstrategie in een omgeving gedomineerd door domeinbelangen en behoefte aan eenvoudige oplossingen

Het handelingsperspectief van de slimme overheid is in conceptuele zin niet ingewikkeld. De theoretische lessen zijn in essentie vrij simpel en relatief overzichtelijk. Het zijn ook inzichten die in de wetenschap al tientallen jaren bekend zijn. Dat brengt mij terug bij een van mijn fascinaties die ten grondslag heeft gelegen aan het starten van dit promotieonderzoek: "Waarom praten we er al zo lang over, maar doen we er in de praktijk zo weinig mee?" In deze paragraaf sta ik in dit verband stil bij twee vragen. Waarom is een slimme overheid zo moeilijk in de praktijk te realiseren en wat kunnen we, tegen de achtergrond

van het antwoord op die vraag, anders doen dan tot nu toe om bredere toepassing van het handelingsperspectief van de slimme overheid te bevorderen?

Waarom is een slimme overheid zo moeilijk in de praktijk te realiseren?
Een eerste antwoord op deze vraag zou kunnen zijn dat het zo moeilijk is, omdat de complexiteit van beleidsvoeringsprocessen elke maakbaarheid tot een illusie maakt. "Het is wat het is, de dingen gaan zoals ze gaan en we zullen ermee moeten leven." In de vorige paragraaf heb ik aangegeven waarom ik van mening ben dat dit geen adequaat antwoord is en dat complexiteit geen belemmering hoeft te zijn voor het oplossen van ongetemde problemen.

Een tweede antwoord op deze vraag zou kunnen zijn dat domeinbelangen nu eenmaal zo dominant zijn dat die altijd het realiseren van een slimmere overheid in de weg zullen staan. De kracht van domeinbelangen is groot, gezien het feit dat machtstrijd, waaronder de onderhandelingsstrategie, de dominante verschijningsvorm is van complexe beleidsvoeringsprocessen.

Een derde antwoord op deze vraag zou kunnen zijn dat de diepgaande behoefte aan zekerheid, aan eenvoud, aan het gevoel dat men zelf of "de overheid" of "een sterke leider" aan het stuur staat van het handelen, de afgelopen decennia nog eens extra aangewakkerd door de mediacratisering, een psychologisch klimaat creëert waarin het vrijwel onmogelijk is om met leer- en complexiteitsstrategieën te werken.

Hoe schep je ruimte voor leer- en complexiteitsstrategieën?
Uiteindelijk gaat het dus om de vraag hoe je ruimte maakt voor een interactieve leerstrategie in een daarvoor ongunstig politiek psychologisch klimaat. In een situatie waarin geen sprake is van een veilig leerklimaat.

In deze studie ben ik tot de conclusie gekomen dat een belangrijke verklaring voor het feit dat er in drie casussen sprake kon zijn van leer- en complexiteitsprocessen gelegen is in het feit dat deze processen zich in de kleedkamers van het politiek bestuurlijke toneel afspeelden. Ik heb weliswaar geen onderzoek gedaan naar het verschil tussen wat zich met betrekking tot deze casussen afspeelde op het toneel en achter het toneel, maar op basis van wat ik daarvan als deelnemer in die processen heb ervaren durf ik te stellen dat het publieke debat zich vooral in traditionele termen heeft voltrokken, terwijl tegelijkertijd achter de coulissen in lijn met het handelingsperspectief van de slimme overheid werd gehandeld.

De vraag die deze stelling oproept is of het bewust gebruikmaken van dit onderscheid tussen "frontstage" en "backstage" bij ongetemde maatschappelijke problemen behulpzaam kan zijn om meer dan tot nu

toe de overheid met haar netwerkpartners in staat te stellen in de kleedkamers een interactieve leerstrategie toe te passen die op het toneel blijkbaar lastig zo niet onmogelijk te verkopen is?

Terugkijkend op dit onderzoek kom ik tot de conclusie dat het nog bewuster gebruikmaken van het onderscheid "frontstage"en "backstage" een bijdrage kan leveren aan het in de praktijk brengen van het handelingsperspectief van de slimme overheid en daarmee aan het meer dan tot nu toe oplossen van ongetemde problemen.

