

Smallepad 34
3811 MG Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

INTERNET
www.bmc.nl

Van visie tot maatschappelijk effect

Een veranderstrategie voor steden, van plan naar beweging

C.L. Derickx MBA
C.H.T. de Kruijf BBA
drs. S. Scholten
drs. W. Top
drs. F. Vos

Het gerealiseerde maatschappelijke effect is de beste graadmeter om overheidsbeleid te beoordelen. De toets is of bijvoorbeeld de schooluitval lager is geworden of dat de veiligheid in de buurten verbeterd is.

Een aantal BMC-adviseurs heeft het initiatief genomen voor een serie gesprekken met sleutelfiguren uit de vijf gemeenten: Almere, Arnhem, Den Haag, Haarlemmermeer en Leiden. In die gesprekken stond de gekozen aanpak om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken centraal.

Een blauwdruk voor een aanpak is niet te geven. Wel is een samenhangend kader ontwikkeld als kapstok voor een eigen analyse voor een gemeente van zijn uitgangssituatie en de inzet voor een veranderingsstrategie. Die kapstok, het BMC-kwadrantenmodel, is een praktisch hulpmiddel voor bestuurders en beleidsmakers.

C.L. Derickx MBA
C.H.T. de Kruijf BBA
drs. S. Scholten
drs. W. Top
drs. F. Vos



Van visie tot maatschappelijk effect

**Een veranderstrategie voor steden,
van plan naar beweging**

*BMC
Februari 2009*

C.L. Derickx MBA
C.H.T. de Kruijf BBA
drs. S. Scholten
drs. W. Top
drs. F. Vos

Inhoud

Voorwoord	5
1 De aanloop	7
1.1 Vraag	7
1.2 Aanpak	7
1.3 Analyse kader	11
1.4 Leeswijzer	12
2 Transformatie	15
2.1 Van plansturing naar maatschappelijke beweging	15
2.2 Van push- naar pullbenadering	18
2.3 Van subsidiëren naar faciliteren	19
2.4 Van projectenprogramma's naar zelforganiserend vermogen	20
2.5 Van instituties naar werkvloer	21
2.6 Van activiteit naar gedrag (levensstijl)	22
2.7 Van intern naar extern	23
3 Het BMC-kwadrantenmodel	25
3.1 Kapstok voor veranderingsstrategie	25
3.2 Kwadrant 'kaderstelling'	27
3.3 Kwadrant 'programmasturing'	29
3.4 Kwadrant 'maatschappelijke effecten'	32
3.5 Kwadrant 'organisatie'	34
4 Slotbeschouwing met conclusies en aanbevelingen	37
4.1 De transformatie	37
4.2 De toepassing van het kwadrantenmodel	38
4.3 Het veranderproces	39
4.4 Kaderstelling	40
4.5 Programmasturing	43
4.6 Maatschappelijke effecten	45
4.7 Organisatie	47
4.8 Tot slot	51
Bijlage 1	52
Bijlage 2	53
Colofon	56



Voorwoord

Iedere organisatie heeft een open blik naar zijn omgeving nodig. Dat de wereld voortdurend verandert lijkt een cliché, maar de recente kredietcrisis bewijst dat het een harde waarheid is. Voor iedere organisatie is het de kunst om tijdig en adequaat te reageren en nog beter te anticiperen op veranderingen in de samenleving. Dat geldt zeker voor gemeenten. Daarbij gaat het om de vraag of de gemeentelijke doelstellingen, de wijze van besturen of de eigen organisatie moeten worden aangepast.

Deze publicatie gaat over veranderen en over de ontwikkeling van een effectieve veranderstrategie. Ter ondersteuning van de veranderstrategie en de implementatie daarvan wordt het ‘BMC-kwadrantenmodel’ geïntroduceerd. Dit instrument biedt een kapstok voor een samenhangende analyse van de deelterreinen kaderstelling, sturing, maatschappelijke effecten en eigen organisatie. Immers die terreinen vormen de kern voor een veranderstrategie. Een veranderingsstrategie die aansluit op de dynamiek en potentie in de samenleving. De toepassing van dit instrument zal gemeenten helpen om de uitvoeringskracht in hun lokale samenleving bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken te vergroten.

De vijf gemeenten Almere, Arnhem, Den Haag, Haarlemmermeer en Leiden waren bereid met ons in gesprek te gaan over hun aanpak. Dat werd een hele serie openhartige en inspirerende discussie’s over politiek, bestuur, de relatie met de ‘buitenwereld’, de beste aanpak, kansen en risico’s. Zonder hen had deze publicatie nooit tot stand kunnen komen. Reflectie op de eigen praktijk is een krachtige bron voor vernieuwing.

Ik dank de vertegenwoordigers van deze vijf gemeenten en hoop dat deze publicatie ook voor andere betrokkenen in het lokale bestuur een inspiratiebron is voor hun eigen zoektocht naar een effectieve veranderingsstrategie.

*A.T. Jansen,
voorzitter Raad van Bestuur BMC Groep*



1 De aanloop

1.1 Vraag

Hoe formuleren steden hun strategische visies? En hoe vertalen ze die strategieën vervolgens in passende werkwijzen om de gewenste maatschappelijke effecten duurzaam te realiseren? Dit zijn interessante vragen voor alle lokale overheden in Nederland. Daarom faciliteerde BMC in vijf gemeenten een zoektocht naar antwoorden op deze vragen.

Het initiatief hiertoe ontstond als volgt: toen wij enkele opdrachten uitvoerden in grote gemeenten, ontsponnen zich interessante gesprekken over de implementatie van strategische visies. BMC heeft toen het initiatief genomen om de verantwoordelijken in Almere, Arnhem, Den Haag, Haarlemmermeer en Leiden bij elkaar te brengen. Deze vijf gemeenten zijn bezig de door hen geformuleerde ontwikkelingsstrategie te implementeren. De participerende functionarissen uit deze gemeenten hebben verschillende organisatorische posities, maar zijn allemaal verantwoordelijk (geweest) voor het opstellen en implementeren van de stedelijke strategische visies (zie participantenlijst in bijlage 1).

Wij hopen met deze publicatie een bijdrage te leveren aan het denken over en ontwikkelen van effectieve veranderstrategieën. Daarnaast willen we gemeenten in Nederland een impuls geven om ervaringen met elkaar te delen en zo samen nog beter leren hoe maatschappelijke effecten kunnen worden bereikt.

1.2 Aanpak

De genoemde vijf gemeenten zijn alle op zoek naar kaders om hun visie effectief te implementeren. Dit is urgenter geworden door veranderingen in de context van de gemeenten. De klassieke ‘verzorgingsstaat’ ontwikkelt zich tot een moderne ‘civil society’ en hiermee veranderen de taken en de positie van gemeenten ingrijpend. In deze nieuwe positie van de gemeente zien wij drie kenmerkende ontwikkelingen:

- De gemeente verandert steeds meer in een partij die niet meer uitvoert namens de rijksoverheid, maar bij uitstek ‘bestuurder’ is en de motor van lokale en regionale ontwikkeling.
- Gemeenten kunnen alleen optimaal functioneren als zij als partner opereren en de samenwerking zoeken en opbouwen met maatschappelijke partners in de publieke sector en in de markt.

- Gemeenten hebben als opgave het maatschappelijk ondernemerschap te stimuleren en te ontwikkelen. Dit betekent de krachten en potentie in de samenleving activeren en de partijen in hun beweging en energie steunen en versterken.

Om op deze ontwikkelingen aan te kunnen sluiten, zien gemeenten steeds vaker af van de traditionele verkokerde aanpak en de inputgerichte sturing.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen staan overheden in het algemeen, en grote steden in het bijzonder, voor grote uitdagingen op ruimtelijk, economisch en sociaal vlak. Want ambities formuleren is één ding, maar ze realiseren is een vak apart. De werkwijzen dienen te worden aangepast aan de veranderde opgaven. Zo moet het beleidsproces worden aangepast om het beleid slagvaardiger te maken. Bovendien kan de overheid haar ambities niet alleen realiseren, maar heeft ze daar maatschappelijke organisaties bij nodig: woningcorporaties, welzijn- en zorginstellingen en andere partijen in de profit- en non-profitsector. Samen met de overheid dragen zij eraan bij de gestelde doelstellingen te realiseren. Maar hoe geef je als gemeente een dergelijke gezamenlijke aanpak vorm? Dat is het onderwerp van deze publicatie en daarover gingen ook de gesprekken met de vijf gemeenten.

Voor die gezamenlijke aanpak bestaat geen blauwdruk; die ontwikkelt zich al lerend. Het zal nog enkele jaren vergen om deze nieuwe aanpak te ontwikkelen en uit te werken. Dit maakt het des te interessanter om nu al mee te kijken op de werkvloer, daar te inventariseren hoe die ontwikkelingen verlopen en ervan te leren hoe die goed kunnen worden ingericht. Zo wordt de overgangperiode minder kwetsbaar en komen succesvolle aanpakken sneller van de grond.

BMC ging met een aantal grote gemeenten in gesprek, met als doel helder te krijgen hoe de gezamenlijke aanpak kan worden vormgegeven en wat de do's en dont's zijn. In deze zoektocht participeerden Almere, Arnhem, Den Haag, Haarlemmermeer en Leiden vanuit hun eigen praktijk. We formuleerden de centrale vraag van dit traject als volgt:

Hoe kunnen gemeenten binnen de veranderde verhoudingen tussen het (lokaal) bestuur, de maatschappelijke organisaties en de burgers op een interactieve wijze het proces vormgeven 'van visie tot maatschappelijk effect'? Oftewel: Van plan naar beweging?

BMC heeft de veranderingsprocessen in de grote gemeenten gevolgd gedurende circa anderhalf jaar. Tijdens deze periode is een aantal bijeenkomsten georganiseerd om de voortgang en de gesignaleerde aandachtspunten te bespreken. Tussen de bijeenkomsten door zijn de participerende strategen van de gemeenten persoonlijk geïnterviewd. Tijdens deze interviews hebben we doorgevraagd naar specifieke aspecten van hun veranderingsproces en hun aanpak. De resultaten van de interviews zijn verbonden met de te bespreken thema's en als leerervaring behandeld in de gezamenlijke bijeenkomsten. Op deze manier is een gezamenlijk leerproces ingericht voor alle participanten.

