

# De rijkheid van procesmanagement

## Samenwerken voor meerwaarde

*Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten*

20 mei 2016<sup>1</sup>

Wat houdt procesmanagement in en wat kun je ermee? Daarover gaat dit stuk. De aanleiding was een discussie over het wel of niet voortbestaan van een gemeentelijke organisatie-eenheid op het grensvlak van de gemeentelijke organisatie en de stad (het 'Lab'), die een intermediair is voor stadsontwikkeling of herschikking van gebiedsfuncties. En een daarmee verbonden discussie over taken en rollen. Die discussie vond in mei 2016 plaats in een grote stad in het zuiden des lands (verderop Monteban te noemen).

Ik begin het betoog met een beschouwing over die publieke grenswerk-organisatie en zal betogen dat er meer werk gemaakt kan worden van procesmanagement om initiatieven vanuit maatschappelijke actoren en burgers tot wasdom te laten komen.

### Een laboratorium voor vernieuwing

Op 13 mei 2016 was ik op een bijeenkomst waar een kleine groep mensen ('experts') zich boog over een op innovatie gerichte organisatie-eenheid *op de grens* van een gemeentelijke organisatie en de stad (samenleving). De dienst staat met een been binnen en een been buiten de gemeentelijke organisatie. De organisatie, die ik hier MontebanLab noem, was grofweg gericht op:

- a) externe initiatieven van mensen of organisaties die iets willen (her)inrichten in de stad of een ander initiatief hebben;
- b) een nieuwe werkwijze *buiten* de gemeentelijke organisatie, gericht op mensen en organisaties die iets aan stadsontwikkeling willen doen in de stad, en
- c) een nieuwe werkwijze *binnen* de gemeentelijke organisatie, gericht op de rol van de gemeente als partner, facilitator en verbinder van *top down* en *bottom up* - denken en handelen.

Deze organisatie, het Lab of MLab, is gelinkt aan de Dienst ruimte van de gemeente, die we Monteban zullen noemen, een gefingeerde naam voor een stad van meer dan 100.000 inwoners.

### Grenswerkers

De organisatie kent een operationele website en bestaat uit enkele *grenswerkers* (door mij '*boundary workers*' genoemd). Daartoe behoren een jonge bevoegde beleidswetenschapper (die op de loonlijst van de gemeente stond) en een vastgoedspecialiste (op contract). Het hoofd van de Dienst ruimte Jos Simmens (niet de werkelijke naam) engageerde zich nadrukkelijk met de grensorganisatie-eenheid.

De eenheid kreeg ook steun van stagiairs en van enkele wetenschappers van een universitair instituut, met enkele gepromoveerden en een hoogleraar, die gericht zijn op *transities* in maatschappij en bestuur (of: beleid en samenleving). De dienst heeft contacten met vergelijkbare stedelijke labs in andere Europese steden. De groep medewerkers is klein maar ontvangt dus allerlei externe impulsen.

Grenswerkers zijn mensen die aan de rand van een (gemeentelijke) organisatie werken, beter gezegd 'op de grens' (interface); ze krijgen ideeën aangereikt 'van buitenaf' en maken de binnenwereld van in dit geval de gemeentelijke organisatie en anderen in hun netwerken 'toegankelijk' voor initiatiefnemers van buiten. De groep organiseerde bij voorbeeld een TEDx-meeting met TED Talks.

---

<sup>1</sup> Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is honorair hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht. E-mailadres: afa.korsten@planet.nl.

De medewerkers boden zodoende een *platform* voor sprekers die *enthousiasmeren*. Ze *faciliteren* de externe initiatiefnemers en *koppelen* hen zo nodig aan interne gemeentelijke medewerkers of andere organisaties. Zo kregen ze bij voorbeeld een initiatief binnen om een leegstaand pand een nieuwe bestemming te geven of om een gebied, een kazerneterrein, een bepaalde invulling te geven. Soms zijn het deskundigen uit een wijk die zien dat met een pand of gebied al jaren niks gebeurt. De grenswerkers luisteren, stellen vragen, doen suggesties en brengen contacten tot stand tussen relevante personen of partijen. Soms laten ze het initiatief daarna los, maar ze volgen het doorgaans nog wel. Ze formuleren geen publiek-private contracten. Het zijn geen juristen of bestuurskundige PPS-kenners.

### **MontebanLab: andere stadsontwikkeling**

De als tijdelijk bedoelde organisatie-eenheid heet MontebanLab, een gefingeerde naam. Het MontebanLab is opgericht om een *nieuwe impuls* te geven aan stadsontwikkeling. De aanleiding was de economische recessie. Ook de demografische veranderingen in de regio dwingen tot renovatie en herschikking en 'inbreien' in een stedelijk gebied. De huidige structuren en instrumenten voor stedelijke opgaven voldoen niet meer aan '*de nieuwe werkelijkheid*', zo staat in documenten. Bovendien willen inwoners en ondernemers steeds meer invloed op het gebruik en de inrichting van de stad.

In de jaren negentig werd stadsontwikkeling in Monteban nog gedomineerd door grootschalige gebiedsontwikkelingen, masterplanning en blauwdrukken. Grote partijen organiseerden zich in grote publiek-private samenwerkingsverbanden en bepaalden in belangrijke mate de gebiedsontwikkeling, de vastgoedontwikkeling en daarmee de ruimtelijke ordening van de stad. Nieuwe stadsontwikkeling is niet hetzelfde als die blauwdrukaanpak. De nadruk ligt meer – zo lees ik - op omgaan met leegstand, herbestemming van terreinen of gebouwen, flexibiliteit, kleinschaligheid, tijdelijk gebruik, geleidelijke transformatie, duurzaamheid. Daardoor verschijnen deels ook andere partners. Het MontebanLab geeft een impuls aan deze ontwikkeling. Het is een soort '*buitenboordmotor*'.

De medewerkers van MontebanLab Thom en Kirsten *geloven niet* in (ruimtelijke) blauwdrukplanning door een gemeente, zeggen ze. Ze hebben veel van die planning voor gebiedsontwikkeling gezien, maar na een plan kwam er daaraan nogal eens niets van de grond. Dan is het weer de economische conjunctuur die roet in het eten gooit omdat partijen de risico's op investeringen te groot vinden en een cruciale partner afhaakt. En dan is er een initiatiefnemer die toch geen doorzetter blijkt, omdat hij te weinig medewerking krijgt, een initiatief te geïsoleerd bejegend ziet en er niet in slaagt om een plan op papier te krijgen. Het MontebanLab wil het dus anders doen. De grenswerkers geloven in het opvangen van signalen vanuit onder meer '*de rafelranden van de samenleving*' maar opereren niet solistisch. Om zaken aan te jagen zijn er '*ambassadeurs*' en '*stadsmakers*' op vrijwillige basis actief, die elkaar ook af en toe treffen. Deze personen zijn uiteenlopende types, zoals een deeltijds werkende architect, een advocaat met '*de stadsontwikkeling als hobby*', een bestuurslid van een muziekvereniging, enz.. Deze personen voelen *engagement met vernieuwing*.

Het MontebanLab is in 2012 gestart als *experimenteeruimte* voor projecten, die door de gemeente Monteban samen met een aantal experts uit de stad zijn opgezet (gestart). De projectleiders van het Lab waren de trekkers van de projecten. Ze waren verantwoordelijk voor de procesvormgeving en co-creatie door partijen; het eindresultaat van de projecten; en voor het vastleggen van leerprocessen in zogenaamde Lab-journals. Overvraging? Vanaf 2014 heeft het Lab zich bewust *doorontwikkeld* tot een open platform (wat als de '*tweede fase van het lab*' wordt gezien). Gevolg: initiatiefnemers werden zelf indieners en trekkers van een project en verantwoordelijk voor het eindresultaat. De gemeente bepaalt niet langer vooraf welke projecten en vraagstukken in het Lab aan de orde komen. Wel is er een '*toetsingskader*' om interessante initiatieven te selecteren uit het grote aantal ideeën dat Mlab ontvangt.

Het MontebanLab is een gemeentelijk initiatief en wordt ook door de gemeente gefinancierd. Een poging om in 2014 de financiële partners in het Lab uit te breiden door het aantrekken van private partijen, is evenwel mislukt.

De belangrijkste kostenposten van het Lab zijn personeelskosten, huisvesting, communicatie, publieke bijeenkomsten, budget voor praktische ondersteuning van projecten (workshops, etc.). Het Lab heeft politiek bestuurlijke rugdekking van een wethouder en ambtelijke rugdekking van een diensthoofd.

### **Beeldvorming**

Over een organisatie bestaat doorgaans beeldvorming. Hoe was die beeldvorming ten aanzien van het Lab?

Het MontebanLab was vanaf 2014 tot heden (2016) een *permanente open oproep* waar in principe iedereen zich kan melden met een goed idee of project. Het Lab bleek volop toegankelijk. Dat werd gewaardeerd. In werkelijkheid dienden individuele burgers hoogst zelden een projectvoorstel in en waren het min of meer georganiseerde professionals of clusters organisaties die zich meldden met een voorstel.

Het Lab is zeker ook gezien als een *extra ingang* tot het ambtelijk apparaat van Monteban. In andere woorden, er werd en wordt wel gesproken over een *'agenda setting'*- rol.

Bij dergelijke betrekkelijk neutrale bewoordingen bleef het niet.

