

Over visie en verandering

De inzet en rol van het veranderinstrument visie in gemeentelijke overheidsorganisaties

Afstudeerrapport

Gertjan Harkink

Den Haag, juli 2006

de Roo

De Roo Management & Advies
Den Haag



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

Universiteit Twente
Enschede

Over visie en verandering

De inzet en rol van het veranderinstrument visie in gemeentelijke overheidsorganisaties

Datum

Den Haag, 7 juli 2006

Auteur

Gertjan Harkink
Van Merlenstraat 62
2518 TG Den Haag
Studentnummer: 9709614

de Roo



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

De Roo Management & Advies

Dagelijkse Groenmarkt 4
2513 AL Den Haag

Universiteit Twente

Faculteit Construerende Technische Wetenschappen
Opleiding Civiele Technologie & Management
Drienerlolaan 5
7522 NB Enschede

Afstudeercommissie

ir. G.J. van 't Veen	De Roo Management & Advies
ir. K.Th. Veenfliet	Universiteit Twente
ir. H. Kroon	Universiteit Twente

"Every person takes the limits of their own field of vision for the limits of the world."

Arthur Schopenhauer (1788 – 1860)

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van het afstudeeronderzoek ter afronding van de opleiding Civiele Technologie & Management aan de Universiteit Twente. Dit rapport is het resultaat van het onderzoek dat ik bij De Roo Management & Advies heb uitgevoerd.

Tijdens mijn afstuderen ben ik inhoudelijk en procesmatig ondersteund door mijn afstudeercommissie. Ik bedank Gerrit Jan van 't Veen voor zijn geduld, ruimte en structurering die hij mij gegeven heeft, zodat ik me kon verdiepen in een nieuw en interessant onderwerp. Ik heb hierdoor veel over het onderwerp, het werken in een adviesbureau en mezelf geleerd. Verder bedank ik de begeleiding vanuit de Universiteit Twente, Karel Veenvliet, Henk Kroon en ook Annet de Kiewit voor hun inhoudelijke begeleiding en de open, hulpvaardige en ondersteunende houding ten aanzien van mijn afstudeertraject.

Daarnaast wil ik de personen bedanken die een inhoudelijke bijdrage hebben geleverd aan mijn onderzoek. Dit zijn de geïnterviewden uit de gemeenten Heerenveen en Deventer, de collega's van De Roo en het Kennisnetwerk Management Openbare Ruimte. Deze input heeft een positieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het uiteindelijke resultaat.

Ik wil bij deze al mijn vrienden uit onder andere Enschede en Zwolle bedanken voor de plezierig tijd en gezelligheid die ik tijdens mijn studie gehad heb. In het bijzonder bedank ik Arjan, Rintje en Roy: het waren supergezellige en mooie jaren in het huis aan de Mercuriusstraat. Voor de tijd naast mijn afstuderen bedank ik Matthijs, met zijn vrolijke insteek en inhoudelijke bijdragen en Chiu Hou, met zijn kookkunsten. Mede door jullie voelde ik me snel op mijn gemak in een nieuwe stad en nieuwe omgeving.

Speciale aandacht richt ik tot mijn ouders en broers, voor hun steun en vertrouwen in mij, gedurende mijn gehele studie. Jullie hebben mij de kans gegeven om dit te kunnen bereiken en stonden altijd voor mij klaar. Jullie steun heeft uiteindelijk resultaat: het is gelukt!

Ook Baukje wil ik heel erg bedanken voor haar geduld en ondersteuning tijdens mijn lange afstudeerproces. Het is heerlijk om samen met jou te kunnen ontspannen en genieten!

Het is klaar. Het is af.

Gertjan Harkink
Den Haag, 7 juli 2006

Samenvatting

De samenleving is aan het veranderen. Dit is onder andere te zien aan de individualisering van de samenleving. Mensen worden steeds zelfbewuster, veeleisender en assertiever. Daarnaast is er een verschuiving gaande naar een informatie- en netwerksamenleving. De informatiepositie van individuen wordt sterker en er ontstaan nieuwe verbanden tussen verschillende partijen. Dat deze veranderingen merkbaar zijn voor het bestuur is duidelijk: het vertrouwen in de politiek is erg laag en de huidige vorm van de representatieve democratie wordt ter discussie gesteld.

Op het niveau van de gemeentelijke overheid zijn deze ontwikkelingen ook merkbaar. Binnen het beleidsveld beheer van de openbare ruimte ontstaat het besef dat de ruimtelijke kwaliteit afhankelijk is van het gebruik en niet alleen van fysieke elementen als inrichting en onderhoud. De gebruiker zou dus centraal moeten staan, wat vraagt om een meer gebruiksgerichte of vraaggerichte oriëntatie van de gemeentelijke overheid.

Onduidelijk is nog wat een vraaggerichte werkwijze betekent voor deze organisaties, met andere woorden, de impact van de veranderende samenleving op overheidsorganisaties is onbekend. Gemeentelijke overheidsorganisaties staan bij het inspelen op deze veranderingen dus voor een complexe veranderopgave.

Om deze verandering vorm te geven, zijn verschillende verandermethoden beschikbaar. In dit onderzoek wordt er ingegaan op het instrument visie. Op basis van praktijkcases is onderzocht hoe dit instrument kan worden ingezet en welke rol het instrument heeft.

Achtergronden

De ontwikkeling van de informatie en communicatie technologie (IT en ICT) is een van de grondslagen van de verschuiving van industriële naar informatie- en netwerksamenleving. Deze ontwikkeling leidt tot een aantal trends die van invloed zijn op overheidsorganisaties:

<i>Trend</i>	<i>Invloed</i>
Meer informatie en communicatiemogelijkheden zorgen voor horizontalisering van informatie en communicatierelaties.	Overheidsorganisaties zijn veelal verticaal en hiërarchisch gestructureerd. Dit sluit niet aan bij de nieuwe, horizontale netwerken.
Een netwerk is niet gebonden aan de grenzen: tijd en ruimte zijn steeds minder beperkende factoren	Overheidsorganisaties zijn veelal gebonden aan een territorium. Bestaande vormen van regulering, organisatie en sturing sluiten daarom niet aan.
Ontstaan van een virtuele wereld met producten en diensten die gevolgen kunnen hebben voor de 'echte' wereld	De aanwezigheid van overheidsorganisaties in nieuwe netwerken is niet vanzelfsprekend. Gezag en legitimiteit zullen verdiend moeten worden
Snelle en turbulente ontwikkeling waardoor voorspelbaarheid en beheersbaarheid afnemen	Aanpassingsvermogen is laag door inhoudelijke sturing, afweging en een breed draagvlak.

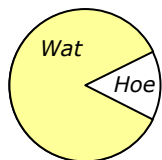
De maatschappelijke trends hebben een aantal gevolgen voor de overheid.

- De overheid verliest haar dominante positie. Op tal van terreinen draagt zijn taken over aan andere partijen. Daardoor is zij niet meer de enige bepalen en beslisser, maar slechts één van de partijen in de nieuw ontstane netwerken. Zij kan hierop inspelen door samenwerking en het bevorderen en ondersteunen van initiatieven van andere partijen: een externe oriëntatie.
- De geboden service en dienstverlening van overheidsorganisaties is gericht op klantgroepen. Deze groepen zijn steeds minder homogeen door de individualisatie. Hierdoor sluit het aanbod niet meer aan bij de vraag. Dit vraagt om kennis van de vraag en maatwerk.

Het gevolg hiervan is dat de rol van de overheid verschuift van een vastomlijnde, dominante rol naar een dynamische rol waarin zij nieuwe verbanden bevordert en de publieke gevolgen van de transacties bewaakt. Daarnaast verandert de rol van inhoudelijke sturing naar procesarchitect en –begeleider. Zonder de uitkomsten te bepalen brengt zij de juiste partijen bij elkaar en structureert zij het proces.

Veranderen

Om aansluiting te vinden op de netwerksamenleving zullen organisaties zich moeten aanpassen. Een meer platte, professionele organisatie is een geschikt perspectief om aansluiting te vinden bij de gewenste netwerkmatige, externe oriëntatie. Enkel een structuurverandering zal niet voldoende zijn. Geconstateerd is dat juist de manier van denken en werken zal moeten veranderen. De factor mens neemt in dit deel van de veranderopgave een belangrijke rol in om problemen als weerstand, gebrek aan draagvlak en het niet blijvend zijn van de verandering te voorkomen. Er is een behoefte aan duidelijkheid en betekenis van de verandering. Hiervoor is een instrument nodig dat zorgt voor sturing, prikkeling en betekenisgeving bij medewerkers, leidinggevend en managers om de verandering vorm te geven, uit te voeren en te behouden. Het verbeteren van werkprocessen, taak- en functieomschrijving en verandering van structuur zijn hiervoor ontoereikend. Een missie en visie worden in deze context als dergelijk sturingsmiddel genoemd. De veronderstelling is dan ook dat visie een kritische rol als sturingsmiddel speelt, in het veranderproces naar een extern georiënteerde, gemeentelijke overheidsorganisatie.



Missie en visie hangen sterk met elkaar samen. Een missie bespreekt het bestaansrecht en de basiswaarden van een organisatie. Een visie is een aansprekend, uitdagend beeld en bespreekt het bijbehorende handelen en gedrag. Samen zorgen ze voor het expliciet maken van principes, het richting geven aan het handelen, een identiteit voor organisatie en inspiratie.

De twee bouwstenen van een visie lopen door elkaar:

- **Wat** wil men (als organisatie) bereiken (inhoudelijk);
- **Hoe** komt men (als organisatie) daar, op welke wijze (handelen, organisatorisch).

De 'wat' vraag leidt tot een doelstelling en de 'hoe' vraag leidt tot een strategie. Afhankelijk op welk niveau de visie wordt toegepast (individu, afdeling, management, gemeente) zal het aandeel 'wat' of 'hoe' kunnen verschuiven. Op deze manier zorgt het instrument overal in de organisatie voor betekenis en kan het als sturings- en oriëntatie middel gebruikt worden.

Casestudy's

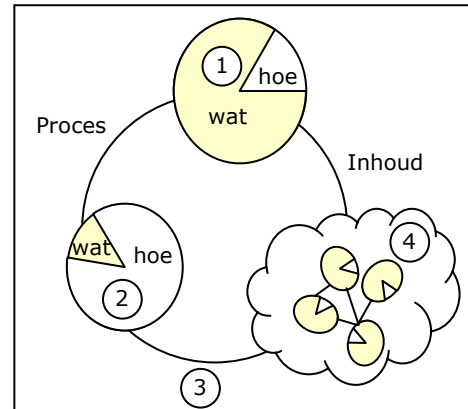
Om de rol en inzet van het instrument visie te kunnen bepalen zijn veranderprocessen in de gemeenten Heerenveen en Deventer bestudeerd. In beide gemeenten speelt het bestaansrecht van de organisatie een belangrijke rol in bij de aanleiding van het veranderproces en wordt het hebben van een missie en visie essentieel geacht in de nieuwe organisatie. Toch wordt het instrument visie op verschillende manier gebruikt. In Heerenveen is visie bewust toegepast in de gehele organisatie. Uitgangspunten en de manier van werken zijn daar dan ook op afgestemd. Hier gaat men voor samenwerking en externe oriëntatie. Verantwoording gebeurt steeds meer op basis van vertrouwen. In Deventer wordt er meer intuïtief gebruik gemaakt van visie: het is een bindende factor. Er zijn kwaliteitsafspraken met de gemeenteraad en controleerbare prestatieafspraken zijn de basis van verantwoording. De gekozen structuur voor de nieuwe organisatie is in beide gemeenten echter wel gelijk.

In het veranderproces en de nieuwe organisatie van de gemeente Heerenveen zijn er drie visies herkend:

1. De door de gemeenteraad vastgestelde Toekomstvisie 2025 waarin de collectieve idealen van de inwoners, bedrijven en organisaties zijn opgenomen. Deze visie beschrijft voornamelijk "wat" de gemeente als geheel wil bereiken.

2. Het besturings- en managementconcept. Deze visie, relevant voor het management van de organisatie, geeft de gemeenschappelijke opvattingen weer "hoe" de organisatie geleid en gestuurd moet worden om de vastgestelde toekomstvisie te behalen.
3. Het "ei van Cor Bredenhoff", welke een duidelijke verbinding maakte tussen het "wat" en "hoe" en op die manier voor alle medewerkers in de organisatie focus gaf en daarmee duidelijk maakte waarom bepaalde keuzes werden gemaakt. Deze oorspronkelijk individuele maar nu gemeenschappelijke visie creëerde een betrokkenheid van medewerkers bij het doel, de toekomstvisie van de organisatie.

De designale visies staan daarnaast in relatie tot elkaar (zie figuur). De relatie tussen de visies op de verschillende niveaus in de organisatie zorgen ervoor dat er op het niveau van de individuele beleidsvelden (4) de noodzakelijk geachte samenhang (weergegeven door de wolk) ontstaat. In de oude, sectoraal ingedeelde organisatie was het niet gebruikelijk om buiten het eigen taakveld te denken en samen te werken. Samenhang werd toen gemist of verkregen op een ander niveau in de organisatie, waar het de binding met de realiteit kon verliezen. In de nieuwe situatie is de gewenste, externe oriëntatie voor iedereen duidelijk en draagt elk niveau bij om dat te behalen.



Uit de casestudy's zijn een aantal rollen aan te geven voor het instrument visie:

- Basis voor een eenduidige, heldere communicatie in woord en daad. Hierdoor ontstaat herkenning van het na te streven doel en begrip voor de verandering en (nieuwe) verwachtingen;
- Geeft richting aan het handelen en het gedrag van leidinggevend en medewerkers door het aangeven van verwachtingen en de focus op gezamenlijke doelen en waarden. Professionals hebben daardoor alle vrijheid binnen hun vakgebied, wetende dat al hun activiteiten en handelingen aan dienen te sluiten bij de visie van de organisatie als geheel.
- Een trigger: de medewerkers zijn het waardevol kapitaal van de organisatie. Door daar in te investeren en op basis van vertrouwen met elkaar om te gaan ontstaat er een bewustwording en beleving van het gezamenlijk doel bij de medewerkers. Hierdoor ontstaat motivatie en inspiratie bij de medewerkers om te werken aan dit gezamenlijke doel.
- Basis voor structuur: in het proces van visievorming wordt duidelijk welke organisatiestructuur daar het beste bij aansluit.
- Kwaliteitsverbetering van producten en diensten. Visie stimuleerde het buiten de eigen kaders kijken om door middel van samenwerking een samenhangende, op de vraag van de samenleving afgestemde producten en diensten te leveren.
- Verankering op lange termijn. Visie is niet gebruikt als eenmalig veranderinstrument maar zal in de organisatie gebruikt blijven worden om de betrokkenheid van de medewerkers te behouden. Op deze manier worden de nieuwe verworvenheden vastgelegd in de organisatie en wordt de kans kleiner dat de organisatie terug valt naar de oude gewoonten.

Conclusies

Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat het bewust gebruik maken van een visie geen hype is. Het is een instrument waarmee gemeentelijke overheidsorganisaties de gewenste samenhang en externe oriëntatie kunnen bereiken. Het onderzoek heeft inzicht gegeven in de functie en vorm van visie in gemeentelijke organisaties. Hierbij werd duidelijk dat een visie bestaat uit de componenten 'wat' en 'hoe' en dat de nadruk op een van deze componenten kan verschillen per niveau in de organisatie. Daarnaast is duidelijk geworden dat de

visies op de verschillende niveaus in de organisatie een onderlinge relatie hebben en daarmee bijdragen aan de samenhang op het niveau van de producten en diensten. De rollen die de visies daarbij vervullen zijn:

- Uitgangspunt voor communicatie en gedrag;
- Stimuleren van de competentie 'leiderschap' door ontwikkelen en uitdragen visie;
- Stimuleren van denken en handelen buiten eigen kaders;
- Bewustwording van de bijdrage die men levert;
- Sturing door terugkoppeling van de huidige koers met de opgestelde toekomstverwachting;
- Verankering: het is geen eenmalig instrument maar onderdeel van de organisatie.

Uit het voorgaande blijkt dat het wel degelijk relevant is om op elk niveau in de organisatie een visie te hebben die op abstract niveau gezamenlijk samenhang nastreven. Visie is dus een instrument waarmee gemeentelijke overheidsorganisaties de noodzakelijke samenhang en externe oriëntatie kunnen bereiken. Het op deze manier organiseren van een gemeentelijke organisatie lijkt daarmee een hoopvol perspectief om in te spelen op de geconstateerde veranderingen in de samenleving.

Abstract

Our society is changing. The fast and turbulent development of ICT technology stimulates the growth of the information and network society. This effects the public authorities: in more and more areas they become an actor in a network in stead of a leading decision maker. Also, the offered products and services don't match any longer with the demands from the community. A more flexible, external orientation, knowledge of the demands and customer-specific products are necessary.

Correcting and renewing of organizational elements in an existing organization is inadequate. A transformation is required. The possible usage and roles of the tool 'vision' is investigated to model this type of change.

Vision can be divided in two parts: 'what' (concerning content) and 'how' (organizational). Depending on the level of usage in the organization, these parts differ from share size.

The case studies show three types of vision on four different levels in an organization. Visions concerning content mainly exist at governmental and product levels. At management level there is an organizational vision. At individual level exists a meaningful and orientating vision.

The deliberate use of these vision produces understandable communications, expectations concerning behavior and operation of employees, motivation and inspiration, a quality improvement of products and services and the anchorage of the new routines in the organization. Furthermore, the existing relations between the visions at multiple levels cares for the development of connecting and dependent products and services.

By not using vision intuitive but deliberate at every level in an organization, it is possible to anticipate on the identified changes in society. The designed model can be used as a tool for recognizing different visions, their functions and shapes. This makes an aimed design and development of visions at different levels possible.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Abstract	9
Inhoudsopgave	10
1 Inleiding	12
1.1 Probleemkader	12
1.2 Probleemstelling	13
1.3 Onderzoeksontwerp	13
1.3.1 Doelstelling	13
1.3.2 Onderzoeksmodel	14
1.3.3 Onderzoeksvragen	15
1.3.4 Onderzoeksstrategie	16
2 Verschuiving en verandering	18
2.1 ICT en de versterking van de netwerksamenleving	18
2.2 Maatschappelijke trends	19
2.2.1 Zichtbaarheid trends	20
2.3 Overheidsorganisaties in de netwerksamenleving	21
2.3.1 Invloed maatschappelijke trends	21
2.3.2 Gevolgen voor de overheid	22
2.3.3 Conclusie	24
2.4 Gevolgen voor de overheid nader bekeken	25
2.4.1 Vraaggericht werken	25
2.4.2 Beleidsveld beheer openbare ruimte	28
2.5 De veranderopgave	30
2.5.1 Veronderstelling	33
2.5.2 Visie	33
3 Casestudy's	39
3.1 De gemeente Heerenveen	40
3.1.1 Aanleidingen tot verandering	41
3.1.2 De nieuwe organisatie	41
3.1.3 Ontwikkeling van/naar de nieuwe organisatie	42
3.1.4 Elementen	44
3.1.5 Effecten en resultaten	47
3.2 De gemeente Deventer	48
3.2.1 Aanleiding tot verandering	49
3.2.2 Reorganisatie sector Gemeentewerken	49
3.2.3 Opbouw nieuwe organisatie	49
3.2.4 Aanpak	50
3.3 Conclusie	51

4	Analyse	53
4.1	Inleiding	53
4.2	Terugkoppeling	53
4.3	Visie in de praktijk	54
4.3.1	Waargenomen visies	54
4.3.2	Typering en vorm van visies	56
4.4	Relaties tussen visies	57
4.5	De rol van visie	61
5	Conclusies en aanbevelingen	64
5.1	Conclusies	64
5.2	Aanbevelingen	67
6	Bronvermelding	69

1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van het onderzoek en de daaruit afgeleide probleemstelling beschreven. In paragraaf 1.3 wordt ingegaan op het onderzoeksontwerp waarin staat beschreven hoe dit onderzoek is vormgegeven.

Dit onderzoek is voornamelijk gericht op de ambtelijke organisatie van een gemeente. Voor de begripsbepaling is er in bijlage I een uitleg opgenomen over de opbouw en naamgeving van de verschillende onderdelen binnen 'de gemeente'.

1.1 Probleemkader

Het belang van de openbare ruimte

In de jaren '80 van de vorige eeuw is er door een gebrekkige afstemming van maatregelen een rommelige buitenruimte ontstaan. Het overheidsbeleid na 1985 is gericht op een revitalisering van stadscentra en grote ontwikkelingsgebieden. De openbare ruimte krijgt in deze plannen een strategische rol en haar maatschappelijke betekenis, de openbare ruimte als ontmoetingsplaats, krijgt meer nadruk. De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (van het ministerie van VROM uit 1988) geeft in voorbeeldplannen aan dat goed onderhouden en vormgegeven openbare ruimte bijdraagt aan de revitalisering van de stad. Deze aandacht voor de openbare ruimte groeit nog steeds. Het kabinet nodigt in de Nota Ruimte [VROM 2006] medeoverheden, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers uit om mee te denken om te komen tot een breed gedragen regionale en lokale visie en beleidsuitvoering. Binnen het ruimtelijk beleid wordt het accent verschoven van het stellen van beperkingen (toelatingsplanologie) naar het stimuleren van ontwikkelingen (ontwikkelingsplanologie). Hiermee wordt gesteld dat overheden zich meer gaan opstellen als partner van ondernemende mensen en bedrijven en zo de interactie en samenwerking tussen deze partijen versterken, in plaats van deze met regels tegen te gaan. Kortom, de rijksoverheid heeft in de afgelopen 25 jaar in toenemende mate aangegeven dat de openbare ruimte bijdraagt aan de waarde en vitaliteit van een stad of gebied en wil andere partijen betrekken om hier gezamenlijk vorm aan te geven.

De complexe beheeropgave

Ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte is er bij gemeentelijke beheerorganisaties de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen waar te nemen. De gewenste brede, integrale benadering die niet enkel op fysiek beheer is gefocust blijkt moeilijk uitvoerbaar in de sectoraal georganiseerde werkwijzen en procedures van ambtelijke organisaties. Door bezuinigingen en het feit dat de openbare ruimte vaak als sluitpost wordt aangemerkt [Van der Gaag 2004] zijn er niet altijd voldoende middelen. Het gevolg is dat beheeractiviteiten zich vooral richten op fysiek beheer (onderhoud) en niet op andere aspecten als inrichting, gebruik en regulering die de kwaliteit van de openbare ruimte mede bepalen. De noodzakelijke geachte samenhang is dus niet altijd vanzelfsprekend.

De door de overheid gewenste betrokkenheid van andere partijen wordt onder meer zichtbaar bij de overdracht van bepaalde beheertaken aan marktpartijen. Deze introductie van nieuwe partijen maakt het beheer echter wel complex. Tot slot ontstaat steeds meer het besef dat het succes en de kwaliteit van de openbare ruimte niet alleen afhankelijk is van de traditionele elementen inrichting, gebruik en onderhoud maar dat juist het gebruik, en daarmee de gebruiker van de ruimte, centraal staat. Andere elementen staan in dienst van het gebruik en de beleving van de gebruiker van de openbare ruimte.

Dit betekent dat de relatie tussen beheerder (overheid) en gebruiker verandert. Er is een oriëntatie op het gebruik, de vragen en de wensen noodzakelijk, een methode die ook wel bekend staat als vraaggericht werken. Een uitgebreidere toelichting over de openbare ruimte, het beheer en kenmerkende ontwikkelingen is opgenomen in bijlage II.

Heroriëntatie op beheer

De oriëntatie op de vraag wordt onder meer door de WRR (o.a. 2005) en De Publieke Zaak [van Diemen et al. 2004] onderkent. Zij nemen een veranderende samenleving waar en geven aan dat de 'klant' (de burger als belanghebbende) centraal moet staan bij het zoeken naar oplossingen op verschillende beleidsvelden. Een meer vraaggerichte manier van werken wordt dus voor de overheid als geheel een nieuwe taak en is het gevolg van verschillende ontwikkelingen in de samenleving. Vragen vanuit de samenleving blijken niet afdoende beantwoord te kunnen worden met het aanbod van de overheidsorganisaties. Er is een gebrek aan samenhang en de overheid is niet langer de enige partij die bepaalt wat er gebeurt en aangeeft wat 'goed' of 'fout' is. De heroriëntatie op het beheer van de openbare ruimte is dus slechts een reactie op ontwikkelingen in de samenleving, toegespitst op een specifiek beleidsveld.

1.2 Probleemstelling

De veranderende samenleving heeft klaarblijkelijk invloed op de organisatie en manier van werken van overheidsorganisaties waaronder gemeentelijke, ambtelijke organisaties. Om het aanbod beter af te kunnen stemmen op de vraag zullen ambtelijke organisaties moeten veranderen naar een nieuw manier van werken. Er is een aantal onduidelijkheden en moeilijkheden rond deze taak zoals:

- de onduidelijkheid over de veranderende samenleving en de noodzaak tot vraaggericht werken;
- de gevolgen van de veranderende samenleving op de bestaande organisatie zijn onbekend en zorgen voor angst en afkeer;
- de huidige houding (klassieke taak- en productopvatting) van de hele gemeentelijke organisatie staat onder druk;
- de beperkte ervaring met en kennis van 'nieuwe' vormen van samenwerking met andere interne en externe partijen en belanghebbenden;
- de verschillende rollen die een gemeentelijke overheidsorganisatie vervult.

De impact van de veranderende samenleving op een overheidsorganisatie is onbekend. Gemeentelijke organisaties en indirect ook beheerorganisaties, staan bij het inspelen op de veranderingen dus voor een complexe opgave in een dynamische omgeving. Dit onderzoek tracht inzicht te geven in de impact van deze veranderingen op gemeentelijke organisaties.

De Roo¹ heeft een aanpak ontwikkeld voor het implementeren van een vraaggestuurde organisatie. Zij is vooral geïnteresseerd in de rol van het instrument visie in een dergelijk veranderproces. Dit onderzoek zal daar dan ook op inzoomen. De vraag wordt dan in welke mate er binnen een veranderende organisatie gestuurd wordt op visie, hoe zo'n visie er uit ziet, en wat de rol daarvan is.

Een hernieuwde oriëntatie op het beheer van de openbare ruimte heeft te maken met de ontwikkelingen in de samenleving en de opkomst van vraaggericht werken. Daarom wordt er gekeken naar de invloed van deze ontwikkelingen op een gemeentelijke overheidsorganisatie en naar de rol van visie bij een dergelijke veranderopgave.

1.3 Onderzoeksontwerp

1.3.1 Doelstelling

Op basis van de probleemstelling is het doel van het onderzoek als volgt:

Het leveren van een bijdrage aan het noodzakelijk geachte veranderproces van gemeentelijke overheidsorganisaties als gevolg van de ontwikkelingen in de samenleving.

¹ Zie onder andere op <http://www.uwvraagaanbod.nl>

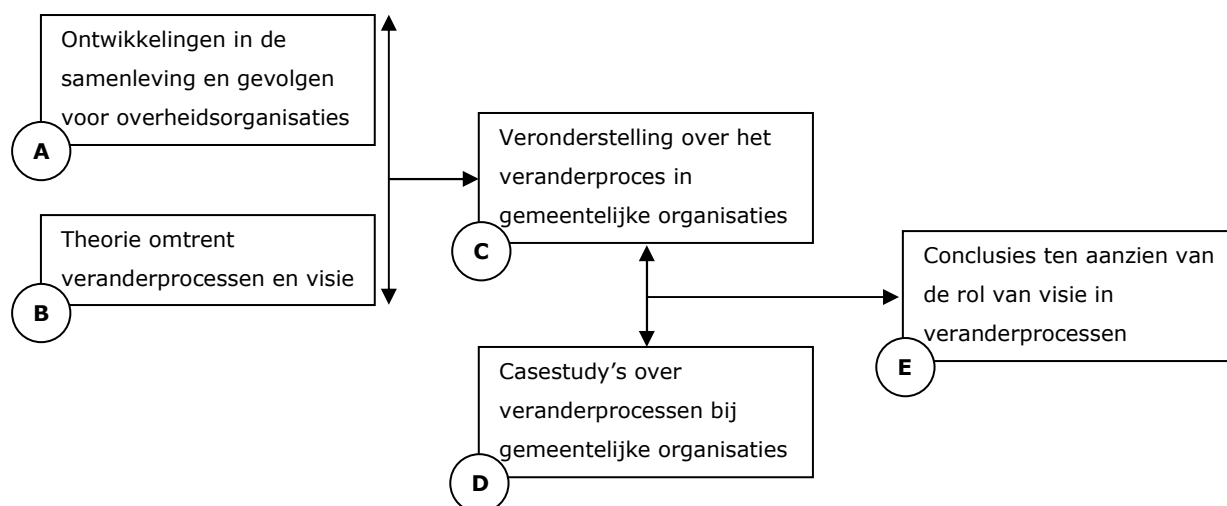
Dit wordt bereikt door:

Inzicht te geven in de gevolgen van de veranderende samenleving voor gemeentelijke overheidsorganisaties en de rol die visie vervult bij het veranderproces naar een extern georiënteerde gemeentelijke organisatie.

Het resultaat van het onderzoek is een set conclusies en aanbevelingen over de rol en betekenis, de vorm en de inzet die visie kan hebben in het veranderproces naar een extern georiënteerde gemeentelijke organisatie.

1.3.2 Onderzoeksmodel

Het is in het kader van dit afstudeeronderzoek niet mogelijk om alle gemeentelijke beheerorganisaties mee te nemen. Er is daarom gekozen om een casestudy uit te voeren bij een gemeentelijke organisatie waar er op een succesvolle manier een verandering heeft plaatsgevonden. Vanuit theoretische kaders worden aandachtspunten en een veronderstelling afgeleid (optiek), die gehanteerd worden bij de analyse van de praktijksituatie, het object in een diagnostisch praktijkonderzoek. Het onderzoeksmodel [naar Verschuren en Doorewaard 2001] is in figuur 1.1 schematisch weergegeven.



Figuur 1.1: onderzoeksmodel

De verwoording van dit onderzoeksmodel is als volgt.

- A. Aan de van literatuur, rapporten en artikelen worden ontwikkelingen in de samenleving bestudeerd die van invloed zijn op overheidsorganisaties. De opkomst van de ICT blijkt de verschuiving van industriële naar netwerksamenleving te bevorderen. Er wordt gekeken wat de gevolgen van deze verschuiving voor overheidsorganisaties zijn en op welke manier er op de veranderingen kan worden ingespeeld. Een meer vraaggerichte, externe oriëntatie lijkt hiervoor noodzakelijk en het concept vraaggericht werken wordt daarom bestudeerd. Daarna wordt bekeken welke gevolgen de veranderingen hebben op het gemeentelijk beleidsveld omtrent het beheer van de openbare ruimte.
- B. Het inspelen op de ontwikkelingen heeft een verandering bij gemeentelijke organisaties tot gevolg. Er wordt aan de hand van literatuur en artikelen bestudeerd wat de kenmerken zijn van veranderprocessen en wat de valkuilen zijn bij dergelijke veranderingen. Er wordt ingezoomd op het instrument visie om te bestuderen welke functie dit instrument kan hebben binnen een organisatie en binnen een veranderingproces.

- C. Vanuit de verzamelde gegevens omtrent de veranderende samenleving en de noodzaak tot veranderen wordt een veronderstelling geformuleerd met betrekking tot de veranderopgave in gemeentelijke overheidsorganisaties.
- D. Met behulp van een casestudy in een gemeente waar op een succesvolle manier een veranderproces is doorlopen wordt bestudeerd hoe dergelijke veranderprocessen in de werkelijkheid verlopen. Er wordt hierbij vooral gefocust op de aanwezigheid en rol van visie in het proces. Verder wordt er ter verificatie een meer beperkte casestudy uitgevoerd in een andere gemeente, waar het veranderproces nog in de planfase is. Hiermee kan de rol en aanwezigheid van visie tijdens het ontwikkelproces van de nieuwe organisatie bekeken worden om zo de herkenbaarheid van de resultaten uit de eerste casestudy te bestuderen.
- E. Aan de hand van een analyse van de gevonden resultaten uit de casestudy's kunnen conclusies worden getrokken omtrent de rol van visie in gemeentelijke veranderprocessen. Veranderprocessen zullen in verschillende organisaties anders verlopen zodat er niet een universeel draaiboek voor dergelijke veranderprocessen is op te zetten. De gebruikte onderzoeksmethode staat een dergelijke statistische generalisatie van de resultaten ook niet toe. Wel kunnen de gevonden conclusies en aanbevelingen gebruikt worden als aandachtspunten bij dergelijke gemeentelijke veranderprocessen.

1.3.3 Onderzoeksvragen

Op basis van de doelstelling en het opgestelde onderzoeksmodel kunnen onderzoeksvragen worden afgeleid. Er is beschrijvende kennis nodig over de ontwikkelingen in de samenleving en wat de gevolgen daarvan zijn op overheidsorganisaties en specifiek het beleidsveld van de openbare ruimte. Verder is kennis benodigd over kenmerken van veranderingsprocessen en kenmerken en functies van visie. Tot slot is evaluatieve kennis benodigd over veranderingsprocessen in een praktijksituaties. De onderzoeksvragen zijn als volgt:

- 1 Wat zijn de relevante ontwikkelingen in de samenleving?
 - 1.1 Hoe verloopt de ontwikkeling van de netwerksamenleving?
 - 1.2 Welke maatschappelijke trends zijn zichtbaar?
- 2 Wat zijn de gevolgen van deze ontwikkelingen en trends voor overheidsorganisaties?
 - 2.1 Op welke manier zijn de ontwikkelingen en trends van invloed op overheidsorganisaties?
 - 2.2 Welke gevolgen komen voort uit de ontwikkelingen en trends?
 - 2.3 Hoe reageert de overheid op deze ontwikkelingen en trends?
 - 2.3.1 Wat is vraaggericht werken en welke kenmerken komen voort uit dit concept?
 - 2.3.2 Welke gevolgen hebben de ontwikkelingen en de introductie van vraaggericht werken voor het beleidsveld beheer openbare ruimte?
 - 2.4 Wat zijn de aandachtspunten ten aanzien van de veranderopgave?
 - 2.5 Wat zijn missies en visies en welke functies kunnen zij vervullen?
- 3 Welke veronderstellingen ten aanzien van het noodzakelijke veranderproces kunnen er gemaakt worden?
- 4 Hoe ziet een dergelijk veranderingsproces in gemeentelijke organisaties er in de praktijk uit?
 - 4.1 Wat was de aanleiding van verandering?
 - 4.2 Wat is de aanpak en wat zijn de elementen?
 - 4.3 Wat zijn tot dusver de resultaten?

- 5 Welke rol speelt visie in veranderprocessen in gemeentelijke organisaties?
 - 5.1 Welke visies zijn zichtbaar in de bestudeerde situatie?
 - 5.2 Welke rollen vervullen deze visies?
 - 5.3 Welke algemene uitspraken kunnen gedaan worden ten aanzien van de rol van visie in veranderingsprocessen?

1.3.4 Onderzoeksstrategie

De gekozen onderzoeksstrategie is een combinatie van een bureauonderzoek en een casestudy. Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek: praktijkgerichte vraagstukken zijn over het algemeen gebaat bij een meer kwalitatieve dan kwantitatieve benadering [Verschuren en Doorewaard 2001].

Het bureauonderzoek richt zich met name op de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen. Er wordt daarvoor gebruik gemaakt van bestaande literatuur die door anderen is geproduceerd, zoals boeken, rapporten en artikelen. Door de beperkt beschikbare tijd binnen dit onderzoek is dit een geschikte strategie om kennis en gegevens te verzamelen. Daarnaast zijn er enkele bijeenkomsten bezocht voor aanvullende informatie en algehele beeldvorming. Zonder duidelijke vraagstelling en afbakening kan een bureauonderzoek echter veel verschillende en later misschien irrelevante blijkende gegevens en informatie opleveren. Dit kan leiden tot een minder beheersbaar onderzoek. Een ander nadeel van een bureauonderzoek is de afhankelijkheid van het beschikbare materiaal en de eenzijdige blik die op het onderzoeksmateriaal kan ontstaan. Om dit te ondervangen en een koppeling te maken met de empirie is er voor het beantwoorden van de vierde onderzoeksvraag gekozen voor een casestudy. Voor de benodigde evaluatieve kennis wordt er op deze manier data gegenereerd. Er wordt getracht een diepgaand inzicht te krijgen in een begreemd proces. Het is dan mogelijk om de waarnemingsresultaten te vergelijken en te duiden met de in het bureauonderzoek verzamelde aandachtspunten en geformuleerde veronderstellingen. Er wordt gebruik gemaakt van verschillende methoden van dataverzameling, zoals een open interview en bestudering van tekstueel materiaal van verschillende bronnen. Via deze holistische werkwijze wordt geprobeerd een integraal beeld te verkrijgen van het object als geheel en niet alleen van de losse aspecten. Bij de keuze van het onderzoeksobject, de praktijksituatie, is er bewust rekening gehouden met de probleem- en doelstelling en niet met toeval (er is geen sprake van een aselecte trekking). De gemeentelijke organisatie (de case) is op basis van de volgende criteria geselecteerd:

- er moet voldoende informatie beschikbaar zijn (zowel personen als documenten);
- veranderingsproces is voltooid, om een volledig beeld van het proces te verkrijgen en daarmee te beoordelen wat de rol van visie is geweest gedurende het gehele veranderproces;
- de aanleidingen van de veranderingen in lijn liggen met de gevonden en bestudeerde veranderingen in het bureauonderzoek.

Er is gekozen voor de reorganisatie in de ambtelijke organisatie van de gemeente Heerenveen. Dit veranderproces wordt beschreven en daarna vergeleken met de in de bureaustudie gevonden aandachtspunten.

Een nadeel van een casestudy is de externe geldigheid. Omdat er slechts een enkel geval wordt onderzocht, zijn de resultaten moeilijker van toepassing te verklaren op het geheel of op analoge gevallen. Yin (1994) geeft echter aan dat een eventuele generalisering van de resultaten niet een statistische generalisatie is (bijvoorbeeld naar een populatie), maar een theoretische of analytische generalisatie. Een casestudy is vanuit de basis juist een kwalitatieve en analytische vorm van onderzoek en daarom kan een generalisering vanuit één of enkele cases nog steeds valide zijn. Ook Hutjes en Van Buuren (1992) geven aan dat casestudy's wel generaliseringspretentie hebben, maar dat die zich vooral beperkt tot de illustratieve werking die kan uitgaan van een uitgebreide beschrijving. Tellis (1997) geeft daarnaast aan dat de resultaten van een casestudy de parameters vast kan stellen voor vervolgonderzoek. De verkregen resultaten zijn moeilijk te generaliseren, maar er zijn wel mogelijkheden om bij vervolgonderzoek met de gevonden resultaten rekening te houden.

Gezien de beperkt beschikbare tijd in een afstudeeronderzoek, is een uitgebreide toetsing bij andere veranderprocessen niet haalbaar. De validiteit van de veronderstelde relaties wordt gecontroleerd door een terugkoppeling met de gemeentelijke organisatie van Heerenveen in de vorm van een 'member check' zoals bedoeld door Hutjes en van Buuren (1992). De gegevens en interpretaties worden aan de betrokkenen voorgelegd om vast te stellen of het model (de reconstructie van de werkelijkheid) voor hen herkenbaar is. Daarnaast zal de interpretatie van de onderzoeksgegevens ook worden besproken met collega's en begeleider ('peer debriefing' zoals bedoeld in Hutjes en van Buuren (1992)).

Verder zal er gekeken worden of het model ook herkenbaar is in een andere gemeentelijke organisatie, waarmee de generaliseerbaarheid van het model bestudeerd wordt. Hiervoor is de gemeente Deventer geselecteerd omdat deze gemeente zich in de aanloophase naar een soortgelijke veranderopgave als de gemeente Heerenveen bevindt. Het generalisatieprobleem wordt volgens Hutjes en Van Buuren (1992) niet opgelost met een meervoudige casestudy, maar geeft wel betere mogelijkheden tot generalisatie. Dit is dan ook de reden voor een beperkte casestudy in de gemeente Deventer.

Beide methoden dragen bij aan de ontwikkeling van een gedachtegang die verklaart wat de rol van visie is. Dat betekent dat het onderzoek als geheel kenmerken bevat van de gefundeerde theoriebenadering. Deze vorm van kwalitatief onderzoek is een manier om met een minimum aan voorkennis en door het voortdurend op elkaar betrekken van fenomenen, te komen tot theoretische inzichten [Verschuren en Doorewaard 2001]. Het theoretisch concept ontstaat gedurende het onderzoek en de onderzoeker heeft hierbij een zoekende, open houding voor indrukken vanuit onderzoeksgegevens en literatuur. Verschuren en Doorewaard (2001) geven aan dat er met deze methoden een abstracte maar herkenbare, bij de praktijkstaande theorie mee ontwikkeld kan worden en dat een combinatie met een casestudy en een literatuurstudie gebruikelijk is. De gefundeerde theoriebenadering maakt echter gebruik van technieken en procedures voor de vergelijking van waarnemingen en de navolgbaarheid die in dit onderzoek niet bewust zijn toegepast. Er zijn dus wel enkele overeenkomsten maar van deze onderzoeksmethodologie is in dit onderzoek geen sprake.

2 Verschuiving en verandering

In de probleemstelling in hoofdstuk 1 wordt geconstateerd dat de veranderende samenleving invloed heeft op overheidsorganisaties. Dit is onder meer zichtbaar op het beleidsterrein van de openbare ruimte waar een nieuwe, vraaggerichte aanpak wordt voorgestaan waar de gebruiker centraal in staat (zie ook bijlage II).

In dit hoofdstuk zal op een convergerende wijze inzicht worden gegeven in deze veranderende samenleving en de gevolgen daarvan voor overheidsorganisaties. In paragraaf 2.1 en 2.2 zullen de opkomst van in de informatie- en communicatietechnologie en de invloeden daarvan op de samenleving besproken worden. Deze twee paragrafen geven daarmee een antwoord op de eerste onderzoeksvraag "*Wat zijn de relevante ontwikkelingen in de samenleving*".

De tweede onderzoeksvraag "*Wat zijn de gevolgen van deze ontwikkelingen en trends voor overheidsorganisaties*" zal grotendeels in de twee volgende paragrafen worden beantwoord. Paragraaf 2.3 gaat in op de betekenis van de gesignaleerde veranderingen en de gevolgen daarvan voor de overheid. Paragraaf 2.4 zoomt daarna in op de nieuwe werkwijze vraaggericht werken en de gevolgen van de ontwikkelingen voor het beleidsveld beheer van de openbare ruimte. Hierdoor wordt er aansluiting gevonden bij de in de hoofdstuk 1 geconstateerde heroriëntatie op beheer.

De consequentie voor de ambtelijke organisatie op gemeentelijk niveau is een complexe veranderopgave van een traditioneel hiërarchische naar een open netwerkorganisatie. Paragraaf 2.5 gaat in op deze veranderopgave en maakt inzichtelijk dat voor de noodzakelijke verandering de klassieke verandermethoden en instrumenten niet meer voldoen. Er wordt ingegaan op een ander sturings- en oriëntatiemiddel, namelijk visie. Deze paragraaf geeft antwoord op het laatste deel van de tweede onderzoeksvraag en de derde onderzoeksvraag naar de veronderstelling ten aanzien van het veranderproces.

2.1 ICT en de versterking van de netwerksamenleving

Er is een zichtbare verschuiving gaande van de industriële samenleving naar een informatie- of netwerksamenleving. In Nederland is dit onder andere zichtbaar in de afname van de industrie en landbouw en de ontwikkeling van de dienstensector en de kenniseconomie. Net als dat de industriële revolutie grote gevolgen had voor bestaande instellingen, kan de huidige verschuiving ook tot veranderingen leiden. Een voorbeeld van een ontstane nieuwe institutie is de Europese Unie.

Castells² noemt in zijn boek 'The Information Age: Economy, Society and Culture' verschillende mondiale en sociale veranderingen die het informatie tijdperk tot gevolg hadden. Er wordt in dit geval dan wel van een informatiesamenleving gesproken. De opkomst van de informatie technologie (IT) en vervolgens de informatie- en communicatietechnologie (ICT) wordt als een belangrijke component gezien bij de verschuiving. De ICT heeft namelijk een aantal karakteristieken waar deze ontwikkelingen in belangrijke mate het gevolg van zijn [Min. BZK 2001, Frissen 2003, de Roo g.d.] namelijk:

- Netwerkkarakter;
- Capaciteitstoename;
- Mobilisering;
- Samenvoeging.

² Van de Maat (2004) naar: Castells M. (1998) *The information age: economy, society and culture*. Cambridge: Blackwell

De oorspronkelijke informatietechnologie (IT), gekenmerkt door grote computers en mainframes, werd gekoppeld met de bureaucratie en zorgde zo voor regelmaat, betrouwbaarheid en herhaalbaarheid. Achter een pinautomaat zit bijvoorbeeld een hele bureaucratie om de administratie te verwerken en ook de belastingdienst is een voorbeeld van de koppeling van IT met bureaucratie. Het idee achter deze technologie was 'meten is weten' en door te weten kan men beheersen en sturen [Frissen 2003].

De netwerktechnologie zorgde voor het verminderen van belemmeringen in tijd en ruimte. Communicatie is tegenwoordig net zo belangrijk als informatie en daarom spreekt men tegenwoordig over ICT. Het internet (zoals het 'world wide web' (www) en e-mail) is hier de duidelijkste en belangrijkste uiting van. Op het internet is er geen centrale sturing, planning of hiërarchie en toch is er vitaliteit, vindt er standaardisatie plaats en bestaan er verschillende regelsystemen. Deze ordening is dus interactief tot stand gekomen.

Informatievoorziening en communicatie verlopen op verschillende nieuwe manieren en via nieuwe wegen. Door de koppeling van informatiediensten ontstaan er nieuwe communicatiepatronen. De klassieke, meer convergerende aanbodoriëntatie, wordt daar steeds meer vervangen door een vraagoriëntatie [Min. BZK 2001]. Door de verdergaande technologische ontwikkelingen is de nieuwe techniek voor steeds meer mensen bereikbaar, waardoor de capaciteit sterk toeneemt. Iedereen heeft tegenwoordig een computer thuis staan en een mobiele telefoon op zak. Systemen worden veel sneller en intelligenter waardoor maatwerk op grote schaal mogelijk wordt (ontschaling) [Min. BZK 2001].

De netwerkeigenschappen nemen belemmeringen in tijd en ruimte weg waardoor alleen het bereik nog telt. Nieuwe communicatievormen zijn bijvoorbeeld draadloos en niet meer gebonden aan tijd. Het gevolg hiervan is dat mensen en bedrijven minder geografisch gebonden zijn. Beslissingen kunnen daardoor overal en op elk tijdstip genomen worden. Men hoeft daarvoor niet meer op dezelfde plaats bij elkaar aan tafel te zitten.

2.2 Maatschappelijke trends

De karakteristieken van de ICT leiden samen met andere maatschappelijke ontwikkelingen tot een aantal kenmerkende technologische en maatschappelijke trends. Deze trends hebben gevolgen voor de samenleving en voor het functioneren van organisaties. Er worden vier kenmerkende ontwikkelingen van de netwerksamenleving onderscheiden [Min. BZK 2001, de Roo g.d., Frissen et al. 2002] die hier worden toegelicht.

Horizontalisering

De capaciteitstoename van de ICT zorgt ervoor dat er binnen organisaties en bij mensen thuis een toenemend aantal netwerkverbindingen zijn voor informatievoorzieningen en communicatiemogelijkheden. Dit zorgt voor een zogenaamde horizontalisering van informatie- en communicatielaties binnen en tussen organisaties en individuen. Het organisatorische kader van de samenleving verandert daardoor van karakter: elektronische, sociale en organisatorische netwerken lijken elkaar te versterken. Dit resulteert in een toegenomen autonomie en gedeelde verantwoordelijkheid van organisaties en individuen waardoor horizontale koppeling en communicatie toeneemt. ICT draagt op die manier ook bij aan het vergroten van de transparantie: verantwoording wordt noodzakelijk.

Deterritorialisering

Door het toenemende aantal netwerkverbindingen kan op de ene plek een activiteit worden ondernomen die op een andere plek tot effecten leidt. Men hoeft niet op hetzelfde moment bij elkaar in dezelfde ruimte te zijn om bepaalde activiteiten uit te oefenen. De belemmeringen van tijd en ruimte spelen een steeds beperktere rol, technologie is namelijk grensoverschrijdend. Individuen sluiten zich op sociaal, cultureel en economisch terrein bij steeds meer én verschillende gemeenschappen aan, op een divers schaalniveau (een wijk, een stad, een regio, een land of de wereld) [Van Kampen 2004]. Een netwerk is dus niet gebonden aan grenzen van een gebied (territorium).

Virtualisering

De technologische ontwikkelingen maken het mogelijk om goederen of diensten te leveren die niet meer fysiek zijn, maar toch gevolgen kunnen hebben voor de 'echte' wereld. De virtuele wereld is dan ook te zien als aanvulling op de fysieke werkelijkheid. Een voorbeeld is het aanbieden van informatie- en communicatiediensten of de internationale valutahandel waar door grote sommen geld in een andere munt worden omgezet om te profiteren van de fluctuaties in de wisselkoersen. Een probleem is dat informatie en betekenissen in deze virtuele wereld niet altijd eenduidig en betrouwbaar zijn. Een foto is bijvoorbeeld eenvoudig te manipuleren en het is mogelijk zich onder een andere naam uit te geven. Daarnaast zijn problemen zichtbaar rond klassieke opvattingen als intellectueel eigendom of schaarsheid bijvoorbeeld bij het downloaden van muziekbestanden of films.

Versnelling

De ICT heeft zich in afgelopen jaren snel en turbulent ontwikkeld. Voorspelbaarheid en beheersbaarheid nemen hierdoor echter af. Het tempo van aanpassing en verwerking ligt meestal lager waardoor dit maatschappelijk tot verstoringen kan leiden. Vroegere technologische producten auto's, televisies en telefoons werden eerst door de elite gekocht. Het verspreidingspatroon van de huidige techniek is anders (bijvoorbeeld jongeren met de nieuwste mobiele telefoons en zakcomputers) of verloopt op zijn minst veel sneller. Technologische ontwikkelingen zijn juridisch of beleidsmatig ook niet altijd meer bij te houden.

2.2.1 Zichtbaarheid trends

Zoals aangegeven zijn deze kenmerkende ontwikkelingen van de netwerksamenleving van invloed op de samenleving en de organisaties die daarin functioneren. In deze paragraaf worden drie trends omschreven die zichtbaar zijn in de samenleving.

Individualisatie

De individualisering van de samenleving hangt nauw samen met de ontwikkeling van de netwerksamenleving. De mens in de samenleving laat zich niet zo makkelijk meer in hokjes stoppen en Wolfson (2005) geeft aan dat de mens zich emancipeert van onderdaan tot tegenspeler van organisaties, bedrijven en overheid. Frissen (2003) geeft ook aan dat het "meten, weten, beheersen" karakter van de IT verzet vanuit de samenleving oproept tegen deze poging tot beheersing: de bureaucratie als standaard wordt niet geaccepteerd. Mensen zijn tegenwoordig hoger opgeleid [Min. BVN 2005] en het kennisniveau is mede door de ICT toegenomen. Iedereen kan steeds makkelijker en sneller beschikken over informatie en keuzes worden steeds vaker individueel gemaakt. Het gevolg is dat mensen daardoor ook mondiger en veeleisender worden [de Roo 2005, Min. BVN 2005] en volgens het Sociaal Cultureel Planbureau zal het zelfbewuster en assertiever worden van individuen zich voortzetten.

Versterking van de 'civil society'

Civil society omvat het scala aan activiteiten, organisaties en informele verbanden dat zich tussen markt en staat bevindt en wordt wel eens vertaald met de term 'maatschappelijk middenveld'. Dekker (2002) geeft aan dat dit soms als niet-gouvernementele organisaties (NGO's) worden beschouwd. Het zijn bijvoorbeeld kerken, sportverenigingen, buurtverenigingen, vakbonden of milieuorganisaties.

Een sterke en levende civil society vormt de binding tussen de individuele leden en is van groot belang voor de samenleving: zij kan tegenwicht bieden tegen een overheid of een doorschietende vrije markt [Min. Buza g.d.]. Dekker (2002) geeft twee belangen aan. Ten eerste de publieke opinievorming, waarmee politieke processen beïnvloed kunnen worden en ten tweede het sociaal kapitaal: op basis van sociaal vertrouwen kan er in een dergelijk netwerk worden samengewerkt.

De representatieve democratie en de soevereiniteit van de samenleving

Er bestaat de opvatting dat er een verkeerde invulling van democratie ontstaan is [Enthoven et al. 2002]. De houding is dat de bestuurders besturen en vertegenwoordigen en dat de bevolking eens in de vier jaar mag kiezen. Democratie behoort andersom te zijn: de mensen in de samenleving zijn soeverein en geven bestuurders via verkiezingen mandaat om te 'mogen' besturen en te vertegenwoordigen. Het primaat ligt niet per definitie bij de politiek: ordening kan plaatsvinden via de markt, de overheid of de civil society. Enthoven et al. (2002) stellen allerlei verbeteringen voor. In 't Veld en Kruiter (2002) stellen zelfs voor om de representatieve vertegenwoordiging volledig af te schaffen. Ook Frissen (2003) geeft aan dat de maatschappelijke en technologische trends het einde van het primaat van de politiek betekenen. Mensen kunnen in allerlei organisatievormen voor hun belangen opkomen en hebben daarom de politiek niet meer nodig als representatie. Mensen zijn minder voorspelbaar en door de ingewikkelder wordende samenleving wordt het idee van de maakbare samenleving in twijfel getrokken. Het idee daarbij is dat de huidige overheid de fragmenterende samenleving niet meer kan representeren: de autonomie van de overheid staat ter discussie.

2.3 Overheidsorganisaties in de netwerksamenleving

Overheidsorganisaties ontkomen niet aan het transformatieproces naar de informatie- en netwerksamenleving. Communiceren en informeren zijn belangrijke taken van overheidsorganisaties. ICT is daarom niet slechts een ondersteunend middel voor de overheid, maar valt samen met haar kerntaken. De kenmerkende ontwikkelingen zijn dus van wezenlijk belang voor overheidsorganisaties [Min. BZK 2001]. De omschreven capaciteitstoename en mobilisering zullen bijvoorbeeld van invloed zijn op regionaal en functioneel ingedeelde organisaties. Fysieke grenzen zijn immers minder belangrijk geworden. Het netwerkarakter van de ICT komt niet overeen met de veelal traditioneel hiërarchische en piramidevormige ordening bij overheidsorganisaties. De integratie van diensten zorgt daarnaast voor een oriëntatie op de vraag terwijl de organisaties vooral aanbodgericht zijn. In deze paragraaf wordt de invloed van de netwerkmaatschappij met de genoemde maatschappelijke trends op overheidsorganisaties beschreven en wordt bestudeerd welke gevolgen dit voor de overheid heeft.

2.3.1 Invloed maatschappelijke trends

De in paragraaf 2.2 genoemde maatschappelijke trends zijn zichtbaar van invloed op overheidsorganisaties. De invloeden van de vier trends worden hier kort omschreven.

Horizontale versus hiërarchische ordeningen

De technologie maakt horizontale communicatie mogelijk en versterkt dit. De positie en rol van het individu wordt hierdoor versterkt en autonomer omdat hij steeds beter informatie kan verkrijgen. Het politieke en bestuurlijke systeem van overheidsorganisaties zijn nu veelal verticaal en hiërarchisch gestructureerd. Hierdoor kunnen er spanningen ontstaan tussen deze verticale ordeningen en de ontwikkeling van horizontale netwerken. De commissie ICT en overheid [Min. BZK, 2001] concludeert dat dit vraagt om horizontale vormen van ordening, toezicht en verantwoording. Ook Frissen (2003) geeft aan dat de hiërarchie als basispatroon niet meer in overeenstemming is met de heersende sociale verhoudingen.

Fysieke grenzen zijn niet meer de afbakening

Grenzen vallen weg doordat de technologie grensoverschrijdend werken mogelijk maakt. Dit zorgt voor problemen bij instituties die aan een territorium of aan de fysieke wereld gebonden zijn, zoals overheidsorganisaties. Hoe moet er bijvoorbeeld omgegaan worden met het heffen van BTW of virtuele transacties? Hoe is misdaad op internet of zogenaamd cyberterrorisme te bestrijden? Bestaande methoden van regulering, organisatie en sturing zijn onverenigbaar met deze ontwikkeling. De commissie ICT en overheid

[Min. BZK, 2001] acht samenwerken met andere gemeenten, regio's of landen niet voldoende. Het verdienen van gezag en het sluiten van partnerships en coalities zou een antwoord kunnen zijn.

