

Beelden van ‘goed’ gemeentebestuur

Een bestuurskundige beschouwing¹

A.F.A. Korsten²

Inleiding

Hoog niveau van bestuur

Het gaat in internationaal- vergelijkend perspectief gezien behoorlijk goed met het bestuur van Nederlandse gemeenten. De maatschappelijke problemen zijn in vergelijking met landen als Roemenië beperkt. Nederland is een land met een internationaal hoog aangeschreven systeem van ruimtelijke ordening. Watermanagement wordt uitgedragen. Colleges zitten betrekkelijk stabiel in het zadel en de kiezersopkomst is bij Kamer- en gemeenteraadsverkiezingen zeker op het platteland hoog. De corruptie is beperkt. Maar er zijn ook wel maatschappelijke problemen. Van een risicosamenleving was ook in de vorige eeuw sprake maar bepaalde risico's lijken toe te nemen terwijl de gevolgen niet gewenst worden. Stroomstoringen, lamgelegd treinverkeer, BSE- of MKZ-crisis, ze kunnen het dagelijks leef- en werkpatroon aanmerkelijk verstoren. Er komen ook andere maatschappelijke problemen naar voren, zoals ordeverstoringen (Groningen, Den Bosch), voetbalvandalisme, criminaliteit, armoede.

Historie

Gemeenten hebben vanaf 1900 veel ontwikkelingen doorgemaakt. De samenleving ging in toenemende mate eisen stellen, na 1960 nog veel meer dan daarvoor. Het gemeentebestuur ging mede door een toename aan maatschappelijke eisen meer beleid maken: beleid verder uitbouwen en afsplitsen, en beleid verbreden naar andere terreinen. Dat heeft weer gevolgen gehad voor het apparaat en het bestuur. Het aantal ambtenaren is vanaf 1900 geleidelijk maar vanaf 1950 zeer sterk toegenomen. De opleidingseisen groeiden geleidelijk met het stijgen van het opleidingsniveau. Een gemeente als Broekhuizen, met 2000 inwoners, die in 1990 nog 15 ambtenaren telde, inclusief de plantsoendienst, kan onmogelijk meer zelfstandig voortbestaan. Het bestuur gooide dan ook zelf de handdoek in de ring. Het wethouderschap bleef alleen in de kleinere gemeenten een deeltijdfunctie.

Interventiestaat

Gemeentebesturen moesten na 1945 meer gaan doen aan maatschappelijke interventie, zoals bijvoorbeeld aan ruimtelijke ordening, winkelplanologie, verkeersplanning, infrastructuurontwikkeling, woningbouw, het scheppen van recreatieve ruimtes. De samenleving ontzuilde en het particulier initiatief verstatelijkte, waardoor bepaalde organisaties van zorg en welzijn dichter bij gemeentebestuur kwamen te staan. Er moest door de verbreding en verdieping van gemeentelijk beleid geleidelijk meer planmatig gewerkt worden. Nota's, verordeningen en plannen als vormen van zelfbinding ontstonden. Na het kopieerapparaat en de fax verruimden de communicatiemogelijkheden met ICT- middelen, zowel binnen gemeentelijke apparaten als tussen overheden en overheden en maatschappelijke organisaties.

Dak

De schaalvergroting in de samenleving kreeg een pendant in vergroting van bestuurlijke eenheden. Het dak op het openbaar bestuur kreeg de naam Europese Unie, waardoor het Thorbeckiaanse huis er een verdieping bij kreeg.

¹ Deze beschouwing werd opgesteld medio 2001.

² **Prof.dr. A.F.A. Korsten** is hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid. Publiceerde over lokaal bestuur. Trad en treedt op als organisatie- en beleidsadviseur. Was informateur bij collegevorming in Heerlen en Den Bosch. Eindredacteur van het tijdschrift Bestuurskunde (Elsevier). P/a OUNL, Postbus 2960, 6401 DL Heerlen, tel. 045-5762383; arno.korsten@ou.nl

Beleidsaccumulatie

De historische ontwikkeling is te typeren als *de wet van de beleidsaccumulatie*. De toenemende opleiding van de bevolking en toenemende mondigheid leiden tot een vraagstijging en dus tot meer beleid. De groei van het gemeentelijk apparaat genereerde suggesties voor verdere beleidsontwikkeling. En alsof het nog niet genoeg is, zwakten in beleid vragen om intensivering van beleid. Er wordt geroepen om meer middelen. Zo genereert beleid meer beleid. Beleidsaccumulatie dus.

Stapelning criteria voor goed bestuur

Dit is nog maar een globale aanduiding van enkele ontwikkelingen. Door zowel externe maatschappelijke ontwikkelingen als rijksbeleid, waarbij gemeenten in medebewind geroepen werden, alsmede door de juridisering, opmars van de bestuurskunde en informatietechnologische ontwikkeling als de invloed van intermediaire organisaties die voorbeelden stellen, zoals de VNG doet, is het aantal eisen dat aan gemeentebestuur gesteld wordt geleidelijk sterk toegenomen. Vroeger werd gezegd dat al veel bereikt was als men wist waarop een beleid gericht was (doelgerichtheid), en als sprake was van aanvaardbaar beleid en zuinig beleid. Werd aanvankelijk aan beleid nog de eis gesteld van effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid, later werden eisen aan dit pakket toegevoegd. De burgers kregen mogelijkheden tot het maken van bezwaar en er kwam aangeboden inspraak, vooral vanaf 1970, mede onder invloed van de Raad van Advies voor de ruimtelijke Ordening (RARO).

Beleid is niet slecht collectief beleid maar kan ook beleid *in den Einzelfall* zijn. Bij deze dienstverlening is de burger klant en dient een gemeentebestuur klantgericht te werken. Recent wordt gesproken van *quality management*. Klachtenprocedures moeten bijgehouden worden op aanwijzingen voor kwaliteitsverbetering en sommige gemeenten hebben ene kwaliteitsmonitor, met een aantal geboden in over de snelheid van het beantwoorden van brieven, de openingstijden, en dergelijke. Ombudslieden geven daarvoor ook aanwijzingen in de vorm van behoorlijke behandeling, die zich uit in het daadwerkelijk bekijken van brieven. De Amsterdamse ombudsvrouw stelde onlangs dat ruim driekwart van de klagers in de ombudsprocedure gelijk of gedeeltelijk gelijk hadden met hun klacht. Dus deze voorziening is niet helemaal gek. En als dan nog niet genoeg zekerheid is verkregen kan een gemeente in de productbegroting kengetallen opnemen en een *planning & control* richten op het halen van prestaties en bereiken van maatschappelijke effecten. *Benchmarking* is een systeem van organisatievergelijking via welke een gemeente zich kan spiegelen aan andere gemeenten om te zien op welke punten ze er slechter of beter voorstaat. Duidelijk is dit geheel van criteria vraagt om een besturingsfilosofie en wat elders een bedrijfsconcept heet. Den Bosch en Gennep formuleerden bijvoorbeeld een bedrijfsconcept. Een bedrijfsconcept bevat voor het bestuur in Den Bosch de uitgangspunten voor werken, een accentuering van welk soort organisatiecultuur de ambtelijke en politieke top wil, en hoe men aankijkt tegen het verleden: hoe te leren van zwakheden en fouten. Gennep werkte het bedrijfsconcept concreter uit.

Deze verwijzingen impliceren dat zich zeker vanaf 1960 *een verdere stapeling heeft voorgedaan in de criteria waarin een goed gemeentebestuur moet voldoen*. Historisch gezien, veranderen de accenten wel iets. Werd in de jaren zestig nog gesproken van regentendom, na de studentenrevolte in mei 1968 kreeg inspraak een impuls, waarna er zoveel inspraakexperimenten van de grond kwamen dat een inspraakverordening in veel gemeenten orde moest brengen. Geleidelijk raakte inspraak uit beeld, de burgers bleken ook wat overvraagd te worden. Dit heeft *de wet van wisselende participatie*. Volgens die wet van de slingerbeweging rond inspraak kwam er weer een opwaartse beweging met de Algemene wet bestuursrecht, die verplicht tot het voeren van overleg. Nu zijn we gekomen bij interactief bestuur. Eerst bedoeld als vorm van gemeenschappelijke beeldvorming tussen organisaties, in een situatie van wederzijdse afhankelijkheden en het ontbreken van een actor die alle macht en beleidsmiddelen in handen heeft, is interactief bestuur nu omarmd als nieuwe vorm van inspraak met burgers. Het concept is weer eens opgerekt. Interactief bestuur leidt met name in grotere steden naast wijkgericht werken tot een naar buiten treden van bestuurders, die daadwerkelijk hun gezicht buiten de stadhuizen laten zien.

Er is niet alleen stapeling van criteria voor goed bestuur en wisseling in de tijd van accenten, de bestuurlijke verhoudingen blijven ook niet geheel stabiel.

Vraagstelling

De ideale gemeente bestaat niet. Wel is te bezien welke beeld van de 'goede' gemeente zich voordoet door nader te bezien welke criteria in gebruik zijn of wenselijk worden.

Ik behandel nu in het vervolg de volgende vragen.

1. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen die op gemeenten afkomen en om welke criteria gaat het dan?
2. Hoe ziet het huidige bestuursmodel eruit en sluit dat aan op die ontwikkelingen: welke criteria komen minder goed uit de verf?
3. Wat zijn verbetermogelijkheden van gemeenten?
4. Welke factoren werken in op de gewenste of uitblijvende veranderingen?
5. Welke factoren werken positief in op gewenste veranderingen?

De eerste vier vragen zijn ook gesteld door Hiemstra en Boelens (2000). We volgen hun betooglijn hier maar baseren ons bovendien op een eigen literatuurstudie en praktijkervaringen.

Ad 1 Wat komt op gemeenten af of waarmee krijgen gemeentebesturen van doen?

Het gaat mijn inziens om de volgende ontwikkelingen die op gemeentebesturen afkwamen en komen:
a de eis tot revitalisering van politiek en gemeentelijk bestuur, aangejaagd door de ministers Peper en De Vries;

b hogere kwaliteitseisen aan gemeentelijke dienstverlening;

c de wenselijkheid om integraler te werken en een bestuurlijke visie te ontwikkelen;

d de co-productie met burgers in gemeenten;

e de sprong naar e-government, aangejaagd door minister Van Boxtel.

Ad a Revitalisering van politiek en bestuur.

Revitalisering van politiek en bestuur is iets dat door de staatscommissie - Elzinga met kracht en met argumenten bepleit is. De raadsleden hebben ingeboet aan herkenbaarheid. Ze hebben zich de gemeentehuizen in laten zuigen door het wens van nota's, die ze dan ook krijgen en gaan bespreken. De politiek is gebureaucratiseerd, heet dat. Bijgevolg is ook het type raadsleden veranderd. Bakkers, winkeliers, metselaars, boeren, we vinden ze steeds minder in raden. Ze moesten vaak, natuurlijk niet overal, plaats maken voor onderwijzers, leraren, ambtenaren, en een enkele ondernemer. De raad raakt te veel onzichtbaar en de besluiten zijn moeilijk te volgen voor burgers. De lokale openbaarheid is gestremd. Media vertolken meer ruzie en tegenstellingen dan andere zaken. Door de zuigende werking van het gemeentehuis kan het voorkomen dat de raad collectief niet in de gaten heeft wat onder het volk leeft, bij punten die als irritatiepunten zijn aan te duiden: zaken die dagelijks terugkeren, de portemonnaie raken. Denk aan afvalproblemen.

Een rondgang langs gemeenten toont verder onder meer het volgende.

- Raadsleden zijn nogal eens overbelast (Landgraaf). En men heeft het gevoel teveel binnen te zitten (Venlo).
- Interactieve beleidsvorming kan van nut zijn maar waar blijft de rol van de politici dan: vooraf, tijdens en na afloop? (blijkt uit diverse onderzoeken).
- De verhouding raad- B&W: welke ondersteuning krijgt de raad?
- De hoeveelheid informatie naar de raad en het behouden van overzicht.
- Het tijdstip van betrokkenheid van de raad: te laat?
- De wijze van vergaderen: hoe wordt gediscussieerd in de raad? (Brunssum); wordt in de raadscommissie al alles dichtgetimmerd: is het een commissie voor B&W?
- Kan een raadslid niet beter voorzitter zijn van de raadscommissie? (Ambt-Montfort).

Gemeenten kunnen een structuurverandering afwachten. Denk aan een Wet Dualisering gemeentebestuur. Denk aan verandering in het kiesstelsel, waardoor de urgentie om te gaan stemmen toeneemt en de opkomst een opwaartse druk krijgt. Maar veel vernieuwingen kunnen gemeenten al zelf starten als de politieke cultuur aanwezig is. Veel gemeentebesturen kwamen tot de ontdekking dat het niet gewenst is om te volstaan met ambtelijke reorganisaties maar dat ook in de verhoudingen

binnen het bestuur iets moet veranderen. In Zwolle zochten raadsleden zelf naar verbeteringen in het functioneren van de raad.

Ad b Hogere kwaliteitseisen aan dienstverlening.

Een tweede belangrijke ontwikkeling die in gemeentelijke organisaties genoemd wordt, is die van toenemende eisen van burgers aan dienstverlening. Waar burgers in avonden bij een ondernemer terecht kunnen, moeten ook gemeentehuizen op bepaalde avonden open zijn. De invoering van nieuwe dienstverleningsconcepten verdient overweging. Denk aan de een- loketgedachte: een front- en backoffice. Denk ook aan een centraal klachtenmeldpunt. Klachtenmanagement kan informatie geven voor verbeterpunten. Wat burgers blijkens klachtenanalyse verwachten is onder meer een snelle en zorgvuldige behandeling. Ondernemers willen graag een integrale behandeling van vergunningaanvragen als er meerdere vereist zijn.

Ad c De wenselijkheid om integraler te werken een visie te ontwikkelen..

