

# Bestuur door regie

A. Beurskens<sup>1</sup> en A.F.A. Korsten<sup>2</sup>

Concept 251107

## 1 Inleiding

*‘Lokale daadkracht mobiliseren’*. Dat is de ondertitel van een beschouwing van het ministerie van Binnenlandse Zaken over *‘De gemeente als regisseur’* van november 2006. Bij regie gaat het veelal over het productief maken van netwerken, waarin naast een gemeente andere actoren een rol vervullen, en dus om daadkracht bij elkaar te brengen en te verenigen. Bijvoorbeeld om zgn. prachtwijken te realiseren.

Tegenwoordig wordt veel gesproken en geschreven over ‘bestuur door regie’. Wat is dat? Waarin onderscheidt bestuur door regie zich van projectmanagement, programma- en procesmanagement? Of is bestuur door regie juist goed mogelijk met behulp van bijvoorbeeld procesmanagement en projectmanagement samen. Willen we hier iets over kunnen zeggen dan is een literatuurstudie en een zelfstandig denkproces nodig. Daarover gaat deze voorlopige tekst.

In deze beschouwing wordt allereerst het begrip regie vanuit verschillende bestuurskundige invalshoeken beschreven. We vertrekken vanuit het grotestedenbeleid en de opgaven voor grotere gemeenten. Deze beschouwing handelt dus nauwelijks over regie in kleinere gemeenten. Vervolgens wordt het begrip regie meer in detail ontleed, waarbij diverse relevante facetten aan de orde komen. Dat levert al een aantal criteria op ter beoordeling van de kwaliteit van bestuur door regie. Daarna gaan we in op wat procesmanagement en projectmanagement is, en wat de verschillen tussen beide zijn. Deze beschouwing moet resulteren in criteria om de kwaliteit van ‘gemeentelijk bestuur door regie’ te beoordelen. Wat zijn vervolgens de criteria ter beoordeling van regie. We stellen een groslijst (long list) samen, waarvan in de praktijk moet blijken welke meer of minder relevant zijn en welke eventueel zijn toe te voegen of af te voeren.

In het kader van deze beschouwing maken we overigens ook gebruik van ervaring die een van ons zelf heeft opgedaan met visitatieprocessen, zoals de visitatie van gemeenten en van provincies. Bij deze visitaties is ook gebruik gemaakt van beoordelingscriteria.

## 2 Denken in termen van een ‘stedelijk regime’

Voor welke opgaven staan gemeentebesturen van grotere gemeenten en met welke samenleving hebben ze van doen? Eerst iets over de opgaven en dan over de samenleving. Komen we vanuit beide invalshoeken uit bij een gemeentebestuur dat zichzelf centraal stelt of is juist ‘collectieve mobilisatie’ (en in het kielzog daarvan ‘bestuur door regie’) nodig? Blijken zal dat collectieve mobilisatie nodig is. Van daaruit komen we als vanzelf uit bij ‘bestuur door regie’. Immers, bestuur door regie is bestuur met anderen en niet alleen. Waar

---

<sup>1</sup> Wethouder in Venlo.

<sup>2</sup> Hoogleraar aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht. Zie: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl) of e-mail: [afa.korsten@planet.nl](mailto:afa.korsten@planet.nl).

regie is, zijn er ook spelers. Een regisseur kan niet tegelijk én regisseur, én enige toneelspeler zijn.

Eerst de opgaven. Veel gemeenten staan voor bestuurlijke opgaven op tal van vlakken, waarbij ze voor de realisatie niet als enige beschikken over taken, bevoegdheden en middelen. Gemeenten zijn afhankelijk van andere overheden voor het verwerven van steun, toestemming en/of middelen, en hebben organisaties zoals woningcorporaties nodig voor het bouwen van woningcomplexen, winkeliers nodig om winkelruimte te (ver)huren in stedelijke centra, sportverenigingen om een sporthal te gebruiken, enz. Een gemeentebestuur kan wel plannen, ruimte bieden of beperken, maar als anderen zich hierin niet kunnen vinden of om andere redenen niet 'meedoen', bereik het bestuur weinig. Maar omgekeerd hebben organisaties, zoals bedrijven en verenigingen, ook een gemeentebestuur nodig. Er is – zo gezien – sprake van afhankelijkheden. In situaties van wederzijdse afhankelijkheden valt *geen* pleidooi te houden voor hiërarchisch en bestuurscentrisch machobestuur, vanuit een centraal punt. Voor de gemeente als *cockpit van de samenleving* is weinig ruimte in een context van afhankelijke acties, zeker niet als het gaat om het aanpakken van 'weerbarstige problemen of uitdagingen', al of niet in het kader van grotestedenbeleid.

Nu de samenleving. De wereld laat zich moeilijker dan vroeger kennen, ook de nabije wereld. De ene stadswijk heeft een andere geschiedenis dan de ander doordat zich er rellen of rampen voordeden, en/of door economische activiteit, winkelvoorzieningen, sociale of fysieke structuur of andere omstandigheden. Er wordt door Van Gunsteren en Van Ruyven (1995) zelfs wel gesproken van een '*ongekende samenleving*'. Je kunt niet – zo betogen zij - eenvoudig een 'bureau voor statistiek' even een wijk in kaart laten brengen, waarna een bestuur kan besluiten tot actie ten aanzien van '*wicked problems*' (brandende kwesties), over de hoofden van de betrokken burgers heen. Anders gesteld, je kunt niet zo maar geluidsschermen plaatsen of verkeersdrempels aanleggen, zonder mensen uit een wijk daarin te betrekken. Burgers zijn niet meer in hokjes te duwen en als passieve actoren te beschouwen, waarmee eenvoudig 'te schuiven' is. Wat je als bestuur in de ene wijk succesvol lukt, lukt misschien helemaal niet in een andere. De samenleving is onoverzichtelijker geworden en minder voorspelbaar en burgers zijn ten aanzien van bepaalde vraagstukken gepassioneerd terwijl andere het niet zijn (in termen van Van den Doel). Het klassieke verticale besturen heeft daarom plaats moeten maken voor meer horizontaal netwerkdenken, waarin oog bestaat voor dialoog met burgers, voor interactieve beleidsvorming, voor coproductie, en voor maatwerkoplossingen. Er wordt daarom ook wel gezegd: 'government' maakte plaats voor '*governance*'.

Maar als besturen in een grote gemeente een paradigmawisseling van minder centrale '*command and control*'-sturing naar verbindende sturing heeft doorgemaakt en bestuur '*vernetwerkt*' is, leidt dat dan niet tot teveel drukte, overleg, gebrekkige prioritering en besluiteloosheid? Onderzoek toont dat een verbinding nodig is tussen het verticale en het horizontale, tussen centraal besturen en besturen in een netwerkcontext. De mobiliserende kracht van een dragend verhaal of schragende boodschap als factor die stedelijke activisme bevordert, wordt erkend (Tops, 2007). Rond de agenda voor veiligheid en leefbaarheid verenigen zich ook 'partijen', dat zien we in Rotterdam bijvoorbeeld. In dat verband doet het woord '*stedelijke regime*' zijn intrede. Tops stelt: het regimeconcept moet geplaatst worden tegen de achtergrond van de complexiteit van de stedelijke samenleving, die gekenmerkt wordt door fragmentatie, gebrek aan overeenstemming en afhankelijkheden van acties van elkaar. Wil een stadsbestuur tot daden komen op een aantal terreinen, zeker bij

ongestructureerde problemen, dat zal de gemeentelijke organisatie haar capaciteiten moeten *verbinden* met die van andere organisaties, groepen en individuen.

Een regime is ‘*een betrekkelijk duurzame coalitie van politieke en maatschappelijke actores in een stad*’ (Tops, 2007: 26; Stone, 1989). Sturingscapaciteit is niet vanzelfsprekend aanwezig maar moet geschapen worden en worden onderhouden. Het is niet langer zo dat als gemeenteraadsverkiezingen tot een meerderheidscoalitie leiden, die coalitie vervolgens zonder meer vanuit een centraal punt effectief kan opereren in de samenleving zonder andere actores daarbij te betrekken. Een bestuurscentrisch opstelling leidt niet zonder meer tot succes in geval van complexe problemen en afhankelijkheidsrelaties, ook niet in het grotestedenbeleid.