Aanwezigheid overheid in nieuwe ordeningen

In de nieuwe netwerken is het aangeven van normatieve grenzen moeilijk. De aanwezigheid van een overheidsorganisatie is niet vanzelfsprekend. Gezag en legitimiteit zullen eerst verdiend moeten worden. Wel wordt de aanwezigheid van een overheidsorganisatie wenselijk geacht [Min. BZK 2001] omdat virtueel handelen ingrijpende gevolgen kan hebben in de fysieke wereld.

Aanpassingssnelheid overheid

Het tempo van verwerking en aanpassing ten gevolge van de huidige maatschappelijke veranderingen is bij overheidsorganisaties laag. Zij zijn gericht op inhoudelijke sturing, zorgvuldige afweging en het hebben van een breed draagvlak (wat kan leiden tot stroperige besluitvorming). Dit spanningsveld tussen snelle ontwikkeling en traag overheidshandelen kan tot maatschappelijke verstoringen leiden. Omdat de Nederlandse bestuursstijl zich sterk op het proces richt, kan dat een voordeel zijn voor het omgaan met snelle, turbulente ontwikkelingen [Min. BZK 2001].

2.3.2 Gevolgen voor de overheid

De genoemde invloeden van de maatschappelijke trends hebben een aantal gevolgen voor overheidsorganisaties. Deze gevolgen zijn in meer of mindere mate nu al zichtbaar en vragen om reactie van de overheid. Een aantal van de gevolgen worden hier beschreven.

Verandering positie en macht overheid

Van oudsher bepalen overheidsorganisaties veelal wat er gebeurt. Dit lijkt te veranderen. Bij de verschillende verbanden en relaties die ontstaan is de overheid slechts één van de partijen. De bestaande regelingen voor de minder individualistische samenleving zullen daardoor niet meer goed functioneren. De betrokkenheid van de Nederlandse samenleving in bijvoorbeeld internationale verbanden en relaties kan ook via andere kanalen verlopen dan alleen via de overheid [Min. BVN 2005]. Ook op gemeentelijk niveau zijn er steeds meer partijen die het beleid en het gezicht van de lokale overheid mede bepalen [de Roo 2005]. Een voorbeeld hiervan zijn woningbouwcorporaties en zorginstellingen. Vroeger volgden deze instellingen het gemeentelijke beleid, tegenwoordig opereren deze instellingen niet alleen meer lokaal, maar veelal regionaal of landelijk. Beslissingen worden daardoor niet meer lokaal per gemeente genomen. De rollen zijn omgedraaid, de gemeente houdt rekening met het beleid van deze instellingen. Gemeenten hebben om vergelijkbare redenen ook steeds minder invloed op de vestiging van bedrijven, waardoor het beleid betreffende de werkgelegenheid nu mede afhankelijk is van de beslissingen van bedrijven.

De overheid is kennelijk niet meer de enige die in staat is om te bepalen welke interventie of voorziening de beste is. Kennis speelt een steeds belangrijkere rol in de samenleving. Deze kennis, aanwezig bij inwoners, instellingen en bedrijven, zou beter benut moeten worden [Min. BVN 2005]. Dit vraagt om een andere organisatie van onder andere de publieke dienstverlening. Dat deze nog steeds is gebaseerd op de staatsrechtelijke verhoudingen uit het verleden, is voor inwoners, instellingen en bedrijven niet te begrijpen [Commissie-Jorritsma 2005]. Door de ontwikkeling van de netwerksamenleving zouden ambtenaren een meer controlerende rol krijgen, maar er wordt geconstateerd dat ze daarbij tegen de grenzen van een star en stram opererende overheidsorganisatie aan lopen [de Roo 2005]. Het op een andere manier organiseren van overheidstaken is blijkbaar een complexe taak maar wel noodzakelijk om in te spelen op de maatschappelijke veranderingen.

Verandering service- en dienstverlening: oriëntatie op de vraag

Door individualisering worden inwoners voor de overheid steeds minder makkelijk (be)grijpbaar [Commissie-Jorritsma 2005]. De klantgroepen, waar de traditionele dienstverlening op gericht was, zijn minder homogeen waardoor de aangeboden dienstverlening minder voldoet. Er ontstaat een vraag naar maatwerk. Ook Wolfson (2005) geeft aan dat het openbaar bestuur het zicht kwijt lijkt te zijn op wat mensen willen en kunnen en dat het openbaar bestuur moeite heeft om de veranderingen in de maatschappij bij te houden. Keuzes worden individueel gemaakt en mensen verwachten dan ook voorzieningen en diensten die zijn toegesneden op de individuele wensen. Een geïndividualiseerde samenleving wil inzicht in de wijze waarop diensten en beslissingen tot stand komen. Deze mondigheid is niet per definitie actief en verschilt per type burger (zie o.a. burgerschapstijlen in WRR 2005). Een deel van de samenleving legt zich niet zonder meer neer bij besluiten of dienstverlening die onvoldoende tegemoet komt aan hun wensen. Zij durft te uiten of zij iets wel of niet goed vindt en heeft dus een meer reactieve houding. Een ander deel wil actief betrokken worden bij wat er in hun buurt of stad gebeurt. Ook willen ze meer ruimte voor eigen initiatief, zonder onnodig gehinderd te worden door regels van de overheid.

Inwoners, bedrijven en instellingen vragen als klant dus een hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs en gebruiksgemak. Door ervaringen bij bijvoorbeeld supermarkten en banken ('de klant is koning') verwachten deze 'klanten' van de overheid ook een dergelijk serviceniveau. Er is dus sprake van ketenomkering: de klant is in de dienstverleningsketen niet meer de laatste, maar de eerste schakel [Commissie-Jorritsma 2005]. De lagen en instellingen van de overheid, die vaak zichtbaar zijn in de beschikbaar gestelde producten en diensten, zijn voor de samenleving onbegrijpelijk en onbelangrijk: de overheid is voor hen één geheel [Aarts et al. 2005]. Er zit hier dus een verschil tussen het aanbod van de overheden en de vraag van de 'klanten'. Een zelfde fenomeen doet zich ook voor in de zorgsector, waar zorgverleners de neiging hebben om een zorgbehoevende op te delen in 'zorgvragen'. Voor elke vraag is er dan een andere hulpverlener [Blaauwbroek 2003].

Doordat de overheid op bepaalde terreinen niet meer de bepaler is maar een speler, zal zij moeten samenwerken met andere partijen. Om als overheid beter te kunnen functioneren op gebieden als veiligheid, fysieke inrichting, sociale cohesie en vertrouwen in de politiek pleiten de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2005) en Van Diemen (2004) voor een wisselwerking tussen gemeenten, sociale spelers als woningbouwcorporaties en scholen en (lokale) belanghebbenden als ondernemers en inwoners. De overheid moet daarbij openstaan voor initiatieven van deze belanghebbenden, die te betrekken en te ondersteunen en meer samen te werken. Dit vraagt om een andere manier van denken en doen die uitgaat van de vraaglogica van de belanghebbenden. Ook de commissie-Jorritsma (2005) concludeert dat dienstverleningsrelaties tussen gemeente en afnemer (burger, bedrijf, instelling) ingericht dienen te worden vanuit het oogpunt van deze afnemer om met de ontwikkelende netwerksamenleving om te kunnen gaan. Oriëntatie op de vraag is dus belangrijk bij het bepalen van de wijze van sturing en organisatie van de dienstverlening.

Veranderende relatie tussen burger en overheid

De omschreven trends en de veranderingen in de maatschappij hebben tot gevolg dat de relatie tussen overheid en burger verandert. Door de individualisatie is voor de burger het onderscheid tussen zijn rol als klant of participant niet meer belangrijk. De burger wil als individu benadert worden en verwacht duidelijkheid over de rol van de overheid [Min. BZK 2001]. De overheid heeft immers verschillende posities:

- partner in een netwerk bij gezamenlijke besluitvorming;
- dienstverlener;
- wetshandhaver en -uitvoerder.

De ICT ontwikkelingen dragen bij aan de informatiepositie van burgers die daardoor steeds autonomer handelen en optreden richting de overheid. Het verschil in informatie tussen burger en overheid zit niet in kwantiteit, maar in kwaliteit: burgers verzamelen informatie bij verschillende organisaties en individuen, terwijl

overheidsorganisaties beter inzicht hebben in het aanbod van overheidsinformatie en het verloop van processen en procedures [Min. BZK 2001]. Door horizontalisering verloopt het contact tussen burger en overheid niet meer via vaste structuren. Het verschil in 'informatiepositie' kan dan zorgen voor spanningen tussen deze partijen. De relaties tussen overheid en burgers en de rollen die ze innemen veranderen en verschuiven [Min. BZK 2001, de Roo g.d.]. Deze verandering en verschuiving is verder uitgewerkt in bijlage III waaruit twee kenmerkende verschuivingen naar voren komen:

1. Verschuiving van oriëntatie op het aanbod naar oriëntatie op de vraag

Doordat in de netwerksamenleving het netwerk belangrijker wordt dan de hiërarchische, piramidevormige, verticale sturing ontstaan er steeds meer (samenwerkings)verbanden en transacties tussen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. De overheid zal deze initiatieven van andere partijen moeten ondersteunen en bevorderen en zal daarnaast de publieke gevolgen van deze verbanden moeten bewaken. Op terreinen waar de overheid diensten moet blijven aanbieden, zal zij klantgericht te werk moeten gaan.

2. Verschuiving van inhoudelijke sturing naar procesarchitect

Door processen als interactieve beleidsvorming komen inhoudelijke discussies en besluitvorming steeds meer in de samenleving terecht. De overheid ontwikkelt op steeds meer terreinen beleid met de samenleving of neemt maatschappelijk tot stand gekomen uitgangspunten over. De rol van de overheid verandert hiermee naar procesinrichter en -begeleider door de juiste partijen bij elkaar te brengen. Zij bevordert het ontstaan van deze ordeningen en ziet toe op de publieke en democratische kwaliteit. De overheid structureert het proces van onderhandelingen en besluitvorming zonder de uitkomst te bepalen. Op terreinen die individueel of groepsbelang overstijgen (economie, defensie) zal de overheid echter blijven bepalen, maar op tal van terreinen verandert haar rol dus van inhoudelijke sturing naar procesarchitect en facilitator [Min. BZK 2001].

2.3.3 Conclusie

In deze paragraaf is zichtbaar geworden dat de ontwikkeling van de netwerksamenleving van invloed is op overheidsorganisaties. De overheid verliest op tal van terreinen haar dominante positie en is niet langer de enige bepaler of beslisser. Burgers, bedrijven en coalities van belanghebbenden nemen steeds meer taken over. De rol van de overheid als bepaler verdwijnt echter volledig omdat zij het groepsoverstijgend belang in het oog dient te houden. Daarnaast zal de overheid allerlei collectieve solidariteitsoplossingen blijven handhaven als politie en justitie en collectieve bijdragen als de AOW (verzorgingsstaat).

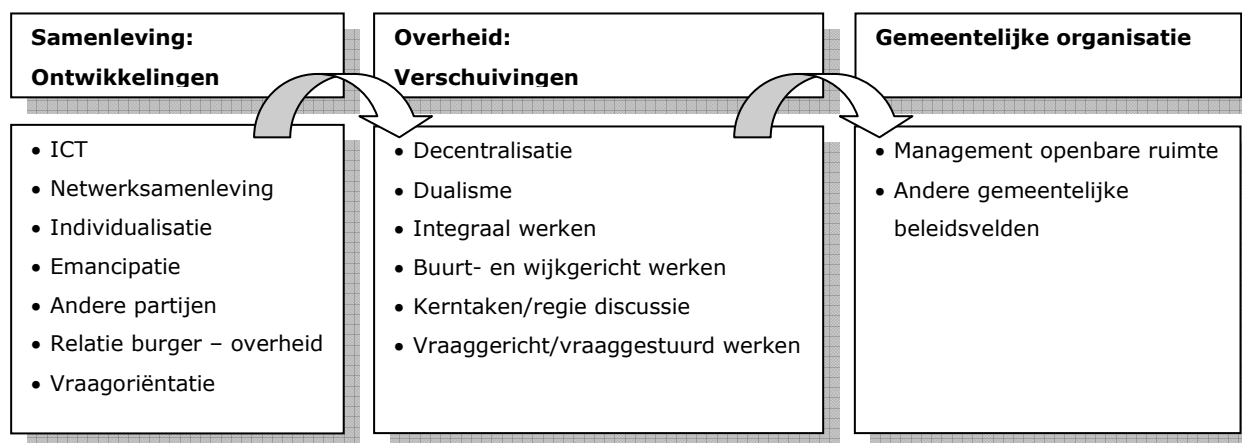
De rol van de overheid verandert echter op tal van onderdelen van een dominante, voorspelbare en vastomlijnde rol naar een meer dynamische en procesmatige rol. De overheid is niet meer dominant en bepalend op alle terreinen maar staat open voor samenwerkingsverbanden en beleidsvorming vanuit de samenleving. Haar rol staat dus niet meer vast, maar kan per situatie anders zijn.

De overheid zal deze transacties en ordeningen dan ook stimuleren. Zij zal daarnaast de negatieve effecten pogen te voorkomen en democratische en rechtstatelijke grondbeginselen handhaven.

Door de individualiserende samenleving, differentieert ook de behoefte. Er is behoefte aan maatwerk en daarom kunnen overheidsorganisaties niet alles meer op aanbod sturen. Op de terreinen waarbij de overheid als dienstverlener optreedt is een verschuiving waarneembaar van aanbod naar vraagoriëntatie om zo meer in te kunnen spelen op de wensen en eisen van de afnemers.

2.4 Gevolgen voor de overheid nader bekeken

De omschreven maatschappelijke en technologische trends zijn van invloed op het functioneren van de overheid in al zijn verschijningsvormen (het zogenaamde 'Huis van Thorbecke'). Uit de voorgaande paragraaf blijft dat de overheid telkens wordt geadviseerd na te denken hoe om te gaan met deze ontwikkelingen [Min. BVN 2005, Wolfson 2005, Commissie-Jorritsma 2005, verschillende WRR rapporten]. In de nieuwe netwerken die ontstaan neemt de overheid niet vanzelfsprekend meer een gezaghebbende positie in. In sommige netwerken is een gezaghebbende rol niet nodig, de overheid kan dan faciliteren en het algemeen belang waarborgen. Wanneer een gezaghebbende rol noodzakelijk is, dan zal die op een bepaalde manier verdiend moeten worden. De overheid heeft in de afgelopen jaren een aantal verschuivingen laten zien om in te spelen op deze ontwikkelingen. Dit is inzichtelijk gemaakt in figuur 2.1.



Figuur 2.1: verschuivingen binnen de overheid

Decentralisatie is al vele jaren een doelstelling van de overheid op al haar niveaus. Dit geeft een bepaalde erkenning dat macht zich niet in een centrum bevindt.

Dualisme tussen gemeenteraad en college bestaat sinds 2002 toen de nieuwe gemeentewet van kracht werd. Dualisme poogt het verschil tussen de rollen 'kaderstellend en controlerend' (raad) en 'beleidsvormend en uitvoerend' (college en ambtelijke organisatie) te verduidelijken.

Een integrale manier van werken wordt op verschillende niveaus binnen de overheid nagestreefd en sinds midden jaren '90 is er in veel steden aandacht voor buurt- en wijkgericht werken.

Een kerntakendiscussie is volgens Enthoven (2005) een fenomeen dat zich om de circa tien jaar voordoet. Vele gemeenten hebben de afgelopen jaren dit proces doorlopen om duidelijkheid te krijgen wat de taken van de gemeente nu zijn.

Al deze verschuivingen dragen bij dat overheidsorganisaties continu te maken hebben met een complexe omgeving en veranderopgave.

2.4.1 Vraaggericht werken

De overheid verleent diensten en formuleert oplossingen voor problemen waarmee de samenleving wordt geconfronteerd. De samenleving is gewend aan de klantgerichte dienstverlening, efficiëntie, zorgvuldigheid en service bij marktpartijen en verwacht daarom dat de overheid ook klantgericht en doelmatig te werk gaat. Vraaggericht werken stimuleert dat de verhouding tussen overheid en samenleving meer gelijkwaardig wordt. In paragraaf 2.3 werd duidelijk dat andere partijen taken van de overheid kunnen overnemen. De overheid waarborgt dan de publieke belangen en rechtstatelijke eisen en draagt zorg voor de duurzaamheid en doeltreffendheid van de oplossing. Dit kan door het toepassen van co-makership, bijvoorbeeld wanneer

bewoners hun buurt schoonmaken³, woningcorporaties, bewoners, ondernemers en gemeente gezamenlijk een wijk herstructureren of parkmanagement op een bedrijventerrein. Het uitgangspunt is hier: 'samen de beste oplossing creëren' [de Roo 2005].

Op de terreinen waar de overheid de bepaler is en de samenleving belanghebbende, zal de doelstelling het leveren van kwalitatief hoogwaardige prestaties zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het afhalen van een paspoort of het aanvragen van een bouwvergunning. Het accent ligt dan op kwaliteit en doelmatigheid en daarom zal er klantgericht te werk gegaan moeten worden. Dit is mogelijk door zoveel mogelijk rekening te houden met de persoonlijke en specifieke kenmerken van de afnemer, het beperken van de doorlooptijd door diensten naar vraagpatronen te clusteren en de afnemer inzicht te geven in de voortgang.

Voor gemeentelijke organisaties is het verder belangrijk om de 'klanten' en hun verwachtingen te kennen om zo kennis van de vraag te verkrijgen. Deze wensen en verwachtingen bepalen mede hoe het proces wordt ingericht en hoe de dienst of het product wordt geleverd. Op deze manier kan een gemeentelijke organisatie de kwaliteit van de dienstverlening laten aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. De commissie-Jorritsma (2005) noemt dit de 'zelfbewuste gemeente', een gemeente met de flexibiliteit om niet alleen te anticiperen op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook met nieuwe ontwikkelingen om te gaan. Daarnaast wordt het werken in ketens benadrukt, wat een goede samenwerking en afstemming met andere (interne) gemeentelijke diensten en externe partners impliceert.

Opkomst vraaggericht werken

Het concept vraaggericht werken is een recente ontwikkeling. Deze werkwijze probeert de noodzakelijk geachte kennis van de vraag en oriëntatie vanuit de afnemer te bewerkstelligen. In de sectoren zorg, sociale zekerheid en onderwijs is deze manier van werken sinds eind jaren negentig bekend⁴.

Bij vraaggericht werken probeert een aanbieder van producten of diensten het aanbod zo goed mogelijk af te stemmen op de vraag. Afnemers (klanten, gebruikers) kunnen invloed uitoefenen op de aangeboden dienstverlening. Het is echter niet hetzelfde als participatie of het principe 'u vraagt, wij draaien' (letterlijk doen wat de klant opdraagt). Een vraaggerichte organisatie onderscheidt zich van een traditionele aanbodgerichte organisatie door haar primaire focus te richten op de externe omgeving in plaats van de producten of diensten. Deze externe omgeving kan bijvoorbeeld een individuele afnemer zijn, een groep afnemers, een bedrijf of instelling of een andere interne dienst of partij.

Vraaggericht werken gaat uit van kennis van de vraag. Die kennis is niet altijd makkelijk te verkrijgen en ieder beleidsterrein probeert hier zijn eigen oplossing voor te vinden. Door vraaggericht werken ontstaat de behoefte aan nieuwe uitgangspunten [Stad et al. 2003]. Dit betekent dat de vorming en uitvoering van beleid tot stand komt uit interacties met gebruikers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, overheden en andere afdelingen binnen de organisatie. De vraaggerichte organisatie is een actor in maatschappelijke netwerken en niet een initiator, zoals bij een hiërarchisch, aanbodgestuurde organisatie het geval is. Behoeften, kennis en middelen die bij andere actoren aanwezig zijn worden vroegtijdig in het proces van beleidsontwikkeling en uitvoering betrokken. Dat betekent dat de andere actoren in het netwerk, bijvoorbeeld burgers, maatschappelijke organisaties of andere afdelingen van de organisaties, veel invloed hebben bij de totstandkoming van de dienstverlening. Een vraaggerichte organisatie heeft dus veel overeenkomsten met, en sluit goed aan bij een netwerkorganisatie.

Vraaggericht werken is niet hetzelfde als marktwerking. Bij marktwerking hebben afnemers koopkracht, keuze uit aanbieders en informatie over prijs en kwaliteit. Sectoren als de sociale zekerheid, zorg, onderwijs en

³ Zoals het 'opzoomeren' in Rotterdam, zie bijlage III

⁴ Zie het Innovatiecentrum Vraagsturing (ICV) op <http://www.icv.nl>

terreinen waar de overheid zich mee bezig houdt zijn echter geen gewone markten [Buinink en Albeda 2002]. Een vrager of afnemer is bijvoorbeeld niet altijd dezelfde als de betaler (werkloze – sociale dienst, patiënt – verzekeraar). Schaarste beperkt verder de keuzemogelijkheden waardoor marktwerking in deze sectoren niet optimaal kan functioneren. Wet en regelgeving zijn dan vaak nodig voor verdeling.

Daarnaast is er ook nog onderscheid te maken tussen vraaggericht werken en vraagsturing. Een vraaggestuurde organisatie legt zoveel mogelijk macht bij de afnemer, die over sturingsmiddelen beschikt. Een vraaggerichte organisatie probeert zoveel mogelijk rekening te houden met de vraag van de klant. Een verdere uitwerking van dit onderscheid is terug te vinden in bijlage III.2.

Kenmerken

Vraaggericht werken zal van invloed zijn op alle belanghebbenden in de gehele keten van de dienstverlening of een product. Het heeft betrekking op de vrager, de aanbieder (als organisatie, management, leidinggevend, medewerkers) en andere partijen die bijvoorbeeld ter ondersteuning van de afnemer dienen.

Zoals aangegeven is vraagsturing en vraaggericht werken niet gebaseerd op het principe 'u vraagt, wij draaien' maar op het principe van samenwerken. Voor de relatie tussen vrager en aanbieder betekent dat het volgende:

- De relatie is gebaseerd op wederkerigheid: er is een meerwaarde voor beide partijen in de relatie. Het evenwicht tussen de belangen van de partijen is daarbij belangrijk.
- De relatie is gebaseerd op gelijkwaardigheid. Een gelijkwaardige relatie kan ondermijnd worden door afhankelijkheid. Het vastleggen van rechten en plichten kan dit herstellen.
- De relatie is gebaseerd op wederzijds respect. Een vrager moet begrip hebben voor de professionele waarden en normen van de aanbieder en een aanbieder moet respect hebben voor de vragen of doelstellingen van de vrager.

In de zorgsector is vraaggestuurd werken al meer gemeengoed geworden. Uit de inzichten en ervaringen die in deze sector zijn opgedaan [Blaauwbroek g.d., 2003, Albeda et al. 2002, Buinink en Albeda 2002] zijn een aantal kenmerken en eisen te destilleren die ook van toepassing zijn op een vraaggerichte dienstverlening van gemeentelijke overheidsorganisaties. Een verdere uitwerking van de vergelijking met de zorgsector is opgenomen in bijlage III.2.

Cultuur

Vraaggericht werken gaat uit van een samenwerking tussen vrager en aanbieder op basis van respect en gelijkwaardigheid. Er is sprake van een bewuste gebruiker van dienst of product met een actieve, onafhankelijke houding. De aanbieder is betrokken, geïnteresseerd en heeft inlevingsvermogen. Management en leidinggevend vervullen een voorbeeldfunctie en geven kaders aan voor samenwerking.

Organisatie

Om samenwerking mogelijk te maken moeten de professionele aanbieders wel over middelen beschikken om dit te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld de bevoegdheid zijn om met een afnemer afspraken te maken. Vertrouwen is dus een belangrijk middel. Bij zorgorganisaties liggen de verantwoordelijkheden daarom op de werkvloer, bij de professional. Leidinggevend hebben een coachende en motiverende rol en stimuleren de samenwerking.

Werkwijze

Vanuit de ontwikkelingen rond vraagsturing in de zorgsector komen de volgende punten naar voren:

- Vraagsturing vereist sterke klanten of afnemers. De afnemer weet wat hij wil, heeft een keuze, heeft koopkracht en is onafhankelijk. In de zorg zijn cliënten vaak juist afhankelijk en wordt er door middel van regelgeving getracht een goede ondersteuning en een gelijkwaardige, onafhankelijke relatie te creëren;

- Er is diversiteit in het aanbod van diensten en producten door meerdere aanbieders met flexibiliteit in de uitvoering;
- De aanbieder heeft inzicht in de wensen en behoefte van de afnemer. De afnemer heeft inzicht in het aanbod, de prijs en de kwaliteit. Transparantie van vraag en aanbod is dus vereist.

Een gemeentelijke organisatie vervult meerdere rollen en zoals eerder aangegeven in deze paragraaf kan zij op twee manieren inspelen op vraaggericht werken. Bovenstaande aandachtspunten worden hier ook in meegenomen. Wanneer de organisatie bepalend is en de afnemer enkel belanghebbend kan de organisatie een klantgerichte houding aannemen. Dat houdt in dat [de Roo 2005, Kennisnetwerk Management Openbare Ruimte⁵]:

- Er zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de afnemer (maatwerk);
- Contact via verschillende kanalen kan verlopen (email, internet, telefonisch en persoonlijk);
- De doorlooptijd van diensten zoveel mogelijk wordt beperkt. Werkprocessen moeten daarvoor opnieuw worden ingericht;
- Leidinggevendens voornamelijk aandacht besteden aan de kwaliteit van processen, tijdige afhandeling en klanttevredenheid.

Wanneer de gemeentelijke organisatie samen met belanghebbenden beleid kan ontwikkelen en uitvoeren worden de uitgangspunten van co-makship gebruikt. De organisatie is dan bereid om:

- Het idee van samenhang en integratie van diensten los te laten. Samenwerking met veel partijen leidt tot versnippering maar gaat niet noodzakelijk ten koste van de kwaliteit;
- De politiek niet meer inhoudelijk maar procesmatig te laten sturen. De gemeenteraad toets het proces (betrokkenheid van partijen, heldere besluitvorming) in plaats van inhoudelijke besluiten te nemen. Het Tilburgs model is hier een voorbeeld van (zie bijv. Kloor (2004) en gemeente Tilburg (2005));
- De verticale structuur te vervangen door een meer horizontale, waardoor er meer nadruk ligt op samenwerking met andere interne en externe belanghebbenden en dus de bereikbaarheid.

Een vraaggerichte organisatie vereist dus een andere manier van werken bij alle betrokkenen: er wordt meer gecommuniceerd, afgesproken en georganiseerd. Het aandachtspunt is samenwerking, en niet beheersing en controle. De kwaliteit van de dienstverlening of producten is belangrijker dan de productie. Voor een gemeentelijke organisatie betekent dat deze manier van werken de volgende kenmerken heeft:

- Medewerkers (ambtenaren) hebben een gevoel voor wat er in de samenleving leeft en kunnen dat vertalen in voorstellen. Hierbij is sprake van maatwerk en flexibiliteit door diensten zoveel mogelijk te clusteren naar vraagpatronen;
- De vragende partij krijgt inzicht in de voortgang van het proces en de te leveren prestaties. Welke keuze zijn gemaakt, wie beslist waarover. Het gaat hierbij om transparantie;
- Er is duidelijkheid over de positie en invloed van de belanghebbenden (zorgvuldigheid);
- De organisatie levert geen blauwdruk of kant en klare oplossingen meer, maar doet suggesties en overlegt met belanghebbenden. Er worden richtingen in plaats van doelen geformuleerd.

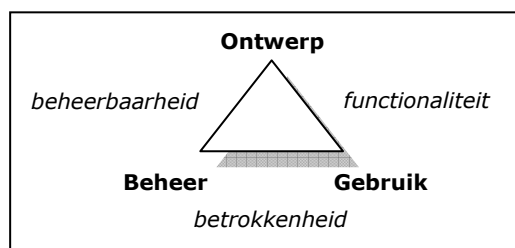
2.4.2 Beleidsveld beheer openbare ruimte

Op gemeentelijk niveau zijn de maatschappelijke ontwikkelingen onder andere terug te zien in het beleidsveld van het beheer van de openbare ruimte. In hoofdstuk 1 en bijlage II is al ingegaan op de het beheer van de openbare ruimte en de signaleerde trends die de beheertaak complexer maken. Beheer wordt voornamelijk

⁵ Kennisnetwerk Management Openbare Ruimte "levende stad", vrij naar: Land, R. (2003) *De vierde managementcrisis: innoveren naar vraaggestuurd werken*. Schiedam: Scriptum. Zie <http://www.levende-stad.nl>

opgevat als een fysieke opgave terwijl het gaat om het optimaliseren van de drie gebruikswaarden (economisch, sociaal en fysiek) van de openbare ruimte. Ook het ontstaan van beheergemeenten legt meer nadruk op de het fysieke onderhoud. Door in te zetten op integraal beheer wordt getracht de gewenste samenhang te bereiken, maar dit blijkt in praktijk nogal eens moeilijk te zijn door de sectoraal ingedeelde werkwijzen en procedures. Verder zijn er steeds meer partijen die invloed hebben op de openbare ruimte doordat de overheid beheertaken overdraagt. Al deze ontwikkelingen maken het beheer van de openbare ruimte een complexe opgave.

Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit is volgens het CROW afhankelijk van de drie elementen in de 'gouden driehoek'⁶, welke voor de volledigheid nogmaals is weergegeven in figuur 2.2.



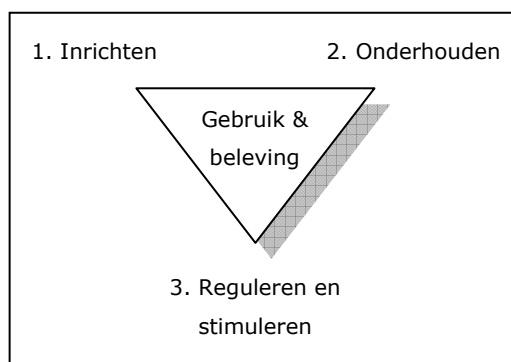
Figuur 2.2: Traditionele samenhang van het beheer van de ruimtelijke kwaliteit [CROW]

In bijlage II wordt ingegaan op de vermogens beheerbaarheid, functionaliteit en betrokkenheid die op de drie zijden van de driehoek spelen. Geconcludeerd wordt dat de invloeden van deze 'vermogens' zorgen voor een spanning op de driehoek die ervoor zorgt dat het bepalen en behouden van kwaliteit op deze manier niet als vanzelfsprekend gewaarborgd is.

De spanningen op de beheerdriehoek en de ontwikkelingen die de beheertaak complexer maken geven aan dat de huidige aanpak onvoldoende inspeelt op de vragen, wensen en eisen die vanuit de gebruikers komen. Ook hier is de ontwikkeling naar een werkwijze met een externe oriëntatie zichtbaar. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt niet enkel bepaald door de aantrekkelijkheid of fysieke staat. De beleving van de gebruiker wordt steeds meer als succesfactor gezien bij het bepalen van de kwaliteit van de openbare ruimte. Ook van Ginkel (2004) concludeerde (zie bijlage II) dat de factor mens een centrale plek heeft bij het bepalen van de kwaliteit.

Van beheer naar management openbare ruimte

De ontwikkelingen zorgen ervoor dat er op een ander manier tegen de beheeropgave wordt aangekeken. Het beheren van de openbare ruimte is een complex proces en bestaat niet alleen uit fysiek beheer. Beheer heeft een onduidelijke en dubbelzinnige betekenis gekregen. Het geheel van activiteiten die plaatsvinden om een succesvolle openbare ruimte te creëren, is beter aan te duiden met 'management van de openbare ruimte'. In deze benadering staat het gebruik en de beleving van de openbare ruimte centraal. Het inrichten en onderhouden zijn taken die nodig zijn om een openbare ruimte te creëren, de fysieke kwaliteit te waarborgen en te verbeteren om in te spelen op functieveranderingen. De niet-technische component regulering en stimulering bevordert een bepaald gebruik of gaat dat juist tegen. Voorbeelden zijn



Figuur 2.3: managen van de openbare

⁶ http://www.crow.nl/openbareruimte/_t19_p17_p18_m7_i2538.htm

gebeurtenissen als een markt of kermis, gratis of betaald parkeren of de openingstijden van een speeltuin. Vaak zullen hier andere afdelingen of partijen bij betrokken zijn dan de traditionele beheerders en ontwerpers. Alle betrokken afdelingen zullen moeten samenwerken om zo het gebruik en de beleving te optimaliseren. Deze manier van omgaan met de openbare ruimte is weergegeven in figuur 2.3.

Ook in deze driehoek zijn er spanningen aanwezig. Vooral de aanwezigheid van meer partijen en de belangen die de partijen hebben maakt dit verband complex. Voor de managers van de openbare ruimte betekent dit, dat de oriëntatie op de gebruiker en zijn beleving gericht moet zijn en niet op het aanbod. Daarnaast moet het besef bestaan dat de kwaliteit van de openbare ruimte alleen gewaarborgd kan worden door samen te werken. Een belangrijk element hierin is de samenwerking tussen overheid (de gemeentelijke organisatie) en gebruiker (hier meestal de burger). Beheer wordt niet meer gezien als enkel een gemeentelijke taak, maar de gebruiker moet de mogelijkheid krijgen en nemen (desnoods geprikkeld worden) om hierbij betrokken te worden.

Conclusie

Ten aanzien van het beleidsveld van het beheer van de openbare ruimte zijn er een aantal overeenkomsten te vinden met de in de eerdere paragrafen geconstateerde veranderingen in de samenleving. Er treden steeds meer partijen toe die invloed kunnen en willen uitoefenen op de openbare ruimte. De gemeentelijke overheid is dus niet meer de enige die bepaalt wat er met een ruimte gebeurt. Verder ontstaat het besef dat de kwaliteit van de openbare ruimte niet alleen afhankelijk is van fysieke aspecten als inrichting, onderhoud maar dat juist het gebruik en daarmee de gebruiker centraal staan. Het gevolg hiervan is dat gemeentelijke overheden nieuwe manieren aangrijpen om hiermee om te kunnen gaan. Geconcludeerd kan dan worden dat de omschreven opkomst van een gebruiksgerichte oriëntatie bij het beheer van de openbare ruimte een toepassing is op een specifiek gemeentelijk beleidsveld van de vraaggerichte werkwijze die volgt op de maatschappelijke ontwikkelingen.

De gewenste gebruiksgerichte oriëntatie, het inzicht krijgen in de vraag, blijkt echter gecompliceerd. Als de kenmerken van vraaggericht werken worden toegepast op dit beleidsveld zijn er een aantal dilemma's zichtbaar. De belangrijkste is dat de openbare ruimte niet altijd een individueel belang heeft, waardoor er niet altijd een vraag of wens van een gebruiker of groep is. Doordat de openbare ruimte bij gemeenten vaak zelf een sluitpost op de begroting is [Van der Gaag 2004] is het stimuleren van betrokkenheid van inwoners niet vanzelfsprekend. Daarnaast is het inrichten, onderhouden en reguleren en stimuleren van een bepaald gebruik van de openbare ruimte gericht op het collectief en niet op individuen terwijl vraaggericht werken uitgaat van een op maatwerk gebaseerde dienstverlening. Het op deze wijze op collectieve manier vormgeven en waarborgen van kwaliteit lijkt dus een tegenstelling met de gesignaleerde ontwikkelingen die juist de collectiviteit proberen te doorbreken.

Deze dilemma's en enkele andere, verder toegelicht in bijlage II.3, maken dat gemeentelijke organisaties voor een lastige opgave staan om hier vorm aan te geven.

2.5 De veranderopgave

Uit al deze maatschappelijke ontwikkelingen en de daaruit volgende extern georiënteerde werkwijze die voor de overheid noodzakelijk is om met deze ontwikkelingen om te gaan blijkt dat er een verschuiving is van een klassieke hiërarchische structuren naar netwerkmodellen. Belanghebbenden gaan verschillende allianties met elkaar aan en voor de huidige hiërarchische overheid is in die allianties niet vanzelfsprekend een plek. Om toch zorg te kunnen dragen voor de publieke effecten van de allianties zal de overheid één van de actoren moeten zijn. Haar positie is echter niet meer vanzelfsprekend: haar legitimiteit zal verdiend moeten worden. Naast de verschuiving van hiërarchie naar netwerk gaat het in de nieuwe werkwijze voornamelijk om de oriëntatie op de vraag in plaats van het aanbod en de verschuiving van inhoudelijke naar procesmatige sturing. Er is dus sprake van een complexe veranderopgave voor overheidsorganisaties.

Ook Caluwé en Vermaak (2004) zien een verschuiving van hiërarchie naar netwerk en constateren dat organisaties steeds vaker te typeren zijn als netwerken met autonome kernen die in onderhandeling met elkaar identiteit en richting vinden. In dit type professionele organisaties werkt de piramidevormige structuur met planning en controle als basis van sturing niet meer. Samenhang is noodzakelijk maar kan niet door hiërarchie of rationaliteit worden afgedwongen.

Een gemeentelijke organisatie bestaat voor een groot deel uit professionals. Professionals willen zich verder kunnen ontwikkelen en professionaliseren zonder daarbij gehinderd te worden door collega's of managers. Voor een ziekenhuis, als voorbeeld van een professionele organisatie, geeft Hellings (2001) aan dat de professionals (artsen, chirurgen, verplegers) meer ruimte zouden moeten krijgen om hun werk te kunnen doen. De eigen verantwoordelijkheid van de professional, in dit voorbeeld de toewijding aan de patiënt, wordt als belangrijkste punt gezien voor het effectief functioneren. Uitgaande van de zes fundamentele organisatie-elementen van Mintzberg constateert Hellings (2001) verder dat er tussen werkveld en top een lichte aansluiting moet zijn. Dat betekent decentralisatie en verwijderen van tussenstations. Een platte organisatie geeft professionals de noodzakelijke ruimte en is daarom een geschikt perspectief om in te spelen op de noodzakelijke externe oriëntatie.

Een platte, professionele organisatie kent ook een aantal problemen en beperkingen. De focus van een professional is voornamelijk gericht op het eigen werkveld. Hellings (2001) signaleert dan ook dat professionals niet altijd de *algehele noodzaak* inzien. Dit kan problemen veroorzaken met coördinatie en afstemming tussen interne medewerkers, diensten en externe actoren. Loyaliteit van medewerkers aan de algemene strategie en daarvan afgeleide doelstellingen is daarom noodzakelijk, ook omdat de platte organisatie slechts een beperkt vermogen tot bijsturing kent. Dit betekent dat enkel de organisatiestructuur veranderen onvoldoende is om tot een succesvolle organisatie te komen. Hellings (2001) geeft zelf al aan dat in veranderingsprocessen het geloof in het potentieel van mensen belangrijk is en dat informatie een cruciale rol heeft. Door stimulans zal creativiteit en ondernemingszin van de gemotiveerde professionals aan bod komen.

Het veranderen van een organisatie is geen eenvoudige opdracht. Reorganisaties leveren vaak niet het gewenste resultaat op, of vallen voortijdig terug in oude patronen. Kotter (1995) geeft een achttal veel voorkomende valkuilen in veranderprocessen aan:

1. Onvoldoende urgentie: er is motivatie nodig om de medewerking van individuele medewerkers te verkrijgen. Dit vereist leiderschap.
2. Onvoldoende krachtige stuurgroep: er is een krachtige coalitie met gedeelde opvatting nodig die buiten de bestaande hiërarchie en verwachtingen opereert.
3. Ontbreken van een visie: er is een eenvoudig te communiceren aantrekkelijk beeld van de toekomst nodig dat als duidelijke aangrijpende statement dient waartoe alle acties leiden.
4. Visie onvoldoende uitdragen: medewerkers werken alleen mee aan de verandering als ze geloven dat het nuttig effect heeft. Communicatie, zowel in woord als in daad kweekt begrip en ondersteuning.
5. Obstakels niet verwijderen: activiteiten moeten binnen de randvoorwaarden van de visie liggen. Obstakels 'in het hoofd' en bijvoorbeeld smalle taakomschrijvingen en niet veranderende managers moeten verwijderd worden.
6. Geen geplande korte termijn winsten: om de urgentie (aandacht, druk) te behouden moeten er ook op korte termijn resultaten worden geboekt.
7. Te snel de overwinning afkondigen: na winst kan de prikkel en voortstuwing van de verandering wegvallen waardoor oude gewoontes kunnen terugkomen en de situatie terugglijdt.
8. Veranderingen niet verankeren in cultuur of ideologie: de wijziging moet gemeengoed zijn geworden en geworteld zijn in normen en gedeelde waarden.

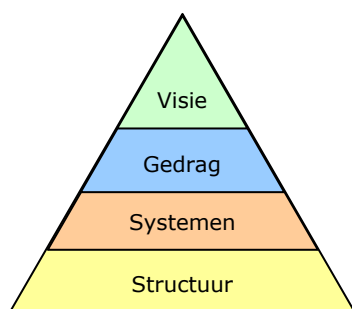
Uit deze aandachtspunten komen het bestaan van een urgentie, het hebben van een visie en een krachtig team belangrijke aandachtspunten zijn in veranderprocessen.

Ten aanzien van veranderprocessen constateren Caluwé en Vermaak (2004) dat er veel aandacht is voor beslissingen over veranderingen en weinig voor het veranderingstraject en implementatie zelf. De factor mens wordt vaak buiten beschouwing gelaten waardoor problemen als weerstand en gebrek aan draagvlak kunnen ontstaan. Caluwé en Vermaak (2004) integreerden daarom een aantal veranderingsstrategieën en benaderingen tot vijf manieren van denken over veranderingen die vooral gebaseerd zijn op veronderstellingen over waarom en hoe mensen veranderen. Deze vijf verandermethoden zijn weergegeven in tabel 2.1 en worden verder toegelicht in bijlage III.3. Omdat er vanuit gegaan wordt dat verandering min om meer gepland of planmatig verloopt is er sprake van 'druk'.

Denkmethode	Mensen/dingen veranderen als...
Geeldruk	Er rekening met hun (eigen) belangen wordt gehouden, of als ze tot bepaalde opvattingen kunnen worden verleidt of gedwongen.
Blauwdruk	Er van te voren een duidelijk resultaat vastligt, er eisen zijn gespecificeerd, stappen zijn gepland en worden uitgevoerd in het licht van het te realiseren resultaat.
Rooddruk	Ze op de juiste manier geprikkeld worden (beloning of straf), het aantrekkelijk gemaakt wordt om zich in te zetten.
Groendruk	Ze gemotiveerd worden om te leren, in leersituaties gebracht worden en het lerend vermogen wordt vergroot.
Witdruk	Vanzelf. Veranderen is het losmaken van energie en gebaseerd op zingeving en betekenis.

Tabel 2.1: verandermethoden naar Caluwé en Vermaak (2004)

Ook de Roo (2005) geeft aan dat de gewenste vraaggerichte werkwijze niet zomaar ontstaat. Een veranderproces heeft bijvoorbeeld het herinrichten van werkprocessen, opleiden van medewerkers en het ontwikkelen van nieuwe (ICT) systemen tot gevolg. Er bestaat daarnaast de kans dat proces- of klantgericht werken beschouwd wordt als synoniem voor machtsverlies waardoor een organisatieverandering wordt aangegrepen om de huidige machtspositie te behouden en te versterken. Ook kan op verschillende organisatieniveaus de gedachte van autonomie blijven spelen, wat samenwerking en procesgeoriënteerd werken moeizaam maakt. Om hiermee om te gaan heeft de Roo (2005, en www.uwvraagaanbod.nl) een stappenplan ontwikkeld dat weergegeven kan worden in de zogenaamde 'vraagsturingspiramide' (figuur 2.4).



Figuur 2.4: vraagsturingspiramide

De eerste stap is het ontwikkelen van een gemeenschappelijk einddoel, een visie. Daarna wordt een passende organisatiecultuur ontwikkeld waarin wordt bekeken hoe medewerkers met plezier anders gaan werken en wat het gewenste gedrag van managers en medewerkers is. De aansturing door leidinggevenden is daarbij essentieel. De planning- en controlecyclus richt zich niet meer alleen op budgetten en productie maar op de mate van samenwerking met andere partijen en de mate van tevredenheid van afnemers en gebruikers over de geboden dienstverlening en producten. Er moet daarom o.a. stilgestaan worden bij planning- en controlesystemen, ICT systemen en de

bestuursfilosofie. Pas daarna wordt bestudeerd of de organisatiestructuur passend is of veranderd moet worden. De opvatting is dat een structuur alleen moet veranderen als de huidige structuur de ontwikkeling van de nieuwe vraaggerichte organisatie belemmert of als er zich een unieke mogelijkheid voordoet.

2.5.1 Veronderstelling

Uit de hierboven weergegeven inzichten kan geconcludeerd worden dat een platte organisatiestructuur bij kan dragen aan de verschuiving van een hiërarchische naar netwerkorganisatie. Daarnaast blijkt dat het noodzakelijke veranderproces wat daarvoor doorlopen dient te worden niet alleen kan bestaan uit een verandering van de organisatiestructuur.

De kenmerkende aandachtspunten die in de hiervoor beschreven veranderopvattingen zijn:

- Het bestaan van een bepaalde mate van urgentie of druk;
- De aanwezigheid van een breed gedragen einddoel: een visie;
- De aandacht voor de cultuur en het gedrag van de mensen in de organisatie;
- Een sterke stuurgroep of leider (voorbeeldgedrag en communicatie);
- Organisatiestructuur is niet het belangrijkste.

De factor 'mens' komt steeds naar voren. Er is klaarblijkelijk een behoefte aan duidelijkheid en betekenis van de verandering. Er wordt gezocht naar een instrument dat zorgt voor een bepaalde mate van sturing, dwang, prikkeling en zingeving bij medewerkers, leidinggevend en managers van de organisatie om de verandering vorm te geven, uit te voeren en daarna ook vast te houden. Er is behoefte aan betekenisgeving en oriëntatie. De gangbare denk- en handelsinstrumenten geven blijkbaar onvoldoende antwoord en spelen onvoldoende in op de geconstateerde aanleidingen van verandering. Het enkel veranderen van werkprocessen, taak- en functieomschrijvingen en organisatiestructuur zijn hiervoor ontoereikend. In feite is er sprake van een dubbele verandering. Naast de verandering van een hiërarchische naar een netwerkorganisatie zullen ook de verandermethode en bijbehorende instrumenten veranderen.

In deze context worden de begrippen missie en visie genoemd en in toenemende mate gebruikt. Er is op dit moment een verschil tussen de huidige rol en aanpak van de overheid en de verwachting van de samenleving. Dit is onder andere zichtbaar in het beleidsveld van de openbare ruimte waar sprake is van een aantal dilemma's die doorbroken moeten worden. Verondersteld wordt dat visie dan een geschikt instrument is om, in samenwerking met de samenleving en omgeving, dit verschil te analyseren en daarna een strategie te ontwikkelen die zorgt voor aansluiting. Een visie als sturings- en oriëntatiemiddel is dan het noodzakelijke instrument wat past bij de nieuwe, netwerkmatige opbouw van organisaties.

Bij het bestuderen van de casestudy zal er daarom worden gekeken naar de inzet, rol en invloed van visie en niet naar andere sturings- of veranderingsinstrumenten. De veronderstelling is dan ook dat het gebruik van een visie een kritische rol als sturings- en oriëntatiemiddel speelt in het veranderproces dat nodig is om de complexe veranderopgave van gemeentelijke overheidsorganisaties en in het bijzonder ten aanzien van het beleidsveld van de openbare ruimte te doorlopen. De casestudy zal daarom onderzocht worden op de aanwezigheid van visie en de rol die visie vervult in het veranderproces.

Omdat het begrip 'visie' verschillende uitleggingen kent, zal in de volgende paragraaf eerst worden ingegaan op de betekenis en inhoud van het begrip visie. Hierdoor wordt het mogelijk om in een casestudy een visie te herkennen.

2.5.2 Visie

In de nieuwe aanpak blijkt het geven van betekenis aan veranderingen en zingeving (het stellen van een doel) belangrijk voor mens en organisatie. In deze context worden de begrippen missie en visie genoemd en in toenemende mate gebruikt. In deze paragraaf worden aangegeven wat een visie is, wat de functie daarvan is en hoe een visie is opgebouwd.

Volgens de Van Dale (2002) is visie 'de wijze waarop men zaken beoordeelt of beschouwt, een beschouwing, kijk, zienswijze'. Het Koene Woordenboek Nederlands [de Boer 1996] omschrijft visie als 'het zien, inzage (een rapport ter visie leggen), kijk, mening (een visie hebben op een probleem)'.

Een visie in organisaties is echter meer dan een zienswijze of mening. Kuyper (g.d.) geeft bijvoorbeeld aan dat een visie een helder beeld is van een gewenst resultaat. Helder staat hier voor herkenbaar en met beeld wordt een droom, een levendige voorstelling in de fantasie bedoelt. Een visie geeft aan wat men wil en niet wat haalbaar of is of wat men kan krijgen. Het is dus een soort wens.

Er bestaan verschillende soorten visies. Vaak wordt het woord visie geassocieerd met een ruimtelijke focus, bijvoorbeeld een stedenbouwkundige visie. Er zijn er ook visies met een organisatorisch karakter. Een visie is dan een uitgangspunt voor het handelen en inrichten van de organisatie. Een visie is meer een richtinggevende pijl dan een blauwdruk.

Niveaus

Visie bestaat dus op meerdere schaalniveaus. Een visie op een beleidsveld zoals de openbare ruimte, een visie over de ontwikkelingen en handelingen van de organisatie en een visie over de toekomst van de gemeente als geheel. Al deze visies hebben een andere inhoud en reikwijdte, maar de manier van opbouw en de doelen en functies hiervan zijn hetzelfde. Organisatorische en inhoudelijke aspecten lopen in een visie door elkaar (wat maken we en hoe (op welke manier) maken we het). Een visie kan de organisatie daarom op verschillende manieren raken. Voorbeelden zijn scherpe regels voor benaderingen van externe contacten of wijze van intern informatiemanagement of de impact op technische veranderingen. Een visie geeft dus richting aan het handelen van (mensen in) de organisatie en is daarom ook te gebruiken als sturingsinstrument bij veranderingen.

Missie en visie

Vaak worden missie en visie in één zin genoemd, of door elkaar heen gebruikt [Kuyper, g.d.]. Rampersad (2005) geeft aan dat een missie iets vertelt over het bestaansrecht van de organisatie en dat een visie vertelt waar de organisatie naar toe gaat. Koster en Stolze (2005) geven aan dat missie en visie in het verlengde van elkaar liggen en vaak gelijktijdig worden ontwikkeld maar dat er wel een verschil is.

Een missie is datgene dat een organisatie naar buiten wil uitdragen. Doorgaans is dit opgebouwd uit de volgende elementen:

- Werkterrein: wie zijn we en wat doen we? De identiteit en kernactiviteiten van de organisatie;
- Bestaansrecht: wie zijn de klanten en in welke behoeften voorzien we? Dit impliceert een keuze, een organisatie kan niet voor iedereen alles doen;
- Betekenis voor stakeholders: wat willen we betekenen voor wie? Normatieve beloften aan bijvoorbeeld medewerkers, klanten, aandeelhouders (inspirerende werkomgeving, diensten van hoog kwaliteitsniveau etc.);
- Normen, waarden en overtuigingen: Welke uitgangspunten staan centraal in ons handelen? (bijv. innovatief, klantgericht, integer);
- Intenties en ambities: wat is de opdracht waarvoor we staan? Richtinggevende idealen die worden nagestreefd.

Een visie is een expliciet beschreven, gezamenlijk beeld of verwachting van de toekomst. Het is een collectief, door alle betrokkenen gedeeld beeld dat een verwachting geeft over de voor de organisatie relevante toekomst. Een visie bestaat volgens Koster en Stolze (2005) uit de volgende elementen:

- Omgevingsbeeld: hoe ziet de relevante omgeving er voor ons uit in de toekomst? Het antwoord volgt uit een collectief gevoel. Relevantie wordt bepaald door de missie;

- Gedroomde positie: waar willen we staan, wat is de uitdaging, wat willen we bereikt hebben? Een beeld van de plaats en positie van de organisatie in de toekomst. Er is raakvlak met punt 5 uit de missie;
- Formule: hoe bereiken we de gedroomde positie? Bijvoorbeeld een beschrijving van kritieke succesfactoren of onderscheidende 'unique selling points'.

Doordat een visie een droom beschrijft (punt 2) en er in een missie ook intenties en ambities worden aangegeven (punt 5) is er soms verwarring tussen missie en visie. In een missie gaat het echter niet om meetbare, concrete doelstellingen maar om na te streven richting gevende idealen bijvoorbeeld "wij willen de meest gespecialiseerde wegenbouwer zijn". Een visie geeft over het algemeen een meer concrete inhoud aan de droompositie bijvoorbeeld: "wij maken als eerste op grote schaal gebruik van oprolbaar asfalt".

Uit bovenstaande definities en omschrijvingen van missie en visie kunnen de onderstaande kernpunten worden afgeleid.

Missie	Bestaansrecht Waar komen we vandaan en waarom zijn we hier? (hoger doel)
	Uitgangspunten Waar staan we voor, wat vinden we belangrijk? (basiswaarden)
Visie	Aansprekend beeld Wat willen we bereiken, wat is onze uitdaging? (idealen, uitdagend doel)
	Handelen Hoe gaan we dat, rekening houden met de missie, doen? (gedrag, cultuur)

Figuur 2.5: kernpunten visie en missie

Uit de omschrijvingen en de weergave in figuur 2.5 wordt duidelijk dat een missie en visie niet enkel bestaan uit procesbeschrijvingen over waar een organisatie naar toe wil en wat zij daarvoor moet doen maar juist ook ingaat op waarden en gevoelens. Betekenissen worden op deze manier expliciet benoemd. Op deze manier kunnen een missie en visie invulling geven aan de gewenste betekenis en beleving die in paragraaf 2.5.1 geconstateerd is.

Doelen en functies

Geconstateerd is dat missie en visie sterk met elkaar samenhangen. Doelen en functies van missie en visie kunnen daardoor niet los van elkaar gezien worden. De belangrijkste doelen en functies (o.a. naar Koster en Stolze (2005), Kuyper (g.d.)) zijn hier puntsgewijs weergegeven en toegelicht.

- Het expliciet maken van principes: de uitgangspunten voor beleid en handelen en de verwachte houding worden op een voor iedereen te begrijpen manier vastgelegd;
- Richting geven: doordat er een keuze gemaakt wordt voor werkveld, waarden en betekenissen stuurt en focust het de activiteiten en het handelen van de organisatie. Het biedt eenduidigheid en consistentie en is op te vatten als een criterium. Er is op die manier sprake van een richtinggevende werking.
- Identiteit geven aan de organisatie. De opgestelde normen, waarden en overtuigingen bieden houvast voor het dagelijkse gedrag (het geeft het imago weer) waardoor betrokkenen zich beter kunnen identificeren met de organisatie.
- Inspirerende werking: de intenties, ambities en gedroomde positie geven de collectieve idealen weer welke zorgen voor vertrouwen en commitment van betrokkenen. Er is een gezamenlijk toekomstdoel om na te

streven. Frankl (1998) gebruikt de woorden zingeving en doelstreving: uit zijn ervaringen in de Tweede Wereldoorlog blijkt dat het hebben van een toekomstdoel belangrijk is in het leven van een mens. Het toekomstbeeld bepaalt de innerlijke kracht van mensen. Voor de organisatie betekent dit dat een pakkende missie en bevlogen visie inspirerend en uitdagend effect hebben op de betrokkenen (aantrekkingskracht). Dit zorgt voor beweging, men wil immers het toekomstbeeld, het hogere doel nastreven. Een visie kan voor een organisatie een inspirerende prikkel zijn, om in beweging te komen, een (proces)middel om te bewegen, of juist een interventie waardoor beweging onvermijdelijk is. De organisatie kiest haar eigen weg en neemt op die manier initiatief en reageert niet alleen op anderen of andere ontwikkelingen. De visie en missie zorgen dus voor een creërend en onderscheidend vermogen.

Ontwikkeling

Een missie bestaat over het algemeen uit een zinspreuk of enkele zinnen en een visie heeft een meer verhalend karakter. Omdat een missie over het bestaansrecht en werkterrein gaat, staat deze over het algemeen langer vast dan een visie die door voortschrijdend inzicht vaker kan worden bijgesteld. Kotter (1995) geeft als stelregel dat iets pas een visie is, als het binnen vijf minuten uit te leggen is en er een reactie komt waaruit blijkt dat het begrepen is en dat er interesse gewekt is.