Tijdens de bijeenkomsten zijn de processen in de gemeenten gevolgd. Stap voor stap kregen de participanten inzicht in de kerneigenschappen van de deelprocessen. De volgende deelprocessen zijn gesignaleerd:

- De visie
- De organisatie
- De uitvoering
- De effecten

We lichten deze deelprocessen toe.

Visie

De meeste gemeenten hebben de laatste tien jaar wel een toekomstvisie opgesteld, maar de mate waarin die visie uitgewerkt is, kan zeer verschillen. Soms bestaat zo'n visie uit streefbeelden aan een verre horizon en soms hebben gemeenten hun maatschappijvisie al praktisch ingevuld in een project- en actieplan. In dit traject besprak BMC de visiedocumenten met de participerende gemeenten. Daarbij werden antwoorden gezocht op de volgende vragen: wat is de basis voor de visieontwikkeling? En hoe kunnen gemeenten vanuit hun visie de benodigde uitvoeringskracht mobiliseren om de gewenste maatschappelijke effecten te realiseren?

Organisatie

Behalve naar de strategische impuls voor verandering, is in dit traject ook gekeken naar de 'beweging' van de organisatie. In welke richting moet deze beweging gaan om een balans te vinden tussen de politieke doelstellingen en de ambtelijke organisatie? Is er een noodzaak om de organisatie op bepaalde punten aan te passen? De impuls om eventueel de ambtelijke organisatie aan te passen, wordt mede gegeven door de manier waarop de uitvoering wordt aangestuurd. Gebeurt dit vanuit de lijnorganisatie, vanuit een programmaorganisatie of door een specifieke vorm van gebiedsgericht werken?

Uitvoering

In dit traject ging het niet alleen om de organisatorische aspecten van de uitvoering, maar ook om de praktische werkwijzen. Hebben de gemeenten gebruik gemaakt van programmamanagement met (deel)projectleiders en werkgroepen per aandachtsveld? Hebben ze oplossingen gezocht dicht bij de leefwereld van de doelgroepen en hebben ze daarbij gebruik gemaakt van nieuwe partners? Zo kan de contextuele situatie van de doelgroep worden gebruikt om de gewenste interventies in te vullen.

Voorbeeld: een licht dementerende vrouw met weinig contacten, die via haar zoon in contact komt met een andere weduwe in de straat. Die blijkt elke week naar het buurthuis te gaan om te kaarten. Zij neemt de vrouw mee om eens kennis te maken in het buurthuis. Binnen de kortste keren heeft ze een groepje mensen om zich heen verzameld om activiteiten te ondernemen.

Een uitdaging is ook om burgers vanuit hun verschillende vertrekposities (burgerschapstijlen) te betrekken bij het realiseren en duurzaam borgen van maatschappelijke effecten die belangrijk voor hen zijn. Vanuit de individuele burger bezien gaat het erom dat zijn leefwereld aansluit op het proces van het maatschappelijk ondernemen. Hierbij zijn vragen aan de orde als:

- Wordt het 'Potentieel' aan probleemoplossend vermogen van de burger goed aangesproken?
- Is de gewenste 'Prikkel' (interventie) voor een burger vastgesteld?
- Is het 'Programma' vastgesteld vanuit de tweezijdigheid van professionaal en afnemer?
- Is de 'Productie' voldoende flexibel georganiseerd en wordt het proces hoogwaardig gemanaged?

Het proces van Potentieel, Prikkel, Programma en Productie is erop gericht dat burgers zich meer maatschappelijk identificeren en meer gaan participeren. Daarnaast wordt het maatschappelijke ondernemerschap van maatschappelijke organisaties met dit proces gefaciliteerd.

Effecten

Uiteindelijk gaat het er natuurlijk om dat gemeenten met hun beleid duurzame maatschappelijke effecten sorteren. Aan die maatschappelijke effecten kunnen uiteindelijk de bestuurlijke relatie én de maatschappelijke interventie worden beoordeeld. Bij dit oordeel kan de burger direct worden betrokken, omdat het maatschappelijke effect wordt gedefinieerd op het niveau van de burger. Het maatschappelijke effect is dus geen abstractie, maar een concrete verbetering in de leefwereld van de burger. Dit wordt bereikt door concrete resultaten in de uitvoering.

1.3 Analyse kader

Op basis van de gesprekken met de vijf gemeenten heeft BMC een analysekader ontwikkeld om de verschillende aanpakken te vergelijken: het BMC-kwadrantenmodel. Dit analysekader hebben wij gebruikt bij de interviews en tijdens de ateliers met de vijf participerende gemeenten. Het kader blijkt zeer behulpzaam om de verschillende situaties, organisaties en aanpakken te vergelijken en de achterliggende processen te ontdekken. Ook geeft het ruimte om de interne en externe krachten te plaatsen en het proces te volgen van plansturing naar maatschappelijk beweging (zie paragraaf 2.1).

In de gesprekken met de gemeenten is aan de hand van het analysekader scherp gekeken naar:

- Het proces en het resultaat van de visievorming.
- De consistentie tussen de visie en de geformuleerde wenselijke maatschappelijke effecten.
- De vormgeving van de interne en externe uitvoeringskracht.

Het analysekader hielp bij de beoordeling welke krachtenvelden een rol spelen bij de verandering en heeft bijgedragen aan het leervermogen van de participerende steden.

De gesprekken hebben niet alleen geleid tot een aanscherping van het kwadrantenmodel, maar ook een beter inzicht opgeleverd in de condities waaronder een veranderingsstrategie slaagt. Juist de uitwisseling wat wel of niet succesvol is, is hiervoor uiterst waardevol gebleken.

1.4 Leeswijzer

In dit eerste inleidende hoofdstuk heeft u een introductie gekregen over het initiatief en schetsten we de benodigde context om de informatie uit de volgende hoofdstukken te kunnen plaatsen.

In hoofdstuk 2 gaan we verder in op het transformatieproces van strategie naar maatschappelijk effect. Vervolgens lichten we in hoofdstuk 3 verder toe hoe het BMC-kwadrantenmodel werkt. Daar hoort ook bij dat we de voorbeelden uit de aanpak van de gemeenten nader duiden.

In hoofdstuk 4 presenteren we ten slotte de conclusies en aanbevelingen in een uitgebreide slotbeschouwing. Deze is ook weer ingedeeld aan de hand van de onderdelen van het BMC-kwadrantenmodel.

In deze publicatie hebben we de analyse en enkele aanpakken van vernieuwing in beeld gebracht. Wij rapporteren hoe de gevolgde processen verlopen. We leren met de participerende gemeenten waar verbindingen nodig zijn om de vernieuwing compleet en sterk te maken en waar die kan aansluiten bij de maatschappelijke, bestuurlijke en organisatorische ontwikkeling. Die kennis en ervaring zijn belangrijk voor vele opdrachtgevers van BMC. Zij kunnen leren van de ervaringen van anderen en zo hun eigen proces zorgvuldig en volledig organiseren. Wij delen onze ervaringen graag met u.



2 Transformatie

De veranderingen in de operationele context van de gemeenten maken een heroverweging van de sturing- en beleidsmechanismen noodzakelijk. Gemeenten zijn autonoom geworden en hebben zelf een grotere verantwoordelijkheid voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Dit maakt het voor gemeenten noodzakelijk zich anders op te stellen. Het is niet alleen nodig dat ze hun bestuurlijke en organisatorische positie opnieuw bepalen, maar ook dat ze hun beleidsmatige sturing en werkmethoden aanpassen.

Er is dus een transformatie gewenst van de relatie tussen de (lokale) overheid en de maatschappelijke partners. Bij die transformatie horen bepaalde processen, namelijk:

- Van plansturing naar maatschappelijke beweging.
- Van push- naar pullbenadering.
- Van projectenprogramma's naar zelforganiserend vermogen.
- Van subsidiëren naar faciliteren.
- Van instituties naar werkvloer.
- Van activiteit naar gedrag (levensstijl).
- Van intern naar extern.

In de volgende paragrafen lichten we deze processen een voor een toe.

2.1 Van plansturing naar maatschappelijke beweging

In de traditionele politieke cyclus geven de nieuwe bestuurders elke vier jaar hun ambities weer in een bestuursakkoord of (college) programma. Vaak komen er dan boven op de al lopende projecten weer nieuwe projecten en worden lopende projecten bijgesteld. Het resultaat is een combinatie van bestaande en nieuwe projecten. Projecten worden hierbij als een effectieve methode gezien om uit de bestaande kokers te kunnen treden.

Omdat er binnen elke bestuurlijke cyclus behoefte is aan rendement, worden de resultaten van de projecten veelal binnen drie jaar verwacht. Of die resultaten bereikt worden, wordt vaak bepaald door de beschikbaarheid van financiële middelen. Zo proberen lokale overheden via plansturing de (voorspelde) resultaten te realiseren.

Integrale aanpak brengt risico's met zich mee

Gemeenten hebben echter de ervaring dat veel projecten complexer in elkaar zitten dan deze plansturing doet vermoeden. De 'maakbaarheid' van de resultaten zijn in de huidige maatschappelijke omstandigheden steeds lastiger. Concrete resultaten zijn nog wel te benoemen in outputtermen, maar het is veel moeilijker om een relatie te leggen tussen een concreet resultaat en een beoogd maatschappelijk effect. Een maatschappelijk effect is veelal afhankelijk van tal van relevante maatschappelijke omstandigheden. Daardoor is het moeilijk om het gerealiseerde effect toe te schrijven aan één gerichte interventie. In projecten wordt daarom veelal gekozen voor een integrale benadering, maar daar zit een risico aan. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) constateert in zijn advies 'De ontkokering voorbij' (Den Haag 2008) dat door een integrale benadering een nieuwe verkokering kan ontstaan tussen de integrale benaderingen van verschillende vraagstukken. De oplossing is om de uitvoering te verbeteren door professionals meer ruimte te geven en door de samenwerking tussen professionals op uitvoerend niveau te versterken. Deze aanpak lijkt effectiever dan het stapelen van projecten. Want door de uitvoering flexibel te organiseren, kunnen gemeenten aansluiten op veranderende omstandigheden. Daar zijn dan geen nieuwe projecten voor nodig!