Gemeenten hebben van oudsher de toekomst wel in beeld. Vroeger door middel van prognoses en plannen, later ook in meerjarenbegrotingen. Deze aanpak leidde tot veel prioriteiten. Per integraal beleidsplan drie per bladzijde, zei burgemeester Mans ooit. Dan heb je zoveel prioriteiten dat je er geen meer hebt. Waar besteedt een gemeentebestuur dan de vrije middelen nog aan die ze heeft naast alle verplichtingen? Anders gesteld: wat is het strategisch beleid. Strategische beleidsvorming is het bepalen van het specifieke profiel boven op de generieke activiteiten die toch moeten plaatsvinden. Strategie leidt tot profilering, tot een mission statement, tot het bijzondere. Dan wordt meer bedoeld dan Susteren is de taille van Limburg. Ik zie twee bewegingen naar strategie.

Kerkrade ging vanuit het financiële knelpunten over op strategische beleidsvorming. Arnhem ging over tot strategische beleidsvorming in de vorm van een integrale ontwikkelingsvisie. Dat werd bevorderd door GSB-beleid. Integraliteit werd een kernbegrip. Grote steden gingen in het kader van GSB-beleid zoeken naar de rode draad in alle beleid. Want een ontwikkelingsvisie kan niet een optelsom zijn van alle prioritaire accenten in de vele beleidsnota's. Dat is het gemeenschappelijke in alle invalshoeken op strategie.

Voor sommige gemeenten was strategische beleidsvorming een stap naar het vervolg in een kerntakendiscussie. Wie eenmaal heeft gezegd een groene gemeente te zijn zal in de gemeenten milieubeleid in alle opzichten zien als een kerntaak plus en zo een krachtig apparaat beschikbaar willen hebben. Wie sportstad wil zijn, als strategisch accent, zal een goede afdeling sportzaken wensen. Kerntakendiscussies brachten echter niet wat ze pretendeerden. Veel kerntakendiscussies leidden tot de vaststelling dat bijna alle beleid hetzij wettelijk verplicht was, hetzij door medebewind verankerd was. De discussie ging daardoor eerder naar de uitvoering: wat in eigen huis, wat uitbesteden, wat privatiseren? Per saldo waren veel kerntakendiscussies bezuinigingsrondes, waarbij de procedure om te komen tot wel of geen bezuiniging vooral voor raad en ambtelijk apparaat navolgbaar waren maar voor burgers nauwelijks.

De visitatiecommissie GSB analyseerden de integrale visies in het kader van de beoordeling van het grote- stedenbeleid. De commissie- Brinkman stelde vast dat veel visies onvoldoende integraal waren en meer een samenbundeling.

Strategische beleidsvorming is belangrijk omdat het dwingt tot het krijgen van overzicht, het maken van keuzen en het leggen van accenten (*bringing politics back in*) maar het behoort tot de lastigste thema's van gemeentebestuur. Wie aan strategievorming doet moet niet alleen ambities bepalen maar ook de bestuurstijl bezien. Een strategisch beleid, waarin een vitale binnenstad een rol speelt, is niet alleen door een gemeente te realiseren maar zal in partnerschap met winkeliers en anderen tot stand moeten komen om zo te komen tot investeringen door particulieren, en tot een adequaat parkeerbeleid en fatsoenlijke oplossing van de toegankelijkheid en verkeersveiligheid.

Ad d Co-productie

Wie de koers voor een gemeente wil uitzetten, kan dat al lang niet meer in zijn eentje doen. Het is geen spel tussen B & W en raad. Dan is er geen draagvlak in de samenleving. Steun in de samenleving

kan tegenwoordig niet goed meer georganiseerd worden doordat de communicatie aldus gaat: B & W maakt een concept- plan, de raad keurt het concept goed voor discussie en de bevolking mag op hoorzittingen een mening geven. Dat werkt niet meer. Er wordt tegenwoordig gestreefd naar meer open discussie, nog voor dat de koers vastligt. Gemeenschappelijk beeldvorming is nodig. Dat heet interactief bestuur.

De laatste jaren zijn er in allerlei gemeenten experimenten gedaan met interactief bestuur waarbij wijkgericht werken verbonden is met interactief bestuur. In Venlo oogsten wethouders veel applaus voor hun bereidheid om de wijken in te trekken. Er ontstaan wel allerlei dilemma's. Een voorbeeld is dat wijkbewoners interesse hebben voor de integrale aanpak van wijkvraagstukken die zich niets aantrekken van sectorale indelingen in portefeuilles van wethouders en vakdiensten. Vakdiensten en wethouders moeten terwille van de burgers hun bureaupolitiek opgeven en krachtig samenwerken. In Utrecht heeft men dit proberen aan te pakken door een aantal wijkbureaus in het leven te roepen met elk een vanuit de vakdiensten samengesteld wijkmanagementoverleg onder leiding van een wijkmanager. Dordrecht werkt met wijkcoördinatoren, die het voorzitterschap vervullen van het wijkbeheerdersoverleg. Tilburg pakt het weer iets anders aan.

Voor de raad is een dilemma dat als B&W en wijk het eens zijn, de politieke keuzemogelijkheden naderhand beperkt zijn. Dat is oplosbaar doordat de raad vooraf de ruimte voor overleg bepaalt of politici deelnemen aan het overleg met wijken. Mocht er overigens dualisering van bestuur plaatsvinden, waarbij de raad zich meer ziet als agenderingsorgaan voor vraagstukken die niet via reguliere interactief bestuur naar voren komt, en als controlerend orgaan, dan verdwijnt dit dilemma.

Ad e De sprong naar e-government.

Ik kom bij een vijfde ontwikkeling. Dat is het streven naar e-government, dat door minister Van Boxtel wordt aangejaagd. Het is niet alleen zo dat de euro moet worden ingevoerd, ook moeten gemeenten in 2002 een grote sprong voorwaarts maken in de toepassing van ICT: intern in het ambtelijk apparaat, in de relatie naar de raad (raadsinformatiesysteem) en naar de burgers. In 2002 moet een kwart van alle dienstverlening aan burgers via internet verleend kunnen worden. alle gemeenten moeten in 2002 op internet staan. Het gebruik van internet door burgers neemt immers met sprongen toe en heeft het aantal van vijf miljoen burgers al overschreden. E- government staat voor de ontwikkeling gericht op toepassing van informatietechnologie die leidt tot nieuwe vormen van dienstverlening en participatie van burgers. Internet is met de telefoon het distributiekanaal. Een wethouder en fractie moet onontkoombaar een eigen website hebben. Nog maar 14% van de gemeenten was begin 2001 op internet te vinden, wat teleurstellend is (Staatsc, 160301). Als dat indicatief is voor de lokale e-government- beweging gaat het niet goed met het tempo.

Meer informatie is te vinden bij het landelijk Electronic Highway Platform Nederland (ENP).

Ad 2 Hoe ziet het huidig bestuursmodel eruit en sluit dat aan op die ontwikkelingen?

Dat betekent nagaan hoe de organisatie en het bestuur van de wat grotere gemeenten gericht zijn op ontwikkelingen naar vitaler bestuur met herkenbaarder volksvertegenwoordigers, en is gereageerd op de roep om meer strategisch beleid, kwalitatief betere dienstverlening, meer interactief bestuur, e-government. Hiemstra en Boelens (2000) zien vijf reacties die ze samenvatten in het concept *'de excellente gemeente'*. De kenmerken hebben ze vastgesteld op basis van de criteria die de Carl Bertelsmann Stichting in 1993 gebruikte bij het onderzoek naar de beste bestuurde gemeente, en op grond van *best practice*- ervaringen in de jaren daarna in het *Bertelsmann Network for better local government*. Daarbij is de essentie dat het de politieke bestuurders en de burgers zijn die horen te bepalen wat een gemeentelijk apparaat produceert. Op zich niets bijzonders, maar het moet toch even worden gesteld. Bij een excellente gemeente moet sprake zijn van goede, professionele wisselwerking tussen politiek bestuur en ambtelijke top, en tussen politiek bestuur en ambtenaren, en tussen ambtenaren en burgers. Het resultaat is een achttal gebieden van handelen.

Acht gebieden van gemeentelijke bestuurlijke reactie op ontwikkelingen.

- A Besturing en structuur
- B Planning & Control en interne bedrijfsvoering

- C Organisatiecultuur en gedrag
- D Human resources management
- E Participatie van burgers
- F Kwaliteit voor de afnemer
- G Strategie en kerntaken
- H Informatiemanagement

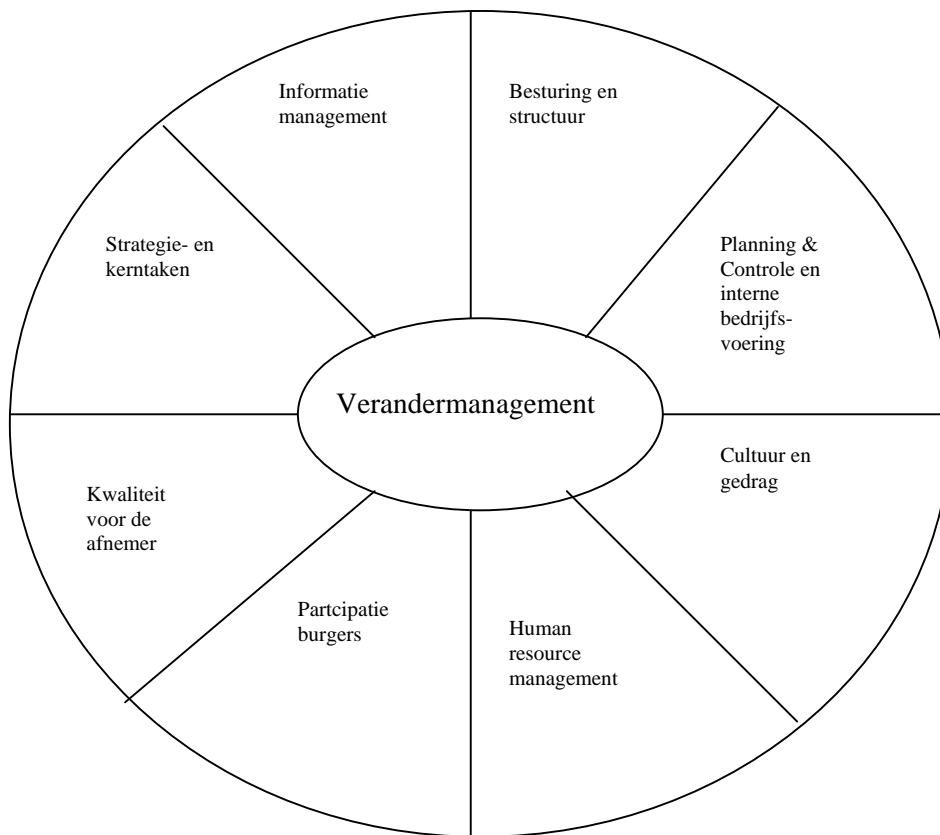
Wat buiten de beoordeling blijft, is onder meer: huisvestingsmanagement.

In de afgelopen jaren is vooral de harde kant in de organisatie wat geaccentueerd. Daarbij is te denken aan structuur en besturingsaanpakken, financieel management en *planning & control*, strategisch denken in termen van kerntakendiscussies, en aandacht voor informatietechnologie. Tot de meer zachte onderdelen zijn te rekenen: HRM, cultuurinterventie- aanpakken, quality management, participatieoptieken (Hiemstra en Boelens, 2000: 23).

Ad a Besturing en structuur

Gemeenten zijn sinds een aantal jaren bezig hun organisaties opnieuw in te richten. In opeenvolgende drukken van het boek *„Lokaal bestuur in Nederland”* is dat te volgen. Het concerndiensten model of sectorenmodel leek de steen der wijzen maar blijkt het toch niet. Verkokering blijkt een onuitroeibaar iets. De wisselwerking tussen sectoren kwam pijnlijk aan het licht toen sommige gemeenten wijkgericht wilden gaan werken. Ook GSB-beleid vroeg om samenwerking tussen harde en zachte sectoren te verbinden, tussen stadsontwikkeling, openbare werken en welzijn. Integreren, zorgen voor samenhang, dat is een niet geringe opgave. Zeker, nadat we Tjeenk Willink in zijn oratie uit 1984 nog hoorden spreken van de mythe van het samenhangend overheidsbeleid. Om meer dienstbaar te zijn aan burgers kantelden organisaties als de gemeente Tilburg hun organisatie naar de burger, ging Arnhem meer projectmatig werken en koos Apeldoorn voor de netwerkorganisatie. Daarmee is niet gezegd dat de verkokering wordt teruggedrongen.

In het wethoudersmodel van de wethouder die een superdirecteur is, bestaat geen oplossing voor de integratie maar zijn er wel korte lijn tussen politiek bestuur en apparaat. In het collegiaal model, dat het gemeentewettelijk model is, wordt op papier afgestemd. In de praktijk is een wethouder niet in staat om het gehele beleid te overzien en mee te sturen in de volle breedte. Gemeenten die de wethoudersvariant hebben staan daarom onder druk. Ze kunnen de eis tot samenwerking en afstemming, vereist vanuit het perspectief van de logica van de burger, niet goed aan. Een gemeente die bestaat uit een eilandenrijk wordt niet steeds meer geaccepteerd door burgers. De visitatiecommissie- Brinkman die de zelfstudies van de grote steden bekeek, is dan ook wat teleurgesteld over de samenwerking binnen de apparaten.