- Sommigen zagen in het Lab inderdaad *een stadsmakelaar* die ruimtevragers koppelt aan leegstaande panden, maar anderen zagen het Lab als *een eliteclub* die alleen met hoogopgeleide creatieve ondernemers werkt en niet met de 'gewone man of vrouw' uit Monteban.
- Weer anderen benadrukten het *speeltuïn-karakter*: leuke experimenten maar niet de echte wereld want de experimenten zijn klein.
- En er deed zich hier en daar een *'over de schutting'-effect* voor: bij een moeilijk vraag verwezen ambtenaren naar MontebanLab.
- Sommigen zagen het Lab als *het speeltje* van wethouder Arend Kleinhout.

In werkelijkheid speelde het Lab, ondanks de kleine personele bezetting, daadwerkelijk een rol in faciliterende en adviserende zin.

### **Voortbestaan van MontebanLab?**

Het Lab ondersteunt en adviseert in de procesvormgeving maar is anno 2016 *niet* meer verantwoordelijk voor het eindresultaat, wat een expliciet uitgangspunt is van de 'tweede fase' waarin het lab zich nu bevindt. Dat is een belangrijk punt.

Kan het Lab voortbestaan of niet? De vraag op de meeting was in mei 2016 of MontebanLab

- beëindigd moest worden, of
- gewoon kon doorgaan aan de grens van de Dienst ruimte, of
- dat er meer systematisch en op grotere schaal grenswerkers actief zouden moeten zijn die interessante voorstellen oppikken en kanaliseren over de volle (organisatie)grens van de gemeente met de samenleving?

Ik koos voor de als derde genoemde optie: doorgaan, breder opereren, maar dan wel effectiever.

Daarbij had ik twee overwegingen: een over effectiviteit en daarmee over de *diepte* van opereren en een over de *breedte* van opereren.

Ten eerste zou het Lab en de daarmee opererende partijen effectiever kunnen en moeten zijn bij andere dan kleine projectjes. Als externe initiatiefnemers zelf als trekker verantwoordelijk zijn voor het proces en resultaat van het eigen project is de kans groot dat het bij een *substantieel* voornemen *niet* lukt om te komen tot creatieve verbindingen met partijen binnen en buiten de gemeente. Immers, een externe initiatiefnemer moet er dan in slagen om de 'juiste' partijen rond de tafel te

krijgen en zo'n proces productief maken. Een initiatiefnemer moet nogal wat in huis hebben om daarin te slagen.

Het Lab kan de verantwoordelijkheid ook weer niet geheel overnemen (terugnemen) want daarvoor is de personele omvang en kwalitatieve expertise te beperkt. Het lijkt daarom dienstig dat het Lab niet volstaat met stadsmakers als vrijwilligers aan zich te binden maar dat de gemeentelijke organisatie erin slaagt om bij kansrijke projecten *procesmanagement* te organiseren. De gemeentelijke organisatie moet daartoe meebuigen met wat het Lab signaleert, oppakt en verkent.

De tweede overweging betreft de breedte van opereren van het Lab. Waarom zouden externe initiatieven alleen gekoppeld moeten zijn aan de gemeentelijke Dienst ruimte, ook al hebben ongetwijfeld veel plannen een ruimtelijke dimensie? Ook een entree bij bijvoorbeeld een dienst(onderdeel) cultuur, monumenten, recreatie, zorg of economie is zeker denkbaar.

Vanuit een optiek van procesmanagement zou dit vraagstuk overigens oplosbaar zijn. Immers, ook medewerkers van een Dienst ruimte zullen gegeven de integraliteitsaanspraken van een externe initiatief of project medewerking zoeken in andere delen van het gemeentelijk apparaat. Dat is echter niet altijd makkelijk. Van Twist e.a. stellen immers: 'Opvallend is (...) dat de bron van complexiteit doorgaans eerst en vooral *binnen* de eigen organisatie wordt gezocht. Het beter beheersbaar maken van die complexiteit lijkt ons daardoor ook in hoge mate een kwestie van het in kaart brengen en op één lijn brengen van de actoren en belangen binnen de eigen organisatie' (2003: 53).

### ***Procesmanagement versterken?***

In dat verband dacht ik aan de constructieve voortzetting van contacten tussen betrokken publieke en private organisaties in de vorm van procesmanagement. Over procesmanagement bleek volgens mij niet genoeg bekend bij de grenswerkers. Terwijl procesmanagement wel ontstaan is 'ten behoeve van vraagstukken die de grenzen van de organisaties overschrijden' (Termeer en Königs, 2003: 274) en stadsontwikkeling (Teisman, 2004). Dat worden wel *interorganisatorische vraagstukken* genoemd (Termeer en Königs, 2003: 274).

Mijn inschatting is dat MontebanLab *effectiever* kan zijn als gewezen wordt op de mogelijkheden en wenselijkheid van procesmanagement en ergens vaardigheid op dit vlak verwerft en ook wordt ingezet. Immers, men kan wel mensen uit de publieke en private sfeer bij elkaar brengen, *maar ze organiseren zichzelf niet vanzelfsprekend en niet vanzelfsprekend effectief*.

Tot zover het korte verhaal over MontebanLab. Wat is dat, op transitie gericht procesmanagement? Een bestuurskundige weet wel raad met die vraag.

### **Eerste verkenning van procesmanagement**

Ik begin met een definitie. Procesmanagement is een vorm van netwerkmanagement maar dat zegt nog niet genoeg.

Procesmanagement is hier opgevat als het begeleiden van een traject waar bij *meerdere* actoren (organisaties) betrokken zijn bij een maatschappelijke en/of bestuurlijke uitdaging, bij een probleem of een programma *zonder* dat één enkele actor beslisbevoegd is en alle doorzettingsmacht heeft, maar het collectief tot (zoveel mogelijk) gedragen voorstellen, besluitvorming en actie moet komen. Procesmanagement is multi-actor gericht (Diepenmaat, 2011).

Procesmanagement is dus een *vorm van organiseren* die 'samen sterker' naderbij brengt.

Daarmee is direct duidelijk dat het hier *niet* gaat over die zaken waar een overheid, bij voorbeeld een gemeentebestuur, zelf beschikt over (nagenoeg) alle beslis- en doorzettingsmacht, alle kennis en verbeeldingskracht en zelf het budget dat beschikbaar is, aanwendt. Het gaat bij procesmanagement om *multi-actor besluitvorming* tussen van elkaar afhankelijke actoren die elk voor zich niet in staat zijn om de klus te klaren.

Was procesmanagement misschien al aan de orde in de 'oude' stadsontwikkeling? Vermoedelijk incidenteel wel, maar het is mijn vaste overtuiging dat procesmanagement zeker ook van belang is bij 'de nieuwe werkelijkheid', zoals MontebanLab die benoemt. Overal waar sprake is van een netwerk met gespreide taken, doelen en machtsbronnen is procesmanagement onvermijdelijk.

### **Co-creatie**

Procesmanagement lijkt te verzoenen met processen van co-creatie. Co-creatie beoogt ook samenwerking, waarbij alle deelnemers invloed hebben op het proces en het resultaat van dit proces, zoals een plan of product. Kenmerken van co-creatie zijn een dialoog, het zoeken naar verbinding, daadkracht en focus op resultaat. Voorwaarden voor succesvolle co-creatie zijn gelijkwaardigheid van de deelnemers, wederkerigheid, openheid en vertrouwen. Aan deze voorwaarden is het best voldaan in een gestructureerd maar creatief proces onder begeleiding van een procescoach (begeleider).

Hegger e.a. (2013) spreken over een subtype van co-creatie, namelijk *kennisco-creatie*. Daarmee doelen ze op wetenschappers, beleidsmakers en vaak ook anderen die veelal in projectverband samenwerken aan een opgave met het oog op resultaten die voor zowel wetenschappers en andere betrokkenen afzonderlijk alsook voor hen samen van belang zijn. Zowel beleidsmakers als wetenschappers leren over nieuwe concepten of nieuwe kennis en wat die voor hen betekent of mogelijk kan betekenen. Er kan kennis ontstaan die zonder co-creatie niet tot stand zou zijn gekomen, zoals kennis over een klimaatbestendige gebiedsinrichting.

### **Keuze**

Hier volgen we de terminologie rond procesmanagement omdat dit een leerstuk is in de bestuurskunde, een status die het begrip co-creatie nog niet in die mate heeft bereikt. Een nadeel van het denken in termen van co-creatie is bovendien dat hierbij de aandacht vooral uitgaat naar creatie en niet of nauwelijks naar de verbindende organisatie van afhankelijkheden tussen actoren, het opheffen van blokkades voor toetreding tot een netwerk en samenwerking, netwerkconstitutie en pogen een netwerk productief te maken.

### **Afhankelijkheden**

Wat impliceert procesmanagement (in een netwerkcontext) voor handelingen in een netwerk van betrokken actoren (lees partijen)?

'*Governance networks*' bestaan doorgaans uit interdependente actoren (spelers) met elk een onderscheiden waardengerichtheid, verschillende belangen en strategieën. Collectieve besluiten kunnen worden bereikt door het coördineren van de acties van deze actoren, die hun eigen keuzen maken.

### **Conditie**

Hoe lukt het nu om tot collectieve besluiten te komen die het algemeen belang dienen? In dat verband wordt wel gewezen op *vertrouwen* in het netwerk tussen de actoren, het feit dat actoren *eerder succesvol* met elkaar aan de slag waren geweest en met elkaar vertrouwd waren, en *procesmanagement* (Verweij e.a., 2013). Volgens onderzoek naar veertien stedelijke 'spatial projects in the Netherlands' zijn deze drie factoren bijna altijd van belang.

### **Doel**

Procesmanagement (in het openbaar bestuur) is erop gericht om een groep organisaties en andere eenheden (actiegroepen, belangengroepen, etc.) bij elkaar te brengen en productief te maken door in een *participatief proces* of reeks processen (overleg etc.) te komen tot

- a) zoveel mogelijk *gedeelde beeldvorming* over het probleem of de uitdaging (diagnose, probleemstructurering, probleemspecificatie), en
- b) *doelverbinding* en
- c) *middelenbundeling* (handelingspotentieel).