Ruimte nodig voor maatwerk en differentiatie

Wat betekent dit concreet voor gemeenten? Bij de traditionele inputgerichte interventies was vooral grote behoefte aan zichtbaar succes op korte termijn. In de veranderde context moeten gemeenten echter meer gaan investeren in de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen en verantwoordelijkheden op uitvoerend niveau. Dit is nodig om de actuele complexe problemen op te lossen. De oplossingsrichtingen dienen beter aan te sluiten op de werkelijkheid en de specifieke context van de probleemeigenaren. In deze aanpak is ruimte nodig voor maatwerk en differentiatie.

Als interventies op deze nieuwe manier worden aangepakt, gaan ze misschien wat langzamer van start en zijn de resultaten iets later zichtbaar. Maar na de eerste successen en leerprocessen is er een versnelling van de maatschappelijke effecten mogelijk. Dan hebben betrokkenen de oplossingsrichtingen geoperationaliseerd en leren waarderen. Ze kunnen dan hun eigen oplossend vermogen optimaliseren en gebruiken om de gezamenlijk geformuleerde resultaten te bereiken. Bovendien zijn in deze aanpak de resultaten beter geborgd. Plannen worden niet meer gestapeld, maar er wordt geïnvesteerd in de

gewenste maatschappelijke beweging. Deze beweging wordt duurzaam gedragen door nieuwe coalities tussen de betrokken partijen.

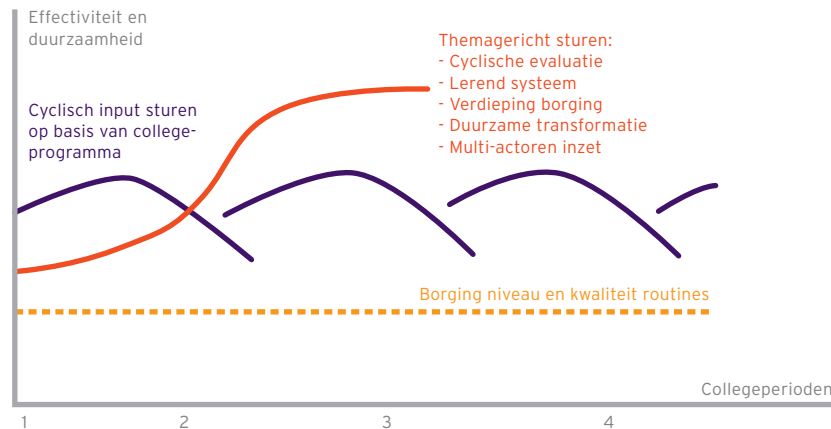
De ontwikkeling zoals we hiervoor schetsten, vereist dat de lokale overheid opnieuw positie kiest en meer gaat focussen op de maatschappelijke opgaven. Een nieuwe aanpak waarbij het er om gaat dat gemeenten de betrokken maatschappelijke partners bereiken. Bovendien moeten ze dwarsverbanden en creatieve verbindingen leggen bij hun inzet, waardoor nieuwe vormen van synergie ontstaan. Het is dus meer dan het traditionele contracteren van maatschappelijke partners voor de uitvoering van taken. Centraal staat dat het organiserend vermogen in de samenleving van formele en informele netwerken van burgers en maatschappelijke organisaties wordt geoptimaliseerd en gefaciliteerd.¹

Van projectgericht naar themagericht

In grote lijnen moeten gemeenten hun sturing veranderen van projectgericht naar themagericht. Om deze oplossingsrichting optimaal te laten werken, is het belangrijk om die thema's cyclisch te evalueren. Dan ontstaat een lerende aanpak vanuit het zelforganiserende vermogen van de betrokken actoren zoals gemeenten, maatschappelijke organisaties, burgers en private organisaties. Zij ontwikkelen dan een duurzame werkwijze die bijdraagt aan het maatschappelijk oplossend vermogen.

In figuur 2.1 op pagina 18 geven we het rendementsverschil tussen de traditionele en de gewenste aanpak schematisch weer.

1) Zie ook de BMC publicatie 'Het organiseren van maatschappelijk ondernemerschap' (2007).



Figuur 2.1 Verschil tussen inputsturing en themagerichte sturing (C.L. Derickx MBA)

Toelichting op figuur 2.1:

De oranje stippellijn geeft het basisoniveau weer voor alle gemeentelijke routines of interventies. Daarboven ziet u paarse lijnen voor de ontwikkeling van de effectiviteit in achtereenvolgende collegeperiodes, waarbij de effectiviteit uiteindelijk niet structureel verhoogd wordt. Door de cyclische inputsturing blijft het maximum op hetzelfde niveau. In deze traditionele aanpak neemt het effect van interventies voortdurend toe en weer af. De rode lijn die lager begint maar daarna omhoog klimt en hoog blijft, geeft de themagerichte sturing weer. Door meer te investeren in de uitvoering en aan te sluiten op de kracht in de samenleving, kan een maatschappelijke beweging ontstaan die een zelfversterkend effect heeft.

2.2 Van push- naar pullbenadering

De overheid is gewend om maatschappelijke veranderingen te realiseren met een combinatie van regelgeving en budgettering. Met de regels worden de condities gedefinieerd waaronder de resultaten worden bereikt en met de budgettering worden de kosten van de activiteiten in de hand gehouden. Uitgangspunt is de verwachting dat de gewenste maatschappelijke effecten optreden door het uitvoeren van de activiteiten. Echter, in het maatschappelijke krachtenveld waarbinnen de overheid opereert, leiden activiteiten niet altijd tot de gewenste effecten. Deze werkwijze is wel aantrekkelijk voor uitvoerende organisaties die niet verantwoordelijk zijn voor het bereiken van maatschappelijke effecten. Die krijgen gegarandeerde inkomsten als ze bepaalde activiteiten uitvoeren. De overheid denkt vaak door regels en een maximaal aanbod aan activiteiten het gewenste gedrag en de gewenste effecten te bereiken. Dit noemen we ook wel de pushbenadering: de overheid duwt – met activiteiten – de doelgroep een bepaalde richting op en forceert – met regels – de gedragsverandering.

In de nieuwe positie beschikt de overheid slechts over beperkte financiële middelen om de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken. Bovendien is de duurzaamheid van de pushbenadering twijfelachtig. Zo gaat het effect van de aangeboden activiteiten vaak weer verloren als deze worden afgebouwd (zie figuur 2.1, pagina 18). Op deze manier worden veranderingen niet maatschappelijk gewaarborgd.

Hoe kan de lokale overheid de gewenste maatschappelijke effecten dan wel realiseren? In de nieuwe positie van de (lokale) overheid is het verstandig om uit te gaan van de pullbenadering. Niet duwen en forceren, maar de betrokkenen uitnodigen en verleiden om samen de maatschappelijke opgaven te realiseren. In deze benadering creëert de overheid condities om de doelgroep het gewenste gedrag te laten vertonen. Deze transactie speelt zich veel meer af in een wederkerige relatie dan de eenzijdige relatie bij de pushbenadering. Wat betekent dit in de praktijk? De overheid schetst de gewenste maatschappelijke effecten en de betrokken maatschappelijke organisaties en doelgroepen kunnen aangeven op welke manier deze effecten kunnen worden bereikt. Er komt dus een scheiding tussen ‘wat’ en ‘hoe’. Hierdoor ontstaat meer ruimte om de transformatie naar de nieuwe maatschappelijke effecten vorm te geven. Doordat maatschappelijke organisaties en de doelgroep deze transformatie mee vormgeven, kan de verandering ook in hun werkwijze en gedrag duurzaam worden gewaarborgd. Ook dit is een opbrengst uit de genoemde wederkerige relatie.

2.3 Van subsidiëren naar faciliteren

De pullbenadering heeft ook consequenties voor hoe de financiële middelen worden ingezet. Het traditionele instrument subsidiëring is niet toereikend om de gewenste effecten te bereiken. De ontwikkeling van budgetsubsidies heeft er de laatste jaren toe geleid dat programma’s en gestructureerde activiteiten werden uitgevoerd. Toch bleef het lastig te bepalen wat die bijdroegen aan de gewenste maatschappelijke effecten. Steeds weer nieuwe programma’s leken een soort schijnsturing te veroorzaken. Ze toonden de inzet met de interventies, maar er werd niet mee beoordeeld welke maatschappelijke effecten werden bereikt.

In enkele sectoren zien wij nu de volgende scheiding ontstaan: de overheid faciliteert de infrastructuur en de maatschappelijke partners vullen de interventies in. Die invulling wordt dan gegund aan de (combinatie van) maatschappelijke partners die de integrale aanpak hebben

opgesteld waarmee de duurzaamste maatschappelijke effecten worden bereikt. Met deze werkwijze van offererende partijen bereiken gemeenten meer betrokken maatschappelijke partijen en dit schept meer mogelijkheden voor de samenwerking tussen partijen. Er kunnen zo zeer creatieve combinaties ontstaan tussen organisaties en innovatief samengestelde interventies.

2.4 Van projectenprogramma's naar zelforganiserend vermogen

De aansturing vanuit de gemeentelijke begroting heeft de laatste vijftig jaar een bijzondere ontwikkeling doorgemaakt. Voor 1970 gold een klassiek model van (doel)budgetten, waarbij geen duidelijke relatie gelegd werd met de daaruit te bekostigen aard en hoeveelheid van activiteiten. Daarna gingen gemeenten in de jaren zeventig binnen de begroting werken met vierjaarplannen. In de jaren tachtig werden de taken en activiteiten – mede door een gebrek aan financiële middelen – steeds meer gerationaliseerd. Gemeenten moesten bedrijfsmatiger gaan werken en de overheid deed afstand van enkele uitvoerende taken. Dat vertaalde zich in toenemende verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken.