We menen dat het denken in termen van stedelijke regime zich goed laat verenigen met het denken in termen van een stedelijke regie en procesmanagement. De diverse beschouwingen in de literatuur (zie bij Teisman, Klijn, De Bruijn) wijzen steeds dezelfde kant op: het *organiserend vermogen* van netwerken moet worden aangesproken om partijen te verbinden. Collectief stedelijk activisme is nodig. Het gaat bij het grotestedenbeleid niet om de bestuurskracht van de gemeentelijke organisatie maar de bestuurskracht van gemeente én samenleving.

### **3 Regie gewenst**

Beleidsmakers en overige actores in het grotestedenbeleid (GSB) pleiten in de huidige politiek-maatschappelijke context onverminderd voor een versterking van de kwaliteit van de regierol door gemeenten. Ook als het gaat om de uitvoering van de herstructurering van de woningvoorraad in GSB -aandachtswijken is deze uitdaging actueel.

Wat is regie? Om daar achter te komen is het allereerst van belang het begrip in het juiste perspectief te plaatsen. Regie als metafoor uit de toneelwereld bijvoorbeeld roept meteen een aantal vragen op. Bedoelen we bijvoorbeeld letterlijk een toneelregisseur die met een gegeven script vanuit een dwingende en hiërarchische rol de acteurs naar de invulling van personages en karakters leidt? Of gaat het om een regisseur die spelers maximale vrijheid geeft bij de invulling van hun spel en personages? Daar waar in het theater, voordat de regisseur aan het werk gaat, de speeldagen bekend zijn, is in het herstructureringsproces het allerminst helder dat partijen ook tegelijkertijd tot spel willen overgaan. Met andere woorden gemeenten werken onder condities waar menig regisseur er de brui aan zal geven, omdat de situatie meer vergt dan wat van een regisseur wordt verwacht. De complexiteit is beduidend hoger en de keuzemogelijkheden over de invulling van de rol ook. Tot zover de toneelwereld.

### **4 Regie als sturingsconcept van een gemeente**

De rijksoverheid ziet gemeentelijke regie als gangbaar sturingsconcept voor de uitvoering van het GSB. Regie is uiteraard niet de enigste vorm van sturing. Voor een verklaring van deze keuze is het daarom van belang allereerst regie globaal te positioneren in het spectrum van sturingsconcepten. De overheid is namelijk op vele terreinen actief en heeft daarbij te maken met vele verschillende soorten organisaties, waarvan ze de activiteiten op een of andere manier wil sturen. Sturing is als volgt te definiëren:

- Sturing is een doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen.
- Sturing is een organisatie een bepaalde richting laten volgen of op de gewenste manier laten werken. (Van Dale, 2006).

De relaties die een overheid heeft met organisaties verschillen tussen overheden. Om invloed uit te oefenen op die organisaties bij het oplossen van maatschappelijke problemen zal de overheid niet overal hetzelfde sturingsconcept kunnen toepassen want de problemen verschillen sterk. Het verschil tussen de sturingsconcepten wordt bepaald door de wijze waarop de overheid invloed uitoefent. Of met andere woorden, de context waarbinnen de overheid moet sturen, beïnvloedt welke sturingsrol de overheidsactor hanteert. In de praktijk zijn daartoe verschillende sturingsconcepten ontwikkeld. Het brede spectrum aan sturingsconcepten varieert van hiërarchische ‘*command and control*’-sturing tot de faciliterende sturing op basis van *empowerment* (Ringeling, 2003).

In de beschreven GSB -context waarbinnen omvangrijke problemen in onderlinge samenwerking met andere organisaties in een netwerk aangepakt worden (en waar de overheid dus veel wil en minder kan), past het sturingsconcept van regisseur. De regisseur acteert als intermediair tussen de betrokken actoren, legt contacten en houdt de communicatiekanalen open (Hupe en Klein, 1997). Gemeentelijke regie kent uiteraard ook enkele verwante sturingsconcepten zoals netwerksturing, procesmanagement en programmamanagement. Ook deze sturingsconcepten zouden geheel of deels toegepast kunnen worden in de beschreven context. Het rijk en andere actoren kiezen echter voor de uitvoering van het GSB nadrukkelijk voor gemeentelijke regie als sturingsconcept.

Regie als GSB sturingsconcept voor gemeenten is dus het centrale begrip dat gekozen is. Gelet op de beschreven context is deze keuze ook in wetenschappelijke zin verdedigbaar. Om meer grip te krijgen op dit begrip is het raadzaam om na te gaan wat wel en wat niet hieronder valt.

## **5 Definitie van ‘bestuur door regie’**

De literatuur biedt een veelvoud aan begrippen. Benoeming van een aantal definities uit bestuurskundig perspectief draagt allereerst bij tot meer zicht op dit sturingsconcept en leidt uiteindelijk tot een selectie van een geëigende definitie. Wat opvalt is dat bij sommige definities het accent ligt op samenwerken en bij andere het accent meer ligt op faciliteren, beheersen of beïnvloeden.

Onderstaand een chronologisch overzicht van veel gebruikte definities in de bestuurskundige literatuur:

- Regie wordt opgevat als het afgewogen gebruiken van verschillende bestuurlijke instrumenten - juridische, economische en communicatieve instrumenten - waarbinnen beleid *niet* tot stand komt door centrale sturing, maar door interactie en communicatie met de vele partners die in de beleidssector actief zijn (Hupe en Klijn, 1997).
- Het faciliteren en beheersen van de samenwerking tussen de betrokken partijen, het bewaken van het algemeen belang en het zorgen voor een eerlijke verdeling van de aangeboden dienst (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999).
- Een samenwerkingsbegrip, waarbij geen sprake is van gezag, wettelijke ondergeschiktheid (hiërarchie), zeggenschap, verantwoording of beleidsverantwoordelijkheid van de regisseur over andere partijen. (Ministerie van BZK, 2003).
- Het gaat om het ontwikkelen van (betere) dienstverlening, zoals ervaren door de cliënt, door de potentiële ketenpartners te verleiden tot meer afstemming over hun activiteiten. (Berenschot, 2003).

- Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat (Pröpfer, 2004).

Alle definities hebben kenmerken die te relateren zijn aan gemeentelijke regie in de beschreven politiek maatschappelijke context. Een nadere beschouwing van de onderscheidenlijke perspectieven op regie als besturingsconcept van gemeenten dient te leiden tot meer inzicht, alsmede een selectie van één onderzoeksdefinitie.

## **6 Verschijningsvormen van ‘bestuur door regie’**

Om meer inzicht te verkrijgen ten aanzien van het begrip regie worden de onderzoeken van Hupe en Klein (1997), de Raad voor het Openbaar Bestuur (1999) en Pröpfer c.s. (2004) aan de orde gesteld. Doelstelling is om daarbij min of meer onderscheidende criteria en hiermee samenhangende indicatoren te identificeren, die ingezet kunnen worden voor de beoordeling van de kwaliteit van regie. De drie onderzoeken komen achtereenvolgens aan de orde. Per onderzoeksperspectief wordt een tabel gepresenteerd met beoordelingscriteria.

### ***Hupe & Klein***

Hupe en Klein (1997) beschouwen het voeren van regie, nagenoeg analoog aan het eerder opgevoerde spectrum aan sturingsconcepten, als een metafoor voor een wijze van sturen tussen enerzijds het hiërarchisch streven naar de regulering van de planner en anderzijds de laissez faire houding waarin primair op de markt wordt vertrouwd. De verschillende sturingsperspectieven brengen automatisch ook verschillende sturingsrollen met zich mee. De rol van regisseur lijkt bij uitstek te passen in een situatie waarin van een complex beleidsnetwerk kan worden gesproken. In een dergelijk netwerk is er niet één centrale actor, maar is veeleer sprake van een veelheid aan actoren, elk met hun eigen belangen. Belangrijk daarbij is de combinatie van hoge sturingsambities en wederzijdse afhankelijkheden. Problemen en oplossingen worden mede tijdens het beleidsproces ontwikkeld, beproefd en verworpen. Een regisseur heeft dan een rol als intermediair tussen de verschillende organisaties, als een actor die actief probeert condities voor succesvolle interacties tussen actoren te verbeteren. De activiteiten van een regisseur richten zich veeleer op het identificeren en betrekken van onmisbare actoren bij beleidsinitiatieven, het zoeken naar overeenstemming tussen deze actoren en het garanderen en onderhouden van communicatiekanalen. Het lokale bestuur nodigt daarbij actoren uit hun aandeel te nemen in de verantwoordelijkheid die allen delen voor de behartiging van de belangen van de gemeenschap en het bereiken van collectieve doelen. De inhoud van beleid wordt van onderop bepaald, maar bestuurlijk is de koers uitgezet en wordt richting gegeven.