7.6.6 Leiderschap

Deze studie gaat niet expliciet over leiderschap. Toch wil ik over dit onderwerp een paar dingen zeggen. In het publieke debat wordt het gebrek aan leiderschap vaak als oorzaak voor het falen van de overheid gezien. Spiegelbeeldig wordt dan leiderschap gezien als de panacee voor alle kwalen. Maar wat is leiderschap? Daarover zijn boekenkasten vol geschreven die ik hier niet zal proberen samen te vatten (Aardema 2004, Baez en Abolafia 2002, Bryman 1996, Duinkerken en Loe 2009, 't Hart en Ten Hooven 2004, Heifetz 1994, Manz en Sims 1991, Quinn 2005). Leiderschap komt wat mij betreft in essentie neer op het in de praktijk brengen van het handelingsperspectief zoals beschreven in deze studie. Gewoon stappen voorwaarts zetten en verantwoordelijkheid nemen in een democratisch gelegitimeerde context (Moore 1995, Kahane 2010). Iedereen kan dit doen op alle niveaus. Leiderschap is niet voorbehouden aan de ambtelijke en bestuurlijke toppen van de organisaties. Naarmate men hoger in een organisatie zit zijn de mogelijkheden om leiderschap te tonen groter, maar initiatief en verantwoordelijkheid nemen is gedrag dat elke medewerker kan vertonen.

Op papier is dat simpel, maar de praktijk leert dat dit niet zo makkelijk is. Blijkbaar vergt het een bepaalde mate van lef en de institutionele krachten die leiderschapsgedrag belemmeren zijn krachtig. Dit roept bij mij de vraag op wat de waarde is van het handelingsperspectief van de slimme overheid, als de praktische toepassing ervan afhankelijk is van mensen die initiatief en verantwoordelijkheid nemen. Is de conclusie dan dat een beter presterende overheid afhankelijk is van die schaarse leiderschapskwaliteit en dat er daarom maar beperkt sprake zal zijn van een beter presterende overheid, ondanks het feit dat we goed weten hoe die slimme overheid gerealiseerd kan worden? In dit onderzoek komt naar voren dat het succes afhankelijk was van enkele personen die elkaar min of meer toevallig "vonden" en dat sleutelfiguren op verschillende niveaus met elkaar het verschil maakten. Deze sleutelfiguren speelden op een of andere manier een onmisbare rol bij het tot stand brengen van het succes en toonden een vorm van persoonlijk leiderschap die ze tot dat moment niet of in mindere mate lieten zien.

Ik stel daarom dat in ieder mens een leider schuilt en dat het vooral een kwestie is van het ontketenen van dat persoonlijke leiderschap. Ik zie het dan ook als de taak van bestuurders en topmanagers om dat persoonlijke leiderschap bij het middenmanagement en de medewerkers te ontketenen.

7.7 Aanbevelingen

Aan het einde van deze studie rest nog de vraag welke aanbevelingen de resultaten van deze studie opleveren voor iedereen die wil werken aan een beter presterende lokale overheid. Die aanbevelingen zijn grotendeels al aan de orde gekomen in de voorgaande beschouwingen in dit hoofdstuk. In deze paragraaf vat ik de conclusies van dit onderzoek nog eens samen in de vorm van twee algemene aanbevelingen en een paar tips voor mijn ex-collega's van de gemeente Amsterdam.

Pas het nieuwe handelingsperspectief van de slimme overheid gewoon toe
Steeds scherper heb ik in beeld gekregen wat er mis is bij de overheid als het gaat om het aanpakken van ongetemde problemen. Ongetemde problemen die al tientallen jaren voortduren en de overheid heel veel geld en maatschappelijke ellende kosten. Wat de overheid al tientallen jaren fout doet bij het aanpakken van ongetemde problemen is dat ze zich bedient van een niet-effectieve aanpak. Vanuit bestuurskundig perspectief gaat het om een rationele, hiërarchische aanpak gericht op structuurveranderingen. Veranderkundig gaat het om een aanpak gebaseerd op macht van bovenaf, expertmacht, onderhandelen en inzet van motivatie-instrumenten. Het feit dat deze aanpak al tientallen jaren niet leidt tot een oplossing van ongetemde problemen heeft tot op heden niet geleid tot een andere aanpak. De overheid heeft weinig geleerd van het falen van de afgelopen tientallen jaren.