Een visie ontstaat vaak bij een enkeling of een kleine groep. Om een gedragen visie te realiseren zal er discussie moeten plaatsvinden. Koster en Stolze (2005) geven aan dat er groepdiscussie in de vorm van vrije brainstormsessies moeten plaatsvinden over de gewenste elementen van een visie. De uitkomst zijn begrippen waarover men consensus heeft bereikt. Bohm et al. (1991) geven een omschrijving van een communicatieproces waarin collectieve en individuele ideeën en gevoelens verkent kunnen worden. Een 'dialogue', vrij vertaald als dialoog, kan gezien worden als een arena waarbinnen collectief geleerd wordt en waaruit een gevoel van harmonie, broederschap en creativiteit kan ontstaan. Het wordt voornamelijk gebruikt om de gedachtegang te verkennen en gezamenlijke waarden te creëren. Het proces benadrukt transparantie, openheid, eerlijkheid, spontaniteit en interesses in elkaars beweegredenen. Deze techniek zou gebruikt kunnen worden om een visie te ontwikkelen. In groepsverband (zodat subgroepen en subculturen kunnen ontstaan) kan elk onderwerp dat een deelnemer aanspreekt besproken worden. Er is geen ruimte voor hiërarchie: elke manier van aansturing hindert immers het vrije gedachtenspel. Vaak wordt er wel gebruik gemaakt van een 'facilitator' voor de noodzakelijke begeleiding in het begin en het aangeven van aandachtspunten tijdens de sessies. Belangrijk is volgens Bohm dat deelnemers hun vooroordelen aan de kant zetten, elkaar zien als collega's en gelijkwaardig. Binnen organisaties is er echter sprake van bestaande, vaak hiërarchische of beschermende relaties tot elkaar (bijv. collega, chef of afdeling). Twijfels en angsten moeten dan eerst geïnventariseerd worden om te voorkomen dat de hiërarchische druk de vrije groepsdiscussie hindert.

Daarna is het noodzakelijk de ontwikkelde begrippen tot een beknopt, leesbaar geheel samen te vatten. De gemeente Den Haag gebruikte bij het opstellen van een nota⁷ bijvoorbeeld een journalist, een buitenstaander die het ontstane geheel niet inhoudelijk kon beïnvloeden en die ervaring had met het schrijven van teksten.

Na een of meerdere sessies in dergelijke groepen is het volgens Koster en Stolze (2005) belangrijk om een groter aantal medewerkers te betrekken en feedback te organiseren. Daarna volgt er een definitieve versie.

Een visie kan ontstaan bij een leider, bij het managementteam bij een uitje op de hei of door het betrekken van grotere delen van de organisatie. Het belangrijkste is dat een visie als zodanig herkend wordt en door anderen wordt begrepen en geaccepteerd. De visie (het idee) moet de mensen samenbrengen tot een gezamenlijke inspanning en niet alleen de uitstraling of het charisma van de leider of het managementteam. Communicatie is

⁷ Kadernota openbare ruimte Den Haag 2004

hierin een sleutelbegrip. Missie en visie komen alleen tot hun recht als zij duidelijk gecommuniceerd worden aan betrokken binnen en buiten de organisatie.

Valkuilen

Een belangrijke factor voor een succesvolle visie is dat zij gedragen wordt door de managers en leiders van de organisatie. Zij kunnen namelijk zorgen dat alles en iedereen in het teken staat van de te behalen visie. Een visie enkel ontwikkelen met leiders en managers kan er echter voor zorgen dat andere medewerkers binnen de organisatie de visie niet herkennen en daarom niet accepteren.

Verder zal een visie ongeloofwaardig worden als er niet door iedereen naar gehandeld wordt. Alleen uitspreken is onvoldoende, alle activiteiten en handelingen moeten in het licht staan van de visie. Managers en leiders hebben hierin een voorbeeldfunctie.

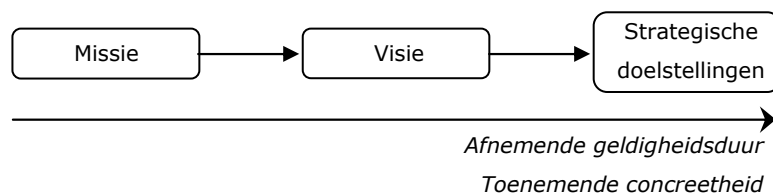
Criteria

Aan de hand van bovenstaande functies, ontwikkeling en valkuilen zijn een aantal criteria af te leiden waaraan een visie moet voldoen. Deze criteria kunnen gebruikt worden om in de praktijksituatie een visie aan te herkennen.

- Een visie is **relevant**. Een visie is gericht op de omgeving en alle belanghebbenden waarop zij van toepassing is. Dit kan het idee zijn van een enkeling of groep (tot stand gekomen met een vrije brainstorm of dialoog) maar wordt wel door iedereen herkent, geaccepteerd en gedragen.
- Een visie is **onderscheidend**. Door het maken van een keuze voor werkveld, waarden en betekenissen wordt het handelen gefocust en wordt er richting gegeven. Daarnaast zorgen normen, waarden en overtuigingen voor een bepaald imago waarmee belanghebbenden zich kunnen identificeren.
- Een visie is **ambitieuw**. Het is een expliciete beschrijving van de collectieve idealen, intenties en ambities.
- Een visie is **inspirerend** en **motiverend**. Een visie zorgt voor een uitdaging en is een hoger doel. Belanghebbenden worden erdoor aangesproken en het levert zingeving, kracht, energie en beweging om het doel te bereiken.
- Een visie is **geloofwaardig**: een visie bestaat niet alleen uit een alinea tekst op papier maar is aanwezig en doordrenkt in alle handelingen en activiteiten van de organisatie. Het wordt door iedereen herkent en gedragen.

Splitsing

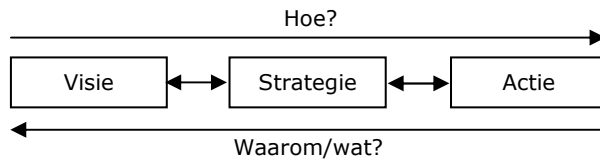
Een visie zal moeten worden uitgewerkt in strategische doelstellingen en uiteindelijk in concrete acties. Een visie staat niet alleen maar geeft richting aan de strategie en indirect ook weer op daaropvolgende beleidsplannen.



Figuur 2.6: van missie naar strategie

De strategische doelstellingen zijn veel concreter dan het toekomstbeeld uit de visie en de overtuigingen uit de missie. De 'geldigheidstermijn' neemt tegelijkertijd af. Al eerder is gezegd dat een missie minder vaak verandert dan een visie. De concretere strategische doelstellingen, zoals kwaliteits- of productiedoelstellingen, kunnen weer eerder dan het in de visie geschetste toekomstbeeld veranderen.

In een visie lopen het 'hoe' en 'wat' door elkaar. Een visie geeft betekenis door het inhoudelijke 'wat' te verklaren waardoor duidelijk wordt 'waarom' bepaalde acties uitgevoerd worden. Daarnaast geeft een visie richting, 'hoe' het droombeeld bereikt kan worden.



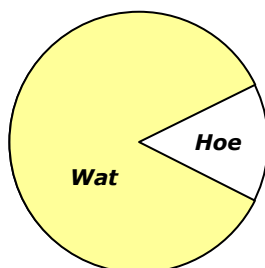
Figuur 2.7: visie verklaart het hoe en wat

Er bestaat dus een splitsing tussen 'wat' en 'hoe'.

- **wat** wil men als organisatie bereiken (inhoudelijk, vraaggericht werken kan hier bijvoorbeeld invulling aan geven).
- **hoe** komt de organisatie daar, langs welke weg, op welke wijze (de manier van handelen, organisatorisch).

Het antwoord op een 'wat' vragen is een doelstelling van een organisatie, direct afgeleid vanuit de visie. De visie beschrijft immers wat de organisatie wil bereiken. Het antwoorden op een 'hoe' vraag is een strategie, ook afleidbaar vanuit de visie, want de visie geeft aan wat de formule is om het toekomstbeeld te bereiken. Er zijn uiteraard meerdere strategieën om dezelfde doelstelling te behalen. Hoe de meest geschikte strategie te bepalen valt buiten de scope van dit onderzoek.

Doelstellingen kunnen betrekking hebben op een functioneel deelgebied (financiële doelen, commerciële doelen). Strategieën moeten direct gekoppeld zijn aan doelen, dus strategieën kunnen ook betrekking hebben op deelgebieden (marktwerkingstrategie, HRM-strategie). Doel en strategie zijn op deze manier dus onlosmakelijk verbonden met elkaar, en dat betekent dat visie op te splitsen is in deze twee onderdelen.



Figuur 2.8: een visie als pacman: het 'wat' en 'hoe'

Afhankelijk van de betekenis en het doel van de visie (voor welk niveau of onderdeel van de organisatie) kan het aandeel wat of hoe verschuiven in de visie. Zo zal op managementniveau een visie meer ingaan op 'hoe' de organisatie en sturing ingericht moet zijn, terwijl op productniveau er meer aandacht is voor 'wat' het product is (inhoudelijk).

Na het uitsplitsen van de visie in doelen en strategieën is de vervolgstap uitwerken in de details in beleidsplannen en jaarplannen. Ook hier wordt weer een slag gemaakt in de tijdspanne en mate van concreetheid. Dit soort plannen kent een aantal korte termijn doelen ('wat') die van de bovenliggende strategie zijn afgeleid en concrete actiepunten of een begroting voor de komende periode ('hoe').

3 Casestudy's

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat maatschappelijke en technologische ontwikkelingen in de samenleving leiden tot een verschuiving van een hiërarchische naar netwerkorganisatie waarbij een meer vraaggerichte houding kenmerkend is. Door de verschillende rollen die overheidsorganisaties innemen (zoals bepaler, handhaver, regisseur) is dit echt niet altijd vanzelfsprekend. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar op de beleidsterreinen die betrokken zijn bij het managen van de openbare ruimte. Mede hierdoor is er sprake van een complexe veranderingopgave waarbij traditionele verandermethodieken en instrumenten niet zullen werken. In paragraaf 2.5.1 is daarom verondersteld dat visie als instrument een kritieke rol speelt in het veranderproces.

In dit hoofdstuk wordt deze problematiek bestudeerd in praktijksituaties om antwoord te kunnen geven op de vierde onderzoeksvraag *"hoe ziet een dergelijk veranderingsproces eruit in gemeentelijke organisaties en in de praktijk uit?"* Als eerste wordt in paragraaf 3.1 de gemeente Heerenveen besproken. Deze gemeente heeft afgelopen jaren bewust gekozen voor een andere manier van werken en heeft daarom een verandertraject doorlopen. Dit veranderproces lijkt geslaagd en de nieuwe organisatie is enthousiast aan het werk in de nieuwe vorm. Dat maakt deze gemeente een ideale case om de aanleidingen van verandering, de methodiek, en het veranderproces zelf te bestuderen. In deze paragraaf is een verkorte reconstructie van het veranderproces weergegeven. Uitgebreidere informatie en omschrijvingen zijn te vinden in bijlage IV.



Figuur 3.1: Heerenveen en Deventer

Er is hier sprake van een selectieve keuze van de case. Dit is een geldige selectiemethode omdat er geen kwantitatieve conclusies getrokken zullen worden. Het veranderingsproces is voltooid en op dit moment vindt de evaluatie plaats. Hierdoor zijn er voldoende betrokkenen en is er voldoende informatie te vinden om een volledig beeld van het proces te verkrijgen. Verder blijken de aanleidingen voor de veranderingen in lijn te liggen met de aanleidingen die in hoofdstuk 2 zijn beschreven. De gemeente Heerenveen voldoet daarmee aan de criteria die gesteld zijn in de onderzoeksstrategie in paragraaf 1.3.4.

Ter validatie van de gereconstrueerde werkelijkheid en de veronderstelde relaties is er terugkoppeling gemaakt met twee andere betrokkenen uit Heerenveen namelijk Henk Drijfhout (algemeen directeur, gemeentesecretaris) en Yvonne Mulder Smit-Halman (directeur, vice-gemeentesecretaris). Beide waren betrokken bij het gehele reorganisatieproces en hebben op deze positie gesolliciteerd toen er begin 2003 vacatures waren voor deze plaatsen. Henk Drijfhout was voormalig sectordirecteur ROM in Heerenveen en Yvonne Mulder Smit-Halman was voorheen werkzaam bij andere gemeenten. De resultaten van deze terugkoppeling zijn opgenomen in de beschrijving in dit hoofdstuk. Het uitgewerkte interview is opgenomen in bijlage IV.4.

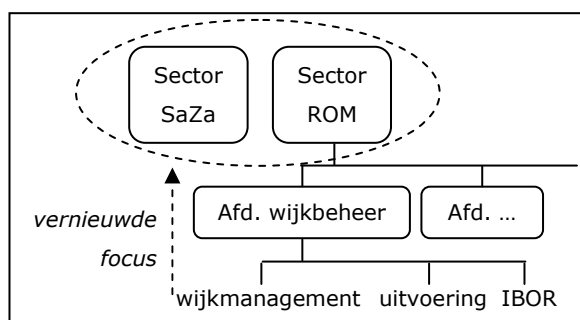
Om te bekijken in hoeverre de weergenomen situatie en relaties herkenbaar zijn in andere praktijksituaties is de op handen zijnde reorganisatie van de gemeente Deventer bestudeerd in paragraaf 3.2. De gemeentelijke organisatie is op dit moment nog gebaseerd op het traditionele sectorenmodel maar is voornemens te veranderen naar een directiemodel wat overeenkomsten heeft met de huidige structuur van de gemeente Heerenveen. Voorafgaand aan deze verandering is de sector Gemeentewerken de afgelopen jaren gereorganiseerd. De sectordirecteur Jelle Arentsen is naast de reorganisatie van de sector ook betrokken bij het opzetten van de verandering van de gehele organisatie en heeft ook ervaring met reorganisaties in het bedrijfsleven. Een volledig uitgewerkte versie van het interview is opgenomen in bijlage V.

3.1 De gemeente Heerenveen

Heerenveen is een Friese gemeente met ruim 41.000 inwoners waarvan er zo'n 30.000 in de stad Heerenveen wonen. De rest van de inwoners wonen in de vijftien omliggende dorpen. Tot april 2003 had de ambtelijke organisatie een sectorale opbouw met drie sectoren en vier stafafdelingen. De sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu (ROM) omvatte afdelingen als wijkbeheer, milieu en bouwtoezicht, ruimtelijke ontwikkeling en het grondbedrijf. De sector Samenlevingszaken (SaZa) omvatte de afdelingen onderwijs, welzijn en sport, sociale zaken en publiekszaken. De brandweerorganisatie vormde de derde sector. De opbouw van de organisatie is weergegeven in figuur IV.2 in bijlage IV. Er wordt hier kort ingegaan op de afdeling wijkbeheer vanwege haar bijzondere ontwikkeling en haar voorbeeldfunctie in het veranderingsproces.

Afdeling wijkbeheer

Binnen de sector ROM bestond sinds 1997 de afdeling wijkbeheer welke de taak had het beheer en onderhoud van de openbare ruimte op een integrale manier te benaderen en inwoners hierin nadrukkelijk te laten participeren. Deze afdeling omvatte het bureau integraal beheer openbare ruimte (IBOR), een intern ingenieursbureau met werkvelden als groen, water, wegen en rioleringen. Daarnaast bestond er een uitvoeringsbureau met wijkteams die de stad en wijken schoon, heel en veilig houden. Ook was er binnen de afdeling wijkbeheer een bureau wijkmanagement met twee wijkmanagers. Hun taak was de communicatie met partijen als wijkverenigingen, dorpsbelangen, woningbouwcorporaties, politie en welzijnsinstellingen. Daarnaast zorgden ze voor de interne afstemming van taken en projecten met andere afdelingen en het bestuur. Wijkmanagement maakte een opvallende ontwikkeling door. Er vond een verschuiving plaats van een puur fysieke oriëntatie naar een integrale, strategische aanpak. Gingen bewonersbijeenkomsten eerst over het (fysieke) onderhoud van de openbare ruimte, later ging het ook over andere zaken in de wijk zoals sociale veiligheid en werkgelegenheid. Het wijkmanagement leek hiermee de afdeling wijkbeheer te overstijgen.



Figuur 3.2: veranderende focus wijkmanagement

Deze wijkgerichte aanpak bleek succesvol door de integrale, stapsgewijze aanpak, het besef dat cultuur en structuur samen gaan, de ruime verantwoordelijkheid bij de wijkteams en een verbetering van 'planning en control'. De afdeling wijkbeheer werd daarom als voorbeeld voor de gehele organisatie gezien. Deze aanpak is dan ook gebruikt als insteek voor de gehele organisatie.

3.1.1 Aanleidingen tot verandering

In de gemeente Heerenveen waren de volgende factoren de reden om na te denken over verandering:

- Mondig wordende mens: bureaucratisch gedrag en inefficiëntie wordt niet meer als vanzelfsprekend geaccepteerd. Mensen gaan sneller op hun strepen staan (juridificering) en er is een tendens zichtbaar van individueel optreden in allerlei belangen.
- Opkomend klantgericht en vraaggericht werken (als vorm van cliëntelisme). Hierbij ontstaat de vraag of de verschuiving van aanbod naar vraag niet slechts een aanpassing van het aanbod is. Door de verschillende rollen van de gemeente kan ze feitelijk niet alles leveren wat de "klant" wil.
- Het bestaansrecht van de gemeente als organisatie. Hierdoor ontstond discussie over welke taken wel en niet door de gemeentelijke organisatie uitgevoerd moesten worden.
- Toekomstvisie 2025: de in 2001 door het bestuur en inwoners vastgestelde toekomstvisie waarmee tevens de inhoudelijke doelen van de gemeente zijn vastgelegd. Deze toekomstvisie benadrukte de primaire taak van de organisatie: 'de door het bestuur gestelde doelen op effectieve en efficiënte manier realiseren'. Het gemeentebestuur geeft aan dat de ambtelijke organisatie:
 - o zich in de eerste plaats moet richten op haar omgeving en niet op de interne organisatie;
 - o de taken in samenhang en samen met anderen moet oppakken en uitvoeren;
 - o haar kwaliteit ontleent aan het benutten van de capaciteiten van mensen;
 - o de doelen en resultaten voortdurend toetst aan de missie en de visie die bestuurlijk is vastgesteld.

3.1.2 De nieuwe organisatie

Bovengenoemde factoren, de opdracht die voortvloeit uit de toekomstvisie en de ervaringen van de afdeling wijkbeheer hebben tot het besluit geleid dat de gemeentelijke organisatie gebaseerd dient te worden op de rollen die in het verlengde van het bestaansrecht liggen. De bewustwording van de rol die iedereen in het grotere geheel vervult en welke bijdrage daarvoor geleverd moet worden om het eindresultaat te bereiken is daarbij de belangrijkste insteek geweest. Medewerkers en afdelingen dienen daarbij verder te kijken dan de eigen taak alleen. Er wordt gekeken naar met wie er wordt samengewerkt en wat de verwachtingen daarbij zijn. Communicatie, zowel intern als extern naar burgers en bedrijven, wordt als belangrijkste element aangemerkt om dit doel te behalen.

De visie, missie en inhoudelijke doelen geven kaders voor *wat* de gemeente wil bereiken. Het managementteam heeft een besturings- en managementconcept ontwikkeld dat kaders aangeeft over *hoe* de organisatie dat wil bereiken en hoe de organisatie er dan uit moet zien en hoe men wil werken. Het *wat* en het *hoe* hangen nauw met elkaar samen: goed beleid is onmogelijk zonder een goede organisatie. Het besturings- en managementconcept legt de verbinding tussen het *wat* en het *hoe*. De uitgangspunten uit de toekomstvisie en het collegeprogramma zijn hierbij leidend.

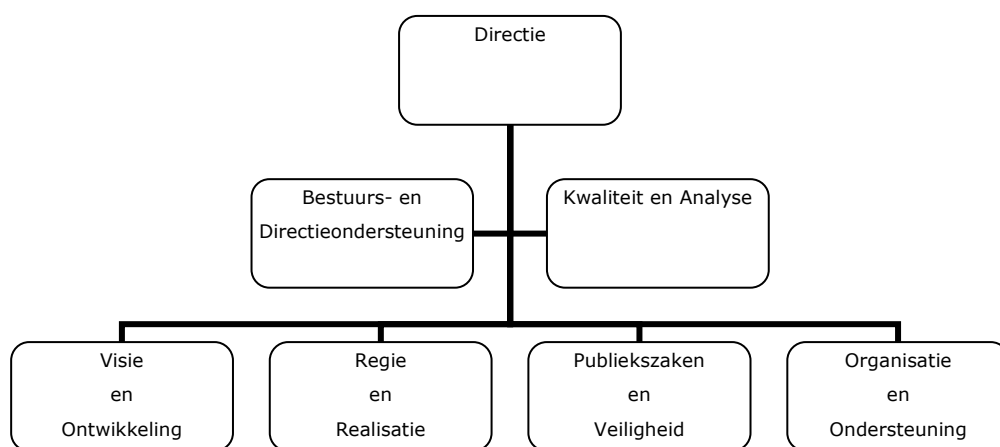
De gemeente Heerenveen heeft, mede door de discussie over het bestaansrecht, in haar toekomstvisie de belangrijkste rollen benoemd:

- de gemeente als ontwikkelaar van beleid en visie (zoals woonbeleid, sportnota of veiligheidsbeleid);
- de gemeente als handhaver (zoals milieu- en bouwwetgeving of de leerplicht);
- de gemeente als regisseur (wanneer derden werk uitvoeren zoals bibliotheek, welzijnswerk of aannemers);
- de gemeente als uitvoerder van beleid (wanneer de gemeente zelf werk uitvoert zoals het wijkbeheer);
- de gemeente als leverancier van diensten en producten (zoals het toekennen van een uitkering en het leveren van een paspoort of rijbewijs).

De nieuwe organisatie zal op deze rollen gebaseerd zijn. Bij het ontwikkelen van een structuur en indeling zijn een aantal uitgangspunten gehanteerd:

- herkenbaarheid van de rollen die de gemeentelijke organisatie behoort te vervullen;
- duidelijke positie en samenhang van de publieke functies;
- scheiding tussen handhaving en uitgifte van vergunningen;
- herkenbare leiding voor medewerkers: elke medewerker slechts één direct leidinggevende;
- verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie, bevoegdheden altijd één niveau hoger.

Uit bovenstaande rolomschrijvingen en uitgangspunten is een organisatiestructuur met vier diensten opgezet. Daarnaast zijn er twee ondersteunende en adviserende teams. Dit is weergegeven in figuur 3.3. De opbouw van de gehele nieuwe gemeentelijke organisatie en een omschrijving van de diensten is uitgewerkt in bijlage IV.3.



Figuur 3.3: Op rollen gebaseerd directiemodel van de gemeente Heerenveen per 1 januari 2005

3.1.3 Ontwikkeling van/naar de nieuwe organisatie

Voordat op 1 januari 2005 deze nieuwe organisatiestructuur werd ingevoerd zijn er een aantal stappen en fasen doorlopen. Het tijdsverloop van de aanzet tot en met de invoering van de nieuwe organisatiestructuur is weergegeven in figuur 3.4.

		2003												2004												2005		
		j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	J	f	m	a	m	j	j	a	s	o	N	d	j	f	m
1	Presentatie 'De aftrap', Terschelling																											
2	Vaststelling BMC door B&W																											
3	Invoering directiemodel																											
4	Opstellen profielen, plannen, processen																											
5	Presentatie 'Het speelveld', Ameland																											
6	Presentatie B&W en go-moment																											
7	Presentatie aan ondernemingsraad																											
8	Perspectiefgesprekken management																											
9	Aanwijzen trekkers																											
10	Vaststelling plan van aanpak door B&W																											
11	Uitwerken plan																											
12	Perspectiefgesprekken medewerkers																											
13	Besluitvorming																											
14	Start nieuwe organisatie																											

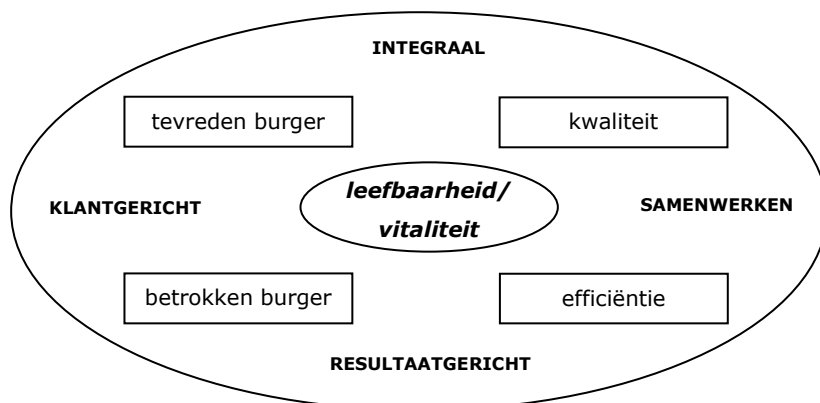
Figuur 3.4: verloop reorganisatie gemeente Heerenveen

In het besturings- en managementconcept (BMC) werd de nieuwe hoofdstructuur bepaald. Hierin zijn een aantal uitgangspunten opgesteld en uitgewerkt zoals het meer omgevingsgericht werken waardoor geïntegreerd werken en handelen vereist is, het tegengaan van verkokering, zo min mogelijk lagen en daarmee samenhangend verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie en een duidelijke sturing. In maart 2003 werd het BMC door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. Doordat er vacatures waren voor de posities van gemeentesecretaris en adjunct-gemeentesecretaris zijn per 1 april 2003 de drie traditionele sectoren opgeheven en op basis van de uitgangspunten vervangen door een directiemodel (zie figuur IV.4 in bijlage IV). Hierna is men pas verder gegaan met het ontwikkelen van de afdelingsplannen en bijbehorende competentieprofielen.

In de gemeente Heerenveen bestond het besef dat enkel het veranderen van de organisatiestructuur van sectorenmodel naar directiemodel geen zin heeft als iedereen binnen de organisatie taakgericht blijft denken en werken. De structuurwijziging zorgt alleen voor een verandering van managementstructuur. Door het onderliggende proces, de manier van denken te veranderen naar rolgericht, klantgericht of gebruikersgericht in plaats van taakgericht heeft de nieuwe organisatiestructuur meer effect.

Denktrant

De denktrant is door Cor Bredenhoff ontwikkeld en komt tot uiting in het 'ei van Bredenhoff'.



Figuur 3.5: het ei van Cor Bredenhoff

De achterliggende gedachte is dat burgers helemaal niet geïnteresseerd zijn in een efficiënte organisatie. Dat wordt vanzelfsprekend geacht. Burgers zijn met name geïnteresseerd in een effectieve organisatie.

Centraal staan twee trefwoorden die terugkomen in de Toekomstvisie. Er wordt ingezet op leefbaarheid (veiligheid, voorziening, ruimte, enz.) en om perspectieven te bieden voor toekomstige generaties zijn vernieuwing en vitaliteit noodzakelijk. Dit betekent bijvoorbeeld investeren in onder andere economie, cultuur, onderwijs, woningbouw en de kwaliteit daarvan.

Daaromheen zijn een aantal kernbegrippen verzameld, die verbonden moeten worden om de visie te kunnen behalen. Het behalen van resultaten en de kwaliteit daarvan wordt bepaald door de integraliteit of samenhang van beleid en uitvoering binnen de gehele organisatie. Dit leidt dan tot tevreden burgers en bedrijven. Klantgericht bezig zijn vereist daarnaast samenwerkingsverbanden, zowel binnen als buiten de organisatie. Bij een succesvolle aanpak komen kwaliteit en efficiëntie samen. Tot slot zal voldoende kwaliteit van de producten en diensten en de zichtbaarheid daarvan leiden tot betrokken burgers die hun woon- en leefomgeving waarderen. Een tevreden burger is een burger die een efficiënte organisatie ziet. Een betrokken burger is een burger die kwaliteit ziet.

Tijdens een bijeenkomst begin 2003 op Terschelling heeft Cor Bredenhoff het managementteam van dit idee overtuigd. De consequenties van dit idee betekende dat men rolgericht moest gaan denken: het organiseren op basis van rollen en niet op basis van taken, functies en producten. Het managementteam heeft daarna de rol van trekker op zich genomen, om als 'bouwteam' het idee verder uit te werken en in te voeren in de organisatie. De koers van het bouwteam werd: "een meer efficiënte en flexibele organisatie die op basis van een doelgerichte samenwerking een klantgerichte aanpak waar maakt".

Naast een structuur die ervoor zorgt dat de organisatie op koers blijft, zijn er voorwaarden nodig die een permanente en vernieuwende ontwikkeling mogelijk maken. Daarbij is sprake van een bewuste keuze tussen 'slapen' en 'wakker zijn' (ontleend aan de presentatie 'het speelveld', november 2003):

Slapen: Door alleen te doen wat verwacht wordt en alles te beheersen en managen wordt een omgeving met zekerheden opgebouwd, waardoor een mens zijn leven slapend zou kunnen doorbrengen.

Wakker zijn: Onzekerheid, twijfel en het besef dat niets normaal, gewoon of vanzelfsprekend is zorgt voor een alerte houding. Dit zijn voorwaarden voor vernieuwing, verandering en ontwikkeling.

De belangrijkste voorwaarde hiervoor is 'de lerende organisatie'. De veranderingen en ontwikkelingen in de samenleving hebben invloed op de gemeentelijke organisatie, omdat zij ten dienste staat van deze samenleving. Er is geen behoefte meer aan voorgeprogrammeerde diensten en gewoonten, maar aan samenwerking, inspelen op vragen en klantgerichtheid. De organisatie moet daarmee om kunnen gaan en daarom wordt ingezet op het waardevolle kapitaal: de mensen in de organisatie. Competentiemanagement wordt als hulpmiddel gebruikt om kwaliteit na te streven.

3.1.4 Elementen

Een hecht bouwteam

Het managementteam heeft zichzelf het 'bouwteam' genoemd, en wekte met die naam bepaalde verwachtingen als 'bouwers van de organisatie'. Transparantie en communicatie waren belangrijke punten. Voor iedereen binnen de organisatie was zichtbaar wat er door de managers werd besproken en gedaan en de wijzigingen werden gepresenteerd in de vorm van een voetbalwedstrijd. Het bouwteam heeft zich getraind in het presenteren en overbrengen van informatie om overal dezelfde, eenduidige en heldere boodschap over te brengen.

Het bouwteam had daarnaast een strakke planning. Op een moment leek de invoering van de nieuwe organisatie niet haalbaar in januari 2005 maar om een schuivend traject te voorkomen is er alles aan gedaan om het toch op tijd klaar te krijgen. Een goede procesbewaking is onmisbaar gebleken tijdens het veranderingsproces.

Het succes van het bouwteam is mede afhankelijk van de chemie tussen de leden van het bouwteam. Het team bevatte drie leden die over voldoende ervaring beschikte en hun sporen al hadden verdiend. Het ging hen niet meer om salaris, macht of positie maar er bestond een intrinsieke motivatie om er iets goed van te maken. Daarnaast bestond het team uit drie jongere, enthousiaste leden. Er ontstond een open relatie, gebaseerd op onderling vertrouwen en respect waardoor een hecht team ontstond. Deze chemie is wezenlijk geweest voor het ontwikkelen van de plannen en de daadwerkelijke invoering want sommige stappen waren nogal ingrijpend (zoals het opheffen van de financiële en sociale dienst als losse afdelingen).

Veranderproces

In februari 2003 begon het managementteam op Terschelling met 'de aftrap' waar de hoofdstructuur van de organisatie bepaald is. Naarmate het traject vorderde kwamen er mensen bij en vielen er mensen af. Tijdens deze brainstormsessies werd het format van de verandering vormgegeven en werden beslissingen gemaakt. Nog steeds wordt er circa twee keer per jaar een weekend georganiseerd met alle leidinggevend en teamleiders (ca. 22 personen) waarmee de 'shared values' besproken worden. De invulling van het format vindt

democratisch plaats. Vaak worden er (externe) deskundigen omtrent het te bespreken thema betrokken, om de discussie in goede banen te leiden.

De verandering is verder 'top-down' ingevoerd volgens Cor Bredenhoff, maar wel met het principe: "hart voor de zaak, zacht voor de mens". Binnen het bouwteam en met leidinggevendenden is er gebrainstormd en vond er overleg plaats, maar de ontwikkelde denktrant is niet met allerlei groepen medewerkers bediscussieerd. In plaats daarvan is de ondernemingsraad gedurende het hele proces betrokken geweest en is er veel geïnformeerd naar de organisatie toe. Beslissingen kwamen daardoor niet "zomaar uit de lucht vallen" en is er geen groot verzet geweest van medewerkers of obstructie door de ondernemingsraad. Communicatie is dus belangrijk geweest en is nog steeds belangrijk in de nieuwe organisatie. Daarnaast bleek 'gunnen' en het geven van kansen (bijvoorbeeld bij de nieuwe functieverdeling) erg belangrijk in het proces. Medewerkers kregen een gevoel van waardering.

Het gemeentebestuur zag dat de organisatie overhoop werd gehaald, maar zag ook dat de problematiek rond 'de spookambtenaar' werd opgelost.

Communicatie

Nadat het concept verder was uitgewerkt en er een structuur was opgesteld waarbinnen dit tot uiting kon komen is er een brochure ontwikkeld ('Wonen, Werken, Leven, Leren') waarin duidelijk werd weergegeven waar het om gaat, wat de organisatie als geheel wil, wat daarbij verwacht mag worden van bestuur, leidinggevendenden en medewerkers en wat de verschillende functiegebieden en competenties zijn. Ook de daaruit voortvloeiende rolverdeling en organisatiestructuur is uitgewerkt. Deze brochure is gebruikt als strategisch communicatiemiddel om duidelijkheid te geven en motivatie en begrip op te brengen. Duidelijke communicatie heeft bijgedragen om iedereen op de juiste plek in de organisatie terecht te laten komen. Vertrouwen is daarbij ook belangrijk, om onzekerheden zoveel mogelijk weg proberen te nemen.

Er zullen altijd mensen blijven die keuzes van het management niet relevant vinden en hun eigen 'ding' willen blijven doen. Er is veel aandacht geweest voor communicatie om te voorkomen dat er eilandjes met mensen ontstaan die "nooit ergens van geweten" hebben. In de nieuwe situatie zijn de nieuwe diensten ook zoveel mogelijk op een eigen laag in het gemeentehuis geplaatst. Dit bevordert de interne communicatie tussen afdelingen (duidelijk wie waar zit) en binnen afdelingen zelf (zitten vlakbij). Door deze structuur is het moeilijker om als medewerker zich van de nieuwe manier van werken af te sluiten.

De reorganisatie is door de gemeenteraad goedgekeurd. De communicatie met het bestuur vond plaats met een verschil in gedachte. Sinds het duale stelsel gaat het college van burgemeester en wethouders over de inrichting van de gemeentelijke organisatie en niet de gemeenteraad. De raad gaat wel over de efficiëntie van de organisatie. Wel bestond er in het bouwteam de overtuiging dat het helpt om maximaal en zo transparant mogelijk te informeren, of dat nu nodig is of niet.

Het is van belang gebleken om processen uit te leggen aan mensen 'in de taal die ze verstaan'. Een manager moet oefenen in het vertellen van zijn boodschap en rekening houden met de doelgroep. Cor Bredenhoff geeft aan dat "het gehoor daarbij nooit overschat dient te worden".

Verwachtingen

Om de ambitie als doelgerichte organisatie te kunnen bereiken zijn er een aantal verwachtingen opgesteld. Van het bestuur wordt verwacht dat zij heldere en transparante kaders bepalen, en daarop sturen. Het bestuur mag dan rekenen op de kennis, ervaring en loyaliteit van de medewerkers, ervan uitgaand dat het bestuur vertrouwen en waardering daarvoor heeft. De gemeentelijke organisatie wordt gezien als een organisatie met professionals. Een professionele manier van werken draagt bij aan het werken in een prettige organisatie, en

het verdienen van respect en waardering voor het werk. Dit zorgt voor een vorm van beleving bij de medewerkers waardoor zij zich beter kunnen en willen inzetten voor het gemeenschappelijke doel. Er zal daarom vooral op de kwaliteit van het werk gelet worden, om zo de producten en diensten op een steeds betere manier te leveren.

Van leidinggevend wordt een coachende, motiverende stijl van managen verwacht. Hun betrokkenheid bij de gemeente en de organisatie zorgt voor een goede omgang met eventuele problemen of conflicten. Zij zorgen voor een samenwerking op gebied van inhoud, procedures en interactie en niet op gebied van strategie en macht. Leidinggevend vervullen een voorbeeldpositie en dienen zich daar terdege van bewust te zijn.

Medewerkers dienen naast de functiegerichte (inhoudelijke) eisen, hun werk uit te voeren met een klantgerichte houding, zowel intern als extern, vanuit het besef dat mensen het beeld van een gemeente bepalen. Een professional heeft aanpassingsvermogen en kan daardoor omgaan met zijn "vrijheid in gebondenheid" en streeft daarbij naar kwalitatief hoogwaardige producten of dienstverlening.

Investeren in medewerkers en leiderschap

Om de op rollen gebaseerde opzet en de verwachtingen waar te kunnen maken zijn gekwalificeerde en gemotiveerde mensen nodig. Met behulp van competentie management zijn de juiste mensen op de juiste plaats te krijgen. Dit is een kwaliteitsgerichte aanpak waardoor het investeren in medewerkers belangrijk is. Hierdoor blijven ze gekwalificeerd en gemotiveerd.

Het oude systeem van functieomschrijvingen waarin taken van medewerkers zijn vastgelegd past hierbij niet. Ook algemeen geformuleerde functieomschrijvingen bleken teveel gedetailleerde taken te bevatten. De nieuwe benadering gaat uit van de bijdrage die de werkzaamheden van een medewerker hebben aan de gestelde doelen en de vaardigheden die een medewerker heeft en niet van de precieze taken en benodigde kennis die bij een functie horen.

Dit betekende dat alle (ca. 200) taakgerichte functieomschrijvingen zijn 'opgeheven' en vervangen door een aantal groepen van functies (zogenaamde functiefamilies) die gebaseerd zijn op de competenties die nodig zijn om een bijdrage te kunnen leveren aan de doelen. Per familie is er één functieomschrijving. Binnen een familie zijn verschillende niveaus aangebracht om recht te doen aan de verschillen in functie-eisen en gevraagde competenties. Hieruit is ook een functiewaardering met schaalindeling af te leiden. Uiteindelijk zijn er ongeveer 30 functieomschrijvingen, verdeeld over de functiefamilies directie, management, beleid, specialistisch, administratief, vaktechnisch en griffie. Dit betekent bijvoorbeeld dat er geen beleidsmedewerkers cultuur of welzijn meer zijn, maar specialisten a, b of c. Of management a, b, c of d. Het gaat uiteindelijk om dezelfde functieomschrijving. Met dit systeem wil de organisatie bereiken dat de functie als onderdeel van de rol van de diensten gezien wordt en dat er minder nadruk ligt op de concrete taken die dagelijks verricht worden. Voor iedere medewerker is een ontwikkelingsplan opgesteld en zijn competenties benoemd. Iedereen kon daarin ook zijn wensen kwijt welke rol hij in de nieuwe organisatie wilde vervullen om zo iedereen een kans te geven. Uiteindelijk hebben er ruim 400 medewerkers een nieuwe bestemmingsbeslissing gekregen, waarmee hun rol en functie in de nieuwe organisatie duidelijk werd.

De metafoor van de dansende olifant (omschreven in bijlage IV.4) leert dat iedereen gevangene is van zijn eigen perceptie. Er is brand nodig om te beseffen dat het anders moet. In het bedrijfsleven is dat (financieel) verlies maar in overheidsorganisaties is de brand moeilijker aan te wijzen. Dit vereist betrokken en gemotiveerde medewerkers die het inhoudelijke kader kunnen loslaten om het totaalplaatje te kunnen zien. Dit mag ook van medewerkers worden verwacht, ze willen immers werken voor de organisatie en krijgen daar ook voor betaald. Medewerkers worden ook gestimuleerd en gemotiveerd. Bij de ontwikkeling van de organisatie moet daarom ook gekozen worden voor het type benadering: vertrouwen of wantrouwen. Wantrouwen leidt tot meer controle en dat is meer een management benadering, terwijl juist de energie van mensen zelf en

leiderschap vereist is. Daarom worden mensen op alle niveaus betrokken bij het hogere doel. Voor iedereen is het dan duidelijk waarvoor men samen aan het werk is. Interne strijd wordt voorkomen door mensen met dezelfde functie en competentie bij elkaar te plaatsen. Na een jaar blijkt echter wel het risico te bestaan op het vormen van groepen of 'kampen'. Het gedrag van leidinggevendenden is daarnaast ook belangrijk. Medewerkers moeten vertrouwen kunnen hebben in hun leidinggevendenden. Het werken op basis van vertrouwen kan enkel samen met transparantie en de lerende organisatie.

Betrokkenheid

Volgens de gemeente Heerenveen staat of valt alles met betrokkenheid, en die betrokkenheid is niet vanzelf aanwezig, daar moet aan gewerkt worden door mensen te interesseren. Zonder betrokkenheid gaat het niet. Leidinggevendenden moeten daarom uitstralen waar ze in geloven, anders kunnen ze niet verwachten dat medewerkers het overnemen, men heeft een drive nodig. Daarnaast is het belangrijk om te laten zien wat er te verdienen valt, wat de winst is en met respect om te gaan met wat er te verliezen is.

Betrokkenheid werd bijvoorbeeld bewerkstelligd door de nieuwe indeling in het gebouw waardoor mensen echt 'in' de nieuwe structuur en manier van werken kwamen te zitten. De medewerkers hadden ook bewondering voor de geslaagde verhuisoperatie. Alles functioneerde direct en gemaakte beloften zijn ook nagekomen. Kleine dingen als een gebakje op de nieuwe werkplek droegen ook bij aan de tevredenheid en betrokkenheid. Zorgen voor de mensen van de organisatie is belangrijk gebleken.

3.1.5 Effecten en resultaten

De nieuwe manier van werken heeft al effect, bijvoorbeeld op het niveau van betrekkingen. Geïsoleerde culturen zoals die in de welzijnstak voorkwamen zijn nu samengebracht met technischere culturen. Voorheen dacht men niks met elkaar te maken te hebben, maar nu komt men tot de conclusie dat het juist interessant is om met elkaar samen te werken. Integraal werken wordt hierdoor bevorderd en samenwerking is makkelijker bespreekbaar. Op dit moment zijn er concrete samenwerkingsvoorstellen met de buurgemeente Skarsterlân, iets wat ondenkbaar was in de oude situatie. Het naar buiten kijken, een doelstelling van de reorganisatie, neemt dus concrete vormen aan.

Een ander uitgangspunt was het hebben van herkenbare leiding (elke medewerker slechts één direct leidinggevende). De organisatie is nu veel platter geworden waardoor de lijnen veel korter zijn geworden en er veel minder leidinggevendenden zijn. Er zijn echter ook een aantal nadelen. Als diensthoofd is het bijvoorbeeld moeilijk te blijven overzien waar allemaal sturing aan gegeven dient te worden. Het sturen zelf is ook lastig. Dit gebeurt op hoofdlijnen omdat de organisatie bestaat uit specialisten en professionals over een heel breed taakveld. Het diensthoofd Regie en Realisatie, met jaren management ervaring op verschillende taakvelden geeft leiding aan ongeveer 170 mensen. Hij vraagt zich af of dat niet over de top van de 'span of control' is. Een opvolger zou het daar best moeilijk mee krijgen, zeker omdat die niet uit een soortgelijke organisatievorm kan komen. Door de 'in huis' aanwezige potentie te binden probeert men dit te ondervangen.

Samenhang

Samenhang in beleid is essentieel omdat de vraag vaak meerdere beleidsvelden omvat. Integraal werken is meer dan alleen het beheer van de openbare ruimte. Deze gewenste samenhang werd in de oude sectorale indeling vaak gemist. Soms werd de samenhang dan verkregen in het college of in de gemeenteraad. Daar ging het soms meer om een strijd ("de vorige keer deden we het op jouw manier, nu op mijn manier") dan om de realiteit. Door één afdeling visie en beleid is het verkrijgen van samenhang mogelijk binnen de ambtelijke organisatie. Toch bestaat de verleiding voor directie, wethouders en gemeenteraad om de samenhang mede te bepalen. Dit komt omdat de 'wat' en 'hoe' vraag elkaar raken en door elkaar lopen. Bestuurders gaan over 'wat'

maar hebben gezien hun binding met de samenleving ook een mening over 'hoe'. Het bestuur zou vertrouwen in de organisatie moeten hebben dat de signalen worden opgepikt en vertaald in beleid en bijsturing. Het ontbreken van samenhang binnen de ambtelijke organisatie kan leiden tot een 'wij-zij cultuur'. Het gaat dan niet meer om de beleidsplannen van de gemeentelijke organisatie als geheel, maar over 'ons' en 'hun' beleidsplan. Een dilemma hier is dat samenhang en samenwerking vereist is, maar dat professionals ook trots zijn op hun vak (beleving) en juist daaraan willen bijdragen en er voor willen knokken. Belangrijk is om in deze situatie het hogere, algemene doel in beeld te houden, de visie waar de gemeente voor gaat. Die visie zal ook de beleving van het eigen werkterrein mogelijk moeten maken.

Verhouding tussen raad, college en ambtelijke organisatie

In de nieuwe situatie wordt de integraliteit en samenhang bereikt, voordat het naar de raad gaat. Informatie naar portefeuillehouders (wethouders) gaat naar alle diensthoofden. Als er iets onsamenhangends opgemerkt wordt, kan het direct met de betreffende afdeling worden opgepakt.

De nieuwe werkwijze in rollen heeft ook invloed op de werkwijze van de portefeuillehouder. In de oude situatie kon de wethouder de ontwikkeling van beleid, uitvoering, uitbesteding en contractvorming van een beleidsveld vaak met een en dezelfde afdeling en afdelingshoofd doorlopen. Nu zijn de beleidsmakers, uitvoerders en de mensen die de aanbesteding doen verdeeld over verschillende afdelingen waar de wethouder dan mee te maken krijgt. Hierdoor ontstaat een systeem van 'checks and balances'. Deze nieuwe werkwijze houdt ook in dat er vooraf duidelijk vast moet staan wat men wil bereiken. De wethouder (met de ambtelijke organisatie) kan daarna verantwoording afleggen bij de raad, die kijkt wat er van de plannen is terecht gekomen.

Naar werken op basis van vertrouwen

De vervolgstap is het introduceren van de gedachten en denkwijze in de werkprocessen naar buiten toe. Het gaat dan niet zozeer om het praten over het afschaffen van regels, maar het werken op basis van vertrouwen. Dit vereist een andere bestuurscultuur, de huidige lijkt teveel gericht te zijn op het kunnen aanwijzen van een dader (controlling). Een voorbeeld is de nieuwe WMO wetgeving, die in de ogen van Henk Drijfhout juist veel regels aan gemeenten oplegt. De Tweede Kamer lijkt hiermee de gemeente niet te vertrouwen. Het doorslaan van controlling (de ene helft controleert de ander) moet voorkomen worden. Een controller die verantwoordelijk is voor de verantwoording die een ander moet afleggen behoort tot de oude cultuur van afschuiven en afvinken. In Heerenveen werkt men met de opvatting 'personal control' wat inhoudt 'verantwoordelijkheid krijgen betekent verantwoording afleggen'. Behalve intern (bij bijvoorbeeld beoordeling op basis van prestatie en niet op basis van productie) wil men dit ook extern gaan toepassen.

3.2 De gemeente Deventer

De Overijsselse gemeente Deventer heeft circa 95.600 inwoners⁸ en vormt samen met Zutphen en Apeldoorn het stedelijk netwerk de Stedendriehoek⁹. Tot op heden heeft de ambtelijke organisatie een sectorale indeling met twee stafafdelingen en zeven sectoren (zie tabel 3.1). De opbouw van de gemeentelijke organisatie is weergegeven in figuur V.1 in bijlage V.

Sectoren gemeente Deventer	
▪ Brandweer en hulpverlening	▪ Gemeentewerken
▪ Welzijn, cultuur en onderwijs	▪ Economie en vastgoed
▪ Sociale voorzieningen	▪ Burger en bestuur
▪ Ruimte, milieu en wonen	

Tabel 3.1: sectoren gemeente Deventer

⁸ Bron: website gemeente Deventer <http://www.deventer.nl>

⁹ Zie <http://www.stedendriehoek.nl>

3.2.1 Aanleiding tot verandering

Een taakgerichte functieomschrijving is vaak het vertrekpunt van het handelen van medewerkers. Er is echter geen duidelijkheid waar iedereen samen voor aan het werken is. Daarom is er een missie en visie opgesteld waarin is aangegeven wat het management wil bereiken en voor staat en wat dat inhoudt voor de sturing. Daarbij is gezocht naar een bindende factor, een leidraad die als sturingselement kon dienen. Omdat de organisatie niet meer uit zichzelf tot verandering kon komen is gekozen voor een nieuwe start met een nieuwe indeling.

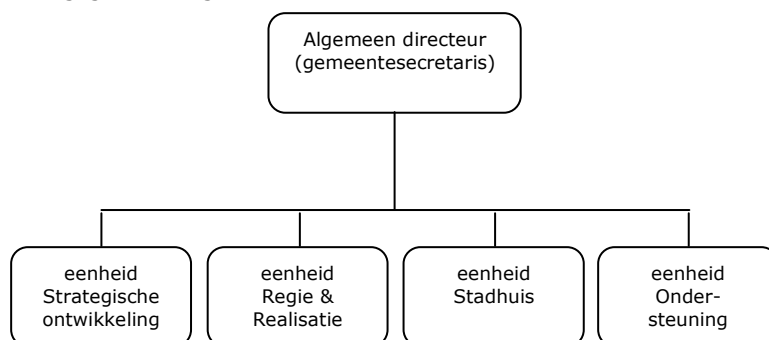
3.2.2 Reorganisatie sector Gemeentewerken

Voorafgaand aan de reorganisatie van de gehele organisatie is de sector Gemeentewerken de afgelopen jaren gereorganiseerd. Er is begonnen met de vragen 'waarom bestaat de sector?', 'waar staat de sector voor?' en 'hoe is die taak in te vullen?'. Hieruit ontstond de missie, het vertrekpunt van de sector: "het zorgdragen voor de kwaliteit van de openbare ruimte". Het bestuur (de raad) heeft eisen ten aanzien van het kwaliteitsniveau gesteld. Vanuit deze doelstelling werkt de sector (doelgerichte organisatie). Er zijn daarvoor een aantal functies opgeheven en een aantal nieuwe geïntroduceerd. De plaatsing geschiedde op basis van competenties en dat leidde tot een herverdeling van medewerkers en leidinggevenden.

Ten aanzien van het gebruik van de openbare ruimte ziet Gemeentewerken de gebruiker vertegenwoordigd door het bestuur (de gemeenteraad). De kwaliteitsafspraken met de raad zijn de norm waaraan Gemeentewerken toetst. Met behulp van wijkbeheer kan de vraag vanuit de buurt of wijk achterhaald worden, zodat er een meer gerichte aanpak mogelijk is. Het beleid kan daarom aangepast worden, maar het is belangrijk het beleid niet telkens ter discussie te stellen. Vaak gaat het om meningen en verwachtingen van individuen. Het is dan zaak om duidelijk uit te leggen wat het na te streven kwaliteitsniveau en welke werkzaamheden daarbij horen. Niet alles is echter duidelijk vast te leggen. In het grotere geheel kunnen de prioriteiten anders liggen, of zijn de middelen schaars. Dit schept de noodzaak voor keuzes, zodat niet altijd aan de wensen of verwachtingen van individuen kan worden voldaan. Het gaat dus om het managen van verwachtingen.

3.2.3 Opbouw nieuwe organisatie

In een nieuw project, geleid en gestuurd door een breed samengestelde groep, wordt er een structuur en besturingsfilosofie ontwikkeld voor de gehele organisatie. In de gemeente Deventer bestaat het besef dat een structuur alleen niet voldoende is, maar slechts een hulpmiddel. Er wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het definiëren van het doel (missie) en hoe dat bereikt kan worden (visie). De visie bevat kenmerken als het willen samen werken met partijen in de stad, het vervullen van een regisseursrol, met medewerkers omgaan op basis van competentie management et cetera. Op basis van deze kenmerken wordt de organisatie ingericht. De bestaande sectoren vervallen en de organisatie zal bestaan uit slechts vier eenheden. Het concept hiervan is weergegeven in figuur 3.6.



Figuur 3.6: concept structuur nieuwe gemeentelijke organisatie Deventer

Met uitgebreide sessies zijn mensen uit de hele organisatie betrokken om ideeën te generen om het concept verder uit te werken. Omdat iedereen intensief bij ontwikkeling betrokken is, is de verwachting dat bij de invoering en uitvoering meegewerkt zal worden. Het helder definiëren van het vertrekpunt (bestaansrecht) wordt belangrijk geacht voordat men start met inrichten of veranderen.

3.2.4 Aanpak

Uit reorganisatie van de sector Gemeentewerken blijkt dat er nog dagelijks gesproken wordt over wat de sector wil zijn en wat dat inhoudt voor het gedrag en handelen. Dat betekent dat een projectgroep die plannen opstelt en presenteert niet voldoende is om het nieuwe handelen te bewerkstelligen. Naast een goede communicatie is confrontatie met bijbehorend gedrag noodzakelijk (voorbeeldgedrag). Ook gezamenlijk programmeren, het denken vanuit een gebied, kan een methode zijn om mensen op een andere manier te laten samenwerken. Daarnaast is er een zekere mate van vrijheid in de begroting noodzakelijk. Een te strakke begroting zorgt ervoor dat alles wat er gebeurt en zichtbaar is enkel het gevolg is van de potjes geld die vrijgemaakt zijn in de begroting.

Ook verantwoordelijkheid dragen en afleggen hoort hier bij. Gemeenteraadsleden worden afgerekend op wat ze bereikt en gedaan hebben terwijl de ambtelijke organisatie veelal ongewijzigd kan doorwerken. De eigen performance zou ook aan indicatoren gekoppeld moeten worden zoals prestatieafspraken. Transparantie en meetbaarheid focust een organisatie en geeft referentie. Het gaat dan vooral om het afleggen van verantwoording.

Binnen de overheid is veel gebaseerd op wantrouwen of mogelijkheid tot controle. Er is veel detailniveau zodat afvinken mogelijk blijft. Dit geeft het onvermogen aan om op hoger, abstracter niveau te kunnen sturen en hierdoor wordt niet gekeken of het gestelde doel ook daadwerkelijk bereikt is. In het bedrijfsleven gebeurt er meer op basis van vertrouwen. Een aantal organisatieonderdelen binnen de gemeente lijken wel degelijk als bedrijf bezig te zijn. Veel productiewerk is dan ook bedrijfsmatig in te richten waardoor het aantal productiegerichte activiteiten afneemt. Dit zijn zowel uitvoerende taken als groenonderhoud en afvalinzameling maar ook kantoorfuncties als tekenaars, bestekschrijvers en calculators. De gemeentelijke organisatie zal dan een kundig opdrachtgever moeten zijn, die een goed programma van eisen kan opstellen en het geleverde product daaraan kan (laten) toetsen. Dat houdt in dat de vraag op een hoger abstractieniveau gesteld moeten worden (in termen van output en effect) om niet zelf aan de oplossing te denken. Dat is voor overheidsorganisaties in het algemeen moeilijk, omdat dit nooit noodzakelijk was. Alle taken waren immers in huis. Het denken vanuit het doen is hier dus een handicap.

Sturing

In Deventer bestaat de opvatting dat naast de structuur en besturingsfilosofie het neerkomt op het mensen bewust maken dat er meer is dan het eigen taakveld, dat er een gezamenlijk doel is waar samenwerking voor noodzakelijk is. Deze bewustwording bepaalt het gedrag en de bereidheid om buiten de eigen kaders te treden en zo meerwaarde te leveren. Een te starre manier van sturing en verantwoording zorgt juist dat er op één enkel subdoel gericht wordt, terwijl de breedte juist gewenst is. Het gevolg van het richten op een subdoel is dat de problemen zich uiteindelijk buiten de organisatie, bijvoorbeeld in de openbare ruimte, voordoen. Overheidsorganisaties maken veelal gebruik van lijnstructuren voor sturing. Een heleboel vragen en problemen vragen echter om een projectmatige aanpak, waarbij per probleem de juiste groep mensen ingeschakeld wordt. Voor de gehele organisatie is de sturingsfilosofie nog in ontwikkeling. Binnen Gemeentewerken wordt er gebruik gemaakt van matrixsturing. Het grootste deel van de activiteiten worden vanuit de programmamanager en projectleider via projectteams gestuurd. In elk project wordt gestart met dezelfde kernvragen: wat is het bestaansrecht, wat moet er worden bereikt en welke mensen kunnen hier een bijdrage aan leveren. Belangrijk

daarbij is het verkrijgen van betrokkenheid bij en overeenstemming over het doel. Dat geeft focus en richting zodat de projectgroep inzicht waarvoor men bezig is. De projectleider heeft hierbij een belangrijke rol. Ook vanuit het bestuur is helderheid noodzakelijk. De vraagstelling verandert nu nogal eens. Hiermee moet zakelijk worden omgegaan: is een bijstelling echt noodzakelijk, of kloppen de gemaakte afspraken nog steeds? Hierbij wordt gebruik gemaakt van instrumenten om de procesgang te beschrijven. Dit schept een gemeenschappelijke taal en duidelijkheid over de fase van een proces. Structuur is belangrijk, maar daarbinnen moet ruimte zijn voor vrijheid. Kwaliteitssystemen kunnen daarbij helpen.