Ad b Planning & Control en interne bedrijfsvoering

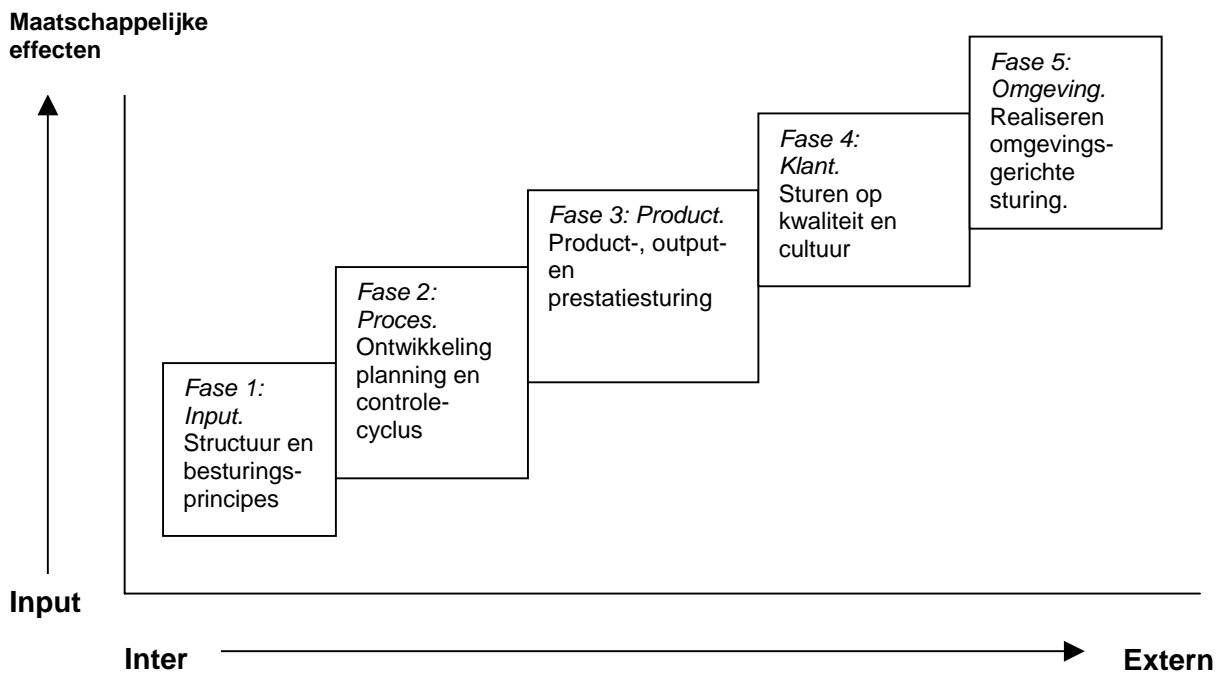
Gemeenten kennen al langer BBI. Gemeenten als Delft, Tilburg, Groningen en Enschede zijn in de jaren tachtig en negentig overgegaan tot de overgang van inputsturing naar outputsturing. Het bestuur moest meer op doelstellingen gericht worden, het liefst meetbare doelen. Daarvoor werden contracten gesloten met hoofden van decentrale eenheden. Een onderdeel van het contract waren de toegezegde middelen. Om informatie te krijgen over het resultaat van de outputsturing werd monitoring gepleegd die in managementrapportages per dienst werden teruggestuurd. Aan outputsturing werd dus planning en control gekoppeld. Deze aanpak heet contractmanagement.

Van Helden heeft onderzocht wat van deze planning & control terecht kwam. Kritiek heeft op het volgende betrekking.

- Niet alle beleid blijkt te vangen in meetbare doelen.
- Het sturen op doelen impliceert intern afgestemd beleid.
- Als er al meetbare doelen zijn, stuurt het politiek bestuur maar beperkt hierop.
- Als een dienst doelen realiseert, betekent dit niet automatisch dat de dienst budget kan houden en dat een adequate prikkelstructuur ontstaat. Immers, het realiseren van een doel kan niet altijd op het conto van een dienst geschreven worden.

Het blijkt dat politiek bestuurders en managementteamleden teleurgesteld zijn geraakt in de outputsturing omdat contractmanagement niet helemaal bracht wat gewenst werd. Kengetallen verbergen veel. De belangrijkste kritiek is dat het contractmanagementsysteem intern gericht is. Komt de burger voldoende in beeld? Tilburg probeerde met enquêtes de burger in beeld te brengen, Delft met stadsmarktonderzoek.

Niveau van sturing



Hiemstra en Boelens menen dat het invullen van programmamanagement *,nauwelijks van de grond komt'* (2000: 25). Programmamanagement betekent *,het coördineren en aansturen van de samenhang tussen verschillende, aan elkaar gerelateerde projecten en activiteiten'*.

Tilburg probeert te komen tot sturen op effecten maar effectsturing kent toch grote problemen omdat effecten eerst na enige tijd blijken. En het opnemen van gewenste effecten in een begroting is gedoemd te mislukken omdat een begroting een allocatiemechanisme is en niet de ruimte biedt om voor alle beleid de doelen op uitgebalanceerde wijze te benoemen.

Planning en control is slechts een stuurmechanisme. Dat neemt niet weg dat de aandacht voor bedrijfsvoering blijft. Als het Voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur werkelijkheid wordt, zal jaarlijks een rapportage van het gemeentebestuur nodig zijn.

Sommige gemeenten proberen de planning en control aan te passen door implementatie van het INK-model. Het INK-model is een kwaliteitsmodel dat geschikt is als ordeningsmodel, diagnoseinstrument en sturingsinstrumentarium. Het INK-denken heeft tot gevolg dat de hoofddoelstellingen uit de strategie vertaald moeten worden naar concrete kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren voor resultaatgebieden. Een voorbeeld. De gemeente Eindhoven kent een dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die haar missie probeert te operationaliseren naar concrete acties.

De invoering van planning en control in een kleine gemeenten als Aa en Hunze is wel degelijk mogelijk (Van Wijngaarden).

Ad c Organisatiecultuur en gedrag

Diverse gemeenten wensten in de jaren negentig te komen tot meer doelrealisatie maar vonden werken aan de condities daarvoor nodig. Landgraaf startte een cultuurinterventie programma. Zo een aanpak duurt jaren. Houdingen van burgers en dus ook van ambtenaren veranderen niet makkelijk. Wordt gekozen voor een cultuurinterventie dan moeten leiders daaraan intensief meedoen, om de actie geloofwaardig te maken en houden. De uitgangspunten moeten consequent volgehouden worden. alle acties moeten sporen met de cultuurvernieuwing en oude cultuur moet consequent worden afgezworen.

Ad d Human resources management

HRM gaat over modern personeelsbeleid. Allereerst dit: zijn ambtenaren tevreden met hun werk, leiding en organisatie? Recent onderzoek naar de arbeidssatisfactie van werknemers, bijvoorbeeld in Heerlen, Maastricht en Nuth toont dat toch niet op alle punten voldoende worden gegeven voor de arbeidssituatie. Medewerkers van een gemeente van 20.000 inwoner in Zuid-Limburg tussen Geleen en Heerlen gelegen zeggen het volgende (Ten Brink, 2001). Ze hebben over het algemeen vertrouwen in hun ambtelijke collega's, vinden dat het ambtelijk management verstandige beslissingen neemt, zijn tevreden over het werk en ook – maar in iets mindere mate- over de organisatie en ervaren de mogelijkheden om privé en werk met elkaar te combineren goed. De medewerkers zijn met name tevreden over en betrokken bij hun werk en zijn in iets mindere mate betrokken bij de organisatie, waarbij overigens verschillen per afdeling voorkomen. Van de respondenten voelde 58% zich niet emotioneel verbonden met de organisatie en 55% zegt niet het gevoel te hebben dat de problemen van de organisatie ook de zijne of hare zijn. Verplicht om bij de gemeente te blijven werken voelt 81% zich niet. 90 Procent zegt geen spijt te hebben van de keuze van het werk bij de gemeente.

Wat de relatie naar de politiek en het bestuur betreft zijn de medewerkers duidelijk minder positief. De gemeenteraad voelt zich naar het oordeel van het merendeel van de medewerkers niet betrokken bij het wel en wee van de organisatie, iets dat men een raad eigenlijk niet mag verwijten omdat dat een kenmerk is van het bestel waarbij B&W de band met de organisatie onderhouden. Maar ernstiger is dat gemeenteraad en college door hun werk en ambitie voor bijna driekwart geen bron van inspiratie zijn.

De conclusie uit deze casus is dat een politiek bestuur zich moet inlaten met de werknemers. Ze vertrouwen moet geven, ze moet waarderen, ze kansen moet bieden. *'Trust in organizations'* is van belang. Gemeentelijk personeel is zelfs een kritische succesfactor. Ambtenaren beschikken over veel potentie, die meer benut kan worden. *Als de muizen samenspannen, verplaatsen ze een olifant* Dat is een kernpunt uit de leer van HRM. HRM impliceert dat de organisatie met mensen gezien wordt als een reservoir vol energie waarvan een deel niet benut wordt. HRM. Wie HRM wil toepassen, dient HRM uit te werken in alle tools van personeelsbeleid en nieuwe tools toe te voegen.

- HRM kan doorwerken in recuterings.
- Functioneringsgesprekken dienen rekening te houden met doorgroei in kwaliteit.
- Een mobiliteitsbeleid is gewenst om iedereen op de goede plek te krijgen.
- En een opleidingsbeleid is nodig om in te spelen op groeimogelijkheden van werknemers.
- Uiteraard kan ook het gratificatiebeleid niet onaangetaast blijven.
- En het telewerkenbeleid.
- Outplacement kan nodig zijn in dit denken.

Personeelsbeleid is overigens intern beleid, dat conditionerend is voor ontwikkeling van extern gericht beleid. Recent is teamwork en teamsturing omarmd als middel om de verantwoordelijkheid van ambtenaren die in contractmanagement- denken ook al meer erkend werd dan voordien.

HRM kent een strategische kant, het strategisch personeelsbeleid. HRM uitwerken, impliceert een aansluiting op de strategie van een gemeente.

Opleidingsbeleid is met name in de periode 1960-1990 een ondergeschoven kindje geweest. Ambtenaren zijn steeds meer opgeleid geraakt maar van een afgeronde opleiding is veelal toch geen sprake. Ambtenaren zijn niet gauw uitgeleerd. Kennis verouderd, en levenslang leren dient zich aan. Dat leren is in-company mogelijk, vooral in grotere gemeenten. Arnhem heeft de Arnhem Academie, waarin ambtenaren op basis van competentieprofielen onderwijs gaan volgen. Anderen volgen deeltijdonderwijs bij reguliere instellingen of afstandsonderwijs of volgen incidentele cursussen.

Beleid is overigens een zaak van denken en overleg. Beleid heeft een cognitieve en sociale kant. Het denken kan niet geheel meer achter bureaus geschieden omdat er ook expertise in de samenleving bestaat die aangeboord kan worden. Dat brengt ons bij participatie.

Ad e Participatie van burgers

Planning en control door BBI, uitgewerkt in contractmanagement, is wel een doordacht gesloten systeem maar weinig ontvankelijk voor opname van voorkeuren van burgers. De burger lijkt vergeten,

althans heeft geen prominente plaats. Dat is een ernstig verwijt juist omdat de samenleving zich ontwikkelt tot De Ongekende Samenleving. Veel van wat burgers willen is in beweging en niet meer met oude methoden te voorspellen. Burgers willen ook niet in een enquête figureren maar rechtstreeks hun mening geven over kwesties. Dus krijgt inspraak in de vorm van wijkgericht werken en interactief bestuur, ook wel co-productie genoemd, een impuls. Veel gemeenten hebben op dit vlak experimenten gestart. Wie eenmaal wijkgericht werken introduceerde, merkte dat een dergelijke aanpak niet vrijblijvend is. De organisatie moet er echt op worden ingesteld. Tilburg heeft ervaren hoe lastig dat is, omdat meedogenloos gebrekkige coördinatie wordt bloot gelegd. De gemeente Utrecht liet wijkbureaus opgaan in een aparte dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing. Niet alle participatie verloopt overigens via wijken.

Knelpunten bij interactief bestuur zijn bijvoorbeeld:

- De deelname is selectief doordat vooral de hoger opgeleiden deelnemen;
- Voor participanten is onduidelijk welke speelruimte open is voor discussie;
- De participatie is te weinig een wisselwerking tussen participanten en de politici ontbreken;
- De resultaten uit interactieve discussies werken niet voldoende door; er wordt te weinig mee gedaan;
- De raad en B&W voelen zich door de interactie voor het blok gezet.

Toepassing van nieuwe participatievormen via internet (e-democracy) komt nog weinig voor.

Ad f Kwaliteit voor de afnemer

Klantgericht werken kan op vele manieren worden bevordert. Het is een kwestie van laagdrempeligheid in psychologisch zin, van bureaucratische vaardigheid bevorderen door hulp aan te bieden bij invullen van documenten, van goede doorverwijzing als een andere organisatie hulp kan verlenen, van efficiënt werken, van nette behandeling (het ombudsperspectief). Gemeenten zijn de laatste tijd bezig de dienstverlening te verbeteren door te werken aan een nieuw concept: de *front- en backoffice*, door internet erbij te betrekken, door andere openingstijden. Is een *callcenter* buiten diensttijd nuttig? Moet een gemeente ook in het gemeentehuis ruimte bieden aan andere organisaties, zoals uitzendbureaus. Amstelveen deed hiermee een experiment. Wie bij de sociale dienst was, kan voor vertrek nog terecht bij het uitzendbureau.

Welke beginselen of maatstokken zijn van belang voor het beoordelen van dienstverlening? Haren hanteert de kwaliteitsmonitor. E-government en dienstverlening zijn sterk verknoopt. Hoe kan de klant meer klantgericht worden tegemoet worden getreden? Moet elektronisch worden ingekocht?

Ad g Strategie en kerntaken

Overheden willen beleid realiseren. Collegeprogramma's maken daar melding van, en meerjarenbeleidsplannen. Heeft een gemeente evenwel een verhaal als ze bij een provinciebestuur of de Europese Unie een verzoek doet om een subsidie? Bestaat er wel een overzicht van de prioriteiten? Weten ambtenaren wat de hoofdpunten zijn van beleid zodat ze kunnen anticiperen? Veelal is het antwoord op deze vragen negatief. Als dan ook nog trendbreuken plaatsvinden in economisch, cultureel, bestuurlijk, cultureel, demografisch of technologisch opzicht, urgeert strategische beleidsvorming. Hoe dat te doen? Een SWOT- aanpak is uitgeprobeerd in Kerkrade. Die leidde daadwerkelijk tot keuzen van beleidsopties in een samenhangend perspectief. Strategisch beleidsvorming is ook bij en door overheden mogelijk. Dat daardoor als vanzelf ook een kerntakendiscussie makkelijker van de grond komt, is niet gezegd. Nico Schoof, burgemeester van Alphen, maakte dat in zijn analyse van enkele gemeenten, waaronder Wierden en Leeuwarden duidelijk. Bijna alles is kerntaak, stelde Derksen in Socialisme en Democratie terecht.