Er is een oplossing die veel meer gebruikmaakt van een netwerkbenadering waarin ruimte wordt geboden voor uitvoerende partijen en burgers om in de lokale praktijk beter samen te werken en waarin gesneden wordt in overmatige bureaucratie in ruil voor afspraken over te behalen resultaten. Een aanpak die veel meer gebruikmaakt van leren, zelforganisatie, de potentiële kracht van variëteit en het ontketenen van de altijd aanwezige positieve energie. Een oplossing in de kern gebaseerd op wat ik uitvoeringsgericht werken noem.

De overheid moet zich focussen op en beperken tot het scheppen van ruimte voor uitvoeringsgericht werken in ruil voor resultaatafspraken met uitvoeringspartijen. Dat levert een forse besparing op met betrekking tot de aantallen benodigde beleidsambtenaren en toetsbureaucraten bij de overheid. Uitvoeringsorganisaties zullen door betere sa-

menwerking en minder bureaucratie met aanzienlijk minder medewerkers toe kunnen. Cruciale maatregel om dit mogelijk te maken is het een einde maken aan de in vele onderdelen van de publieke sector dominerende verkokerde financieringssystemen die nu nog leiden tot perverse effecten, zoals het aanzetten tot verkokerd gedrag en het voortduren van kosten-batenterreur.

Ontkokering van financieringsstromen dus. Geen ontkokering van organisaties, want dat leidt alleen maar tot de verkokering van de toekomst. Een ontkokering die het mogelijk maakt om in verschillende delen van de publieke sector en ook over die sectoren heen tot maatschappelijke businesscases te komen. Maatschappelijke businesscases waarin helder wordt gemaakt welke investeringen tot welke financiële en maatschappelijke baten leiden. Financiële en maatschappelijke baten waarop de overheid de uitvoerende instellingen ook scherp mag afrekenen. Geld uitgeven in een in essentie disfunctionerend systeem komt immers voor een groot deel neer op water naar de zee dragen. Het wijzigen van dat systeem, desnoods zonder extra investeringen, valt altijd nog te prefereren boven het in stand houden van dat systeem. Er worden dan tenminste op systeemniveau randvoorwaarden gecreëerd die het mogelijk maken de ongetemde problemen met meer kans op succes aan te pakken. Als niet tegelijkertijd geïnvesteerd wordt, betekent dit dat de ongetemde maatschappelijke problemen langer zullen blijven voortbestaan en inverdieneffecten langer zullen uitblijven dan noodzakelijk. Met extra investeringen leiden systeemwijzigingen nu eenmaal sneller tot resultaat dan zonder. Extra investeringen die wellicht ook nog deels budgettair neutraal kunnen worden gefinancierd door in ieder geval te stoppen met investeringen in disfunctionele systemen die fungeren als zwarte gaten voor belastinggeld.

De belangrijkste aanbeveling voor beleidsmakers die uit deze studie voortvloeit is om meer werk te maken van het in praktijk brengen van het handelingsperspectief van de slimme overheid, zoveel mogelijk geflankeerd met extra investeringen om die systeemwijziging te versnellen en te faciliteren. Bij voorkeur door te durven kiezen voor het principe dat de kost voor de baat uitgaat, maar anders tenminste door te durven stoppen met geld uitgeven in disfunctionele systemen en die vrijval te bestemmen voor uitgaven in slim functionerende systemen.

Maak meer gebruik van leergemeenschappen

Op meerdere plekken in deze studie is gewezen op het probleem dat de inzichten zoals gepresenteerd in deze studie zich niet lenen voor het een-op-een toepassen in de praktijk. We weten meer dan we kunnen vertellen en opschrijven. In essentie gaat het om ervaringskennis. Kennis die je alleen op kunt doen door te doen. Dan treedt de leercurve pas echt in werking, want “practice makes perfect”.

Dit roept de vraag op hoe je jezelf die impliciete kennis eigen maakt. In de kern natuurlijk door het opdoen van ervaring. Maar kun je daarbij nog op een of andere manier geholpen worden, of moet iedereen voor zich eerst een keer zijn vingers branden aan kokend water alvorens te weten dat je voorzichtig moet zijn met kokend water? "Gewoon doen!" lijkt dus iets te simpel. Maar doen is wel een essentieel onderdeel van ervaring opdoen en daarmee impliciete kennis verzamelen. Ik pleit dan ook voor "slim doen". Slim is in dit geval het toepassen van expliciete kennis in de praktijk in onlineleergemeenschappen onder begeleiding van een ervaren "master practitioner". Hierbij is het cruciaal dat er voldoende ruimte is om je eigen wiel uit te vinden. Met onlineleergemeenschappen doel ik op het creëren van leersituaties in de praktijk van alle dag als aanvulling op de in de leertheorie meer gebruikelijke offlineleergemeenschappen waarin men zich bewust afzondert van de waan van de dag.