Visie als trigger

Een visie en missie moeten niet alleen uitgedragen worden, alles moet er op gebaseerd zijn. Het is meer dan een leus of spreuk. Het moet herkenning oproepen bij mensen en focus geven: 'hier gingen we ook al weer voor'. Bedrijven hebben vaak ook korte statements die medewerkers motiveren om aan het doel mee te werken en bij klant ook positieve associaties oproepen, bijvoorbeeld Toyota: 'Today, Tomorrow, Toyota'. Een dergelijke 'triggerfunctie' is erg belangrijk. De gemeente Deventer gebruikt op dit moment 'Denken, durven en doen'.

3.3 Conclusie

In de bestudeerde cases zijn een aantal overeenkomsten en verschillen zichtbaar. In tabel 3.2 zijn deze samengevat.

	Heerenveen	Deventer	Overeenkomst?
Aanleiding	Bestaansrecht discussie	Zoeken naar bindende factor	✓
Nieuwe structuur	Dienstenmodel	Dienstenmodel	✓
Uitgangspunten	Samenwerking en externe oriëntatie	(kwaliteits)Afspraken met gemeenteraad	x
Verantwoording	Op basis van vertrouwen, niet op controle	Prestatieafspraken (controle)	x
Visies	Samenhang aanwezig	Samenhang niet herkend	x
Resultaat	▪ Na 1 jaar nog steeds succesvol; ▪ Betere externe oriëntatie; ▪ Meer samenwerkingsverbanden;	▪ Eén sector is gereorganiseerd;	x

Tabel 3.2: overeenkomsten en verschillen cases Heerenveen en Deventer

Beide gemeenten constateerden een noodzaak tot verandering, die voortkwam uit de vraag waarom men bestaat en wat men wil bereiken. In Heerenveen was dit de bestaansrecht discussie en in Deventer de zoektocht naar een bindende factor die aangeeft waar iedereen nu voor werkt. Het gevolg daarvan is dat beide gemeenten een vergelijkbare structuur opzetten voor de nieuwe organisatie.

In Heerenveen wordt sterk de nadruk gelegd op de samenwerking en externe oriëntatie. Verantwoording afleggen gebeurt met een insteek op basis van vertrouwen en niet op controle. In Deventer blijven echter ten aanzien van het gebruik van de openbare ruimte kwaliteitsafspraken met de gemeenteraad de toetsingsnorm. Daarnaast bestaat het idee om verantwoording af te leggen aan de hand van prestatieafspraken.

Een ander verschil zit in de samenhang tussen de gebruikte visies. In beide gemeente is er sprake van verschillende missies en visies op verschillende niveaus. In de gemeente Heerenveen lijken de gebeurtenissen als logisch op elkaar te volgen terwijl deze samenhang in de gemeente Deventer minder duidelijk aanwezig lijkt.

te zijn. In Heerenveen is er bewust gebruik gemaakt van het instrument visie terwijl in Deventer meer intuïtief gebruik gemaakt is van een visie of een bindende factor. De aanwezigheid van visies en de samenhang zal in hoofdstuk 4 worden geanalyseerd.

Duidelijk is dat beide cases veel uitgangspunten en wensen ten aanzien van een bindende factor gemeen hebben, maar dat de uitvoering, of de manier waarop de gebruiksgeschiedenis terugkomt in het resultaat op dit moment nog verschillend is.

Er dient opgemerkt te worden dat de kwaliteit en diepgang van beide cases verschilt. De gemeente Heerenveen is veel uitvoeriger onderzocht en besproken dan de gemeente Deventer. De casestudy gemeente Deventer diende naast het geven van inzicht in de ontwikkeling van een veranderproces als verificatie van de waargenomen patronen in Heerenveen. Het onderzoek in de gemeente Deventer heeft is daardoor beperkt tot op hoofdlijnen.

In dit hoofdstuk is inzicht gegeven in de aanleiding van de verandering, de aanpak, de gebruikte methode en elementen en de tot dusver bereikte resultaten. Hiermee is er een antwoord verkregen op de vierde onderzoeksvraag.

4 Analyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een koppeling gemaakt tussen de beschreven ontwikkelingen en noodzakelijk geachte veranderingen die in hoofdstuk 2 zijn weergegeven en de waarnemingen uit de casestudy's zoals beschreven in hoofdstuk 3. Er vindt een conceptuele toetsing plaats van de opgestelde veronderstelling over de noodzaak van een visie en de rol daarvan in het veranderingsproces naar een vraaggerichte netwerkorganisatie. In paragraaf 4.2 zal daarvoor eerst een terugkoppeling gemaakt worden met de maatschappelijke ontwikkelingen waarna in paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de aanwezigheid en betekenis van visie in de bestudeerde verandertrajecten. Daarna wordt een typering opgesteld aan de hand van het gebruik en vorm van de betreffende visies. In paragraaf 4.4 wordt daarna ingegaan op de waargenomen onderlinge relaties tussen de visies. Tot slot wordt in paragraaf 4.5 ingegaan op de vraag welke rol visie in het veranderproces gespeeld heeft en welke rol visie na het veranderproces kan spelen, waarmee het eerste deel van de laatste onderzoeksvraag beantwoord is.

4.2 Terugkoppeling

In de casestudy's zijn een aantal overeenkomsten te zien met de gesignaleerde ontwikkelingen en gevolgen uit het bureauonderzoek. In de gemeente Heerenveen wordt door bewoners en andere partijen, bureaucratisch en inefficiënt gedrag niet langer als vanzelfsprekend geaccepteerd. Heerenveen is zich er van bewust dat de relaties tussen de ambtelijke organisatie, inwoners en andere partijen verandert. Nadat de gemeenteraad met de inwoners de Toekomstvisie 2025 had opgesteld is de ambtelijke organisatie gaan nadenken over haar bestaansrecht. Hieruit bleek dat de veelal aanbodgerichte werkwijze niet meer voldoet op alle terreinen. Een vraaggerichte werkwijze is echter niet mogelijk bij alle producten en diensten. De gemeente Heerenveen zet daarom in op een meer externe oriëntatie, zowel tussen diensten en afdelingen binnen de eigen gemeente als externe partijen (inwoners, bedrijven). Het gaat daarbij om het verder kijken dan de eigen taak.

Ook in Deventer komt de discussie omtrent het bestaansrecht van de gemeente of een sector naar voren. Dit leverde uitgangspunten voor de nieuwe aanpak om in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen. In Deventer streeft men ook naar een meer extern gerichte aanpak door bijvoorbeeld gebruik te maken van specifieke projectgroepen met de 'de juiste mensen' voor een opdracht of probleem. Op deze wijze is er voor zowel de gemeentelijke organisatie als de sector gemeentewerken een vertrekpunt en doel geformuleerd.

De aanwezige traditionele sectorale opbouw wordt in beide situaties ongeschikt geacht om een externe oriëntatie te bereiken. Beide gemeenten kiezen uiteindelijk voor vrijwel hetzelfde directiemodel op basis van de rollen die de organisatie heeft. In beide gemeenten wordt vrij snel gekozen voor het wijzigen van de organisatie cultuur. In Heerenveen wordt nog voordat de rollen volledig zijn uitgewerkt een directiemodel ingevoerd. In Deventer wordt, voor de verandering van de gehele organisatie, eerst de sector gemeentewerken gereorganiseerd. Beide organisaties lijken hiermee mogelijke obstakels te willen verwijderen die een verdere uitwerking en uitvoering in de weg kunnen staan. Er bestaat bij beide gemeenten wel het besef, dat enkel een structuurverandering niet werkt. Het gaat niet langer om een taakgerichte omschrijving als vertrekpunt van het handelen, maar om de bewustwording van de rol die iedereen in het grotere geheel vervult. Er wordt dus gezocht naar een bepaalde vorm van zingeving en bewustwording en die wordt noodzakelijk geacht om te veranderen.

In tabel 4.1 zijn een de in paragraaf 2.5 onderkende kenmerken van verandering weergegeven en voor beide gemeenten ingevuld.

	Heerenveen	Deventer
Nieuwe structuur	Platte professionele organisatie volgens het dienstenmodel	Platte professionele organisatie volgens het dienstenmodel
Urgentie	▪ Toekomstvisie van bestuur en inwoners; ▪ Bestaansrecht discussie; ▪ De mondige burger; ▪ Voorbeeld wijkgericht werken.	▪ Bestaansrecht discussie; ▪ Veranderen is terugkerend proces.
Stuurgroep	Team met verschillende achtergronden en posities in de organisatie	Team met verschillende achtergronden en posities in de organisatie
Visie	Duidelijk, aangrijpend statement: het ei van Cor Bredenhoff	Vertrekpunt en missie voor organisatie als geheel aanwezig. Per project/vraag een missie en visie.
Uitdragen visie	▪ Tijdens ontwerp en uitvoering; ▪ Voorbeeldfunctie leidinggevend; ▪ In woord, daad en op papier.	▪ Onderscheid tussen ontwerp van verandering en de invoering; ▪ Visie heeft invloed op handelen.
Obstakels verwijderen	▪ Invoering dienstenmodel voordat invulling vaststond; ▪ Afdeling financiën opgeheven; ▪ Opheffen functieomschrijvingen en introductie functiefamilies; ▪ Oplossen slepende problemen als spookambtenaren.	▪ Reorganisatie sector gemeentewerken vóór algehele verandering.
Korte termijn winst	▪ Succesvolle interne verhuizing.	▪ Reorganisatie sector gemeentewerken; ▪ Verder nog niet van toepassing.
Overwinning & verankering	▪ Binnen jaar ingevoerd; ▪ Evaluaties; ▪ Bijstelling en doorontwikkeling.	▪ Blijvende discussies over uitgangspunten.

Tabel 4.1: kenmerken van verandering in de gemeenten Heerenveen en Deventer

Beide gemeenten schenken daarnaast aandacht aan de mens in de organisatie. Op overeenkomende manier: het zoeken naar een vertrekpunt en het proberen te motiveren van de medewerkers. Maar ook op verschillende manieren: in Heerenveen legt men verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie. Het streven daarbij is om geen "controlling" in de letterlijke zin meer toe te passen. In Deventer worden er juist wel controleerbare (prestatie)afspraken gemaakt.

4.3 Visie in de praktijk

Om de vijfde onderzoeksvraag omtrent de rollen van visies te kunnen beantwoorden zal eerst beschreven moeten worden of er visies aanwezig zijn in de casestudy's en waarvoor deze gebruikt zijn. Deze paragraaf onderscheidt de verschillende waargenomen visies en stelt een typering op aan de hand van het gebruik en de vorm. Daarna wordt er ingegaan op de rollen van de verschillende visies.

4.3.1 Waargenomen visies

Uit de casestudy over de gemeente Heerenveen komen een drietal verhalen of documenten naar voren die een beeld scheppen van de toekomst en intenties en ambities weergeven. Met behulp van de in paragraaf 2.5.2 omschreven kenmerken en criteria zal hier worden omschreven waarom de waargenomen verhalen visies zijn.

Toekomstvisie 2025

Dit verhaal geeft op hoofdlijnen aan wat de gemeente als geheel wil zijn in het jaar 2025. De collectieve idealen van alle inwoners, bedrijven en organisaties zijn meegenomen. Deze visie is relevant voor de gehele organisatie. Dit is het streefbeeld wat de samenleving voor ogen heeft en waar de gemeentelijke organisatie aan zal moeten bijdragen. Deze visie bevindt zich dan ook het bestuurlijk niveau van de organisatie.

Criteria	Beschrijving
Relevant	De visie is samen met de inwoners en andere partijen opgesteld en vastgesteld door de gemeenteraad. Op die manier is zij relevant voor alle betrokken partijen
Onderscheidend	De visie is in samenspraak met de inwoners opgesteld. Dit geeft een unieke identiteit aan de gemeente als geheel en daarmee een onderscheidend vermogen.
Ambitueus	Er worden wensen uitgesproken over maatschappelijke zaken als ecologie, economie en cultuur. Daarnaast wordt een wensbeeld geschetst van de gemeentelijke organisatie. Het gaat hier om collectieve idealen en intenties.
Inspirerend/motiverend	De vastgelegde intenties gaan over nieuwe, aansprekende ontwikkelingen en over het waarborgen van bestaande zaken. De visie is daarmee aansprekend en zorgt zo voor inspiratie.
Geloofwaardig	De visie is vastgesteld door de gemeenteraad en wordt gebruikt als uitgangspunt van de hele organisatie. Het is zelfs een van de aanleidingen van het verandertraject.

Tabel 4.2: criteria toekomstvisie 2025

Besturings- en managementconcept

Het besturings- en managementconcept is vooral relevant voor het management van de organisatie.

Criteria	Beschrijving
Relevant	De visie is gericht op de managers van de ambtelijke organisatie. Zij sturen ten slotte de medewerkers aan. Deze visie is gezamenlijk ontwikkeld en wordt daardoor geaccepteerd en gedragen.
Onderscheidend	Deze visie is een referentiekader voor het handelen: de omgang met elkaar gaan en derden, het soort organisatie, de werkwijzen. Dit maakt de aanpak uniek. Er is hier sprake van een bewuste keuze. In Deventer is er bijvoorbeeld een zelfde organisatiestructuur maar een andere werkwijze.
Ambitueus	Deze visie geeft de gemeenschappelijke opvatting weer hoe de organisatie geleid en gestuurd moet worden. Er worden uitgangspunten vastgelegd betreffende de relatie tussen inwoner en gemeente, de relatie tussen bestuurlijke en ambtelijke organisatie, de verwachtingen ten aanzien van leidinggevenden en medewerkers en de gewenste cultuur.
Inspirerend/motiverend	Het concept beschrijft het streefbeeld waar de organisatie naar wil groeien. Door de gezamenlijke ontwikkeling is het een bron van inspiratie en houvast door de duidelijkheid die het streefbeeld biedt.
Geloofwaardig	Deze visie is op papier enkel een beschrijving en is pas merkbaar in het dagelijks handelen. Voorbeeldgedrag, transparante communicatie, investeringen in medewerkers zijn voorbeelden die aangeven dat deze visie aanwezig is in het denken en handelen van de organisatie.

Tabel 4.3: criteria besturings- en managementconcept

Het ei van Bredenhoff

Een professional ontwikkelde zijn eigen betekenis aan de gemeentelijke toekomstvisie waardoor zijn persoonlijke visie ontstaat. Deze individuele visie en bijbehorende denktrant is tijdens het veranderproces door het bouwteam en de rest van de organisatie overgenomen.

Criteria	Beschrijving
Relevant	Het ei is afkomstig van een individu maar wel gericht om de omgeving, namelijk hoe de organisatie moet handelen om de toekomstvisie te behalen. Dit idee is later overgenomen en uitgebouwd door het management- en bouwteam.
Onderscheidend	Het ei legt kernwaarden, betekenissen en overtuigingen vast. Daar liggen keuzes aan vooraf waardoor er richting en daarmee focus gegeven wordt.
Ambitueus	Het behalen van de toekomstvisie staat centraal in deze visie. Daarbij zijn ambities en idealen verzameld die noodzakelijk zijn om het doel te behalen. Dit waren eerst idealen en ambities van één persoon, maar is overgenomen door de hele organisatie.
Inspirerend/motiverend	De inspiratie is in deze visie van een andere orde dan bij de vorige twee. Deze is te vinden in de verduidelijking en herkenbaarheid waardoor er op verschillende schaalniveaus aan visies gewerkt kan worden. De vertaling van de toekomstvisie naar kernwaarden en betekenissen hebben een aansprekende werking. Het is een basis geweest voor het besturings- en managementconcept en de visies op de beleidsterreinen. Voor medewerkers kreeg de verandering op deze manier betekenis en creëerde daardoor betrokkenheid (Yvonne Mulder Smit-Halman formuleerde dit als "er iets mee hebben".)
Geloofwaardig	Naast een helder plaatje is deze manier van denken ondertussen in de hele organisatie aanwezig: het veranderproces met bijbehorende communicatie is hier ook aan ontleend.

Tabel 4.4: criteria ei van Bredenhoff

Visies op beleidsterreinen

Naast de hierboven omschreven visies zijn er op de verschillende beleidsterreinen ook visies aanwezig. Die zijn niet bewust onderzocht in de casestudy's. Wel werd duidelijk dat de hierboven genoemde visies doorwerken en daarmee van invloed zijn op deze meer inhoudelijke, specifiek op een beleidsterrein gerichte visie. Voorbeelden hiervan zijn een onderwijsvisie, een visie op de openbare ruimte of een visie op de werkgelegenheid.

4.3.2 Typering en vorm van visies

De in Heerenveen waargenomen visies zijn gebruikt door verschillende onderdelen (niveaus) van de organisatie, op een verschillende manier en met een verschillende rol. Er is daardoor een typering van visie af te leiden.

De Toekomstvisie geeft aan waar de gemeente in 2025 wil staan en geeft vooral invulling aan de 'wat' vraag. Er wordt daarnaast ook kort aangegeven 'hoe' een aantal van deze doelen bereikt kan worden.

Bij het besturings- en managementconcept is dit omgekeerd. Er is een binding nodig met de inhoud, de 'wat' vraag, maar de visie gaat verder volledig in op 'hoe' de organisatie ingericht moet worden.

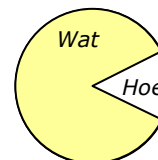
De visie van Bredenhoff hielp met het verbinden van de inhoudelijke 'wat' en procesmatige 'hoe' vragen.

Daarnaast zorgde deze visie voor herkenbaarheid: het ei maakte juist de koppeling met 'tevreden' en 'betrokken' burgers waardoor het voor de organisatie duidelijk wordt waarvoor ze bezig zijn. Dit geeft tevens invulling aan de betekenis en beleving.

De visies op de beleidsterreinen zijn allen voornamelijk inhoudelijk gericht, en zijn daarom sterk verbonden met de toekomstvisie. De samenhang die de visie van Bredenhoff creëert zorgt ervoor dat er binnen de deelvisies ook ruimte is voor de 'hoe' vraag, waardoor er wordt nagedacht over externe oriëntatie en samenwerking.

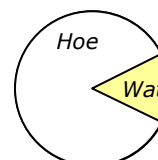
Type 1: Wat

Dit type visie geeft voornamelijk aan wat de organisatie als geheel wil bereiken. Dit kan op verschillende niveaus zijn. In Heerenveen is de Toekomstvisie 2025 hier een voorbeeld van, maar ook de beleidsspecifieke visies zijn van dit type. De organisatie is dan in het eerste geval de gehele gemeente en in het tweede geval de belanghebbenden rond het beleidsveld. Het gaat vooral om inhoudelijke ingrediënten die zorgen voor de motiverende en inspirerende werking van de visie. Deze ingrediënten zorgen er ook voor dat de visie relevant is voor alle betrokkenen, dus voor inwoners, bedrijfsleven en andere organisaties. Omdat het wenselijke beeld wordt vastgelegd is voor iedereen duidelijk welke richting wordt ingeslagen en is na verloop van tijd ook te controleren of men nog op het juist pad zit. Dit type visie op bestuurlijk niveau in een organisatie is leidend voor alles wat er in de organisatie ontwikkeld en uitgevoerd wordt.



Type 2: Hoe

Dit type visie geeft voornamelijk aan op welke manier een organisatie haar inhoudelijke doelen wil bereiken. Deze visie heeft vooral betrekking op het management, de sturing, de te volgen strategie en tactiek en is daarom op te vatten als een organisatievisie. In Heerenveen is het besturings- en managementconcept een visie van dit type.



Deze visie heeft wel een binding met het meer inhoudelijke 'wat' aspect van visie omdat een strategie wel betrekking moet hebben op de inhoud. De visie gaat echter meer in op de stijl van besturen, de cultuur, de manier van leidinggeven, de gewenste houding van medewerkers, de houding ten aanzien van andere interne en externe partijen en dergelijke. De visie heeft betrekking op de harde (structuur, systeem, strategie) en zachte (managementstijl, cultuur, personeel) aspecten van een organisatie of een verandering.

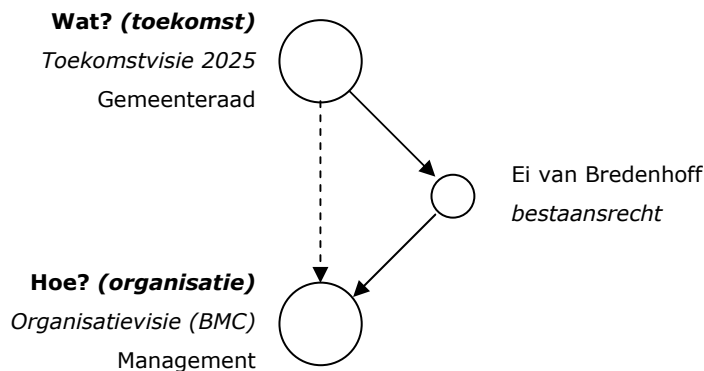
Type 3: Herkenning en verbinding

Dit type visie maakt de koppeling tussen de 'wat' opdracht en de 'hoe' aanpak inzichtelijk. In Heerenveen is dit het ei van Cor Bredenhoff. Deze visie wordt gebruikt als basis voor communicatie, oriëntatie en herkenning. De brochure 'Wonen, Werken, Leven, Leren' is voor de medewerkers bijvoorbeeld belangrijk geweest voor de herkenning van de toekomstvisie en de oriëntatie op de nieuwe organisatie. De visie maakt de vertaling van de gemeentelijke visie naar deelvisies inzichtelijk en laat daarbij direct zien dat het noodzakelijk is dat de organisatie op een bepaalde manier werkzaam moet zijn om dat te kunnen realiseren. De visie wordt gebruikt als uitgangspunt bij het management om met het besturings- en managementconcept verder te werken aan de invulling van de organisatie. Hierdoor werden zaken als de lerende organisatie, competentienmanagement en het vertrouwen in medewerkers aan de orde gesteld. Daarnaast wordt deze visie gebruikt als leidraad door de afdelingen en diensten bij het opstellen van visies en deelplannen.

4.4 Relaties tussen visies

Naast dat er in Heerenveen gebruik gemaakt is van meerdere typen visies wordt duidelijk dat deze visies een onderlinge relatie of interactie met elkaar hebben. In de vorige paragraaf werd al aangegeven dat de Toekomstvisie 2025 vooral ingaat op de 'wat' vraag en daarbij kaders en uitgangspunten aangeeft die leidend zijn voor alles wat er in de organisatie wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Het BMC gaat vooral in op de 'hoe' vraag en geeft organisatorische kaders om de inhoudelijke doelen te kunnen realiseren. Het ei van Bredenhoff zorgde voor een duidelijke verbinding tussen deze 'wat' opdracht en 'hoe' aanpak die de organisatie moest

ontwikkelen. Op basis van deze uitgangspunten kon er een verdere invulling gegeven worden aan de ontwikkeling van de nieuwe organisatie op elementen als structuur, cultuur, medewerkers en oriëntatie. De samenhang tussen deze drie visies is schematisch weergegeven in figuur 4.1.

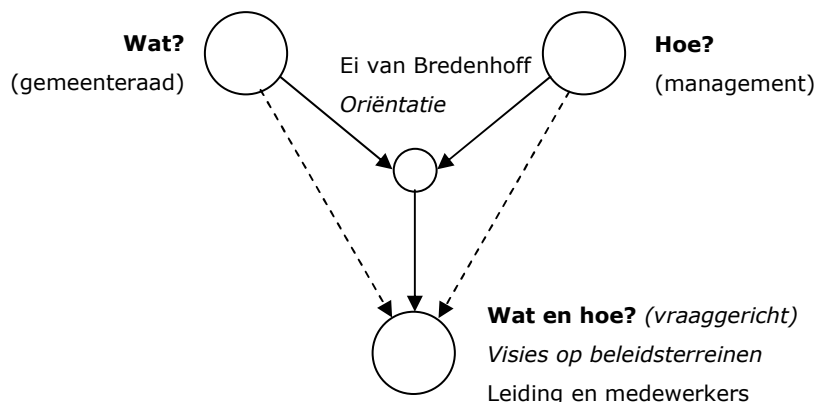


Figuur 4.1: verbindende rol ei van Bredenhoff

De stippellijn in deze figuur geeft het normale pad aan. Na het vaststellen van de inhoudelijke doelen wordt er gekeken hoe de organisatie hier vorm aan gaat geven. In dit geval is er expliciet gebruik gemaakt van een tussenstap waarmee er, onder andere met behulp van de bestaansrecht vraag, een duidelijker en voor iedereen begrijpbaar en ondersteunbaar BMC ontwikkeld kon worden. Deze stappen worden aangegeven met de twee gewone pijlen.

De visie van Bredenhoff heeft daarnaast nogmaals een verbindende en oriënterende rol gespeeld. De visies die op de afzonderlijke beleidsterreinen zijn van het 'wat' type en daarom voornamelijk inhoudelijk gericht. De herkenning die het ei van Bredenhoff creëert zorgt ervoor dat er binnen de deelvisies expliciet ruimte en aandacht is voor de 'hoe' vraag. Op deze manier wordt er op het niveau van de beleidsterreinen rekening gehouden met de gewenste externe oriëntatie en samenwerking.

Dit is schematisch weergegeven in figuur 4.2. De stippellijnen geven de betrokkenheid van de deelvisies aan met de toekomstvisie en de organisatievisie. De oriënterende visie van Bredenhoff zorgt ervoor dat de koppeling tussen 'wat' en 'hoe' ook daadwerkelijk gemaakt kan worden en daarna bruikbaar is voor beleidsontwikkeling en uitvoering. Het hebben van een dergelijke visie en deze kunnen uitdragen wijst dan ook op leiderschap.



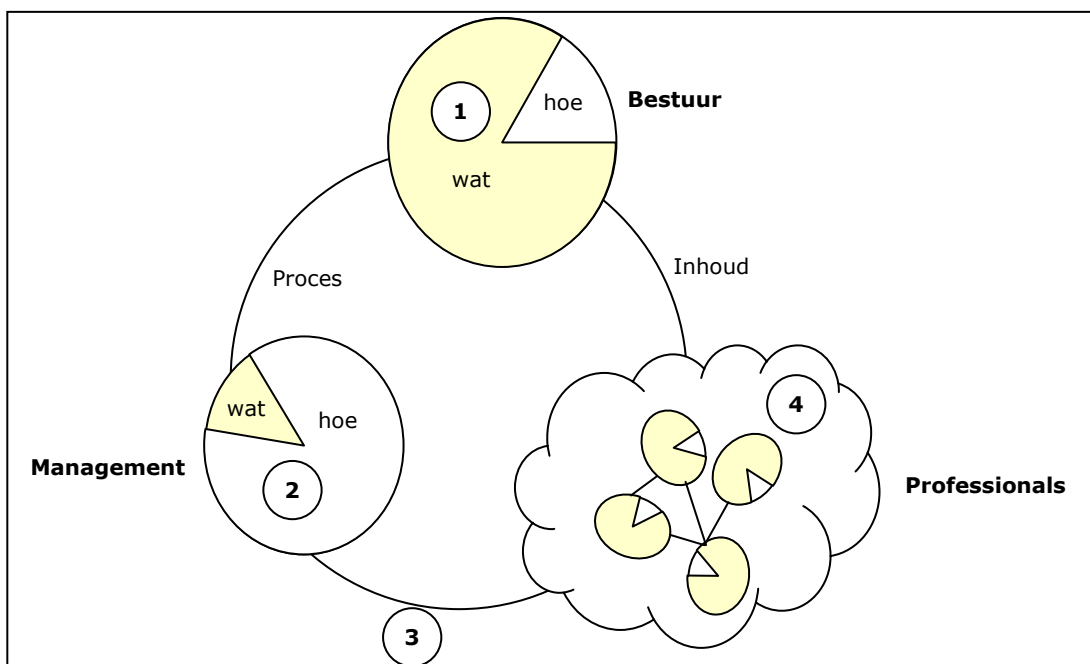
Figuur 4.2: oriëntatie met behulp van het ei van Bredenhoff

Het pacman model

Uit paragraaf 2.5.2 werd duidelijk dat visie bestaat uit de vragen 'wat' en 'hoe' en dat het aandeel hiervan per visie kan verschillen. In paragraaf 4.3.2 is dit ook waargenomen bij de verschillende visies in de casestudy Heerenveen. Verder werd in hoofdstuk 2 duidelijk dat visie op verschillende niveaus kan bestaan. Ook dit verschil in niveau is in Heerenveen zichtbaar geworden:

- Bestuurlijk niveau: de voornamelijk inhoudelijke Toekomstvisie 2025;
- Management niveau: het voornamelijk procesmatige Besturings- en managementconcept;
- Product niveau: inhoudelijke visies aangaande de verschillende beleidsterreinen;
- Individueel niveau: betekenisgevende en oriënterende visie van Cor Bredenhoff.

Naast de verschillende vorm en niveaus van visie zijn er in paragraaf 4.4 ook relaties tussen de visies geconstateerd. Om de meerwaarde van deze relaties inzichtelijk te maken zijn de verschillende visies en relaties schematisch weergegeven in figuur 4.3, het zogenaamde pacman model.



Figuur 4.3: pacman model: samenhang door visie

Bij het model hoort de volgende toelichting:

1. Bestuurlijke toekomstvisie

Dit is een visie op bestuurlijk niveau: het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. In samenspraak met de inwoners is er voor de gemeente als geheel een visie opgesteld. Deze visie gaat in op de gemeentelijke organisatie en alle beleidsterreinen. Het zijn ambities hoe de gemeente er over een periode van circa 20 jaar uit wil zien. Vanuit deze visie formuleert het bestuur inhoudelijke doelen, waar collegeprogramma's om worden opgezet. De ambtelijke organisatie voert, onder verantwoordelijkheid van de wethouders, deze programma's uit. De gemeenteraad controleert de wethouders.

Deze visie geeft dus voornamelijk inzicht in de inhoudelijke doelen van de gemeente als geheel en laat verder ruimte hoe dit precies ingevuld en uitgewerkt kan worden. Er is daarom ook voornamelijk een relatie met de visies en deelplannen op niveau van de beleidsterreinen.

2. Organisatievisie ambtelijke organisatie

Op basis van de bestuurlijke toekomstvisie stelt het management team, bestaande uit de directie (gemeentesecretaris(sen)) en dienst- of sectorhoofden, vast op welke manier de ambtelijke organisatie de gestelde doelen wil bereiken. Deze visie gaat voornamelijk in op de structuur van de organisatie, de manier van sturen, de manier van managen en leidinggeven en de omgang met personeel. Deze visie heeft dus een meer strategische insteek.

Deze organisatie- of sturingsvisie bepaalt hoe gestelde doelen als 'daadkrachtig' of 'klantgericht' behaald kunnen worden. Er wordt daarvoor niet tot beperkt ingegaan op de inhoudelijke beleidsvelden. Deze visie is dus vooral een procesmatige weergave hoe de door het bestuur vastgestelde visie door de ambtelijke organisatie gerealiseerd kan worden.

3. Oriëntatie en betekenisgeving

De bestuurlijke toekomstvisie en het collegeprogramma leveren de inhoudelijke kaders waarbinnen de afdelingen van de ambtelijke organisaties hun visies en deelplannen moeten opstellen. De opgestelde organisatievisie geeft aan hoe de afdelingen de inhoudelijke doelen dienen te behalen. Het gaat dan om kaders betreffende samenwerking, cultuur en gedrag, omgang met leidinggevend en medewerkers en vertrouwen en verantwoording. Op deze manier is het mogelijk om op de verschillende beleidsterreinen een eigen vakinhoudelijke invulling te geven aan de afdelingsvisies en deelplannen. Door deze kaders is er geen sprake van een top-down aanpak. Door middel van inspraak en dialoog kunnen de afdelingsvisies ontwikkeld worden. Een hulpmiddel daarbij is een meer betekenisgevende visie. Een visie die de inhoudelijke doelen koppelt met de aanpak en daarmee verduidelijkt wat de vastgestelde kaders voor invloed hebben op de op te stellen afdelingsvisies.

4. Afdelingsvisies

Binnen vastgestelde kaders van de bestuurlijke toekomstvisie en de organisatievisie kunnen er op de verschillende beleidsterreinen visies worden ontwikkeld. Deze deelvisies op bijvoorbeeld de openbare ruimte, het onderwijs of de werkgelegenheid zijn vooral inhoudelijk van aard. Uit deze visies worden uiteindelijk jaarplannen opgesteld voor de uitvoering. De koppeling met inhoudelijke uitgangspunten van de bestuurlijke toekomstvisie is in dit geval het sterkst. Door gebruik te maken van een betekenisgevende visie (3) wordt het daarnaast mogelijk om afdelingsvisies te ontwikkelen die onderling sterk samenhangen.

Samenhang

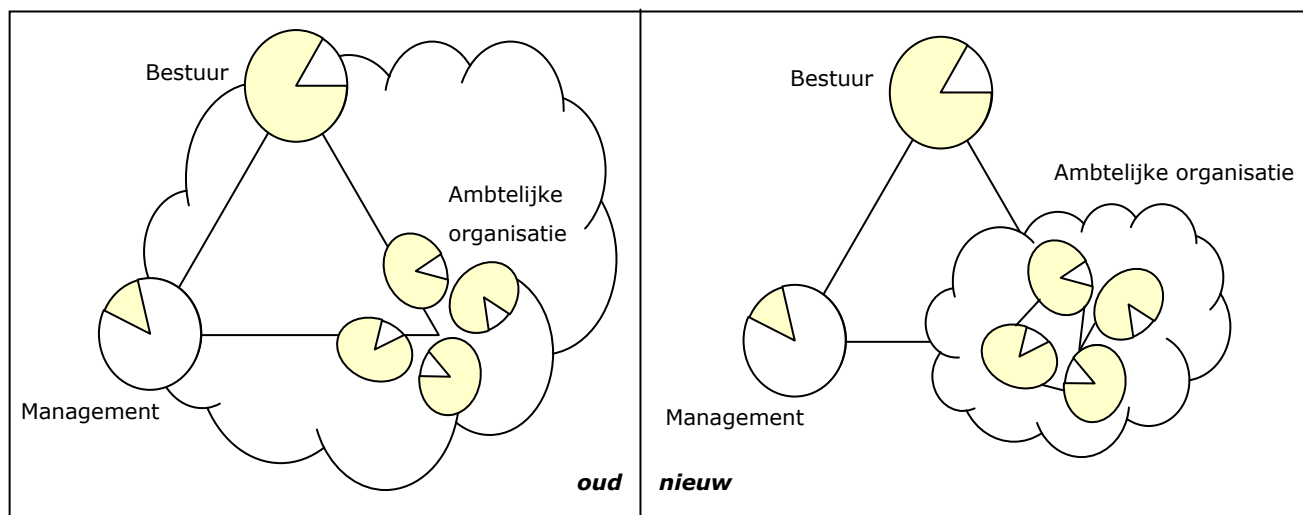
Op het niveau van de individuele beleidsvelden is geconstateerd dat samenhang in beleid essentieel is. Een vraag of opgave vanuit de samenleving omvat vaak ook meerdere beleidsvelden. In hoofdstuk 2 is bijvoorbeeld ingegaan op het beleidsveld beheer openbare ruimte. Binnen dit beleidsveld zijn pogingen ondernomen om samenhang te creëren. Integraal beheer omvat meer dan (fysiek) beheer van de openbare ruimte. De gewenste samenhang wordt in sectorale indeling vaak gemist door ontbrekende contacten en samenwerkingsmogelijkheden met andere beleidsvelden en externe partijen. Het is immers niet vanzelfsprekend om buiten het eigen taakveld te denken. Samenhang wordt in een dergelijke situatie dan meestal niet verkregen op het niveau van de afdelingen, maar in het college of in de gemeenteraad. Het verkrijgen van samenhang op dat niveau lijkt meer kenmerken te hebben van een strijd ("de vorige keer deden we het op jou manier, nu op mijn manier") dan een binding te hebben met de realiteit.

In Heerenveen is hierop ingespeeld door in de nieuwe organisatie één afdeling 'visie en beleid' op te zetten. Daardoor is het verkrijgen van samenhang mogelijk binnen de ambtelijke organisatie. Het verschil tussen de oude en nieuwe situatie wordt in figuur 4.4 weergegeven door de verbindingstreepjes tussen de deelplannen.

Ook de afgebeelde wolk in de figuren 4.3 en 4.4 geeft aan dat er samenhang is. De wolk geeft aan dat de afdelingsvisies aansluiten bij de toekomst- en organisatievisies. Voorheen bestond de wolk ook wel, in de zin

dat de afdelingsvisies en plannen binnen de kaders van de wethouders viel, maar toen ontbrak de samenhang tussen de deelplannen.

Toch bestaat de verleiding dat de wolk over directie, wethouders en gemeenteraad schuift. Dit komt omdat de 'wat' en 'hoe' vraag elkaar raken en door elkaar lopen. Bestuurders gaan over 'wat' maar hebben gezien hun binding met de samenleving ook een mening over 'hoe'. Het bestuur zou vertrouwen in de organisatie moeten hebben dat de signalen worden opgepikt en vertaald in beleid en bijsturing.



Figuur 4.4: het verkrijgen van samenhang in de oude en nieuwe situatie

4.5 De rol van visie

Na het herkennen van de verschillende visies, de verschillende vormen van de visies, de verschillende niveaus van de visies en de onderlinge interactie is het mogelijk de rollen die de visies gespeeld hebben in de onderzochte veranderprocessen aan te geven. Beide gemeenten geven aan dat visie een belangrijke rol speelt in het veranderproces. Echter, alleen in het veranderingsproces en de nieuwe organisatie van de gemeente Heerenveen zijn de visies duidelijk waarneembaar. Heerenveen lijkt daarmee bewust gebruik te maken van het instrument visie, terwijl Deventer op een meer intuïtieve wijze gebruikt maakt van visie. Kanttekeningen daarbij zijn:

- In Heerenveen is het veranderproces voorledig doorlopen en kan er teruggekeken worden. In Deventer is men op dit moment bezig met het ontwikkelen van de organisatieverandering waardoor eventuele visies nog niet duidelijk naar voren komen;
- Het casestudy onderzoek in de gemeente Heerenveen was uitgebreider dan dat in de gemeente Deventer. Deze laatste gemeente diende als beperkte toetsing en verificatie van de waarneming in de gemeente Heerenveen.

Communicatie

Communicatie en transparantie spelen in beide gemeenten een belangrijke rol. De waargenomen visies dienen als basis van communicatie en zijn daarmee de kapstok waaraan alle communicatie uitingen betreffende het veranderen de organisatie aan gehangen worden. Op deze manier wordt een heldere, eenduidige communicatie verkregen. Dit levert begrip en duidelijkheid op wat de redenen voor bepaalde handelingen en acties zijn en voor iedereen binnen de organisatie. Er is immers duidelijk wat het gemeenschappelijk na te streven doel is. Eventuele weerstand neemt hierdoor af en draagvlak wordt verdient. In Heerenveen kwam dit duidelijk naar voren. Bijvoorbeeld de op de doelgroep gerichte presentaties met de fasen van een voetbal wedstrijd en de brochure voor iedere medewerker over de opzet en manier van werken in de nieuwe organisatie. Deze rol is in alle herkende visies aanwezig.

Gedrag en cultuur

Naast communicatie zijn gedrag en cultuur binnen een organisatie van wezenlijk belang. Het gedrag van managers en leidinggevendenden moet in overeenstemming zijn met datgene wat zij via communicaties laten horen. Een visie geeft op deze manier richting aan het handelen en het gedrag van de mensen in de organisatie en beïnvloed daarmee de cultuur van de organisatie. Visie zorgt daarnaast voor de focus op de gezamenlijke doelen en waarden in een professionele organisatie. De in de praktijkcases waargenomen visies hebben onder andere een meer externe oriëntatie tot doel. Vanuit deze visie zijn er daarom verwachtingen opgesteld ten aanzien van samenwerking met andere interne en externe partijen en de betrokkenheid en inleving die medewerkers ten aanzien van die partijen moeten hebben. De concrete uitwerking van deze rol is het sterkst zichtbaar in de bestuurlijke en afdelingsvisies. De richting voor het handelen komt met name naar voren in de organisatie- en betekenisgevende visies.

Professionals kunnen op deze manier bezig zijn op hun eigen vakterrein en zijn zich ervan bewust dat alle handelingen en activiteiten die ze verrichten aansluiten bij de visie van de organisatie als geheel. In Heerenveen werd dit benoemd als "vrijheid in gebondenheid". In Deventer komt naar voren dat bij elke handeling, activiteit of project dat gestart wordt, eerst een visie en missie worden opgesteld die focus bieden. Hieruit blijkt ook dat visie leiderschap en inspiratie ondersteunt en stimuleert. In Heerenveen is dit concreet zichtbaar in de sterke rol van Cor Bredenhoff en de motivatie en inzet van het bouwteam.

De mens in de organisatie

In de waargenomen visies wordt de mens of medewerker in de organisatie als waardevol kapitaal beschouwd. Het uitgangspunt is dat zij de kracht en competentie bezitten om het hogere doel te kunnen realiseren. Het belang hiervan komt concreet naar voren in HRM, personeelsbeleid en de sturingsfilosofie. In Heerenveen wordt er daarom geïnvesteerd in medewerkers. Taakgerichte functieomschrijvingen zijn vervangen door op competentie gebaseerde functies die naast vakinhoudelijke doelstellingen aansluiten bij het algemene wensbeeld en visie van de organisatie. Medewerkers hadden verder de mogelijkheid een andere rol of functie te vervullen in de organisatie. Deze aanpak stelt echter ook eisen aan de medewerkers maar schept daardoor ook duidelijkheid. In Heerenveen is de uitspraak "als je het hier niet bevalt, ga je maar wat anders zoeken" hier kenmerkend voor. Verantwoordelijkheden worden ook lager in de organisatie neergelegd en de manier van verantwoording afleggen geeft iets aan over de mate van vertrouwen tussen leidinggevendenden en medewerkers. Visie zorgt op deze manier voor beleving bij de medewerkers: het vertrouwen en de aandacht voor de medewerkers zorgt voor motivatie en inspiratie bij de medewerkers. Medewerkers zoeken elkaar tegenwoordig op en ontwikkelen samen plannen. Ook de initiatieven voor samenwerking met externe partijen zijn sinds deze nieuwe aanpak toegenomen in Heerenveen. Visie is op dit gebied een trigger. Deze rol van visie komt voornamelijk terug in de organisatievisie.

Structuur van de organisatie

Met een visie wordt indirect ook richting gegeven aan de structuur van de organisatie. In Heerenveen en Deventer komt onder andere door de bestaansrecht discussie en het proces van visievorming naar voren dat een meer rolgerichte organisatie beter aansluit op behoeften in de samenleving. Verder maakt een visie duidelijk dat een organisatiestructuur niet het enige aspect is waar in een organisatie en veranderingsproces rekening mee gehouden moet worden. Een niet passende structuur kan echter wel voor belemmeringen zorgen. Dit is het sterks aanwezig in de organisatievisie, maar heeft ook een duidelijke binding met de bestuurlijke visie die de behoeften en wensen van de samenleving formuleert.

Samenhang

Gekoppeld naar het te leveren product of de aan te bieden dienst zorgt visie voor samenhang en daarmee een kwalitatieve verbetering van het product. In beide gemeenten werd gezocht naar samenhang tussen verschillende afdelingen om producten en dienstverlening te kunnen verbeteren. In Deventer probeert men de

samenhang te creëren door projectgroepen met mensen van verschillende achtergronden samen te stellen. In Heerenveen probeert men via de nieuwe rol verdeling samenhang te creëren in visie en beleid. In Heerenveen wordt deze samenhang gevonden op productniveau. Visies en plannen hangen met elkaar samen en passen binnen de algemene, bestuurlijke visie. Het hebben van een visie maakt het dus mogelijk om buiten eigen kaders en eigen vakgebied te zoeken naar samenhangende producten en diensten. Deze rol van visie is voor een deel in alle visies aanwezig, maar komt het sterkst naar voren in de betekenisgevende en afdelingsvisies. Daarnaast draagt de interactie tussen de visies op de verschillende niveaus bij aan de gewenste samenhang: de producten en diensten zijn zoveel mogelijk afgestemd op de afnemer en komt niet langer tot stand door politieke machtsverhoudingen.

Rol na het veranderproces

In de gemeente Heerenveen is het veranderproces naar een nieuwe organisatie voltooid. Toch blijven de waargenomen visies een rol spelen binnen deze gemeente. Hieruit blijkt dat visie niet alleen een veranderinstrument is, maar een wezenlijk onderdeel van de organisatie. Op deze manier kan er door de organisatie flexibel worden ingespeeld op (nieuwe) veranderingen. Dit sluit aan bij de in paragraaf 2.4.1 gewenste 'zelfbewuste gemeente'. Daarnaast zijn er nog twee waargenomen rollen die visie binnen de organisatie vervult los van het veranderingsproces.

Verankering

Het gevaar van een reorganisatie is dat die op een bepaald moment terugvalt naar de oude samenwerkingsverbanden en relaties. Betrokkenheid is een belangrijk element om deze terugval tegen te gaan maar is niet vanzelfsprekend aanwezig. Iedereen in de organisatie moet voortdurend geprikkeld worden. Leidinggevendenden moeten daarom uitstralen waar ze in geloven en wat er te winnen valt. Door de verschillende visies naar verloop van tijd te actualiseren kan interesse en betrokkenheid behouden en gewaarborgd worden. Ook een voortdurende terugkoppeling van de huidige koers met de bestaande visie legt nieuwe verworvenheden vast in de organisatie. Deze rol kan toegeschreven worden aan de bestuurlijke en organisatievisies. Deze meer op hoofdlijnen gerichte visies lenen zich goed voor evaluatie en eventuele bijstelling. De betekenisgevende en afdelingsvisies zullen dan hierop volgen.

Uitbouw

In Heerenveen zijn de eerste fases van het veranderproces voltooid. Er wordt geëvalueerd en waar nodig aanpassingen gedaan. Er zijn al een aantal ideeën voor vervolgstappen. De visies hebben geleid tot een nieuwe extern georiënteerde organisatie waarin door interne samenhang betere producten en dienstverlening geleverd wordt aan afnemers. Vertrouwen in de medewerkers is een van de gebruikte middelen. Verantwoordelijkheid is daarom laag in de organisatie gelegd. Een stap verder is het doorzetten van deze gedachtegang naar buiten de organisatie: omgaan met externe partijen op basis van vertrouwen in plaats van wantrouwen. Hieruit blijkt dat visie zelfs na de daadwerkelijke verandering voldoende inspiratie biedt om de organisatie door te ontwikkelen en te verbeteren. Deze rol is het sterkst aanwezig bij de bestuurlijke en betekenisgevende visie. De in de bestuurlijke visie uitgesproken wens op externe oriëntatie wordt door de betekenisgevende visie vertaald in een aantal verschillende doelstellingen die in de loop van de tijd uitgewerkt kunnen worden.

Bovenstaande rollen van visie blijken allen betrekking te hebben op essentiële organisatie- en veranderonderdelen. Visies zijn daardoor niet enkel tijdelijke veranderinstrumenten, maar noodzakelijke onderdelen van een organisatie en veranderproces.

5 Conclusies en aanbevelingen

Ter afsluiting zullen er in deze paragraaf aan de hand van de waarnemingen in de praktijksituaties en de bevindingen uit de analyse conclusies worden geformuleerd ten aanzien van de rol van visies in veranderprocessen bij gemeentelijke overheidsorganisaties. Hiermee wordt het antwoord op de laatste onderzoeksvraag voltooid waarmee de doelstelling van het onderzoek bereikt is.

5.1 Conclusies

Uit dit onderzoek blijkt dat de ontwikkeling van de ICT een van de belangrijkste grondslagen is van de ontwikkelende netwerksamenleving. De gesignaleerde trends (horizontalisering, deterritorialisering, virtualisering en versnelling) zijn van invloed op alle organisaties in de samenleving en dus ook overheidsorganisaties. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de overheid. Zij verliest haar dominante positie als beslisser en bepaler doordat zij op veel terreinen slechts een partij is in ontstane netwerken. Verder sluit de aanbodgerichte dienstverlening niet meer aan bij de individualiserende samenleving. Concreet betekent dit dat de overheid:

- Nieuwe samenwerkingsvormen moet bevorderen en ondersteunen;
- Niet meer inhoudelijk moet sturen maar als procesarchitect en –begeleider de juiste partijen bij elkaar brengt;
- De publieke gevolgen van de nieuwe verbanden bewaakt;
- Een meer op de vraag gerichte dienstverlening en maatwerk nastreeft.

Hieruit wordt geconcludeerd dat een externe oriëntatie voor overheidsorganisaties noodzakelijk is om in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen. Dit heeft tot gevolg dat de traditioneel op aanbod ingestelde overheidsorganisaties zullen moeten veranderen.

Deze veranderopgave is complex en veelzijdig. Niet alleen zal de denk- en handelwijze van de organisaties en medewerkers moeten veranderen, ook de veelvoorkomende hiërarchische structuur staat de gewenste externe oriëntatie in de weg. Traditionele verandermethoden zoals het veranderen van taak- en functieomschrijvingen, werkprocessen en organisatiestructuur zullen in dit geval ontoereikend zijn om als overheidsorganisatie de gewenste rol in de nieuwe samenleving te spelen. In dit onderzoek is daarom bestudeerd wat de rol en vorm van visie zou zijn, als dit instrument gebruikt zou worden in dergelijke veranderprocessen.

In de onderzochte gemeenten heeft de aanleiding van de verandering te maken met de ontwikkelingen in de samenleving. Beide gemeenten zijn daarom op zoek naar het bestaansrecht van de organisatie.

De gemeenten gebruiken echter niet dezelfde aanpak maar zijn wel overtuigd van het feit dat visie een belangrijke en kritische rol speelt in het veranderproces. Het instrument wordt echter wel op verschillende manieren gebruikt:

- In de gemeente Heerenveen sluiten de gebruikte uitgangspunten en doelstellingen aan op de noodzakelijk geachte externe oriëntatie en wordt er op nieuwe manieren samengewerkt met interne en externe partijen;
- In de gemeente Deventer heeft de gekozen aanpak meer weg van de traditioneel gebruikte prestatieafspraken en controlemiddelen.

Het resultaat in de gemeente Heerenveen is tot op dit moment succesvol: er is sprake van een betere samenwerking tussen interne en externe partijen wat zich bijvoorbeeld uit door op handen zijnde samenwerkingsverbanden met andere, omliggende gemeenten. In de gemeente Deventer is het veranderproces nog niet voltooid, waardoor er geen conclusies over het verschil in resultaat getrokken kunnen

worden. Wel valt te concluderen valt dat visie in de onderzochte veranderprocessen op twee manieren gebruikt kan worden:

- Intuïtief: visie wordt gezien als noodzakelijk element in een organisatie of projectgroep. Het heeft de rol bindende factor voor de individuele medewerkers;
- Bewust: visie wordt gezien als noodzakelijk element in een organisatie en daarom op alle niveaus binnen de organisatie ontwikkeld en gebruikt. Visie is daardoor onderdeel geworden van het dagelijkse handelen.

Naast deze uitspraken over het gebruik van visie kunnen er specifiekere uitspraken gedaan worden over de rollen van visie. In de gemeente Heerenveen zijn verschillende visies waargenomen waaruit geconcludeerd kan worden dat visies verschillende vormen hebben en op verschillende niveaus binnen de organisatie voorkomen:

- Een visie met de nadruk op de inhoudelijke 'wat' opdracht. Deze visie komt voor op bestuurlijk niveau en op het niveau van de afdelingen of producten (beleidsvelden);
- Een visie met de nadruk op de sturende 'hoe' opdracht. Deze visie komt voor op management niveau.
- Een visie met een herkende en verbindende functie tussen de 'hoe' en 'wat' opdrachten. Deze visie ontstaat op individueel niveau. Een professional geeft betekenis aan de 'wat' en 'hoe' opdracht en formuleert wat dit betekent voor hem betekent. In Heerenveen is een dergelijke visie uitgegroeid tot een algemeen onderschreven visie.

De gevonden visies spelen verschillende rollen binnen de organisatie en het veranderproces. Deze rollen, die in hoofdstuk 4 zijn weergegeven, zijn hieronder puntsgewijs verzameld per niveau van visie.

Visie op bestuurlijk niveau

Op dit niveau zorgt visie voor:

- Focus: doordat de gezamenlijke doelen en waarden vastliggen, brengt visie focus in de werkzaamheden. Professionals willen graag ruimte om binnen hun vakgebied aan oplossingen te werken. Deze visie geeft focus voor de professional, een richtinggevend kader en verwachtingen waarbinnen alle vrijheid is om te handelen.
- Communicatiemiddel: door communicatie en duidelijkheid over de gezamenlijke doelen, waarden en gezamenlijk streven, is het voor iedereen binnen de organisatie duidelijk wat de betekenis van zijn bijdrage is. Visie wordt zodoende gebruikt als kapstok voor communicatie.
- Binding met de samenleving: op hoofdlijnen geeft een bestuurlijke visie aan wat de bijdrage zal zijn aan de samenleving. Deze bijdrage wordt in samenspraak met inwoners en belanghebbenden ontwikkeld, waardoor de vraag uit de samenleving op hoofdlijnen duidelijk is.

Visie op management niveau

Op dit niveau zorgt visie voor:

- Communicatiemiddel: om draagvlak binnen de organisatie te creëren is transparantie en voorbeeldgedrag van leidinggevend noodzakelijk. Dit geeft richting aan het gewenste handelen en gedrag van medewerkers en draagt daardoor bij aan het ontstaan van de gewenste bedrijfscultuur.
- Versterking leiderschap: het hebben van een visie als management (maar ook een individuele visie) versterkt de competentie leiderschap. Er zit namelijk een duidelijke, te onderbouwen richting en structuur in de genomen beslissingen;
- Sturing: een heldere visie over hoe de gewenste situatie ('wat') bereikt kan worden maakt sturing mogelijk. Door tussentijdse toetsing van de huidige situatie aan het wensbeeld is het mogelijk om tot bijsturing over te gaan. Op deze manier draagt een visie ook bij aan de verankering van de nieuw verworven werkwijzen en ander organisatie-eigenschappen.
- Opbouw organisatie: deze visie geeft aan op welke manier met welke structuur de organisatie het best aan de vastgestelde bestuurlijke visie kan voldoen.

- Biedt kansen en stelt eisen aan medewerkers: het belang van de medewerkers voor de organisatie wordt in deze visie benadrukt. Er wordt aangegeven welke kansen en mogelijkheden er zijn. Tevens wordt daardoor duidelijk welke eisen er aan de medewerkers, hun gedrag en handelen worden gesteld.

Visie op productniveau

Op dit niveau zorgt visie voor:

- Verbetering kwaliteit: deze visie maakt duidelijk wat de relatie en samenhang is met andere producten. Hierdoor wordt samenhang tussen de verschillende producten gestimuleerd, waardoor er een verbetering van de kwaliteit van de producten en diensten zal optreden.
- Communicatiemiddel: een visie op een beleidsveld wordt gebruikt als uitgangspunt bij de ontwikkeling van meer gedetailleerde plannen. Door deze visie is het streefbeeld van de afdeling bekend, waardoor duidelijk wordt waarom welke keuzes worden gemaakt en waar die tot bijdragen. Ook op dit niveau is het een nieuwe vertakking aan de boom van de bestuurlijke visie: de visie op productniveau zorgt ervoor dat gemaakte detailplannen een binding hebben met de bestuurlijke visie.

Visie op individueel niveau

Op dit niveau zorgt visie voor:

- Herkenning: door een koppeling te maken tussen de 'wat' en 'hoe' opgave wordt het voor een professional duidelijk wat zijn rol is in de het geheel en welke bijdrage hij daarin kan leveren.
- Oriëntatie: Mede door de herkenning van zijn rol kan een professional betekenis geven aan zijn gedrag en handelen om de vastgestelde bestuurlijke visie te behalen. Op deze manier ontstaat er vrijheid om binnen de kaders een eigen, inhoudelijke bijdrage te leveren.
- Communicatiemiddel: een visie op dit niveau is een soort "praatplaatje". Als individu kan men aangeven wat de reden van het gedrag of handelen is en op welke manier men daardoor bijdraagt aan de algemene doelen van de organisatie.

Ten aanzien van het instrument visie zijn er, naar aanleiding van de geconstateerde rollen, ook enkele algemene conclusies te trekken.

Uit het onderzoek blijkt dat het wel degelijk relevant is om op elk niveau in de organisatie een visie te hebben. Tezamen zorgen deze visies op abstract niveau voor samenhang, waardoor er samenhangende visies en daarmee samenhangende producten en diensten ontstaan op productniveau. Het in hoofdstuk 2 geconstateerde gemis aan samenhang wordt op deze manier tegengegaan.

Verder dragen de relaties tussen de visies ertoe bij dat de gewenste samenhang gevonden wordt op het niveau van de producten. De samenhang heeft daardoor ook binding met de realiteit: de wensen en vragen vanuit de samenleving. Als er geen samenhang ontstaat op dit niveau zal dat gevonden worden op het bestuurlijk en politiek niveau. Hier bestaat de kans dat de binding met de realiteit onder doet voor de politieke machtsverhoudingen.