Ad h Informatiemanagement

Het informatiemanagement is een moeilijke opgave voor gemeenten gebleken. In de jaren negentig gingen sociale diensten automatiseren maar de veranderde inhoud van de bijstandswet zorgde voor veel hoofdbreken, waardoor diverse directeurs van sociale diensten het veld moesten ruimen.

We onderkennen vijf methoden om te komen tot resultaatgerichte sturing en gebruik van informatie daarbij:

- Beleidsevaluatie van een afzonderlijk beleidsprogramma.
- Werken met kengetallen (over inputs, throughputs, outputs of outcomes), eventueel gekoppeld aan een systeem van productbegroting en contractmanagement (i.c. integraal management).
- Benchmarking, dus een vorm van organisatievergelijking (waarbij kengetallen over onder andere inputs, throughputs & outputs zijn te benutten).
- Overhead value analysis.
- Balanced Scorecard-methodiek (eventueel in combinatie met een INK-model).

Deze methodieken worden in de literatuur wel genoemd (zie Van Helden & Kamminga, 1996; Wentink, 1998). De lijst is niet limitatief. Hier gaan we slechts in op de Balanced Scorecard en het INK-model.

Overheidsorganisaties hebben door ontwikkelingen als decentralisatie van sturing gekoppeld aan integraal management, dus contractmanagement, behoefte aan meting van resultaat in termen van prestaties en effecten. Daartoe dient zich een INK-model of een Balanced scorecard-aanpak aan.

INK-model als referentiemodel voor bedrijfsvoering

Het Instituut Nederlandse Kwaliteit heeft het INK-model voortgebracht. Het INK-model is een *algemeen referentiemodel voor de totale bedrijfsvoering*, dat negen aandachtsgebieden omvat die samen bepalend zijn voor het *succes* van een organisatie. Het doel van het INK-model is het continu verbeteren van de resultaten van organisaties. INK is een uitwerking van het streven naar *Integrale Kwaliteitszorg* of *Total Quality Management*. Het INK-model wordt ondersteund door een set instrumenten. Daartoe behoren hulpmiddelen om de sterkten en zwakten van de eigen bedrijfsvoering te diagnosticeren, alsmede hulpmiddelen om de voortdurende verbetering in beeld te brengen (zelfevaluatie, audits) .

De aandachtsgebieden in het INK-model zijn gerubriceerd ‘in vijf organisatiegebieden en vier resultaatgebieden’. Resultaatgebieden zijn: waardering door medewerkers, waardering door klanten, waardering door maatschappij, ondernemingsresultaten.

De basisredenering houdt in dat als ‘men in de organisatiegebieden de juiste inspanningen levert, dit zal leiden tot betere prestaties in de resultaatgebieden. (Dreigende) tegenvallende resultaten dienen vervolgens te leiden tot verbeteringen op de organisatiegebieden (de “feedback”-lus)’. En: ‘voor wat betreft de organisatiegebieden heeft het model normatief aan welke werkwijzen bij een bepaald kwaliteitsniveau horen. Bij toepassing van bepaalde “best practices”, zoals “het participeren in verbeterteam” wordt een hoger kwaliteitsniveau van de organisatie verondersteld dan wanneer men dit niet doet’ (Thijssen e.a., 1999: 79).

Resultaatgebieden bepalen, impliceert vervolgens het zelf bepalen van de kritische maatstaven per resultaatgebied.

Voor- en nadelen:

- Het INK-model brengt resultaatgerichtheid, in relatie tot organisatorische voorwaarden, als criterium sterk naar voren.
- Het INK-model kan helpen bij het identificeren van ‘blinde vlekken’ in de bedrijfsvoering en bij het monitoren van de weg naar totale kwaliteit. INK-model kan leiden tot verbetertrajecten (Thijssen c.s., 1999).

Het INK-model geeft geen methode om de kritische maatstaven te bepalen per resultaatgebied.

Wat de balanced scorecard is

De balanced scorecard-methodiek wordt alom in verband gebracht met prestatiegerichte sturing (zie ; Van Helden en Kamminga, 1996; De Groot, Maessen en Mol, 1997).

De balanced scorecard (BSC) is ontwikkeld door Kaplan en Norton. Ze deden dat op basis van een onderzoek onder excellente organisaties naar het kunnen inspelen op veranderingen. Organisaties bleken behoefte te hebben aan een instrument om de uitvoering van beleid beter te kunnen volgen. De BSC bevat prestatie-indicatoren die zijn afgeleid van het beleid van een organisatie.

Het BSC-raamwerk bestaat uit vier perspectieven. De methode is opgebouwd uit de volgende vier stappen;

- Aangeven van de beleidsdoelstellingen.
- Vertaling van beleidsdoelstellingen naar kritische succesfactoren (KSF's), of wel wat zijn de belangrijkste drivers voor het huidige en toekomstige succes van de organisatie?
- Vertaling van de kritische succesfactoren in prestatie-indicatoren met normen.

In de BSC is sprake van een top-down vertaling naar de verschillende eenheden van de organisatie, zodat iedere decentrale manager stuurt op de eigen bijdrage aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

Voordeel van balanced scorecard

- Het BSC-model heeft als voordeel dat het andere prestatie-indicaties in beeld brengt dan de louter financiële.
- De BSC is een instrument om de lange-termijndoelstellingen die als uitgangspunt gelden te vertalen naar korte-termijnsturing (Thijssen e.a., 1999: 80)

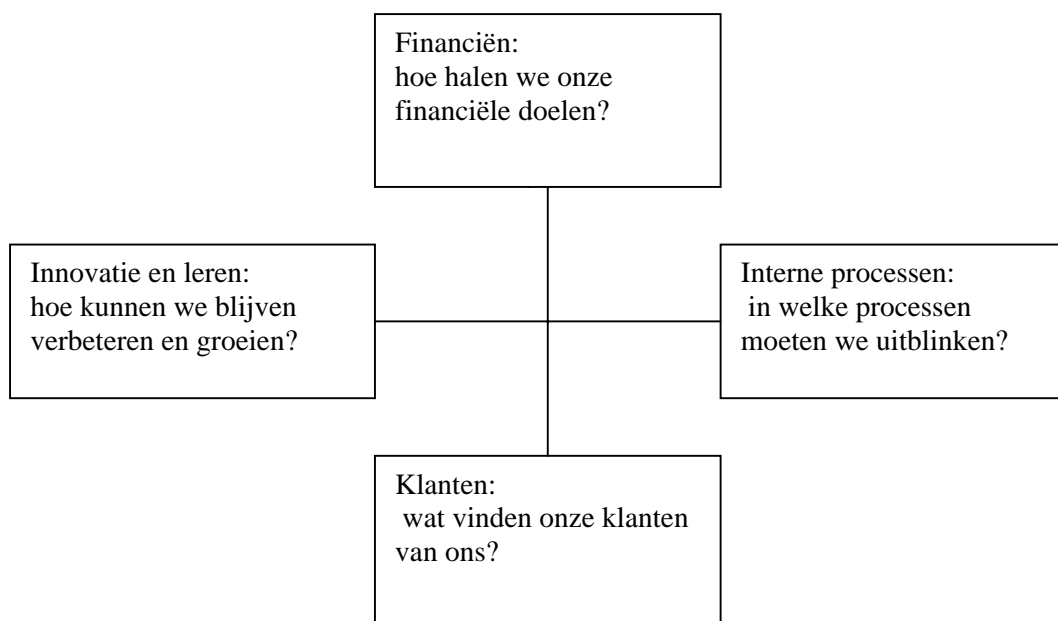
Nadeel van balanced scorecard

- Een nadeel van de BSC-methode is dat het een top downmodel is. Het model vereist sturing van bovenaf. Is een topmanagement daartoe bereid?
- Het model is niet eenvoudig toepasbaar in overheidsorganisaties. Een onderzoek in de gemeente Geleen wees uit dat weliswaar een verdediging is op te zetten voor introductie van BSC maar dat de vraag is wat de waarde van BSC is bovenop een model van contractmanagement. We hebben niet kunnen constateren dat BSC is toegepast. Het management leek niet bereid.

Gebruik van BSC waarvoor?

De BSC is wel gebruikt bij het opzetten van een prestatiemetingssysteem van agentschappen (Dorresteyn en Van der Westen, 1998). De BSC wordt 'vaak' gebruikt voor het verbeteren van de (periodieke) managementrapportage. 'Door consistente doorvertaling van de beleidsdoelen ontstaat een set maatstaven waarop gerapporteerd kan worden' (Thijssen e.a., 1999). De Scorecard is dan een rapportageformat via welk men 'in een oogopslag kan zien hoe een organisatie ervoor staat'. De BSC kan het periodiek overleg over resultaten tussen de centrale en decentrale manager ondersteunen.

Schema: Balanced scorecard (BSC)



Implementatie Balanced scorecard

Wie implementatie van de BSC wil overwegen, kan de vijf do's & dont's van Lewy toepassen (Dorresteyn en Van der Westen, 1998: 21).

Balanced Score Card bij Defensie

Heijnsdijk (1998) verrichtte een onderzoek naar defensie-eenheden aan de hand van de BSC. De BSC is volgens hem een belangrijk hulpmiddel om de kwaliteit van een organisatie of eenheid daarbinnen te beoordelen. Daarbij komen vijf thema's aan de orde:

1. De staat van het financieel beheer van een eenheid;
2. Welke is de aandacht voor de klant?;
3. Werkt men effectief en efficiënt in het primaire proces?;
4. Zijn er ontwikkelingen in de organisatie naar nieuwe producten?;
5. Is er sprake van goede informatievoorziening?

Heijnsdijk hield in 1997 een enquête onder commandanten van militaire resultaatgerichte eenheden (RVE's) om te zien of ze dankzij de invoering van de RVE beter scoren op de Balanced Score Card. In 1998 werd het onderzoek herhaald, waardoor te bezien viel of ze in anderhalf jaar tijd beter gingen scoren op onderdelen van de BSC. Het bleek dat de filosofie van resultaatgerichtheid wel degelijk sporen naliet maar dat de verdere implementatie iets stagneerde.

• *Vijf do's van Lewy over Balanced scorecard*

1. 'Gebruik de BSC als kader voor de sturing, beheersing en de verantwoording over de primaire processen'.
2. 'Zorg voor een helder gedefinieerde strategie en duidelijke kritische succesfactoren voordat de BSC geïntroduceerd wordt'.
3. 'Zorg voor een hooggeplaatste (niet-financiële) champion en voor de betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden'.
4. 'Implementeer eerst een 'pilot' alvorens de BSC voor gehele organisatie te introduceren'.
5. 'Zorg voor een ingangstoets (zodanig per productgroep) die voor implementatie BSC in aanmerking komt'.

• *Vijf don'ts van Lewy over Balanced scorecard*

1. 'Gebruik de BSC niet als poging om extra controle van bovenaf te krijgen'.
2. 'Begin niet met de implementatie voordat de strategie en strategische doelen helder zijn gedefinieerd'.
3. 'Zorg dat het geen "controllersproject" wordt'.
4. 'Streef niet naar te veel of te complexe meetlatten en te strakke normstelling'.
5. 'Onderschat niet de administratieve inspanningen en kosten van periodieke BSc-rapportages en zoek aansluiting bij de informatiesystemen'.

Balanced scorecard en INK-model vergeleken

Enkelvoudige toepassing van *alleen* een Balanced scorecard kan vooral dan mogelijk zijn als er al een systeem van *planning en control* is uitgewerkt, in combinatie met contractmanagement. Dan is duidelijk wie wanneer rapporteert aan wie. De BSC is dan een instrument om het dreigende ontbreken van bepaalde managementinformatie te voorkomen, aldus Thijssen e.a. (1999: 81).

Het INK-model kan helpen bij het identificeren van blinde vlekken in de bedrijfsvoering maar INK geeft geen maatstaven per resultaatgebied. Hier kan de BSC een hulp bieden. Zo gezien is het sterke punt van BSC een aanvulling op een zwakte van INK (Thijssen e.a., 1999: 81). Thijssen e.a. stellen: 'Wanneer de gehele "planning & control"-cyclus verbetering behoeft, kunnen de beide modellen elkaar goed ondersteunen. Echter, de aandachtspunten die ontstaan bij het toepassen van slechts een van beide modellen kunnen natuurlijk ook op andere wijze invulling krijgen' (1999: 81).

Combinatie van INK en BSC mogelijk?