De vorm waarin dat het beste kan gebeuren is door het inrichten van leeromgevingen of leerkringen (Van Staveren 2007, Kruiter e.a. 2008, Huizing e.a. 2005, Maes e.a. 1999). Het probleem van de impliciete kennis vormt waarschijnlijk ook een van de verklaringen waarom prijswinnende beste praktijken zo weinig worden overgenomen door andere organisaties. Veelal wordt de "follow-up" in de vorm van het inrichten van leeromgevingen vergeten. De tot nu toe meer gebruikelijke offlineleergemeenschappen blijven nuttig, maar moeten worden aangevuld met onlineleergemeenschappen zoals die zijn beschreven in de drie succescasussen in dit onderzoek. Het zijn deze onlineleergemeenschappen die een oplossing vormen voor het cruciale vraagstuk van de verduurzaming van gerealiseerde verbeteringen. De veilige ruimte voor die onlineleergemeenschappen kan mede worden gerealiseerd door gebruik te maken van het onderscheid tussen opereren "frontstage" en opereren "backstage".

Degenen die de uitdaging aandurven moeten bedenken dat het zetten van verdere stappen op weg naar een echte lerende organisatie niet eens zo moeilijk is. Eigenlijk is het opzetten van leeromgevingen en leerkringen een laagdrempelige activiteit. Het gaat immers om niet veel meer dan het realiseren van ontmoetingen tussen ervaren "meesters" en leergierige "gezellen". Het kan gaan om ontmoetingen tussen praktijkmensen. Maar het kan zeker ook gaan om ontmoetingen tussen praktijk en wetenschap. Gewoon een kwestie van wetenschappers, studenten en ambtenaren samen laten werken aan het oplossen van actuele maatschappelijke vraagstukken onder het motto "action is analysis and analysis is action" (Maes e.a. 2005, Gerritsen en Bodisco Massink 2008).

Twee tips voor mijn ex-collega's van de gemeente Amsterdam

Ik heb dit promotieonderzoek deels kunnen verrichten, omdat de gemeente Amsterdam mij daartoe een jaar lang als zijn kennisambassadeur in staat stelde. Daarom eindig ik deze paragraaf met aanbevelingen met twee tips voor mijn ex-collega's van de gemeente Amsterdam.

De eerste tip heeft betrekking op het voorkomen dat de successen die zijn geboekt met betrekking tot de crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen weer deels verloren gaan en op het pakken van kansen om verder succes te boeken. Mijn advies is om de regelmatige in interactie met de werkvloer goed voorbereide topontmoetingen weer in ere te herstellen. De frequentie hoeft, gezien de al bereikte resultaten, niet zo hoog te zijn als in de onderzochte periode, maar een periodieke onderhoudsbeurt lijkt geen overbodige luxe. Daarnaast is het mijns inziens van belang om als gemeente vooral te investeren in professionalisering van de samenwerking op de werkvloer tussen de professionals van de verschillende betrokken organisaties. Professionalisering van de medewerkers is natuurlijk primair een verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties zelf, maar met het faciliteren van onlineleerplatforms kan de gemeente tegen relatief geringe (financiële) inspanning een belangrijke bijdrage leveren aan het collectief leren dat zo belangrijk is voor duurzaam succes in de strijd tegen ongetemde problemen in het sociale domein. Samen met het bieden van een regelmatig bij elkaar komende bestuurlijke tafel noem ik dit ook wel "besturen met de pink". Deze werkwijze leent zich ook prima voor het aanpakken van andere ongetemde problemen in het sociale domein en wellicht ook wel in het economische en het fysieke domein.