Niet via een besluit vanaf een centraal punt, maar in een reeks van beslissingen, door verschillende actoren en op uiteenlopende momenten genomen, krijgt beleid vorm. Het onderzoek levert een aantal essentiële uitgangspunten op voor bestuurlijk handelen als regisseur, aangeduid als de vijf S-en van lokale regie. Afgeleid hiervan zijn ook kwaliteitscriteria en daarmee samenhangende indicatoren te identificeren.

Tabel 1: De 5- S-en van lokale regie volgens Hupe en Klein

<i>Uitgangspunt</i>	<i>Criteria kwaliteit</i>	<i>Indicator</i>
Stimuleren	Initiatief	Een levendig lokaal politiek klimaat creëren: de gemeente als regisseur is actief in het initiëren van nieuwe ontwikkelingen en het creëren van voldoende variëteit.
Situëren	Kennis van het netwerk	Extern en interne netwerken bouwen en onderhouden: de gemeente als regisseur heeft niet alleen kennis en overzicht van het netwerk en de lopende initiatieven, maar ook een visie op de sterke en zwakke punten van het netwerk en waar het netwerk naar toe zou moeten gaan.
Steun creëren	Organisatie van participatie	Een actieve lokale gemeenschap creëren: het realiseren en behouden van steun van de betrokkenen organisaties in het netwerk is niet alleen een belangrijke conditie voor het realiseren van bevredigende uitkomsten, maar moet ook actief worden bevorderd en onderhouden.
Structureren	Voorwaarden voor netwerkvorming	Netwerken onderhouden: netwerken blijven niet van zelf bestaan. De vorming en besteding van een netwerk vormen een noodzakelijk onderdeel van de gemeentelijke regierol.
Sturen	Richting aanwijzen	Actieve beleidsrol van de verantwoordelijk wethouder: een intelligent gebruik van beschikbare sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën moet de mogelijkheden van het bereiken van interessante uitkomsten voor de betrokken actoren vergroten. Flexibiliteit en creatief gebruik van de mogelijkheden zijn hierbij belangrijk.

### ***De Raad voor het openbaar bestuur***

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob, 1999) heeft een conceptuele analyse van het begrip regie uitgevoerd. Regie als typering van de rol van de overheid kan niet los worden gezien van de veranderingen in het openbaar bestuur. In de samenleving spelen vooral een toenemende dynamiek, pluriformiteit en differentiatie een rol, waardoor er sprake is van een samenleving met minder institutioneel gestructureerde en minder vanzelfsprekende gezagsverhoudingen. De overheid heeft te maken met *horizontalisering* en *verplaatsing* van 'de' politiek. Besluitvorming komt niet meer tot stand binnen territoriale en hiërarchisch georganiseerde overheidsverbanden, maar is het resultaat van onderling afhankelijke samenwerkingsverbanden die sterk horizontaal en functioneel georganiseerd zijn, waarbij overheden slechts één van de participanten zijn. Niet alleen de samenleving, maar logischerwijs ook het openbaar bestuur raakt meer gedifferentieerd en meer gefragmenteerd. Maatschappelijke belangen en vraagstukken lijken in toenemende mate divers te worden, waardoor ook probleempercepties en oplossingsrichtingen meer divergeren. Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat het sturingsvermogen, de effectiviteit en het bereik van de overheid zijn afgenomen. De betekenis van de overheid in sturende, regisserende en communicatieve functies wordt daarom ook steeds belangrijker. Regie heeft daarbij betrekking op situaties waarin het lokaal bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstellingen de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van de medewerking van andere actoren.

In grote lijnen bevestigt de Raad voor het openbaar bestuur het hiervoor geschetste beeld van Hupe & Klein. Het onderscheidende van het onderzoek treffen wij aan als het begrip regie zowel brede als enge zin wordt besproken. De Raad streeft daarbij naar een vorm van regie door het lokaal bestuur die wij kunnen typeren als een uitgebalanceerde mix van (in)formele verantwoordelijkheden en formele bevoegdheden. Regie in brede zin verwijst naar een interactieve en onderhandelende overheid. Er is sprake van materiële sturing waarbij de overheid zelf inhoudelijke keuzes maakt en in interactie met de samenleving poogt draagvlak te creëren voor haar beleidsvisies. Regie in de enge betekenis is meer procedureel en voorwaardenscheppend van karakter.

De raad kiest voor een lokale regierol in brede zin. Ook op terreinen waar het lokaal bestuur niet zozeer formele bevoegdheden heeft moet door overtuiging en argumentatie regie gevoerd worden. Het lokale bestuur moet daarbij met name uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor het algemeen belang een zekere invloed op ontwikkelingen kunnen behouden. Sterker nog: de ontwikkelingen moeten binnen de invloedssfeer van de lokale politiek liggen en volksvertegenwoordigende organen dienen een essentiële rol te vervullen.

In het kader van dit onderzoek is een advies over de regiefunctie in gemeenten uitgebracht (Denters e.a., 1999). Het pre-advies behelst een verslag van een empirische analyse van regie, i.c. over de invulling van de regiefunctie in de praktijk van het lokale bestuur. Hierbij is eveneens de ruime omschrijving van regie als vertrekpunt genomen, waaronder dus zowel materiële sturing op grond van (in)formele publieke verantwoordelijkheden vallen als procedurele sturing op basis van formele bevoegdheden.

Uit beide onderzoeken is, analoog aan Hupe & Klein, een overzicht te destilleren van uitgangspunten, kwaliteitscriteria en hiervan afgeleide indicatoren voor lokale regie.

Tabel 2: Lokale regie in brede zin volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur.

<i>Uitgangspunt</i>	<i>Criteria kwaliteit</i>	<i>Indicator</i>
<b>Interactie</b>	Onderhandelen en doelen bepalen	In alle cases vormt overleg of onderhandeling de kern van beleidsvorming en is men gericht op het bereiken van overeenstemming over (gezamenlijke) doelen. Problemen met betrekking tot het functioneren van het overleg komen naar voren. Verschillen in competentie of schaalverantwoordelijkheid kunnen het overleg bemoeilijken. Overleg vindt plaats in de beperkte kring van bestuur, ambtenaren en professionals. Beleidsconsumenten ontbreken daarbij.
<b>Kaderstellen</b>	Inhoudelijk en procedureel beleid vaststellen	Vanuit gemeenten zijn het vooral ambtenaren en portefeuillehouders die betrokken zijn. Zij sturen zowel inhoudelijk als procedureel. De politieke invloed van de portefeuillehouder is relatief groot. Vaak is hij ook initiatiefnemer. De rol van collegeleden en raadsleden is vaak marginaal. Plannen hebben betrekking op zowel de gewenste maatschappelijke effecten als de vraag hoe deze kunnen worden bewerkstelligd (prestatie).
<b>Overtuigen</b>	Gezaghebbend argumenteren	Vooroverleg vindt niet plaats op juridische basis. Als informele besluitvormingsregel geldt consensusvorming.

### ***Pröpper c.s.***

Tot slot het onderzoek van Pröpper c.s. (2004) waarvan wij al eerder vaststelden dat hiervan een actuele definitie is af te leiden:

Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.

Regie voeren is dus sturen ten aanzien van een geheel. Net als het woord ‘integraal’ krijgt regie pas betekenis als de grenzen van het geheel worden aangegeven. Gaat het om het geheel van twee organisaties, gaat het om het geheel van een bepaald vraagstuk? De bepaling van ‘het geheel’ kan per situatie verschillen en is ook afhankelijk van het ambitieniveau van de gemeente als regisseur.

Bij de definities van Hupe & Klein, alsmede die van de Raad voor het openbaar bestuur was het accent van lokale regie voornamelijk gericht op horizontale sturing. In de definitie van Pröpper c.s. is de horizontale sturing als voor de hand liggend uitgangspunt verlaten, zonder overigens afbreuk te doen aan de afhankelijkheden van en tussen actoren. De regie bij Pröpper

c.s. richt zich overigens ook meer op de uitvoering, in plaats van redelijk eenzijdig op de beleidsvorming. Pröpper c.s. leveren daarmee niet alleen actuele maar ook een complete definitie op. Hier is derhalve gekozen voor de definitie van Pröpper c.s. omdat daarmee meerdere sturingsvormen en sturingsinstrumenten mogelijk zijn.