Verder is het belang aangetoond van een individuele visie die het 'waarom' inzichtelijk maakt. Elke professional zou eigenlijk betekenis moeten kunnen geven aan zijn gedrag en handelen en daarom in staat moeten zijn een eigen visie te creëren.

Gedurende het onderzoek werd ook duidelijk, dat visie niet enkel een instrument is dat tijdens een veranderproces ingezet kan worden. De duidelijkheid, structuur en motivatie die visie biedt kan ook gebruikt worden om gedurende lange tijd richting te geven aan een organisatie. Door telkens de huidige situatie van een organisatie te toetsen aan het wensbeeld wordt de organisatie 'op het juiste spoor' gehouden. Dit kan tijdens een verandertraject, maar ook tijdens het normaal functioneren van een organisatie. Als het toekomstbeeld behaald is, of als ontwikkelingen vragen om een andere aanpak, kan een visie worden bijgesteld. Visie hoeft na

een veranderproces dus niet opzij gezet te worden, maar kan bewust gebruikt en toegepast blijven worden om de organisatie de juiste richting op te sturen.

5.2 Aanbevelingen

Aan de hand van de bevindingen en conclusies is een aantal aanbevelingen voor het gebruik van het model en de gevonden vorm en rollen van visies te formuleren.

De duidelijkste aanbeveling die gedaan kan worden, is dat het bewust ontwikkelen en gebruiken van visie een duidelijke meerwaarde heeft in organisatieontwikkelingen dan een intuïtief opgestelde visie of spreuk. Het is daarom aan te bevelen om in organisatieontwikkelingvraagstukken eerst stil te staan welke visies er noodzakelijk zijn en hoe die ontwikkeld kunnen worden.

Het ontwikkelde pacman model is vooral te gebruiken bij de gedachtevorming rond organisatieontwikkelingen. Het model maakt de verschillende functies en vormen van visie duidelijk en maakt inzichtelijk hoe visies op verschillende schaalniveaus kunnen werken. Daarnaast gaat het model in op de relaties die tussen de visies kunnen bestaan. Uit de praktijkcases komt naar voren dat deze relaties een positieve bijdrage hebben bij het verkrijgen van samenhang en het veranderen en 'draaiend houden' van een organisatie.

Door de inzichten die het model biedt, is het mogelijk om gericht en in samenhang visies op de verschillende niveaus te kunnen ontwikkelen.

Het onderzoek laat verder zien dat een veranderproces een complexe opgave is. Een verandering in eens doorvoeren kan ervoor zorgen dat men na verloop van tijd weer in oude gewoonten terugvalt. Het onderzoek maakt duidelijk dat er bij veranderen rekening gehouden dient te worden met alle onderdelen in een organisatie: de structuur, de cultuur, de systemen en instrumenten en vooral de mens in de organisatie.

De opbouw van visie in 'wat' en 'hoe' is daarnaast ook te gebruiken buiten veranderprocessen of organisatieontwikkelingen. Door expliciet stil te staan bij deze vragen kan het gedachtegoed bijvoorbeeld ook gebruikt worden voor de analyse van de afhankelijkheden en relaties van partijen in een netwerk, die samen een product of dienst leveren.

Tot slot zijn er na het onderzoek nog een aantal vragen open blijven staan, die eventueel verder onderzocht en uitgediept kunnen worden.

Visie

Ten aanzien van het gebruik van visie wordt aanbevolen om visie bewust te gebruiken en toe te passen en niet enkel uit intuïtie of modegrill. Gezien de casestudy in Heerenveen is een veranderingsproces met behulp van bewust ontwikkelde visies succesvol te doorlopen. In dit onderzoek is voornamelijk gekeken naar de rol en invloed van visie op abstract en managementniveau in de organisatie. Hierbij werd duidelijk dat communicatie naar alle lagen in de organisatie noodzakelijk is om inzicht te geven in de verandering en zo draagvlak te verdienen. Kleine, maar sprekende voorbeelden waren het meenemen van administratieve medewerkers naar de werklocatie van een bouwproject en gebak als afsluiting van een verhuizing. Er is in dit onderzoek niet gekeken of de communicatie en pogingen tot het creëren van samenhang op andere niveaus in de organisatie hebben geleid tot een duidelijk beeld van de visie. In Heerenveen lijkt na een jaar de nieuwe organisatie redelijk goed te werken. Door het bestuderen van het besef en het nut van visie op de andere niveaus in de organisatie kan gekeken worden of de visies en hun betekenis daadwerkelijk doorgedrongen zijn in de gehele organisatie, of dat er juist andere factoren op dit moment zorgen dat de samenhang bestaat en gewaarborgd blijft.

Om de nut een noodzaak van visie in veranderprocessen verder te onderbouwen kan er nieuwe praktijkstudies uitgevoerd worden. Ten aanzien van de generalisatieproblemen is in hoofdstuk 1 al aangegeven dat een meervoudige casestudy de geldigheid over het algemeen niet oplost. Wel is het mogelijk door het onderzoeken van meer gevallen de uitspraken te kunnen verfijnen. Daarnaast is door het onderzoeken van veranderprocessen waarbij niet of niet bewust gestuurd is op een visie een vergelijking tussen verschillende verandermethoden mogelijk.

Organisatievorm

In het rapport komt naar voren dat een platte, professionele organisatie een aan te bevelen structuur is om de externe oriëntatie te kunnen bereiken. In de casestudy's kiezen Heerenveen en Deventer beide voor een plat directiemodel. Na een jaar komt in Heerenveen naar voren dat de 'span of control' wel erg groot is geworden voor de diensthoofden. De grote diensten zijn moeilijk te sturen. Om problemen bij bijvoorbeeld overdracht naar nieuwe diensthoofden te voorkomen zal gekeken kunnen worden op welke manier hiermee omgegaan kan worden, zonder terug te vallen op hiërarchische en sectorale indelingen.

Openbare ruimte

Ten aanzien van de openbare ruimte is een benadering geïntroduceerd die het gebruik en de gebruiker centraal stelt. Het kan interessant zijn om deze benadering nader te onderzoeken om te kijken in hoeverre de beleving van gebruikers in de openbare ruimte, ofwel de kwaliteit van de openbare ruimte verbeterd ten opzichte van de traditionele benadering.

6 Bronvermelding

In dit hoofdstuk zijn de gebruikte bronnen weergegeven. In een aantal gevallen is er geen datum bekend van de bron. Er wordt dan gebruik gemaakt van de vermelding 'g.d.' wat staat voor 'geen datum'.

- Aarts, H. en K. Keuzenkamp en R. van Oosterom (2005) "Burgers als kritische consumenten. Ontwikkelingen bij de dienstverlening aan burgers binnen de overheden", *Public Controlling*, Den Haag: SDU uitgevers pp. 12-16
- Albeda, H.D. (2002) *Vraagsturing op drie fronten. Implementatie van vraagsturing. Vraagsturing vanuit het perspectief van aanbieders*, Weesp: Innovatiecentrum vraagsturing
- Albeda, H.D. en H. Blaauwbroek en K. Zwart (2002) *Verslag congres 'Antwoorden op vraagsturing' 31 oktober 2002*, Weesp: Innovatiecentrum vraagsturing
- Blaauwbroek, H. (g.d.) *Vraagsturing: samenwerken aan goede zorg en dienstverlening*. Afkomstig van <http://www.bbvz.nl>
- Blaauwbroek, H. (2003) "Vraaggericht werken: Wat heb je dan nodig?" *Cliënt & Raad*, nr. 4, 2003 Utrecht: Landelijke Organisatie Cliëntenraden
- Boer, W.Th. de (red.) (1996) *Koenen Woordenboek Nederlands*. Utrecht: Koenen Woordenboeken
- Bohm, D en D. Factor en P. Garrett (1991) *Dialogue – a proposal*. Afkomstig van <http://www.david-bohm.net>
- Bossink, B.A.G (1998), *Duurzaam bouwen in interactie, doelontwikkeling in de woningbouw*, proefschrift, Enschede: Universiteit Twente
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1999) *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma BV
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (2002) *Procesmanagement, over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service
- Buinink, A.L. en H.D. Albeda (2002) *Elf bouwstenen voor vraagsturing. Vraagsturing vanuit het perspectief van de klant*. Weesp: Innovatiecentrum Vraagsturing
- Caluwé, L. de en Vermaak, H (2004) *Leren Veranderen. Een handboek voor de veranderkundige*. Deventer: Kluwer
- Commissie Gemeentelijke Dienstverlening/Commissie-Jorritsma (2005) *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten. Visie 2015*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- CROW (2002) *Naar integraal beheer van de openbare ruimte, visie en onderzoeksrichtingen*. Ede: CROW
- Dekker, prof. dr. P. (2002) *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- De Roo (g.d.) *Uw vraag aan bod, workshops vraagsturing*. Afkomstig van <http://www.uwvraagaanbod.nl>
- De Roo (2005) *Samen de beste oplossing creëren*. Afkomstig van [http://www.deroo.nl/new/docs/cms/docs/DE ROO Vraaggestuurd_Def.pdf](http://www.deroo.nl/new/docs/cms/docs/DE%20ROO%20Vraaggestuurd_Def.pdf)
- Diemen, L. van, D. Glastra van Loon, W. Knol, M. Loor, R. Vis, P. Winsemius (2004) *Een goede buur... Over bezieling en respect in eigen buurt*. Amsterdam: Stichting De Publieke Zaak
- Enthoven, G (2005) *Over Kerntaken en verwondering in VBTB-land*. Leiden: Instituut voor maatschappelijke innovatie
- Enthoven, G et al. (2002) "Open het politieke systeem", *NRC Handelsblad* 16 maart 2002

- Frankl, V.E. (1998) *De zin van het bestaan: een inleiding tot de logotherapie*. Rotterdam: Donker
Vertaald naar de Duitse en Amerikaanse uitgave ("Ein Psycholog erlebt das Konzentrationslager" en "Man's search for meaning") door Liesbeth Swildens
- Frissen, P. en G. Mulgan en R. van der Ploeg (2002) "De rol van de overheid in de informatiesamenleving", *verslag derde bijeenkomst in de serie Crash Course Infopolitics*, Amsterdam: De Balie
- Frissen, P.H.A. (2003) "De netwerksamenleving", *Stadslezing Lelystad*, 22 april 2003
- Gaag, L.A. van der (2004) *Van sluitpost naar spil. Een instrument ter versterking van de positie van de openbare ruimte in de planvorming van herstructurerings*, afstudeerscriptie, Den Haag: Stad Advies bv, Enschede: Universiteit Twente
- Gemeente Tilburg (2005) *Het Tilburgs Model. Modern Bestuur in de praktijk*. Afkomstig van <http://www.tilburg.nl>
- Ginkel, J. van (2004) "Driemaaldriehoek", *Infobulletin Openbare Ruimte CROW*, jrg. 2004, nr. 5, pp. 2-3.
- Hellings, J. (2001) "Organisatorische uitdagingen voor ziekenhuizen in het nieuwe millennium", *Het Belgische ziekenhuis*, jrg. 2001-2, nr. 245.
- Horrevoets, M en G. Bouma (2004) "Door de dialoog kennis delen, maken en verzilveren. De praktijk van het collaboratieve proces", in: Diepen, A van (red.), *Ondernemend plannen, over entrepreneurship, netwerking, strategie, regie, enzovoort*. Delft: Stichting Planologische Discussiedagen
- Hutjes, J.M. en J.A. van Buuren (1992) *De gevalstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel: Boom
- Kampen, M.D. van (2004) *Die omtrent den molen woont, bestuift van het meel: een onderzoek naar planprocessen op het regionale schaalniveau*, afstudeerscriptie, Delft: TNO Inro, Enschede: Universiteit Twente
- Kloor, V. (2004) *Dualisering of de twee-in-één formule?* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Mercuri Urval
- Koster, dr.J.M.D. en drs.P.W. Stolze (2005) *Heeft u al een missie en een visie? Over de zin en onzin van moderne zinspreuken*. Amsterdam: Holland Consulting Group
- Kotter, J.P. (1995) "Why transformation efforts fail", *Harvard Business Review*, vol. 73, ed. 2, pp. 59-67
- Kuyper, D (g.d.) *Visie en missie ontwikkeling*. Afkomstig van <http://www.communicationfactory.nl>
- Maat, A. van de (2004) *Een nieuwe hiërarchie in de netwerksamenleving: analyse van de invloed van netwerktechnologieën op de autonomie van de overheid*. Enschede: Universiteit Twente
- Ministerie van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2005) "Notitie verkenning burgerschap en Andere Overheid", *Programma Andere Overheid*. Afkomstig van <http://www.andereoverheid.nl>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), *Burger en overheid in de informatiesamenleving - De noodzaak van institutionele innovatie*, Den Haag: Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid (commissie-Docters van Leeuwen).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003) *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Den Haag
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (g.d.) *Civil Society*. Afkomstig van http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZR006453967
- Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (2002) *Pleidooi voor de Openbare Ruimte, de opgave verkend*.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken (2006) *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming*.

- Overes, C (2005) "Community Planning. Tempo, draagvlak en onverwachte mogelijkheden", *Vitale Stad. Vakblad voor stedelijke vernieuwing en leefbaarheid*. jrg. 8, nr. mei 2005, pp. 10-11
- Rampersad, H.K. en K. Tuominen (2005) *Werken met de Total Performance Scorecard*. Den Haag: Lemma
- Stad bv en J.L.M. te Riele en G.J.J. Hendriks en A.B.E.M. Schwartz (2003) *Beheer openbare ruimte 2: Vraaggericht werken*. Doetinchem: Reed Business Information bv
- Tellis, W. (1997) "Introduction to case study" *The Qualitative Report*, volume. 3, nr. 2, July 1997. Afkomstig van <http://www.nova.edu/ssss/QR/>
- Van Dale (2002) *Hedendaags Nederlands*. Onlinewoordenboek op <http://www.vandale.nl>
- Veld, R. in 't en A.J. Kruiter (2002) "Volksvertegenwoordiging moet worden afgeschaft", *NRC Handelsblad* 22 maart 2002
- Verschuren, P. en H. Doorewaard (2001) *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemna
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Vertrouwen in de buurt, WRR rapport aan de regering*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Wijk, M. en I. Luten (2003) *Bekeken Beheer. Eindrapportage*. VROM/IPSV Habiforum
- Wolfson, D.J. en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Transactie als bestuurlijke vernieuwing*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Yin, R.K. (1994) *Case study research: design and methods*. Second Edition, Applied social research methods series, vol. 5. Thousand Oaks: Sage Publications

Casestudy's

- Gemeente Heerenveen (2001) *Jaarrekening 2001*
- Gemeente Heerenveen (2001) *Visie gemeente Heerenveen*. Afkomstig van <http://www.heerenveen.nl/index.asp?objectid=22314>
- Gemeente Heerenveen (2003) *Besturings- en managementconcept gemeente Heerenveen*
- Gemeente Heerenveen (2003) *Afdelingsplan wijkbeheer 2003*
- Bouwteam project 'Organisatie – in – Verandering' (2005) *brochure 'Wonen, Werken, Leven, Leren'*
- Website gemeente Heerenveen: <http://www.heerenveen.nl>
- Drijfhout, H (2005) *Het gekantelde directiemodel in Heerenveen*. Een reactie op een artikel in VGS-nieuws december 2004
- Gemeente Deventer (2004) *Nota Actualisatie Stadsvisie Deventer. Naar een nieuw evenwicht*.
- Website gemeente Deventer: <http://www.deventer.nl>

Websites

Innovatiecentrum vraagsturing	http://www.icv.nl
Expertisebureau voor innovatieve beleidsvorming	http://www.xpin.nl/
Kenniscentrum stedelijke vernieuwing	http://www.kei-centrum.nl
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	http://www.vng.nl
Gemeenschappelijk Initiatief realisatie Duurzame Ontwikkeling	http://www.gido.nl/
Wijkgericht werken en innovatief stadsbestuur	http://rechten.uvt.nl/stedennetwerk/
Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling	www.nido.nu
Bewoners voor vernieuwing	www.r4r.nl
Ontwikkelingsmaatschappij Den Haag	http://www.omdenhaag.nl/
Het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte	http://www.crow.nl/
Kennisnetwerk Management Openbare Ruimte	http://www.levende-stad.nl
Centrale overheid	http://www.overheid.nl
Gemeente Heerenveen	http://www.heerenveen.nl
Stichting rekenschap	http://www.rekenschap.nl
Gemeente Tilburg	http://www.tilburg.nl
De Roo, uw vraag aan bod	http://www.uwvraagaanbod.nl
Community Planning	http://www.communityplanning.nl
Platform kwaliteit gemeenten	http://www.platformkwaliteit.nl
Kennisplatform EGEM	http://www.egem.nl
Programma andere overheid	http://www.andereoverheid.nl/

Over visie en verandering

De inzet en rol van het veranderinstrument visie in gemeentelijke overheidsorganisaties

Bijlagen bij afstudeerrapport

Gertjan Harkink

Den Haag, juli 2006

de Roo

De Roo Management & Advies
Den Haag



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

Universiteit Twente
Enschede

Bijlagen

Over visie en verandering

De inzet en rol van het veranderinstrument visie in gemeentelijke overheidsorganisaties

Datum

Den Haag, 7 juli 2006

Auteur

Gertjan Harkink
Van Merlenstraat 62
2518 TG Den Haag
Studentnummer: 9709614

de Roo

De Roo Management & Advies

Dagelijkse Groenmarkt 4
2513 AL Den Haag



Universiteit Twente

Faculteit Construerende Technische Wetenschappen
Opleiding Civiele Technologie & Management
Drienerlolaan 5
7522 NB Enschede

Afstudeercommissie

ir. G.J. van 't Veen	De Roo Management & Advies
ir. K.Th. Veenfliet	Universiteit Twente
ir. H. Kroon	Universiteit Twente

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
I Opbouw van 'de gemeente'	4
II Managen van de openbare ruimte	6
II.1 De openbare ruimte	6
II.2 Trends in beheer	8
II.3 Dilemma's management openbare ruimte	10
III Achtergronden	14
III.1 Veranderende relatie tussen burger en overheid	14
III.2 Vraaggericht werken	16
III.3 Veranderen	20
IV Casestudy Heerenveen	22
IV.1 Beschrijving veranderingen Heerenveen	22
IV.1.1 Aanleiding	23
IV.1.2 Opzet nieuwe gemeentelijke organisatie	25
IV.1.3 Invoering van de nieuwe organisatie	28
IV.1.4 Methode van veranderen	30
IV.2 Toekomstvisie Gemeente Heerenveen	35
IV.3 Opbouw gemeente Heerenveen	37
IV.3.1 Ambtelijke organisatie	37
IV.3.2 Dienst Visie en Ontwikkeling	37
IV.3.3 Dienst Regie en Realisatie	38
IV.3.4 Dienst Publiekszaken en Veiligheid	40
IV.3.5 Dienst Organisatie en Ondersteuning	42
IV.3.6 Adviserende teams	42
IV.3.7 College van burgemeester en wethouders	44
IV.3.8 Gemeenteraad	44
IV.4 Uitwerking interview	45
V Uitwerking interview Deventer	51

I Opbouw van 'de gemeente'

Deze bijlage geeft inzicht in de opbouw van een Nederlands gemeente en maakt daarmee de in het rapport gebruikte terminologie duidelijk¹.

In het 'Huis van Thorbecke' is de gemeente na het rijk en de provincie de kleinste, zelfstandige bestuursseenheid. De gemeente past landelijke regels toe en ontwerpt en voert eigen beleid uit. Geld krijgt de gemeente van de rijksoverheid (een deel van de belastingen en subsidies voor speciale doelen). Daarnaast mag de gemeente zelf belasting heffen. Gemeenteraadsleden, burgemeester, wethouders en ambtenaren zijn er samen verantwoordelijk voor dat zaken goed lopen in de gemeente. De gemeente draagt zorg voor voldoende woonruimte middels structuur- en bestemmingsplannen, besluit over aanleg van wegen en de inrichting van de openbare ruimte, heeft taken ten aanzien van het onderwijs, draagt mede zorg voor het milieu en heeft invloed op cultuur, welzijn, sport en recreatie.

Gemeentebestuur

De gemeenteraad

De raad stelt de kaders van het beleid vast, en ziet toe op de juiste uitvoering daarvan. Ze bestuurt de gemeente, en heeft dus de taak weloverwogen keuzes te maken. Het is volgens de grondwet het hoogste orgaan in een gemeente en wordt samengesteld op grond van gemeenteraadsverkiezingen. Beslissingen worden genomen aan de hand van een meerderheid van stemmen. De belangrijkste taak is het bepalen van de koers van de gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening, economie en welzijn. Zij controleert hoe het college de taken uitvoert en controleert de financiële huishouding van de gemeentelijke organisatie.

Het college van burgemeester en wethouders (B en W)

Het college is het dagelijks bestuur van de gemeente, voert medebewind (zorgdragen voor landelijke regelingen), is verantwoordelijk voor de financiën, en voert het personeelsbeleid van de ambtelijke organisatie. Zij heeft hiervoor wettelijke bevoegdheden. Ook hier worden beslissingen genomen met meerderheid van stemmen, waarbij de stem van de burgemeester dubbel kan tellen. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de keuzes en besluiten van de gemeenteraad en stuurt samen met de gemeentesecretaris de ambtenaren aan om de koers die de gemeenteraad heeft uitgezet uit te voeren. Aan de gemeenteraad wordt dan ook verantwoording afgelegd voor het gevoerde beleid en gemaakte besluiten. De raad kan een besluit niet terugdraaien, maar wel aandringen op een andere keuze en eventueel wethouders laten aftreden.

Bij wet is de taakverdeling tussen gemeenteraad en burgemeester en wethouders geregeld. De gemeenteraad bepaalt de kaders van het beleid door keuzes te maken over de gemeente. Deze keuzes komen tot stand door de vertaling van ideeën en opvattingen van de bevolking. Het college werkt deze keuzes uit, en zet de ambtelijke organisatie hiervoor in. De gemeenteraad controleert de burgemeester en wethouders of de afgesproken keuzes zijn uitgewerkt. De bevolking beslist tot slot of de gemeenteraad het goed heeft gedaan door middel van verkiezingen.

Burgemeester

De burgemeester is voorzitter van het college van B en W en van de gemeenteraad en heeft specifieke taken en bevoegdheden zoals de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. Besluiten van de gemeenteraad en college moet hij uitvoeren. Besluiten die hij in strijd met het algemeen belang of de wet acht, kan hij ter vernietiging voorleggen bij de minister van Binnenlandse Zaken.

¹ Bronnen onder meer <http://www.overheid.nl>

Hij wordt niet gekozen, maar voorgesteld door de minster van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en daarna voor zes jaar benoemd bij Koninklijk Besluit. De gemeenteraad kan hiervoor wel een aantal kandidaten selecteren en aanbevelen aan de minster. De gemeenteraad kan de burgemeester ook niet ontslaan, dat kan alleen de Kroon (Koningin en ministers).

Wethouders

Elke wethouder heeft een eigen taakgebied. De inhoud van de verschillende taakvelden (portefeuilles) wordt bepaald door de politieke partijen die het college vormen. Een wethouder wordt door de gemeenteraad benoemd en maakt dan geen onderdeel meer uit van de raad (dualisme). Als de wethouder het vertrouwen verliest van de gemeenteraad, dan moet hij aftreden.

Ambtelijke organisatie (gemeentelijke organisatie, ambtelijk apparaat)

Aan het hoofd staat de gemeentesecretaris, verantwoordelijk voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie. Ambtenaren bereiden voornamelijk besluiten voor en voeren uit. Ambtenaren zijn bijvoorbeeld beleidmedewerkers en boomverzorgers. De gemeentesecretaris zorgt voor de verbinding met het college van burgemeester en wethouders en is daarom aanwezig bij vergaderingen van het college.

De griffie (met aan het hoofd de griffier) draagt sinds de invoering van het duaal stelsel in 2002 zorg voor de ambtelijke ondersteuning en advisering van de gemeenteraad en raadscommissie. Zij valt onder de gemeentesecretaris. In sommige gemeenten is de gemeentesecretaris ook griffier.

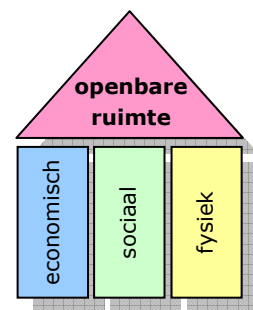
II Managen van de openbare ruimte

Deze bijlage gaat in op de betekenis van het begrip openbare ruimte en de verschillende trends die zichtbaar zijn in het beheer van de openbare ruimte.

II.1 De openbare ruimte

Wat is de openbare ruimte? De Van Dale (2002) definieert het als een "voor iedereen toegankelijke ruimte". Dit is een beperkte omschrijving, want er zijn plekken die voor groepen mensen ontoegankelijk zijn, maar toch openbaar zijn en zo worden beleefd, zoals een theater of een bibliotheek. De openbare ruimte omvat dus alle ruimte waar men zomaar kan komen en waar men niet geweigerd kan worden, zolang men zich houdt aan de formele en informele gebruiksregels die in de ruimte gelden (bijv. betalen entree, leeftijdsgrens. Zie ook Van der Gaag 2004). Voorbeelden van openbare ruimten zijn een park, speeltuin, bushalte, stadhuis, bibliotheek, theater en winkelstraat.

De openbare ruimte bestaat uit drie pijlers [Stad 2003, Wijk 2003] aangegeven in figuur II.1. De economische pijler bevat sociaal-economische onderdelen als winkels, woningen, instellingen en bedrijven. De sociale pijler omvat de gebruikers van de ruimte zoals voetgangers, fietsers en omwonenden. De fysiek pijler bestaat uit fysieke objecten als verhardingen, bankjes en groenvoorzieningen.



Figuur II.1: pijlers openbare ruimte

Het bepalen van het succes, of de kwaliteit van een openbare ruimte blijkt niet eenvoudig. Wat is nu 'goed'? Veelal wordt dit door gemeentelijke beheerorganisaties geoperationaliseerd met de temen schoon, heel en veilig om de kwaliteit van een ruimte te bepalen. Wijk (2003) vindt echter de functies die gebruikers aan de openbare ruimte toekennen ook belangrijk. Wat zoeken mensen er? Welke betekenis geven gebruikers aan een ruimte? Niet iedereen zal dezelfde waarde hechten aan bepaalde functies en iedereen beleeft de openbare ruimte verschillend: voor een aanwonende is het een verblijfplaats, voor een ander een verplaatsingsruimte. In het 'Pleidooi voor de Openbare Ruimte' [VROM 2002] worden kansen en bedreigingen ten aanzien van de openbare ruimte geïnventariseerd. Er worden een aantal opgaven en kansen genoemd zoals het eerder betrekken van beheer en het eerder definiëren van de ontwerpogave maar de conclusie is dat doorslaggevende voorwaarden voor een succesvolle openbare ruimte onbekend zijn.

Als gebruikers de openbare ruimte onvoldoende waarderen kunnen er problemen in één of meer van de pijlers ontstaan. Dit kunnen problemen zijn met betrekking tot de exploitatie (duur onderhoud, te weinig draagvlak), het buitensluiten van groepen of fysiek verval en vervuiling (vandalisme, ontbreken van betrokkenheid). Dat kan ertoe leiden dat gebruikers de openbare ruimte nog slechter gaan waarderen. Over het algemeen is de gemeente verantwoordelijk voor de openbare ruimte en daarmee ook de beheerder (zie ook onder 'de beheerorganisatie'). Om plannen te kunnen maken en maatregelen te kunnen nemen is het dus noodzakelijk dat er een manier gevonden wordt om de kwaliteit van een openbare ruimte te bepalen.

Naast de ontstane aandacht voor de openbare ruimte en de betekenis en waarde ervan zijn er nog andere ontwikkelingen gaande. Door verstedelijking en veroudering zal de inrichting veranderen of verandert moeten worden. Het gebruik van ruimtes verandert ook door bijvoorbeeld andere culturen, intensiever gebruik of veranderende behoeftes van gebruikers. Ook ontstaat er nieuwe openbare ruimte buiten de stad die wellicht andere functies vervullen of waar gebruikers andere behoeften aan toekennen. Een ander fenomeen is

parochialisering². Dit zijn ruimten die openbaar toegankelijk zijn, maar toch duidelijk de ruimten vormen van bepaalde groepen. Dit kan bijvoorbeeld een wijkcentrum zijn, een terras van een bepaald café, een basketbalveldje of een skateboardbaan. Op het gebied van de sociale veiligheid kan dit problemen opleveren. Tenslotte is er de komst van nieuwe ontwikkelaars en beheerders, onder meer een gevolg van het streven om andere partijen te betrekken bij de ruimtelijke vormgeving. De komst van deze nieuwe partijen heeft onder meer tot gevolg dat de gemeentelijke beheerorganisatie niet meer de enige partij is die invloed heeft op de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte.

Het beheer van de openbare ruimte

Er zal zorggedragen moeten worden voor de openbare ruimte. Stad (2003) definieert beheer als het zorgdragen voor de juiste condities door instandhouden (onderhoud), aanpassing (omvorming, herinrichting) en regelgeving en handhaving. Wijk (2003) geeft een bredere omschrijving: beheer omvat alle activiteiten die zorgen voor de gewenste openbaarheid en de daaraan verbonden gebruikswaarden: onderhoud van de ruimte, exploitatie ervan, signaleren van tekortkomingen (monitoring) en sturen van verbeteringen (interventie). Het CROW³ (2002) noemt dit integraal beheer van de openbare ruimte (IBOR) en definieert dit als volgt: "integraal beheer is de voortdurende ontwikkeling en zorg die is gericht op het waarborgen van de integrale kwaliteit van de openbare ruimte waarmee de belanghebbenden tevreden zijn en waarbij zij zich betrokken weten, zodanig dat ook de leefbaarheid en economische vitaliteit wordt gediend".

Uit deze definities komt duidelijk naar voren dat beheer niet enkel de fysieke onderhoudsopgave inhoudt, maar dat het gaat om het samenspel van de drie pijlers waarbij het dus noodzakelijk is om deze drie gebruikswaarden te optimaliseren.

Beheer bestaat grofweg uit twee taakopvattingen [Wijk 2003]. Een defensieve opvatting, gericht op behoud en herstel van oorspronkelijke waarden. Dit volstaat als er geen sociaal draagvlak is voor nieuwe gebruiksmogelijkheden en gebruikers de ruimte vooral zien als een praktische en veilige verplaatsingsruimte. Daarnaast is er een offensieve opvatting, ook wel ondernemend of integraal beheer genoemd, waar beheertaken ook betrekking hebben op het initiëren en (mede)ontwikkelen van nieuwe gebruiksmogelijkheden en sociaal-economische activiteiten zoals een gemeenschappelijke tuin of een buurtcentrum.

De beheerorganisatie

De overheid is in eerste instantie verantwoordelijk voor de inrichting, het onderhoud, de regelgeving en de handhaving daarvan omtrent de openbare ruimte. De beheerder is geen individu maar een beheerorganisatie binnen de gemeentelijke, ambtelijke organisatie, die als netwerkorganisatie verdeeld is over meerdere diensten. Er is sprake van een keten waarin elke stap randvoorwaarden aan de totale keten stelt. Een gemeente draagt dus in brede zin zorg voor de openbare ruimte en beheert deze ruimte door het opleveren van passende ontwerpen, het plegen van onderhoud en handhaving.

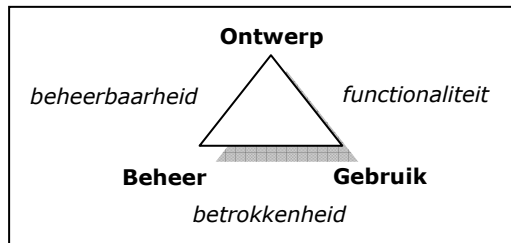
Beheer van de openbare ruimte is dus meer dan alleen fysiek onderhoud. Toch wordt het beheren van de openbare ruimte veelvuldig geassocieerd met onderhoud en worden ontwerpen of handhaven en reguleren apart genoemd. Om toch de bredere betekenis van beheer te waarborgen wordt er daarom gebruik gemaakt van de term Integraal Beheer van de Openbare Ruimte (IBOR).

² Zie bijvoorbeeld "Op zoek naar nieuw publiek domein" op <http://planning.geog.uu.nl/Diversen/Hayer.htm>

³ Het CROW is het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. Deze stichting is een non-profitorganisatie en ontwikkelt breed gedragen kennisproducten. Zie o.a. <http://www.crow.nl>

II.2 Trends in beheer

Traditioneel beheer gaat bij de bepaling van kwaliteit vooral uit van de technische aspecten, staat, veiligheid en 'onderhoudbaarheid'. Beheeractiviteiten richten zich tot de fysieke dimensie van de openbare ruimte. Een beheerorganisatie ziet de openbare ruimte voornamelijk als een verzameling fysieke objecten (verhardingen, groen, water, straatmeubilair etc.) met uiteenlopende functies. Om de beheertaak te vervullen wordt gestreefd naar het realiseren van een bepaalde kwaliteit. Vaak komen drie elementen naar voren, die elk van invloed zijn op de kwaliteit, maar ook onderling met elkaar in verband staan. Het CROW noemt dit de 'gouden driehoek'⁴, welke is weergegeven in figuur II.2.



Figuur II.2: Traditionele samenhang van het beheer van de ruimtelijke kwaliteit [CROW]

Volgens het CROW is de ruimtelijke kwaliteit dus afhankelijk van ontwerp, beheer en gebruik. Op de drie zijden van de driehoek spelen de 'krachten' of 'vermogens' beheerbaarheid, functionaliteit en betrokkenheid. De afstemming tussen ontwerper en beheerder is niet altijd optimaal. Er zijn voldoende voorbeelden waar een kwalitatief hoogstaand ontwerp de komende jaren niet op hetzelfde kwaliteitsniveau gehouden kan worden door een ontoereikend beheerbudget. Ook de afstemming tussen beheerder en gebruiker en tussen ontwerper en gebruiker is niet vanzelfsprekend. Er zijn vele gebruikers in de ruimte die allen een andere eisen en wensen hebben waardoor het moeilijk is een ontwerp te maken of beheeractiviteiten op te stellen waar iedereen zich in kan vinden. De ene persoon hecht waarde aan een trottoir zonder kuilen en onkruid, een ander wil slechts zo snel mogelijk over dat trottoir van punt A naar B. De invloeden van de 'vermogens' zorgen voor een spanning op de driehoek en dat betekent dat het bepalen en behouden van kwaliteit op deze manier niet vanzelfsprekend gewaarborgd is.

De afgelopen jaren is deze aanpak van integraal beheer van de openbare ruimte in veel gemeentelijke organisaties ingevoerd. De integrale manier van werken blijkt in gemeentelijke organisaties bemoeilijkt te worden door de vaak sectoraal georganiseerde werkwijzen en procedures. Over het concept bestaat consensus, over de uitvoering niet altijd. Op een hoog abstractieniveau zijn daardoor wel afspraken te maken, maar het organiseren van concrete samenhang die doorwerkt in de verschillende projecten is daarmee niet gewaarborgd⁵. Toch zijn er al vele successen geboekt en wordt er efficiënter en effectiever gewerkt door de integrale aanpak. Een voorbeeld hiervan is de in gemeentelijke organisaties voorkomende afdeling wijkbeheer, die gericht op een bepaald gebied (buurt of wijk) en dichtbij de gebruikers problemen kan signaleren en aanpakken.

Naast de spanning op de beheerdriehoek en de problemen die bestaan bij een daadwerkelijke uitwerking van integraal beheer zijn er nog enkele andere ontwikkelingen of trends gesignaleerd die de beheertaak nog complexer maken.

⁴ http://www.crow.nl/openbareruimte/_t19_p17_p18_m7_i2538.htm

⁵ Verslag kopgroepbijeenkomst Stedennetwerk, december 1999. Zie <http://rechten.uvt.nl/stedennetwerk/>

Beheergemeenten

De afgelopen jaren lijken de activiteiten met betrekking tot de openbare ruimte zich voornamelijk te richten op het beheren van de fysieke openbare ruimte. Ruimte voor nieuwe inrichting is schaars en bezuinigingen en het feit dat de openbare ruimte vaak als sluitpost wordt aangemerkt [Van der Gaag 2004] hebben een gebrek aan middelen tot gevolg. Hierdoor is de (her)inrichting van nieuwe of bestaande ruimte niet altijd mogelijk en wordt alleen het noodzakelijke fysieke beheer uitgevoerd. Er ontstaan op deze manier zogenaamde beheergemeenten.

Fysieke oriëntatie

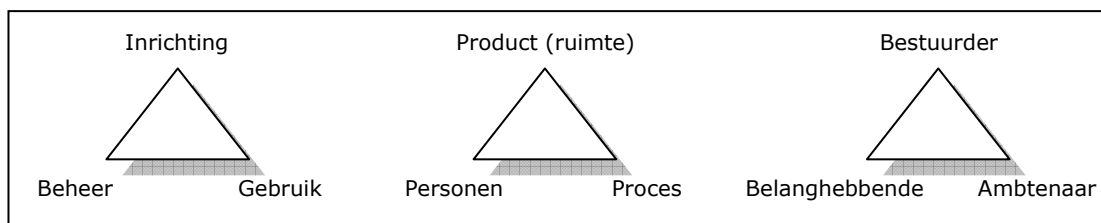
De ambitie van de beheerorganisatie wordt meestal uitgedrukt in termen als "schoon, heel, veilig en toepasselijk". Opvallend is dat deze ambities veelal betrekking hebben op de fysieke pijler van de openbare ruimte, terwijl de waarde van openbare ruimte per definitie sociaal-economisch is: wat vinden de gebruikers, bedrijven, winkels en instellingen ervan (gevoel)? Zoals eerder aangegeven gaat het bij beheer om het optimaliseren van alle gebruikswaarden van een ruimte. Technische kwaliteit is slechts één van de mogelijke beheervariabelen om invloed te kunnen uitoefenen op de gebruikswaarde. De noodzakelijke samenhang tussen de pijlers lijkt te ontbreken. Dit maakt beheer een complexe opgave.

Andere partijen

Het CROW en Wijk (2003) constateren dat de overheid langzaam haar traditionele beheertaken overdraagt aan marktpartijen en gebruikers, het zogenaamde ondernemend beheer. Zij constateren ook dat dit positieve gevolgen heeft: de kwaliteit van de openbare ruimte verbetert, de samenleving krijgt bestuurlijke invloed op het beheer, kosten en risico's voor de overheid dalen en de beheerorganisatie wordt effectiever. De gemeente wordt gezien als eigenaar van de openbare ruimte en voor het beheer daarvan heeft zij mandaat gekregen van de lokale bevolking. Een terugtrekkende overheid betekent dat andere partijen zoals bewoners, woningcorporaties of andere private partijen zich bezig gaan houden met de openbare ruimte. Een gemeentelijke beheerorganisatie probeert op deze manier om samen met anderen voor de openbare ruimte te zorgen. Deze introductie van meerdere partijen maakt het beheer echter complexer. Naast het belang van een goede openbare ruimte spelen andere belangen zoals eigendomsverhoudingen, baten en lasten een rol. Wijk (2003) waarschuwt dat deze secundaire belangen het belang van een goede openbare ruimte niet mag vervagen en adviseert daarom een transparante behevorm die primair gericht is op de gebruikswaarde voor de belanghebbenden van de ruimte. De behevorm mag geen doel op zich zijn maar slechts een middel om de gewenste kwaliteit voor belanghebbenden te bereiken en te handhaven.

De mens centraal

Uit bovenstaande trends wordt duidelijk dat de traditionele vorm van beheer onder druk staat en dat het besef ontstaat dat een goede openbare ruimte niet alleen afhankelijk is van de fysieke pijler. Juist de gebruiker en zijn beleving van de openbare ruimte is belangrijk. Van Ginkel, voorzitter van de Raad voor de Openbare Ruimte van CROW, omschrijft de kwaliteit van de openbare ruimte in drie driehoeken [van Ginkel 2004]. Naast de bekende driehoek heeft de kwaliteit ook te maken met het product ruimte, het proces waarmee dat product tot stand komt en de personen die dat productieproces vormgeven. Er is tot slot geen kwaliteit zonder belanghebbenden (burgers), ambtelijk apparaat of bestuur. Deze drie driehoeken zijn weergegeven in figuur II.3.



Figuur II.3: kwaliteit van de openbare ruimte in drie driehoeken

In alle driehoeken komt de factor mens terug: als gebruiker, als professional en als belanghebbende. Van Ginkel concludeert dat de openbare ruimte bestaat bij gratie van haar kwaliteit, en dat kwaliteit bestaat bij de gratie van mensen samen. De mens zou dus een centrale plek moeten innemen bij het integraal beheren van de openbare ruimte.

II.3 Dilemma's management openbare ruimte

Er zijn een aantal belemmeringen tussen de gewenste vraaggericht werkwijze en de taakstelling van het managen van de openbare ruimte.

Sterke klant en mondige burger

Vraaggestuurd werken gaat uit van een sterke afnemer die assertief en kritisch is, beschikt over alle relevante informatie en die een kundige regisseur is. In een netwerk dient een actor namelijk zelfstandig, onafhankelijk (autonoom) en zelfsturend te zijn [de Bruijn en ten Heuvelhof 1999, Buinink en Albeda 2002]. Dit vraagt om een vrije keuze, de bereidheid zich te informeren en verantwoordelijkheid te nemen. Dit is een hele opgave voor de gebruiker. In de praktijk zullen niet altijd alle individuen of organisaties deze gewenste mondigheid bezitten. De relatie tussen overheid en individu is niet zo eenvoudig tot een bedrijfsmatig model voor vraag en aanbod vereenvoudigen. In de zorgsector worden daarom 'organisaties van afnemers' zoals cliënten- en patiëntenraden gevormd om een individu hierin te kunnen bij staan. Met betrekking tot de openbare ruimte valt er dan te denken aan wijkraden of buurtplatforms. De openbare ruimte levert echter geen individuele diensten of producten zodat er niet voor iedereen een individueel belang is. Mensen willen wel een goede leefomgeving, maar gaan er min of meer vanuit dat dit al zo is of gerealiseerd zal worden. Als mensen behoefte hebben aan zorg, en daarmee een duidelijke vraag hebben, is er wel sprake van een persoonlijk belang om geholpen te worden.

Geen individueel belang

Zoals hierboven al aangegeven is er bij vraaggericht werken of vraagsturing sprake van een persoonsgericht doel op het gebied van bijvoorbeeld werk, sport of gezinsleven dat de afnemer wil bereiken. De diensten of producten die hij hiervoor nodig heeft zijn een middel om het doel te realiseren, maar de diensten zijn vaak geen doel op zich. De openbare ruimte speelt voor gebruikers natuurlijk ook een rol en zal ook bijdragen aan het bereiken van andere doelen van de gebruikers. Zo kan het bos bijdragen aan de ontspanning en beleving van een gebruiker. Over het algemeen zal de meer dagelijkse, stedelijke openbare ruimte als pleinen, straten en groenvoorziening geen doel op zich zijn voor de meeste gebruikers. De gemeentelijke overheid realiseert en handhaaft toch altijd een bepaalde 'basiskwaliteit', ook als gebruikers er geen uitgesproken belang aan hechten. Een individueel belang bij de dienst 'management openbare ruimte' is minder aanwezig dan bij bijvoorbeeld zorg, onderwijs of sociale dienst. Er bestaat dus niet altijd een vraag of wens van een gebruiker of gebruikersgroep, zoals in een nieuwbouwoortgebied waar nog geen of weinig mensen wonen of in een buurt waar de interesse voor de eigen omgeving laag is (bijvoorbeeld door een hoge bewonersdoorstroming). Toch dient in die gevallen er een beslissing gemaakt te worden door de gemeentelijke overheid. Een vraaggerichte werkwijze gaat er van uit dat de afnemer zijn behoefte of vraag duidelijk maakt. Gemeentelijke overheden zouden deze

betrokkenheid van mensen bij de openbare ruimte dan moeten stimuleren, maar de openbare ruimte is voor de gemeenten zelf vaak niet eens een bewuste keuze, maar een sluit- of bezuinigingspost die voortvloeit uit andere beslissingen [Van der Gaag 2004].

Het gevaar bestaat dat gebruikers zich naar het bestaande systeem hebben gevormd. Ze gaan ervan uit dat er toch niet naar hun wensen of vragen wordt geluisterd, omdat er bijvoorbeeld geen geld zou zijn, en stellen daarom de vraag niet eens meer. Ook kan er bij mensen argwaan ontstaan als er vanuit een gemeente voorlichting of een presentatie gegeven wordt over een op handen zijnde ontwikkeling. Men krijgt dan het idee dat het plan al klaar is en dat door middel van zo'n voorlichting nog even draagvlak gecreëerd zou moeten worden om het plan doorgang te laten vinden. Het te vroeg betrekken van gebruikers kan er aan de andere kant voor zorgen dat gebruikers zich zorgen gaan maken. Voor de organisatie is dit een complexe opgave. Het stimuleren van betrokkenheid heeft in ieder geval te maken met het winnen van vertrouwen.

Geen individuele invalshoek

De openbare ruimte wordt door meerdere mensen gebruikt, met verschillende doelen en verschillende belevingen. Deze openbare ruimte is dan niet te realiseren naar de wensen van een enkele gebruiker. De door vraaggericht werken gewenste, op maatwerk gebaseerde, dienstverlening is in die zin dan ook helemaal niet mogelijk. Het ontwerpen, inrichten en onderhouden van en de regulering en stimulering binnen de openbare ruimte is gericht op het collectief en niet op individuen. Het is daarom moeilijk om met variatie om te gaan. Juist dit vormgeven en waarborgen van collectiviteit en het waarborgen van kwaliteit lijken dus in tegenstelling te zijn met de gesignaleerde ontwikkelingen. De ontwikkelingen proberen juist de collectiviteit te doorbreken.

Vraaggerichte dienstverlening

De gemeentelijke overheid vervult verschillende rollen. Zij heeft een beschermende rol voor haar inwoners, handhaaft wetten van eigen en hogere overheden, is verantwoordelijk voor de inrichting, het onderhoud en het gebruik van de openbare ruimte en levert producten als vergunningen en paspoorten.

Een aantal diensten of producten van de gemeente dienstverlening kan vraaggericht of zelfs vraaggestuurd worden gerealiseerd. De openbare ruimte is geen product of dienst die aan het loket af te nemen is. Ook is er geen sprake van een 1-op-1 relatie tussen aanbieder en vrager. Dat betekent dat een aantal van de voorwaarden van vraaggericht werken niet rechtstreeks van toepassing zijn op het management van de openbare ruimte. De openbare ruimte zal altijd op een bepaald kwaliteitsniveau gehandhaafd worden. De gemeente is immers ook aansprakelijk voor de openbare ruimte. Voor de invulling hiervan kan er juist wel op een meer vraaggerichte manier te werken worden gegaan door middel van het eerdere genoemde co-makership.

Beperkte regierol van de gebruikers door geen of beperkte (individuele) middelen

Bij een vraaggerichte of vraaggestuurde werkwijze heeft de afnemer middelen nodig als koopkracht (geld), keuzemogelijkheden, informatie, sociale vaardigheden en een bepaalde rechtspositie [Buinink en Albeda 2002] om zijn doel persoonlijke doel te realiseren. Met deze middelen kan hij de regie voeren. Bij het beleidsveld betreffende het management openbare ruimte heeft een gebruiker of gebruikersgroep geen of beperkte sturingsmiddelen. De belanghebbenden beschikken vaak niet over geld of specialistische kennis en informatie om te kunnen sturen en er is geen sprake van een keuze uit meerdere aanbieders. Dat betekent dat de regie daardoor niet in handen is van de gebruiker(s). Het door de gemeente laten ontwikkelen van een aantal alternatieven en die voorleggen aan de gebruikers is slechts een beperkte methode om een vorm van keuze in te brengen. Nieuwe communicatievormen op bijvoorbeeld wijk- of buurtniveau om de wensen van belanghebbenden te verwerken en proeven met wijkbudgetten proberen de regierol meer bij de gebruikers en inwoners te leggen. Gezamenlijk hebben zij immers wel belang bij hun omgevingsruimte. De overheid dient natuurlijk wel het algemeen belang te waarborgen en is hier ook bij betrokken. Een voorbeeld van een

dergelijke techniek is Community Planning⁶ [Overes 2005] of het Amerikaanse concept: Project for Public Spaces⁷.

Intern georiënteerde gemeentelijke organisatie

Binnen de gemeentelijke organisatie is het niet altijd mogelijk om van het protocol af te wijken en in te gaan op een vraag of wens van een belanghebbende. De klassieke hiërarchische en sectorale indeling bemoeilijkt samenwerking tussen afdelingen en laat weinig ruimte voor invloed van andere partijen. De aanbieders hebben als professional (of als afdeling) hun eigen belangen en kunnen die laten prevaleren. Vanuit de gebruikers gezien lijkt het dan dat de organisaties langs elkaar heen of tegen elkaar in werken. Binnen de organisatie zou weerstand kunnen bestaan tegen een meer vraaggerichte benadering, omdat het de positie van de professional op het spel kan zetten. Er bestaat dus een zeker angst om buiten de eigen kaders of buiten de eigen box te denken terwijl vraaggericht werken dit juist verlangt. Een mogelijkheid om hiermee om te gaan is het gunnen van meer ruimte en verantwoordelijkheden voor de professionals om buiten de eigen kaders te denken en hun daar ook op aan te spreken. Dit zou dan kunnen leiden tot de noodzakelijke mentaliteits- en cultuurverandering om als organisatie een externe oriëntatie te hebben.

Verschillende rollen van de gemeente en verschillende soorten dienstverlening

De genoemde ontwikkelingen en veranderingen zijn al en zullen steeds meer van invloed zijn op de beleidsvorming en uitvoering bij de gemeentelijke overheid. Bij bepaalde dienstverleningstaken is een vraaggerichte manier van werken een mogelijke klantgerichte benadering. Voorbeelden zijn de elektronische loketten, waarmee mensen op een snelle manier informatie van de overheid kunnen krijgen, uittreksels uit de gemeentelijke basisadministratie kunnen opvragen, verhuizingen kunnen doorgeven, vergunningen kunnen aanvragen et cetera. Een ander voorbeeld is de één loket gedachte. Eén telefoonnummer of één balie van de gemeente, waar de afnemer direct wordt geholpen of naar de juiste interne of externe organisatie wordt geleid. Op het gebied van de openbare ruimte is vraaggericht werken minder vanzelfsprekend. Een klachtenlijn met daarbij inzicht in de afhandeling van de klacht is een voorbeeld. De openbare ruimte vergt echter meer dan klachtgericht (fysiek) onderhoud van wegen en groen, zoals in de aanleiding al is aangegeven. Niet al deze onderdelen zijn direct vanuit de vraag van de samenleving te beantwoorden of in te richten, maar toch moet de beheerorganisatie, samen met anderen, voor succesvolle openbare ruimten zorgen.

De gemeentelijke overheid neemt verschillenden rollen in en vervult in haar rollen verschillende taken. Vraaggericht werken is binnen die rollen niet overal even goed toepasbaar, maar er kan wel gestreefd worden om de dienstverlening zo klantgericht mogelijk te maken. Verder biedt het gedachtegoed van vraaggericht werken, het denken vanuit de eindgebruiker van product of dienst, een insteek om de kwaliteit van de openbare ruimte te bepalen. Wijk (2003) concludeerde dat een transparante beheervorm nodig is om de openbare ruimte te beheren. Ook dat sluit aan bij de kenmerken van vraaggericht werken.

Verschuiving naar kwaliteit

Bij het management van de ruimtelijke kwaliteit gaat het uiteindelijk om het leveren van een succesvolle openbare ruimte. In de aanbodgerichte ordeningscultuur wordt de openbare ruimte vaak als fysieke ontwerpopgave opgevat. Door contact met het dagelijkse gebruik (beheerders) komt de gewenste vraagsturing tot stand. Het succes van de ruimte kan worden bepaald door het gebruik van de ruimte. Het beheer was voornamelijk gericht op het instandhouden en onderhouden, centraal of per discipline. Dit verschuift nu meer naar het bieden van kwaliteit (integraal, gebruikgericht). Een valkuil daarbij is het onvoldoende kennis hebben van de relatie tussen vorm (ontwerp), toestand (beheer) en gebruik, ofwel onvoldoende kennis van de vraag. Een vraaggericht werkwijze kan dit ondervangen.

⁶ Zie voor meer informatie <http://www.communityplanning.nl/>

⁷ Zie voor meer informatie <http://www.pps.org/>

Solidariteit

Keuzevrijheid kan op gespannen voet staan met bijvoorbeeld solidariteit. Een doel als grotere efficiëntie kan samengaan met keuzevrijheid, maar dat hoeft niet altijd. Doelen van sociaal beleid kunnen bijvoorbeeld tegengesteld zijn aan doelen van vraagsturing. Binnen de zorgsector herkennen Buinink en Albeda (2002) de volgende scheiding:

- Zachte benadering: gericht op mentaliteits- en gedragsverandering bij aanbieders en het stimuleren van vraaggerichtheid. Er wordt gekozen voor overleg en behoud van collectieve waarden en wederzijds begrip.
- Harde benadering: gericht op sturings- en correctiemogelijkheden voor de klant. Er wordt niet gekozen voor overleg maar voor een instrument om af te straffen.

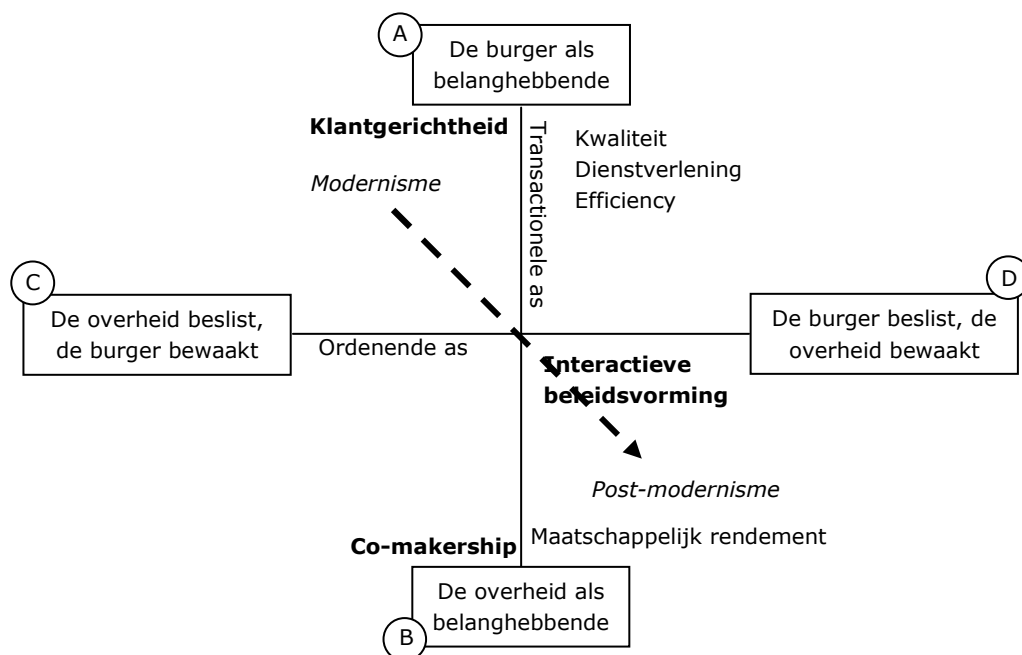
Ook binnen de openbare ruimte kan dit opgaan. Door schaarste in middelen zijn er keuzes nodig. De overheid heeft in dit geval de taak om het algemeen belang te waarborgen en bijvoorbeeld de minder mondige partij te beschermen.

III Achtergronden

In deze bijlage zijn een aantal uitwerkingen opgenomen ter aanvulling en verdieping op de informatie uit hoofdstuk 2 van het rapport.

III.1 Veranderende relatie tussen burger en overheid

Naast de omschreven trends verandert ook de relatie tussen overheid en burger. Dit komt mede door de veranderingen in de maatschappij, maar ook door de individualisatie van de burger zelf: het onderscheid tussen zijn rol als klant of participant is niet meer belangrijk. De burger wil als individu benadert worden en verwacht duidelijkheid over de rol van de overheid [Min. BZK 2001]. De overheid heeft immers verschillende posities: partner in een netwerk bij gezamenlijke besluitvorming, dienstverlener of wetshandhaver en -uitvoerder. De ICT ontwikkelingen dragen bij aan de informatiepositie van burgers die daardoor steeds autonomer handelen en optreden richting de overheid. Het verschil in informatie tussen burger en overheid zit niet in kwantiteit, maar in kwaliteit: burgers verzamelen informatie bij verschillende organisaties en individuen, terwijl overheidsorganisaties beter inzicht hebben in het aanbod van overheidsinformatie en het verloop van processen en procedures [Min. BZK 2001]. Door horizontalisering verloopt het contact tussen burger en overheid niet meer via vaste structuren. Het verschil in 'informatiepositie' kan dan zorgen voor spanningen tussen deze partijen. Duidelijk is dat de relaties tussen overheid en burgers en de rollen die ze innemen veranderen. Deze relaties en rollen zijn weer te geven in een schema [Min. BZK 2001, de Roo g.d.]. Een samengestelde weergave is te zien in figuur III.1.