De tweede tip heeft betrekking op de verdere aanpak van de interne gemeentelijke organisatieontwikkeling. Ook daar is sprake van ongetemde problemen vanwege de uitdaging om de vele gemeentelijke diensten en stadsdelen op één lijn te krijgen. Flinke stappen zijn recentelijk gezet door de gemeentesecretaris de baas te maken van de gemeentelijke directeuren en door reductie van het aantal stadsdelen in combinatie met afspraken om meer zaken vanuit het principe van één gemeente aan te pakken. Daarmee is een mijns inziens noodzakelijke correctie richting meer doorzettingsmacht gerealiseerd binnen de gemeente, waar eerder de autonomie van gemeentelijke diensten en stadsdelen wel heel groot was. Aan de andere kant leert deze studie ons, dat eenzijdig leunen op doorzettingsmacht geen recept voor succes oplevert. Er zal dus ook ten aanzien van de interne gemeentelijke organisatieontwikkeling geïnvesteerd moeten worden in interactief leren. Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag "Hoe krijg je de

slimme overheid in de praktijk gerealiseerd?" (paragraaf 7.4.1.) ging ik al kort in op mijn vermoeden dat de verbeterprojecten op het gebied van de gemeentelijke organisatieontwikkeling, ook in mijn periode als gemeentesecretaris, gekenmerkt werden door een verleidingsstrategie die, in vergelijking met de in dit onderzoek behandelde succescasussen, minder sterk gebruikmaakte van de interactieve leerstrategie. Het verdient dan ook aanbeveling om ook met betrekking tot de interne gemeentelijke verbeterprojecten meer gebruik te maken van periodieke topontmoetingen, gevoed door kennis vanuit de werkvloer in combinatie met professionaliseringstrajecten. In combinatie met de al versterkte pijler van doorzettingsmacht krijgt de gemeente Amsterdam daarmee de beschikking over een krachtige combinatie die haar in staat zal stellen de complexe uitdaging om meer één gemeente te worden met succes aan te pakken. Een strategie waarbij alle ballen gericht worden op de inzet van de versterkte doorzettingsmacht brengt het risico met zich mee van nieuwe verlammende machtsstrijd.

7.8 Epiloog

7.8.1 Inleiding

Tot slot van mijn zoektocht naar een beter presterende overheid wil ik afsluiten met een aantal persoonlijke reflecties over wijsheid en optimisme, liefde en reflecteren in actie.

7.8.2 Van een slimme overheid naar een wijze optimistische overheid

Zoals uit de opbouw van dit promotieonderzoek is te lezen, ben ik mij gedurende dit onderzoek meer en meer bewust geworden van het belang van meer aandacht voor een interactieve leerstrategie als het gaat om het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. De stelling dat een ander besturingsparadigma voor de overheid nodig is om die overheid beter te laten presteren vormde de aanleiding van mijn promotieonderzoek. De hypothese waar ik mijn onderzoek mee begon was dat een ander besturingsparadigma het paradigma van de slimme overheid zou kunnen zijn. Deze hypothese baseerde ik op een – vooral tijdens mijn periode als gemeentesecretaris van Amsterdam – door mij ontwikkelde praktijkvisie op de slimme gemeente.

Achteraf en met de theoretische kennis van nu kom ik tot de conclusie dat in die praktijkvisie sprake was van een zekere mate van onbewust bekwaam handelen als het gaat om het toepassen van de interactieve leerstrategie. Tevens is mijn conclusie dat de overstap van onbewust bekwaam naar bewust bekwaam cruciaal is voor het zo belang-

rijke vraagstuk van de borging van verbeterprojecten gericht op het duurzaam oplossen van ongetemde problemen. De innovatieve, slimme oplossingen die de afgelopen jaren op vele plekken zijn gerealiseerd kennen immers vaak één groot probleem. Ze blijven steken in de beginfase of komen niet verder dan een goedbedoeld proefproject. Na verloop van tijd wordt weer overgegaan tot de orde van de dag, of met veel inspanning verkregen successen gaan weer verloren nadat vernieuwingen geïnstitutionaliseerd worden. Waar sprake is van duurzamere successen blijft bredere toepassing buiten het oorspronkelijke proefgebied vaak uit.

Naar mijn mening komt dit, doordat te weinig direct betrokkenen zich realiseren dat het initiële succes veelal te danken is aan – min of meer toevallige – toepassing van leer- en complexiteitsstrategieën. Initiële successen verwateren wanneer pioniers vertrekken en achterblijvers en nieuwkomers vergeten om door te gaan met leren om duurzaam om te gaan met complexiteit. Te makkelijk wordt geconcludeerd dat het oorspronkelijke succes afhankelijk was van (combinaties van) toevallige personen die bereid waren te experimenteren met vernieuwing. Naar mijn ervaring kan een voortdurende inzet op leer- en complexiteitsstrategieën eraan bijdragen dat complexe maatschappelijke problemen ook persoonsonafhankelijk duurzaam worden getemd.