## 7 Typen regisseurs

Volgens Pröpper c.s. is regie in vier typen te onderscheiden. Deze typering is gebaseerd op de vraag in hoeverre de regisseur uitgaat van een eigen *script* oftewel een eigen visie en beleid of afhankelijk is van dat van een ander en in hoeverre de regisseur *doorzettingsmacht* heeft. Onder doorzettingsmacht wordt hier verstaan de potentie van een actor om –daar waar nodig- voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen. Op basis hiervan ontstaat het volgende schema.

Tabel 3: Typen van lokale regisseurs

	Eigen script:ja	Eigen script:nee
Doorzettingsmacht:ja	1.Beheersingerichte regisseur	2.Uitvoeringsgerichte regisseur
Doorzettingsmacht:nee	3.Visionaire regisseur	4.Faciliterende regisseur

### ***De beheersingerichte regisseur***

Dit type regisseur (inhoudelijk en procesmatig) ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht en aan de mogelijkheid om zelf het script te kunnen schrijven. Op basis van diverse machtbronnen kunnen actoren gedwongen worden zijn script te spelen. Het eigen script is daarbij feitelijk een extra machtsbron.

### ***Uitvoeringsgerichte regisseur***

De uitvoeringsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht, maar ontbeert de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. Hij voert het script van een andere actor uit.

### ***Visionaire regisseur***

Er is sprake van een grote vrijheid om een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen, maar de regisseur ontbeert de benodigde machtsbronnen om het script bij andere actoren af te dwingen, terwijl hij voor de uitvoering wel van hen afhankelijk is.

### ***Faciliterende regisseur***

Bij dit type regie stelt de regisseur zich dienstbaar op aan het samenspel van nadere partijen. Hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen en ontbeert een doorzettingsmacht.

De bovengenoemde typologie heeft nuanciering. In de praktijk hangt de vorm van regievoering niet uitsluitend af van de mate van doorzettingsmacht of het hebben van een eigen script. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om hun doorzettingsmacht vooralsnog achterwege te laten of het maken van beleid over te laten aan de overige partners in het samenwerkingsverband. Ook als ze hiervoor voldoende zijn toegerust door wetgeving of beleidsnota's van het Rijk. Daarnaast zal een gemeente op grond van haar autonome bestuursbevoegdheid vaak als regisseur optreden ook zonder dat ze daarvoor expliciete



bevoegdheden toebedeeld heeft gekregen. De vorm van regievoering zal in deze situatie vooral afhangen van de mate waarin bij de maatschappelijke partijen draagvlak is voor de gemeentelijke regierol en de wijze waarop de gemeentelijk regisseur zich profileert en verbindt aan het maatschappelijk probleem.

Het is *niet zo* dat een gemeente per definitie de rol van regisseur moet innemen. In beleidsnetwerken waar andere maatschappelijke organisaties (mede) verantwoordelijkheid hebben, is het soms beter de regierol bij die organisaties te laten of de rol van regisseur als een ‘verbindende’ en op interactie gerichte op te vatten (Aardema, 2004), vanuit de filosofie van *procesmanagement*, waarover verderop meer.

Ook Pröpper c.s. leveren een serie componenten of uitgangspunten, waaraan kan afgemeten worden in hoeverre sprake is van regievoeren. Elk uitgangspunt voorziet in criteria en hiervan afgeleide indicatoren om de kwaliteit van regievoering te kunnen beoordelen. Analoog aan de voorgaande beschrijvingen is ook hiervan een tabel gemaakt. De uitgangspunten komen overigens in alle vier onderscheiden regietypen voor.

Tabel 4: Regie volgens Pröpper c.s.

<i>Uitgangspunt</i>	<i>Criteria kwaliteit</i>	<i>Indicator</i>
Overzicht	Regisseur heeft een omvattend beeld van de situatie	Inzicht in het beleidsonderwerp en relevante verbandingen met andere beleidsonderwerpen en relevante ontwikkelingen hierin. Alle relevante actores en hun onderlinge relaties in beeld hebben. Doelen en belangen van relevante actores en de verschillen en belangen hiertussen inzichtelijk hebben. Relevant beleid van de actores en de voortgang van en resultaten daarvan kennen. Bevragen van actores hierop.
Verantwoording afleggen	Regisseur is in staat om verantwoording af te leggen voor het handelen en de resultaten van het samenwerkingsverband dat onder zijn regie valt.	Handelen vanuit verantwoordelijkheidsbesef en ambitieniveau. Zorgen voor voldoende betrokkenheid bij het geheel.
Uitzetten en organiseren van beleidslijnen	De regisseur zet een gemeenschappelijke koers uit waarin doelen, middelen en tijdschema zijn vastgelegd.	Stimuleren van een gemeenschappelijke visievorming. Thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen en belangen. Onder woorden brengen en uitdragen van beleidslijnen. Bewaken van de voortgang en deze tijdig bijsturen waar nodig.
Organiseren van inzet en samenwerking	De regisseur motiveert voldoende actoren om met elkaar samen te werken en een bijdrage te leveren.	Mobiliseren en enthousiasmeren van actores. Koppelen van actores aan elkaar. Toezicht op de inzet en inbreng van actores en op de resultaten van de samenwerking. Terugkoppelen van de resultaten naar de actores.

## 8 Intermezzo

Regie kent verschillende verschijningsvormen die elkaar al of niet op onderdelen overlappen. Als een lokale overheid kiest om regie te voeren, zal de mate waarin kan worden voldaan aan de uitgangspunten en criteria in relatie moeten staan tot het voorliggende vraagstuk en de politiek maatschappelijke context met diverse actores. Het theoretisch perspectief van lokale regie afgeleid van Hupe en Klein, de Raad voor het Openbaar Bestuur en Pröpper c.s. sluit inhoudelijk in hoge mate aan op de politieke en maatschappelijke context van probleemwijken. Pröpper c.s. leveren daarbij qua actualiteit en volledigheid belangrijke bouwstenen. Zij noemen vier typen regisseurs. Voor de faciliterende en visionaire regisseur lijkt veel plaats in het concept ‘bestuur door regie’, ervan uitgaande dat het grotestedenbeleid

een zaak is waarbij het gemeentebestuur voor tal van zaken afhankelijk is van verantwoordelijkheden, taken en middelen van andere actoren. De gemeente beschikt dan niet over doorzettingsmacht. Zo gezien past procesmanagement nadrukkelijk bij ‘bestuur door regie’. Dat blijkt in het volgende.

## 9 Procesmanagement en projectmanagement als hulpmiddel bij ‘bestuur door regie’

Denken en handelen in termen van bestuur door regie, kan worden vergeleken met project- en procesmanagement. Is procesmanagement een hulpmiddel voor bestuur door regie en projectmanagement ook of beide of geen van beide? We gaan daar kort op in.

Uit tabel 5 blijkt dat ‘bestuur door regie’ in het grotestedenbeleid van een gemeente goed verenigbaar is met procesmanagement, op het eerste gezicht veel meer dan met projectmanagement. Procesmanagement verschilt namelijk van projectmanagement.

Bij projectmanagement wordt het proces van werken aan een project opgeknipt in fasen, die na elkaar worden doorlopen. Elk van die fasen moet beheerst worden. Daarbij spelen vijf aspecten een rol: inhoudelijke kwaliteit, kosten, tijd, organisatie en informatie. Elke fase kent een basisdocument. In zo een document komen de essenties van de vorige fase, dus de resultaten, aan bod, alsmede de aanpak van de volgende fase. Het resultaat wordt vervolgens weer vergeleken met het basisdocument. Projectmanagement is vooral gericht op projectbeheersing en veel minder op interactie met de omgeving. In projectmanagement wordt uitgegaan van het uitgangspunt dat de problemen, de oplossingen en de omgeving (redelijk) stabiel zijn. Daarom ook kunnen projectmanagementtechnieken gebruikt worden.

In een dynamische context is de projectmanagement-aanpak beter in te ruilen voor procesmanagement. Daarbij kunnen we denken aan interne of externe dynamiek. Externe dynamiek is doorgaans aan de orde als externe partijen over voorkeuren, ambities, belangen en macht beschikken, en mede daarom een eigen probleemdefinitie inbrengen en oplossingsrichting voorstaan.