Procesmanagement is erop gericht iets te bereiken dat elk van de actoren *alleen* niet kan realiseren, bij voorbeeld omdat elke partij afzonderlijk niet genoeg middelen heeft of weet te verwerven. Denk aan de woningbouw in een gemeente. Een gemeentebestuur maakt wel woningbouwplannen, maar bouwt doorgaans geen woningen; een woningcorporatie kan niet zelf als een gemeentebestuur bepalen hoeveel woningen gebouwd moeten worden. Gemeentebestuur en woningcorporatie zijn dus ten aanzien van tal van woningbouwaspecten van elkaar afhankelijk, ofwel *tot elkaar veroordeeld*. En dan zijn er ook nog de huurders en private kopers.

Er wordt hier gesproken van '*doelverbinding*' omdat betrokken overheden en andere betrokken actoren niet zonder meer een zelfde doel nastreven. Partijen hebben immers belangen en 'eigen' doelen. De belangrijkste doelstellingen ten aanzien van een probleem of uitdaging moeten dus op tafel komen en ze moeten als het even kan verenigd worden; althans ze moeten elkaar niet in de weg zitten. Soms moeten de doelstellingen al overleggend nog groeien. Dan spreekt men van *doelzoekend gedrag* bij de actoren, waarbij men inzicht krijgt in de doelen, ideeën, opvattingen en belangen van anderen

### **Meerwaarde**

Denk aan gebiedsontwikkeling. De bedoeling is dat het bij elkaar brengen van uiteenlopende belangen, preferenties, initiatieven en kennis *meerwaarde oplevert ten opzichte van een actor die zich wellicht superieur waant, maar weinig of niets van de grond krijgt* (niet voor één actor, maar voor het netwerk van betrokken actoren, daar zou/dient het samenwerkingsproces meerwaarde voor te creëren!). In de literatuur hierover valt regelmatig het woord '*doelverrijking*'. Doelverrijking houdt in dat het gezamenlijk handelen dingen naderbij brengt die elke actor afzonderlijk weer niet kan bereiken (zie ook Teisman, 2004).

Denk even aan gebiedsontwikkeling, waarbij een theaterproducent een theater wil bouwen en exploiteren, maar een eigenaar van een nieuwe parking een belang heeft bij een goedlopende parking waarvoor de aanwezigheid van dat ene theater niet volstaat. Een gemeentebestuur weer andere belangen heeft, zoals een levendig stadshart, een culturele trekpleister realiseren en werkgelegenheid bieden. Een overstijgend belang is wellicht dat het gebied duurzaam ontwikkeld wordt met handig gebruik van energiegerichte innovaties en andere innovaties.

Dit betekent dat procesmanagement ertoe leidt dat er iets in gang gezet wordt, bij voorbeeld in de vorm van een samenhangend programma voor gebiedsontwikkeling. Het is mogelijk dat procesmanagement stagnerende organiseerprocessen kan vitaliseren, om kan buigen naar een proces of operatie om '*samen ergens voor te gaan*'.

### **Bundeling van doorzettingsmacht nodig, dan ook procesmanagement**

Procesmanagement leidt dus bij voorkeur tot *een bundeling van versnipperde (doorzettings)macht*., en het vroegtijdig wegnemen/neutraliseren van hindermacht.

Procesmanagement is aan de orde in een situatie waarin actoren van *elkaar afhankelijk* zijn en opgenomen zijn in een (beleids)netwerk. Procesmanagement moet voorkomen dat organisaties uit publieke en private sferen om elkaar heen dreuntelen en elkaar niet weten te vinden. Procesmanagement kan inertie doorbreken.

Kernwoorden zijn dus: afhankelijkheid, netwerkconstitutie, netwerkproductiviteit, samenwerking, doelverbinding, doelverrijking en middelenbundeling. Procesmanagement impliceert iets van de grond brengen wat elke partij (speler, actor) afzonderlijk niet kan.

Ik gaf al een voorbeeld van een netwerk. Een ander voorbeeld van een context waarin procesmanagement kan gedijen, is het proces van meedenken door een groot aantal betrokkenen over de toekomst van Schiphol met als betrokken partijen: de directie van Schiphol; de vliegtuigmaatschappijen; de Rijksluchtvaartdienst; enkele ministeries; het provinciebestuur van Noord-Holland; de gemeente Haarlemmermeer; een vereniging van omwonenden; Milieudefensie; etc..

Procesmanagement is *een functie* die vervuld moet worden. Die functievervulling is mogelijk door een actor die al actief is in een netwerk en boven de partijen kan staan. Er is niet gezegd dat er een *bepaalde* procesmanager aangewezen moet worden, maar het is ook niet uitgesloten. Immers, ergens moet iemand een verbinding tussen (enkele, alle?) actoren aankaarten en organiseren. Een netwerk kan dus ontstaan doordat een bepaald (beleids)doel is geformuleerd en waardoor partijen worden gemobiliseerd en georganiseerd, terwijl een bestaand netwerk door onderlinge interactie ook zelf weer een bepaald (beleids)doel kan stellen, herformuleren en vaststellen (Cörvers, 2001).

Wat is de rol van bestuurders hierbij? Een voorbeeld is het woningbouwnetwerk in Veenlo. Dit netwerk omvat het gemeentebestuur dat een woningbouwverkenning kan maken. Maar er zijn op dit veld ook woningcorporaties actief en projectontwikkelaars. Een wethouder (Barskens) constateerde enkele jaren terug dat sprake was van te weinig en niet constructief genoeg overleg tussen betrokkenen. De sfeer tussen bepaalde personen 'kon beter'. Daarom wilde hij eerst eens aan de (goede)verhoudingen in het netwerk werken. De netwerkrepresentanten werden door de wethouder (die toen een stap zette in procesmanagement) uitgenodigd om buiten de gemeente eens te overleggen, en wel in een ontspannen sfeer. Elke actor maakte op die bijeenkomst bekend of er nog 'relationele' pijnpunten waren, hoe die weggewerkt konden worden en wat de plannen voor de toekomst waren. Het werd nodig geoordeeld het hier eerst eens over te hebben, alvorens verdere stappen te zetten. De wethouder hanteerde hierbij expliciet de leer van procesmanagement. Hij wilde niet dat het gemeentebestuur wat ging opleggen aan de corporatiedirecteuren. Eerst wilde hij aan het proces aandacht besteden en dan aan de preferenties en informatie-uitwisseling. De formele afwikkeling ('procedures') zou dan wel als laatste volgen. Zo gezegd, zo gedaan. Het *PIP-principe*, zoals hij het noemde, was geboren: Proces, Informatie, Procedure.

Deze PIP-aanpak ('proces gaat voor procedure') werd een groot succes omdat de gemeentebestuurder wist te bereiken dat veel energie in het netwerk loskwam (idem bij Termeer en Königs, 2003: 282). Een begrijpelijke uitspraak van de wethouder was dan ook: *'Men hielp zichzelf vooruit; ik hoefde niet te duwen. Ik volg het proces wel'*. De wethouder was dus even procesmanager. Hij wist van de hoed en de rand want hij was zelf ambtelijke procesmanager in een andere gemeente geweest.

### **De worsteling**

Procesmanagement is makkelijk voor wie ermee bekend is en weet heeft van de toepassing, maar heel moeilijk voor centralisten en hiërarchisch ingestelde bestuurders of ambtenaren die menen dat een gemeentebestuur anderen makkelijk de wil kan opleggen.

De belangrijkste reden voor de typering 'moeilijk' is dat een overheidsbestuur doorgaans enigszins in zichzelf gekeerd is (autistisch en zelfreferentieel) en als het iets ambieert het ook zelf gaat voorstellen, afkondigen of opleggen; daarbij niet lettend op de eigen doelstellingen en preferenties van actoren in het netwerk en hun lokale kennis, en miskennend dat er hindermacht en saboterend vermogen kan bestaan of inertie in de omgeving.

Overheidsbesturen *overschatten* heel vaak hun vermogen om iets af te dwingen. Ze *overschatten* bovendien de eigen kennis en *onderschatten* de preferenties van private actoren en hun ervaringskennis. Ze denken dat als er een plan ligt (niet zelden een blauwdruk) andere actoren als vanzelf wel de mogelijkheden verkennen en willen benutten om binnen een plankader initiatieven te nemen en te realiseren. Studies tonen aan dat plannen van één actor in een netwerk nooit zichzelf realiseren (Cörvers, 2001).

### **Procesmanagers**

Procesmanagers zijn personen die werken in een context van van elkaar afhankelijke partijen, waaronder een of meer overheidsorganisaties, gericht op het zoeken naar verbinding (allianties). Procesmanagers hebben gemeenschappelijk dat zij als bestuurder, projectleider, beleidsmedewerker of adviseur de opdracht hebben om het proces tussen partijen te faciliteren, zo dat dit proces meerwaarde oplevert voor alle betrokkenen, waaronder relatief autonome partijen. De kernactiviteit van de procesmanagers is verbinden (Termeer en Königs, 2003: 278).

Er bestaan meerdere typen procesmanagers. Een archetype is *'de schaareshond'*. Deze professional is gericht op het in stand houden van de groep. Schaareshonden rennen voortdurend en onvermoeibaar om de groep heen. De eenheid wordt bewaakt, niemand mag afhaken. Deze managers zijn meer met het proces bezig dan dat ze op inhoud sturen.

De *'rattenvanger van Hamelen'* is het archetype voor de meer inhoudelijk gerichte procesmanager die niet om de groep heen loopt, maar voor de groep uitloopt. Dit type loopt ook risico's.