Figuur III.1: relaties en rollen van burger en overheid

De verticale as is de transactionele as. Die staat voor uitvoering en versterking van diensten met een publiek belang. De burger kan hierbij afhankelijk zijn van de overheid, of rechtstreeks betrokken bij de vervaardiging en levering van diensten. Op de horizontale, ordenende as gaat het om processen van maatschappelijk inrichting, regulering en beleidsvorming. Aan de ene kant stuurt de overheid en heeft de burger een ondergeschikte rol, aan de andere kant is de overheid procesarchitect en stuurt de burger zelf door middel van zelfregulering. De verschillende uitersten in deze figuur worden hieronder toegelicht.

A) De burger als belanghebbende is vooral van toepassing op het individu: een inwoner wil graag snel z'n rijbewijs kunnen verlengen en wil dat zijn klacht over het slechte onderhoud van het wegdek serieus wordt behandeld. Klantgerichtheid is hier dus van belang. Dit kan door de wens van de 'klant' centraal te stellen en diensten geclusterd naar vraagpatronen aan te bieden [de Roo 2005]. Dit impliceert dat er rekening gehouden dient te worden met de specifieke kenmerken van het individu maar ook dat deze 'klant' bereid moet zijn inzicht te geven in zijn behoeften en gegevens: er is immers kennis van de vraag nodig om proactief en op maat diensten te kunnen leveren. Verder wordt de doorlooptijd van de diensten zoveel mogelijk beperkt en wordt er transparant gewerkt door de 'klant' inzicht te geven in de voortgang van het proces en de te leveren prestatie.

B) Aan deze kant van de transactionele as neemt de samenleving een deel van de overheidstaken over. De overheid kan de samenleving stimuleren om zelf transacties met een publiek belang uit te voeren, het zogenaamde publiek ondernemerschap van burgers zoals het 'opzoomeren'⁸ van de leefomgeving, de vrijwillige brandweer, parkmanagement en de mantelzorg. Dit kan dan op basis van co-makership: het vroegtijdig betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen, zowel bij beleidsvorming als uitvoering daarvan. Dit moet leiden tot een betere kwaliteit tegen lagere kosten en een breder draagvlak [de Roo 2005] doordat er samen gezocht wordt naar oplossing: 'meeweten, meedenken, meebeslissen, meedoen'. De gemeente heeft dan de rol van procesregisseur en betreft in die rol de juiste partijen, bepaalt het procesverloop en hakt eventueel knopen door. De overheid behoudt daardoor haar rollen als toezichthouder en handhaver.

Duidelijk is dat op de verticale, transactionele as de kwaliteit van de informatie die burgers of andere partijen uit de samenleving hebben of kunnen verkrijgen belangrijk is om hun rol te kunnen vervullen. Dit is in het belang van de overheid en zij zal dus moeten zorgen dat burgers die rol ook kunnen vervullen [Min. BZK 2001].

C) Dit is de klassieke rol van de overheid: beschermend, verzorgend en regulerend. De burger kan alleen zijn mening uiten tijdens verkiezingen en heeft hier dus een beperkte stem. De overheid bepaalt en beslist hier, uiteraard op basis van democratische beginselen. Het gaat dan om terreinen die het individueel of groepsbelang overstijgen, zoals de economische welvaart, defensie of het Deltaplan. Door inzicht te geven in de informatie en de besluitvormingsprocessen kan de samenleving haar rol als toezichthouder waarmaken.

D) Hier stuurt de samenleving door middel van maatschappelijke zelfregulering. Burgers, organisaties, bedrijven en overheden komen samen in verschillende netwerken. De overheid kan hiervan deel uitmaken en zo beperkte invloed hebben op de inhoud, maar zij kan zich ook als procesbewaker opstellen en de andere partijen faciliteren. Belangrijk is dat de overheid haar rol als bewaker van het algemeen belang goed vervult [Min. BZK 2001]. In de ICT-wereld nemen andere organisaties de ordenende rol van de overheid over en maken afspraken, komen tot zelfregulering en bepalen standaarden die wereldwijd bindend zijn. De overheid kan ook maatschappelijk tot stand gekomen beleidsuitgangspunten overnemen en er normen voor vaststellen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het afspraken rond het gebruik van hardhout en een humaan veeteeltbeleid.

Tussen de twee uitersten op de ordenende as ligt 'interactieve beleidsvorming'. De overheid en samenleving ontwikkelen dan samen beleid [de Roo 2005]. De situaties op de uiteinden van de assen komen nog steeds

⁸ Opzoomeren verwijst naar de Opzoomerstraat in Rotterdam waar in 1989 bewoners zelf de handen uit de mouwen staken om hun straat schoner, veiliger en gezelliger te maken. Het leefklimaat wordt hiermee in positieve zin veranderd. De Van Dale (2002) omschrijft het als "op eigen initiatief de openbare ruimte opruimen en netjes houden". Zie www.opzoomeren.nl en www.opzomeren.nl voor meer informatie.

voor. Burgers en overheid staan dus op verschillende beleidsterreinen in verschillende verbanden in verschillende relaties tot elkaar. De rol van de overheid en de burger kan dus telkens anders zijn.

Verschuiving

Door trends als horizontalisering en de sociale, culture en economische veranderingen vindt er een verschuiving plaats op de assen. Naar voren komt de verschuiving van oriëntatie op aanbod naar vraag en de verschuiving van inhoud naar proces.

De informatiesamenleving lijkt een netwerksamenleving te creëren, maar een netwerksamenleving bestaat al veel langer. Individuen en groeperingen komen namelijk al veel langer in verbanden tot ordeningen. De informatiesamenleving lijkt de ontwikkeling van de netwerksamenleving enorm te ondersteunen en te stimuleren, waardoor verbanden makkelijker, sneller en met meer verschillende actoren (op bijv. verschillende plaatsen) kunnen ontstaan. In de netwerksamenleving wordt het netwerk belangrijker dan de piramidevormige hiërarchie en bij behorende verticale sturing. Er ontstaan dus steeds meer verbanden en transacties tussen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en die worden belangrijker. De rol van de overheid verschuift daardoor naar het bewaken en bevorderen van de publieke gevolgen van deze transacties.

Op de ordenende as komt de inhoudelijke discussie, onderhandeling en besluitvorming steeds meer in de samenleving terecht. Dit kan worden gestimuleerd door interactieve beleidsvorming. De eerdergenoemde ontwikkelingen die de autonomie van individuen in de samenleving versterken dragen hieraan bij. Het publieke domein krijgt hierdoor een steeds sterker zelfregulerend, zelforganiserend en zelfsturend vermogen. De rol van de overheid zal ook hier veranderen, namelijk van inhoudelijke sturing naar procesarchitect [Min. BZK 2001]. Zij zal daarin toezien op het democratisch gehalte en de publieke kwaliteit van de nieuwe ordeningen en (procesmatig) bevorderen dat degelijke ordeningen ontstaan.

Deze verschuiving wordt ook wel het proces van postmodernisering genoemd, aangegeven met de pijl in figuur III.1. Dit is een perspectief waarin voor het zogenaamde "pluralisme" wordt gekozen: de opvatting dat de werkelijkheid een veelheid van individuen omvat. De angst bestaat echter dat door het steeds verder fragmenteren van de maatschappij en het ontbreken van territoriale grenzen er geen harmonie ontstaat. Er is dus een behoefte aan regelingsmechanismen. De bestaande traditionele relaties "overheid beslist, burger bewaakt" en "burger als belanghebbende" verdwijnen niet. Soms moet de overheid dwang uitoefenen en het groepsoverstijgend belang in het oog houden. Ook de rol van de overheid als verzorgingsstaat zal blijven bestaan bij het handhaven van bepaalde collectieve solidariteitsoplossingen. Voorbeelden zijn het bestaan van instanties als politie en justitie en collectieve bijdragen zoals de AOW.

III.2 Vraaggericht werken

Vraaggericht werken versus marktwerking

Marktwerking is een economische sturing tussen vraag en aanbod, waarbij prikkels van de vrager de aanbieder kunnen beïnvloeden. Om deze invloed te kunnen uitoefenen is koopkracht nodig om producten of diensten te kunnen aanschaffen. Verder moet een afnemer kunnen kiezen tussen verschillende aanbieders, waardoor er concurrentie ontstaat tussen de aanbieders. Afnemers moeten over informatie beschikken (prijs, kwaliteit). Markten werken daarnaast alleen bij meerde vragers en aanbieders en bij naleving en controle van mededingingsregels. Sectoren als de sociale zekerheid, zorg, onderwijs en terreinen waar de overheid zich mee bezig houdt zijn echter geen gewone markten [Buinink en Albeda 2002]. Een vrager is bijvoorbeeld niet altijd dezelfde als de betaler (werkloze – sociale dienst, patiënt – verzekeraar). Schaarste beperkt verder de keuzemogelijkheden waardoor marktwerking ook niet optimaal kan functioneren. Wet en regelgeving zijn dan vaak nodig voor verdeling.

Vraaggericht werken versus vraaggestuurd werken

Deze twee termen worden vaak door elkaar gebruikt. Er zit een nuanceverschil tussen deze twee woorden, die voortkomt uit de mate waarin aan de voorwaarden voldaan kan worden. Dit heeft te maken met het soort organisatie waarin vraaggericht werken of vraagsturing een rol speelt.

Buinink en Albeda (2002) gebruiken de term vraagsturing. Een vraaggestuurde organisatie stemt zijn beleid, producten en diensten af op de vragen van (vaak individuele) klanten. Klanten hebben in dit geval vaak duidelijke vragen, ze kunnen kiezen uit verschillende aanbieders en beschikken over middelen om een aanbieder te stimuleren of te straffen (de klant kan met zijn geld dan naar een andere aanbieder gaan). Hierdoor ontstaat er concurrentie tussen de verschillende aanbieders, die niet alleen om prijs zal gaan, maar ook om kwaliteit, service en aansluiting bij de klantvraag. Dit principe is afkomstig vanuit de vrije markt theorie. Een voorbeeld van een vraaggestuurde organisatie is een zorgaanbieder. Individuele klanten willen met hun persoonlijke probleem zo goed mogelijk geholpen worden. Vraagsturing in de zorgsector is dan ook een bekend thema (het Innovatiecentrum Vraagsturing (ICV) heeft bijvoorbeeld voornamelijk informatie en voorbeelden van vraagsturing met betrekking tot de zorg). In deze sector kunnen klanten (dit zijn vaak patiënten, maar in dit verband wordt vaak gesproken over cliënten) kiezen voor de zorgverlener en kan het Persoonsgeboden Budget als sturingsmiddel gezien worden. Blaauwbroek [g.d.] geeft aan dat er pas sprake is van vraagsturing als de klant de regie voert en over middelen beschikt om te krijgen wat hij nodig heeft om zijn doel te realiseren. Dit kunnen middelen zijn als koopkracht, informatie, sociale vaardigheden en keuzemogelijkheden.

Bij collectieve dienstverlening is het niet direct duidelijk wie de klant is: de afnemer van de dienst, of de betaler en bepaler van de dienst. Bij een vraaggerichte organisatie wordt bij de vorming van beleid en het aanbieden van producten en diensten zoveel mogelijk rekening met de vraag van de klant als eindgebruiker van producten en diensten gehouden bij het maken van beslissingen. De klant kan over het algemeen niet kiezen uit verschillende aanbieders en heeft geen of beperkte middelen om te sturen of invloed uit te oefenen. Een gemeentelijke organisatie is hier een voorbeeld van. Het bieden van 'loket diensten' zoals informatieverschaffing, paspoorten, rijbewijzen kan zo ingericht worden om mensen zo goed en zo snel mogelijk te kunnen helpen. Eén ingangspunt is dan belangrijk, zodat burgers niet zelf eerst moeten uitzoeken waar ze terecht moeten met de kans doorverwezen te worden. Zogenaamde E-loketten proberen deze vorm van dienstverlening via internet te bewerkstelligen.

Bij andere taken of rollen die de gemeente heeft zoals handhaver of beheerder openbare ruimte is dit wellicht moeilijker. Een taak van de gemeente is het uitvoeren van wetten die door hogere overheden zijn opgesteld. Een gemeente gaat daarom niet eerst met betrokkenen in overleg of ze het eens zijn met bepaalde regelgeving rond vergunningen. Bij het beheren van de openbare ruimte gaat het daarnaast niet om de wensen van een enkele 'klant' maar zijn er groepen verschillende gebruikers.

Door nieuwe wet- en regelgeving zullen zorgaanbieders meer met elkaar moeten concurreren om de gunst van de klant. De tevredenheid van de klant is hier de meter voor succes, wat uiteindelijk af te lezen is aan het aantal vertrekkende klanten of nieuwe klanten van een dergelijke organisatie. Gemeenten daarentegen zijn publieke organisaties, die op veel terreinen actief zijn en daardoor meerdere rollen hebben. De gemeente handelt met het mandaat van de bevolking en staat in dienst van de bevolking, waardoor vraagsturing mogelijk eigenlijk vanzelfsprekend moet zijn. Een gemeente is er echter ook voor handhaving van wet- en regelgeving. Door het beperkte budget is een gemeente daarnaast genoodzaakt om keuzes te maken bij de besteding hiervan.

In het algemeen legt een vraaggestuurde organisatie de macht zoveel mogelijk bij de klant, en gebruikt dit als sturend principe. Een vraaggerichte organisatie probeert zo veel mogelijk rekening te houden met de vraag van de klant en gebruikt deze externe oriëntatie als sturend principe.

Binnen dit onderzoek is de scope de gemeentelijke organisatie en daarbinnen het managen van de openbare ruimte. Daarom wordt er in dit rapport gebruik gemaakt van de term 'vraaggericht werken' om aan te geven dat bij het aanbieden van producten en diensten er zoveel mogelijk op de vraag van de klant wordt afgestemd.

Kenmerken en eisen

In de zorgsector is het fenomeen vraaggestuurd werken al meer gemeengoed geworden bij zorgorganisaties, zorgaanbieders en cliënten (de klanten die om zorg 'vragen'). Uit de inzichten en ervaringen die in deze sector zijn opgedaan [Blaauwbroek g.d., 2003, Albeda et al. 2002, Buinink en Albeda 2002] zijn een aantal kenmerken en eisen te destilleren die ook van toepassing zijn op een vraaggerichte dienstverlening van gemeentelijke overheidsorganisaties. Vraaggericht werken zal van invloed zijn op alle belanghebbenden in de gehele keten van de dienstverlening of product. Het gaat dus om de klant, de aanbieder (de organisatie als geheel, het management, de leidinggevenden en de medewerkers) en andere overheden (bijvoorbeeld ter ondersteuning van de afnemer). Vraaggericht werken zal daarnaast impact hebben op de cultuur, de organisatie en op de werkwijze. Deze punten zullen hier besproken worden.

Cultuur

Vraaggericht werken gaat uit van een samenwerking tussen vrager en aanbieder op basis van respect en gelijkwaardigheid. De vrager is dan te zien als een bewuste gebruiker van de dienst of het product en geeft daarbij inzicht in de vragen en wensen, levert gericht kritiek en denkt mee over oplossing. De bewuste gebruiker heeft dus een actieve en onafhankelijke houding. De aanbieder stelt zich daarbij dienstbaar op en zoekt vanuit zijn professionalisme naar mogelijkheden om aan de vraag te voldoen. De aanbieder is dus betrokken, toont interesse en heeft inlevingsvermogen. Het management en de leidinggevenden vervullen een voorbeeldfunctie en geven kaders aan voor de samenwerking. Zij spreken daarnaast medewerkers (de individuele aanbieders) en klanten aan op gedrag en verantwoordelijkheid.

In de zorgsector gaat het dan om een zorgverlenende organisatie met medewerkers, de individuele zorgaanbieders, die te maken hebben met een groep cliënten die allen individueel zorg verwachten. Deze situatie is niet ten alle tijden vergelijkbaar met een gemeentelijke organisatie, vanwege de verschillende rollen die een gemeentelijke organisatie inneemt. Daarnaast is er niet altijd sprake van een 1-op-1 relatie tussen gemeente en klant: wel bij het aanvragen van een vergunning, niet bij het vaststellen hoe vaak een grasveld gemaaid zal worden.

In de zorgsector bestaat er een cliëntenraad die invloed kan uitoefenen op het zorgbeleid van een organisatie. Deze cliëntenraden hebben contact met de cliënten, denken mee over oplossingen en gaan in gesprek met het management en directie van de organisatie. Management en cliëntenraad geven samen vorm aan het beleid. Dat vraagt om een actieve opstelling van deze cliëntenraad. Vertaald naar een gemeentelijke organisatie zou dit bijvoorbeeld een taak kunnen zijn van de gemeenteraad. Zij controleren immers het gevoerde beleid van het college. Op een lager niveau zou dit bijvoorbeeld gerealiseerd kunnen worden in wijk- of buurtraden, bijeenkomsten of werkgroepen. Een wijkmanager is dan met een dergelijke taak belast. Een wijkmanager is echter weer onderdeel van de organisatie zelf waardoor de aanbieder tevens ondersteuner kan zijn. Hier blijkt nogmaals dat de gemeentelijke overheid verschillende rollen heeft.

Organisatie

In de zorgsector maakt een vraaggerichte organisatie samenwerking mogelijk op twee niveaus. Op individueel niveau met cliënten en zorgverleners en op collectief niveau met de cliëntenraad. Individuele cliënt en zorgverleners moeten wel beschikken over middelen om samen afspraken te kunnen maken. Dit kan

bijvoorbeeld de bevoegdheid zijn van een zorgverlener om zelf afspraken te maken met een individuele cliënt. Vertrouwen hebben in elkaar is ook een middel. Verantwoordelijkheden liggen daarom op de werkvloer, bij de verzorgende. De organisatie bestaat uit kleine, zelfsturende teams met medewerkers met een breed takenpakket. Leidinggevende hebben coachende rol en motiveren en stimuleren samenwerking tussen cliënten en verzorgenden.

Ook deze kenmerken kunnen van toepassing zijn binnen een gemeentelijke organisatie. Door verantwoordelijkheden laag in de organisatie te leggen ontstaat er een platte, horizontale organisatie. Leidinggevend stimuleren dan de samenwerking tussen afnemer en aanbieder, en daarnaast tussen andere interne en externe partijen zodat er op een integrale wijze wordt gewerkt.

In de zorgsector wordt de rol van een cliëntenraad belangrijk bevonden. Op basis van informele signalen van cliënten en op basis van kwaliteitstoetsingen en raadplegingen bezit zij over ervaringsdeskundigheid. Om deze rol goed te kunnen vervullen zou het management van de zorgverlenende instantie voor middelen (geld, ondersteuning) moeten zorgen. Cliëntenraad, management en verzorgenden werken samen vanuit een eigen verantwoordelijkheid. De cliëntenraad signaleert en adviseert, het management vertaalt dit met verzorgenden in betere zorg. Zoals eerder aangegeven is binnen een gemeente niet direct een soortgelijke cliëntenraad aan te wijzen, behalve de controlerende gemeenteraad of overleg op bijvoorbeeld wijkniveau. Duidelijkheid en helderheid over een dergelijke inspraakorgaan is daarom belangrijk voor vraaggericht werken in een gemeentelijke organisatie.

Zoals aangegeven is vraagsturing en vraaggericht werken niet gebaseerd op het principe 'u vraagt, wij draaien' maar op het principe van samenwerken. Voor de relatie tussen vrager en aanbieder betekent dat het volgende:

- De relatie is gebaseerd op wederkerigheid: er is een meerwaarde voor beide partijen in de relatie. Het evenwicht tussen de belangen van de partijen is daarbij belangrijk.
- De relatie is gebaseerd op gelijkwaardigheid. Een gelijkwaardige relatie kan ondermijnt worden door afhankelijkheid. Het vastleggen van rechten en plichten kan dit herstellen.
- De relatie is gebaseerd op wederzijds respect. Een vrager moet begrip hebben voor de professionele waarden en normen van de aanbieder en een aanbieder moet respect hebben voor de vragen of doelstellingen van de vrager.

Werkwijze

Klantgerichtheid en co-makship zijn twee geconstateerde mogelijkheden om als gemeentelijke organisatie, die meerdere rollen moet vervullen, in te spelen op vraaggericht werken. Wanneer de gemeentelijke organisatie zelf diensten moet blijven aanbieden aan belanghebbenden kan zij hier een klantgerichte houding aannemen.

Dat houdt in dat [de Roo 2005, Kennisnetwerk Management Openbare Ruimte⁹]:

- er zoveel mogelijk rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de afnemer;
- contact via verschillende kanalen kan verlopen ('veel gestelde vragen' of email via internet, telefonisch en persoonlijk);
- de doorlooptijd van diensten zoveel mogelijk wordt beperkt. Werkprocessen moeten daarvoor opnieuw worden ingericht;
- leidinggevend voornamelijk aandacht besteden aan de kwaliteit van processen, tijdige afhandeling en klanttevredenheid.

Wanneer de gemeentelijke organisatie samen met de belanghebbenden beleid kan ontwikkelen en uitvoeren worden de uitgangspunten van co-makship gebruikt. De organisatie is dan bereid om:

⁹ Kennisnetwerk Management Openbare Ruimte "levende stad", vrij naar: Land, R. (2003) *De vierde managementcrisis: innoveren naar vraaggestuurd werken*. Schiedam: Scriptum. Zie <http://www.levende-stad.nl>

- het idee van samenhang en integratie van diensten los te laten. De samenwerking met veel partijen leidt tot versnippering maar gaat niet noodzakelijk ten koste van de kwaliteit;
- de politiek niet meer inhoudelijk maar procesmatig te laten sturen. De gemeenteraad toets het proces (betrokkenheid van partijen, heldere besluitvorming) in plaats van inhoudelijke besluiten te nemen. Het Tilburgs model is hier een voorbeeld van (zie bijv. Kloor (2004) en gemeente Tilburg (2005));
- de verticale structuur te vervangen door een meer horizontale, waardoor er meer nadruk ligt op samenwerking met andere interne en externe belanghebbenden en dus de bereikbaarheid.

Blaauwbroek (g.d.) beschrijft een aantal voorwaarden voor vraagsturing in de collectieve dienstverlening. Vraagsturing vereist sterke klanten of afnemers. De afnemer weet wat hij wil, heeft een keuze, heeft koopkracht en is onafhankelijk. In de zorg zijn cliënten vaak juist afhankelijk en wordt er door middel van regelgeving en goede ondersteuning getracht een gelijkwaardige, onafhankelijke relatie te creëren. Daarnaast moet er diversiteit in het aanbod van diensten en producten zijn door meerdere aanbieders met flexibiliteit in de uitvoering.

Ten derde moet de aanbieder inzicht hebben in de wensen en behoefte van de afnemer en heeft de afnemer inzicht in het aanbod, de prijs en de kwaliteit. Transparantie van vraag en aanbod is dus vereist.

Ten slotte zijn er maatregel nodig om vraagsturing nuttig en effectief te gebruiken door marktregulering. De overheid dient de benodigde transparantie te bevorderen, steunstructuren voor afnemers op te zetten en eerlijke concurrentie te bewaken.

III.3 Veranderen

De Caluwé en Vermaak (2004) hebben een aantal theoretische veranderingsstrategieën en benaderingen geïntegreerd tot vijf manieren van denken over veranderingen. Deze manieren van denken verschillen sterk in de veronderstellingen die men heeft over waarom en hoe mensen veranderen. Het gaat om 'druk' omdat het gaat om min of meer planmatig of gepland veranderen.

Geeldrukdenken

Mensen veranderen pas als er rekening met hun (eigen) belangen wordt gehouden of als ze tot bepaalde opvattingen verleid of gedwongen kunnen worden. Dat gebeurt door het bijeenbrengen van meningen of standpunten en het vormen van coalities of machtblokken. Het veranderen is een machts spel gericht op haalbare oplossingen en past in trajecten waar complexe doelen of effecten moeten worden gesteld of bereikt en waar meerdere personen bij zijn betrokken.

Geel staat voor de symboliek van macht (zon, vuur) en de aard van coalitievorming.

Blauwdrukdenken

Mensen of dingen zullen veranderen als er van te voren een duidelijk gespecificeerd resultaat vastligt, er eisen zij gespecificeerd, alle stappen zijn gepland en worden uitgevoerd en bijgestuurd in het licht van het te realiseren resultaat. De verandering is vaak gericht op materie en vorm. De projectaanpak is hiervan een uitingvorm. Dit is een favoriete aanpak voor trajecten waarbij resultaat en weg goed zijn te omschrijven en te voorspellen.

Blauw is afkomstig van de blauwdruk, het van te voren gemaakte ontwerp dat de uitkomst voorspelt en helpt garanderen.

Rooddrukdenken

Mensen veranderen door beloning of straf. Het gaat hier om het op de juiste manier prikkelen van mensen, het zo aantrekkelijk mogelijk maken voor mensen zich in te zetten. Het gaat hier om ruilen: voor wat, hoort wat. Er wordt gebruik gemaakt van HRM instrumenten en organisatiekundige elementen om de 'zachte' aspecten van

een organisatie te veranderen. Instrumenten zijn bijvoorbeeld de 'hark' of het organigram, de belonging van mensen, promotie, status, opleiding et cetera. Zachte aspecten zijn personeel, managementstijl, talenten, competenties.

Rood staat voor de symboliek van de mens, de kleur van het bloed. De mens moet worden beïnvloed, verleid en uitgelokt.

Groendrukdenken

Mensen veranderen of zijn in beweging te krijgen door ze te motiveren om te leren, ze in leersituaties te brengen en door het lerend vermogen te vergroten. In die leersituaties maken zij zich andere manieren van doen eigen. Veranderen en leren liggen hier dicht bij elkaar. De uitkomst is sterk afhankelijk van dit lerend vermogen.

Groen staat voor groen licht geven voor ideeën om mensen met hun motivatie en leervermogen aan het werk te krijgen. Groen staat ook voor het groeien van groen in de natuur.

Witdrukdenken

Verandering is een permanent proces. Alles verandert (ook) vanzelf. Veranderen wordt beschouwd als het losmaken van energie. Sturen is blokkades wegnemen, goed waarnemen en duiden wat zich afspeelt en is gebaseerd op innerlijke zekerheid in plaats van uiterlijke zekerheden. Complexiteit is verrijkend, niet verstorend. Verandering vindt plaats door het beïnvloeden van de dynamiek en het zoeken naar kiemen voor vernieuwing en creativiteit. Zingeving speelt een belangrijke rol. Alles is nog open.

Wit staat voor open en de inkleuring is over te laten aan zelforganisatie en evolutie. Wit omvat alle kleuren.

IV Casestudy Heerenveen

Deze bijlage bestaat uit achtergrondmateriaal dat verzameld is ten behoeve van de casestudy in de gemeente Heerenveen. In het rapport wordt in hoofdstuk 3 een verkorte en geïntegreerde weergave gegeven waardoor er op sommige punten een bepaalde overlap aanwezig is.

De bijlage is opgebouwd uit een viertal enigszins losstaande paragrafen. De eerste paragraaf is een beschrijving van het veranderingsproces dat zich in de gemeente heeft voltrokken. De informatie is verkregen uit documentatie uit het Kennisnetwerk Management Openbare Ruimte 'levende stad', documenten van de gemeente Heerenveen, de website van de gemeente Heerenveen, een artikel uit het VGS nieuws, een open interview en enkele informele gesprekken met Cor Bredenhoff, diensthoofd van de nieuwe afdeling regie en realisatie. Al deze informatie is samengevoegd tot een beschrijvend verhaal.

Paragraaf IV.2 geeft de toekomstvisie 2025 van de gemeente weer. In paragraaf IV.3 wordt daarna de opbouw van de nieuwe ambtelijke organisatie weergegeven en toegelicht. In paragraaf IV.4 is het verslag opgenomen van het interview met de gemeentesecretaris Henk Drijfhout en de adjunct-gemeentesecretaris Yvonne Mulder Smit-Halman.

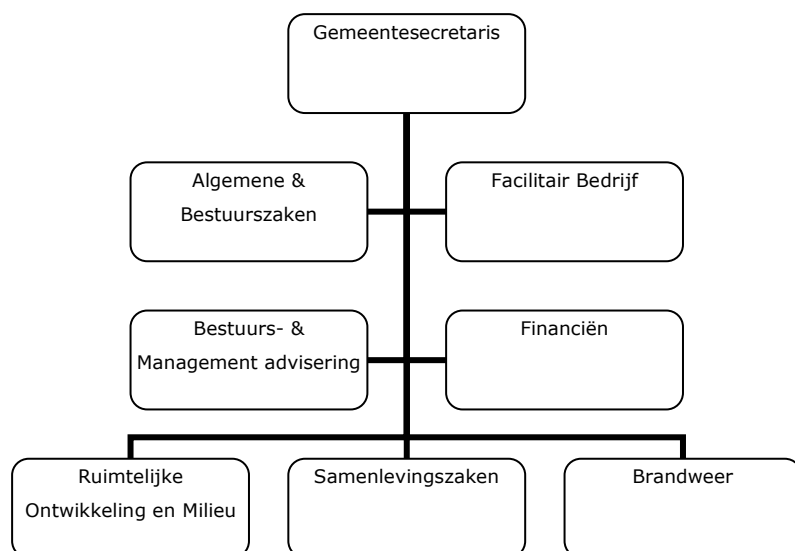
IV.1 Beschrijving veranderingen Heerenveen

De gemeente Heerenveen is een gemeente met ruim 41.000 inwoners. Hiervan wonen circa 30.000 mensen in de stad Heerenveen, en 11.000 mensen in een van de vijftien omliggende dorpen. Het aantal inwoners is hiermee ten opzicht van 1990 zo'n 10% gegroeid. Deze groei is te danken aan een aantal punten zoals de strategische ligging waardoor Heerenveen via het knooppunt van de autosnelwegen A7 en A32 en de spoorlijn Leeuwarden – Zwolle goed bereikbaar is. De gemeente kenmerkt zich daarnaast door gevarieerde woonwijken, een bosrijke omgeving, een positief ondernemersklimaat en noemt zich "sportstad van het noorden". Zo zijn er het Abe Lenstra Stadion, de ijsshal Thialf, een sportopleiding en tal van andere sportaccommodaties. Heerenveen streeft ernaar zich te ontwikkelen tot een "aantrekkelijk regionaal stedelijk centrum omgeven door een vitaal platteland" [Stad et al. 2003].



Figuur IV.1: Heerenveen met omliggende dorpen

De ambtelijke organisatie had tot april 2003 een sectorale opbouw, bestaand uit een viertal stafafdelingen en drie sectoren.



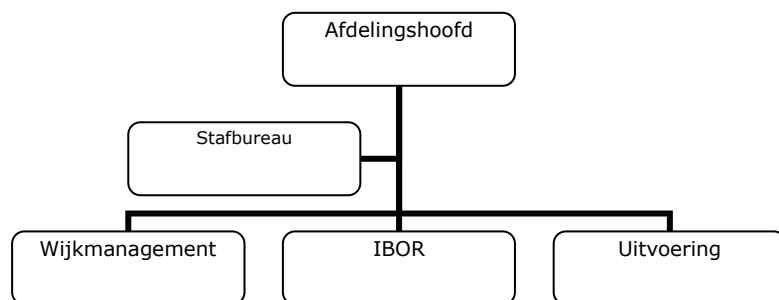
Figuur IV.2: sectorale opbouw gemeente Heerenveen tot april 2003

Binnen de sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu (ROM) behoorden afdelingen als wijkbeheer, ruimtelijke ontwikkeling, milieu en bouwtoezicht, en het grondbedrijf. De sector Samenlevingszaken (SaZa) omvatte onderwijs, welzijn en sport, sociale zaken en publiekszaken.

IV.1.1 Aanleiding

Wijkbeheer in de gemeente Heerenveen vanaf 1997

Sinds 1997 is de gemeentelijke organisatie bezig om het beheer en onderhoud van de openbare ruimte op een integrale manier te benaderen en burgers hierin nadrukkelijk te laten participeren. Dit was de taak van de afdeling wijkbeheer (sector ROM). De opbouw was als volgt (figuur IV.3):



Figuur IV.3: afdeling wijkbeheer

Het wijkmanagement bestaat uit twee wijkmanagers die speciaal zijn aangesteld voor de communicatie met wijk- en buurtverenigingen, dorpsbelangen, woningbouwcorporaties, politie en welzijnsinstellingen. Ook zorgen ze dat taken en projecten intern goed worden afgestemd met andere afdelingen en het bestuur. De afdeling integraal beheer openbare ruimte (IBOR) is te zien als een intern ingenieursbureau met werkvelden als groen, water, wegen en rioleringen. Ook de regiefunctie voor beleidsvelden als afval, markten en kermis ligt bij deze afdeling. Hierdoor zijn technische voorbereiding, bestandbeheer en beleidstaken samengevoegd in één bureau. Het bureau uitvoering bestaat uit drie wijkteams voor Heerenveen en twee voor het buitengebied. De teams zorgen voor het schoon, heel en veilig houden van de wijk. Daarnaast is er een ploeg specialisten (maaiers, straatmakers, boomverzorgers enz.) die in de wijken ingezet kan worden. Het stafbureau omvat de secretariële taken, algemene staftaken, het bedrijfsbureau en een onderzoeksfunctionaris.

Het beleid omtrent deze wijkgerichte aanpak heeft zich stapsgewijs ontwikkeld. Er was dan ook ruimte aanwezig voor initiatieven en het ontwikkelen van beleid. Het belangrijkste punt voor wijkgericht werken is de goede communicatie met burgers. Binnen de wijkteams was er veel aandacht voor de cultuur van klantgericht en integraal werken en de teams hadden veel eigen verantwoordelijkheid. Door alle onderhoudswerkzaamheden (klachtenonderhoud, planmatig onderhoud) binnen deze wijkteams te plaatsen kreeg men duidelijkheid over en grip op de werkzaamheden.

Opvallend is de ontwikkeling van de wijkmanagers, die verantwoordelijk waren voor de afspraken met de wijk. Er is een verschuiving geweest van puur fysieke oriëntatie naar een integrale, strategische aanpak. Op bewonersbijeenkomsten ging het eerst over het (fysieke) onderhoud van de openbare ruimte, later ook over andere ontwikkelingen in een wijk zoals sociale veiligheid. Het wijkmanagement leek de afdeling wijkbeheer hiermee te overstijgen.

Deze wijkgerichte aanpak is succesvol gebleken door de integrale aanpak, de aandacht voor cultuur, de ruime verantwoordelijkheid bij de wijkteams en een verbetering van planning en control. Belangrijk was ook de stapsgewijze aanpak en het besef dat cultuur en structuur samen gaan. De afdeling wijkbeheer werd dan ook wel als voorbeeld gezien voor de organisatie als geheel. Door het succes van deze afdeling is deze aanpak dan ook gebruikt als insteek voor de gehele organisatie.

Oorzaken van verandering

Voor de gemeente Heerenveen waren er een aantal belangrijke factoren, waarom er over een verandering is nagedacht. Het lijkt erop dat de mens mondiger is geworden. In tegenstelling tot vroeger wordt bureaucratisch gedrag en inefficiëntie niet meer vanzelfsprekend geaccepteerd. De wereld lijkt zich te juridificeren; mensen zijn sneller geneigd om op hun strepen te gaan staan. Daarnaast is er een tendens van individueel optreden in allerlei belangen.

Ten tweede speelt het in Nederland opkomend cliëntelisme mee, in de zin van klantgericht of vraaggericht werken. Volgens Cor Bredenhoff zijn dit echter containerbegrippen waar de inhoud van aan het verslijten is. Zijn ervaring is dat de verandering van aanbod naar vraag hooguit een aanpassing is van het aanbod. De vraag blijft dan of er wel precies naar de vraag van de afnemer wordt geluisterd. Dit is ook onvermijdelijk, de gemeente heeft immers een aantal rollen waar bij ze feitelijk niet alles kan leveren wat de "klant" wil. Ze is tenslotte bewaker van het collectief. Bij de rollen waarbij een vraaggerichte dienstverlening mogelijk is wordt er wel zoveel mogelijk hierop ingespeeld. Een voorbeeld hiervan is de aanwezigheid van een 'burgerservice balie' (1-loket gedachte) met bijbehorende front- en backoffice.

Het derde en voor deze gemeente belangrijkste punt is de vraag wat het bestaansrecht van de organisatie is. Waarom is er eigenlijk een gemeente? Dit is terug te voeren naar het ontstaan van de institutie "gemeente". Een verzameling burgers (geen landheren of adel) ging in verbanden samenwonen. Er was toen behoefte aan veiligheid en bescherming. Hierdoor ontstonden de schout en de schepenen die belast waren met onder andere een rechterlijke taak, overdracht van onroerend goed, belastingregeling, zorgdragen voor de begaanbaarheid van (water)wegen, aanstellen van een onderwijzer, beheer van gemeentegronen en de zorgdragen voor de veiligheid van het dorp. Het bieden van veiligheid en bescherming is nog steeds een belangrijke taak van de hedendaagse gemeentelijke overheid. In de loop van de tijd zijn er een aantal taken toegevoegd. De bestaansrechtvraag riep de discussie op of al deze taken wel door de gemeentelijke organisatie uitgevoerd moesten worden. Deze factoren zijn voor de gemeente Heerenveen voornamelijk de reden geweest om na te denken over waar de gemeente naar toe wil.

Toekomstvisie 2025

In het jaar 2001 heeft het gemeentebestuur samen met de inwoners een toekomstvisie ('Toekomstvisie 2025', zie bijlage IV.2) vastgesteld waarmee tevens de inhoudelijke doelen van de gemeente vastgelegd zijn. De visie voorziet een samenleving waarbij 'economie, ecologie, sociale ontwikkeling en cultuur in balans zijn, met

aandacht voor het nieuwe en het bestaande'. Er bestaat daarnaast de wens om intensief samen te werken met burgers en bedrijven. In 2025 is de gemeente zich bewust van nieuwe wensen, snel veranderende omstandigheden bij zaken als veiligheid, leefbaarheid, wonen, onderwijs en zorg en is daarbij actief en neemt initiatief. Er wordt met behulp van de vakkennis en ervaring dan ook gewerkt aan een resultaat- en vraaggerichte organisatie.

De toekomstvisie benadrukt de primaire taak van de ambtelijke organisatie¹⁰: 'de door het bestuur gestelde doelen op effectieve en efficiënte manier realiseren'. Het gemeentebestuur heeft daarbij aangegeven dat de ambtelijke organisatie:

- zich in de eerste plaats moet richten op haar omgeving en niet op de interne organisatie;
- de taken in samenhang en samen met anderen moet oppakken en uitvoeren;
- haar kwaliteit ontleent aan het benutten van de capaciteiten van mensen;
- de doelen en resultaten voortdurend toetst aan de missie en de visie die bestuurlijk is vastgesteld.

Van het bestuur mag dus verwacht worden dat het helder is over de te bereiken doelen, de weg daar naar toe, en de rol die de gemeente daarbij wil spelen.

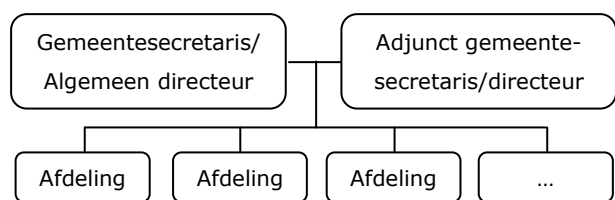
IV.1.2 Opzet nieuwe gemeentelijke organisatie

Bovengenoemde factoren, de opdracht die voortvloeit uit de toekomstvisie en de ervaringen van de afdeling Wijkbeheer hebben tot het besluit geleid dat de gemeentelijke organisatie gebaseerd dient te worden op de rollen die in het verlengde van het bestaansrecht liggen. De bewustwording van de rol die iedereen in het grotere geheel vervult en welke bijdrage daarvoor geleverd moet worden om het eindresultaat te bereiken is daarbij een belangrijke insteek geweest. Medewerkers en afdelingen dienen daarbij verder te kijken dan de eigen taak alleen. Er wordt gekeken naar met wie er wordt samengewerkt en wat de verwachtingen daarbij zijn. Communicatie, zowel intern als extern naar burgers en bedrijven, wordt als belangrijkste element gezien om dit doel te behalen.

De visie, missie en de inhoudelijke doelen geven kaders voor *wat* de gemeente wil bereiken. Het besturings- en managementconcept geeft kaders voor *hoe* de organisatie dat wil bereiken en geeft aan hoe de organisatie eruit moet zien, en hoe men wil werken. Het 'wat' en het 'hoe' hangen nauw met elkaar samen: er is immers geen goed beleid zonder een goede organisatie. Het besturings- en managementconcept legt de verbinding tussen het 'wat' en het 'hoe'. De uitgangspunten uit de toekomstvisie en het collegeprogram zijn hierbij leidend.

In 2003 is er gestart met het opnieuw inrichten van de organisatie. In maart 2003 werd het besturings- en managementconcept (afgekort met BMC) door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. Hierin werd de nieuwe hoofdstructuur van de gemeentelijke organisatie bepaald. Doordat er vacatures waren voor de posities gemeentesecretaris en adjunct-gemeentesecretaris zijn per 1 april 2003 de drie traditionele sectoren opgeheven en is er een directiemodel ingevoerd. Er is voor dit model gekozen op basis van een aantal uitgangspunten zoals het meer omgevingsgericht werken waardoor geïntegreerd werken en handelen vereist is, het tegengaan van verkokering, zo min mogelijk lagen en verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie en duidelijke sturing. Deze uitgangspunten zijn opgesteld en uitgewerkt in het besturings- en managementconcept.

¹⁰ Zie ook bijlage I over de taken en rollen van de verschillende onderdelen van 'de gemeente'



Figuur IV.4: directiemodel

Binnen de nieuwe organisatie zijn communicatie en onderlinge afstemming de belangrijkste pijlers. Bij het vormgeven van de nieuwe organisatie lag de nadruk op twee punten. Ten eerste het inzichtelijk maken van de openbare ruimte en het beheer daarvan (wat hebben we, wat willen we daarmee, wie doet wat). Daarnaast was er aandacht voor het inpassen van de medewerkers in de nieuwe structuur en de integrale denkwijze waarbij competentieprofielen horen. Na de invoering van het directie model begin 2003 was men volop bezig met het invullen van deze profielen en afdelingsplannen en de beschrijving van werkprocessen.

Verwachtingen

Om de ambitie als doelgerichte organisatie te kunnen bereiken zijn er een aantal verwachtingen opgesteld. Van het bestuur wordt verwacht dat zij heldere en transparante kaders bepalen, en daarop sturen. Het bestuur mag dan rekenen op de kennis, ervaring en loyaliteit van de medewerkers, ervan uitgaand dat het bestuur vertrouwen en waardering daarvoor heeft. De gemeentelijke organisatie wordt gezien als een organisatie met professionals. Een professionele manier van werken draagt bij aan het werken in een prettige organisatie, en het verdienen van respect en waardering voor het werk. Dit zorgt voor een vorm van beleving bij de medewerkers waardoor zij zich beter kunnen en willen inzetten voor het gemeenschappelijke doel. Er zal daarom vooral op de kwaliteit van het werk gelet worden, om zo de producten en diensten op een steeds betere manier te leveren.

Van leidinggevendenden wordt een coachende, motiverende stijl van managen verwacht. De betrokkenheid bij de gemeente en de organisatie zorgt voor een goede omgang met eventuele problemen of conflicten. Zij zorgen voor een samenwerking op gebied van inhoud, procedures en interactie en niet op gebied van strategie en macht. Leidinggevendenden vervullen een voorbeeldpositie en dienen zich daar terdege van bewust te zijn.

Ook voor medewerkers zijn er duidelijke verwachtingen geformuleerd. Naast de functiegerichte (inhoudelijke) eisen, dienen ze hun werk uit te voeren met een klantgerichte houding, zowel intern als extern, vanuit het besef dat mensen het beeld van een gemeente bepalen. Een professional heeft aanpassingsvermogen en kan daardoor omgaan met zijn "vrijheid in gebondenheid" en streeft daarbij naar kwalitatief hoogwaardige producten of dienstverlening.

Investeren in medewerkers

Om deze verwachtingen en de eerder genoemde opzet gebaseerd op rollen waar te kunnen maken, zijn gekwalificeerde en gemotiveerde mensen nodig. Hiervoor maakt de gemeente Heerenveen gebruik van competentie management om de juiste mensen op de juiste plaats te krijgen. Dit resulteert in een aanpak gebaseerd op kwaliteit en daarmee wordt het investeren in medewerkers belangrijk, waardoor ze gekwalificeerd en gemotiveerd zijn en blijven.

Het oude systeem van functieomschrijvingen past niet meer bij dit gedachtegoed. Taken die iemand uitvoerde waren vastgelegd in een functieomschrijving. Een wijziging van taken zou ook een gewijzigde functieomschrijving betekenen. Ook algemeen geformuleerde functieomschrijvingen bleken teveel gedetailleerde taken te bevatten. De nieuwe manier van denken gaat niet uit van de precieze taken die een medewerker heeft en wat hij weet, maar de bijdrage die de werkzaamheden hebben aan de gestelde doelen en welke vaardigheden hij heeft. Het gaat dus meer om de benadering van klanten, de samenwerking met

anderen en hoe de taken worden uitgevoerd dan een persoonsgebonden omschrijving welke taken wel en niet bij een functie horen.

In de gemeentelijk organisatie van Heerenveen zijn dan ook alle (ca. 200) taakgerichte functieomschrijvingen 'opgeheven'. Daarvoor in de plaats zijn een aantal groepen van functies (zogenaamde functiefamilies) gekomen, die gebaseerd zijn op de competenties die nodig zijn om een bijdrage te kunnen leveren aan de doelen. Per familie is er één functieomschrijving gemaakt. Binnen een familie zijn verschillende niveaus (aangegeven met een letter of cijfer) aangebracht om recht te doen aan de verschillen in functie-eisen en gevraagde competenties. Hierdoor ontstaat er een functiewaardering met een bijbehorende schaalindeling. Uiteindelijk zijn er zo'n 30 functieomschrijvingen, verdeeld over de functiefamilies directie, management, beleid, specialistisch, administratief, vaktechnisch en griffie. Concreet betekent dit dat er geen beleidsmedewerkers cultuur of welzijn meer zijn, maar specialisten a, b of c. Of management a, b, c of d. Het gaat uiteindelijk om dezelfde functieomschrijving. Met dit systeem wil de gemeente Heerenveen bereiken dat de functie als onderdeel van de rol van de diensten gezien wordt en dat er minder nadruk ligt op de concrete taken die dagelijks verricht worden.

Voor iedere medewerker is daarom een ontwikkelingsplan opgesteld en zijn competenties benoemd. Iedereen kon daarin ook zijn wensen kwijt welke rol hij in de nieuwe organisatie wilde vervullen. Uiteindelijk hebben er ruim 400 medewerkers een nieuwe bestemmingsbeslissing gekregen, waarmee hun rol en functie in de nieuwe organisatie duidelijk werd.

De ontwikkeling van de nieuwe organisatie

De taken van een gemeente zijn in de loop der eeuwen veranderd. In veel gemeenten heeft zich de afgelopen jaren een kerntakendiscussie voorgedaan, een herbezinning of het takenpakket van een gemeente nog wel van deze tijd is. De gemeente Heerenveen heeft in haar toekomstvisie de belangrijkste rollen benoemd en dat zijn:

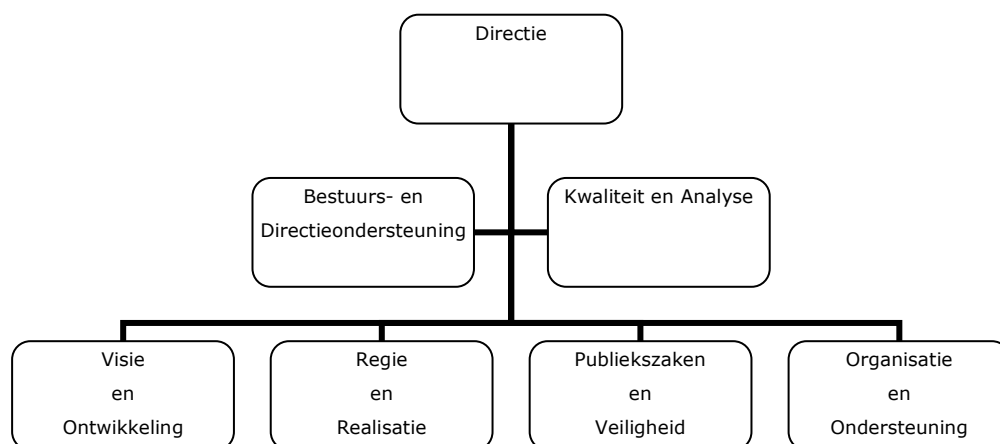
- de gemeente als ontwikkelaar van beleid en visie, zoals het woonbeleid, een sportnota of het veiligheidsbeleid;
- de gemeente als handhaver, inzake milieu- en bouwwetgeving of de leerplicht;
- de gemeente als regisseur, wanneer derden werk uitvoeren voor de gemeente zoals de bibliotheek, welzijnswerk of aannemers;
- de gemeente als uitvoerder van vastgesteld beleid, wanneer de gemeente zelf werk uitvoert zoals het wijkbeheer;
- de gemeente als leverancier van diensten en producten, zoals het toekennen van een uitkering en het leveren van een paspoort en rijbewijs.

De nieuwe organisatie zal op deze rollen gebaseerd zijn. Bij het ontwikkelen van een structuur en indeling zijn een aantal uitgangspunten gehanteerd:

- herkenbaarheid van de rollen die de gemeentelijke organisatie behoort te vervullen;
- duidelijke positie en samenhang van de publieke functies;
- scheiding tussen handhaving en uitgifte van vergunningen;
- herkenbare leiding voor medewerkers: elke medewerker slechts één direct leidinggevende;
- verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie, bevoegdheden altijd één niveau hoger.

Het veranderen van de organisatiestructuur van sectorenmodel naar directiemodel heeft niet zoveel zin als men taakgericht blijft denken en werken. Alleen de managementstructuur wordt hierdoor aangepast. Door het onderliggende proces, de manier van denken te veranderen naar rolgericht, klantgericht of gebruikersgericht in plaats van taakgericht heeft een nieuwe organisatiestructuur veel meer effect.

Uit bovenstaande rolomschrijvingen en uitgangspunten is een organisatiestructuur met vier diensten opgezet. Daarnaast zijn er twee ondersteunende en adviserende teams. Dit is weergegeven in figuur IV.5. De opbouw van de gehele nieuwe gemeentelijke organisatie is uitgewerkt in paragraaf IV.3.



Figuur IV.5: Op rollen gebaseerd directiemodel van de gemeente Heerenveen per 1 januari 2005

IV.1.3 Invoering van de nieuwe organisatie

Het tijdsverloop van de aanzet tot en met de invoering van het nieuwe directiemodel is weergegeven in figuur IV.6.

	2003												2004												2005		
	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j	f	m
1 Presentatie 'De aftrap', Terschelling																											
2 Vaststelling BMC door B&W																											
3 Invoering directiemodel																											
4 Opstellen profielen, plannen, processen																											
5 Presentatie 'Het speelveld', Ameland																											
6 Presentatie B&W en go-moment																											
7 Presentatie aan ondernemingsraad																											
8 Perspectiefgesprekken management																											
9 Aanwijzen trekkers																											
10 Vaststelling plan van aanpak door B&W																											
11 Uitwerken plan																											
12 Perspectiefgesprekken medewerkers																											
13 Besluitvorming																											
14 Start nieuwe organisatie																											

Figuur IV.6: verloop reorganisatie gemeente Heerenveen

De aanpak

De hierboven geschetste organisatieverandering is snel verlopen en de aanpak heeft hier alles mee te maken. Het managementteam heeft zichzelf het 'bouwteam' genoemd, en wakte met die naamgeving bepaalde verwachtingen als 'bouwers van de organisatie'. Van alle besprekingen werd binnen een dag een verslag op het intranet geplaatst. Zo was voor iedereen zichtbaar wat er door de managers werd besproken en gedaan. Verder heeft het bouwteam over alle stappen die ontwikkeld zijn een presentatie gegeven en was er discussie mogelijk. Belangrijke punten werden door alle bouwteamleden in de raadszaal voor alle medewerkers gepresenteerd, andere zaken werden per dienst besproken, maar wel in dezelfde lijn. Om affiniteit te houden met 'sportstad Heerenveen' werden de wijzigingen in de vorm van een voetbalwedstrijd weergegeven met termen als "het speelveld, de opstelling, de aftrap, de wissel" zodat voor iedereen inzichtelijk werd wat er zou gebeuren. De leden van het bouwteam hebben zich getraind in het presenteren en overbrengen van informatie,

zodat overal dezelfde, eenduidige en heldere boodschap werd overgebracht. Er werd daarmee voorkomen dat er verschillende 'geluiden' per dienst ontstonden. Het bouwteam had daarnaast een strakke planning. De doelstelling was om het binnen een jaar voor elkaar te krijgen. Op een gegeven moment leek de planning niet haalbaar te zijn en was er het voorstel om het in april in te voeren in plaats van januari. Om een schuivend traject te voorkomen is alles op alles gezet om het toch op tijd klaar te krijgen en dat is gelukt. Een goede procesbewaking is onmisbaar gebleken tijdens het veranderingsproces.

Het bouwteam

Wat bijgedragen heeft aan het succes is de chemie tussen de leden van het bouwteam. De huidige diensthoofden Visie en Ontwikkeling en Regie en Realisatie, voormalig hoofden van gemeentewerken en openbare werken, konden al jaren goed samenwerken. Er bestond het besef dat het elkaar opzoeken in strijd, voor beiden verliesgevend zou zijn. De gemeentesecretaris, oud sectordirecteur ROM, had andere maar duidelijke ideeën hoe verder te gaan, en fungeerde als counterpart. Deze drie teamleden waren allen in de 50 en beschikten over voldoende ervaring en hadden hun sporen verdiend. Het ging hen niet meer om zaken als salaris, macht of positie. Er ontstond een intrinsieke motivatie om er iets goed van te maken. Naast deze drie ervaren mannen bestond het team uit drie jongere, enthousiaste leden. Er ontstond zo een open relatie, gebaseerd op onderling vertrouwen en respect. Deze chemie is wezenlijk geweest voor het ontwikkelen van de plannen en de daadwerkelijke invoering want sommige stappen waren nogal ingrijpend. Zo waren er diensthoofden nodig die bereid waren dat de sociale dienst en financiële dienst ophielden te bestaan.

Opheffen financiële dienst

In veel gemeenten neemt de financiële afdeling een belangrijke plaats in. Echter, zo is de opvatting in Heerenveen, als het beheren van financiën de belangrijkste rol is van de gemeente, dan was de gemeentelijke organisatie wel een filiaal geweest van een bank. De hoofdtak is niet het beheren van geld, maar het leveren van producten en diensten. Dat betekent natuurlijk niet dat er geen financiële aspecten worden meegenomen. De huidige diensten zijn dermate groot, dat er per dienst een ondersteunend stafbureau is waar alle werkzaamheden ten aanzien van financiën, personeel, informatie (de zogenaamde PIJOFAC taken) zijn ondergebracht. Sommige zaken moeten op concernniveau worden afgehandeld, maar dat is nu een kleine, compacte organisatie.

Het vormgeven van de verandering

De samenstelling van de groep die de verandering vorm gaf, was gevarieerd. In februari 2003 begon het managementteam op Terschelling met 'de aftrap' waar de hoofdstructuur van de organisatie bepaald is. Naarmate het traject vorderde kwamen er mensen bij en vielen er mensen af. Tijdens deze brainstormsessies werd de format van de verandering vormgegeven en werden beslissingen gemaakt. Nog steeds wordt er circa twee keer per jaar een weekend georganiseerd met alle leidinggevend en teamleiders (ca. 22 personen) waarmee de 'shared values' besproken worden. De invulling van het format vindt democratisch plaats. Vaak worden er (externe) deskundigen omtrent het te bespreken thema betrokken, om de discussie in goede banen te leiden.

