

# Bouwen aan modern lokaal bestuur

De behoefte aan interactief bestuur, coproductie, afname van de administratieve lastendruk en verdere professionalisering van dienstverlening vraagt om een organisatie die meer omgevingsbewust en resultaatgericht is. Het resultaat van permanent veranderen is dat de organisatie niet langer stabiel is, maar continu leert en in ontwikkeling is. Hoe stuur je op het realiseren van de status van permanente verandering bij gemeentelijke organisaties?

*Gerbrich Kuperus en Léon Munier*

**N**a jaren praten over partnergericht werken, integrale beleidsvorming en toegankelijke overheid is het voor veel gemeenten duidelijk dat ambtenaren én bestuurders op fundamenteel andere wijze moeten werken om invulling te kunnen geven aan de uitdagingen waar ze voor staan. Veel gemeenten investeren in dit kader in de interne organisatie, bijvoorbeeld door het invoeren van een directiemodel, het inrichten van een nieuwe hoofdstructuur, het versterken van concernsturing of het kantelen van het organisatiemodel. Het vertrekpunt van deze veranderingen is altijd het versterken van samenwerking, resultaatgerichtheid, integraal denken en werken, en de ambitie om meer als één organisatie naar buiten te treden.

Wij zijn van mening dat het noodzakelijke veranderproces op een andere manier aangepakt moet worden dan de reorganisaties van de jaren negentig. Het periodiek hervredelen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is een vorm van structuurverandering die onvoldoende leidt tot betere maatschappelijke prestaties van de overheid. In plaats daarvan pleiten wij ervoor om maatschappelijke prestaties centraal te stellen in veranderingen.

Veel gemeenten onderkennen het risico dat de traditionele wijze van veranderen per saldo tot weinig verandering leidt en zijn op zoek naar nieuwe vormen van organisatieontwikkeling. Gemeenten hebben gediscussieerd over de verstreckende gevolgen van deze constatering en over de aansturing van een modern organi-

satieontwikkeltraject. In de discussie zijn vier factoren benoemd voor een succesvolle aansturing van zo'n verandering:

- organiseer collegiaal bestuur;
- geef het management een centrale rol;
- maak gebruik van een ondersteunend instrumentarium;
- wees helder over te bereiken resultaten en biedt houvast.

## Collegiaal bestuur

De aard van de maatschappelijke problematiek waar lokale overheden mee worden geconfronteerd, is steeds vaker sectoroverstijgend. Dit is niet omdat de problematiek meer complex is geworden, maar omdat beter inzicht bestaat in de oorzaken en gevolgen ervan. De uitdaging is om het zowel ambtelijk als bestuurlijk vanuit de samenhang op te pakken. Een verkokerde aansturing door wethouders die rechtstreeks diep in de organisatie sturen op specifieke onderwerpen, past daar niet bij. In plaats daarvan biedt collegiaal bestuur uitkomsten. Collegiaal besturen past bij een organisatie die van buiten naar binnen denkt (omgevingsbewust is) en tegelijkertijd daadkrachtige en creatieve oplossingen nastreeft (resultaatgericht is).

In onze praktijk merken we dat veel colleges de ambitie hebben om meer collegiaal te besturen. Het daadwerkelijk realiseren van die ambitie kost vaak nog

moeite. De vertaling van het concept naar de dagelijkse praktijk blijkt niet eenvoudig te zijn. Bijvoorbeeld: kan ik als wethouder Groenzaken nou wel of geen toezeggingen doen aan de burger die ik vanmiddag spreek over de overlast op het trapveldje of moet ik hem naar mijn collega Jeugd sturen? Daarnaast speelt bij veel collegeleden de vertrouwensvraag een belangrijke rol. Niet alleen tussen collegeleden onderling, maar vooral ook van het (collegiale) bestuur in de ambtelijke top. Collegiaal bestuur betekent meer sturen op hoofdlijnen en daarmee meer overlaten aan de ambtelijke organisatie. Het bestuur moet dan wel vertrouwen dat dit kan worden overgelaten. Als collegeleden niet goed geadviseerd worden en/of problemen sectoraal worden voorgelegd, krijgt collegiaal bestuur geen kans. Het helpt verder niet dat collegeleden zich individueel willen onderscheiden omdat zij aan het einde van een collegeperiode worden afgerekend op de resultaten die zij hebben bereikt voor de stad.