Tabel 5: Kenmerken van project- en procesmanagement

Dimensie	Projectmanagement	Procesmanagement
Focus	Een inhoudelijke analyse van de problematiek. Focus op inhoudelijk projectvoorstel.	Analyse van betrokken partijen, hun belangen, machtsmiddelen, opvattingen en onderlinge relaties. De focus ligt bij de belangrijkste partijen en hoe je hen bij elkaar krijgt en houdt.
Kernelement van ontwerp	Een inhoudelijke oplossing van de problematiek.	Een beschrijving van het proces dat moet leiden tot oplossing van de problematiek.
Draagvlak creëren	Draagvlak ontstaat door de inhoud van het initiatief; iedereen raakt door het inhoudelijk voorstel overtuigt.	Draagvlak ontstaat door het proces: de (relevante) partijen wordt invloed gegeven op de vormgeving van het initiatief, waardoor het voor hen aantrekkelijk wordt.
Omgaan met dynamiek	Omgaan met dynamiek door daadkracht: snelle en duidelijke besluitvorming, waardoor veranderende omstandigheden geen grip meer hebben op het initiatief.	Omgaan met dynamiek door het open houden van opties: voor betrokkenen moet het initiatief aantrekkelijk zijn en blijven.
Communicatie	Communicatie betekent: actoren vooral uitleggen en overtuigen van het plan en volgt na besluitvorming.	Procesmanagement is een proces van overleggen en onderhandelen, besluitvorming is het resultaat hiervan.
Belangrijkste probleem	Probleem kan zijn dat een uitkomst onvoldoende wordt geaccepteerd.	Probleem kan zijn dat acceptatie van het proces en van de procesregels tijd kost.

Bron:Edelenbos e.a. (2007)

Procesmanagement is daarom aan de orde als een overheid afhankelijk is van andere actoren. Meestal is dat zo als een basisprobleem *ongestructureerd* is (een ‘wicked problem’). Bij een wicked problem is de kennis over een maatschappelijk probleem en/of oplossing niet aanwezig of versnipperd over verschillende actoren en de oplossing wordt door actoren vanuit verschillende waarden- en/of normenpatronen gezien. Er is geen sprake van eenvoudige consensusvorming.

Met procesmanagement wordt beoogd om tot interactie te komen in termen van een confrontatie tussen beelden over probleem en oplossing. Men moet er samen uit komen door zich te verenigen op doelen en/of middelen! Immers, ‘de krachten moeten gebundeld worden’ wilt het bijvoorbeeld tot een wijkaanpak komen waar een gemeentebestuur, corporaties, e.d. achter staan. Vanuit procesmanagement wordt al doelzoekend in plaats van ‘opleggend’ gewerkt aan verbindingen vanuit verschillende waarde - oriëntaties en aan het bundelen van ‘resources’. Want een gemeentebestuur kan alleen vrijwel niets voor elkaar krijgen.

Belanghebbenden moeten tijdig kunnen participeren in een dialoog.

De verschillende accenten tussen project- en procesmanagement blijken ook uit tabel 7. Zijn al die verschillen nu ook in de praktijk aan de orde? Het blijkt dat er volgens onderzoek onder managers van ruimtelijke projecten inderdaad verschil bestaat tussen project- en procesmanagement. Procesmanagement wordt gekenmerkt door openheid, door het zoeken naar draagvlak door interactie, door het zoeken naar gemeenschappelijke informatiebehoeften en manieren om met informatie in de gedeelde behoefte te voorzien, door relatiegerichtheid in de begeleiding van medewerkers, door flexibiliteit en dus aanpassing in verander(en)de omstandigheden, door veel aandacht voor overleg en het laten uitmonden daarvan in zogenaamde rijke oplossingen (Edelenbos, e.a., 2007: 77).

Tabel 6: Oriëntaties in project- en procesmanagement vlg. Edelenbos (2007)

<i>Projectmanagement</i>	<i>Procesmanagement</i>
Beheersbaarheid	Betrokkenheid
Representativiteit	Variëteit
Verticale verhoudingen	Horizontale verhoudingen
Geslotenheid	Openheid
Daadkracht	Draagvlak
Conflicteren	Communiceren
Onderzoek als stand alone-proces	Onderzoek als samen feiten verzamelen, interpreteren en uitwisselen
Contracten	Vertrouwen
Resultaatgerichtheid	Relatiegerichtheid
Interne gerichtheid	Externe gerichtheid
Reactief	Pro-actief
Vasthoudend	Flexibel
Sturing op inhoud	Sturing op proces
Doelrealisatie	Doelzoekend
Ontwerpen	Ontwikkelen
Commitment	Bewegingsvrijheid

Projectmanagement kenmerkt zich meer door gerichtheid op *beheersing* in de verschillende fasen van projectrealisatie, door inhoudelijke gerichtheid, door beslotenheid, door streven naar daadkracht, door onderzoek als op zichzelf staand proces, door resultaatgerichtheid, vasthoudendheid en verticale verhoudingen.

## 10 Programmamanagement

Waar heeft programmamanagement nou meer van: van projectmanagement of procesmanagement? We bekeken de boeken ‘*Programmamanagement*’ (Wijnen en Van der Tak, 2002) en ‘*Essenties van project- en programmamanagement*’ (Kor en Wijnen, 2005).

Daaruit is snel een antwoord te halen. Programmamanagement is weliswaar niet helemaal hetzelfde als projectmanagement maar wordt wel in een adem genoemd met projectmanagement. Het woord ‘procesmanagement’ valt in beide boeken niet of nauwelijks. Het is echt wat anders. Bij procesmanagement is sprake van sturing en begeleiding van interorganisatorische relaties in netwerken; dat is in project- en programmamanagement niet of nauwelijks het geval.

Kor en Wijnen (2005:48): ‘Een programma is een uniek complex van inspanningen, waaronder projecten, dat met beperkte middelen doelgericht moet worden uitgevoerd’. ‘Inspanningen’ is synoniem voor werkzaamheden, inhoudelijke activiteiten en ‘de weg waarlangs’. Beide auteurs rekenen niet alleen projecten tot een programma maar ook improvisaties en routines.

Het verschil tussen programma’s en projecten zou men kunnen zien in termen van verschil in kwantiteit, omvang en doorlooptijd maar dat is te eenvoudig. Er is ook kwalitatief verschil. Een project richt zich op een resultaat, aldus de auteurs, terwijl een programma meerdere resultaten vanuit meerdere, soms onderling tegenstrijdige doelen, nastreeft. Daarom is er verschil tussen project- en programmamanagement. Maar er is ook overeenkomst. Zowel projecten als programma’s concentreren zich op het richten en bundelen van energie, en het omschrijven van rollen en spelregels. Bovendien zijn in beide managementtypen plannings- en voortgangsbewakingsinstrumenten aan de orde, die op zich overigens wel verschillen. De belangrijkste overeenkomst tussen beide is echter het streven om werkzaamheden zich te laten voltrekken gericht op doelen en resultaten. Er is sprake van een streven naar beheersing (Kor en Wijnen, 2005: 44).

Programmamanagement kent drie belangrijke onderdelen: programmeren, (be)sturen en autoriseren.

Programmamanagement start met het in kaart brengen van doelen, terwijl bij projectmanagement het gaat om resultaten. De set doelen moet herkend en erkend worden door betrokkenen. Gebeurt dat niet dan kan het zijn dat inspanningen tevergeefs zijn. Werkzaamheden moet duidelijk gericht zijn op doelen, waarbij aan de orde is: in welke volgorde, in welke mate en op welke wijze. Binnen de verschillende inspanningen moeten prioriteiten gesteld worden.

*Multiprojectmanagement* is weer onderscheiden van project- en programmamanagement. ‘Multiprojectmanagement is het besturen van een (groot) aantal projecten tegelijkertijd, zonder – relevante, als zodanig te managen - samenhang, die door één capaciteitsbron wordt uitgevoerd’ (Kor en Wijnen, 2005: 47). Bij programmamanagement is meer sprake van inhoudelijke samenhang in de werkzaamheden en doelrealisatie, en het management daarvan.

Bij ‘bestuur door regie’ is sprake van het verbinden van verschillende capaciteitsbronnen rond clusters van samenhangende doelen.

## **11 Is projectmanagement wel of niet te verknopen met procesmanagement?**

We menen, in het voetspoor van Edelenbos e.a. (2007: 69) van wel. In een bepaalde ronde of fase van het beleidsproces ontstaan initiatieven (voornemens, plannen, voorstellen, enz.) waarvan de inhoudelijke kwaliteit, de organisatie, tijd en budget in de gaten gehouden moeten worden, aldus Edelenbos (2007: 69). Elders zeggen de auteurs dat er een relatie is tussen

project- en procesmanagement want ook in het procesmanagement moet de interactie uitlopen op inhoudelijk resultaat. Zonder uitkomsten komt men niet ver.