Het veranderingsproces

De verandering is top-down ingevoerd. Er is uiteraard binnen het managementteam en leidinggevend wel overlegd en gebrainstormd over de nieuwe opzet, maar over de ontwikkelde manier van kijken en de aanpak is niet met allerlei groepen medewerkers gediscussieerd. Wel is de ondernemingsraad gedurende het gehele proces betrokken en is er telkens veel geïnformeerd naar de organisatie toe. Op deze manier kwamen de beslissing niet zomaar uit de lucht vallen en is er geen groot verzet geweest van medewerkers. Ook de ondernemingsraad heeft geen vorm van obstructie toegepast. Een voorbeeld hiervan is het vervallen van alle bestaande functieomschrijvingen en het introduceren van een beperkt aantal functiefamilies. Alle ruim 400

medewerkers konden een voorkeur aangegeven voor de nieuwe posities. Bij bijna gelijkblijvende functies kon men direct geplaatst worden maar bij functies die veel veranderd waren of die waren opgeheven moest er opnieuw gesolliciteerd worden. Iedereen heeft daarna een nieuwe 'bestemmingsbeslissing' gekregen waar slechts drie bezwaarschriften op zijn binnengekomen. Natuurlijk zijn er wel enkele probleemgevallen geweest. In de nieuwe organisatie is bijvoorbeeld geen hoofd financiën meer noodzakelijk, en dat is voor het bestaande hoofd financiën geen leuk vooruitzicht. Dit soort problemen zijn opgelost door mensen bijvoorbeeld bij een andere gemeente onder te brengen of door ze eerder met pensioen te laten gaan. Uiteindelijk is er voor iedereen een plek of oplossing gevonden. Velen hebben een andere baan gekregen dan ze hadden, wat voortkwam uit de sollicitaties en de aangegeven voorkeuren. Daarmee hebben medewerkers daadwerkelijk een kans gekregen en kregen ze een gevoel van waardering.

Communicatie is hierbij belangrijk geweest, het contact tussen leidinggevende en medewerker. Het 'gunnen' is ook heel belangrijk gebleken tijdens het proces, en het is ook belangrijk gebleven in de gemeente.

Medewerkers zijn bijvoorbeeld nu functioneel op een bepaald gebied, en hebben als zodanig een aanstelling (bijvoorbeeld 'specialist b'). Mensen willen echter wel een naam kunnen gebruiken en het maakt dan ook niet uit als er op een visitekaartje 'beleidsmedewerker welzijn' staat.

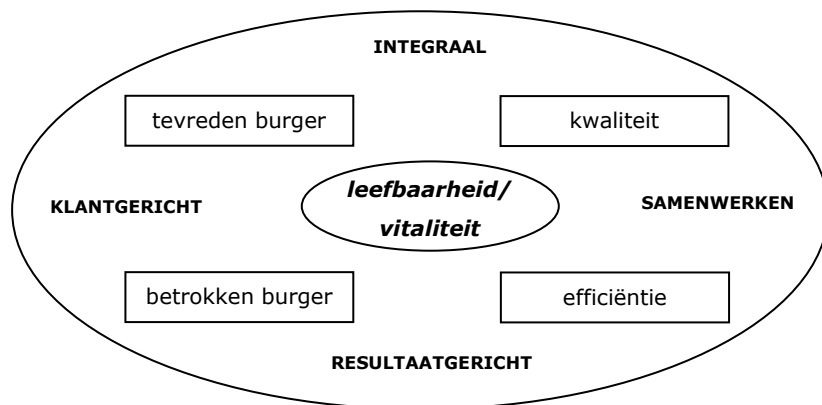
Een ander punt wat gewaardeerd werd door personeel en in het bijzonder door het gemeentebestuur is het oplossen van de problematiek rond de "spookambtenaar", ambtenaren die wel betaald krijgen maar "ziek" thuiszitten vanwege een arbeidsconflict, een reorganisatie, slecht uitvoeren van het werk of het niet ingrijpen van een leidinggevende. Er waren binnen de gemeente Heerenveen ook een aantal mensen die "mislukt waren binnen de organisatie" en nog wel op de loonlijst stonden. Dit is bijvoorbeeld juridisch opgelost, door het af te kopen. Het management heeft zich verder gecommitteerd om zulke situaties niet weer te laten ontstaan zonder daar een concrete oplossing voor te hebben. Het gemeentebestuur zag zodoende dat aan de ene kant de hele organisatie op de kop werd gezet, maar dat aan de andere kant al het 'oud zeer' werd opgelost.

IV.1.4 Methode van veranderen

De gemeente Heerenveen was een goed lopende gemeente zodat er vanuit dat oogpunt geen directe reden voor verandering was. Het door het gemeentebestuur opgestelde lange termijnperspectief moest worden vormgegeven en de toenmalige gemeentesecretaris vertrok, waardoor er een mogelijkheid ontstaan was om de organisatievorm zelf aan te passen.

De denktrant is door Cor Bredenhoff ontwikkeld en komt tot uiting in het "ei van Bredenhoff". Tijdens een bijeenkomst begin 2003 op Terschelling heeft hij het managementteam van dit idee overtuigd. De consequenties van dit idee betekende dat men rolgericht moest gaan denken: het organiseren op basis van rollen en niet op basis van taken, functies en producten. Het managementteam heeft daarna de rol van trekker op zich genomen, om als 'bouwteam' het idee verder uit te werken en in te voeren in de organisatie.

Het ei van Bredenhoff



Figuur IV.7: het ei van Cor Bredenhoff

De onderliggende redenering is dat burgers helemaal niet geïnteresseerd zijn in een efficiënte organisatie. Dat wordt vanzelfsprekend geacht. Burgers zijn met name geïnteresseerd in een effectieve organisatie.

Centraal staan twee trefwoorden die terugkomen in de Toekomstvisie. Er wordt ingezet op leefbaarheid (veiligheid, voorziening, ruimte, enz.) en om perspectieven te bieden voor toekomstige generaties zijn vernieuwing en vitaliteit noodzakelijk. Dit betekent investeren in onder andere economie, cultuur, onderwijs, woningbouw en de kwaliteit daarvan.

Daaromheen zijn een aantal kernbegrippen verzameld, die verbonden moeten worden om de visie te kunnen behalen. Het behalen van resultaten en de kwaliteit daarvan wordt bepaald door de integraliteit of samenhang van beleid en uitvoering binnen de gehele organisatie. Dit leidt dan tot tevreden burgers en bedrijven. Klantgericht bezig zijn vereist daarnaast samenwerkingsverbanden, zowel binnen als buiten de organisatie. Bij een succesvolle aanpak komen kwaliteit en efficiëntie samen. Tot slot zal voldoende kwaliteit van de producten en diensten en de zichtbaarheid daarvan leiden tot betrokken burgers die hun woon- en leefomgeving waarderen. Een tevreden burger is een burger die een efficiënte organisatie ziet. Een betrokken burger is een burger die kwaliteit ziet.

Aan de hand van dit "ei" is door het bouwteam de koers bepaald: "een meer efficiënte en flexibele organisatie die op basis van een doelgerichte samenwerking een klantgerichte aanpak waar maakt". Naast een structuur die ervoor zorgt dat de organisatie op koers blijft, zijn er voorwaarden nodig die een permanente en vernieuwende ontwikkeling mogelijk maken. Daarbij is sprake van een bewuste keuze tussen 'slapen' en 'wakker zijn' (ontleend aan de presentatie 'het speelveld', november 2003):

Slapen: Door alleen te doen wat verwacht wordt en alles te beheersen en managen wordt een omgeving met zekerheden opgebouwd, waardoor een mens zijn leven slapend zou kunnen doorbrengen.

Wakker: Onzekerheid, twijfel en het besef dat niets normaal, gewoon of vanzelfsprekend is zorgt voor een alerte houding. Dit zijn voorwaarden voor vernieuwing, verandering en ontwikkeling.

De belangrijkste voorwaarde hiervoor is 'de lerende organisatie'. De veranderingen en ontwikkelingen in de samenleving hebben invloed op de gemeentelijke organisatie, omdat zij ten dienste staat van deze samenleving. Er is geen behoefte meer aan voorgeprogrammeerde diensten en gewoonten, maar aan samenwerking, inspelen op vragen en klantgerichtheid. De organisatie moet daarmee om kunnen gaan en daarom wordt ingezet op het waardevolle kapitaal: de mensen in de organisatie. Competentiemanagement wordt als hulpmiddel gebruikt om kwaliteit na te streven.

Communicatie

Op basis van dit concept, deze visie, zijn rollen gedefinieerd en is er een structuur opgezet waarbinnen dit tot uiting kan komen. Er is een brochure ontwikkeld, 'Wonen, Werken, Leven, Leren' waarin de uitwerking van dit concept wordt weergegeven. Deze brochure geeft duidelijk weer waar het om gaat, wat de organisatie als geheel wil, wat daarbij verwacht mag worden van bestuur, leidinggevenden en medewerkers en wat de verschillende functiegebieden en competenties zijn. Ook de daaruit voortvloeiende rolverdeling en organisatiestructuur wordt uitgewerkt. De brochure is gebruikt als strategisch communicatiemiddel. De brochure was bestemd voor alle medewerkers in de organisatie om zo bij iedereen duidelijkheid te verschaffen over wat er ging gebeuren en daar motivatie en begrip voor te kweken. Mensen die weten dat ze niet zo goed gepresteerd hebben en door de verandering min of meer gedwongen worden een andere positie in te nemen, willen dit wel eens anders brengen: 'het management verzint weer eens wat'. Om dergelijke verkeerde geluiden te voorkomen is de brochure naar het thuisadres van iedere medewerker gestuurd, zodat een medewerker samen met bijvoorbeeld partner kon zien hoe een dienst is opgebouwd, hoe het management de dienst ziet, en waar de dienst nu werkelijk mee bezig is. Elk diensthoofd heeft daarvoor ook een persoonlijk stuk geschreven. Door op deze manier duidelijk te communiceren werden mensen gemotiveerd en droeg iedereen bij om op de juiste plek in

de organisatie terecht te komen. Ook vertrouwen is hierin belangrijk, om onzekerheden die bestaan zoveel mogelijk proberen weg te nemen.

Contact met bestuur

De hele reorganisatie is door de gemeenteraad goedgekeurd. Het niveau van overdracht van informatie en de besluitvorming is wel steeds verschillend geweest. Door de invoering van het dualisme gaat de gemeenteraad niet meer over de inrichting van de gemeentelijke organisatie, maar het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad gaat wel over efficiëntie van de organisatie. Met dit verschil in gedachte is er met beide partijen gesproken. Cor Bredenhoff is ervan overtuigd dat het wel altijd helpt maximaal en zo transparant mogelijk te informeren, of het nu wel of niet nodig is. Veel mensen zijn bang voor transparantie, want in het begin levert dat veel vragen op. Dit zijn echter wel de juiste vragen: vragen om net dat niet transparante deel toe te lichten.

Bredenhoff bemerkt dat het van groot belang is, processen uit te leggen aan mensen 'in de taal die ze verstaan'. Dat betekent dat een manager moet gaan oefenen in het vertellen van zijn boodschap, rekening houdend met de doelgroep. Het gehoor dient daarbij nooit overschat te worden. Dit heeft niets te maken met de intelligentie van mensen, maar het begrijpelijk overbrengen van een boodschap.

Beoordeling en verantwoording

Het nieuwe gedachtegoed over rolgericht denken en de invoeringen van competenties biedt perspectief voor een andere manier van beoordeling van medewerkers of het afleggen van rekenschap en verantwoording. Dit kan dan op basis van de mate waarin men zijn competenties waarmaakt en prestaties levert die bij zijn rol behoren, in plaats van het aantal uren productie. Het management geeft aan dat productie alleen of het aanwezig zijn niet zo belangrijk is, maar dat het gaat om het handelen in geest van de organisatie: klantgericht, inspelen op vragen en samenwerken. De organisatie zit nu op een kantelpunt en heeft nog wat aarzelingen om dit in te zetten.

Een voorwaarde hiervoor is een op persoonsniveau uitgeschreven plan. Vanuit het bedrijfsplan zijn er dienstplannen per dienst en die zijn op medewerkerniveau tot een soort prestatieovereenkomsten omgezet. Deze persoonlijke plannen bestaan dus al. Op basis van gewenste outcome of gewenst effect zijn uren gezet op de prestaties die daarvoor geleverd moeten worden. Als iemand dan een bepaalde prestatie levert en de leidinggevenden zijn tevreden met het resultaat, dan heeft de betreffende persoon zijn loon verdient. Het is dan minder relevant hoeveel uur er aan gewerkt is. Deze vorm van beoordeling of afrekening wordt nog niet volledig ingezet, maar de denktrant van leidinggevenden is wel veranderd. Er wordt steeds minder gekeken of mensen er wel zijn en of ze hun tijd volmaken, maar meer of ze leveren wat er, gezien de gemaakte afspraken in de prestatieovereenkomst, verwacht van ze mag worden. Medewerkers worden veel meer vrijgelaten en gezien als professional.

Deze denkwijze is een enorme verandering ten opzichte van de traditionele instelling, waar alle taken van een medewerker precies in een functieomschrijving zijn vastgelegd en waar alles aan tijd gebonden en geordend is. Dat is ook de reden waarom deze stap nog niet definitief gemaakt is: het is onduidelijk wat er in de hoofden van mensen om zal gaan. Cor Bredenhoff vraagt zich dan ook af of je dat mensen kunt "aandoen".

Betrokkenheid

Er is altijd een kleine groep mensen die management of keuzes daarvan niet relevant vinden en gewoon hun eigen 'ding' willen blijven doen. Zover deze houding de organisatiedoelstellingen niet schaadt is het natuurlijk de vraag in hoeverre je deze groep betrokken moet worden in het proces. Het bouwteam heeft hier dan ook bewust over nagedacht. Een situatie waarin mensen een eilandje vormen en zeggen 'nooit ergens van geweten' te hebben moet voorkomen worden. Daarom is er zoveel aandacht geweest voor communicatie. Daarnaast zijn alle nieuw opgezette diensten bewust op een eigen laag in het gemeentehuis gevestigd. In de oude situatie

zaten sectoren, afdelingen en teams overal verspreid. Nu is het erg makkelijk om bij een ander team langs te gaan, wat de integraliteit en interne communicatie bevordert. Daarnaast zit een medewerker echt in de nieuwe structuur en manier van werken waardoor het moeilijk is om zich daarvan af te sluiten.

De verhuizing is gerealiseerd binnen hetzelfde jaar: in vier dagen tijd is iedereen verhuist. Daarnaast is er nieuwbouw gerealiseerd voor brandweer, de gemeentewerf en Werk State. Het gemeentehuis is in de avonduren en de weekenden verbouwd, zodat er zo min mogelijk overlast was. Het bouwteam zag op tegen deze verhuisactie en was bang voor flink wat opschudding. Er is hier ook een top-down benadering toegepast. Het management besliste over een nieuwe indeling en coördineerde de verhuizing. Daarbij zijn experts betrokken voor de inrichting en het verhuisplan en logistiek. Gemaakte beloften als vrijdag naar huis gaan, en maandag op een nieuwe plek met werkende computer en telefoon beginnen werden telkens waargemaakt. Het bouwteam heeft veel aan gedaan dat het niet zou mislukken. Uiteindelijk is alles goed en op tijd verlopen en waren er alleen maar tevreden gezichten. Medewerkers blijken achteraf ook bewondering te hebben voor het bouwteam omdat men daadwerkelijk in staat was dit soort processen te sturen zonder dat het mislukte. Als praktische zaken als computer en telefoon niet zouden werken zou dat veel ellende veroorzaken. Ook kleine dingen als een gebakje bij iedereen op de nieuwe werkplek droegen bij aan de tevreden- en betrokkenheid. Het zorgen voor de mensen van je organisatie is belangrijk gebleken. Het is dan wel top-down ingevoerd, maar wel met de stelling "hart voor de zaak, zacht voor de mens".

De reorganisatie kende wel een kantelpunt, maar dat was niet zo intens. Door de goede voorbereiding en de communicatie was iedereen voortdurend op de hoogte wat er ging gebeuren. In december 2004 heeft iedereen een nieuwe bestemmingsbeslissing gekregen, is iedereen verhuisd en trad de nieuwe organisatiestructuur in werking. Voor iedereen was het dus wel een nieuwe start en, zoals Cor Bredenhoff uitdrukte, 'iedereen moest opnieuw iets aan de muur hangen en mestgeur in de kamer creëren'.

Alles staat of valt met betrokkenheid, en die betrokkenheid is niet vanzelf aanwezig, daar moet aan gewerkt worden door mensen te interesseren. Zonder betrokkenheid gaat het niet.

Leidinggevendens moeten daarom uitstralen waar ze in geloven, anders kunnen ze niet verwachten dat medewerkers het overnemen, men heeft een drive nodig. Daarnaast is het belangrijk om te laten zien wat er te verdienen valt, wat de winst is en met respect om te gaan met wat er te verliezen is.

Cor Bredenhoff zie het zo: "in een proces moet je durven twijfelen en terug durven komen op een standpunt. Wie nooit twijfelt is roekeloos of dom, of in het ergste geval allebei. Dat is heel onverstandig, je moet durven zeggen ik heb dit wel zo bedacht, maar nu ik er zo naar kijk constateer ik dat de praktische aspecten zodanig nadelig zijn ten opzichte van de ideologische aspecten dat het logischer is de ideologie aan te passen".

Oplevering

Het is moeilijk te zeggen wanneer de organisatie volledig rolgericht en de verandering daarmee geslaagd is. In de eerste helft van 2006 zal er een evaluatie plaatsvinden. Er zullen uiteraard aanpassingen nodig zijn, maar er is daarentegen ook veel bereikt. Op allerlei bijeenkomsten wordt men gevraagd om te spreken over de reorganisatie. Hiermee draagt het team zijn overtuiging naar buiten uit, wat zorgt voor een verankering van het beeld. De essentie van rolgericht denken zal door het huidige managementteam niet zomaar losgelaten worden. Heerenveen is tot dusver de enige organisatie die rolgericht denken zover heeft doorgevoerd. Het is daardoor soms moeilijk om aansluiting te vinden bij andere, verkokerd georganiseerde overheden of organisaties. De dienst Regie en Realisatie moet voor het verkrijgen van data bijvoorbeeld naar verschillende departementen, die meer op domeinen zijn georganiseerd. Een organisatie als Stadswerk promoot integraal beheer van de openbare ruimte, maar is zelf nog verdeeld in verschillende vakgroepen. Dit zal er echter niet

voor zorgen dat men in Heerenveen van gedachte zal veranderen. Het team is eigenwijs genoeg en heeft duidelijk een eigen visie en koers voor ogen en gelooft daarin.

Er zijn tal van punten waar de nieuwe manier van werken nu al effecten laat zien, zoals op het niveau van betrekkingen. Geïsoleerde culturen zoals die in de welzijnstak voorkwamen zijn nu samengebracht met technischere culturen. Voorheen dacht men niks met elkaar te maken te hebben, maar nu komt men tot de conclusie dat het juist interessant is om met elkaar samen te werken. Integraal werken wordt hierdoor bevorderd en samenwerking is makkelijker bespreekbaar. Op dit moment zijn er concrete samenwerkingsvoorstellen met de buurgemeente Skarsterlân, iets wat ondenkbaar was in de oude situatie. Het naar buiten kijken, een doelstelling van de reorganisatie, neemt dus concrete vormen aan. De gemeente wil zich profileren als sportstad van het noorden, en het management wil graag de ideeën over de rollen van de gemeente ten gehore brengen. Dit gebeurt actief in de vorm van presentaties en publicaties. Een ander uitgangspunt was het hebben van herkenbare leiding (elke medewerker slechts één direct leidinggevende). De organisatie is nu veel platter geworden. Dit heeft als voordeel dat de lijnen veel korter zijn geworden en dat er veel minder leidinggevendens zijn. Er zijn ook een aantal nadelen. Als diensthoofd is het bijvoorbeeld moeilijk te blijven overzien waar allemaal sturing aan gegeven dient te worden. Het sturen zelf is ook lastig. Dit gebeurt op hoofdlijnen omdat de organisatie bestaat uit specialisten en professionals over een heel breed taakveld. Het diensthoofd Regie en Realisatie, met jaren management ervaring op verschillende taakvelden geeft leiding aan zo'n 170 mensen. Hij vraagt zich af of dat niet over de top van de 'span of control' is. Een opvolger zou het daar best moeilijk mee krijgen, zeker omdat die eigenlijk niet uit een soortgelijke organisatievorm kan komen. Door de 'in huis' aanwezige potentie te binden probeert de gemeente dit te ondervangen.

Management – de anekdote van de koekjesfabriek

De beste bakker van een koekjesfabriek moet geen directeur worden van de koekjesfabriek. Daar moet men tegen zeggen "zonder jou waren we geen goede koekjesfabriek". Iemand anders moet directeur worden, iemand die het product kan verkopen. Vaak kunnen de beste bakkers dat niet, dat is een andere rol. De beste bakker zal er namelijk onbewust voor zorgen dat de fabriek failliet gaat. Als directeur zal hij altijd een bakker zoeken die niet zulke goede koekjes maakt als hijzelf. Hij kan niet iemand naast zich dulden die beter is dan hem. Hij zal dan uiteindelijk ook moeten ophouden met het directeur zijn van de fabriek.

Het denken in zo'n spiraal gaat natuurlijk niet werken. Dit is een geschikte plek voor een manager, maar duidelijk is ook dat uitleg hiervan noodzakelijk is.

Cor Bredenhoff ziet management als een vak, waarvoor je geleerd moet hebben. Een manager zou zich moeten durven onthouden van een opvatting die de professionele medewerkers op vakinhoudelijk gebied neerleggen. Het is belangrijker de juiste vragen te stellen: hoe is er tot deze keuze gekomen, waren er meer keuzes mogelijk, waarom is hier voor gekozen? Is er geen antwoord, dan moet deze partij duidelijk aangestuurd worden.

IV.2 Toekomstvisie Gemeente Heerenveen

Dit is de toekomstvisie van de gemeente Heerenveen zoals deze in 2001 is opgesteld. Deze versie van de toekomstvisie is overgenomen van de gemeentelijke website (<http://www.heerenveen.nl/?objectid=22314>).

Dit is een bericht uit de toekomst. We schrijven 2025. Bijna 25 jaar geleden sprak de Heerenveense bevolking zich uit over hoe hun gemeente er in 2025 zou uitzien. Hun opmerkingen zijn vertaald in dit verhaal. Het gaat over de Heerenveense samenleving. Over de economie en hoe mensen wonen. En over cultuur, sport en recreatie in Heerenveen.

Samen leven is ontmoeten

Individualisering was vijftientig jaar geleden de belangrijkste maatschappelijke trend, al jaren. Daarnaast was in ons land sprake van nivellering van de ruimtelijke inrichting: alles ging steeds meer op elkaar lijken, van huizen tot winkelstraten.

De Heerenveners gaven duidelijk aan dat zij behoefte hadden aan een kleinschalige leefomgeving in plaats van een kopie te worden van de randstedelijke samenleving. Zij hechtten aan de eigen identiteit en het eigen karakter van de gemeente. Plannen op het gebied van zaken zoals wonen, werken, infrastructuur en recreatie moesten in samenhang worden ontwikkeld. Want anders zou het evenwicht zoek raken. De gemeente mocht hierbij geen afwachtende houding aannemen, maar moest steeds actief zijn en initiatief tonen.

Wonen op bescheiden gronden

Wonen in Heerenveen is in dubbel opzicht prettig. Op de eerste plaats zijn er verschillende woningen te kust en te keur. Bovendien is de omgeving gevarieerd: de plaats ligt op de scheiding tussen het Drentse zandplateau en het Friese merengebied. De kwaliteit van het woonklimaat is voor een groot deel gebaseerd op de vier ecologische parels die de natuurlijke rijkdom van Heerenveen bepalen: de natte natuurgebieden De Deelen en Nannewyd, de bossen van Oranjewoud en het stroomdal van de Tjonger. De bouw van woningen is gerealiseerd zonder dat dit ten koste ging van deze "parels". Naast de nieuwbouw moest ook de renovatie in het kader van de herstructurering van bestaande woonwijken zorgen voor woonruimte in de plaats Heerenveen. Vanaf 2010 kon ook in de buitendorpen weer woningbouw plaatsvinden, zij het op beperkte schaal. De dorpen hebben een duidelijke relatie met de agrarische bezigheden in het buitengebied. De boeren zijn de belangrijkste beheerders van de groene ruimte, die zijn waarde niet alleen ontleent aan agrarisch gebruik maar ook aan cultuurhistorisch kapitaal.

De samenhang in de Heerenveense samenleving is erbij gebaat dat de gemeente een schild vormt voor de zwakkeren. Daarnaast moeten de mensen zoveel mogelijk zelf sturing geven aan hun leven. Zij leven nu veel meer dan toen in netwerkachtige verbindingen met elkaar. Voor ouderen zijn er voorzieningen voor ontspanning en zorg. En jongeren hebben meer zeggenschap gekregen over de inrichting van hun voorzieningen. Zo is de school het verzamelpunt geworden voor sociale contacten, naast uiteraard lesgeven. In of bij het schoolgebouw is een plek gekomen voor uitzendbureaus, winkels en cafés.

Cultuur: het cement van de samenleving

Cultuur is iets dat mensen bindt. Daarom investeerde Heerenveen in zowel nieuwe vormen van cultuur als in activiteiten die aansluiten op bestaande culturele uitingen. De investeringen werden mogelijk gemaakt door de schaa sprong die Heerenveen heeft doormaakt. Samen met de jonge senioren, die over veel koopkracht beschikken, vormen de duizenden nieuwe inwoners, die er sinds 2001 zijn bijgekomen, voor het nodige economisch draagvlak onder de exploitatie van de culturele voorzieningen. Alle culturele organisaties werken binnen in één groot gebouw in het centrum van de plaats Heerenveen, dat samen met kunstwinkels en galeries is uitgegroeid tot een echt cultureel kwartier. Buurthuizen en internetcafés vormen ontmoetingsplaatsen voor

jongeren. In de multifunctionele centra in de dorpen en de wijken zijn kleine podia, die een springplank vormen naar het grote podium. De gemeente stimuleerde de culturele ontwikkeling en creëerde hiervoor gunstige condities. Cultuur is hét sociale bindmiddel voor de verschillende soorten bewoners die over en weer konden kennismaken met hun cultureel erfgoed.

Sportief Heerenveen

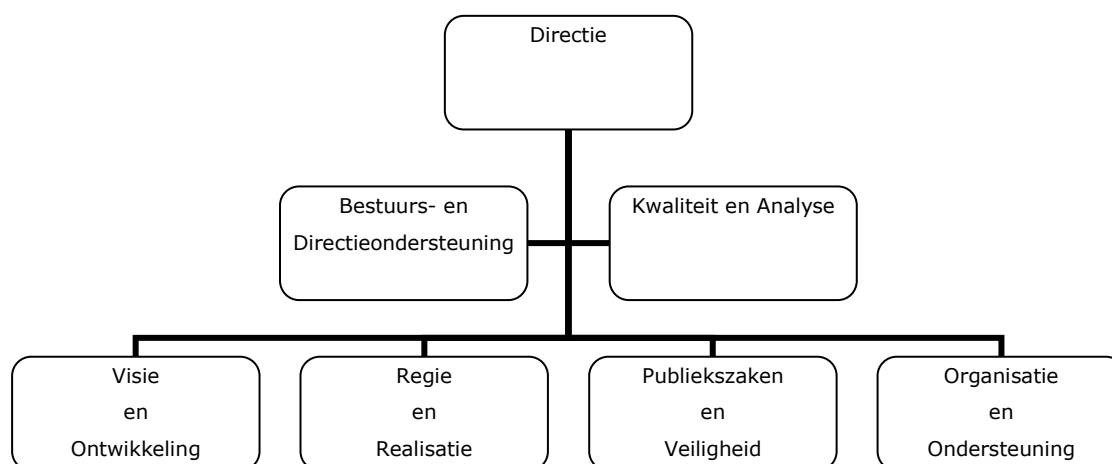
Wie aan Heerenveen denkt, denkt aan de gelijknamige voetbalclub en aan het schaatsstadion. Inderdaad: Heerenveen heeft een sportief imago. En heeft dat uitgebuit. Net als cultuur wordt sport volop ingezet als maatschappelijk bindmiddel. De gemeente stimuleert nog steeds de topsport, maar heeft de afgelopen jaren het accent langzaam maar zeker verlegd in de richting van de amateursport en de sportieve recreatie. De topsport heeft een hechte relatie met de amateursport en de recreatie. Net zo hecht is de sport verbonden met andere voorzieningen, zoals onderwijs, zorg en toerisme en recreatie.

IV.3 Opbouw gemeente Heerenveen

In deze paragraaf is de nieuwe ambtelijke organisatie, die gebaseerd is op rollen, weergegeven. Er is uitgewerkt hoe de diensten zijn opgebouwd en wat de doelstellingen, taken en kenmerken van deze diensten zijn. Daarnaast is er een informatie toegevoegd over het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

IV.3.1 Ambtelijke organisatie

De organisatie wordt geleid door een directieteam bestaande uit de algemeen directeur (gemeentesecretaris Henk Drijfhout) en directeur (loco-secretaris Yvonne Mulder Smit-Halman). De hoofdstructuur van de organisatie is de volgende:



Figuur IV.8: Op rollen gebaseerd directiemodel van de gemeente Heerenveen per 1 januari 2005

Elke dienst heeft zijn eigen kleur gekregen. Het project 'organisatie – in – verandering' wordt ook wel 'kleur bekennen' genoemd. Elke kleur staat voor een bepaalde levenskracht en een set uitingvormen en waarden en is gebaseerd op 'de waardenkaart, ontwikkelende waardensystemen bij mens en organisatie'. Bij de omschrijving van de vier diensten zal deze kleur worden aangegeven. Voor de organisatie als geheel is dit de kleur groen, welke is weergegeven in het hiernaast afgebeelde kader.

	Wonen Werken Leven Leren
Kleur:	Groen
Staat voor:	Gemeenschap
Levenskracht:	Delen
Uitingvormen:	- tolerantie en acceptatie van verschillen - groepsbinding en zorg voor elkaar, consensus
Waarden:	- teamwork - gelijkwaardigheid - klantvriendelijk

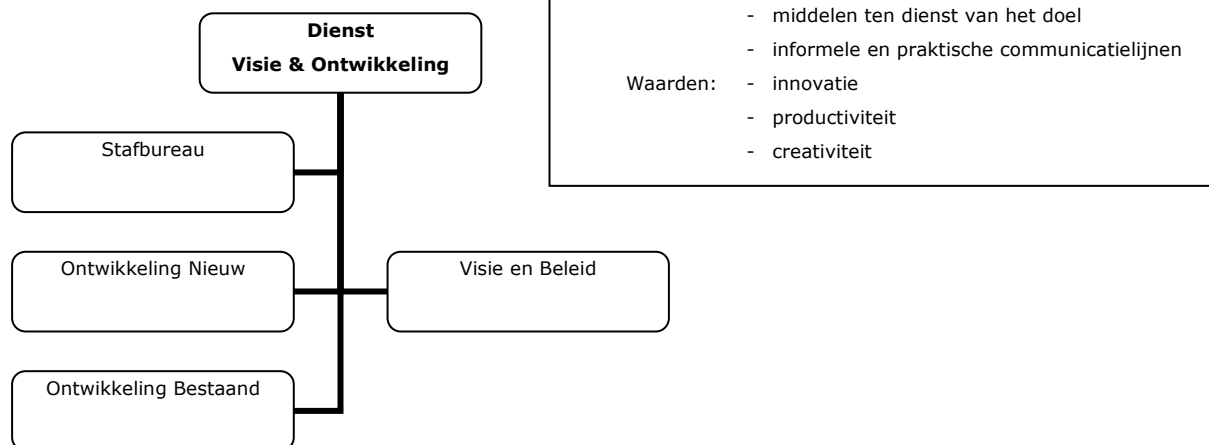
IV.3.2 Dienst Visie en Ontwikkeling

Diensthooft: Febo Perdok

Bij deze dienst horen de rollen van beleidsontwikkelaar, en projectontwikkelaar. Er wordt gesteld dat deze twee rollen niet zonder elkaar kunnen functioneren. Beleid vergt visionair denken, deskundigheid en lef. Visie en beleid kunnen niet ontwikkeld worden zonder de confrontatie met de praktijk. Deze dienst denkt na over de toekomst van de gemeente en bereid tijdig keuzes voor zodat er als samenleving te sturen is, in plaats van dat het de gemeente overkomt. Het gaat dan om de voorbereiding van lange termijnvisies (zoals de ontwikkelingsvisie Joure-Heerenveen) en de vorming van strategisch en tactisch beleid (zoals de onderwijsnota, woonplan). Hier is duidelijk een samenwerking zichtbaar: beleid op het gebied van sociale zaken, economie,

milieu, water, platteland, veiligheid, wonen, verkeer, onderwijs, cultuur, sport en recreatie is binnen één dienst samengebracht om een interactieve en integrale wijze van werken mogelijk te maken. Naast de beleidsontwikkeling levert de dienst aan de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging een actieve bijdrage aan het totstandkomen van deze ontwikkelingen. Projecten als de ontwikkeling van woongebieden, bedrijventerreinen, herstructureringen en brede schoolconcepten vallen daarom onder deze dienst.

De dienst heeft de volgende structuur:



Figuur IV.9: structuur dienst Visie en Ontwikkeling

Hierin zijn de rollen van ontwikkelaar van visie en beleid en ontwikkelaar van projecten duidelijk onderscheiden. In de brede afdeling Visie en Beleid zijn alle beleidsfuncties ondergebracht. Een ontwikkelteam bestaat uit alle functies die nodig zijn om een project voor te bereiden en te realiseren. Hierbij worden ook mensen van de afdeling Visie en Beleid of andere diensten betrokken. Het ontwikkelteam Nieuw ontwikkelt projecten die iets toevoegen aan de huidige ruimtelijke, economische en sociale structuur zoals woongebieden en bedrijventerreinen. Het team Bestaand richt zich op wijzigingen in de bestaande structuur zoals herstructurering, woon-zorgcombinaties of de ontwikkeling van een brede school. Het stafbureau draagt naast een onderzoeksfunctie, bedrijfsadministratieve en bedrijfskundige ondersteuning zorg voor taken als personeel, informatie, organisatie, financiën en automatisering.

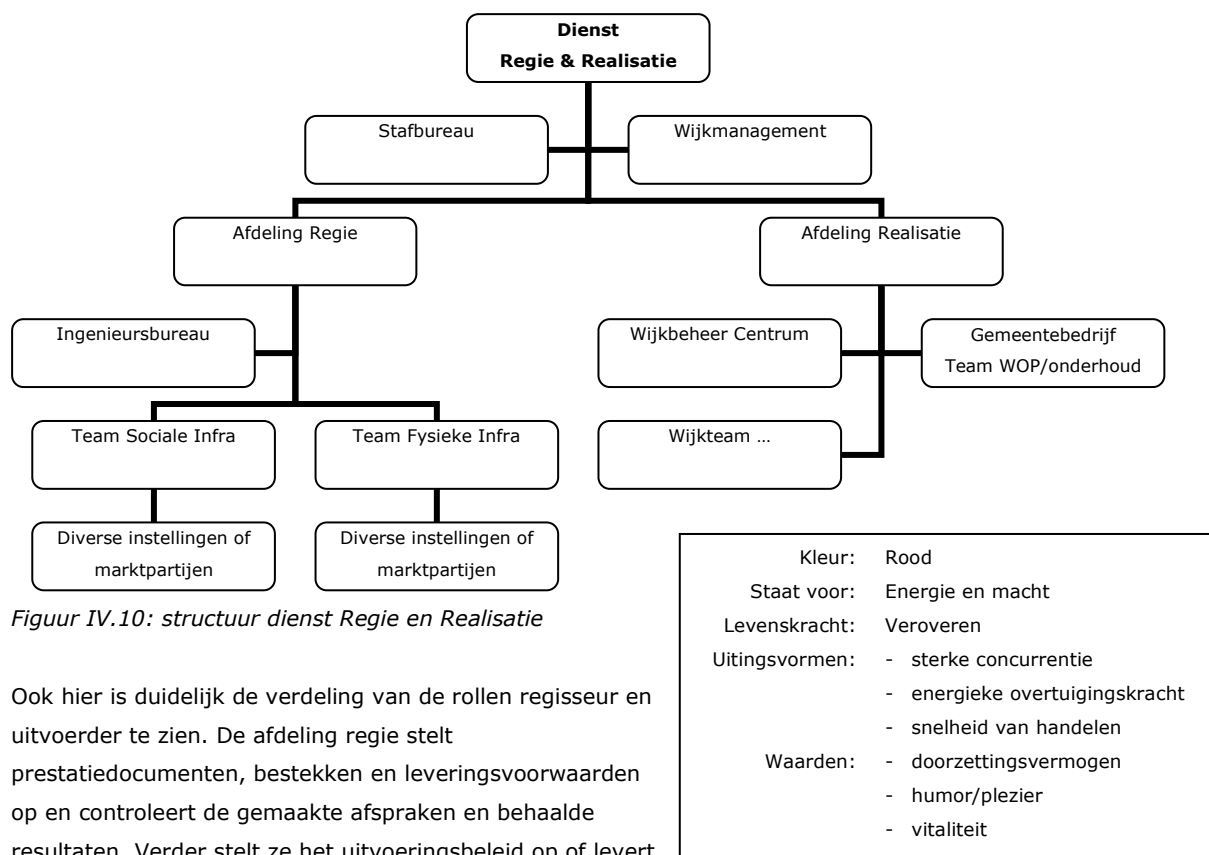
IV.3.3 Dienst Regie en Realisatie

Diensthooft: Cor Bredenhoff

Deze dienst omvat zowel de rollen regisseur als realisator (uitvoerder) als het gaat om de uitvoering van beleid en projecten voor de Heerenveense samenleving. De dienst is opdrachtgever naar een interne partij als de wijkteams die verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de openbare ruimte of naar een externe partij als een aannemer. Ook is ze regisseur in de vorm van het laten vastleggen van te behalen resultaten in een prestatieovereenkomst met derden als welzijnsinstellingen, onderwijs, bibliotheek of theater. De dienst is opdrachtnemer bij de uitvoering van projecten van de dienst Visie en Ontwikkeling en uitvoerder van beheer en onderhoud van gemeentelijke gebouwen en de openbare ruimte.

Ook in deze dienst komt duidelijk een integraal karakter naar voren: de trefwoorden wonen, leven en leren geven een beeld van de breedte van de taken van deze dienst en dat is een groot deel van de taakvelden die de gemeente heeft.

De dienst heeft de volgende structuur:



Figuur IV.10: structuur dienst Regie en Realisatie

Ook hier is duidelijk de verdeling van de rollen regisseur en uitvoerder te zien. De afdeling regie stelt prestatiedocumenten, bestekken en leveringsvoorwaarden op en controleert de gemaakte afspraken en behaalde resultaten. Verder stelt ze het uitvoeringsbeleid op of levert ze op verzoek van de dienst Visie en Ontwikkeling een bijdrage aan het ontwikkelen of actualiseren van beleid. Door het brede werkveld en daardoor de grote hoeveelheid medewerkers is de afdeling gesplitst in twee lijnteams. Het team Fysieke Infra houdt zich bezig met de civieltechnische zaken, het team Sociale Infra met sociale, culturele en bouwkundige zaken, en voert de regie over het theater en de welzijnsinstelling. Om te voorkomen dat opdrachtgever ook de opdrachtnemer is, is het ingenieursbureau als een staffunctie (zonder eigen middelen) ingericht binnen de afdeling regie. Daarnaast is het van belang dat er voldoende expertise binnen de gemeente is, om een gesprekspartner te kunnen zijn voor externe partijen en om technische ontwerpen te kunnen beoordelen. De twee teams zijn de opdrachtgever of regisseur (bij projecten is dit de dienst Visie en Ontwikkeling), het ingenieursbureau verzorgt de technische uitwerking en realisering en houdt toezicht en begeleidt bij projecten.

De afdeling Realisatie bestaat uit wijkteams en het gemeentebedrijf (WijkOverstijgende Ploeg (WOP) en gemeentelijke huisvesting). Deze afdeling geeft met behulp van kennis, wijkvisies, bestekken en werkprogramma's invulling aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en gemeentelijke gebouwen. Dit rechtvaardigt ook een de uitvoering door een eigen onderdeel van de organisatie te laten doen. Er heerst een bedrijfsmatige cultuur binnen deze afdeling om telkens de afweging te kunnen maken om werkzaamheden zelf te doen of uit te besteden.

De wijkmanagers hebben een speciale positie. Hun regierol omvat niet alleen de dienst Regie en Realisatie, maar ze hebben ook een rol richting Visie en Ontwikkeling en de bestuurder. Dit zijn de medewerkers die bij uitstek weten wat er leeft in de samenleving en het is daarom essentieel dat ze tijdig geïnformeerd worden over plannen en ontwikkelingen en dat ze tijdig betrokken worden bij ontwikkelingen die de bewoners van een wijk, buurt of dorp raken.

IV.3.4 Dienst Publiekszaken en Veiligheid

Diensthooft: Gert Blekkenhorst

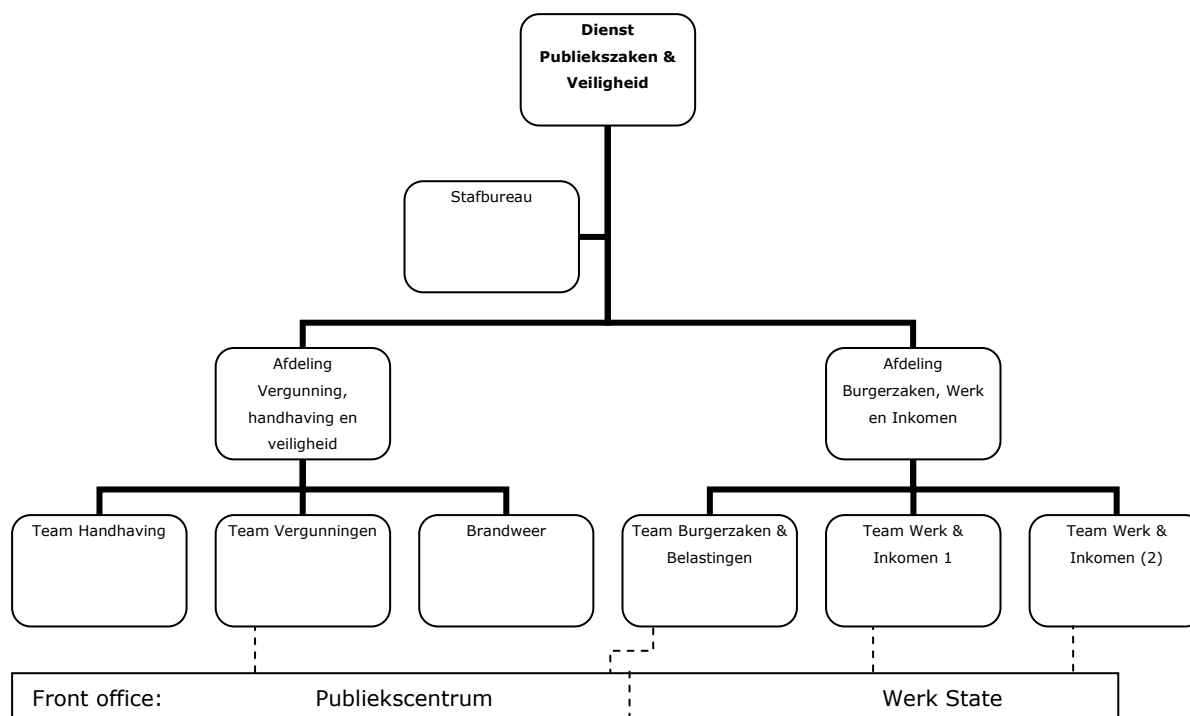
Deze dienst vervult de rollen 'leverancier van diensten en producten' en 'handhaver van wet en regelgeving'. In veel opzichten is deze dienst voor de inwoners het gezicht van de gemeente Heerenveen en hier treft de overheid de burger in een één op één situatie. Waar de dienst Regie en Realisatie werkt voor de samenleving als geheel, of groepen betrokkenen (leerlingen, theaterbezoekers, wijkbewoners), werkt deze dienst voor de individuele inwoner, een instelling of bedrijf. Door de integratie van alle producten in één dienst wordt het voor de samenleving duidelijk waarvoor ze bij de gemeente terecht kunnen en is er te werken aan de tevredenheid van de afnemers over de dienstverlening en prestaties van de gemeente. Communicatie speelt hierin een belangrijke rol. De dienstverlening wordt zoveel mogelijk afgestemd op de vraag van de burger of het bedrijf en waar mogelijk geïntegreerd aangeboden (1-loket gedachte).

De dienst biedt onderdak aan werkzaamheden die te maken hebben met individuele dienstverlening aan burger of bedrijf zoals vergunningen, paspoorten, uitkeringen en geboorteaangiften. Daarnaast bestaat er een nauwe relatie tussen vergunningverlening, handhaving en veiligheid. Binnen deze dienst zijn dan ook wethandhaving, openbare orde, veiligheid en de brandweer opgenomen.

De dienst streeft een snelle afhandeling na door afnemers via een centraal punt door te verwijzen naar het juiste loket. Daarnaast wordt er inzicht gegeven in de gehele situatie van de afnemer, zodat niet telkens dezelfde gegevens worden gevraagd. De dienstverlener kan dan ook zelf het initiatief nemen om een dienst aan te bieden. Door het assortiment diensten af te stemmen op de vraagpatronen kunnen deze aan een frontoffice in samenhang worden afgehandeld. Het nemen van maatwerkbeslissingen is daardoor mogelijk. Medewerkers van deze dienst denken in "mogelijkheden" in plaats van "of iets wel of niet mag (van de wet)". Daarnaast hebben afnemers het recht om te weten hoe er gewerkt wordt en wat de gemeente voor hen kan betekenen. Deze omslag in werken is een belangrijk onderdeel van klantgericht werken.

De dienst heeft de volgende structuur:

Kleur:	Blauw
Staat voor:	Orde
Levenskracht:	Geloven
Uitingsvormen:	- afspraak = afspraak - duidelijkheid voor iedereen - regels en procedures, logica, stapsgewijs
Waarden:	- duidelijkheid - feiten - loyaliteit - verantwoordelijkheid - rechtvaardigheid



Figuur IV.11: structuur dienst Publiekszaken en Veiligheid

Om de twee rollen zo goed mogelijk te kunnen vervullen is de dienst onderverdeelt in twee afdelingen, die elk weer uit een aantal herkenbare teams bestaan.

Er zijn twee frontoffices die de afdelingen bereikbaar en herkenbaar maken. In het Publiekscentrum komt het contact met burger of bedrijf tot stand via een fysiek loket (gevestigd in Crackstate, het gemeentehuis), een centraal telefoonnummer, een contactpersoon of een digitaal loket (via internet). Door deze structuur zijn de publieksfuncties van de gemeente duidelijk gesitueerd. Het Publiekscentrum zorgt dat de afnemer van een dienst snel via de juiste weg op de juiste plaats binnen de organisatie terechtkomt. In de Werk State, een ander gebouw van de gemeente, bevindt zich de 'marktvloer voor werk en inkomen' voor werkzoekenden. De afdeling Burgerzaken, Werk en Inkomen bestaat uit het team Burgerzaken en Belastingen. Dit team draagt zorg voor de bekende gemeentelijke producten als rijbewijzen, geboorteaangiften en de WOZ belasting. Door de vele contacten met burgers en bedrijven, is dit team dichtbij het Publiekscentrum gevestigd. De twee teams Werk en Inkomen helpen werkzoekenden bij het vinden van een baan en dragen zorg voor de bijstandverstrekking. Deze teams zijn gevestigd in Werk State om de afstand naar de afnemers zo klein mogelijk te maken. Naast deze taken verzorgt de afdeling ook het zorgloket, het vreemdelingenloket, inburgeringstaken en heeft zij supervisie over het Publiekscentrum.

Binnen de afdeling Vergunningen, Handhaving en Veiligheid is een duidelijke scheiding waarneembaar tussen de teams Handhaving en Vergunningen. Dit om eventuele belangenverstrengeling te voorkomen. Het team Vergunningen verstrekt alle mogelijke gemeentelijke vergunning. Voor de aanvrager is er nu een centraal punt voor aanvraag en behandeling en hoeft niet zelf meer de organisatie door. Een werkwijze die aansluit bij het nieuwe dienstverleningsconcept. Door het samenbrengen van alle handhavende taken als leerplichtcontrole en milieu- en bouwhandhaving, kan een integrale programmering voor handhaving tot zijn recht komen en zijn er voordelen te behalen met betrekking tot signalering, kwaliteit en werkwijzen.

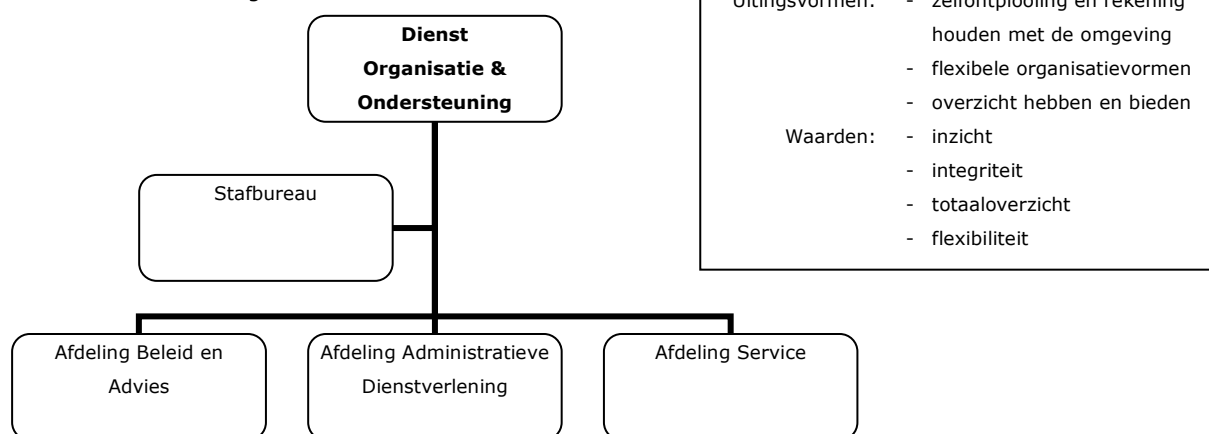
Tot slot speelt de brandweer een belangrijke rol in de hele veiligheidsketen. De positie binnen deze dienst garandeert korte lijnen met de teams Vergunningen en Handhaving. De brandweer kent verder specifieke bevoegdheden en heeft zijn eigen bevelstructuur.

IV.3.5 Dienst Organisatie en Ondersteuning

Diensthooft: Marjolijn Boot

Deze dienst zorgt voor service en ondersteuning aan alle medewerkers in de organisatie opdat zij hun werk zo goed mogelijk kunnen uitvoeren. De dienst heeft meerdere rollen. Zij is kaderstellend richting directie, adviserend richting directie en diensthooften, administratief voor de diensten, diensthooften en medewerkers en servicegericht voor de hele organisatie. De dienstverlening richt zich op de gebieden personeel, informatisering, juridische kwaliteitszorg, organisatie, financiën, automatisering en communicatie (de zgn. PIJOFAC taken). De service richt zich op het gebied van interne leveranties en financieel administratieve taken.

De dienst heeft de volgende structuur:



Figuur IV.12: structuur dienst Organisatie en Ondersteuning

De afdeling Beleid en Advies is verantwoordelijk voor concernbrede kaders op de PIJOFAC terreinen. Deze kaders, ontwikkeld in overleg met de andere diensten, zijn bedoeld om vanuit de deskundigheid en vakkennis de eenheid in de organisatie te ontwikkelen, bevorderen en handhaven. Verder levert de afdeling advies en ondersteuning op PIJOFAC terreinen aan het management van de diensten. Het management van de dienst is dan opdrachtgever.

De afdeling Administratieve Dienstverlening verzamelt, verwerkt en legt gegevens vast voor de beheersing van de organisatie en het afleggen van verantwoording. Hierbinnen worden twee taakvelden. De financiële administratie zorgt voor het inzichtelijk maken van de begroting en de financieel-economische positie en draagt zorg voor het betalingsverkeer. De personele administratie verzorgt de salaris- en ziekteverzuimadministratie en de persoonsadministratie.

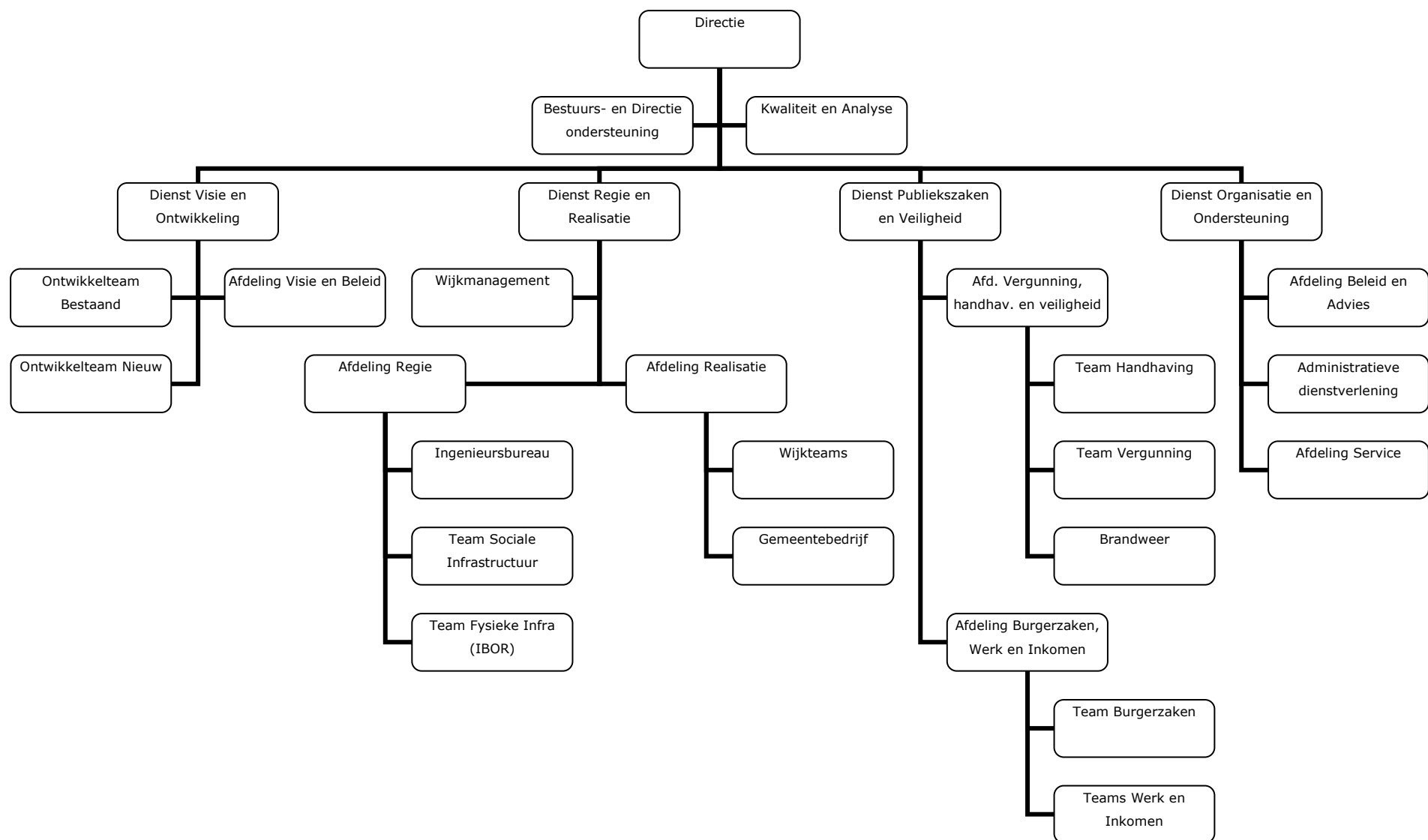
De afdeling Service levert, als opdrachtnemer, alle producten en diensten die op de werkplek van de medewerkers nodig zijn om het werk optimaal te kunnen uitvoeren. De afdeling Beleid en Advies werkt vaak voor het management van de diensten, de afdeling Service vooral met de medewerkers.

IV.3.6 Adviserende teams

Tot slot zijn er naast de vier hierboven genoemde diensten twee ondersteunende en adviserende teams voor het college van Burgemeester en Wethouders, directie en diensthooften.

Bestuurs- en directieondersteuning: bestaat uit het bestuurssecretariaat en een directiesecretaris. Van hieruit worden concernplanning, bestuursrapportages, bestuurlijke samenwerking en dergelijke aangestuurd en gecoördineerd.

Kwaliteit en Analyse: dit team bewaakt de kwaliteit door werkprocessen te analyseren en daarover te rapporteren. Hiermee wordt getoetst of gemaakte afspraken en kwaliteitsdoelstellingen worden uitgevoerd. De concerncontroller maakt ook deel uit van dit team.