### Klein leed

Een inspirerende visie op de stad helpt een college om meer collegiaal te besturen. Deze visie dient als gezamenlijke basis en biedt het langetermijnperspectief op grond waarvan bestuurders verschillende thema's, programma's en projecten aansturen. Het ambtelijk apparaat dient het college te ondersteunen bij het opstellen (en het realiseren) van deze visie. Dit betekent overigens niet dat een college zich uitsluitend hierop kan toelagen. Burgemeester en wethouders worden voortdurend benaderd door individuele burgers of organisaties met kleine problemen. Het ambtelijk apparaat ondersteunt het college bij het omgaan met deze paradox waarin bestuurders worden geconfronteerd met klein leed en toch op hoofdlijnen willen en moeten sturen.

Daarnaast is het belangrijk dat het ambtelijk apparaat uitgaat van een collegiaal besturend college door integrale voorstellen voor te leggen aan het college en door consequenties van keuzes in individuele beleidsvelden te bespreken in het college. Op die manier worden collegeleden als het ware gedwongen om thema's collegiaal op te pakken. In Maastricht gaan bestuur en ambtelijke top hier heel bewust mee om. Daar bespreken het directieteam en het college gezamenlijk vooraf de agenda van het college. Het directieteam is in staat om stukken toe te lichten en hamerstukken worden direct afgedaan. De zwaardere bestuurlijke discussies worden verschoven naar de werkelijke collegevergadering. De stukken die niet voldragen zijn, worden teruggenomen.

Professionele managers die een goed voorbeeld zijn van de nieuwe organisatie én die sturen op de verandering op de werkvloer, vormen een tweede succesfactor voor het toewerken naar een flexibele en omgevingsgerichte organisatie. In een effectief veranderproces is het van belang dat het management opereert als drager van de verandering. De sleutelrol van het management bestaat uit twee componenten. Ten eerste geeft het management feitelijk invulling aan de verandering door zelf meer omgevingsbewust en/of resultaatgericht op te treden. Ten tweede stuurt het management op het bewerkstelligen van die verandering op de werkvloer. Organisatieverandering levert pas wat op als het lukt om de houding en het gedrag van medewerkers op alle niveaus te veranderen.

Het is niet eenvoudig om te sturen op de fundamentele verandering die nodig is, juist omdat het gaat over een verandering van individueel gedrag. De manager moet beginnen bij zichzelf. Wat vind ik echt belangrijk, blijkt dat ook uit mijn handelen en zo nee, wat kan ik anders doen? Managers zijn vaak gewend om te sturen op inhoud of procesafspraken (planningen en actielijsten), waarbij ze medewerkers controleren en op hun beurt verantwoording afleggen aan hun eigen leidinggevende. Essentieel is dat managers de houding en het gedrag van medewerkers onderwerp van gesprek maken. Managers moeten het doel voor ogen houden en de vertaling kunnen maken naar gewenst en ongewenst gedrag. In de dagelijkse praktijk is het zaak dat managers voortdurend momenten aangrijpen om de gewenste beweging te stimuleren en ongewenste beweging of stilstand bespreekbaar te maken.

### Inhoud of proces

Niet alle managers zijn op voorhand enthousiast over of geschikt voor het sturen op moderne veranderingen. In eerste instantie vraagt het om managers met lef en het vermogen om kritisch naar zichzelf te kijken. In veel overheidsorganisaties komen we een cultuur tegen waarin het niet gebruikelijk is om elkaar aan te spreken. Het is verder van belang dat managers een concreet aangrijppingspunt hebben om te sturen op de beoogde verandering. In hoeverre moet een manager inhoudgedreven of procesgedreven zijn om effectief te kunnen sturen op de verandering? Wij zijn van mening dat dit onderscheid er feitelijk niet toe doet. Het is belangrijk dat gestuurd wordt op het doel en de vertaling daarvan in houding en gedrag van medewerkers. Dat kan zowel bij inhoud-