Uit deze vergelijking komt sterk naar voren dat bestuur door regie sterk leunt op procesmanagement want procesmanagement is de aanpak die in een netwerk sterk gedijt, meer dan projectmanagement. Maar het is niet uitgesloten dat bij bestuur door regie hier en daar ook van projectmanagement volop gebruik gemaakt wordt.

## **12 Criteria voor beoordeling van de kwaliteit van bestuur door regie**

Welke criteria nu te kiezen ter beoordeling van de kwaliteit van bestuur door regie, waarbij procesmanagement en het werken in ene stedelijk regime een rol speelt? We hebben naar de literatuur gekeken, zoals uit het voorgaande blijkt, maar ook naar beschouwingen over visiteren van gemeenten en bestuurskrachtmonitoren.

Op grond van het voorgaande komen we tot de volgende *long list* van criteria ter beoordeling van 'bestuur door regie'. Onderzoek moet uitwijzen of al deze criteria relevant zijn en welke van meer of van minder gewicht. De ordening en clustering is arbitrair.

### *Gerichtheid op inhoud: initiatief, kaders, randvoorwaarden*

- Koersgerichtheid van gemeentebestuur: er is bij de gemeente als regisseur een beleidslijn, met doelen, middelen en een tijdschema. Dat geldt ook voor het (beleids)netwerk: koersgerichtheid van partners, die verbonden is met de rol van de gemeente?
- Kaderstellende kwaliteit: Is duidelijk binnen welk speelveld gespeeld wordt resp. zijn de randvoorwaarden duidelijk of niet?
- Juridische kwaliteit: Er moeten geen juridische hobbels zijn die het programma of een onderdeel lam leggen.
- Interbestuurlijke relatiekwaliteit: Indien de rijksoverheid of provinciale overheid betrokken is, dient zij uit de voeten te kunnen met het lokaal beleid en de inbreng van partners.....

### *Netwerkvorming en programma's*

- Programmatische (netwerk)kwaliteit: binnen de algehele koers van het gemeentebestuur en netwerk worden beleidsprogramma's en/of actielijnen en/of projecten onderscheiden, dus bepaalde eenheden van handelen.
- Netwerkconstitutiekwaliteit: De 'goede' partners (zoals woningcorporaties, projectontwikkelaars) die ertoe doen, moeten verenigd worden, aan tafel zitten. Partijen die (op een bepaald moment) niet bijdragen, moeten er niet bijhoren.
- Verantwoordelijkheidskwaliteit: Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken moeten binnen een netwerk duidelijk zijn.
- Regiepresentie: is er een regisseur?; is er regie?

### *Netwerk in actie: verbindend management*

- Procesmanagementkwaliteit algemeen: er is sprake van openheid, interactie, draagvlakvorming, het voorkomen van een dialoog van doven, enz.
- Transparantiekwaliteit: Geen overzicht zonder (een mate van) openheid over koers, handelen, middeleninzet.
- Beeldvormingskwaliteit: Partners in een netwerk moeten een gemeenschappelijk overstijgend beeld hebben over 'waar het om gaat' dat de concrete dagelijkse

handelingen en koers overstijgt (waar doen we het allemaal voor?) en een aandeel in dat geheel als zinvol ervaren. Beeld en zingeving dus, op zichzelf en door interactie.

- Inbrengkwaliteit van doelen: Er is sprake van inbreng door partners in termen van eigen doelen. Wellicht van doelverrijking van het samenwerkingsverband.
- Inbrengkwaliteit van middelen: Er wordt een inbreng door partners in termen van middelen geleverd aan de koers.
- Initiatiefkwaliteit: Een netwerk moet initiatieven voor actie kennen.
- Uitwerkingskwaliteit: Een netwerk moet initiatieven voor actie maar ook uitgewerkte plannen kennen.
- Projectmanagementkwaliteit: Binnen een programma zullen ook projecten bestaan. Het opzetten daarvan vereist maatregelen op het vlak van plannen, organiseren, risico-analyse, (deel)projectbeheersing.

#### *Faciliteren, motiveren, communiceren, argumenteren, overtuigen*

- Faciliterende kwaliteit: Is sprake van voldoende ondersteuning en op de relevante punten?
- Communicatieve kwaliteit: is er bij bestuur door regie qua omvang voldoende overleg tussen relevante partners en wordt er geluisterd?
- Motiverende kwaliteit: De regisseur motiveert de partners om samen te werken en een inbreng te leveren. Het wordt als zinvol ervaren om mee te doen aan een programma. Dat kan alleen als er voldoende gesprek/overleg is.
- Overtuigingskracht: Er is bij bestuur door regie sprake van inzet op en aandacht voor het overtuigen van partners over koers, voortgang, knelpuntenoplossing e.d..Dat kan alleen als er voldoende gesprek/overleg is.
- Argumentatieve kwaliteit: Is bij bestuur door regie waar nodig sprake van sterke argumentaties of niet?
- Onderhandelingskwaliteit: Weten partijen elkaar te vinden, met resultaat?

#### *Algemene netwerkaspecten*

- Inhoudelijke afstemmingskwaliteit: Er moet inhoudelijk afgestemd worden over koers, uitwerking, knelpunten
- Gezaghebbende kwaliteit: Opereert de gemeente als regisseur (on)voldoende gezaghebbend? Geldt dat ook voor andere partners?
- Democratische legitimatiekwaliteit: geen koers zonder een democratische legitimatie van partners in een netwerk. De legitimatie van het gemeentebestuur loopt via de raad.
- Consensusstreven: Er moet voldoende steun in het netwerk zijn en blijven. Overeenstemming is nodig.
- Samenwerkingskwaliteit: Er wordt samengewerkt tussen partners aan koers en uitwerking.
- Procesmatige verbindingskwaliteit: In programma's moet handelen van partners procesmatig geschakeld en verbonden worden. Het handelen van verschillende partners grijpt op elkaar in.
- Ketenregiekwaliteit: Er moet sprake zijn van adequaatheid van schakeling, op de knooppunten. Het aantal vertragende schakels moet beperkt zijn. De verantwoordelijkheden moeten duidelijk zijn.
- Complementaire kwaliteit: Operen partners aanvullend op elkaar, schuiven ze af of concurreren ze, of schuiven elkaar de 'zwarte piet' toe?

#### *Netwerk vitaliteit: stuwning, onderhoud, feedback, leren*

- Stuwende kwaliteit: Bestuur door regie vereist voortgang mogelijk maken door beschikbaarheid van middelen, door coördinatie, door conflictpreventie en -oplossing.
- Netwerkslagvaardigheid: bestuur door regie vereist niet alleen een koers en stuwning maar ook tijdigheid en tempo in besluitvorming, en dus slagkracht.
- Voortgangscontrolekwaliteit: Bestuur door regie vereist de voortgang van programma's en projecten bewaken.
- Auditkwaliteit: Wie wil sturen op zaken die een knelpunt zijn, of wil 'leren', moet de knelpunten kennen. Daarvoor zijn inventarisaties, audits of risico-analyse verricht? Tijdig?
- Onderhoudskwaliteit: Netwerken onderhouden: netwerken blijven niet van zelf bestaan. De vorming en bestendiging van een netwerk vormen een noodzakelijk onderdeel van de gemeentelijke regierol.
- Betrokkenheid: dat partners opgenomen zijn in een netwerk is niet genoeg. Worden ze ook voldoende betrokken en voelen ze zich voldoende betrokken?
- Terugkoppelingskwaliteit: op bepaalde momenten dienen de partners of een deel ervan te horen hoe zaken ervoor staan.

*Netwerkproductie: prestaties, effectiviteit, innovatie, doelmatigheid*

- Netwerkproductiekwaliteit: een netwerk moet tot procesmatige voortgang en – waar nodig - fysieke productie en dus tot daden komen.
- Resultaatbereiking: Is sprake van het bereiken van (meer dan) voldoende kwaliteit in termen van bereikte prestaties?
- Effectkwaliteit: zijn uiteindelijk op basis van prestaties de verder weg liggende gewenste effecten van het gemeentebestuur en andere partners bereikt of niet bereikt?
- Innovatiekwaliteit: Heeft het netwerk vernieuwing gerealiseerd? In welk opzicht wel of niet?
- Burgersatisfactie: Zijn burgers of anderen ermee gediend of niet?
- Proportionaliteitskwaliteit: Is er sprake van proportioneel handelen, in de zin van op een doelmatige wijze doel- en prestatiegericht zijn?