Het ene type is niet zonder meer effectiever dan het andere, menen onderzoekers die 150 procesmanagers lieten praten over hun werk (Termeer en Königs, 2003: 278).

Procesmanagers moeten hun positie steeds zoeken tussen het ene uiterste van procesbegeleider en het andere van vooral inhoudelijke gerichtheid. Deze keuze heeft natuurlijk gevolgen voor de keuzen uit het interventierepertoire.

In de praktijk blijken procesmanagers te werken in het spanningsveld van orde en beheersing versus chaos. Het zomaar bij elkaar brengen van mensen is niet voldoende. Er moet lijn gebracht worden in het handelen. Dat wil niet zeggen dat eerst een zeer precies uitgewerkt ontwerp nodig is. Omgekeerd, het van tevoren niets vastleggen kan met zich brengen dat de procesmanagers toont open te staan voor deelnemers en de manier van interactie.

Een bekend probleem waarmee procesmanagers te maken krijgen is dat de betrokkenen een geheel verschillende kijk hebben op een feit of verschijnsel. Ze verstaan elkaar niet of niet goed. Sommige procesmanagers zijn heel vaardig in het naar boven halen van *'frames'* en in het bespreekbaar maken van het gemeenschappelijke en verschillende (Termeer en Königs, 2003: 279).

### *Enkele aspecten van (interorganisationeel) procesmanagement*

- *Waarbij?:* Procesmanagement is geen panacee voor alle beleidsvraagstukken maar wel een aanpak die past bij brandende kwesties, uitdagingen of controversen in een netwerk, waarbij sprake is van verschil in belangen en oriëntaties tussen van elkaar afhankelijke actoren en de kennis van een probleem gebrekkig is ('wicked problems').
- Verticale, op hiërarchie gerichte methoden van interactie en besluitvorming passen niet goed bij complexe besluitvorming tussen afhankelijke spelers. Procesmanagement past bij een meer horizontale netwerkstructuur met onderling interdependente partijen (spelers).
- *Waar beginnen?:* Procesmanagement begint niet direct met een inhoudelijke probleemanalyse maar met een analyse van het krachtenveld en de spelers. Omdat het gaat over het verbinden



van actoren (spelers) tot een handelingsperspectief (een probleem redresseren of oplossen). Procesmanagement impliceert interactie.

- Procesmanagement neemt een bestaand krachtenveld (netwerk) tot uitgangspunt voor handelen.
- *Afhankelijke spelers in een krachtenveld:* Elk krachtenveld kent interdependente spelers met een diversiteit aan preferenties en taken en bevoegdheden, belangen en machtsbronnen (personeel, budget, aantrekkelijk locatie, vermogen tot dwarsbomen, etc.).
- *Openheid:* vaak staat niet tevoren vast wie er meedoen, wat de regels van het spel zijn en waar het beraad precies over zal (moeten) gaan (Termeer en Königs, 2003: 275).
- Bij procesmanagement gaan partijen op zoek naar verbinding, vanuit betrokkenheid bij het proces. Dat impliceert niet vanzelfsprekend ook commitment bij de inhoud en besluiten. In een krachtenveld kunnen de volgende verschijnselen optreden: coöperatie (samenwerking), inertie (niet tot handelen komen), stagnatie, hindermacht, perceptie (beelden van elkaar), conflict, loyalty (zich voegen), voice (stem verheffen), exit (eruit stappen, niet meedoen).
- *Bouwen op tegenstellingen:* Vanuit procesmanagement-optiek wordt erkend dat tegenstellingen tussen spelers kunnen prikkelen tot creatieve oplossingen. Procesmanagement impliceert netwerkconstitutie (de spelers aan tafel krijgen) en het geheel van spelers productief maken.
- Procesmanagement is interorganisationeel gericht. Eén interne ambtelijke dienst kan niet de procesmanager zijn in een proces met tal van andere betrokken overheidsorganisaties en private partijen.
- Voor alle partijen vergt inspelen op het ontwikkelen van verbindingen een omslag in denken en handelen. Niet uit te sluiten is dat partijen zekerheden los moeten laten. In elk geval is procesmanagement heel iets anders dan 'planning & control'.
- *Het product:* Het product van procesmanagement is zo goed als de van elkaar afhankelijke actoren (spelers) al overlegend kunnen en vooral ook willen komen. Een positief resultaat wordt bedreigd als iemand 'baasje wil spelen': een actor of speler die steeds weer terugvalt op (vermeende) hiërarchie en vermeende doorzettingsmacht, die er in werkelijkheid niet is.
- *De procesmanager:* Bij procesmanagement is een onafhankelijke procesmanager vereist die het vertrouwen heeft van de speler. Dat hoeft niet dezelfde figuur of instanties te zijn gaande het proces. Van belang is dat er voortgang is. Als er een knelpunt is of frictie is het nodig dat bezinning plaatsvindt en inertie vermeden wordt.
- *Taligheid:* Een belangrijk aspect van het overleg tussen actoren (spelers) rond een vraagstuk is 'framing' & 'reframing'. Een frame is een perspectief of kijk op zaken. In de praktijk gaat het om een probleem-oplossingscomplex. Zonder oog voor taal geen oplossingen.

### **Enkele mogelijke voordelen van procesmanagement**

De voordelen van procesmanagement zijn na het voorgaande wel duidelijk.

- 1) *Het meerwaarde-argument:* Procesmanagement maakt het idealiter mogelijk om verder te komen dan elke afzonderlijke partij alleen kan komen. Procesmanagement benut initiatief, diversiteit in verbeeldingskracht en preferenties en benut de lokale kennis van bepaalde maatschappelijke actoren.

- 2) *Belangenspreiding op termijn gunstig*: Procesmanagers hebben te maken met een diversiteit aan belangen van de actoren. Ze neigen ertoe om ook belangen die vertolkt worden door weinig machtige belangengroepen te betrekken in het overleg. Waarom? Omdat een zwak latent belang van nu een voorbode kan zijn van een belang dat in de toekomst aan gewicht wint en manifest wordt. En beter nog, omdat de botsing en verzoening van belangen een rijker en bestendiger resultaat oplevert.
- 3) *Doelverrijking*: Procesmanagement kan tot een verrijking leiden in het overleg in de vorm van een creatieve mix van doelstellingen (synergie). Stel een gemeente heeft een kazerneterrein in een stadscentrum aangekocht en verkoopt het aan een universiteitsbestuur dat er gebouwen neerzet voor onderwijs (staf, onderwijsvoorzieningen, mediatheek), administratie, sport en catering. Dat is een eenzijdige 'move' omdat functiescheiding dan mogelijk dominant is en een creatieve verbinding met de omgeving ontbreekt. Dan is de kans groot dat de gebouwen in de avonduren leeg liggen en de buurt er weinig aan heeft. Het is ook mogelijk, a la MontebanLab, eerst 'van onderop' te beginnen door te overleggen met meer partijen, zodat er wellicht ook voorzieningen kunnen komen, zoals medische voorzieningen, tandheelkunde, maatschappelijk werk, een psycholoog, buurtzorg. Dan ontstaat een meer gemengd en levendig gebied dat niet alleen meerwaarde heeft voor de universiteit maar ook voor de oudere en jongere inwoners uit de buurt.
- 4) *Middelenbundeling*: Een vierde potentieel voordeel van procesmanagement is dat de van elkaar afhankelijke partijen samen middelen (personen, budget) bijeen brengen. Daarmee bereiken ze mogelijk samen veel meer dan elk alleen kan bereiken. Sommige middelen komen overigens pas vrij als een overheid er kennis van neemt dat partijen aan cofinanciering willen doen.
- 5) *Kennisbundeling*: Een ander voordeel is dat er door bundeling van expertise van deelnemende partijen andere voordelen in beeld komen, zoals schaalvoordelen en innovaties mogelijk worden.

### **Kritische kanttekeningen bij procesmanagement**

Procesmanagement kan ook nadelen hebben of puzzels opleveren. Ik noem er enkele. Wie er overigens kennis van heeft kan proberen om ze te voorkomen.

- 1) *Toepassing niet nodig*: Het is mogelijk dat procesmanagement wordt toegepast waar dat niet nodig is gezien het soort probleem, uitdaging of programma. Daaraan zal verderop aandacht worden besteed. Procesmanagement is niet of nauwelijks nodig bij eenvoudige, makkelijk structureerbare problemen, die zeker niet als een controverser zijn te betitelen en waarbij een overheid alle doorzettingsmacht heeft.
- 2) *Overslaan van bepaalde belangen*: Een tweede nadeel of puzzel kan zijn dat bepaalde partijen die wel met iets te maken hebben, en tot een netwerk behoren, genegeerd worden omdat ze zich niet voldoende roeren of als extreem gekenschetst worden. Wellicht leidt dit tot een dialoog van doven. Dan deugt de netwerkconstitutie of procesbegeleiding niet.
- 3) *Niet genoeg in elkaar verplaatsen*: Een derde nadeel of puzzel is dat wel de relevante actoren om tafel zijn genodigd, maar dat betrokkenen zich te weinig in elkaar verplaatsen. Sommigen hebben bij voorbeeld te weinig begrip voor de wijze van kijken van andere partijen of wat zij als problematisch zien.
- 4) *Te weinig voortgang*: Het is ook denkbaar dat de 'goede' partijen rond de tafel zitten, maar dat het overleg uitloopt op eindeloos 'polderen'. Dan verliest de voortgang het van het zoeken naar legitimiteit en consensus.