Steeds meer programma's en projecten

Eind jaren negentig zien wij een herbezinning op de instrumentele benadering van de overheidsinterventies. Er moest niet alleen gewerkt worden met producten, maar met programma's. De beleidsdoelstelling konden beter gerealiseerd worden door samengestelde programma's uit te voeren dan met geïsoleerde (kwantitatieve) resultaten. Zo ontstond de programmabegroting en werden de hybride organisaties gevormd. De overheid probeerde de verkokering te doorbreken en de aanpak te flexibiliseren. De interventies werden echter nog onveranderd vormgegeven via de pushbenadering. Daardoor bleef de afstand tussen het beleid van lokale overheden en de leefwereld van de burgers even groot. Daarom begon de overheid na de eeuwwisseling meer projecten en programma's te ontwikkelen om het probleemoplossend vermogen te optimaliseren. Veel beleidsplannen werden programma's, en programmamanagement werd een nieuwe vaardigheid binnen de overheidsorganisatie. Daarmee ging het sturingsgedrag van de overheid lijken op dat van een persoon die harder begint te praten tegen iemand die niet doof is, maar hem niet begrijpt.

Zelforganiserend vermogen van probleemeigenaren ondersteunen
In de huidige verhoudingen doet de overheid er echter verstandig aan om niet harder te gaan praten, maar beter te gaan luisteren. Dit betekent niet nog meer overheidsprogramma's en -projecten, maar beter zoeken naar manieren om het zelforganiserend vermogen van de probleemeigenaren te ondersteunen en vorm te geven. Dit doet een groter appel op het regisserend vermogen van de overheid dan op het vermeerderen van bestaande interventies. Het is de kunst om de juiste partijen samen te brengen en synergie aan te brengen in de uitvoering. Om het zelforganiserend vermogen in de samenleving optimaal te ontwikkelen, dient de aanpak bovendien ontkokerd te worden.

2.5 Van instituties naar werkvloer

Zowel bij de sterk instrumentele aanpak als bij de uitvoering van programma's, stonden de uitvoerende organisaties steeds voor de uitdaging om een set van passende activiteiten uit te voeren. De programma's van de overheid bepaalden de productie van de instituten. Er werd dus gestuurd op activiteiten en productie, en goed presteren betekende zo veel mogelijk produceren.

Recentelijk ontstaat vanuit de pullbenadering de behoefte om meer aandacht te geven aan de context van de problemen en aan het zelforganiserend vermogen van de probleemeigenaren. Hierdoor is de laatste jaren meer aandacht gekomen voor de kracht van de uitvoerders. Thema's als frontlijnsturing (P. Tops) en mondige professionals (E. Tonkens) werden belangrijk. Het accent werd verlegd van de institutionele sturing naar de optimale ondersteuning van de oplossing van de gecumuleerde behoefte van de probleemeigenaar. De burger had een complexe behoefte die moest worden vervuld door multidisciplinaire inzet. Om het probleemoplossend vermogen te vergroten, moesten de verkokering en het institutioneel belang worden doorbroken. De inzet van 'wijkmariniers' was een signaal van deze verandering. Superambtenaren direct functionerend onder het verantwoordelijk bestuur kregen verregaande bevoegdheden, zodat zij effectief en ontkokerd de problemen konden oplossen.

Inmiddels is BMC op zoek naar manieren om binnen de kadersturing ruimte te creëren voor een flexibele uitvoering. Het doel daarvan is de optimale transactie te maken en zo het maximale probleemoplossend vermogen te bereiken.

2.6 Van activiteit naar gedrag (levensstijl)

In de traditionele beleidsimplementatie probeert de overheid de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken door activiteiten aan te bieden. Hoe meer activiteiten, hoe intensiever het beleid. Zo werkte de graadmeter. De doelgroep werd benaderd met een aanbod en kon zich de gewenste vaardigheden of het gedrag eigen maken door aan de activiteiten deel te nemen.

Maar de effecten hiervan waren vaak beperkt en tijdelijk, want de activiteit speelde slechts in op een deelaspect van de behoefte van de doelgroep en het gewenste gedrag nam af als de activiteit weer werd afgebouwd. De gewenste gedragsbeïnvloeding was sterk afhankelijk van de aangeboden externe prikkels en werd niet voldoende geïnternaliseerd in het gedrag van de doelgroep.

De activiteiten die zich richtten op de deelfacetten van het probleem, waren als interventie vaak te beperkt. Dit kwam doordat de problemen complex waren en er behoefte bestond aan multidisciplinaire oplossingsrichtingen. Het is alleen mogelijk een maatschappelijk effect met een duurzaam karakter te bereiken als de doelgroep tot de gewenste gedragsverandering kan komen. Deze verandering vergt een multidisciplinaire benadering en oplossingsrichtingen die uitgaan van de behoeften van de doelgroep (vraaggericht). Een eerste indicatie van die behoefte is de te onderscheiden burgerschapstijl. Wat vinden mensen belangrijk? Welke onderscheidende waarden hebben zij? Een tweede indicatie is de beoordeling van de contextuele situatie van de burger. In wat voor fysieke en sociale omgeving wonen en leven de burgers? Op basis van deze indicaties kan de overheid een set interventies (maatwerk) bepalen. Hiermee kan de doelgroep – met gebruik van de specifieke kwaliteiten van zijn leefomgeving – het maximale probleemoplossend vermogen bereiken. Er is een grote kans dat interventies duurzame maatschappelijk effecten hebben als de maximale fit tussen interventies en de dagelijkse omgeving van de doelgroep het uitgangspunt is. De interventies worden dan namelijk opgenomen in de levensstijl van de doelgroep.

2.7 Van intern naar extern

In de traditionele beleidsimplementatie (pushbenadering) werden de agendering en de organisatie sterk vormgegeven vanuit de overheidsorganisatie. Het bestuur bepaalde de interventies en de ambtelijke organisatie zorgde ervoor dat ze werden uitgevoerd. Daarbij liepen de denkpatronen in de overheidsorganisatie vaak ‘van binnen naar buiten’. De organisatie legde het programma-aanbod aan haar omgeving op.

In de huidige verhoudingen is het bereiken van maatschappelijke effecten vanuit de overheid zeer afhankelijk van de participatie van de maatschappelijke organisaties en semi-overheidsorganisaties. Het is dan ook verstandig om ‘van buiten naar binnen’ te gaan redeneren als beleidsproblemen op de agenda gezet worden. Dan ontstaat een ander uitgangspunt voor het overheidshandelen. Voorop staat de participatie van de externe omgeving bij de formulering van de specifieke maatschappelijke opgaven. Als maatschappelijke partners de opgaven gezamenlijk onderkennen, is dit de basis voor hun betrokkenheid bij het oplossend vermogen. Er moet in het beleidsproces dus meer een beweging van buiten naar binnen dan van binnen naar buiten worden gemaakt.

De overheid transformeert de probleemanalyse die ze gezamenlijk met externe partners heeft opgesteld, tot een oplossingsrichting met gezamenlijk vormgegeven interventies. De overheid is dan meer regisseur van de gezamenlijke aanpak.



3 Het BMC-kwadrantenmodel

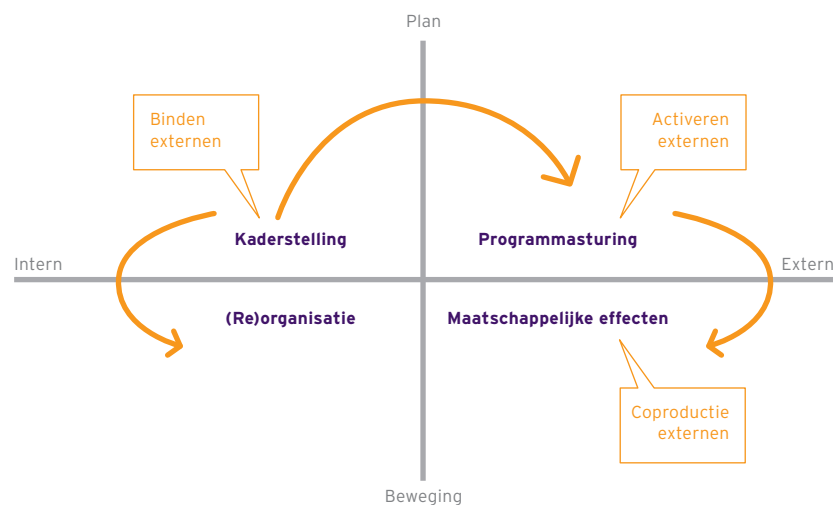
Elke gemeente heeft zijn eigen specifieke kenmerken. De ene heeft de grote maatschappelijke vragen in de gemeente precies in beeld, de andere twijfelt aan de geformuleerde prioriteiten. Worden de prioriteiten niet te eenvoudig van jaar naar jaar gekopieerd? Weten wij eigenlijk wel wat de effecten van ons beleid zijn? Ook de samenwerking met anderen kan sterk verschillen. De ene gemeente werkt intensief en constructief samen met de belangrijke partners in de eigen stad. In een andere gemeente staan deze partijen met de rug naar elkaar. Tenslotte kunnen de gemeentelijke organisaties en de politieke cultuur sterk uiteenlopen. De organisatie van een gemeente kan sterk intern gericht zijn of een gemeente kan juist veel effectieve contacten onderhouden met de buitenwereld.

3.1 Kapstok voor veranderingsstrategie

Voor gemeenten is het nuttig om de eigen specifieke kenmerken zorgvuldig te analyseren. Vanuit die kennis kan dan vastgesteld worden wat de grootste knelpunten zijn voor een aanpak van belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Het is vanzelfsprekend nog een hele stap om vanuit een dergelijke analyse te komen tot een veranderingsstrategie. In deze publicatie bieden wij daarom een kapstok aan om een veranderingsstrategie te ontwikkelen. Wij hebben een eenvoudig model ontwikkeld, dat daarbij kan helpen: het BMC-kwadrantenmodel. De belangrijkste les uit het model is niet alleen stil te staan bij de belangrijkste knelpunten in een gemeente. Wie eenzijdig de aandacht richt op bijvoorbeeld de eigen gemeentelijke organisatie, loopt het risico dat samenwerkingsrelaties met maatschappelijke partners te weinig aandacht krijgen.