Thijssen e.a. (1999: 81) verdedigen dat een BSC in combinatie met het INK-model aantrekkelijk is. De methoden vullen elkaar aan. Daarvoor bestaan de volgende argumenten volgens Thijssen e.a. (1999):

- ‘Het INK-model vraagt om maatstaven per resultaatgebied en de Balanced ScoreCard geeft een methode om deze te ontwikkelen’ (Thijssen c.s., 1999).
- ‘Het INK-model richt zich op het verbeteren van de totale bedrijfsvoering en mist daardoor “focus” op de factoren die het meest kritisch zijn voor het bereiken van de specifieke doelen van een organisatie. De Balanced ScoreCard heeft deze focus wel door het systematisch doorvertalen van beleid, maar heeft geen aandacht voor (algemene) zaken die niet uit het beleid doorvertaald zijn (bijvoorbeeld waardering door medewerkers, wanneer niet expliciet in het beleid opgenomen)’.
- ‘Het INK-model en de Balanced ScoreCard laten ons met elk een iets andere bril naar de verschillende invalshoeken van de bedrijfsvoering kijken. De Balanced ScoreCard doet dit vanuit de optiek van vier perspectieven (financiën, interne processen, innovatie & leren en klanten). Het INK-model hanteert de resultaatgebieden (waardering door medewerkers, klanten, maatschappij, ondernemingsresultaten). Deels overlappen de BSC-perspectieven en de INK-resultaatgebieden elkaar en deels vullen zij elkaar aan. Er zijn in de praktijk ook organisaties die een selectie en mix maken van BSC-perspectieven en Ink-resultaatgebieden’ (Thijssen e.a., 1999: 80).
- Thijssen e.a.: ‘Het INK-model geeft (globaal en rigide) de relatie aan tussen de verschillende aandachtsgebieden en geeft daarmee algemeen inzicht in de werking van organisaties. De Balanced ScoreCard daagt uit tot het aanbrengen van relaties tussen de ontwikkelde maatstaven (dus maatwerk op een gedetailleerder niveau) en geeft daarmee inzicht in de werking van uw specifieke organisatie’ (Thijssen e.a., 1999: 80).
- ‘Met de Balanced ScoreCard wordt een “meetsysteem” ontwikkeld, waarmee afwijkingen van de normen op maatstaven kunnen worden geconstateerd (bijvoorbeeld de norm van 90 procent tevreden medewerkers wordt niet gehaald). Het INK-model geeft met de “organisatiegebieden” ook aanknopingspunten voor verbetering van de bedrijfsvoering door een stelsel van “best practices” te geven (bijvoorbeeld het benutten van functioneringsgesprekken om personeelsbeleid bij te stellen)’ (Thijssen e.a., 1999: 80).
- ‘Met de ontwikkelde maatstaven uit de Balanced ScoreCard kan men de resultaten meten, en daarmee de mate waarin de beleidsdoelen worden gerealiseerd. Met het ondersteunend zelfevaluatie- en auditinstrumentarium uit het INK-model kan men, min of meer objectief (op een hoger abstractieniveau), meten hoever een organisatie op weg is naar “totale kwaliteit” op een vaste schaal van vijf ontwikkelingsfasen. Daarmee geeft men – los van de mate waarin beleidsdoelen gerealiseerd worden – ook aan in hoeverre inspanningen worden geleverd om (het besturen en verbeteren van) de bedrijfsvoering op een hoger plan te brengen. Hiermee kan de organisatie verantwoording afleggen naar en vertrouwen wekken bij haar belanghebbenden. Zeker voor overheidsorganisaties kan dat een waardevolle aanvulling zijn, omdat de realisatie van beleidsdoelen vaak slechts in beperkte mate door eigen handelen te beïnvloeden is en effecten van maatregelen pas na langere termijn zichtbaar worden’ (Thijssen e.a., 1999).

Toepassing combinatie INK en BSC

Een toepassing hebben Thijssen c.s. ondernomen bij het directoraat MKB en de stimuleringsregeling Herintreders in de Detailhandel (HID). Daarbij hebben ze een stappenplan gevolgd dat er uitziet als beschreven.

Figuur: Het gecombineerd BSC/INK-stappenplan vlg. Thijssen e.a. (1999)

BSC-lijn	INK-lijn
Beleid: Verantwoordelijkheden/ taken/ bevoegdheden	
Stap 1: vaststellen missie en beleid	
Stap 2: vertalen beleidsdoelen naar KSF	
Stap 3: vaststellen van maatstaven per KSF	
	Stap 4: uitvoeren positiebepaling (INK-element)
	Stap 5: opstellen verbeterplannen (INK-element)
Stap 6: ontwikkelen en opleveren man. rapport	
Stap 7: sturen op basis van man. rapport	

Urgentie om INK en BSC gezamenlijk te gebruiken

Stel de volgende vragen als u wilt nagaan of een combinatie van INK en BSC toepasbaar is.

Indien het INK-model wordt gebruikt:

Heeft u ook teveel verbeteractiviteiten en weet u niet waarmee te beginnen?

Heeft u ook zo'n moeite om binnen het INK-model tot de juiste maatstaven te komen?

Vindt u het niet jammer dat de voortgang van de verbeteracties niet wordt gevolgd?

Indien het BSC-model wordt gebruikt:

'Heeft u ook behoefte aan concrete aanknopingspunten voor het continu verbeteren van de totale bedrijfsvoering?'

Indien beide modellen in de organisatie worden gehanteerd: 'Heeft u ook het gevoel dat u twee trajecten (balanced scorecard en INK-model) naast elkaar aan het implementeren bent?'

Op basis van deze vragen kan men uitkomen bij een combinatie van beide methoden.

Conclusie

De conclusie kan zijn dat gemeentebesturen de laatste jaren veel aandacht hebben gehad voor BBI en dus planning & control maar de resultaten zijn niet onverdeeld gunstig (Van Helden). De aandacht voor uitbouw van P&C is illustratief voor het grote accent dat financiën vaak krijgt. Sturen op personeel, op de cultuur en het gedrag van personeel en op leiding geven is minder aanwezig. Geleidelijk is HRM wel in beeld gekomen maar te veel als aanhangsel. Cultuurinterventie is notoir moeilijk maar om deze kant te negeren gaat ook weer te ver. De stijl van leidinggeven is ook belangrijk naast en verknoopt met teamsturing. Projectmanagement was en is belangrijk.

Gemeenten blinken niet uit in verandermanagement (Hiemstra en Boelens, 2000: 27).

Wie deze conclusies op zich laat inwerken, kent daarmee ook een aantal verbeterpunten.

Ad 3 Wat zijn verbetermogelijkheden van gemeenten?

Ik zie een aantal verbetermogelijkheden om tegemoet te komen aan uitdagingen voor gemeenten en knelpunten.

a Verbeteringen in het politiek bestuur (i.c. verhouding B&W en raad)

- Dualisme introduceren, is een verbeteractie die extern naar voren komt. De staatscommissie-Elzinga leidde tot een voorontwerp van wet dualisering, en daar kunnen gemeentebesturen zich niet aan onttrekken.
- Beleidseffectiviteit in kaart brengen en werken naar een lerende overheid, is iets dat in het kader van het voorontwerp van wet dualisering gemeenten zich ook opdringt.

b Verbeteringen in de politiek- ambtelijke betrekkingen en sturing van ambtelijk apparaat

- Ontwikkelen van een bedrijfsconcept

c Verbeteringen in de relatie politiek bestuur- burgers

- Interactief bestuur op gang brengen

d Verbeteringen binnen het ambtelijk apparaat

- Leiderschap ontwikkelen
- Communicatie verbeteren
- Aandacht voor integriteitsvraagstukken

ad a Verbeteringen in het politiek bestuur (i.c. verhouding B&W en raad)

Dualisering

Het Voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur. Dat voorontwerp impliceert dat aan het gemeentewettelijk monisme, waarbij het primaat van bestuur bij de gemeenteraad berust, een eind wordt gemaakt. Feitelijk was al sprake van omgekeerd monisme: B&W hadden het toch al meestal voor het zeggen, zo tonen de bijlages bij het rapport van de commissie- Elzinga. De wetgever gaat nu de norm bij de praktijk laten aansluiten. Als het toch niet lukt om de raad echt het hoogste orgaan te laten zijn, en de raad overbelast is met functies waardoor de rol van volksvertegenwoordigers niet goed meer uit de verf komt – de raad sluit zich op in het gemeentehuis en wordt onzichtbaar voor burgers - dan is een model van nevenschikking beter. Dat model heet dualisme. Dualisme impliceert nevenschikking tussen organen en ontvlechting. De wetgever beoogt bestuur bij B&W te brengen terwijl kaderstelling en normering van B & W door de raad geschiedt. De raadsleden moeten volksvertegenwoordigers zijn en agenderen, zoals parlementariërs doen. De raad kan verordenen, budgetteren en controleren en daarvoor krijgt die raad nieuwe instrumenten, zoals het zelf aanstellen van een accountant, het controleren van de doelbereiking met alle beleid, en een lokale of regionale rekenkamer. Het doel van dualisering is een herkenbaarder bestuur in een vitaler democratie waarbij transparantie in bestuur toeneemt. Is dat nodig? Tot nu toe werden wethouders benoemd door de raad en bleven ze daarvan lid. Dat impliceerde dat ze fractievergaderingen bijwoonden en zo al ver voor raadsvergaderingen de boel dichtgetimmerd werd of zoals dat heet ,afgekaart'. Raadsvergaderingen werden daardoor saai. En de controle door de raad werd zo een zwak punt. Wethouders controleerden zichzelf. Dat wordt niet langer acceptabel gevonden. Dualisering is dus de eerste ontwikkeling, en die is gericht op een vitalere democratie.

Enkele implicaties:

- Het Voorontwerp impliceert een productbegroting waarin ook aandacht wordt besteed aan bedrijfsvoering.
- B&W hebben een actieve informatieplicht naar de raad (art. 169, 180). Een wethouder zal het verwijt vermijden dat hij/ zij de raad te laat of niet heeft ingelicht. De raad zal verstandig moeten omgaan met een niet afnemende stroom informatie. Raadsinformatiesysteem?
- De burgemeester moet jaarlijks een jaarverslag uitbrengen over de staat van de klachtenprocedures, de kwaliteit van de participatie en van de dienstverlening.
- De raad krijgt het recht op onderzoek. De raad kan zelf een accountant aanwijzen.
- Begroting, jaarverslag en rekening moeten meer met elkaar in overeenstemming zijn qua opbouw. De rekeningcommissie moet eerder haar werk afronden.

- De raad kan een griffier aanstellen. De verhouding met de gemeentesecretaris vraagt dan natuurlijk aandacht.
- De drempel voor raadsleden om mondelinge vragen te stellen en te interpellieren is verlaagd.
- Raadsleden kunnen over ambtelijke bijstand beschikken.
- Dualisering heeft financiële gevolgen die door gemeenten grotendeels zelf gedragen moeten worden.

Beleids-effectiviteit in kaart brengen en werken naar een lerende overheid

Artikel 213 van het voorontwerp zegt dat jaarlijks een overzicht van beleids-effectiviteit en efficiency moet worden gegeven. Dat is een voorstel waarvan gedeputeerde Jan boelhouwer van Noord-Brabant de siddering over de rug liep, uitgaande van de gedachte dat ook het provinciaal bestuur dat zou moeten doen.

Werken naar een lerende overheid en niet naar een hardleerse overheid houdt in dat er geleerd wordt van rampen. Een jaarverslag waarin jaarlijks een overzicht gegeven wordt van wat wel en niet aan handhaving is gedaan wordt bepleit door Versteden die de cafébrand in Volendam analyseerde. Ik ben het daarmee eens.

ad b Verbeteringen in de politiek- ambtelijke betrekkingen en sturing van ambtelijk apparaat

Ontwikkeling van een bedrijfsconcept

Het is verstandig dat een gemeentebestuur een kernachtig geformuleerd concept heeft van het gewenst functioneren van de organisatie. Een gemeentesecretaris moet voorgaan in het opstellen ervan want de secretaris is primair verantwoordelijk voor de organisatie.

• Omschrijving

Een bedrijfsconcept geeft richting aan hoe een bestuur wenst dat een organisatie functioneert, en dus ook hoe ze aankijkt tegen afstemming en samenwerking, wat ze van leidinggevend en het overig personeel verwacht. Een bedrijfsconcept betekent niet dat een overheidsorganisatie in alle opzichten als een privaat bedrijf wordt opgevat. We gebruiken het omdat het woord organisatieconcept teveel de indruk wekt dat het om een structuur gaat. Een bedrijfsconcept is echter geen organisatieverordening.

De inhoud van een gemeentelijk bedrijfsconcept

Een bedrijfsconcept behandelt onderwerpen als bijvoorbeeld

- de duidelijkheid in de politiek-bestuurlijke aansturing en terugkoppelingsinformatie (realisatie hoofddoelstellingen?);
- het werken met duidelijkheid bevorderende probleemstellende beleidsnotities;
- duidelijkheid over de eisen aan de betrekkingen tussen politiek bestuur en ambtenaren (politiek primaat, loyaliteit, vertrouwen);
- helderheid over de leiding van de organisatie en verantwoordelijkheden;
- de kwaliteit van het management (monitoring, het uitvoeren van alle taken);
- het belang van de organisatiestructuur;
- of de organisatiecultuur spoort met de strategische doelstellingen, de werkwijzen en het projectmanagement;
- het belang van samenwerking tussen diensten en teamwork;
- integriteit van de organisatie;
- de realisatie van doelstellingen (effectiviteit) en efficiency;
- de dienstverleningskwaliteit: bereikbaarheid, behoorlijke behandeling, de klantgerichtheid;
- of de organisatie een lerende organisatie wil zijn.

• Functies van een bedrijfsconcept

Een bedrijfsconcept vervult meerdere functies.

- Het maakt naar het personeel duidelijk wat op hoofdlijnen van hun verwacht wordt. Het werkt normerend.
- Een concept zorgt voor voor een lijn in de werkwijzen, in de verwachtingen over teamwork, over politiek-bestuurlijke en ambtelijke betrekkingen.
- Een concept verhoogt, als het goed is, de voorspelbaarheid van een organisatie en de leiding daarvan voor het bestuur en het personeel.

Een bedrijfsconcept vervult primair een interne functie. De bedoeling is dat het concept bijdraagt aan het realiseren van de bestuurlijke ambities, aan de kwaliteit van de organisatie en haar 'produktiewijzen' en 'produkten'. Een bedrijfsconcept treedt niet in de plaats van iets anders.

• *Aan een concept kunnen eisen worden gesteld.*

A Een bedrijfsconcept is meer dan een 'zoveel geboden-lijstje'.

B Wil een concept de genoemde functies vervullen dan moet het niet te vaag zijn. Een vaag bedrijfsconcept blijft dan een lege huls, waarvan de belangrijkste functie is dat de werkster het elke week bij het stoffen van de verwarmingsradiator tilt.

C Een bedrijfsconcept spoort natuurlijk met de organisatieverordening en met het personeelsbeleid (human resources management). Consistentie is dus gevraagd.

D Er zijn natuurlijk valkuilen bij de uitvoering van een bedrijfsconcept. Erg negatief is dat de leiding zich niet aan het concept houdt.