- 5) *Toch machtsverschil*: Een vijfde kritisch punt houdt in dat de partners wel onderkennen dat ze van elkaar afhankelijk zijn en alleen niets voor elkaar krijgen (niemand heeft alleen doorzettingsmacht), maar dat een van de partners toch een te grote broek aantrekt. Dat houdt in dat deze of die organisatie zich machtiger waant dan andere en bij bepaalde kwesties wil domineren. Dat kan maken dat een of meer andere partijen even geen zin hebben in het bereiken van overeenstemming. Wethouders vertonen soms die neiging tot dominantie onder het motto 'wij zijn er voor het dienen van het algemeen belang'. Partijen die veel budget beschikbaar kunnen maken of nodig zijn voor cofinanciering, neigen ook tot het benadrukken van machtsverschil.
- 6) *Vrijheid van handelen en verantwoording is niet te vermijden*: Een zesde nadeel is dat de overheidsactoren die betrokken zijn bij een procesmanagement-aanpak niet altijd mandaat hebben om te besluiten. Het kan zijn dat een bestuurder zich moet verantwoorden in het dagelijks bestuur en/of algemeen bestuur. Dan kan nog gemorrelt worden aan de reeds bereikte overeenstemming. Overigens geldt dit ook voor de vertegenwoordigers/deelnemers van betrokken maatschappelijke organisaties en wellicht ook voor private partijen (hoe autonoom kan en mag de 'afgevaardigde' in het netwerk handelen?).

Het noemen van deze nadelen maakt direct wat anders duidelijk. Het is bij een netwerk niet zo dat elke actor van begin tot einde bij overleggen dient te participeren. Soms kan het formeren van een klein groepje nodig zijn om iets uit te zoeken en er over te rapporteren. Als het vertrouwen in elkaar groot genoeg is, wordt dit niet als bedreigend gezien. Het netwerk kan in de loop van de tijd ook van samenstelling veranderen, niet alleen wat betreft de personen, maar ook de (deel)organisaties die in het netwerk participeren omdat een doelzoekend proces soms andere partijen aan tafel vereist dan een uitvoerend proces.

### **Kennishiaat**

Gezien het voorgaande verrast het niet dat tal van bestuurders en ambtenaren geen weet hebben van procesmanagement en 'waarbij' en hoe ze procesmanagement moeten toepassen (Van Eeten en Termeer, 1996a en b; Termeer, 2006; Termeer en Kessener, 2006). Sommigen hebben er echter natuurlijke aanleg voor. Zo had een provinciale gedeputeerde van Limburg heel goed in het oog dat zijn rol bij het vraagstuk van verdroging of vernatting van De Peel een bescheiden rol moest zijn. Het provinciebestuur was afhankelijk van tal van andere 'partijen'.

### **Vraagstelling voor het vervolg**

Maar wat moet MontebanLab nu aan met meer bezinning op en toepassing van procesmanagement?

Ik licht hier enkele elementen uit het kennisfonds over procesmanagement.

- Waarbij is procesmanagement wel van betekenis en waarbij niet?
- Wat is de toegevoegde waarde van procesmanagement?

Deze vragen zijn volgens mij heel relevant omdat kennis ontbreekt of tekort schiet over wat procesmanagement is en waarbij het helemaal niet of juist wel nodig is. Aan het hoe van procesmanagement wordt hier niet veel aandacht besteed.

### **Typen beleidsproblemen en uitdagingen**

In de samenleving kan van alles spelen. Denk aan een theaterproducent die ergens in een stad een theater wil bouwen. Dit was in Monteban daadwerkelijk het geval (geweest). Dat moet dan gebeuren in een aantrekkelijk (gemaakt) ruimtelijk gebied met een passende wegenstructuur, een exploitabele parking en restauratieve voorzieningen, waarin wellicht ook andere, verwante economische activiteiten plaatsvinden, zoals de mogelijkheid tot het houden van congressen, symposia, exposities. Dan gaat het om *samenhangende gebiedsontwikkeling*. Soms zijn vraagstukken kleiner en gaat het om een voorziening in te breien in een gebied ('opvulling' leegstaand pand) of het verkeersveiliger maken van een woonbuurt.

Wanneer is er dan sprake van een “probleem”? Een veelgebruikte omschrijving is dat een probleem een *onaanvaardbare spanning* is tussen een thans bestaande of nabije situatie en een norm of ideaal. Als beleidsmakers het snel eens worden over de normen die van belang zijn en beschikken over kennis over hoe van de ongewenste situatie te komen tot de gewenste noemen we dat een *gestructureerd probleem*.

Gezien het voorgaande is wel duidelijk dat er auteurs zijn geweest die zich bezig hielden met de opstelling van een stappenplan om van een niet vast omljnd probleem of niet (goed) omljnde ambitie te komen tot een bepaalbaar en beheersbaar probleem (Hoppe, 1996). Ze wezen de weg bij het omgaan met *ongestructureerde problemen* in een netwerkcontext van van elkaar afhankelijke actoren. Bij *ongestructureerde problemen of controversen* is sprake van ernstige meningsverschillen over de normatieve, de beschrijvende of causale aspecten van een vraagstuk of uitdaging. Dan spelen waarden en kennis dus een rol.

Er bestaan verschillende soorten of typen vraagstukken, uitdagingen en initiatieven die op een overheid afkomen en op de publieke agenda belanden. Ik noem *vier typen* problemen of controverses en richt me vooral op gemeenten. Het onderscheid in deze typen problemen of controversen is gebaseerd op onderscheid

- in de *waardendimensie* (in hoeverre zijn actoren het eens over een probleem, een beleidsrichting en handelingsperspectief?) en
- *kennisdimensie* (hoeveel zekere kennis is beschikbaar over een probleem en de denkbare oplossingsrichtingen?).

Bij welk type of welke typen problemen is procesmanagement aan de orde en bij welke helemaal niet?

### ***Eerste type: eenvoudige problemen***

Er zijn allereerst de *eenvoudige vraagstukken* waar veel van bekend is en waarover ook snel overeenstemming is te bereiken in een gemeentelijke organisatie en het gemeentebestuur. De samenleving zal er weinig belangstelling voor aan de dag leggen. Kennis plus, consensus plus.

Denk aan de opstelling van een straatnamenplan in een woonwijk. Het plan kan bij voorbeeld gebaseerd zijn op bloemen, staatshoofden, historische eigenheid of geografische kenmerken. Er hoeft hierover geen Poolse landdag te worden georganiseerd om tot een bestuursbesluit te komen. De *deliberatieve democratie* hoeft hierover niet op volle toeren te draaien hoewel een heemkundevereniging en/of historische kring belangstelling zou kunnen hebben in de naamgevingen. Een bureaucratische (probleem)aanpak volstaat, aldus de kenner van soorten problemen Rob Hoppe (2011).

### ***Tweede type: brandende kwesties***

Dan zijn er de vraagstukken waar niet goed van bekend is hoe ze in de praktijk aan te pakken. Er bestaat geen eenvoudig en vanzelfsprekend gedeeld beeld over hoe ermee om te gaan. Ook het onderkennen dat men zeer verschillend tegen het probleem en de mogelijke oplossingsrichtingen aankijkt, hoort hiertoe. Kort gesteld: kennis min, consensus min.

In dat geval hebben we met hardnekkige of brandende kwesties (ook wel ‘*wicked problems*’ genoemd) van doen, zoals voetbalhooliganisme of opvang van vluchtelingen. Ze worden ook wel ongestructureerde problemen of *ongetemde problemen* genoemd of *heftige controversen*. Bij een dergelijk probleem moet gezocht worden naar wat het probleem precies is. Het geleidelijk preciseren en al overleggend eens zien te worden over wat op dat moment als gestolde consensus geldt, is het best haalbare. Onder invloed van nieuwe kennis en verschuiving in waarden en voorkeuren bij actoren in het betreffende veld of sector kan er tussen partners een nieuwe oplossing ontstaan

waarvan het ook weer een kwestie is van afwachten hoever die reikt. Oplossingspogingen van ongetemde problemen zijn doorgaans slechts tijdelijk. Maar daarover hoeft niet gesomberd te worden.

Bij voetbalvandalisme is overleg tussen vele betrokken partijen noodzakelijk aan de orde, zoals de voetbalbond, de politie, burgemeesters en het ministerie van veiligheid en justitie. Overleg moet tot een gezamenlijke aanpak leiden die gedragen wordt, maar die na enkele jaren wellicht herzien moet worden omdat er inmiddels nieuwe inzichten zijn verworven over wat wel of niet effectief is. Helpen stewards op de heen- en terugreis? Helpt het als toeschouwers van beide kampen gescheiden worden op de tribunes en helpen hekken? Helpt het verstrekken van toegangs/club-passen zodat bekend is wie een wedstrijd bezoekt? Helpen snelle strafrechtelijke maatregelen? Helpen stadionverboden? Helpt het als een bestuur een goede relatie opbouwt met de supportersvereniging?

Oplossingen van 'wicked problems', ook van gebiedsontwikkeling, zijn vrijwel nooit definitief maar slechts tijdelijk. Met verschuiving van de kennis of het ideologisch klimaat kan het draagvlak voor een oude oplossing verminderen en kunnen nieuwe suggesties worden gedaan. Dat is bij de bestrijding van voetbalvandalisme ook wel gebleken.

Het vluchtelingenvraagstuk is als voorbeeld van een 'wicked problem' toegevoegd omdat hier ook weer meerdere partijen betrokken zijn, zoals de staatssecretaris voor immigratie, vreemdelingenbeleid en asiel; de organisatie voor opvang van asielzoekers, het COA; een eigenaar van een opvanglocatie; het gemeentebestuur; de IND, inwoners; enz. Vraagstukken zijn hier: korte opvang of langdurige opvang?; grootschalig of kleinschalige opvang?; direct onderwijs geven aan kinderen of afwachten tot een vluchteling wel of niet statushouder wordt?; een streng en sober regime erop na houden of een soepel regime?; enz.