Het is daarom zaak om de verschillende kenmerken samenhangend in beeld te brengen, dan krijgen gemeenten zicht op hun integrale veranderingsopgave. Vooraf kunnen ze zich dan ook afvragen of ze voldoen aan de condities om deze opgave te volbrengen.

Als bijlage is de praktische handleiding 'Het kwadrantenmodel als hulpmiddel bij zelfanalyses' bijgevoegd. In deze handleiding zijn per kwadrant vragen opgenomen voor een zelfanalyse van een lokale overheid (zie bijlage 2, pagina 53).



Figuur 3.1: Vormgeving procesaanpak (C.L. Derickx MBA)

Verticale as

De verticale as in figuur 3.1 geeft de ontwikkeling aan van plan naar beweging. Die ontwikkeling vormt het centrale element in deze publicatie: de effectiviteit van het overheidsbeleid vergroten door aan te sluiten op initiatieven en doelstellingen van partners in de stad. Dat kunnen inwoners, groepen of netwerken en andere maatschappelijke organisaties zijn. Als gemeenten zich daarbij aansluiten, ontstaat zowel draagvlak als een beweging die zichzelf versterkt.

Horizontale as

De horizontale as in figuur 3.1 is de as van intern en extern. Deze as drukt de ontwikkeling uit in het overheidsbeleid van een interne naar een externe oriëntatie. Om een overgang te kunnen realiseren van plan naar beweging zullen zowel de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie zelf als de wisselwerking met de externe buitenwereld steeds belangrijker moeten worden. Dit vereist ook op het lokale beleidsniveau een andere cultuur. Net zoals landelijk soms gesproken wordt over de 'Haagse kaasstolp', is namelijk ook een sterk intern georiënteerde lokale 'kaasstolp' geen onbekend fenomeen.

Vier kwadranten

De vier kwadranten voor de integrale veranderingsstrategie zijn:

- Kaderstelling
- Programmasturing
- Maatschappelijke effecten
- (Re)organisatie

We bespreken deze vier kwadranten in de nu volgende paragrafen.

3.2 Kwadrant 'kaderstelling'

Het thema kaderstelling is in het eerste kwadrant geplaatst op de horizontale as en aan de kant van de interne oriëntatie, omdat de gemeenteraad verantwoordelijk is om de kaders vast te stellen. In dit model wordt met de term 'intern' geduid op het college van B & W, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie. Zo kunnen we een duidelijk onderscheid maken tussen het interne politiek bestuurlijke bestel en de externe buitenwereld van burgers en maatschappelijke organisaties.



Doelstellingen belangrijk

Bij het thema kaderstelling zijn de doelstellingen die worden vastgesteld, het allerbelangrijkst. Hierbij gaat het niet alleen om het vaststellen van de doelstellingen zelf, maar ook om het proces waarin dit gebeurt. Voor de ontwikkeling van plan naar beweging is het belangrijk dat externe partners betrokken zijn bij het bepalen van de doelstelling. Draagvlak is cruciaal voor initiatief en betrokkenheid. Dat geldt niet alleen voor maatschappelijke partners, maar zeker ook voor inwoners of – bij bepaalde vraagstukken – voor cliënten. Kaders vaststellen is een jaarlijkse activiteit in de planning & controlcyclus (P&C-cyclus). Zo heeft de gemeente Almere bijvoorbeeld op basis van het coalitieakkoord van 2006 een werkplan opgesteld met ER-doelstellingen (me-ER, mind-ER, bet-ER, grot-ER, et cetera). Die doelstellingen vormen het kader voor de jaarlijkse P&C-cyclus.

Integratie sociale en fysieke visie gewenst

Gemeenten kunnen een kaderstelling verder uitwerken in een visiedocument. Dit kan een sociale visie zijn op de eigen lokale sociale samenleving, maar ook een visiedocument waarin de sociale en fysieke visie geïntegreerd zijn. In het voorbeeld van de gemeente Arnhem zien wij dat er in de loop van de tijd meer visiedocumenten naast elkaar zijn ontstaan met elk hun eigen doelstellingen. Eerst was er een brede stadsvisie Arnhem 2015, daarna (naast het fysieke structuurplan) een specifiekere maatschappelijke visie (sociaal structuurplan) 'Stad in Balans' en daarna een Tussenbalans van de Stadsvisie met weer anders geformuleerde en gerangschikte doelstellingen. Het risico van zo'n opeenstapeling van doelstellingen is dat een heldere kaderstelling voor het totaal hierdoor wordt belemmerd. Als visiedocumenten worden geformuleerd, is dit bij uitstek een geschikte gelegenheid om hier zowel andere externe partijen als ook intern de gemeenteraad bij te betrekken. Dan kan een visie ontwikkeld worden, waarvoor van meet af aan ook draagvlak wordt gecreëerd en waarin doelstellingen met elkaar worden verbonden.

Gemeenschappelijk analyseren wat er aan de hand is

Bij het begrip kaderstelling gaat het er niet alleen om doelstellingen te formuleren. Gemeenschappelijk analyseren wat er aan de hand is in een gemeente, dat is hierbij minstens zo belangrijk. In de gemeente Den Haag bijvoorbeeld krijgt het welzijnswerk hiervoor een belangrijke formele taak. Het plan is hen de wijkanalyses op te laten stellen, die de basis vormen voor de uiteindelijke kaderstelling. Een grondige analyse met daarbij ook een analyse wat wel en wat niet werkt, wie de verschillende actoren zijn, biedt een gezamenlijk kader voor nadere actie. Daarnaast kunnen de actoren hierdoor meer vertrouwen in elkaar krijgen. Dit vertrouwen is ook belangrijk voor twee andere aspecten in de kaderstelling: zaken niet 'dichtregelen' en spel- en gedragsregels afspreken. Niet dichtregelen is belangrijk om voldoende ruimte te houden in de manier waarop doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Wij spreken daarom ook wel over een kaderstelling op hoofdlijnen.

Afspraken maken met maatschappelijke partners

Spel- en gedragsregels moeten worden afgesproken over de manier waarop doelstellingen en maatschappelijke effecten vastgesteld worden en over de manier waarop verantwoording afgelegd kan worden. Gemeenten moeten dus vooraf afspraken maken over doelstellingen en het bijstellen van die doelstellingen, omdat het ook om

afspraken gaat met partners met wie de lokale overheid geen directe financiële relatie heeft. De gemeente Almere heeft een dergelijke set van spel- en gedragsregels vastgelegd in een breed stadsakkoord tussen de gemeente en de belangrijkste maatschappelijke partners.

Binden externen

In diverse gemeenten werden maatschappelijke organisaties betrokken bij de kaderstelling. Daarmee worden verwachtingen geschapen, zoals bleek in Almere, Arnhem en Den Haag. In Almere dreigden maatschappelijke organisaties af te haken bij de uitwerking van het stadsakkoord, omdat ze onvoldoende zicht hadden op hoe hun inbreng doorwerkte. In Arnhem hielden organisaties vast aan de eerder ontwikkelde beleidskaders, terwijl de gemeente gedeeltelijk nieuwe kaders ontwikkelde. In Den Haag pakten de organisaties de handschoen zo enthousiast op dat de aansluiting met de ambtelijke organisatie onder druk staat. De les die hieruit getrokken kan worden, is dat gemeenten en maatschappelijke organisaties elkaar werkelijk als partner moeten zien en daarin moeten blijven investeren. Almere doet dit door jaarlijks het coalitieakkoord te vertalen naar een concreet werkplan met meetbare doelstellingen en een financiële vertaling en daarbij de maatschappelijke organisaties te vragen wat zij kunnen bijdragen. Het gesprek zou echter verbreed kunnen en moeten worden met de vragen:

- Delen wij de analyse?
- Wat vindt u dat er moet gebeuren?
- Wat hebt u van de gemeente nodig?

3.3 Kwadrant 'programmasturing'

Om een programma vast te kunnen stellen, hebben gemeenten een basis nodig. Die basis ligt in een heldere kaderstelling: een goede analyse, heldere doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten. Een programma vormt het samenhangend geheel van al het beleid, gericht op de geformuleerde doelstellingen. Het is veelal opgebouwd uit



verschillende deelprojecten. Een programma zelf heeft minder exacte doelstellingen (ER-doelstellingen) dan de verschillende deelprojecten. De doelstellingen voor deelprojecten kunnen geformuleerd worden volgens de SMART-methodiek. In deze publicatie gaan wij niet dieper in op de systematiek van programmasturing.

Activiteiten samenbrengen vanuit verschillende optieken

Een gemeentelijk programma hangt nauw samen met initiatieven van externe partners met dezelfde of aansluitende doelstellingen. Deze externe initiatieven kunnen gefaciliteerd worden vanuit het programma. Precies deze verbinding versterkt de ontwikkeling van plan naar beweging. De meerwaarde van een programmatische aanpak is dat alle activiteiten gericht op een gemeenschappelijke doelstelling worden samengebracht vanuit verschillende optieken. Als aan een programmatische aanpak te veel doelstellingen en programma's gekoppeld zijn, is dit organisatorisch niet te managen. Dit zien we in het voorbeeld van de gemeente Arnhem. Daarom is in die gemeente een aparte eenheid opgericht die verantwoordelijk is voor de programma's. Deze eenheid staat naast de lijndiensten.