• *Het waarom van een bedrijfsconcept*

Een organisatievoorlichting kan aan het licht brengen dat een organisatie in allerlei opzichten niet aan de maat is. Een bedrijfsconcept kan gebaseerd zijn op een voorlichting maar verschilt wezenlijk van een voorlichting omdat de toonzetting positief richtinggevend is.

• *Totstandkoming*

De totstandkoming van een bedrijfsconcept geschiedt op initiatief van de gemeentesecretaris (met rugdekking van B&W) bij voorkeur interactief (interactief bestuur).

ad c Verbeteringen in de relatie politiek bestuur- burgers

De commissie-Elzinga analyseerde de verhouding politici-burgers. Ze kwam met opmerkelijke resultaten. Veel wethouders en andere raadsleden sluiten zich op in gemeentehuizen. Dat is een betrekkelijk natuurlijk proces dat weinig herkend wordt als men er eenmaal in zit. Veel raadsleden vragen nota's en krijgen ze, vragen nieuwe nota's en krijgen ook die. Die stukken worden vervolgens besproken, geamendeerd, enzovoorts. Vanwege de technische vertaalslagen (juridisch jargon, enz.) raakt de burger de draad kwijt, te meer daar de media dit proces ook niet meer volgen en verslaan. Raadsleden zien beleid maken als iets van denken en overleg met representanten van de kiezers, niet van beraad met de bevolking als zodanig. Burgers worden nog te weinig als kennisbron gezien, terwijl dat in De Ongekende Samenleving (DOS) hard nodig is en zeker als het gaat om 'brandende kwesties' waarbij de bureaunkennis gering is en de consensus ver te zoeken is (wicked problems). Co-productie of andere interactie kan hier juist kennis genereren en overeenstemming in 'de Polder' brengen.

Wat is met de media aan de hand? Bakker analyseerde in zijn proefschrift de zwakheden in journalistieke verslaggeving over lokale zaken. Uit die studie bleek dat journalisten slechts een geringe inspanning plegen om zelf bronnen als nota's of richtlijnen in te zien. Die bronnen worden wel regelmatig gemeld maar de lezer komt niets over de inhoud te weten. Journalisten die verwijzen naar onderzoek hebben dat vaak zelf niet opgevraagd en dus ook niet gelezen. Aan de lokale openbaarheid schort ook wat omdat een aantal zaken in het geheel niet verslagen worden. Gemeenteraadsfracties moet de openbaarheid opnieuw uitvinden en organiseren. Terug nu naar het interactief beleid.

Overall interactief bestuur bij? Neen. Er bestaan vier soorten problemen. De eenvoudige problemen zijn die waarover veel kennis bestaat en die niet omstreden zijn. Mijn voorbeeld hier is een straatnamenplan. Daarover moet wel worden nagedacht maar het is met een betrekkelijke routinematige aanpak zonder veel inspraak te realiseren. Daar tegenover staan de complexe

vraagstukken waarvoor eigen niet een goede oplossing bestaat omdat de kennis over wat het eigenlijke probleem is gering is en ook geen onomstreden aanpak bestaat. Denk aan voetbalvandalisme. Hier moet juist een participatieve aanpak kennis genereren ('probleemvinding') en tot een meerderheidsopvatting leiden over de aanpak.

Schema: Soorten beleidsproblemen

	Verschillen van mening klein	Verschillen van mening groot
Veel kennis beschikbaar	Eenvoudig probleem		
.....			
Weinig kennis beschikbaar			Complex probleem: Lastig te structureren/ greep op te krijgen

Schema: Voorbeelden van soorten beleidsproblemen

	Verschillen van mening klein	Verschillen van mening groot
Veel kennis beschikbaar	Eenvoudig probleem: <i>straatnamenplan</i>		Ethische problemen: <i>Abortus</i>
.....			
Weinig kennis beschikbaar			Complex probleem: Lastig te structureren/ greep op te krijgen <i>Automobiliteit/Mkz-crisis</i>

Schema: Beleidsaanpak bij soorten beleidsproblemen

	Verschillen van mening klein	Verschillen van mening groot
Veel kennis beschikbaar	Eenvoudig probleem: <i>Strikt genomen geen participatie vereist</i>		Ethische problemen: <i>Abortus</i> <i>Participatieve aanpak vereist</i>
.....			
Weinig kennis beschikbaar	<i>Aanpak gericht op kennisverwerving</i>		Complex probleem: Lastig te structureren <i>Participatieve aanpak vereist om kennis in te brengen en tot consensus te komen</i>

Nogal wat gemeenten maken de fout hierover niet na te denken. Ze gaan soms overleg aan over straatnamenplannen terwijl ze over de echte (ongestructureerde) problemen, waarbij juist participatie vooruit kan brengen, de interactieve beleidsvorming uit de weg gaan. Bestuurders zijn soms te bang om de greep op de zaken te verliezen.

ad d Verbeteringen binnen het ambtelijk apparaat

We denken hierbij aan drie onderwerpen: verbetering van leiderschap, meer en betere communicatie en het voeren van een integriteitsbeleid.

Leiderschap

Is het koek en ei met het ambtelijk leiderschap? Onderzoek onder ambtenaren van de gemeente Nuth (Ten Brink, 2001) wees uit dat het vertrouwen in collega's groot is maar toch wat minder is als het om 'het management' gaat. Van de respondenten vindt driekwart dat 'het' topmanagement verstandige beslissingen neemt en 79% vindt dat 'de' organisatie de medewerker eerlijk probeert te behandelen maar 31% is van oordeel dat het management niet oprecht tegemoet probeert te komen aan de standpunten van medewerkers. Maar de tevredenheid over de leidinggevende in de eigen afdeling is groot (75% tevreden) terwijl 63% zegt tevreden te zijn over de organisatie. Gevraagd naar het type leiderschap binnen de gemeentelijke organisatie blijkt geen enkele leiderschapsstijl echt dominant

aanwezig. De stijl van de leidinggevende wordt soms als inspirerend beoordeeld, en hier en daar als zakelijk of passief.

Reflectie op leiderschap is nodig want van de directeuren van sociale diensten in Nederland sneuvelden er in de jaren negentig vele. Hiërarchie is uit. Dat betekent dat ambtelijk leiderschap verandert. Coaching is gevraagd. Dat betekent geen gebrek aan courage hebben en vertrouwen verwerven en onderhouden. Dat is nogal lastig, want veel leidinggevend van Sociale Diensten moesten het veld ruimen door de veranderingen. Ergo, leiderschap is gewenst in een situatie van veranderingen. Verandermanagement is aan de orde van de dag maar een moeilijke opgave.

Communicatie

Een rode draad door allerlei ontwikkelingen en reacties daarop, zoals cultuurverandering, human resources management en interactief bestuur is dat goede communicatie nodig is, zowel intern als extern. Behandel de ander zoals u zelf behandeld wilt worden.

- Medewerkers. Ambtenaren zijn in HRM een reservoir van energie maar dat kan alleen door communicatie aangeboord worden. Communicatie is niet vanuit een oud hiërarchische aanpak opdragen en opleggen maar overleggen en de inbreng en expertise van medewerkers op prijs stellen. Op het vlak van communicatie is verbetering mogelijk, zoals arbeidssatisfactiestudies in gemeenten uitwijzen.
- Cultuurinterventie. Ingrijpen in het houding- en opvattingenpatroon van medewerkers is in essentie een kwestie van communicatie.
- Interactief bestuur. Ook burgers zijn voor vol aan te zien. Ze zijn steeds beter opgeleid. In Baarn bleek een straat zoveel expertenkennis te hebben dat de groep met gemak een alternatief plan op tafel kon leggen (Hoekveld).

Integriteitsbeleid voeren

De ideologie achter de bedrijfsmatige overheid is te vinden in *Reinventing government* (Osborne/ Gaebler) en uitgewerkt in het denken dat wordt omschreven als *new public management* (NPM). Gebleken is dat de bedrijfsmatige overheid kan doorschieten. Het Voorontwerp dualisering gemeentebestuur stelt als eis dat de gemeenteraad een gedragscode vaststelt voor raadsleden en wethouders. Het integriteitsbeleid reikt natuurlijk verder. Elke organisaties moet zorgen dat de morele competenties op peil blijven. Dit raakt het aanbestedingsbeleid. Functiescheiding op het terrein van vergunningverlening en handhaving is nodig en ook bepleit door Verstedden. Functiescheiding is ook rond financiën nodig.

Natuurlijk is dit maar een beperkte lijst van verbeterpunten. Er bestaan meer dan 500 gemeenten en dus liggen de verbeteracties verschillend.

Ad 4 Welke factoren werken in op de gewenste of uitblijvende veranderingen?

Dat verandering slechts gedeeltelijk slagen heeft volgens Hiemstra en Boelens (2000) vier oorzaken.

Oorzaken voor het uitblijven van verbeteracties in gemeenten

- A Geen commitment over de verbeterpunten en ambities
- B Organisatieverandering te intern gestuurd
- C Projectmanagement onder de maat
- D Te weinig aandacht voor verandermanagement

Ad a Geen commitment over de verbeterpunten en ambities

Gemeentebesturen die geen goede dialoog organiseren over hun ambities en ook geen expliciet strategisch beleid formuleren, lopen het risico van een onvoorspelbare koers. De doelen zijn onduidelijk, het bootje dobert op de golven, verbeteracties worden niet stevig gegrondvest op een duidelijke problemdiagnose. Men vraagt zich af: zijn ze wel urgent, nodig, wenselijk of zelf dat niet? Waar probleem niet duidelijk in kaart zijn gebracht, waar vervolgens ook richting ontbreekt, kunnen verbeteracties willekeurig worden en/ of niet consequent worden uitgevoerd.

Het viel enkele onderzoekers op dat dit verschijnsel zich voordeed in een aantal grotere gemeenten. Waar geen probleemdiagnose is, gaan gemeentebesturen modes in organisatieland volgen. Een grote mate van trendgevoeligheid krijgt dan een kans (Hiemstra en Boelens, 2000: 27). Dit verschijnsel lijkt ons niet beperkt tot grote gemeenten. Het valt op dat er na de frontrunners gemeenten komen die bijvoorbeeld nog met planning & controlmaatregelen bezig zijn anderen hetzij relativeren hetzij afgezworen hebben.

Ad b Organisatieverandering te intern gestuurd

We treffen ook te weinig extern gedreven sturing aan, waar burgers echt voordeel van hebben. Veel reorganisaties in grotere gemeenten uit de jaren tachtig en negentig hadden het doel om 'de interne sturing en beheersing te verbeteren', bijvoorbeeld door BBI-achtige maatregelen. Dat bleek ook in gemeenten als Tilburg. De kritiek was dat de verbeteringen teveel systeemverbeteringen waren, waardoor prestatie en effectverbetering voor burgers teveel buiten beeld raakte. Dat is nu in Tilburg veranderd (Zaat, 2000) maar in menige gemeente worden in verandertrajecten 'soms nauwelijks externe doelen' gesteld (Hiemstra en Boelens, 2000: 27). De vraag wordt te weinig gesteld of dienstverlening aan burgers door een verandering verbetert en de prestaties ook anderszins verbeteren. Waar wel deze redenen worden geformuleerd, gaat het soms om slechte cosmetica. Er doen zich hier en daar veranderingen voor die maar schijnverbeteringen zijn.

Ad c Projectmanagement onder de maat

Kleinere gemeenten als bijvoorbeeld Landgraaf gingen in het recente verleden over op projectmatig werken dat werd omschreven als een aanpak waarbij verschillende disciplines via een planmatige aanpak een gezamenlijk doel realiseren. Een project omvat 'een geheel van activiteiten, dat uitgevoerd wordt door meerdere specialistische disciplines, via een tijdelijk buiten de lijnorganisatie staand samenwerkingsverband, gericht op een vooraf gespecificeerd resultaat, binnen een bepaalde tijd en met begrensde middelen', aldus de Nota Projectmatig Werken van Landgraaf. De beschreven aanpak en toegepaste systematiek richtte zich op projecten die onder regie van het Managementteam als opdrachtgever werden uitgevoerd. Voor projectmatig werken zijn criteria gesteld. Projecten die volgens de opgestelde systematiek gaan verlopen worden getoetst op de volgende criteria; het intersectorale karakter; het element vernieuwing en grootschaligheid; de politieke gevoeligheid van de materie; de mate van impact van activiteiten op de reguliere bedrijfsvoering van de lijnorganisatie.

Grotere gemeenten doen al vele decennia eerder aan projectmanagement. Ze brengen bestuurders soms in problemen. De Stopera is een klassieke casus (zie Otten). Grote lokale projecten kennen vaak problemen van raming, beheersing en overschrijding. Elk project heeft unieke kanten. De nieuwe metrolijn in Amsterdam, de Noord-Zuidlijn, wordt aanzienlijk duurder dan geraamd. Het gemeentebestuur houdt rekening met uitstel of zelfs afstel. Dit is slechts een bericht.

Volgens twee onderzoekers was een van de oorzaken in gemeenten die minder geslaagde veranderingstrajecten kenden de zwakke kwaliteit van projectmanagement. Het volgende bleek:

- 'veel te optimistisch geplande doorlooptijd';
- 'willekeurig samengestelde projectgroepstructuur';
- 'veel te omvangrijke projectstructuur';
- 'geen goede tussenresultaten (mijlpalen) benoemd';
- 'onvoldoende projectmanagementvaardigheden'.

Aldus Hiemstra en Boelens (2000).

Invallende is uit successtories ook wel bekend wat succesvolle projectmanagers aan positieve raad hebben. We geven een paar voorbeelden, die overigens niet specifiek uit de gemeentelijke praktijk komen (Laufer e.a.)

- Adopteer een wil om succes te hebben.
- Bevecht de status quo.
- Neem gecalculerde risico's.
- Steun beredeneerde en goed beoordeelde besluitvorming.
- Schep een focus, d.w.z. geef richting, en handhaaf die.
- Zorg voor teamwork.

- Schep vertrouwen.
- Bevorder flexibiliteit in de aanpak zodat je wendbaar blijft.