Een ander voorbeeld van een ongestructureerd probleem is automobilititeit (Hoppe, 1996: D1300: 4). Inzake de filebestrijding bestonden lange tijd geheel uiteenlopende doelen. En de kennisbasis was beperkt. Het fileprobleem is in 1980 niet opgelost en in 2015 evenmin.

Bij 'wicked problems' in een netwerkcontext is een *interactieve benadering* essentieel. Controverses zijn een kwestie van cognitie en interactie, dus van analyse en overleg, en van uitdenken en uitvechten (Hoppe, 2012). Het kan nut hebben te komen tot probleemstellende notities om te voorkomen dat het verkeerde probleem aangepakt wordt. Het probleemveld moet in kaart gebracht worden, zodat zicht ontstaat op actoren die ertoe doen en kijk ontstaat op verschillende probleemkaders ('framing'), op oorzaken en gevolgen, op deelproblemen. Het blijft zinnig om te zien of het opdelen van het grote vraagstuk in kleinere brokken verder brengt.

Procesmanagement is hier nadrukkelijk aan de orde, ook al spreekt Hoppe (1996) hier in 1996 nog niet nadrukkelijk van. De term was toen nog niet gemunt. Klijn (2005), Klijn e.a. (2010) en Verweij e.a. (2013) doen dat later wel. Hoppe heeft overigens heel veel oog voor interactie tussen betrokken actoren, voor uitvechten en uitdenken. Hij meent dat uitvechten uitdenken zelfs vaak overtroeft (Hoppe, 2012). Het laatste woord is niet altijd aan kennis (veel is nog onbekend) maar er moet toch actie volgen (roeien met de riemen die je hebt).

Wat is het belangrijkste argument pro noodzaak tot procesmanagement? Er is in een netwerkcontext doorgaans sprake van *afhankelijkheden* tussen organisaties. Geen enkele organisaties beschikt over alle taken, bevoegdheden en middelen om een probleem zelfstandig aan te pakken of zelfs op te lossen. Er is dus niet één organisatie die *doorzettingsmacht* heeft. Partijen moeten elkaar opzoeken of bij elkaar gebracht worden om tot een gezamenlijk arrangement proberen te komen. Daar hebben degenen die zich bezig houden met co-creatie bij gebiedsontwikkeling veel oog voor.

***Derde type: ethische problemen of problemen met een ethische kant***

Dan is er nog de derde groep (beleids)problemen ('policy problems') waarvan veel bekend is (veel kennis beschikbaar) maar desalniettemin verschil van mening bestaat in de politieke of maatschappelijke arena's over wat te doen. Dit worden *matig gestructureerde middelproblemen* genoemd. Kennis plus, consensus min. Denk aan het verlenen van kiesrecht aan buitenlanders, omgaan met abortus, euthanasie of andere ethische problemen (Hoppe, 1996). Meestal kiest de wetgever in westerse landen bij kwesties als abortus en euthanasie voor een (maatwerkgerichte) procesoplossing om überhaupt tot een oplossing te komen waarvoor maatschappelijk draagvlak bestaat. In geval van abortus vindt overleg plaats tussen de arts en de betrokken vrouw en bij een euthanasie verzoek is er overleg tussen arts, 'patiënt' en wellicht de naaste familie. De wetgever is hier terughoudend in de normering en kiest voor het leggen van procesoplossingen bij nauw betrokkenen.

#### ***Vierde type: problemen met een kennishiaat***

Tenslotte wordt een vierde type problemen onderscheiden. Dat zijn de problemen waarover de consensusgeneigdheid groot is (plus) maar de kennis van de oplossing beperkt. Ze worden wel *matig gestructureerde doelproblemen* genoemd. Denk aan omgaan met kernenergieafval dat een tijd lang bewaard werd in zoutkoepels. Politieke partijen waren het erover eens dat forse maatregelen nodig waren en rondslingeren van kernafval ongewenst was. Maar waar sla je kernafval op?

Dit soort vraagstukken wordt aangepakt door te leren, door *'trial and error'*, zo leert het leerstuk uit de bestuurskunde (Hoppe, 2011). Bij voorkeur moeten er geen fouten gemaakt worden. 'Trial and error'-leren is dus niet vrijblijvend.

#### ***Wenselijke sturingsaanpak varieert***

De wenselijke wijze van omgaan met een voor een overheid relevant (collectief) vraagstuk, de sturingsaanpak, verschilt dus naar soort (beleids)vraagstuk. Een eenvoudig probleem kan via een bureaucratische aanpak door een overheid worden opgelost. Denk aan het straatnamenplan. Bij 'wicked problems' ligt dat geheel anders. Wie denkt dat een actor die afhankelijk is van andere partijen, zoals medeoverheden, en zelf niet over alle doorzettingsmacht beschikt toch de wil kan opleggen, zal falen. Dat leert onderzoek. Procesmanagement gevraagd dus, een sturingsaanpak die gericht is op het netwerk van actoren om juist vooruit te komen in een situatie waarin geen van de partijen alleen de doorzettingsmacht heeft en sprake is van afhankelijkheden.

In werkelijk is de variëteit in soorten problemen, initiatieven of uitdagingen veel groter dan de vier genoemde typen. De interbestuurlijke afhankelijkheid kan de complexiteit doen toenemen. Dat kan bij voorbeeld het geval zijn omdat de centrale wetgever juridische kaders stelt. Dan wordt beleid uitvoeren *niet* een autonome zaak van een gemeente maar een kwestie van medebewind. Medebewind is de plicht van lagere overheden om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van de hogere overheid. Zo moet een gemeente bijvoorbeeld meehelpen aan de uitvoering van wetgeving op het vlak van sociale zekerheid als een persoon daar volgens de rijksoverheid voor in aanmerking komt.

De opstelling van de rijkswetgever kan de vrijheid van keuze van de sturingsaanpak op decentraal niveau zoals een gemeente dus (aanzienlijk) beperken.

#### ***Programmamanagement***

Er is nog een probleemtype te noemen. Dat zijn de grotere uitdagingen die zich als een programma aandienen. Denk aan de gebiedsontwikkeling van een plaats als Scheveningen. Om Scheveningen te vernieuwen was een groot beleidsprogramma nodig op het vlak van wonen, werken, winkelen, recreatie, zorg. Programmamanagement is hier aan de orde, die procesmanagement in zich kan herbergen. De aanpak van de gemeente Den Haag is een voorbeeld van programmamanagement (Korsten, De Jong en Breed, 2010). 'Programma's' zijn kwesties die zich niet bij de paar grenswerkers van MontebanLab aandienen maar toch ook alles te maken hebben met transitie.

### De afhankelijkheid van derden en ontbreken van doorzettingsmacht

We moeten bij het doordenken van procesmanagement nadrukkelijk in beschouwing nemen of een overheid doorzettingsmacht heeft om alleen het probleem te definiëren en een oplossing te kiezen.

Bij nogal wat problemen ontbreekt het aan doorzettingsmacht voor één overheid; de macht is dus verdeeld. Bij één type problemen of uitdagingen is de doorzettingsmacht nog wel aanwezig, namelijk bij eenvoudige problemen. Bij de vaststelling van een straatnamenplan heeft een gemeente het nog makkelijk maar in geval van een brandende kwestie is doorgaans sprake van een ongestructureerd probleem en afhankelijkheden tussen betrokkenen partijen. Dan is de ene overheid afhankelijk van een of meer andere overheden en wellicht ook van private partners om een probleem op te lossen of te beperken of gevolgen op te vangen. Een klassiek voorbeeld is hier de vernatting en verdroging van De Peel.

Geen enkele partij kon de te vergaande verdroging in De Peel, een gebied rond Venray, Helenaveen en Griendtsveen, alleen aanpakken. Partijen die hiermee van doen hadden, waren grondeigenaren, pachters, een jagersvereniging, enkele waterschappen, gemeenten, een streekraad, twee provincies (Brabant en Limburg), Staatsbosbeheer en meerdere departementen. Geen enkele actor kan zelfstandig en alleen de verdroging tegengaan door enige vernatting te organiseren. Zo heeft een waterschap de grondeigenaren en pachters nodig.

De partijen hebben *elkaar* nodig. Ze moeten zich verplaatsen in elkaars rol, zicht krijgen op elkaars belangen en doelstellingen en na een gedeelde diagnose komen tot een zoveel mogelijk collectief gedragen preferentie die uitmondt in doelconvergentie en middelenbundeling. Dat betekent dus dat men elkaar moet vinden in een arrangement waarin elke partij een aandeel heeft.

Nogmaals, mocht een provinciebestuur of minister denken dat in dit geval wel even een besluit afgedwongen en opgelegd kan worden aan de andere partijen dat is dat een flater van de eerste orde. Hoewel het goed is om te onderkennen dat er verschil in macht tussen actoren kan bestaan, zal het forceren niet werken in een context van afhankelijkheden. Het resultaat zal niet zijn dat in geval een poging tot doorzetting door een actor wordt ondernomen het probleem wordt opgelost. Elk van de partijen beschikt immers over positieve machtsbronnen (wil om iets uit te dragen en te stimuleren en faciliteren; budget), maar ook over negatieve machtsbronnen (blokkade macht, inertie).

Dat betekent dus dat hier (gefaseerde) deliberatie door middel van procesmanagement de oplossing is. Daarbij kan van alles tegenzitten, zoals de beeldvorming van elkaar. Het is denkbaar dat in kringen van het ene overheidsbestuur wordt gedacht dat een ander overheidsbestuur wel graag een lange arm uitsteekt. En zo voorts. Die beelden kunnen dwars zitten.