gedreven als bij procesgedreven managers passen. Zo kan het managers helpen om inhoudelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld de invoering van de omgevingsvergunning of de Wet maatschappelijke ontwikkeling) te gebruiken om medewerkers te laten zien wat de verandering inhoudt. In onder andere de Gemeente Den Bosch gebruikt het management de inhoud als aangrijpingspunt om het gesprek met medewerkers te voeren over de gewenste attitude of werkwijze. Aan de andere kant kan het helpen om de verantwoordelijkheid echt bij de medewerkers te leggen (resultaatgerichtheid) als je zelf als manager niet alles van de inhoud weet. De Gemeente Zwolle bijvoorbeeld wisselt haar managers regelmatig van positie, zodat die zich vooral inzetten op het proces en minder op de inhoud.

## Instrumenten op maat

Hoewel prestaties centraal staan en houding en gedrag essentieel zijn, zijn hulpmiddelen bij het sturen op het realiseren van een fundamentele verandering handig. Elke organisatie heeft een arsenaal aan instrumenten die ook onderwerp van de verandering (kunnen) zijn. Denk aan functionerings- en beoordelingsgesprekken, de p&c-cyclus, programmamanagement en projectma-

## Succesvolle verandering

Dat succesvolle verandering langs verschillende wegen bereikt kan worden, blijkt uit de schijnbare tegenstelling in aanpak tussen de gemeenten Den Bosch en Dordrecht. Den Bosch kiest ervoor dat het topmanagement de veranderopgave aanstuurt binnen een stabiele structuur, waarbij inhoudelijke thema's de ingang bieden om met medewerkers en bestuur in gesprek te raken over de gewenste verandering (inhoudgedreven). Dordrecht werkt meer vanuit een flexibele organisatie die zich snel kan aanpassen aan de veranderende omgeving. Centraal staat daarbij het collectieve lerende vermogen van de organisatie, een sterke omgevingsgerichtheid en de continue doorontwikkeling en innovatie van werkprocessen (meer procesgedreven). Verandering is in beide gemeenten een continu proces en het management speelt nadrukkelijk een rol als drager van de verandering. Beide gemeenten hebben een langetermijnnoriëntatie en een duidelijke traditie van vernieuwing, waarbij het bestuur in beide gemeenten ruimte laat aan de ambtelijke organisatie om zich te ontwikkelen binnen de vastgestelde kaders en ambities.

tig werken. Managers kunnen effectiever gebruikmaken van verschillende bestaande instrumenten door deze gerichter in te zetten. De kunst is om de instrumenten op maat en zo klein mogelijk in te zetten.

Dat klinkt logisch, maar de praktijk is weerbarstiger. Instrumenten worden vaak een doel op zich. Wie kent niet de formats voor managementrapportages, voorjaarsnota's of begroting, die feitelijk vooral een invuloefening onder hoge tijdsdruk zijn, in plaats van een hulpmiddel voor managers om te verantwoorden over behaalde resultaten of nieuwe ambities te plannen? Organisaties besluiten nogal eens om alle veranderinstrumenten organisatiebreed in te zetten. Het accent komt dan te liggen op de instrumenten zelf en niet op de bijdrage aan het veranderproces. Het maatschappelijk resultaat staat niet langer centraal, maar het instrument (en dus de interne organisatie).

Wij onderkennen op dit punt drie spelregels:

- maak gebruik van de instrumenten die er al zijn (efficiëntie);
- houd het aantal (aanvullend) te gebruiken instrumenten beperkt (helderheid);
- kies voor maatwerk door instrumenten gericht in te zetten (effectiviteit).

Overigens kunnen instrumenten ook behulpzaam zijn om een niet zichtbare, maar wel wezenlijke verandering te ondersteunen. In het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer in Amsterdam is er bijvoorbeeld voor gekozen om eerst de visie te formuleren en vervolgens de gewenste organisatieontwikkeling te vertalen in nieuwe huisvesting en een kantoorconcept.

Tevens wordt de link gelegd met het management development-traject en een digitaliseringstraject. Hiervoor is een programma aan interventies aan de gang die hetzelfde organisatiedoel inhouden. Het huisvestingstraject heeft harde mijlpalen en katalyseert daarmee de andere interventies.