Er zitten in beide lijstjes leiderschaps- en HRM-elementen: richting geven, een team vormen en bij elkaar houden, betrokkenen vertrouwen geven en stimuleren, er bovenop zitten en flexibel zijn om bij te kunnen sturen.

Valkuilen van Tumuscheit

Er valt wel te leren van fouten. Tumuscheit noemt de tien meest voorkomende valkuilen bij projectmanagement en hoe ze te voorkomen. Daarmee ontstaat een beeld van de gewenste kerncompetenties van de succesvolle projectmanager.

1. *De optimismevalkuil*: topmanagers als optimisten en een somber gestemde uitvoeringsorganisatie.
2. *Dichtgeslibde besluitvormingskanalen*: Het gevecht tegen bureaucratie en vertraging.
3. *Het tyrannosauruseffect*: inmenging van boven.
4. *De valkuil van de sociale vaardigheden*: onderschatte deskundigheid van communiceren en interacteren; de projectmanager als 'sociale leek'.
5. *De parkeerplaatsvalkuil*: een onjuiste bezetting van een projectteam.
6. *De expertvalkuil*: de projectmanager profileert zich als de deskundige en slaat daarmee de creativiteit en het enthousiasme in het team dood.
7. *De querulantenvalkuil*: onderschatte invloed van menselijke emoties.
8. *De instrumentenvalkuil*: verrekeningsfouten, zelfstandige continuering van projectstructuren.
9. *Zinloze vergaderingen*: wanneer is overleg zinvol, wanneer niet; overlegcultuur wordt een draak.
10. *De bedrijfsmiddelenvalkuil*: wel een project toewijzen maar met te weinig middelen.

Ad d Te weinig aandacht voor verandermanagement

In gemeentelijke apparaten bestaat, aldus Hiemstra en Boelens (2000) te weinig aandacht voor veranderkundige aspecten van organisatie en management. Zij spreken van 'onderbelicht'. Zij noemen een aantal basisprincipes die 'nog vaak met voeten worden getreden'.

- 'De huidige positie als startpunt voor koers'.
- 'Zonder uitdaging (noodzaak/ambitie) geen verandering'.
- 'Veranderingsstrategie consistent met beoogde situatie'.
- 'Commitment van topmanagement en bestuur'.
- 'Motivatie sleutelfunctionarissen'.
- 'Draagvlak en voortdurende communicatie'.
- 'Gedragen plan van aanpak'.
- 'Actief en resultaatgericht programmamanagement'.
- 'Zichtbare resultaten op korte termijn'.
- 'Niet alles tegelijkertijd'. Aldus Hiemstra en Boelens (2000: 28).

Ad 5 Wat werkt positief in op gewenste verbeteringen?

We zien drie factoren.

- A Wat positief inwerkt op gewenste verbeteringen zijn zelfevaluaties, zoals ze onder meer bij het Grote Stedenbeleid voorkomen, maar ook in kleinere gemeenten teneinde 'opgelegde herindeling' te vermijden.
- B Daarnaast: sensitizing concepts (Korsten, 1997), zoals bestuurlijke vernieuwing, sociale vernieuwing, bedrijfsmatig werken.
- C Daarnaast zien we als positief dat strategisch beleid openingen biedt voor veranderingen.

ad A Zelfevaluaties

Gemeenten worden beoordeeld of gaan tot zelfevaluatie over. Dit laatste is nieuwer dan het eerste.

Een voorbeeld van een beoordeling door derden is de KPMG-studie uit 1998 van de gemeenten Heel, Hunsel en Thorn. Opvallend is dat deze kleinere gemeenten er niet goed in slagen om zelfstandig te overleven. Schaalvergroting is gewenst, aldus het rapport.

Susteren en Echt zijn voorbeelden van twee gemeenten die zelf, samen en met steun van het Bureau Ernst & Young, hun eigen bestuur, organisatie en management hebben doorgelicht. Daarbij is een instrument gehanteerd om de kwaliteit te meten. De volgende onderwerpen komen daarbij aan bod:

- De ambities en beleidsspeerpunten.
- De ambtelijke organisatie.
- De politiek-bestuurlijke verhoudingen.
- De politiek-ambtelijke verhoudingen.
- De relatie met de burgers.
- De financiële positie.
- De intergemeentelijke samenwerking en de mate waarin elke gemeenteafzonderlijk bepaalde taken alleen niet kan verrichten.

ad B Sensitizing concepts

Een zelfevaluatie schudt wakker maar brengt nog niet zonder meer de verandering op gang. Sensitizing concepts doen dat meer. Dat zijn uitdagende betekenisverleners die iets hebben van ideologie, namelijk de vaagheid en onuitgewerktheid, en van de andere kant abstracter zijn dan een concreet operationeel plan. Dergelijke concepten brengen actiepotentieel samen, hebben abstractie en zijn uitnodigend. Ze prikkelen tot actie. Ze geven richting (Korsten, 1997).

Niet alles is als een sensitizing concept te zien. Een aanpak als projectmatig werken is wel een aanpak maar geen sensitizing concept omdat het niet met beleidsinhoud te maken heeft maar alleen met een wijze van werken.

Een prikkelend concept kan wonderen verrichten omdat het concept als een ijsbreker de schotsen van desolaatheid en apathie doorbreekt.

Een concept als bestuurlijke vernieuwing vervulde naar de raad toe de functie dat het een algemene wens is die per gemeente in de uitwerking invulling toelaat.

Een vervolgfunctie hiervan is dat het besluitvorming vergemakkelijkt. Iedereen weet onmiddellijk waarover het gaat en stelt bepaalde vragen niet. De argumentatie vergemakkelijkt als een voornemen onder het concept te schuiven valt. Zoals een colonne met schepen makkelijk achter ene ijsbreker aan kan varen.

Sensitizing concepts slijten na verloop van tijd. Dan worden ze vervangen door een nieuw concept. Sommigen spreken van een nieuw vertoog of nieuw paradigma.

Ad C Verbinding met strategisch beleid

Verbeeldingskracht gevraagd dus. Alleen dergelijke concepten? Bij voorkeur hebben deze een plaats in het strategisch beleid, hebben leidinggevenden de moed en het doorzettingsvermogen om dit uit te werken en eraan vast te houden, en kunnen ze organisatie en management, in casus het personeelsbeleid, erop aan laten sluiten.

Conclusie

Het gaat in internationaal - vergelijkend perspectief gezien behoorlijk goed met het bestuur van Nederlandse gemeenten. De maatschappelijke problemen zijn in vergelijking met landen als Roemenië beperkt. Nederland is bijvoorbeeld een land met een internationaal hoog aangeschreven systeem van ruimtelijke ordening. Watermanagement wordt uitgedragen. Colleges zitten betrekkelijk stabiel in het zadel. De corruptie is beperkt.

Toch pogen gemeentebesturen hun organisatie te verbeteren. Dat gebeurde in de jaren zeventig en tachtig vaak door de structuur te veranderen, uiteindelijk richting *sectorenmodel*. Maar een structuur is hoogstens een kader waarbinnen het functioneren zich afspeelt. Het bleef niet bij structuurveranderingen. De secretaris werd opgenomen in een managementteam voor de coördinatie. Meer sturen op output werd gewenst, met productbegrotingen en maraps, kortom, met planning en control.

Hoewel veel kleinere gemeenten nog op dat spoor zitten, is ook daarvan de grens in zicht gekomen. Is de sturing zo verbeterd dat beleid ook effectiever en efficiënter en meer aanvaard wordt,

de dienstverlening klantgericht, de kwaliteit toegenomen? Neen. Bedrijfsmatig denken heeft aanvulling en relativering omdat de mensen hierin verwaarloosd worden. HRM kreeg in het bedrijfsmatig denken te weinig ruimte. Dat gold ook voor TQM (kwaliteitsdenken) en integriteitsbeleid. Letten op cultuur en gedrag was er bij de instrumentalistische bedrijfsmatige, zakelijke denkers niet bij.

Wie uitsluitend bedrijfsmatig denkt en ook oog heeft voor cultuur is weliswaar enigszins naar buiten gericht maar dat kon beter. Vandaar de roep om interactief bestuur in een maatschappelijke situatie van veel mondige burgers en veel onbekendheid over wat wel of niet door burgers gewenst of geëist wordt (De ongekende samenleving). Welke niveau van geluidsbelasting wordt aanvaard? Is het acceptabel dat 500 agenten worden ingezet voor begeleiding van voetbalvandalen maar een wielrenwedstrijd maar op mondjesmaat steun van de politie kan rekenen? Is een ingreep in het afvalbeleid acceptabel, alleen op basis van berekeningen van een verzelfstandigde afvaldienst? Dat zijn thema's die niet meer tussen apparaat, B&W en raad in een gesloten systeem kunnen worden uitgedacht.

Tegen deze achtergrond zijn vier vragen beantwoord: A, B, C, D en E. De eerste vier vragen ontleen we aan een artikel van Hiemstra en Boelens (2000). Hun denklijn is grotendeels gevolgd maar de uitwerking is onze eigen verantwoordelijkheid. We baseren ons op de literatuur die in de literatuurlijst is genoemd. De vragen zijn bedoeld om op het spoor te komen: wat kan en moet beter in een aantal gemeenten.

- A Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen die op gemeenten afkomen en om welke criteria gaat het dan?
- B Hoe ziet het huidig bestuursmodel eruit en sluit dat aan op die ontwikkelingen: welke criteria komen minder goed uit de verf?
- C Wat zijn verbetermogelijkheden van gemeenten?
- D Welke factoren werken in op de gewenste of uitblijvende veranderingen?
- E Welke factoren werken positief in op gewenste veranderingen?

In de beantwoording komen we tot een visie, onze mening. Niet tot een betoog dat zuiver kwantitatief gefundeerd is. ik doe geen uitspraken over alle gemeenten. Vertrekpunt is de lijn zoals die in de dertig grootste gemeenten van Nederland vanaf 1993-2001 is te trekken.

A De eerste vraag betreft welke ontwikkelingen op gemeenten afkwamen en komen. Er zijn allerlei ontwikkelingen aan de gang waarmee gemeentebesturen te maken hadden en hebben. We rekenden daartoe:

1. De roep om vitalisering van bestuur en politiek;
2. De hogere kwaliteitseisen van burgers aan dienstverlening;
3. De noodzaak om integraler te werken op gemeentebreed niveau;
4. De wens van meer co-productie of interactieve beleidsvorming;
5. Meer gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnologie in relatie tot dienstverlening, democratie en communicatie tussen politiek en bestuur en binnen het ambtelijk apparaat.

Er zijn natuurlijk wel meer ontwikkelingen. We wijzen op een ontwikkeling naar De Ongekende Samenleving, die de noodzaak om naar interactief bestuur te streven versterkt, en voorspellen moeilijk maakt. Het streven naar meer marktwerking, wetenschappelijk gezien te plaatsen binnen het kader van new public management (waarin ook aandacht bestaat voor meer bedrijfsmatig werken) tot voorstellen voor verzelfstandiging en privatisering (Sylvester).

Een deel van deze ontwikkelingen is extern voor het gemeentebestuur en ambtelijk apparaat.

B De tweede vraag is dan vervolgens welke ontwikkeling er zit in het bestuursmodel. Die vraag is interessant omdat als het model geen fit heeft met de externe ontwikkelingen er werk aan de winkel is, er immers een discrepantie gaat ontstaan. We zijn vervolgens acht gebieden van gemeentelijke bestuurlijke reactie, die iets zeggen over het bestuursmodel althans in grotere gemeenten op ontwikkelingen langsgelopen.

1. Besturing en structuur
2. Planning & Control en interne bedrijfsvoering
3. Organisatiecultuur en gedrag
4. Human resources management
5. Participatie van burgers
6. Kwaliteit voor de afnemer
7. Strategie en kerntaken
8. Informatiemanagement

De conclusie was dat sprake is van veel bestuurlijke oriëntatie op overzicht en beheersing, onder meer op financieel vlak. Denk aan planning & controlmaatregelen (Van Helden). Bestuur blijkt minder te sturen op cultuur en gedrag, op human resources management, en dus minder op goede interen samenwerking van ambtenaren, op goede teamvorming, op zelfsturing. Waar juist wel meer verantwoordelijkheid is verleend aan decentrale eenheden in het kader van een trend van input naar outputsturing, heeft deze ontwikkeling geen grondige ondersteuning gevonden in opleidingsbeleid om mensen te stimuleren zich te ontwikkelen, om de medewerkers via mobiliteitsbeleid op de goede plekken te krijgen. De centrale boodschap van HRM, namelijk de mens als krachtbron van een organisatie, kan blijkbaar beter uitgewerkt worden. Waarom gebeurt het niet? Diep sturen in de lagen van een ambtelijke organisatie kan B&W natuurlijk niet goed, een gemeentesecretaris evenmin, maar ook andere leidinggevendenden doen er blijkbaar zoveel niet aan. De softe aspecten van de bestuursorganisaties staan niet voorop. Dat komt vooral door het overheersende paradigma van de bedrijfsmatige overheid, waardoor zakelijkheid, doelmatigheid, sturen op output voorop komt te staan alsmede het bereiken van meer klantgerichtheid. Het voordeel hiervan is dat de burger weer in beeld komt maar het nadeel is dat de economische rationaliteit is zo dominant dat de andere rationaliteiten weggedrukt worden (Grit, 2000).