Goede programmasturing ondersteunt samenwerking

De kracht van programmasturing is voor een groot deel afhankelijk van het samenspel tussen gemeenten en hun externe partners. Zo heeft de gemeente Den Haag de maatschappelijke organisaties zeer nadrukkelijk betrokken bij de opstelling en uitvoering van de doelstellingen van gemeentelijk beleid. Deze maatschappelijke organisaties hebben direct hun verantwoordelijkheid genomen om de ambities uit het coalitieakkoord in de gemeente Den Haag te realiseren. Daarbij hebben zij de condities aangegeven waaronder die doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Die betrokkenheid krijgt nu vorm bij de aanpak voor de vier Vogelaarwijken in de gemeente Den Haag. In de gemeente Leiden zien we weer een andere uitingsvorm van programmasturing. Daar is onder het motto 'regie op maat' aangegeven wat de verantwoordelijkheid is van de gemeente ten opzichte van andere maatschappelijke organisaties voor specifieke onderwerpen. De regievorming vanuit de gemeente vraagt om maatwerk. Voor de gezondheidszorg heeft de gemeente een minder directe verantwoordelijkheid dan voor bijvoorbeeld veiligheid. Daarom vraagt het veiligheidsbeleid om een andere sturing en andere relaties met maatschappelijke partners dan gezondheidszorg. Programmasturing biedt gemeenten de mogelijkheid om hun beleid – zowel in de opstelling als in de uitvoering – te differentiëren naar de

verschillende verantwoordelijkheden tussen de lokale overheid en maatschappelijke organisaties. Als dit samenspel tussen gemeenten en hun externe omgeving goed functioneert, is het de motor om de ontwikkeling van plan naar beweging vorm te geven.

Verhouding lijnsturing en programmasturing

Wellicht de ingewikkeldste vraag voor gemeenten is hoe de verhouding moet zijn tussen de reguliere lijnsturing en programmasturing. Voor welke onderwerpen ligt een lijnaanpak voor de hand en welke thema's vragen juist om een programma? En wat zijn de onderscheidende criteria om hierover een juiste beslissing te nemen? Thema's lenen zich voor programmasturing als ze voldoen aan de volgende criteria:

- Hoge bestuurlijke prioriteit.
- Maatschappelijk effect als doelstelling.
- Middellange en lange termijn.
- Multisectorale vraagstukken.
- Verschillende externe partners.

Externe partners activeren

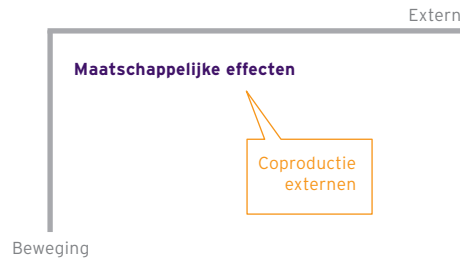
Het is erg ingewikkeld om programmasturing goed te laten aansluiten op initiatieven vanuit de buitenwereld. Dit vereist namelijk een goed inzicht in de mogelijke samenhang tussen enerzijds interventies die de overheid bekostigt en anderzijds initiatieven vanuit de buitenwereld. Wellicht kreeg deze aansluiting in Den Haag in de opzet nog het meeste vorm. Met de aanpak van de Vogelaarwijken in Den Haag wordt concreet zichtbaar of de Haagse aanpak werkt. Zijn de maatschappelijke organisaties in staat een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen, die aansluit op zowel de doelstellingen van de gemeente Den Haag als op de verschillende initiatieven van inwoners en vrijwilligersorganisaties? Bepalend voor succes hierbij is dat initiatieven en activiteiten van verschillende partners met elkaar verbonden worden. Kunnen bijvoorbeeld ook doelstellingen van het lokale bedrijfsleven verbonden worden met sociale doelstellingen van de lokale overheid? Al deze uitdagingen vergen creativiteit en flexibiliteit in het maken van afspraken. Het totaal van samenhangende interventies en de daarbij horende facilitering door de overheid vormt dan het hart van een programma.

Het is belangrijk dat de afspraken wel 'ruimte' overlaten in de uitvoering. Vaak is het nodig gaandeweg bij te sturen. Alle partners hebben ruimte nodig om hun activiteiten zo vorm te geven dat zij kunnen bijdragen aan de geformuleerde doelstellingen.

3.4 Kwadrant 'maatschappelijke effecten'

Maatschappelijke effecten realiseren, dat is de ultieme doelstelling van veel lokaal beleid.

Tegelijkertijd is dit aspect ook de achilleshiel, want het effect van veel beleid is onduidelijk. De aandacht gaat veelal ook meer uit naar beleidsontwikkeling dan naar de beleidsuitvoering. Beleidsevaluatie is nog steeds geen gewild onderwerp.



Beoogde maatschappelijke effecten meer verbinden aan uitvoering

Het is uiterst ingewikkeld om de maatschappelijke effecten te formuleren en te bepalen welke beleidsinzet daarbij hoort. De gemeenten Arnhem, Almere en Haarlemmermeer hebben in visiedocumenten maatschappelijke effecten benoemd. Maar vervolgens blijkt het een kunst apart om met het beleid direct te sturen op het bereiken van die effecten. Uit de vele discussies die wij gevoerd hebben over het sturen op maatschappelijke effecten blijkt hoe belangrijk het is dat gemeenten de betekenis onderkennen van de uitvoeringspraktijk. Juist in de concrete uitvoering blijkt namelijk de effectiviteit en is de samenhang in een vraagstuk zichtbaar. Een klemmende vraag is daarom op welke manier die uitvoeringspraktijk een veel centralere positie kan krijgen in het beleidsproces. Daarvoor is het nodig dat gemeenten een verbinding leggen tussen de beoogde maatschappelijke effecten en de uitvoeringspraktijk.

Een voorbeeld:

Gemeente X wil het spijbelen in het voortgezet onderwijs terugdringen. Het beoogde maatschappelijke effect wordt geformuleerd als ER-doelstelling: het verminderen van het spijbelen in het voortgezet onderwijs in gemeente X. Dit effect kan alleen bereikt worden als de verschillende betrokkenen goed samenwerken. Een school kan het spijbelen niet helemaal zelfstandig aanpakken. Het vraagt van de kant van de school een snelle registratie en communicatie naar de leer-

plichtambtenaar. Ook de leerplichtambtenaar zal direct actie moeten ondernemen. Ligt er een zwaardere gezinsproblematiek achter het spijbelgedrag, dan kan het ook nodig zijn dat het maatschappelijk werk contact opneemt met ouders. Als het spijbelen zich voordoet bij een bepaalde specifieke groep jongeren uit een bepaalde buurt, kan ook het jongerenwerk ingeschakeld worden.

Voor elk van deze actoren (de school, de leerplichtambtenaar, het jongerenwerk en het maatschappelijk werk) zijn uitvoeringsresultaten te benoemen. Het totaal van die resultaten kan het beoogde maatschappelijke effect opleveren.

Maar hoe kunnen gemeenten nu optimaal sturen op deze maatschappelijke effecten? Ze kunnen hiervoor hun beleid hiertoe verankeren in sturingstermen met de daarbij horende subsidiemethodiek. Dit kan concreet door in een offertetraject of aanbestedingstraject procesaanbieders te laten intekenen, die eraan kunnen bijdragen dat een maatschappelijk effect gerealiseerd wordt.

Gemeenten kunnen hierbij vooraf ook de condities aangeven waaronder dit kan. In het voorbeeld van het spijbelen kan een school alleen iets bereiken als het jongerenwerk, de leerplichtambtenaar en het maatschappelijk werk ook hun aandeel leveren. Op basis van de verschillende offertes kan een gemeente de nodige subsidieafspraken maken en afspraken maken over de gewenste concrete uitvoeringsresultaten.

Meer monitoren op uitvoeringsresultaten

Het is opvallend dat in de meeste managementteamvergaderingen 90% van de tijd wordt besteed aan nieuw beleid en de bijbehorende bestuurlijke verwickelingen en aan interne organisatievraagstukken. Nog geen 10% van de tijd – zo vertelde een van de betrokken gemeentenvertegenwoordigers – wordt besteed aan het monitoren van de uitvoeringsresultaten. Alle betrokken gemeenten zagen het sturen op maatschappelijke effecten als de zwakke plek in hun aanpak.

Het vertalen van maatschappelijke effecten in uitvoeringsresultaten, waar ook op gestuurd wordt, kan een sleutel zijn voor een succesvolle veranderingsstrategie.

In de uitvoering worden immers de maatschappelijke effecten gemanifest. Daarom is het zo belangrijk dat gemeenten extern gericht zijn en krachtige externe verbindingen onderhouden. Dan wordt het probleemoplossend vermogen in de samenleving benut.

3.5 Kwadrant 'organisatie'

We hebben het tot nu toe gehad over de thema's in drie kwadranten: kaderstelling, programmasturing en maatschappelijke effecten. Om deze drie thema's samenhangend aan te pakken, moeten ze adequaat worden vertaald in organisatorische termen. Daarbij zijn structuur, cultuur en sturing belangrijk. Niet voor niets hebben de gemeenten Leiden en Haarlemmermeer ingrijpend gereorganiseerd.



Uitvoeringsgerichtheid en cultuur belangrijk

Hoe effectief is de gemeentelijke ambtelijke organisatie? Dit kan alleen goed beoordeeld worden in het samenspel met het college van B & W en de manier waarop de gemeenteraad zijn taken uitoefent. Daarbij spelen heel veel zaken een rol. Voor deze publicatie zijn hierbij in elk geval de cultuur en de uitvoeringsgerichtheid belangrijk. Juist deze beide factoren worden namelijk veelal te weinig belicht. In een enquête in de gemeente Almere bleek dat een deel van de medewerkers vindt dat zij onvoldoende contact hebben met de buitenwereld.

Alleen reorganiseren met oog op externe gerichtheid

'Gemeentelijke organisaties zijn monsters die tijd en energie slurpen', is een veelgehoorde uitspraak. Daarmee ontstaat een beeld dat gemeentelijke organisaties ingrijpend zouden moeten worden aangepast of aangepakt. Dit is echter tegelijkertijd ook het grootste risico. Een ingrijpende reorganisatie trekt namelijk alle aandacht naar de organisatie zelf. Terwijl het doel juist is om de externe gerichtheid te vergroten. Vanuit dit dilemma pleiten wij niet voor rigoureuze ingrepen, maar wel voor organisatieveranderingen die ruimte bieden voor een systematische programmatische aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Dit betekent een duidelijke verdeling van lijn- en program-maverantwoordelijkheden. En een bestuurscultuur waarbij het behalen van uitvoeringsresultaten met externe maatschappelijke partners hoog in het vaandel staat.

Tenslotte kan een organisatie zich alleen extern ontwikkelen als de externe factor voor alle taken van die organisatie cruciaal is voor haar functioneren. Dit geldt voor de kaderstelling, de programmasturing, de verantwoording en de uitvoeringsresultaten. Vanuit een heldere visie en een duidelijk leiderschap zal die externe factor systematisch ingebracht moeten worden.