De oplossing voor het verdrogingsvraagstuk is procesmanagement. Ik schreef immers aan het begin van deze tekst: Procesmanagement is hier opgevat als het begeleiden van een traject waar bij meerdere actoren (organisaties) betrokken zijn zonder dat één enkele actor beslisbevoegd is en alle doorzettingsmacht heeft, maar het collectief tot een (zoveel mogelijk) gedragen voorstel en besluitvorming moet komen. Procesmanagement is erop gericht om een groep organisaties en andere eenheden (actiegroepen etc.) bij elkaar te brengen en productief te maken door in een participatief proces te komen tot gedeelde beeldvorming (diagnose), doelverbinding en middelenbundeling.'

Een onafhankelijke *procesmanager* (soms procesarchitect genoemd) moet aan *netwerkconstitutie* doen door de goede partijen erbij te betrekken. Het is mogelijk dat een of enkele provinciebesturen bij een provinciegrensoverschrijdend probleem als de verdroging de aftrap doen. Netwerkconstitutie betekent samen brengen, de goede partijen rond de tafel krijgen en zorgen voor sfeer en zich in elkaar verplaatsen. Vergeet de waterschappen niet want dat breekt op. Ze kunnen dwars gaan liggen.

Met netwerkconstitutie ben je er niet. Het is ook gewenst te komen tot aanzetten voor *netwerkproductiviteit*. Er moet een stapsgewijze aanpak gevolgd worden om barrières voor overleg slechten, negatieve beeldvorming van elkaar te redresseren en komen tot doelconvergentie en het op tafel leggen van middelen. Een *dialogo van doven* moet worden voorkomen (Van Eeten, 1999). Een 'evenwichtige deal' is gewenst zodat niemand echt het idee heeft verliezer te zijn.

Af en toe zal een procesarchitect boven de partijen moeten 'zweven' om te zorgen voor voortgang en bij te dragen aan een gedeeld perspectief. Is er overigens overeenstemming dat moeten de dagelijks bestuurders van al die overheden, een deel van alle gesprekspartners, nog verantwoording afleggen aan hun algemeen bestuur.

Dat zegt de leer van (interorganisationeel) procesmanagement in een netwerkcontext van afhankelijkheden.

### Onderkennen van type probleem

Maar hoe ontwikkelen vraagstukken zich nu alvorens je ziet wat de aard ervan is en welke sturingsaanpak nodig is? Stel een actor neemt een initiatief. Stel die initiatiefnemer wil bij voorbeeld een bioscoop bouwen in een bepaald gebied met een café en parkeervoorziening en deze meldt zich bij een gemeente. Dan is aan te orde waar hij moet zijn voor meedenken, voor vergunningen, etc.. Waar hij moet zijn, is niet op voorhand duidelijk: een probleem is vermoedelijk integraal terwijl een organisatie opgeknipt is in delen die zich slecht verstaan met een integrale ambitie of een integraal probleem. Moet hij zich wenden tot het college van B&W, eerst een gesprek met een burgemeester of een wethouder aangaan (maar welke dan?) of zich wenden tot de directeur van de dienst economie, de dienst cultuur of de dienst ruimte? Sommige gemeenten hebben een klantcontactcentrum met een front- & backoffice maar dat zal hier niet volstaan omdat het niet gaat om een individu dat een individueel verzoekje heeft. De initiatiefnemer zal mogelijk 'boundary workers' willen spreken. Zijn idee is immers integraal en spoort niet met de functionele indeling van de gemeentelijke organisatie. Heeft de afdeling ruimte grenswerkers die aanspreekbaar zijn en gaan meedenken? Heeft de afdeling cultuur ook die grenswerkers?

Moet er een team komen waarin verschillende specialismen zijn vertegenwoordigd om eens mee te denken over het verzoek om een bioscoop te vestigen? Het voorstel heeft nog niet de status van project of programma. Die vraag komt dus te vroeg. Maar er is meer aan de hand. Wellicht zien gemeentelijke representanten in het initiatief een mogelijkheid tot gebiedsontwikkeling van gebied X of Y. Dan zal direct aan de orde zijn 'wordt het gebied een recreatieve zone of cultuurzone?'. Wellicht zijn andere partners nodig, zoals een private partij die een parking bouwt en gaat exploiteren, een private partij die een schouwburg ontwikkelt en exploiteert. Wat dan te doen?

Een gemeente kan zelf de grond van het gehele gebied opkopen, zelf een plan maken voor gebiedsontwikkeling (blauwdruk) en met elke van de afzonderlijke initiatiefnemers afspraken maken. Dat is een mogelijkheid, waarbij procesmanagement slechts heel beperkt van de grond komt. Het is ook mogelijk om meer van onderop en van 'buiten naar binnen' te werken en partijen bij elkaar te brengen. Immers, niet alleen een bioscoopexploitant heeft belang bij een parking, een schouwburgdirectie ook. En omgekeerd. Als beide gebouwen op één locatie wordt ondergebracht is wellicht een goedkoper en meer duurzaam energiesysteem mogelijk. Kortom, er bestaan afhankelijkheden. Voor een parking is het problematisch als een theater er niet komt. Voor een parkingexploitant is er nog een probleem. Als de parking alleen geschikt is voor een bioscoop en theater ligt de parkeergarage nog grote delen van de dag nagenoeg leeg. Dus de parkingexploitant zal meer activiteit in de omgeving willen, zoals een restaurant en een congrescentrum. Kortom, een totaalarrangement voor een gebied kan meerwaarde opleveren boven een afzonderlijke gunning van een deel van het gebied aan een bepaalde initiatiefnemer. Waar moeten deze partijen dan bij elkaar worden gebracht? Vanuit een oude aanpak zal een gemeentebestuur *aanbod gedreven werken*: het



bestuur heeft een gebied braak liggen en/of een gebied met leegstand op zoek naar een functie-infilling. Een constructie in de vorm van een publiek-private samenwerking is dan mogelijk. Maar er is ook een grote kans dat de economische conjunctuur roet in het eten gaat gooien.

Het is ook mogelijk om publieke en private partijen op een andere wijze bij elkaar te brengen door hun preferenties en eigen ervaringskennis, waarover de gemeentelijke organisatie en haar bestuur vermoedelijk niet beschikt, eerder te benutten. Een gemeente heeft immers geen specialisten in dienst op het vlak van films, bioscopen, theaters, trends op het vlak van muziek en podiumkunsten.

Kortom, zorg als MontebanLab en als gemeente dat je tijdig procesmanagement overweegt en toepast.

*Tabel: Verschil tussen projectmanagement en procesmanagement*

Dimensie	Projectmanagement	Procesmanagement
Focus	Inhoudelijke analyse van de problematiek. De focus ligt op een inhoudelijk goed onderbouwd projectvoorstel.	Analyse van de betrokken partijen, hun belangen, machtsmiddelen, opvattingen en onderlinge relaties. De focus ligt op de belangrijkste partijen en hoe je hen bij elkaar krijgt en houdt.
Conditie	Toepasbaar bij aanwezigheid van slechts enkele partijen en doorzettingsmacht bij een partij.	Toepasbaar bij afhankelijkheden. Geen actor heeft alle doorzettingsmacht.
Voortgang	Projectmanager?	Rol voor procesmanager.
Kernelement	Sturing op inhoudelijke oplossing van de problematiek.	Sturing op netwerkconstitutie, wegwerken van blokkades en netwerkproductiviteit (inclusief een gedeeld beeld). Gewenst resultaat: doelverbinding en middelenbundeling.
Draagvlak scheppen	De inhoud van het initiatief is zo goed dat het iedereen overtuigt.	Het proces: relevante partijen wordt invloed gegeven op de vormgeving van het initiatief, waardoor het voor hen aantrekkelijker wordt.
Omgaan met dynamiek	Door daadkracht: snelle en duidelijke besluitvorming, waardoor veranderende omstandigheden geen grip meer hebben op het initiatief.	Door het open houden van opties: voor initiatiefnemers moet het initiatief aantrekkelijk zijn en blijven.
Communicatie	Actoren vooral uitleggen en overtuigen van het plan. Volgt na besluitvorming.	Communicatie is het proces van overleggen en onderhandelen. Besluitvorming is het resultaat daarvan.
Belangrijkste probleem	Uitkomst wordt in onvoldoende mate geaccepteerd. Of project valt stil door gewijzigde omstandigheden en uitstappen van een belangrijke partij.	Acceptatie van proces en procesregels kost tijd.

Basis: Mede gebaseerd op Edelenbos e.a., 2007)

### Enkele conclusies

De vraag was of een gemeentelijke organisatie met een unit van grenswerkers op de rand van de gemeentelijke organisatie (MontebanLab) om externe impulsen binnen te halen (initiatieven, voorstellen), ermee klaar is als feitelijk die impulsen ook doorkomen als spontane initiatieven of door de rol van ambassadeurs en stadsmakelaars worden opgeroepen of gestimuleerd? Ben je er als unit als burgers of organisaties opstaan die ineens voorstellen om een gebied of pand een andere bestemming te geven en bij voorbeeld een voorstel doen voor een functieverandering van een oorspronkelijk kazerneterrein of een leegstaand pand?