C De derde vraag die we behandelden is welke verbeterpunten in huidige organisaties naar voren komen. Zijn dat verbeteracties gericht op het wegwerken van eenzijdigheden in het bestaande bestuursmodel? Gaat er juist meer werk gemaakt worden van cultuurinterventie, HRM en wellicht nog meer van klantgerichtheid? Dat kan zo eenvoudig niet gezegd worden. We signaleerden vier clusters van verbeteringen.

a Verbeteringen in het politiek bestuur (i.c. verhouding B&W en raad)

- Dualisme introduceren, is een verbeteractie die extern naar voren komt. De staatscommissie-Elzinga leidde tot een Voorontwerp van wet dualisering, en daar kunnen gemeentebesturen zich niet aan onttrekken.
- Beleidseffectiviteit in kaart brengen en werken naar een lerende overheid, is iets dat in het kader van het Voorontwerp van wet dualisering gemeenten zich ook opdringt.

b Verbeteringen in de politiek- ambtelijke betrekkingen en sturing van ambtelijk apparaat

- Ontwikkelen van een bedrijfsconcept

c Verbeteringen in de relatie politiek bestuur- burgers

- Interactief bestuur op gang brengen

d Verbeteringen binnen het ambtelijk apparaat

- Leiderschap ontwikkelen
- Communicatie verbeteren
- Aandacht voor integriteitsvraagstukken

Niet alle verbeteringen zijn geïndiceerd door zwakheden in vorige verbeteracties of externe ontwikkelingen. De wetgever denkt ook mee. Vandaar dat dualisering is opgevoerd als reactie op het werk van de commissie- Elzinga. Dualisering leidt tot een aantal instrumenten voor raad en B&W om te komen tot een meer nevenschikte en ontvlochten verhouding.

D De vierde vraag was vervolgens welke factoren negatief inwerken op de verbeteracties.

- Het gebrek aan *commitment* te zijn voor verbeterpunten.
- Organisatieveranderingen zijn vaak ook erg intern gestuurd.

- Veranderingen zijn vaak te matig doordacht. Menige gemeente is wat slordig met verandertraject omdat de diagnose die moet leiden tot een verbetering zwak is en de ambities was vaag. Dat geeft sommige veranderingsoperaties iets willekeurigs.
- Ook projectmanagement bleek voor verbetering vatbaar.

E De vijfde vraag luidde: wat werkt positief in op veranderingen? Dat zijn ons inziens

- zelfevaluaties,
- sensitizing concepts
- en strategisch beleid.

Bij het komen tot sensitizing concepts wordt verbeeldingskracht gevraagd dus. Bij voorkeur hebben deze een plaats in het strategisch beleid, hebben leidinggevend en de moed en het doorzettingsvermogen om dit uit te werken en eraan vast te houden, en kunnen ze organisatie en management, in casus het personeelsbeleid, erop aan laten sluiten.

Ik denk dat veel al zou verbeteren als gemeenten daadwerkelijk strategisch beleid zouden voeren, daaruit een daadwerkelijk volgehouden menselijk HRM-beleid ontwikkelen, goede collegiale sturing geven aan extern gericht beleid, beleid durven te evalueren en bij te stellen, en oog hebben voor cultuur en gedrag. Het ontbreekt soms aan lef om te schrappen teneinde iets nieuws mogelijk te maken. Er blijven teveel rituelen bestaan, bijvoorbeeld rond planning & control, waarop veel minder gestuurd wordt dan volgens de leer is bedoeld. De raad moet controle-instrumenten veel beter benutten, zoals reflectie op de kwaliteit van collectief gericht beleid en de dienstverlening, de kwaliteit van ombudsaspecten, klachtenregelingen, participatie. De oprichting en inzet van een rekenkamer behoort tot de mogelijkheden.

Literatuur

Gemeenten algemeen

- Korsten, A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998.

Gemeenten in internationaal perspectief

- Vries, M. de, Het gaat goed in de gemeente, in: Bestuurskunde, 1998, nr. 2, pp. 50-62.

Gemeentebestuur in ontwikkeling

- Hessel, B., Bouwen aan een stad in Europa, Kluwer, Deventer, 1999.
- Hiemstra, J., Het besturen van grote gemeenten, Samsom, Alphen, 1999.
- Hiemstra, J., Het veelkleurig palet van de gemeentelijke bestuurspraktijk, in: Overheidsmanagement, 199, nr. 12, pp. 292-295.
- Hiemstra, J., Vier bestuursvarianten, in: Overheidsmanagement, 2000, nr. 1, pp. 12-17.
- Hiemstra, J. en J. Boelens, Kwaliteit van veranderproces en aandacht voor zachte aspecten moet versterkt worden, in: BMI Magazine, jrg. 12, 2000, nr. 5, pp. 18-29.
- Soetenhorst, B. & M. Zonneveld, Afrekenen met Peper, Van Gennep, Amsterdam, 2001.
- Kerkhoff, J. van, e.a., Sturen, besturen en gestuurd worden – De dynamiek in de gemeentelijke organisatie, TG, Amersfoort, 1999.
- Braak, H. ter, en D. Monsma, Choreografie van een gemeente, Sdu, Den Haag, 1996.
- Grit, K., Economisering als probleem – een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Bordewijk, P., Het functioneren van kleine gemeenten, in: B&G, maart 1996.

Politiek en bestuur: verhoudingen

- Voorontwerp van Wet dualisering gemeentebestuur
- Rob, De cultuur van dualisering, Den Haag, 2001.
- Gemeente Zwolle, hoofdlijnen van een bestuurs- en managementconcept voor de gemeente Zwolle, 1992.

Lokale openbaarheid en media

- Werkgroep Geurts, De VVD als ,lokalo', rapport, 2001.
- Goede, P. de, e.a., Lokale media en lokaal bestuur, Bohn Stafleu Van Loghum, Deventer, 1996.
- Bakker, P., Regionale journalistiek, Het Spinhuis, Amsterdam, 1998.

Strategische beleidsvorming

- Joldersma, F. e.a., Strategisch management voor non-profitorganisaties, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Derksen, W., Kerntaken van de gemeente, in: S&d, 1994, nr. 2.
- Kriekaard, J & I. Vedder, Toekomstvisies voor steden, Samsom, Alphen, 1999.
- Gemeente Arnhem, vier Arnhemse toekomstbeelden- Arnhem 2015, 1997.

Evaluaties

- Visitatiecommissie Grote Stedenbeleid (cie-Brinkman), Perspectief op prestaties, Den Haag, 1999.
- Ernst & Young, Versterking lokaal bestuur Susteren en Echt – eindrapportage, 2000.
- KPMG Regioconsult zuid, Rapportage quick scan Heel, hunsel en Thorn, 12 nov. 1998.
- Commissie-Van der Zwan, Erop of eronder, Amsterdam, 1997 (doorlichting gemeentelijk vervoerbedrijf).
- Zwan, A. van der, en M. Noordegraaf, De optocht van verantwoordelijken – Aansturing van de Amsterdamse GVB, in: Bestuurskunde, 1997, nr. 6, pp. 244-257.

Organisatiestructuur, cultuur en leiderschap

- Rapmund, P. & J. Hiemstra, De organisatieontwikkeling van Zaanstad in vier fasen, in: openbaar Bestuur, 1998, nr. 8, pp. 18-23.
- Svara, J. & Ass., Facilitative leadership in local government – Lessons from succesfull mayords and chairpersons, Jossey-Bass, San Francisco, 1994.
- Brink, B. ten, Arbeidssatisfactieonderzoek Nuth, 2001.
- Schoemaker, M., Managen van mensen en prestaties – Personeelsmanagement in moderne organisaties, Kluwer, 1994.
- Korsten, A., e.a., Overheidsmanagement en de menselijke factor, Vuga, Den Haag, 1991.
- Gemeente Vaals, Weten wat je van elkaar verwacht – (Be)stuuringsfilosofie gemeente Vaals, 2000.

New public management en bedrijfsvoeringsconcepten

- Farnham, D. & S. Horton (eds.), Managing the public services, MacMillan, Londen, 1993.
- Halachmi, A. & G. Bouckaert (eds.), The enduring challenges in public management, San Frabcisco, 1995.
- Gemeente Gennep, Bedrijfsvoeringsconcept gemeente Gennep, jan. 1999.

Begrotingen, planning & control

- Provincie Limburg, Begrotingsscan 2000, gemeente Nuth, 2000.
- Helden, G.J. van, BBI in de praktijk, Shaker, Maastricht, 1998.
- Bordewijk, P. en H. Klaassen, Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grote gemeenten, VNG, Den Haag, 2001.
- Wijngaarden, W. van, De invoering van planning & control bij de gemeente Aa en Hunze, Heerlen, 2001.
- Antonisse, R., Juridische controlling: het managen van juridische risico's bij gemeenten, in: Bestuursmiddelen, 25 mei 1996, pp. 7-9.

Contractmanagement

- Zaat, I., De dynamiek van het Tilburgs model: het vernieuwde Tilburgs model, in: Management in overheidsorganisaties, Samsom, Alphen, dec. 2000, B1140.
- Huijgevoort, J. van, Het tij van de maatschappij en de gevolgen voor het overheidsfunctioneren, Elsevier, Den Haag, 2000.
- Woestenbergh, I., Sturen op maatschappelijke effecten, Tilburg, 2001 (scriptie).

Projectmanagement

- Otten, M., De Stopera - Een prototype van verstrikking?, in: Bestuurskunde, 1994, nr. 3, pp. 86-95.
- Otten, M., Verstrikt in grote projecten: hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Laufer, A. en E. Hoffman, Project management succes stories, John Wiley, New York, 2000.
- Tumuscheit, K., Hoe overleef ik een project?, Scriptum, Schiedam, 1999.
- Bos, J. en E. Harting (red.), Projectmatig creëren, Scriptum, Schiedam, 1998.
- Gemeente Landgraaf, Aanpak projectmatig werken, 1997.

Prestatiemeting

- Beukert, J., Kwaliteit van prestatiemeting, in: Bestuursmiddelen, 11 juli 1998, pp. 7-9.
- Bökkerink, V., De Balanced scorecard – De mogelijkheden van de Balanced Scorecard om de prestatiemeting te optimaliseren, Heerlen, 2000 (scriptie).

Kwaliteit, resultaatsturing, Balanced scorecard en INK

- Bentlage, F. e.a., De excellente overheidsorganisatie – De invoering van total quality management in de publieke sector, Kluwer, Deventer, 1998.
- Helden, G.J. van, en P.E. Kamminga, De Balanced Scorecard in non-profitorganisaties, in: Tijdschrift voor Bedrijfsadministratie, vol. 99, 1996, nr. 1196, pp. 406-413.
- Hoorweg, E., M. Otto & A. Revenboer, De public balanced scorecard als bestuurlijk instrument, in: Overheidsmanagement, 2000, pp. 189-194.
- Kaplan, R.S. & D. Norton, Op kop met de balanced scorecard, Business Bibliotheek, Amsterdam, 1997.
- Kaplan, R.S. en D. Norton, the balanced scorecard, in: Harvard business Review, jan.-febr. 1992.
- Kaplan, R.S. & D. Norton, Putting the balanced scorecard to work, in: Harvard business Review, oktober 1993.
- Kaplan, R.S. & D. Norton, Using the balanced scorecard as a strategic management system, in: Harvard business Review, jan.-febr. 1996.

- Heijnsdijk, J., Beter bestuur van defensie-eenheden dankzij RVE – Een empirisch onderzoek aan de hand van de ‘Balanced Score Card’, in: Parade, december 1998, pp. 74-78.
 - Dorresteijn, A.G. & A. van der Westen, Prestatiesystemen bij agentschappen, in: Overheidsmanagement, 1998, nr. 3, pp. 68-72.
 - Wentink, A., Kwaliteitsmanagement en organisatieontwikkeling, Lemma, Utrecht, 1998.
 - Themanummer kwaliteitsmanagement, Bestuurskunde, 1999, nr. 6.
 - Thijssen, P., J. Bredewold e.a., INK & BSC: een ijzersterke combinatie, in: Overheidsmanagement, 1999, nr. 3, pp. 78-83.
 - Bowman, J., At last, an alternative to performance appraisal: total quality management, in: Public Administration Review, vol. 54, 1994, nr. 1.
 - Morgan, C. & S. Murgatroyd, Total quality management in the public sector, Open UP, Buckingham, 1994.
- Benchmarking*
- Nelissen, N. en P. de Goede, Benchmarking: vergelijken en verbeteren, in: Bestuurskunde, 1999, nr. 2, pp. 54-71.
 - Hakvoort, J. en H. Klaassen, Benchmarking in non-profit organisaties, in: Beleidanalyse, 1999, nr. 3, pp. 11-20.
- Innovatie*
- Leene, I., Innovatie bij gemeentelijke sociale diensten, UT, Enschede, 1997.
- Ombudsman*
- Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, Verslag van werkzaamheden 1997/1998, Rotterdam, 1999.
- Integriteit*
- Karssing, E., Morele competenties in organisaties, Van Gorcum, Assen, 2000.
 - Hoetjes, B., De kreukbare overheid, Lemma, Utrecht, 2000.
 - Dijk, C. van., Advies naar aanleiding van het eerste advies, Maastricht, 1993.
- Dienstverlening*
- Huizendveld, H. e.a., Vergezichten – Gemeentelijke revoluties in communicatie en dienstverlening aan de burger, Samsom, Alphen, 1998.
- Beleidsproblemen en Interactieve beleidsvorming*
- Broek, J. van den, Ervaringen met elektronische burgerconsultatie, in: Openbaar Bestuur, 1998, nr. 8, pp. 23-28.
 - Baudoin, T. en F. Hendriks, Succesvolle co-productie van gemeentelijk beleid, in: Bestuurskunde, 1998, nr. 6, pp. 250-261.
 - Lako, C. e.a., Strategisch burgeronderzoek bij gemeenten, in: Openbaar Bestuur, 1998, nr. 8, pp. 28-32.
 - Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.), Lokale interactieve beleidsvorming, Lemma, Utrecht, 2001.
 - Hoppe, R., Het beleidsprobleem geproblematiseerd, Coutinho, 1989.
- Communicatie in gemeenten/ conflicten*
- Hoekveld, G., Burgers, bestuur en een ringweg, Utrecht, 1998.
- Veranderen*
- Pol, L. en C. Swankhuisen, Manager, verandering, communicatie, serie De effectieve manager, Samsom, Alphen, 2000.
 - Korsten, A., Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten: een illusie?, in: Beleidswetenschap, 1997, nr. 1, pp. 41-55.
- Crisis*
- Polak, J. en C. Versteden, De cafebrand in volendam, Haarlem, 26 maart 2001.
 - COT, Een gijzeling in Helden, 2001.
 - COT, Bossche avonden, Den Haag, 2001.