4 Slotbeschouwing met conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk presenteren wij een aantal slotbeschouwingen, die we afleiden uit onze ervaringen in dit traject. We koppelen hier ook thematisch conclusies en aanbevelingen aan: per thema eerst de conclusies en vervolgens de aanbevelingen. In bijlage 2 hebben we die aanbevelingen uit dit hoofdstuk vertaald in checklistjes met vragen, die u kunt doorlopen om te kijken hoe ver uw organisatie is met de nodige veranderingsstrategie. In dit hoofdstuk passeren ook de transformatiethema's uit hoofdstuk 2 en de vier kwadranten uit het BMC-kwadrantenschema de revue.

4.1 De transformatie

Nederland ontwikkelt zich van verzorgingsstaat naar een civil society, waarin de onderlinge sociale verbanden (netwerken) en verantwoordelijkheid van de burger centraal staan. Die ontwikkeling stelt gemeenten voor nieuwe opgaven en vraagt om een nieuwe positionering. Gemeenten moeten de omslag maken van een interne oriëntatie – gericht op de kracht en kwaliteit van de eigen organisatie en het bestuur – naar een externe oriëntatie. Die omslag brengt een andere werkwijze met zich mee die is gericht op aansluiten en verbinden van mensen (netwerken), initiatieven en organisaties. Wij zien dat onze gesprekspartners aan die omslag werken langs verschillende wegen en in verschillende fasen. Die ontwikkeling is per stad uitgewerkt in verschillende trajecten zoals visieontwikkeling, bestuurlijke heroriëntatie en organisatieontwikkeling.

Conclusie

Wij concluderen dat de noodzakelijke en onvermijdelijke omslag voor gemeentelijke organisaties een bijna tegennatuurlijke inzet en beweging vraagt. De neiging van de stedelijke organisatie (bestuurlijk en ambtelijk) is om zichzelf met haar bestuur en strategie in het centrum te stellen. De onzekerheid die ontstaat door de noodzaak om te veranderen, versterkt de behoefte om de eigen kracht en positie te versterken. Deze verandering vraagt echter om een open oriëntatie; om loslaten in plaats van beheersen. Dat vraagt een andere kwaliteit en een andere vorm van sturing.

Aanbeveling transformatie

Het sturen op maatschappelijke effecten vraagt een cultuurverandering binnen een gemeente. Dit is een moeilijke opgave, omdat veelal in structuuroplossingen (organisatie/ beleid) wordt gedacht. Voorkom daarom dat de interne oriëntatie op de eigen organisatie en politiek/ bestuurlijke verhoudingen de oriëntatie op de buitenwereld domineert door in de keuze van veranderingstrajecten consequent uit te gaan van de effecten op de uitvoering.

4.2 De toepassing van het kwadrantenmodel

Analyse veranderproces

Het kwadrantenmodel is een instrument om verandertrajecten in gemeenten te analyseren. Gemeenten kunnen het kwadrantenmodel gebruiken om hun aanpak vanuit de verschillende invalshoeken te beoordelen. Uit die analyse wordt duidelijk wat de sterke en de zwakke kanten van die aanpak zijn en hoe een effectieve veranderingsstrategie kan worden ontwikkeld.

In de analyse van de gemeenten wordt duidelijk dat de kwadranten elkaar beïnvloeden en dat de verbinding tussen de kwadranten bepaalt hoe effectief de veranderstrategie van de stad is. Zo zal de kanteling van de gemeentelijke organisatie in Haarlemmermeer minder effect hebben als het niet lukt om maatschappelijke effecten te benoemen en te meten. In Leiden is een knelpunt dat bij de reorganisatie niet tegelijk de bedrijfsprocessen zijn aangepast. In Den Haag is er een spanning tussen het verbinden van de gemeentelijke ambities met de externe veranderingsstrategie van de maatschappelijke organisaties.

Conclusie

Wij concluderen dat de hele veranderstrategie wordt bepaald door de zwakste schakel. In de praktijk blijkt dat vaak de sturing op maatschappelijke effecten te zijn.

4.3 Het veranderproces

Verandering als continu proces

De omslag die gemeenten en, is ingebed in een brede en ingrijpende maatschappelijke ontwikkeling voor de lange termijn. Daarom past het om de veranderstrategieën te ontwikkelen als een continu proces, als ontwikkeling gedurende een langere periode met ruimte om deze verder aan te passen. Dit relativeert ook direct de successen die verwacht mogen worden van structuuraanpassingen. Juist omdat veranderingen zich volcontinue voltrekken, moet het beleidsproces zelf voldoende flexibel zijn.

Meer evaluatie zou meer inzicht opleveren

Het BMC-kwadrantenmodel is cyclisch van aard en daardoor geschikt om veranderingen te accommoderen. Hierbij zien wij in de praktijk dat de politiek eerder geneigd is om doelstellingen toe te voegen dan om bestaande interventies te wijzigen. Dat komt doordat gemeenten in het algemeen niet erg warmlopen voor het instrument 'evaluatie'. Toch zou juist die evaluatie gemeenten veel inzicht kunnen opleveren. Als daar namelijk uit blijkt dat bepaalde maatschappelijke effecten niet worden bereikt, kan dit betekenen dat de interventies – die daartoe moesten leiden – te specifiek zijn geweest en te weinig verbonden waren met de potentie in de samenleving zelf.

Conclusie

Door het veranderingsproces te beschouwen als een continu cyclisch proces wordt een samenhangende veranderingsstrategie geborgd. Het betekent dat door de aspecten uit de vier kwadranten en het kwadrantenmodel zowel afzonderlijk als in hun onderlinge samenhang opgepakt worden. Daarbij kunnen gemeenten in een collegeperiode ook accenten leggen in de totale samenhang van de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering. Bijvoorbeeld door in de bestuurscyclus van een college in het eerste jaar van een collegeperiode het accent te leggen op de kaderstelling en in het derde en laatste jaar op de uitvoeringsresultaten.

Rol van maatschappelijke partners

De maatschappelijke partners zijn heel belangrijk voor de resultaten van het veranderproces. Het is niet voldoende ze slechts bij een gedeelte ervan te betrekken. Veel gemeenten schakelen de partners al in bij de kaderstelling. Maar ook daarna is hun input en medewerking nog hard nodig.

Conclusie

Gemeente en maatschappelijke partners moeten het veranderproces en de gewenste resultaten vormgeven in gelijkwaardigheid, maar vanuit hun verschillende eigen rollen. Daarbij worden zowel de lokale bestuurders als de maatschappelijke organisaties beoordeeld op de uitvoering. Bij maatschappelijke organisaties zijn dat de concrete uitvoeringsresultaten. Bij het lokale bestuur is dat het realiseren van de geformuleerde maatschappelijke effecten.

Aanbevelingen voor het veranderproces als geheel:

- Organiseer verandering als een continu proces.
- Betrek de maatschappelijke partners bij het hele veranderproces.
- Stuur op uitvoeringsresultaat en maatschappelijk effect.

4.4 Kaderstelling



Doelstellingen

In alle steden is er aandacht voor het kwadrant ‘kaderstelling’: de competenties van gemeenten liggen juist op dit vlak. De beleidsontwikkeling krijgt veelal te veel aandacht in vergelijking met de uitvoering. Zo werden in Arnhem verschillende beleidsdoelstellingen gestapeld vanuit verschillende beleidskaders. Het resultaat daarvan is al snel niet meer aan te sturen. Nieuwe beleidsdoelstellingen moeten gerelateerd zijn aan oude doelstellingen. Het moet altijd duidelijk zijn of doelstellingen bestaan uit aanvullingen, uit wijzigingen of dat het gaat om heel nieuwe doelstellingen.

Beleidsontwikkeling en de politieke besluitvorming daarover krijgen de meeste aandacht in de organisaties. Alle aandacht wordt gezogen naar het interne proces. Daardoor lijkt het vaststellen van de beleidskaders en de bijbehorende budgetten soms wel het einddoel in plaats van een startpunt voor een doeltreffende uitvoering.

Conclusie

De kaderstelling is de start van het veranderproces. Dat is alleen effectief als er een verbinding is gemaakt met de kwaliteit van de uitvoering, de inzet van externe partners en de geformuleerde effecten.

Uitvoering centraal

Het is van vitaal belang dat gemeenten bij de kaderstelling aandacht hebben voor de (kwaliteit van de) uitvoering. Kaderstelling draagt bij aan vernieuwing als er een focus is op de uitvoering en op de kwaliteit daarvan. Het gaat om de context, dus het moet duidelijk zijn voor welke burgers de beleidskaders worden gesteld: wie zijn ze, waar wonen ze, wat beweegt hen, wat is hun zelforganiserend vermogen en wat kunnen ze niet? Het zou uit moeten maken of thuiszorg gevraagd wordt door tweeverdieners die tijdelijk met een calamiteit te maken hebben of door een zeer geïsoleerde oudere met de eerste kenmerken van dementie. Hun context verschilt totaal en het aanbod op hun (ogenschijnlijk dezelfde) vraag om thuiszorg zou dus ook moeten verschillen. Het signaleren van mogelijke andere problemen bij de geïsoleerde oudere is zeker zo belangrijk als de directe thuiszorg. Voor de tweeverdieners speelt dat in het geheel niet. Die hebben gewoon thuiszorg nodig.

Ambities vertalen naar effecten

Het is belangrijk dat gemeenten de maatschappelijke effecten noemen die zij beogen, en dat ze ook een indicator formuleren om te beoordelen of deze maatschappelijke effecten zijn gerealiseerd. Het beschrijven van maatschappelijke effecten is in gemeenten nog te weinig ontwikkeld, terwijl juist hier de veranderkracht kan worden beoordeeld en gelegitimeerd.

De indicatoren van de maatschappelijke effecten vormen samen een monitor van de sociale ontwikkeling in een stad of gemeente. Zo'n monitor is maatgevend om te kunnen beoordelen of doelstellingen aangepast moeten worden.