Ik heb het altijd onbevredigend gevonden als de oorzaak van het inzakken van bepaalde verbetertrajecten wordt toegeschreven aan het vertrek van bepaalde sleutelpersonen. In de casussen ben ik zelf een van die vertrokken sleutelpersonen en blijkbaar heb ik onvoldoende gedaan aan de borging van verbeteringen. Uit alle casussen blijkt dat er sprake is van een zekere mate van duurzaam succes, maar tegelijkertijd speelt in alle casussen het risico van inzakken dan wel het niet verder doorzetten van een in eerste instantie zeer succesvolle aanpak.

Het bewust bekwaam worden van alle bij een verbeterproject betrokken deelnemers is volgens mij de sleutel voor duurzaam succes. Dat dit nog niet gemakkelijk is, blijkt uit de drie casusonderzoeken waar tenminste sprake was van een forse hoeveelheid onbewust bekwaam leren waarin stap voor stap succes is gerealiseerd. Achteraf kan worden gesteld dat alle betrokkenen in leersituaties zijn gebracht waarin ze tevens hebben leren omgaan met complexiteit. Uit de leerinterventies met sleutelpersonen na het behalen van de eerste successen bleek dat vrijwel alle betrokkenen inzagen dat de toepassing van leer- en complexiteitsstrategieën een belangrijke bijdrage hadden geleverd aan het succes van de casus, maar zonder dat ze dit expliciet in die termen benoemden. De meeste betrokkenen waren in die zin onbewust bekwaam gebleven wat zich ook vertaalt in een vervolgaanpak waarbij meer sprake is van hiërarchische sturing vanuit de traditionele lijnorganisatie.

Daarmee zijn we aanbeland bij wat Hans Vermaak (2009) de "uitvoeringsparadox" noemt. Als je te lang op een verbijzonderde manier blijft trekken aan een verandering zal dat op den duur leiden tot een steeds meer afhankelijke passieve houding van vele andere betrokken actoren. Op een gegeven moment moet je de verdere verbetering weer overlaten aan de lijnorganisatie om te voorkomen dat het trekken wordt aan een steeds weerspanniger en uiteindelijk dood paard. Echt duurzame verandering lukt alleen als de lijn het op eigen kracht over pakt. Tegelijkertijd wordt die lijn door zoveel domeinbelangen en domeinfixaties bestookt dat het risico op inzakken zonder permanente bijzondere aandacht groot is.

De uitweg uit deze paradox is volgens mij het veel meer investeren in de interactieve leerstrategie. Daarbij is relevant dat deze strategie lang genoeg wordt volgehouden, opdat een brede groep van betrokkenen bewust bekwaam is geworden met betrekking tot de werkzame bestanddelen die tot succes hebben geleid. Lang genoeg volgehouden, totdat een brede groep van betrokken actoren heeft geleerd om te leren en zich bewust is geworden van het belang om te blijven leren. Lang genoeg volgehouden om een grote groep sleutelpersonen bewust te maken van het inzicht dat ook als verbeterprojecten in een volgende fase worden teruggezet in de lijn, permanente aandacht voor leerprocessen noodzakelijk is voor duurzaam succes. Lang genoeg volgehouden, totdat het hanteren van leer- en complexiteitsstrategieën een tweede natuur is geworden, een vanzelfsprekend automatisme bij het oplossen van ongetemde problemen. Slimmer werken is vooral ook een kwestie van lang volhouden.

De vraag die ik mezelf daarbij stel is of een overheid die op deze manier functioneert nog wel een slimme overheid genoemd moet worden? Sommige critici vinden de term "slimme overheid" verkeerd gekozen, omdat dit associaties oproept met begrippen als "sluw", "gladjes" of "opportunistisch". Ik ben dat niet met ze eens. Er is niets mis met slim handelen en ik blijf de principes van slimmer werken gewoon slimme principes vinden. Maar slim handelen heeft mogelijk ook wel iets oppervlakkigs en vluchtigs, terwijl het bij het oplossen van ongetemde problemen gaat over het zoeken naar duurzame oplossingen. Duurzame oplossingen die alleen tot stand komen als er diep en fundamenteel geleerd wordt vanuit een houding waarin complexiteit als oplossing wordt gezien in plaats van als probleem. Ik ben dan ook langzaam maar zeker tot de conclusie gekomen dat de term "wijze overheid" wellicht een betere term is om aan te duiden waar het om gaat, als we zoeken naar een overheid die beter presteert met betrekking tot het oplossen van ongetemde problemen. Die "wijze overheid" is nodig om slimme principes ook duurzaam in te voeren, waarbij gebruik wordt gemaakt van de kennis en ervaring van professionals op

de werkvloer. Deze kennis kan alleen groeien door middel van het opdoen van leerervaringen. Het gaat om leerervaringen die leiden tot een "wijze overheid" die in staat is de complexe maatschappelijke problemen te temmen waarmee de overheid al tientallen jaren worstelt.