Grenswerkers zijn nuttig als ze voorkómen dat initiatief nemende burgers of organisaties in de gemeentelijke organisatie van het kastje naar de muur worden gestuurd. Een Lab is geschikt om te faciliteren, een platform te bieden, door te verwijzen, te koppelen en te enthousiasmeren. Wellicht ontstaan er links tussen bij voorbeeld gemeenteambtenaren van verschillende gemeentelijke diensten en externe actoren die initiatief nemen ('stakeholders'). Dan kan zo een Lab, een unit een buitenboordmotor zijn. Maar het succes van gebiedsontwikkeling of het herbestemmen van bestaande gebouwen hangt van meer af. Van wat zoal? Onderzoek laat zien:

- a) van onder meer vertrouwen van netwerkpartners in elkaar;
- b) van opbouw van succesvolle relaties tussen en activiteiten van netwerkpartners; en

c) van procesmanagement, dus het bijeen elkaar brengen van van elkaar afhankelijke 'partijen' en hen tot een gezamenlijk arrangement brengen.

Hier is benadrukt dat een unit met grenswerkers als het Lab aan moet sturen op toepassing van procesmanagement, waarbij een proces gestart wordt van probleemperceptie en gemeenschappelijke beeldvorming, doelzoeeking en zo mogelijk doelverrijking en middelenbundeling. Procesmanagement gedijt in een context van van elkaar afhankelijke actoren die elk niet beschikken over alle taken, bevoegdheden, middelen en daarmee begrensd zijn. Niemand heeft alleen doorzettingsmacht. Dus is procesmanagement nodig om te verbinden, ook in een context van stads(her)ontwikkeling.

Wie kennis heeft van procesmanagement en weet heeft van hoe de beginselen hiervan toe te passen, kan effectiever zijn in de samenwerking van partijen uit de publieke en private sferen. Anders gesteld, wie meerwaarde zoekt in de processen van initiatief en verbeeldingskracht die van buiten de gemeentelijke organisatie en het gemeentebestuur op gang komen, moet niet volstaan met het helpen om een initiatief te verwoorden of een plan te maken maar procesmanagement toepassen in een context van afhankelijkheden.

Bij heftige controversen rond brandende kwesties (ook 'wicked problems' genoemd) heeft een gemeentebestuur het nooit alleen voor het zeggen. Dan is het nodig procesmanagement op gang te brengen.

Procesmanagement impliceert onder meer

- adequate netwerkconstitutie (goede partijen aan tafel?),
- het bevorderen van netwerkproductiviteit door middel van a) het opruimen van blokkades voor effectieve samenwerking, b) het op gang brengen van een proces waarbij partijen zich verplaatsen in de belangen van andere partijen (wat inlevingsvermogen vereist en dan leidt tot begrip), en c) het proces van het verknopen van doelen en d) middelenbundeling.

Het MontebanLab heeft veel meer toekomstpotentie dan thans als het inspeelt op procesmanagement en dit bevordert.

### Literatuur

Aardema, H., W. Derksen, M. Herweijer en P. de Jong (red.), *Meerwaarde van de bestuurskunde*. Liber amicorum voor prof.dr. Arno F.A. Korsten, Boom/Lemma, Den Haag, 2010.

Benz, A., S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance*, VS Verlag, Wiesbaden, 2007.

Bruin, H. de, Procesmanagement gepositioneerd, in: Bruin, H. de, G. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Lemma, Utrecht, 2004, pp. 27-45.

Bruijn, H. de, Regie in de haarvaten van de stad, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 46-54.

Bruijn, J.A. de, E. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement*, Academic Service, Schoonhoven, 1998 (tweede druk 2002).

Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, *Management in netwerken*, Lemma, Utrecht, 1999.

Cörvers, R., *Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten*, Shaker, Maastricht, 2001.

Diepenmaat, H.B., *Multi-actor procesmanagement in theorie en praktijk*, Parthenon, Almere, 2011.

Edelenbos, J., *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Lemma, Utrecht, 2000.

- Edelenbos, J., E.H. Klijn, M. Kort en M. van Twist, Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: welke stijl levert het meest op?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 1, pp. 66-80.
- Eeten, M. van, *Dialogues of the Deaf – Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Eburon, Delft, 1999.
- Eeten, M. van, en K. Termeer, Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement, in: *Werken, Ieren en leven met groepen*, Samsom, okt. 1996a, pp. E2200-1-9.
- Eeten, M. van, en K. Termeer, Het faciliteren van interactieprocessen in beleidsnetwerken, in: *Werken, Ieren en leven met groepen*, Samsom, okt. 1996b, pp. C3100-1-30.
- Ester, P., J. Geurts en M. Vermeulen (red.), *De makers van de toekomst*, Tilburg UP, Tilburg, 1997.
- Hegger e.a. (2013)
- Hisschemöller, M. & R. Hoppe, Coping with intractable controversies: The case for problem structuring in policy design and analysis, in: Hisschemöller, M., W. Dunn, R. Hoppe & J. Ravetz (eds.), *Knowledge, power and participation in environmental policy analysis*, Transaction Books, New Brunswick, 2001, pp. 47-72.
- Hisschemöller, M. & R. Hoppe, Coping with intractable controversies: The case for problem structuring in policy design and analysis, in: *Knowledge and Policy*, vol. 8, winter 1995/1996, nr. 4, pp. 40-60.
- Hoesel, P.H.M. van, J. Mevissen en B. Dekker (red.), *Kennis voor beleid – Beleidsonderzoek in Nederland*, Van Gorcum, Assen, 2015.
- Hoppe, R., *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*, Coutinho, Bussum, 1989.
- Hoppe, R., Omgaan met ongestructureerde problemen in beleid en bestuur, in: Ringeling, A.B., A. Korsten e.a. (red.), *Strategie en beleid in de publieke sector*, Samsom, Alphen, mei 1996, D1300, pp. 1-20.
- Hoppe, R., Waarom uitvechten uitdenken overtroeft, in: *Bestuurskunde*, jrg. 21, 2012, nr. 2, pp. 7-18.
- Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Hag, 1998.
- Hoppe, R., *The Governance of Problems*, The Policy Press, Bristol, 2011.
- Hospers, G.J., Bouwen aan de stad op ooghoogte, in: *Bestuurskunde*, jrg. 22, lente 2013, nr. 1, pp. 91-99.
- Kemp, R. & J. Rotmans, Transitioning Policy: Co-production of a new strategisch framework for energy innovation policy in the Netherlands, in: *Policy Sciences*, vol. 42, 2009, pp. 303-322.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks*, Sage, Londen, 1997.
- Klijn, E.H., Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 19, 2005, nr. 4, pp. 32-54.
- Klijn, E.H., A. Steyn & J. Edelenbos, The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks, in: *Public Administration*, vol. 88, 2010, nr. 4, pp. 1063-1082.
- Korsten, A.F.A., P. de Jong en C.J.M. Breed, *Regeren met programma's – Interdepartementale kabinetsprogramma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking*, Boom/Lemma, Den Haag, 2010.
- Mansfeld, M. van, M. Pleijte, J. de Jong en H. Smit, De regiodialoog als methode voor vernieuwende gebiedsontwikkeling, in: *Bestuurskunde*, jrg. 12, sept. 2003, nr. 6, pp. 262-274.
- Mintzberg, H., *Structure in Fives*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992 (vertaald in: *Organisatiestructuren*, Pearson Education, Rotterdam, 2006).

- Mintzberg, H., *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1979.
- Morgan, G., *Beelden van organisatie*, Scriptum, Schiedam, 1992 (vertaling van: *Images of Organization*).
- Oosterhout, D. van, *Procesregie – Creatief sturen op gedragen besluitvorming*, Van Duuren Management, Culemborg, 2011.
- Regeer, B. en J. Bunders, *Kenniscocreatie: samenspel tussen wetenschap en praktijk*, RMNO, Den Haag, 2007.
- Span, K., K. Luijkx, J. Schols en R. Schalk, De regierol van gemeenten nader bekeken, in: *Bestuurskunde*, jrg. 18, 2009, nr. 1, pp. 92-100.
- Specht, M., Zelforganisatie vanuit het perspectief van burgers – Inzichten uit onderzoek naar de pragmatiek van burgerparticipatie in drie Europese steden, in: *Bestuurskunde*, vol. 22, 2013, nr. 1, pp. 55-66.
- Teisman, G., Ruimtelijke ontwikkeling vereist procesmanagement, in: Bruin, H. de, G. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Lemma, Utrecht, 2004, pp. 13-27.
- Termeer, C. en M. Königs, Vitaliserend procesmanagement, in: *Bestuurskunde*, jrg. 12, sept. 2003, nr. 6, pp. 274-282.
- Termeer, C.J.A.M., *Vitale verschillen – Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*, Wageningen, 2006 (oratie).
- Termeer, C.J.A.M. en B. Kessener, Vitaliseren van gestagneerde organiseerprocessen, in: *Management & Organisatie*, maart/april 2006, pp. 26-38.
- Tonkens, E., De kwaliteit van burgerparticipatie in de stad, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 34-43.
- Twist, M. van, M. Schulz, N. Kastelein en L. Canté, Procesmanagement en de interne organisatie, in: *Bestuurskunde*, jrg. 12, sept. 2003, nr. 6.
- Veld, R.J. in 't, *Kennisdemocratie, opkomend stormtij*, Academic Service/Sdu, Den Haag, 2010.
- Vermeulen, S., E. Vloeberghs, e.a. (red.), *Kan de stad de wereld redden? – Teksten van Eric Corijn*, VUB Press, Brussel, 2012.
- Verweij, S., E.H. Klijn, J. Edelenbos & A. van Buuren, What makes Governance Networks Work? A Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis of 14 Dutch Spatial Planning Projects, in: *Public Administration*, vol. 91, 2013, nr 4, pp. 1035-1056.
- Wagenaar, H., R. Duiveman en H. Kruiter, Het ontwikkelen van stedelijke daadkracht, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 18-30.
- Wesseling, H. en J. Koffijberg, Hoe arrangeren we onze omgang in het stedelijk domein, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 67-77.