Figuur IV.13: organogram ambtelijke organisatie Heerenveen per 1 januari 2005

IV.3.7 College van burgemeester en wethouders

Tot de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 was het college van burgemeester en wethouders als volgt opgebouwd:

	Beleidsvelden
drs. P.M.M. de Jonge Burgemeester PvdA	▪ openbare orde en veiligheid; ▪ bestuurlijke zaken; ▪ juridische zaken; ▪ communicatie; ▪ horeca; ▪ Internationaal Bedrijvenpark Friesland.
drs. M. Scheweer loco burgemeester wethouder CDA	▪ milieu en bouwtoezicht (handhaving/ milieu); ▪ verkeer en vervoer; ▪ bestemmingsplan buitengebied; ▪ grondbedrijf; ▪ zorg, wet voorzieningen gehandicapten; ▪ ruimtelijke ordeningsplannen buitengebied.
dr. mr. R.C. Kaastra Wethouder VVD	▪ welzijn; ▪ jeugdbeleid; ▪ ouderenbeleid; ▪ migrantenbeleid; ▪ volwasseneneducatie; ▪ personeel en organisatie en facilitaire zaken; ▪ financiën; ▪ cultuur, recreatie en toerisme.
L. Buwalda Wethouder PvdA	▪ wijkbeheer; ▪ sport; ▪ werk en inkomen; ▪ volkshuisvesting; ▪ integraal stedelijke vernieuwing.
F. Bouwers Wethouder PvdA	▪ ruimtelijke ontwikkeling; ▪ economische aangelegenheden; ▪ onderwijs.

IV.3.8 Gemeenteraad

De opbouw van de gemeenteraad is als volgt:

	Zetels tot verkiezingen 2006	Zetels na verkiezingen 2006
PvdA	7	12
CDA	5	4
VVD	5	4
Leefbaar Heerenveen	5 (waarvan 1 ex SP lid)	2
Groenlinks	2	2
Christenunie	1	2
FNP	1	1
D66	1	0
Totaal	27	27

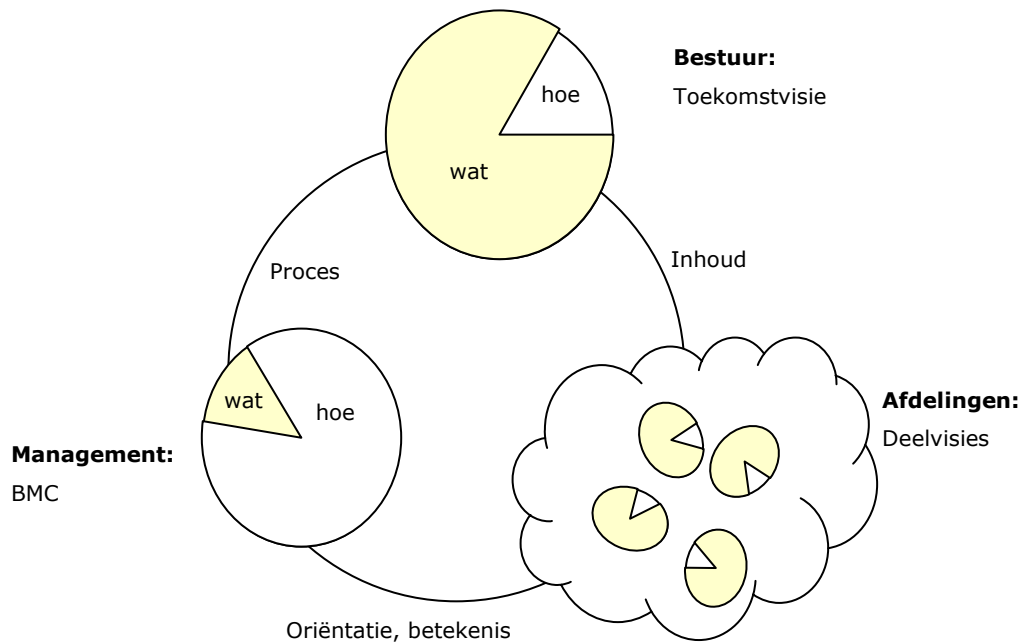
IV.4 Uitwerking interview

Uitwerking interview ter verificatie

Naam: Henk Drijfhout
 Functie: Gemeentesecretaris, algemeen directeur, gemeente Deventer
 Naam: Yvonne Mulder Smit-Halman.
 Functie: Vice-gemeentesecretaris, directeur, gemeente Deventer
 Datum: 22 maart 2006
 Locatie: Gemeentehuis Heerenveen, Crackstraat 2

Pacman model

Het model dat, voorzien van uitleg, is voorgelegd tijdens dit interview is weergegeven in figuur IV.14.



Figuur IV.14: Concept model over verhouding van relaties tussen visies in de gemeente Heerenveen

De globale opbouw van het model is correct. De gemeenteraad heeft met behulp van de inwoners de 'Toekomstvisie 2025' opgesteld. De visie van de gaat voornamelijk over 'wat' de gemeente wil bereiken en hoe de gemeente er over 25 jaar uit zal moeten zien. Zo'n toekomstbeeld dient wel realistisch te blijven, dat betekent dat er ook ideeën zijn over 'hoe' dit aangepakt kan worden.

De wethouders en het ambtelijke apparaat hebben de opdracht dit te realiseren. Het opgestelde BMC en gaat vooral in op hoe de gemeentelijke organisatie dit gaat aanpakken, de strategie en tactiek. Er is echter wel een koppeling of samengaan met de 'wat' vraag, het moet immers wel betrekking hebben op de inhoud. Dit rechtvaardigt de weergave in een pacman vorm, waarbij de ene keer de inhoudelijke 'wat' vraag een groter deel inneemt dan de strategische 'hoe' vraag en de andere keer dit andersom is.

De deelplannen die hieruit volgen zoals een visie op de openbare ruimte of een onderwijsvisie hebben een sterke binding met de 'wat' vraag uit de toekomstvisie (de effecten zijn namelijk zichtbaar op straat, in de samenleving) en de 'hoe' vraag uit het besturings- en managementconcept. Het ei van Cor is hierbij belangrijk geweest om de koppeling te maken tussen de inhoud en de oriëntatie en zingeving of beleving te maken. Het gaf duidelijkheid.

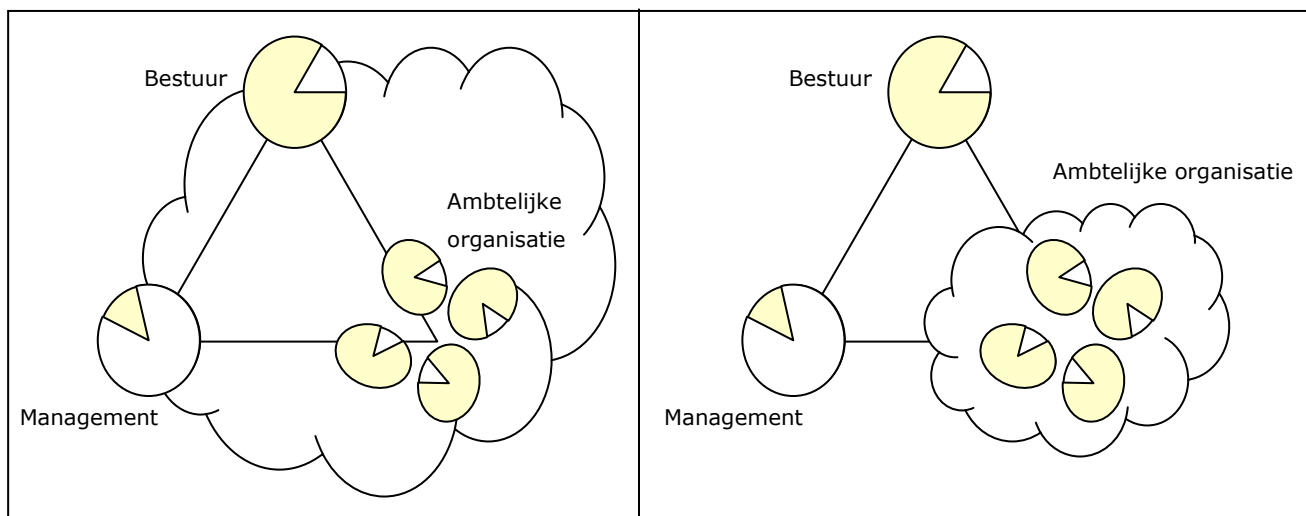
Samenhang

De roep om samenhang wordt ondersteund door signalen uit de maatschappij. Een voorbeeld hiervan is de parkeerproblematiek in een wijk, waar auto's in een plantsoen werden geplaatst. Dit werd voorheen opgevat als een beheerprobleem, maar er bleek een breder maatschappelijk probleem achter te zitten. Naast de ergernis van de verkeerd geplaatste auto speelde andere gevoelens mee: "al die auto's in de wijk", "kinderen kunnen niet meer spelen", "ze rijden altijd veel te hard". Het gaat dus niet meer alleen over beheer of veiligheid, maar ook sociale veiligheid: kunnen en durven mensen elkaar nog aan te spreken op hun gedrag. Dergelijke signalen gaven aan dat intergraal werken dus verder gaat dan alleen het beheer van de openbare ruimte.

De wolk geeft aan dat er samenhang is. Volgens Yvonne bestonden de deelplannen voorheen ook wel, en zou er misschien ook wel een wolk bestaan omdat de plannen toen ook pasten in de kaders van wethouders maar miste de samenhang tussen de plannen. Dat betekent dat een koppeling tussen de plannen essentieel is. Dit uit zich in de organisatie vooral in het feit dat er nu slechts één dienst visie en ontwikkeling is.

Op deze manier is er integraal beleid in woord en daad mogelijk (wat een van de doelen was in de visie) en daardoor is er nu samenhang ontstaan. Die samenhang is absoluut belangrijk voor het succes.

Henk geeft aan dat de wolk zelf er altijd wel geweest is, maar dat die sloeg op de totale gemeentelijke organisatie. Er bestaat echter nog steeds de verleiding dat de wolk over de directie, wethouders en gemeenteraad heen schuift. Dit komt omdat 'wat' en 'hoe' aan alle kanten door elkaar lopen. Het bestuur gaat over de 'wat' vraag, maar menig raadslid wil graag praten over 'hoe'. De volksvertegenwoordiging wordt natuurlijk wel aangesproken op alles wat er in de samenleving leeft, maar zou vertrouwen moet hebben in de organisatie, dat er aandacht voor is en dat de signalen worden opgepikt om beleid te maken en bij te sturen.

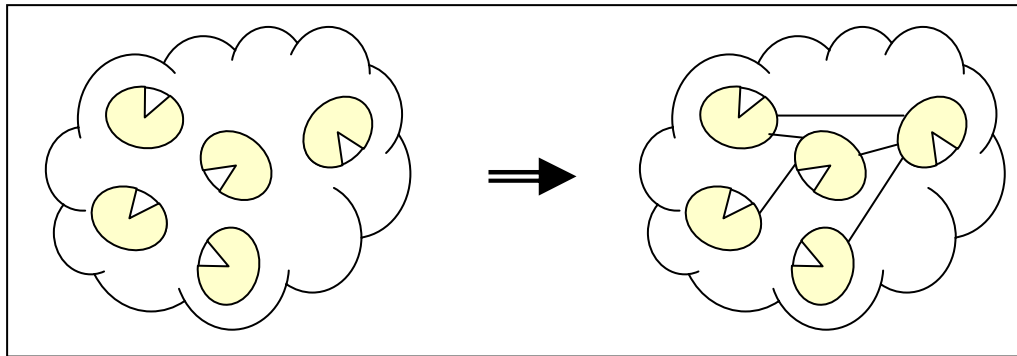


Figuur IV.15: het verkrijgen van samenhang

Gemis samenhang: strijd in plaats van realiteit

In de oude situatie miste soms de samenhang tussen de deelvisies. Het college moest er dan een besluit over nemen. Soms ontstond er dan een strijd om het probleem ("toen deden we het op jouw manier, nu doen we het op mijn manier") en miste de koppeling met de realiteit. Aan de buitenkant ontstaat samenhang omdat de vraag samenhangend is. Naar buiten toe moet de organisatie proberen samenhang te laten zien. Als die niet gevonden wordt in het management of in de organisatie, dan zal de samenhang op het niveau van wethouders en gemeenteraad gevonden worden.

De wolk kan dus kleiner en groter zijn (welke organisatie onderdelen betrokken zijn) en is mistig of meer open (hoe visueel en inzichtelijk is de samenhang). De verbindende lijntjes tussen de deelplannen zijn dus essentieel om samenhang te vinden.



Figuur IV.16: Noodzakelijke verbinding tussen visies op verschillende beleidsvelden

Het ontbreken van samenhang leidt van kwaad tot erger. Volgens Henk is de volgende stap dat inhoudelijke thema's worden afgezonderd zodat er een wij-zij cultuur ontstaat. Dit is vooral zichtbaar wanneer er bezuinigd moet worden. Er worden dan vooral argumenten verzameld waar er bij de ene afdeling geld af kan en bij de eigen afdeling geld bij. Het gaat dan over 'hun' beleidsplannen in plaats van 'onze' beleidsplannen. De gemeente heeft immers een gezamenlijk doel.

Er is hier echter wel sprake van een dilemma. Er zijn professionals werkzaam, die trots zijn op hun vak en die graag hun wensen willen realiseren. Daar worden ze immers voor ingehuurd. Het kan dan niet zo zijn dat medewerkers het niets kan schelen of ze dit jaar 1 of 2 ton ter beschikking hebben. Medewerkers moeten wel beleving hebben en er dus voor knokken. De kunst daarbij is het hogere, achterliggende doel in beeld te houden.

Dit is vergelijkbaar met een supermarkt. Je kunt producten aanbieden vanuit losse winkeltjes, maar het kan ook gebundeld met verschillende eilanden of groepen. Uiteindelijk bepaalt de manier waar op er service wordt verleent en de afrekening (de prijs) het totale beeld van de supermarkt. Alle afdelingen zullen dus daar aan moeten bijdragen. Nu kan een afdeling even iets minder presteren, maar het risico bestaat dat dit snel dominant wordt. Een afdeling zal dus ook voor zichzelf moeten knokken.

Vertrouwen in medewerkers

Bij het ontwikkelen van een organisatie is het belangrijk naast de keuze voor structuur ook vooraf een keuze te maken voor cultuur en gedrag, tussen een benadering met het leidmotief 'wantrouwen' of 'vertrouwen'.

Uit de eerdere resultaten van de gevalstudie bleken communicatie, gunnen, afstemming en overleg belangrijk zijn. Dit heeft te maken met de basis. Een vechtcultuur zal vanzelf schermen omhoog trekken en wantrouwen leidt tot steeds meer controle maatregelen. Er is dan sprake van een management benadering, terwijl er juist leiderschap vereist is (zie het besturings en managementconcept, bijlage 3). Er zit een verschil in uitstraling. Hier pas de metafoer van de dansende olifant, die op veel reorganisaties van toepassing is. Een olifant is makkelijk te dressereren wat volgens Henk inhoudt dat iedereen een gevangene is van zijn eigen perceptie. Een klein olifantje wordt met een ijzeren band om de poot vastgebonden aan een paaltje. De olifant wordt groter, de band om de poot wordt vervangen maar het paaltje waar hij aan vastzit blijft hetzelfde. Met een ruk is de olifant los. Toch doet hij dat niet. Pas als er brand uitbreekt zal de olifant zich gaan realiseren dat hij veel meer kracht heeft dan het paaltje. Dan gaat hij letterlijk in beweging komen.

In een bedrijf kan het begin van een brand duidelijk aanwezig zijn, bijvoorbeeld het draaien van verlies. Aandeelhouders moeten tevreden gehouden worden, maar ook het besef dat er minder geld binnenkomt dan dat er aan salarissen uitgaat geeft aan dat er iets moet gebeuren omdat anders het bedrijf moet stoppen. In een overheidsorganisatie bestaat vaak de cultuur "het gaat toch goed, wat zijn de problemen?". Er wordt hier niet gekeken naar cijfermatige winst of verlies. Het brandje om het besef dat het anders moet te stimuleren zal elders gevonden moeten worden. Dat is lastig want het gaat dan om abstracties als

dienstverlening, oriëntatie en klanten. Toch zullen medewerkers dit leuk moeten vinden, of zoals Yvonne aangeeft "er iets mee moeten hebben". Als medewerkers het niet leuk vinden moeten ze zich afvragen waarom ze hier nog zijn. Het principe "als je het hier niet bevalt, ga je maar wat anders zoeken" is belangrijk maar volgens Yvonne Mulder Smit ook bijzonder. In verschillende gemeentelijke organisaties waar zij gewerkt heeft is dat nog nooit afgevraagd.

Henk vult aan dat er wel eens een medewerker kwam met verhalen over wat er fout was en dat de leidinggevende niet deugden. Toen hij aangaf dat een ontslag brief dezelfde dag getekend kon worden dacht de medewerker direct aan zijn salaris. Henk geeft aan dat salaris omgekeerd ook betekent dat de organisatie iets van de medewerkers mag verwachten. Yvonne vult aan dat dit een belangrijk punt is en dat het bouwteam als geheel dit ook uitstraalt: "Als je hier werkt, verwachten we dit van je. Als je dat doet, dan hoor je het van ons. Als je het niet bevalt, mag je vertrekken. Wij zijn trots op jou als je ook trots op Heerenveen bent". Het gaat dus niet alleen om vakinhoudelijke kennis maar ook de beleving dat men een onderdeel is van het geheel.

Medewerkers worden ook gemotiveerd en gestimuleerd. Yvonne noemt het loopevenement in 2007 waar de gemeente aan meedoet onder motto "gemeente in beweging". Dit is belangrijk voor de gezondheid van medewerkers maar ook voor de uitstraling van de gemeente. Er is een trainer geregeld en medewerkers trainen de helft in eigen tijd en de helft in werktijd. Beide partijen leveren dus een bijdrage, die beweging en beleving oplevert. Dit soort impulsen zorgen voor tevreden medewerkers die kwaliteit leveren.

Vaardigheden worden bij medewerkers belangrijker geacht dan kennis. Specialististen moeten wel inhoudelijke kennis hebben, maar vaardigheden en het (van nature) zoeken van samenhang is het leidmotief. Het inhoudelijke kader moet losgelaten kunnen worden om het totaalplaatje te kunnen bekijken.

Dit zijn allemaal onderdelen van de visie geweest.

Volgens Henk dit streven in essentie de uitdaging. Dat gaat niet vanzelf maar heeft te maken met de energie die mensen er zelf in willen stoppen en hoe de leiding daarmee omgaat.

Op alle niveaus wordt geprobeerd medewerkers te betrekken. Iemand die bijvoorbeeld de administratie en boekhouding doet wordt middels programma's toch betrokken bij het geheel. Bijvoorbeeld door het meekijken in een project. Cijfertjes krijgen dan betekenis. De administratieve afdelingen zijn allemaal bij elkaar geplaatst. Niet alleen omdat het efficiënt is, maar vooral omdat het effectief is. Er is namelijk minder onderlinge concurrentie. Voorheen besteden bijvoorbeeld de administratieve afdelingen van sociale zaken en financiën elkaar: "het kan toch niet zo zijn dat onze cijfers niet kloppen met die van hun". In de nieuwe situatie zitten deze mensen na elkaar en hebben ze een gezamenlijk doel namelijk administratieve dienstverlening verrichten. Deze mensen spreken elkaars taal en hebben redelijk overeenkomende competenties. Dat schept onderlinge herkenbaarheid.

Het risico daarvan, en dat is op dit moment merkbaar nu de organisatie een jaar zo draait, is dat er groepen of kampen kunnen ontstaan: "zij doen maar wat en wij moeten dat weer recht breien". Toch laat de nieuwe organisatie duidelijke contouren zien en wordt er goed gescoord op integriteit en het voorbeeld gedrag van leidinggevend. Henk vindt dit laatste punt erg belangrijk. Het zegt iets over de uitstraling. Als er een situatie ontstaat waarin de gedacht heerst "wij moeten ons aan de regels houden, maar zij doen maar wat" dan kun je als leidinggevende nog zo'n goed verhaal hebben, maar het vertrouwen is dan verloren en men wordt cynisch.

Veranderde verhouding tussen raad, college en ambtelijke organisatie

Wethouders hebben nu portefeuilles met uiteenlopende beleidsvelden. Er bestaat geen ambitie om de op rollen en thema's gebaseerde opzet van de ambtelijke organisatie door te zetten naar het college.

De gemeenteraad heeft raadprogramma's op elf beleidsterreinen waarin al een bepaalde samenhang zit. Er wordt wel geprobeerd het takenpakket van de wethouders meer met deze programma's te rangschikken.

Aanpassen in de sfeer van de rollen is bijna onmogelijk. Elke wethouder wil iets met beleid te maken hebben

om iets te kunnen realiseren. Er zou dan één wethouder visie en beleid zijn met alle leuke onderwerpen. Dat is politiek onhaalbaar en ongewenst.

Er wordt nu integraliteit en samenhang in het 'voorportaal' gerealiseerd. De diensthoofden bedienen de portefeuillehouders van informatie. Alle informatie die naar de portefeuillehouders gaat, komt ook bij de andere diensthoofden terecht. Als er dan blijkt iets niet integraal of samenhangend te zijn, dan kan het direct met de betreffende afdeling worden opgepakt.

De nieuwe werkwijze van de ambtelijke organisatie heeft wel invloed op de werkwijze van de portefeuillehouder. In de oude situatie stelde de portefeuillehouder sociale zaken met de betreffende afdeling beleid op. Vervolgens werden er met dezelfde afdeling afspraken gemaakt over de uitvoering en het wel of niet uitbesteden van bijvoorbeeld reïntegratie zaken. Het afdelingshoofd, als integraal manager, was hier verantwoordelijk voor. Dit leidde niet altijd tot de beste situaties. Iemand heeft bijvoorbeeld veel verstand van de sociale hulpverlening maar geen verstand van aanbestedingen en contracten. In de nieuwe situatie is de portefeuillehouder verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid en het uiteindelijk boeken van resultaten. Binnen de ambtelijke organisatie krijgt hij te maken met verschillende afdelingen: de medewerkers die de plannen en het beleid opstellen zijn niet meer dezelfde als die de aanbesteding doen of de uitvoering aansturen. Er wordt hier dus gebruik gemaakt van een systeem van checks and balances.

Voorheen was het pad min of meer geplaveid. Als de doelstelling niet gehaald werd, moest het beleid worden aangepast. Nu moet er van te voren helder geformuleerd worden wat men wil bereiken en dat is steeds duidelijker aanwezig. In het duale stelsel bestaat er meer afstand tussen raad en college en die afstand wordt groter en sterker. De raad controleert wat het college belooft heeft en kijkt wat er van terecht is gekomen. De wethouder dient dan samen met de ambtelijke organisatie uit te leggen dat er alles aan gedaan is en dat er misschien sommige dingen niet gelukt zijn en hoe dat dan komt. Op een transparante wijze verantwoording afleggen. Yvonne geeft daarbij aan dat "verantwoordelijkheid krijgen, verantwoording afleggen" betekent. Dat geldt ook naar de raad.

Verschillende rollen gemeente en inwoner

In het bedrijfsleven zijn cijfers vaak bepalend. Er is dan duidelijk te zien of de afgesproken 10% winststijging behaald is of niet. In een gemeente kan dat met veel dingen niet. Een absoluut getal zegt niet zoveel, het verloop van de reeks wat meer. Een gemeente heeft verschillende rollen. Als inwoner haal je 's ochtends een paspoort en je bent erg tevreden (vriendelijke mensen, netjes geholpen, nette prijs). Daarnaast is de inwoner ook bezig met het verbouwen van de woning zonder een bouwvergunning te hebben aangevraagd. Een gemeentelijke ambtenaar van handhaving geeft dan aan dat dit niet kan. In de beeldvorming en het spraakgebruik verandert de opvatting en mening van de inwoner over 'de gemeente' binnen enkele uren. Was hij in de ochtend nog tevreden over de dienstverlening, na de middag vraagt hij zich af waar de gemeente zich mee bemoeit en dat er teveel regels zijn. 'De gemeente' vervult dus meerdere rollen. Het is belangrijk dat bij beoordeling ook rekening gehouden wordt met die verschillende rollen en dat kan niet op basis van een cijfer. Ook de inwoner heeft verschillende rollen. De ene keer is hij kiezer, dan onderdaan en dan klant. Het is belangrijk stil te staan in welke rol men ten opzichte van de gemeente staat of in welke rol de gemeente ten opzichte van de inwoner staat.

Henk stelt dat het niet zichtbaar hebben van die rollen kan leiden tot maatschappelijke problemen. De gemeente als dienstverlener in enge zin kan met behulp van servicenormen helder worden gedefinieerd. De gemeente als beleidsontwikkelaar echter niet. Dit verloopt interactief, met veel partijen samen. Ook handhaving is niet uitvoerbaar door mensen eerst zelf te vragen "wat had u er zelf van gedacht, wat vind u ervan?". Voor de mensen is de gemeente vaak nog één instantie en lopen al deze rollen door elkaar. Het is dan begrijpelijk dat er daardoor onduidelijkheid bestaat.

De volgende stap in het hele proces wordt het introduceren van deze gedachten in onze werkprocessen en de manier van werken. Dat is niet zozeer het praten over het afschaffen van regels (daar wordt al tien jaar over gesproken, maar het gebeurt nog niet) maar het werken op basis van vertrouwen in plaats van wantrouwen. Dit is toepasbaar in bijvoorbeeld de handhaving en vergunningverlening. Bij het aanvragen van een bouwvergunning wordt er dan niet begonnen met het verzamelen van vele gegevens (waarin de gedachte schuilt dat de aanvrager kwaad in de zin heeft) maar met het maken van afspraken en het opstellen van spelregels. Een aantal aspecten, zoals veiligheid, wordt streng gecontroleerd vanwege de maatschappelijke impact. Het bouwbesluit is echter zo omvangrijk en gedetailleerd dat er bijvoorbeeld niet meer standaard op het aantal aanwezige wandcontactdozen wordt gecontroleerd. Dit soort controles en toetsen vinden steekproefsgewijs plaats.

Deze stap, het uitspreken "mensen, we beginnen ermee dat we u vertrouwen" vergt een andere bestuurscultuur en andere mensen. Sommige mensen denken dat ze zijn ingehuurd om lijsten in te vullen en te controleren. Functieomschrijving dragen ook bij aan deze denkwijze. Ook op bestuursniveau speelt dit. Het kabinet wilde minder regels en minder bureaucratie. Henk geeft het voorbeeld van de nieuwe wet WMO. Gemeenten weten als geen ander wat er leeft en hoe dat aangepakt moet worden. De tweede kamer lijkt de gemeenten niet te vertrouwen en gaat voorschriften maken. Belangengroepen spelen daarop in want die willen hun belangen graag in de wet hebben vastgelegd. De bestuurscultuur in Nederland lijkt erop gericht te zijn om een dader aan te kunnen wijzen. Bij de vuurwerkramp in Enschede was een handhaver achter het bureau fout: er miste een document in het dossier.

Het vertrouwen in medewerkers en samenleving roept onherroepelijk de vraag op welke risico's er gelopen worden. Heerenveen is er van overtuigd dat controle methodieken in de zin van dat de ene helft de andere helft controleert niet wenselijk zijn. Yvonne geeft aan dat het begrip control hier gedefinieerd is als 'personal control': verantwoordelijkheid hebben betekent verantwoording afleggen. De manager, leidinggevende of medewerker die verantwoording moet afleggen bepaalt ook zelf het systeem hoe dat gebeurt. Er is wel structuur in de vorm van een kader in de planning and control cyclus op basis van managementrapportages. Verder "kan het de achterkant van een sigarendoosje zijn". Verantwoording houdt volgens Yvonne in dat de verantwoordelijke moet kunnen aangeven wat hij gedaan heeft, wat daarvoor nodig is geweest, en wat het heeft opgeleverd. Dat kan vaak in een 1-op-1 gesprek zonder ingewikkelde systemen: de medewerker of leidinggevende kan het zelf uitleggen. Collega's van Yvonne in de middenwereld vragen zich af hoe dat te controleren is en verwachten dat er binnen een aantal jaar weer controllers zijn. Het verantwoordelijk maken van een controller voor de verantwoording die iemand anders moet afleggen is in de ogen van Yvonne een onderdeel van de oude cultuur van afschuiven en afvinken.

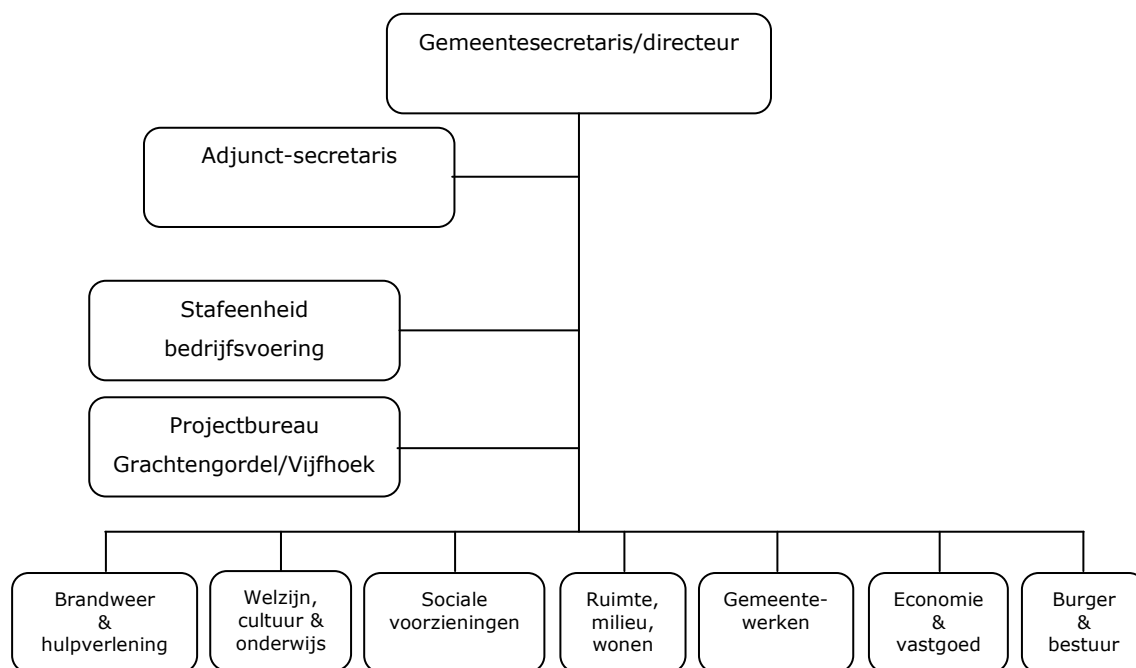
Henk geeft aan dat zo'n denk en werkwijze wel een aanloop nodig heeft. Telkens zijn er instrumenten nodig om te communiceren. De gebruikte presentaties in Heerenveen bereikte veel mensen op een simpele manier omdat de metafoer met de Heerenveense voetbalclub duidelijk was. In elke organisatie is zoiets te ontwikkelen. Daarnaast moeten directie en management duidelijk maken waar ze voor staan. Het werken op basis van vertrouwen kan alleen maar werken in samenhang met transparantie en de lerende organisatie. Fouten maken mag, maar één keer, anders is er niets geleerd. Daar hoort bij dat het mogelijk moet zijn om te kunnen zeggen dat men een fout gemaakt heeft en hoe het opgelost gaat worden. Leidinggevendens horen dan niet direct "koppen te maaien" omdat mensen eventuele fouten de volgende keer verborgen proberen te houden. Dit is juist de ongewenste situatie, en de collega's van Yvonne doelen daar ook op: "zoeken naar eventuele fouten". Volgens Henk is dit een verkeerde aanpak.

V Uitwerking interview Deventer

Uitwerking interview ter verificatie

Naam: Ing. J. (Jelle) Arentsen
 Functie: Sectorhoofd gemeentewerken, gemeente Deventer
 Datum: 22 maart 2006
 Locatie: Gemeente Deventer, Leeuwenbrug 85 Deventer

De Hanzestad Deventer is een van de oudste steden van Nederland gelegen aan de IJssel en de autosnelweg A1. Samen met Zutphen en Apeldoorn vormt Deventer het stedelijk netwerk de Stedendriehoek¹¹. De gemeente Deventer heeft circa 95.600 inwoners¹².



Figuur V.1: sectoren model gemeente Deventer

De huidige ambtelijke organisatie van de gemeente Deventer is opgebouwd volgens een sectorenmodel¹³, weergegeven in figuur V.1. Op dit moment zit de organisatie in een overgangsfase naar een structuur met slechts vier eenheden waar volgend jaar mee wordt gestart.

Aanleiding

De aanleiding om een organisatie te veranderen, of het nu een gemeente of bedrijf is, lijkt een cyclisch proces. Telkens is er weer een andere reden voor verandering: een andere vraag die de organisatie moet beantwoorden of krimp en groei van de markt. Arentsen heeft in het bedrijfsleven ook een aantal reorganisaties geleid en geeft aan dat het ook een terugkerend fenomeen is. Op een gegeven moment moet het weer zo nodig. De aanleiding kan dan heel divers zijn, maar soms is het ook een mode grill. We blijven kantelen dus de vraag is dan wat het oplevert.

¹¹ Zie <http://www.stedendriehoek.nl>

¹² Bron: website gemeente Deventer: <http://www.deventer.nl>

¹³ Naar het organogram op <http://www.deventer.nl/Deventer/nl/Stadhuys/Organisatie/>

Medewerkers hebben traditioneel een taak gekregen die gedetailleerd is uitgewerkt in een taakomschrijving. Dat is dan ook het vertrekpunt van hun handelen. Datgene wat op papier staat geeft houvast. De vraag waarom je het met z'n allen doet blijft echter onbeantwoord.

Daarom is begonnen met het neerleggen van een missie en visie waarin is aangegeven wat men als management wil, waar men voor staat en wat dat inhoudt voor de sturing binnen de organisatie. Er is gezocht naar een bindende factor, een leidraad dat als sturingselement benut kan worden.

In dit geval is bestaande organisatie niet meer in staat om uit zichzelf tot verandering te komen terwijl verandering wel nodig is op een aantal punten. De organisatie is bijvoorbeeld te verkokerd en wellicht te veel met zichzelf bezig. Dit kan doorbroken worden door te sturen en te wijzingen per post, of juist door een nieuwe indeling en het opnieuw beginnen met een frisse start.

Reorganisatie sector gemeentewerken

In de aanloop naar de verandering van de gehele organisatie is de sector gemeentewerken in de afgelopen jaren gereorganiseerd. Hier is begonnen met de vragen: waar staat de sector voor, waarom bestaat de sector eigenlijk en hoe is die verantwoordelijkheid, taak of rol in te vullen? Deze vragen geven inzicht in het bestaansrecht en de missie van de sector. Het vertrekpunt voor deze sector is "het zorgdragen voor de kwaliteit van de openbare ruimte". Het bestuur, de gemeenteraad, heeft eisen gesteld aan het kwaliteitsniveau waar de openbare ruimte aan moet voldoen, en de sector gemeentewerken zorgt ervoor dat de openbare ruimte dat afgesproken niveau ook daadwerkelijk haalt. Vanuit deze doelstelling wordt getracht iedereen zover te krijgen om dat doel te bereiken (doelgerichte organisatie). Bij deze reorganisatie zijn 21 functies opgeheven en daar zijn een groter aantal nieuwe functies voor teruggekomen. Op de nieuwe functies moest vervolgens gesolliciteerd worden. De plaatsing is gebaseerd op de competenties benodigd voor de functie en aanwezig bij de medewerker. Dit heeft tot een behoorlijke herverdeling van medewerkers geleid. Niet alle oud leidinggevendenden hebben opnieuw een leidinggevende positie, terwijl anderen juist wel op deze posities terechtkwamen. Er waren meer functies dan mensen, zodat iedereen herplaats kon worden. Sommige mensen hadden met deze herplaatsing wel meer moeite dan anderen.

Kwaliteit openbare ruimte

In de vernieuwde sector gemeentewerken draagt men zorg voor de kwaliteit van de openbare ruimte. Volgens Arentsen bestaat 'de gebruiker' niet, het is een diffuse groep. Gemeentewerken ziet de gebruiker vertegenwoordigd door het bestuur (de gemeenteraad). Met de raad zijn afspraken gemaakt over het kwaliteitsniveau waaraan de openbare ruimte moet voldoen welke te beschouwen zijn als norm. Deze norm is voor gemeentewerken een toets om te kijken of er aan de afspraken die met het bestuur gemaakt zijn voldaan is.

De sector heeft in bepaalde situaties ook te maken met individuele gebruikers, bijvoorbeeld in een straat of wijk. Met behulp van een wijkaanpak probeert men de vraag vanuit de straat of wijk helder te krijgen. Afhankelijk van de structuur die daar inzit kan gekeken worden of het beleid aangepast moet worden. Belangrijk is dat er een evenwicht moet zijn tussen de operationele acties die zijn afgestemd op het beleid en de evaluatie van dat beleid. Dagelijks het beleid ter discussie stellen is immers niet werkbaar. Bij beheer en onderhoud van de openbare ruimte kan elk individu een mening hebben. De vraag is echter waaraan het individu de ruimte buiten nu aan toetst. Het lijkt dan vaak te gaan om persoonlijke meningen. Om hier mee om te gaan is het belangrijk om uit te leggen wat het niveau is dat nagestreefd wordt en welke onderhoudsfrequenties daarbij horen. Volgens Arentsen is dit een communicatievraagstuk: het managen van verwachtingen. Hoe maak je gebruikers, die verwachtingen hebben over hoe het er buiten uit ziet, duidelijk wat de norm is? Sommige zaken zijn duidelijk vast te leggen: een openliggend trottoir moet binnen een aantal dagen hersteld worden. Een heleboel andere zaken zijn echter subjectief zoals de egaalheid van een weg of de

staat van een grasveld. Er moet dan een afweging gemaakt worden tussen individuele vragen en het grote geheel waarin prioriteiten best anders kunnen zijn. Ook schaarste in middelen (geld) zorgt dat er keuzes gemaakt moeten worden.

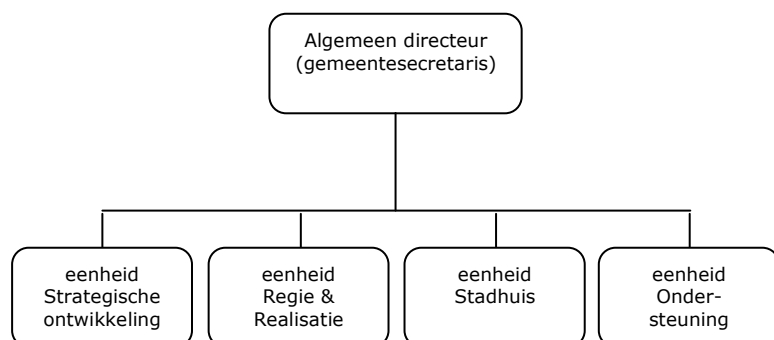
Aanpak reorganisatie gehele organisatie

De reorganisatie van de organisatie als geheel is in een nieuw project opgepakt. Het ontwikkelen van een structuur en sturingsfilosofie is dan over de gehele breedte van de organisatie.

Alleen een nieuwe structuur, het tekenen van een nieuw harkje, heeft geen zin. Structuur is slechts een hulpmiddel om het gestelde doel te bereiken. In de gemeentelijke organisatie is nadrukkelijk aandacht besteed aan het definiëren van het doel (de missie) en de manier waarop die missie bereikt kan worden (de visie). In de visie is bijvoorbeeld aangegeven dat de gemeentelijke organisatie een aantal dingen niet alleen wil doen, maar met hulp van 'de kracht van de stad' (partijen die in de stad actief zijn). Ook wil de organisatie een regisseursrol wil innemen, in plaats van alle activiteiten en taken zelf uit te voeren. Dit vereist goed opdrachtgeverschap en dat dient ontwikkeld te worden. Het plaatsen van mensen binnen dit geheel zal gaan over competentievragen die voorheen niet aan de orde waren. Er zijn dus een aantal kenmerken van de organisatie opgesteld en op basis van die kenmerken wordt de organisatie verder ingericht.

De nieuwe organisatie

De nieuwe organisatie zal bestaan uit vier eenheden. De bestaande sectoren zullen niet een op een onder een nieuwe eenheid te plaatsen zijn en vervallen dus. In figuur V.2 is het concept van de nieuwe organisatiestructuur weergegeven. De weergegeven namen van de eenheden zijn slechts indicatief.



Figuur V.2: concept structuur nieuwe gemeentelijke organisatie Deventer

De eenheid strategische ontwikkeling gaat over strategische vraagstukken met een vaak langere termijn. De eenheid regie en realisatie, waar een groot deel van de huidige sector gemeentewerken in terecht zal komen, houdt zich bezig met de uitvoerende en regisserende taken. De eenheid "stadhuis" zal de burgerzaken en publieksfuncties bevatten zoals het CWI, uitkeringen, vergunningen en paspoorten. Dit is de intake voor inwoners en bedrijven die iets van de gemeente willen. Ten slotte is er nog een eenheid ter ondersteuning. De organisatie wordt geleid door een algemeen directeur (de gemeentesecretaris) die samen met de vier directeuren van de eenheden het directieteam vormt.

Aanpak

Er is gestart met het definiëren van een missie en een visie voor de gehele organisatie en er is nagedacht over de besturingsfilosofie. Op thema niveau zijn er daarna uitgebreide sessies geweest om ideeën te genereren om deze modellen verder uit te werken. Hierbij waren circa 200 mensen uit de gehele organisatie betrokken, verdeeld in groepen, die in ongeveer drie maanden in een aantal sessies met elkaar van gedachten wisselden en vrijuit konden denken over die thema's. Iedereen is met elkaar bezig geweest om bijvoorbeeld te kijken hoe er verbeterd kan worden en wat daar dan voor nodig is of wat moet er gebeuren om op termijn te behoren tot

de beste dienstverleners binnen gemeenteland. Dit heeft geleid tot een grote hoeveelheid ideeën die op bruikbaarheid en haalbaarheid zijn getoetst. Er is toen een top 40 van ideeën uitgerold en die zijn gepresenteerd. Met behulp van verkiezingen kon men daarna de top 5 aangeven. De verwachting is dat iedereen zal meewerken bij de invoering en uitvoering bij de plannen omdat men actief betrokken is bij de ontwikkeling van de ideeën.

Er is een werkgroep opgericht die dit project leidt en stuurt. Dit heeft tot nu toe geleid tot het benoemen van de vier eenheden en binnenkort zullen er een aantal mensen benoemd worden die zich met de verdere invulling van de eenheden bezig houden en de onderlinge samenwerking tussen de eenheden verkennen.

De werkgroep is breed samengesteld en bestaat uit mensen uit de gehele organisatie zoals de algemeen directeur, het hoofd personeel en organisatie, een sectorhoofd en medewerkers van bijvoorbeeld automatisering en p&o. Vanuit alle geledingen is op deze manier een bepaalde laag vertegenwoordigd.

Volgens Arentsen is het dus belangrijk om het vertrekpunt (het waarom je op aarde bent, het bestaansrecht) helder te definiëren voordat er met de inrichting of verandering gestart wordt. De vraag 'waarom ben je aan het veranderen of inrichten?' moet van te voren beantwoord zijn. Het doel en leidmotief waar de hele organisatie zich na de verandering naar moet gedragen moet dus van te voren helder gedefinieerd zijn.

Communicatie

Er dient onderscheidt gemaakt te worden tussen de ontwerpfasen van de verandering en daadwerkelijke inrichting, de implementatiefase, die nog moet beginnen. De een is er meer bij betrokken dan de ander. De sector gemeentewerken is al anderhalf jaar gelden opnieuw gestart en toch zijn en nog regelmatig discussies over wat de sector wil zijn en wat dat dan inhoudt voor gedrag en dagelijks handelen en wat er verwacht wordt van mensen.

Het is dus niet voldoende om een projectgroep een plan te laten bedenken en hier een aantal keer een presentatie van te geven. Niet iedereen zal er dan naar gaan handelen. Confrontatie met gedrag wat daarbij hoort is belangrijk. De gemeentelijke organisatie wil een klantgerichte organisatie worden. De vraag van de klant (inwoner, collega, externe partij) staat dan centraal. Een gedrag dat daarbij hoort is het proberen goed te snappen van de vraag en deze te vertalen naar een wederzijdse afspraak.

Dit heeft ook te maken met de manier van programmeren. Plannen die ontwikkeld zijn in een verkokerde organisatie zullen een bepaald doel het beste dienen (of zijn het beste plan voor het doel). Als dit breder was bekeken dan was er misschien een heel ander plan als beste uitgekomen. Het gezamenlijk programmeren, het denken vanuit een gebied kan een methode zijn om mensen op een andere manier te laten samenwerken. Alleen het vuil opruimen van de straat, terwijl er geen aandacht wordt besteed aan bijvoorbeeld overlast van café leidt niet tot een openbare ruimte waar de gebruiker tevreden over is. Het einde van het proces is de uitvoering, datgene wat men op straat ziet. Het begint echter met geïntegreerd beleid en geïntegreerd programmeren. Vrijheid om te schuiven binnen een begroting draagt hier ook aan bij. Een te strakke begroting waar iedereen zich aan vasthoudt zorgt ervoor dat alles het gevolg is van de hoeveelheid geld op een bepaalde post.

Bewustwording gezamenlijke doel

Arentsen is ervan overtuigd dat, welke hark en besturingsfilosofie er ook ontwikkeld wordt, het uiteindelijk neerkomt op het mensen bewust maken dat er meer is dan het eigen taakveld. Er is een gezamenlijk doel waar samenwerking voor vereist is om dit te behalen. Dat bepaalt het gedrag en de bereidheid om buiten de eigen kaders te treden en meerwaarde te geven.

Een voorbeeld is de relatie tussen ontwerper en beheerder. Binnen een verkokerde organisatie zijn dit gescheiden domeinen. De ontwerper gaat voor zijn ontwerp en de beheerder voor de beheerbaarheid en dat

lijkt altijd een strijd op te leveren. De gebruiker wil dat het er goed uitziet en het gaat hem er niet om hoe dat intern geregeld is. Hij verwacht gewoon dat het efficiënt gebeurt.

Volgens Arentsen heeft dit vooral te maken met waar de verantwoordelijkheden liggen en hoe er gestuurd wordt. Als dit te star is wordt er teveel op een doel gericht, terwijl het juist aan de voorkant al in de breedte getrokken moet worden. De hele organisatie richt zich anders dan op dat subdoel, met het gevolg dat het zich als probleem in de openbare ruimte voordoet.

Binnen de overheid zijn er vooral lijnstructuren waarlangs gestuurd wordt. De hierin aanwezige hiërarchie maakt het sturen een stuk minder flexibel. Een heleboel vragen en problemen vallen niet meer 1 op 1 binnen de lijnorganisatie, maar vragen om een projectmatige aanpak. Per vraag of probleem worden er dan de juiste mensen uit de organisatie bij elkaar gezet. Dat is volgens Arentsen dan ook het managementvraagstuk: wat wil de organisatie bereiken en doen en wat houdt dat in voor dit moment en voor de toekomst. Met alleen een structuur bereik je niet dat mensen over de schotten heen gaan kijken. Het vergt een andere manier van managen en sturing.

Voor de gehele organisatie is Arentsen nog niet mee bezig met een andere manier van managen en sturen. De sector gemeentewerken is echter overgegaan van enkel sturing via de lijn naar matrixsturing. Een aantal activiteiten valt als jaaropdracht nog steeds in de lijn maar een heleboel activiteiten worden vanuit de programmamanager en projectleider via projectteams gestuurd. Telkens start een project met een aantal vragen: wat is het doel van het project (wat moet het project bereiken, wat is het bestaansrecht) en welke mensen kunnen daar een bijdrage aan leveren? Dit wordt aangevuld met vragen als hoeveel geld er beschikbaar is, wanneer het af moet zijn en welke kwaliteit het moet hebben.

Per project (of per vraag) heb je andere mensen nodig in het team. Binnen het team wordt dan getracht commitment te krijgen over het te bereiken doel. Dat gaat redelijk hard, ziet men het doel niet zitten, dan kan men vertrekken uit het projectteam. Dit is een manier om te focussen waar men naar toe wil en om commitment te krijgen waar men voor gaat. De hiërarchie is niet meer dominant, men is echt medewerker van het project. De kunst van het sturen in deze is dat de projectgroep het doel en het nut inziet waarvoor ze het doen. Dat focust. Als dat niet duidelijk is dan gaat zo'n project alle kanten op. Er zijn fasen waarin iedereen een mening of gedachte over kan hebben, maar op een gegeven moment moeten er besluiten worden genomen. De projectleider heeft hierbij een belangrijke rol.

Dit geldt ook richting het bestuur. In de loop van de tijd verandert de vraagstelling nogal eens. Ook hier moet een bepaalde mate van zakelijkheid betracht worden. Er moet dan besloten worden of de gemaakte afspraken nog steeds kloppen of dat er een bijstelling noodzakelijk is. Vaak worden dan instrumenten gebruikt om de procesgang te beschrijven zodat het voor iedereen duidelijk wordt in welke fase van welk proces men zit. Hierdoor ontstaat er ook een gemeenschappelijke taal en worden de uitkomsten van een fase gemarkeerd (beleidsdocument of stuk naar de raad etc.). Structuur is belangrijk, maar daarbinnen moet ruimte zijn voor vrijheid. Kwaliteitssystemen kunnen daar hulp bij bieden.

Visie als trigger

Het opstellen van een visie en missie is geen schijnvertoning. Het is niet de bedoeling dat het na ontwikkeling in de kast verdwijnt. Het moet worden uitgedragen en alles moet erop worden gebaseerd. Er wordt vastgesteld wat de organisatie wil zijn en wil bereiken en vervolgens moet er gekeken worden wat de organisatie moet doen om dat te worden. Het is goed om na een jaar of twee te evalueren waar de organisatie staat en of de acties die ontwikkeld en uitgevoerd zijn geholpen hebben het doel te bereiken. Ook kan dan worden vastgesteld of het doel nog steeds klopt of verandert zal moeten worden.

In het hebben van een visie zit een zeker modernisme: iedereen lijkt het te hebben. Arentsen is ervan overtuigd dat het toch meer is dan alleen een leus of spreuk. Het kan juist iets zijn om mensen over te halen en

te focussen. Als het regelmatig gebruikt wordt ontstaat er herkenning: dit is gezamenlijk afgesproken, hier gaat het uiteindelijk over. Door het gezamenlijk ontwikkelen (brainstorm en discussie) zit er een geschiedenis aan vast en door bijvoorbeeld een bepaalde slogan te gebruiken weet iedereen weer waar het over gaat.

Op dit moment gebruikt Deventer "denken, durven en doen".

Ook bedrijven gebruiken dit om een beeld en gevoel te creëren. Toyota gebruikte vanaf 2001 bijvoorbeeld "Today, Tomorrow, Toyota". Bij Arentsen roept dit associaties op met duurzaamheid, kwaliteit en gericht op de toekomst. Dat zet mensen ook aan om iets te maken dat er niet alleen vandaag en morgen is, maar nog veel langer. Zo'n trigger is volgens Arentsen erg belangrijk.

Verantwoording

Een gemeentelijke organisatie is geen commerciële organisatie, maar verleent wel diensten. Als dienstverlener ben je dienstbaar en beschik je over klanten of afnemers. Er zijn daarom wel parallellen met het bedrijfsleven waardoor systemen soms rechtstreeks over te nemen zijn. Bedrijven gaan ook voor behoudt en tevredenheid van klanten, die zorgen immers voor de winst. Een gemeente zal nooit de consequenties hoeven te dragen van een foute bedrijfsvoering in de zin van een faillissement zoals in het bedrijfsleven. Gemeenteraadsleden worden afgerekend op wat ze bereikt en gedaan hebben. De ambtelijke organisatie kan de volgende vier jaar bij wijze van spreke op dezelfde manier verder werken.

Arentsen is daarom voorstander om wel naar de eigen performance te kijken en dit te koppelen aan bepaalde indicatoren. Dit kunnen prestatie afspraken zijn als: hier wil ik aan voldoen, met deze middelen en hier sta ik voor. Als dit transparant en meetbaar is dan focust dat de organisatie en geeft dat een referentie. Door heldere doelen te stellen en afspraken daarover te maken en dit te meten kan daar vervolgens op bijgestuurd worden. Meten is weten in dit geval. Niet bij alle functies laat de prestatie zich echter helder beschrijven of definiëren. Verder is er ook geen sprake van afrekening, dat heeft een negatieve klank. Het gaat om het afleggen van verantwoording.

Wantrouwen en vertrouwen

Binnen de overheid zijn veel regels en instructies gebaseerd op wantrouwen of de mogelijkheid tot controleren. Dat geeft eigenlijk het onvermogen aan om op een hoger, abstracter niveau te kunnen sturen. Alles gaat daarom tot in de details zodat afvinken mogelijk blijft. Volgens Arentsen, die zelf jarenlang in het bedrijfsleven heeft gewerkt, is dit een schijnvertoning om aan te geven dat het goed is en gaat. Men verzuimt echter te kijken of het doel dat bereikt moest worden ook daadwerkelijk bereikt is. In het bedrijfsleven worden contacten tussen bijvoorbeeld zakenpartners veel meer bepaald door gevoel en vertrouwen. Ervaringen met de partner in het verleden spelen bijvoorbeeld mee.

Binnen de overheid lijkt dit tot nu toe niet te werken. Volgens Arentsen heeft dit ook te maken met een zeker zin van betutteling en macht. Elke keer is er wel een reden te bedenken waarom het zo moet.

Wat betreft zorgvuldigheid en consistentie is het anders dan in het bedrijfsleven. De ene inwoner kan niet A krijgen en de ander B. Maar op bijvoorbeeld een tekenzaal wordt gewoon productiewerk verricht en dat is net zo te organiseren als een adviesbureau. Arentsen vindt de opmerking "wij zijn niet te vergelijken met een bedrijf" een slecht excuus. Onderdelen binnen de gemeentelijke organisatie zijn wel degelijk bezig als bedrijf en zouden dan ook zo veel mogelijk als bedrijf georganiseerd moeten worden.

Uitbesteden en regie voeren

Een overheidsorganisatie deed 30 tot 40 jaar geleden veel meer zelf zoals het leveren van energie. Afgelopen jaren zijn de afvalinzameling, gladheidbestrijding en het groenonderhoud geprivatiseerd en er wordt al veel langer gewerkt met aannemers voor bijvoorbeeld civiel onderhoud. Er is dus een afname van deze 'doe-gerichte' activiteiten. Arentsen ziet binnen de gemeentelijke organisatie van Deventer onderdelen die op termijn door de markt gedaan kunnen worden. De afname zal dus door kunnen zetten. Een ziekenhuis heeft bijvoorbeeld een klein beheer en onderhoudsapparaat die als regisseur optreedt. Bij bedrijven is er vaak een

enkele facilitair manager die dergelijke zaken regelt. Niet alle productiegerichte activiteiten hoeft een gemeente zelf in huis te hebben. Dit kan bijvoorbeeld de groen- of afvaldienst zijn, maar ook kantoorfuncties als tekenaars, bestekschrijvers en calculators.

De deskundigheid die je als opdrachtgever in de organisatie moet hebben om bijvoorbeeld een tekening op waarde te kunnen beoordelen zit volgens Arentsen niet zozeer in de techniek, maar meer in vervullen van de rol van een goed opdrachtgever. De opdrachtgever moet duidelijk kunnen formuleren wat hij wil, een programma van eisen kunnen opstellen en (laten) toetsen of het product daaraan voldoet. Volgens Arentsen zal de vraag dan op een hoger abstractieniveau gesteld moeten worden, in termen van output en effect om te voorkomen dat de opdrachtgever zelf de oplossing aan het bedenken is. Gemeentelijke organisaties hebben echter nooit de vraag op een dergelijk hoog abstractieniveau hoeven stellen omdat alles zelf gedaan werd. Het denken vanuit dit "doen" (het hoe) is een handicap. Een voorbeeld hiervan is dat volgens Arentsen Rijkswaterstaat eens het type gum waarmee de tekenaar moest gummen in de vraag specificeerde.

Integrale verantwoordelijkheid

Tot slot maakt Arentsen nog een opmerking over integrale verantwoordelijkheid. Integraal hangt af van het uitgangspunt. Veel activiteiten van de organisatie vinden hun neerslag fysiek in de openbare ruimte. Integraal kan dan beteken dat alle activiteiten gericht op die openbare ruimte één beeld opleveren waarin alle aspecten die aan de orde kunnen zijn aan de vraagkant al even de revue hebben gepasseerd. Op het gebied van organisatieverantwoordelijkheid gaat een integraal manager bijvoorbeeld over personeel, geld en huisvesting in plaats van de inhoud.

Arentsen vertaalt integraal als verantwoordelijkheid dragen. Dit houdt in het probleem onderkennen en vanuit het probleem naar een oplossing toewerken. Een sectorhoofd stuurt een paar honderd man aan. Alles wat daar naar voren komt is in eerste instantie een probleem van het sectorhoofd. Arentsen geeft aan dat hij dan niet van alle schroefjes en boutjes op de hoogte is, dat wil hij niet eens. In discussies wordt hem dat wel eens verweten: "weet je dat niet, maar je bent toch de integraal manager?". Volgens Arentsen weet juist een integraal manager dat niet, maar hij bemerkt dat integraal heel wisselend wordt vertaald.