Een belangrijke eigenschap om die wijze overheid ook daadwerkelijk te realiseren wil ik tot slot nog onder de aandacht brengen en dat is optimisme. Dat geloof in optimisme was ook een van de drijfveren achter dit promotieonderzoek over de slimme gemeente. Ik wilde bewijzen dat het mogelijk is om de overheid beter te laten presteren als het gaat om het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. Ik ben van mening dat deze studie heeft aangetoond dat optimisme loont en tot een zich zelf waarmakende voorspelling kan leiden. Een slimme en wijze overheid is mijns inziens ook een positief denkende en optimistische overheid. Overigens ben ik, los van het empirische debat, van mening dat optimisme een morele plicht is.

7.8.3 Van verleidende overheid naar liefdevolle overheid

Gedurende dit onderzoek heb ik, tegen de achtergrond van de in het kader van de praktijktheorie gehanteerde begrippen "verleiden" en "doorzettingsmacht" geworsteld met voor meerdere uitleg vatbare begrippen als "macht", "psychologie" en "verleiden". Hier wil ik nog kort stilstaan bij het begrip "verleiden". Evenals het begrip "slimme overheid" kan het begrip "verleiden" negatieve associaties oproepen, terwijl dat nadrukkelijk niet de bedoeling is. Waar het hanteren van het begrip "doorzettingsmacht" direct gerelateerd is aan de verschillende machtsstrategieën, is het begrip "verleiden" wat mij betreft vooral gerelateerd aan interactieve leer- en complexiteitsstrategieën. Verleiden gaat wat mij betreft vooral over het realiseren van inclusieve leerprocessen en het op productieve wijze gebruikmaken van complexiteit. Verleiden gaat vooral om het ontketenen van de intrinsieke motivatie van actoren en het ruimte geven aan positieve energie.

Nog eens nadenkend over de associaties die het begrip "verleiding" oproept en de essentie van wat ik er mee bedoel, is het wellicht nog helderder om te spreken van een "liefdevolle overheid". Het gaat immers bij leer- en complexiteitsstrategieën om het oprecht waarderen en respecteren van het positieve van variëteit, diversiteit en complexiteit. Om liefde voor al het mooie dat netwerken van actoren ons te bieden hebben.

7.8.4 Reflecteren in actie

Op 1 februari 2009 trad ik aan als bestuursvoorzitter van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam. Ik werd verantwoordelijk voor

wellicht wel een van de meest ongetemde maatschappelijke problemen op dit moment in Nederland en in de Amsterdamse regio. Vanaf het begin nam ik me voor om alle lessen uit mijn promotieonderzoek in de praktijk te brengen. Persoonlijk heb ik ervaren hoe moeilijk het is om de "reflexieve aandacht" erbij te houden in een drukke baan. Gedurende mijn eerste periode als bestuursvoorzitter was ik bijna elke week wel enige uren bezig met het afronden van dit promotieonderzoek. Die wekelijkse schrijf- en denkactiviteit leidde regelmatig tot de constatering dat ik even vergeten was om wat ik aan het opschrijven was ook zelf in de praktijk goed toe te passen. Die constatering leidde er weer toe dat ik er vervolgens weer meer aandacht aan ging besteden in mijn dagelijkse werkpraktijk. Deze ervaring maakte nog weer eens duidelijk hoe makkelijk het is om zelfs na een intensieve periode van persoonlijke reflectie weer over te gaan tot en verzwolgen te worden door de reflectieloze waan van de dag. Tegelijkertijd hielp de wekelijkse schrijf- en denkactiviteit mij om scherp te blijven om wel te blijven reflecteren in actie. Wellicht is de enige manier om niet in de valkuil van de waan van de dag terug te vallen dat ik begin aan een actieonderzoek naar en een boek over een beter presterende jeugdzorg.[106]