*Verantwoording: inzicht, overzicht, toezicht*

- Programma-overzichtskwaliteit: De partners en de regisseur hebben - permanent of incidenteel - wel of geen overzicht over het geheel aan koers, handelen, middeleninzet.
- Overzichtskwaliteit: Extern en interne netwerken bouwen en onderhouden: de gemeente als regisseur heeft niet alleen kennis en overzicht van het netwerk en de lopende initiatieven, maar ook een visie op de sterke en zwakke punten van het netwerk en waar het netwerk naar toe zou moeten gaan.
- Conflictbeheersingskwaliteit: worden conflicten voorkomen en/of beheerst en/of zo nodig opgelost?
- Toezichtskwaliteit: Waar het geheel te overzien is, moet ook zichtbaar worden waar knelpunten zitten en daarop moet gestuurd worden.
- Verantwoordingskwaliteit: De regisseur legt verantwoording af over het handelen in het netwerk en de resultaten.

**Literatuur**

- Aa, A. van der, en T. Konijn, Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling, Lemma, Utrecht, 2001.  
 Aardema, H., Contextmanagement, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.  
 Aardema, H., Control voor leiders, Reed, Den Haag, 2007.

Aardema, H., *Verbindend leiderschap*, InAxis, Elsevier, Den Haag, 2004.

Algemene Rekenkamer, *Grotestedenbeleid*, TK 2000-2001, 27 650, nr. 1-2.

Andersson Elffers Felix (AEF), *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen*, Utrecht, 2005.

Bekkering, T. e.a., *Management van processen*, Het Spectrum, Utrecht, 2001.

Berenschot e.a., *Ruimte voor regie- Ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag 2003.

Bergsma, M., *Betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief georiënteerde operational audits*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2003.

Bogumil, J. e.a., *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Edition Sigma, Berlin, 2007.

Boonstra, J.J., *Lopen over water*, Vossiuspers, Amstrdam, 2000.

Brinkman, Duyvendak e.a., *De vele gezichten van het GSB*, visitatierapport G 21, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 2002.

Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos e.a. (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meervoudige processen*, Lemma, Utrecht, 2004.

Bruijn, H. de, *Processen van verandering*, Lemma, Utrecht, 2000.

Bruin, H. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement*, Academic Service, Schoonhoven, 2002.

Bruin, H. de, G.R. Teisman, e.a. (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Lemma, Utrecht, 2004.

Caluwé, L. de, en H. Vermaak, *Leren veranderen*, Kluwer, Deventer, 2002.

Centraal Planbureau, *Naar een effectiever grotestedenbeleid*, Den Haag, 2000 (werkdocument).

Commissie-Brinkman, *Grotestedenbeleid in Heerlen – Visitatierapport*. Den Haag, augustus 1999.

Commissie-Brinkman, *Grotestedenbeleid in Maastricht – Visitatierapport*. Den Haag, februari 1998.

Commissie-Brinkman, *Grotestedenbeleid in Venlo – Visitatierapport*. Den Haag, juli 1999.

Denters, S.A.H., Haar van der, M.J.I., Jong de, M.H., & R.M. Noppe, *Preadvies De regiefunctie in gemeenten, preadvies aan de Raad voor het Openbaar Bestuur*, Den Haag, 1999, p 1 - 33, 66 – 72.

Website van de Raad voor het Openbaar Bestuur: **Fout! De hyperlinkverwijzing is ongeldig.**

Denters, S.A.H., en O. van Heffen, *Grote steden, gemene problemen*, in: *InterDisciplinair*, augustus 1996, pp. 8-10.

Denters, S.A.H., *Greep op het grotestedenbeleid: observaties en stellingen*, in: *Bestuurswetenschappen*, juli 2000, pp. 277-288.

Denters, S.A.H., H. de Jong en O. van Heffen, *Het grotestedenbeleid: Rijk en gemeenten – De verhoudingen in het openbaar bestuur*, in: *Bestuurskunde*, 1999, nr. 3.

Denters, S.A.H., *Prestatiesturing in de theorie en praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, 2001, nr.4, pp.356-372.

Denters, S.A.H., *Prestatiesturing: pronkstuk of probleem? – Prestatiemeting in theorie en in de praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid*, Voordracht workshop De Vitale Stad, Eindhoven, 22 juni 2001 (ook in: *Beleidswetenschap*, 2001).

Duivenboden, H. van, e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.

Edelenbos, J., E.H. Klijn, M. Kort en M. van Twist, *Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: welke stijl levert het meest op?*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 1, pp .66-80.

Edelenbos, J., *Proces in vorm*, Lemma, Utrecht, 2000.

Eeten, M.J.G. van, en K. Termeer, *Het faciliteren van interactieprocessen in beleidsnetwerken*, in: *Werken, leren en leven met groepen*, oktober 1996, C3100.

Eeten, M.J.G. van, en K. Termeer, *Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement – Een stappenplan voor het faciliteren van interactieprocessen*, in: *Werken, leren en leven met groepen*, oktober 1996, E2200.

Elteren, M. van, *Voorbij regie - Een onderzoek naar de lokale vormgeving van regie*, EUR, Rotterdam, mei 2005 (scriptie).

Esselbrugge, M., *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren – Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het managen van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Eburon, Delft, 2003.

Evaluatie bestuurlijke resultaten GSBII, Ministerie van BZK, Den Haag 2006.

Gemeente Heerlen, *Grote stad, grote kansen: Grotestedenbeleid Heerlen – Zelfanalyse 1999*, Heerlen, 1999.



Goede, X. de, Gemeentelijke regie binnen netwerken- Een onderzoek naar de gemeentelijke regierol binnen jeugd- en veiligheidsnetwerken in Zoetermeer en Den Haag, Erasmusuniversiteit rotterdam, dec. 2003 (doct. scriptie).

Goedee, J. en A. Entken, (Ont)keten – Implementeren van werken in ketens, Lemma, Den Haag, 2006.

Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven (red.), Bestuur in de ongekende samenleving, Den Haag, 1995.

Hakvoort, J. en H. Klaassen, Doelstellingen in de publieke sector, nut of noodzaak?, in: M&O, jrg. 56, nov./dec. 2002, nr. 6, pp. 43-55.

Have, S.ten, e.a., Organisatiebesturing: koers uitzetten en koers houden, Van Gorcum, Assen, Elsevier, Den Haag, 1998.

Hendriks, F., Het sloeg in als een bom, Kenniscentrum Grotestedenbeleid, 2002.

Hoogerwerf, A. en M.Herweijer (red.), Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap, Kluwer, Alphen, 2003.

Hupe, P., Overheidsbeleid als politiek, Van Gorcum, Assen, 2007.

Hupe, P.L., M. Beukenholdt-Ter Mors en H. Klaassen (red.), Publiek onderhandelen, Samsom, Alphen, 2000.

Hupe, P.L., en E.H. Klein, De gemeente als regisseur van het lokaal preventief jeugdbeleid, Sardes., Utrecht, 1997.

IBO, Verstedelijking, locatiekeuzen bij woningbouw, 16 april 2007.

John, P., Local Governance in Europe, Sage, londen, 2001.

Kenniscentrum Grote Steden, Een zoektocht naar integrale stedelijke kwaliteit, Rotterdam, 2005.

Kerkhoff, J. van, H. Grootelaar en R. Wielenga, Sturen, besturen en gestuurd worden, Twynstra Gudde, Amersfoort, april 1999.

Klijn, E.H. e.a., Ruimte voor beslissen, Eburon, Delft, 2000.

Klijn, E.H. en G. R. Teisman, Vervlechten, activeren en constitueren van spelen in beleidsnetwerken, in: Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.), Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, 's-Gravenhage, Vuga, 1993, pp. 55-75.

Klijn, E.H. en G. Teisman, Effective policy making in a multi-actor setting: networks and steering, in: R. in 't Veld e.a. (eds.), Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering, Kluwer, Dordrecht, 1991, 99-113.

Klijn, E.H. en G.R. Teisman, Besluitvorming in beleidsnetwerken, in: Beleidswetenschap, 1992, nr. 1, pp. 32-52.

Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans, in: Beleidswetenschap, 1997, nr. 2, pp. 143-167.

Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, Politiek en interactieve besluitvorming - Van institutioneel spelbreker naar spelbepaler, in: Beleidswetenschap, 1998 (te verschijnen).

Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, Tussen representatieve en directe democratie: interactieve besluitvorming en 'de politiek', in: Bestuurskunde, 1998b, nr. 7.

Klijn, E.H. en M. van Twist, Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren, in: Edwards, A. en L. Schaap (red.), Vaardigheden voor de publieke sector, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 37-65.