## Sturen met ontwikkelagenda

In een modern veranderproces past geen 'spoorboekje van de verandering'. In een spoorboekje staan activiteiten en nauwkeurige planningsschema's centraal. Management en medewerkers doorlopen het verandertraject door de activiteiten af te vinken die gedaan zijn. De vraag of inhoudelijke ambities gerealiseerd zijn, blijft vaak onbeantwoord. Een ontwikkelagenda biedt wat ons betreft inzage in de ontwikkeling in termen van beoogde resultaten en het verschil tussen de gewenste en de huidige situ-

Onderdeel	januari 2007	februari 2007	maart 2007	april 2007	mei-juni 2007	juli-december 2007
1. uitwerken sturingsfilosofie	bijeenkomst 'sturingsfilosofie' met directie					
2. uitwerken strategische bedrijfsvoeringskaders	bijeenkomst 'uitgangspunten kaders' met directie	opdracht 'kaders'		kaders gereed		
3. leren werken in nieuwe rollen					start training voor managers en consulenten	ondersteuning door klankborden en extra managementdagen
4. uitwerken en ontwikkelen programma- en projectsturing		bijeenkomsten 'werkwijze' en 'selectie' met directie, programmanagers en projectleiders	start training voor programmanagers en projectleiders	ondersteuning door klankborden on the job (t/m december)		

Tabel 1 Voorbeeld van activiteiten in een ontwikkelagenda

atie. Door het pad van huidig en gewenst niet helemaal uit te werken, biedt de ontwikkelagenda ruimte voor een flexibele aanpak (passend bij het gewenste eindresultaat). Voordeel van een ontwikkelagenda is dat het voortdurend het beoogde resultaat centraal stelt. Een tweede voordeel is dat het ruimte laat om in te springen op nieuwe ontwikkelingen in de omgeving.

Organisaties zijn (soms vanwege tijdsdruk) vaak geneigd om terug te grijpen op blauwdrukachtige trajecten waarbij deadlines en tussenproducten gepland staan in een spoorboekje en die spoorboekjes komen vervolgens centraal in het verandertraject te staan. Het beoogde resultaat komt meer op de achtergrond te staan. Dit is ook het geval als betrokkenen (medewerkers of bestuur) op zoek gaan naar houvast, dat ze denken te vinden in een gedegen planning. Veel managers zwichten voor deze behoefte en proberen de activiteiten voor de komende maanden zo nauwgezet mogelijk te plannen. Het gesprek gaat over planningen en agenda's in plaats van over de beoogde resultaten.

Om te zorgen voor een zinvol verandertraject, is het belangrijk om vast te blijven houden aan de beoogde (inhoudelijke) resultaten. Door in de ontwikkelagenda de resultaten scherp te definiëren en het proces hiertegen af te zetten, krijg je de gewenste grip op het veranderproces en de vernieuwing. Deze aandacht kun je vasthouden door een levende ontwikkelagenda op te stellen. Een

levende ontwikkelagenda is flexibel, resultaatgericht en omgevingsbewust. Daarbij geldt dat de waarden die je nastreeft in de nieuwe organisatie ook de waarden vormen die van kracht zijn binnen het veranderproces.

### Modern veranderen

Fundamenteel en blijvend veranderen van een traditionele organisatie naar een organisatie die omgevingsbewust en resultaatgericht is, vraagt een eigenwijze sturing. Het bestuur en het management maken ruimte om te komen tot gezamenlijke zingeving en maken dit expliciet in een inspirerende en vooral bindende visie. De uitdaging voor managers in zo'n modern verandertraject is om er permanent en bewust mee bezig te zijn en het niet los te laten. Niet alle stappen zijn keurig in een spoorboekje vastgelegd, waardoor een manager voortdurend de vertaalslag moet maken van gewenste verandering naar handelen en sturen in de dagelijkse praktijk; een intensieve manier van sturing die daadwerkelijk kan zorgen voor een beter functionerende overheid.

*Gerbrich Kuperus en Léon Munier zijn werkzaam bij Hiemstra & De Vries.*