Klijn, E.H., De stille revolutie in de volkshuisvesting, in: Bestuurskunde, 1995, nr. 2, pp. 53-62.

Klijn, E.H., De vissen en het aas, in: Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.), Beleidsnetwerken, Den Haag, Vuga, 1990, 157-175.

Klijn, E.H., E. van Bueren, e.a., Spelen met onzekerheid – Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en de mogelijkheden voor management, Eburon, Delft, 2000.

Klijn, E.H., J. Edelenbos, M. Kort en M. van Twist (red.), Management op het grensvlak van publiek en privaat- Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten, Lemma, Den Haag, 2006.

Klijn, E.H., J. Edelenbos, M. Kort en M.J.W. van Twist, Management op het grensvlak van publiek en privaat, Lemma, Den Haag, 2006.

Klijn, E.H., J. Koppenjan en K. Termeer, Managing networks in the public sector, in: Public Administration, 1995, vol. 73, pp. 437-454.

Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan en K. Termeer, Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement, in: Beleid en Maatschappij, 1993/5, pp. 230-243.

Klijn, E.H., Regels als institutionele context voor besluitvorming in netwerken, in: *Beleidswetenschap*, 1998, nr. 2, pp. 149-176.

Klijn, E.H., Regels en sturing in netwerken, Eburon, Delft, 1996 (diss.).

Klijn, E.H., Regels in beleidsnetwerken: de institutionele context van beleid, in: Heffen, O. van, en M.J. van Twist (red.), *Beleid en wetenschap*, Samsom, 1993, pp. 229-241.

Koffijberg, J.J., *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting, over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*, Haveka, Amsterdam, 2005.

Kooij, M.A.C., en A.W. Roskam, *Regie in een complex netwerk – Interorganisationele afstemming nazorg van dakloze veelplegers na detentie*, Rotterdam, aug. 2007 (scriptie).

Kor, R. en G. Wijnen, *Essenties van project- en programmamanagement*, Kluwer, Deventer, 2005.

Kor, R., G. Wijnen en M. Weggeman, *Meesterlijk organiseren*, Kluwer, Deventer, 2007.

Korsten, A.F.A., K. Abma en J. Schutgens (red.), *Bestuurskracht van gemeenten*, Eburon, Delft, 2007.

Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeentebesturen*, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 58, aug. 2004, nr. 4, pp. 305-324.

Kort, M., *Organiseren van samenwerking – Stedelijke vernieuwing en organiserend vermogen*, Van Gorcum, Assen, 2005.

Korthals Altes, W. e.a., *Organisatie van prestatie- Regie in stedelijke ontwikkeling*, Den Haag 2004, blz. 21.

Krajo, E., *Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid*, Lemma, Utrecht, 2005.

Laan, F. van der (red.), *Wondermiddelen zijn niet voorhanden*, Eburon, Delft, 1998.

Lelieveldt, H., J. Baerends en E. de Laat, *De interactiviteit van het grotestedenbeleid*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 11, jan. 2002, nr. 1.

Loef, H., *Gevolgen regeerakkoord voor takenpakket G 27 gemeenten*, Nijmegen 7-2-2007.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *De gemeente als regisseur- Lokale daadkracht mobiliseren*, Den Haag, nov. 2006.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *brief kenmerk gsib/ir2003/73482, onderzoek optimalisering gemeentelijke regierol*, Den Haag 2003.

Lotte, R.D. & R. Maat, *Balanceren, beïnvloeden en bepalen - De optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie in het lokaal veiligheidsbeleid*, Rotterdam, april 2007.

Mourik, P. van, *De regisserende gemeente*, Alert/Van der Veer Media, Blaricum, 2005.

Otto, M., *Strategisch veranderen in politiek bestuurd organisaties*, Van Gorcum, Assen, 2000.

Peters, K., *Zoektocht naar integrale stedelijke kwaliteit, Vormgeving van een evenwichtige stad*, Kenniscentrum Grote Steden, Den Haag 2005.

Prins, Peter J., *Sturing en stimulatie van samenwerking in de sociale sector: gemeentelijke regie bij het samenwerken van organisaties: jazz of klassiek?* Elsevier Overheid, 2004.

Pröpper I., Litjens B. en Weststeijn E., *Lokale regie uit macht of onmacht? - Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, april 2004.

Pröpper, I., e.a., *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Partners+Pröpper, Vught, april 2004.

Putten, N. van, *Terug naar de stad - Een kleine geschiedenis van het grootstedenbeleid*, De Bink BV/Min van BZK, Leiden 2006.

Raad voor het openbaar bestuur, *De regiefunctie in gemeenten*, Préadvies, Den Haag 1999.

Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen*, Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, 1999.

Ringeling, A., *Instrumenten in viereen ontwikkelingsgang*, Utrecht 2003.

Ruimtelijk Planbureau, *Woningproductie ten tijde van de Vinex*, Den Haag 2006.

Stoker, G., *Regime theory and urban politics*, in: Judge, D., G. Stoker & H. Wollman (eds.), *Theories of urban politics*, Sage, Londen, 1995.

Stone, C., *Regime politics – Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence University Press, Kansas, 1989.

Swanborn, P.G., *Methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek*, Meppel, 1987.

Teisman, G.R., *Publiek management op de grens van orde en chaos*, Academic Service, Den Haag, 2005.

Termeer, C. en M. Könis, *Vitaliserend procesmanagement*, in: *Bestuurskunde* jrg. 12, sept. 2003, nr. 6, pp. 274-282.

Termeer, C.J.A.M., Vitale verschillen – Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie, Wageningen, 2006.

Terpstra, J., en R. Kouwenhoven, Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente, 2004.

Tops, P., Regimeverandering in Rotterdam – Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond, Atlas, Amsterdam, 2007.

Tops, P., Terug naar het GSB, De Bink BV, Leiden 2006.

Tops, P., Verlangen naar stevig bestuur: stedelijk activisme in Vlaanderen en Nederland, in: Bestuurskunde, 2007, nr. 1, pp. 24-32.

Twist, M.J.W. van, e.a., Organiserend vermogen in de grote stad, Nijmegen/Den Haag maart 2004.

Twist, M.J.W. van, M. Schulz, e.a., Management van complexe projecten in processen – Ervaringen en opvattingen uit de praktijk, in: Bestuurskunde, jrg. 12, sept. 2003, nr. 6, pp. 241-251.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, commissie Veiligheid, Versterken van de regierol van gemeenten op het gebied van integraal veiligheidsbeleid, Den Haag, 2006.

VROM, Durf en Daadkracht, Den Haag, 2005.

VROM, Voortgang actieprogramma herstructurering, resp. 23 dec.2002, 6 nov. 2003, 17 sept. 2004, 30 mei 2005 en 16 februari 2006.

Wesseling, H.W.M. en M.M. Otto, Rationaliteiten van politiek bestuur, Van Gorcum, Assen, 1997.

Wierdsma, A., Co-creatie van verandering, Eburon, Delft, 1999.

Wijnen, G. en Th. van der Tak, Programmamanagement- Sturen op samenhang, Kluwer, Deventer, 2002.

Wijnen, G., W. Renes en P. Storm, Projectmatig werken, Het Spectrum, Utrecht, 2000.

Zijde, J. van der, en M. Nijsten, Bouwen op tegenstellingen – Positionele en interactieve processtrategieën bij Project Mainportontwikkeling rotterdam, in: Bestuurskunde, jrg. 13, sept. 2003, nr. 6, pp. 251-262.

Zouridis, S., Organiserend vermogen van steden, Tilburg, 2003.

Overige:

Onderzoek naar ketenregie (Berenschot/BMC):

<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/interbestuurlijke/ketenregie?ActItmIdt=9321>

Handzame handreiking als uitvloeisel van dat onderzoek:

<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/interbestuurlijke/ketenregie?ActItmIdt=8142>

Handreiking ketenregie, in het bijzonder vanuit perspectief Rijk:

<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/interbestuurlijke/ketenregie?ActItmIdt=54364>

Handreiking ‘regierol gemeenten’, handzame uitwerking van onderzoek (incl. casestudy) Pröpper:

<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/interbestuurlijke/regierol-gemeenten?ActItmIdt=103909>

Proefschrift Koffijberg (via algemene site www.nicis.nl):

[http://www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/nicis/bulk/actueel/2007/2/tpm\\_koffijberg\\_20051129.pdf](http://www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/nicis/bulk/actueel/2007/2/tpm_koffijberg_20051129.pdf)