In de eerste plaats is er een impuls nodig om indicatoren te benoemen. Daarbij is het doel dat de resultaten in de uitvoering zichtbaar worden. In de tweede plaats zijn er nieuwe methodieken nodig, die meer dan in het verleden gericht zijn op de oordelen van partners en gebruikers. De uitwerking van de methodiek van horizontale verantwoording is daarbij een kansrijke aanpak.

Het ontwikkelen van een systematiek van maatschappelijke effecten en indicatoren is complex en arbeidsintensief. Het is daarom alleen realistisch om dit op te pakken voor grote maatschappelijke vraag-

stukken. De criteria hiervoor zijn dezelfde als die wij genoemd hebben voor de keuze om al dan niet programmasturing toe te passen:

- Bestuurlijke prioriteit.
- Maatschappelijk effect als doelstelling.
- Middellange en lange termijn.
- Multisectorale vraagstukken.
- Verschillende externe partners.

Bepalen spelregels

Het gaat bij de kaderstelling niet alleen om de formulering van doelstellingen en maatschappelijke effecten: het vastleggen van de te volgen spelregels is zeker ook van belang. Vooraf moeten afspraken gemaakt worden over de wijze van verantwoording, de wijze van (meerjarige) contractering en het proces van besluitvorming. Dergelijke spelregels vormen de kaders voor de uitvoering. Het is van belang dat alle betrokkenen zich verbinden aan deze spelregels.

Voor een goede relatie met de externe partners en voor het benutten van de potentie van die buitenwereld is het van cruciaal belang dat er binnen een gemeente ook intern overeenstemming en commitment bereikt wordt over de analyse, beleidsinzet en doelstellingen. Als een interne discussie voortgezet wordt over de band van externe partners, wordt de slagkracht van het beleid ondermijnd.

Aanbevelingen kaderstelling:

- Stapel geen doelstellingen: een voorwaarde voor een sterke kaderstelling is dat doelstellingen in samenhang en consistentie worden ontwikkeld.
- Voorkom dat u blijft 'hangen' in beleidsdiscussies: stel de uitvoering bij de kaderstelling centraal.
- Daag partners niet alleen uit om mee te werken aan de uitvoering, maar laat hen ook participeren in visieontwikkeling. Door belangen te verbinden aan inzet, ontstaan samenhang en betrokkenheid.
- Vertaal de kaders naar maatschappelijke effecten: kaderstelling werkt alleen als daarin de maatschappelijke effecten zijn opgenomen. Bovendien moeten voor die effecten indicatoren worden vastgesteld.
- Zorg er bij de kaderstelling voor dat alle betrokkenen het eens zijn over de spelregels voor de uitvoering.

4.5 Programmasturing



Programmasturing is essentieel voor veranderingsprocessen waarbij meer partners betrokken zijn, nieuwe ambities worden geformuleerd met een hoge politieke prioriteit, die een samenhangende brede inzet van het bestuur vragen.

Programmasturing en aansturing via de lijn

In vrijwel alle gemeenten is er aandacht voor de diagonale of organisatie - programmasturing uit het kwadrantenmodel. Deze gemeenten lijken ervan overtuigd dat ze inhoudelijke effecten kunnen bereiken door hun organisatie en werkwijzen te veranderen. Maar dit is niet vanzelfsprekend. Ook het formuleren van een inhoudelijk samenhangend programma gericht op het realiseren van een specifiek maatschappelijk effect, is hierbij essentieel. Als dat niet gebeurt, dan bestaat het risico dat nieuwe wijn verpakt wordt in oude zakken (traditioneel verticaal aangestuurd sectoraal beleid). En dit gaat voorbij aan de behoefte aan heel nieuwe verhoudingen tussen de gemeente en haar omgeving, die vraagt om een aanpassing van de rol van de gemeente en de vormgeving van haar (proces) verantwoordelijkheid. Dit betekent overigens niet dat voor al het beleid programmasturing nodig is. Veel activiteiten kunnen ook uitstekend via de lijn worden opgepakt. Sommige vormen van dienstverlening stellen eerder hoge eisen aan de bedrijfsvoering en aan specifieke expertise dan aan het vormgeven van samenwerking met verschillende partners. Dat geldt vooral voor de directe dienstverlening vanuit de gemeenten (vergunningen, paspoorten en onderhoud).

Politiek en ambtelijk apparaat: partners in programmasturing

Programmasturing is niet alleen een zaak van beleidsafdelingen. Ook de politiek en het bestuur moeten erin meegaan. Dit kwam naar voren in Leiden bij een discussie over de rol van de raad bij het nieuwe beleidsuitgangspunt 'regie op maat'. In dat beleid wordt de regierol van de

gemeente helder ingevuld door een zo groot mogelijke verantwoordelijkheid te leggen bij maatschappelijke organisaties voor het realiseren van politieke doelen. De raad moet in dit sturingsmodel meegaan, wil het kunnen werken. Als de raad vanuit zijn controlerende taak veel informatie vraagt over de totale uitvoering kan dit op gespannen voet komen te staan met het geven van ruimte aan maatschappelijke organisaties volgens dit regie-op-maatmodel.

Programmatisch en gebiedsgericht werken

Het ligt erg voor de hand om programmasturing te verbinden met gebiedsgericht werken. Op de schaal van een gebied is immers duidelijk welke externe partners actief zijn, welke vraagstukken er spelen en wat de kracht of zwakte is van een buurt. Veel succesvolle sociale interventies hebben daarom de wijk als aangrijpingspunt.

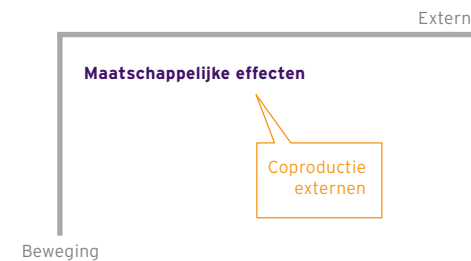
Gemeentelijke programma's moeten dan het karakter van kadersturing hebben, terwijl de concrete invulling gebeurt op gebiedsniveau. Op dit niveau kunnen ook concrete afspraken met alle betrokken partners in het gebied gemaakt worden. Het is bovendien het schaalniveau waarop uitvoerende professionals in de praktijk kunnen samenwerken.

Tenslotte heeft het gebied de functie om input te leveren voor de kaders op gemeentelijk niveau. Op gebiedsniveau kunnen partijen samen knelpunten oplossen en signalen uitwisselen over specifieke situaties. De samenwerking op uitvoerend niveau bepaalt uiteindelijk of de beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd.

Aanbevelingen programmasturing:

- Gebruik programmasturing alleen waar het nodig is: een groot deel van de gemeentelijke taken vraagt om aansturing via de lijn, niet via programma's.
- Zorg dat ook bestuur en politiek meegaan in de manier van werken die programmasturing vraagt.
- Besef dat in programmasturing de gemeente één van de partners is: het gaat primair om de interactie met de buitenwereld en niet om de gemeentelijke beheerssystemen.
- Geef partners de ruimte: steden en hun partners maken samen spelregels voor verloop en verantwoording van een programma, zonder zaken 'dicht te regelen'.
- Verbind programmatisch werken met gebiedsgericht werken.

4.6 Maatschappelijke effecten



Maatschappelijke effecten lastig te formuleren

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeenten blijkt het lastig om maatschappelijke effecten te formuleren, hierbij prioriteiten te stellen en daarop te sturen. Daarom vormt het kwadrant 'maatschappelijke effecten' vaak de zwakste schakel in de besproken aanpakken.

Maatschappelijke effecten benoemen en prioriteren zijn echter wel de belangrijkste acties voor veranderstrategie. Hoe komt het dat dit zo lastig is? Dit kan te maken hebben met een focusprobleem: alles willen en daarom in het beleid moeilijk sterk kunnen focussen op een hoge prioriteit. Toen het vorige college in Rotterdam de hoogste prioriteit stelde voor het thema 'veiligheid', gaf dit een enorme kracht aan het beleid en dit leidde vervolgens ook tot het gewenste maatschappelijke effect.

Maatschappelijke effecten vaststellen is ook belangrijk voor de samenwerking met derden. Met hun maatschappelijke partners kunnen gemeenten een veranderstrategie uitwerken in een proces met de volgende stappen: de gewenste maatschappelijke effecten vaststellen, passende indicatoren formuleren, en op basis daarvan contracteren. In het vervolg van dit proces wordt ook bepaald of de veranderingen effectief zijn en daar ligt het kader voor de evaluatie. De maatschappelijke effecten zijn dus de verbindende schakel tussen kaderstelling en uitvoering.

Aanpak op basis van geformuleerde maatschappelijke effecten

Gemeenten nemen de beoogde maatschappelijke effecten vaak wel op in hun visie. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de visienota's van Almere, Arnhem en Haarlemmermeer. Er vervolgens op sturen blijkt echter moeilijk te zijn. Een oplossing hiervoor is om de volgende insteek te volgen:

Gemeenten vragen op basis van de beoogde maatschappelijke effecten aan alle relevante partners welke bijdrage ze kunnen leveren. De partners kunnen organisaties zijn, professionele en vrijwilligersorganisaties die een financiële relatie hebben met de gemeente en partners die dat niet hebben (woningbouwcorporaties, bedrijfsleven). Al deze partners geven aan op welke manier en onder welke condities zij eraan kunnen bijdragen dat de geformuleerde maatschappelijke effecten gerealiseerd worden. Die condities kunnen betrekking hebben op noodzakelijke samenwerking tussen sommige partners, maar ook afspraken behelzen over budget, taken en verantwoordelijkheden. De afzonderlijke bijdragen samen moeten tot een samenhangende aanpak leiden. Op basis van die aanpak kan de gemeente met de afzonderlijke partners resultaatafspraken maken. Dat kan voor sommige organisaties in de vorm van beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF), waarbij op resultaat gestuurd wordt. Over het resultaat worden prijsafspraken gemaakt. Voor de input van de resultaten heeft een gemeente geen verantwoordelijkheid, dat moet losgelaten worden.

Metten van de resultaten

Om te kunnen sturen op maatschappelijke effecten is het noodzakelijk om zicht te hebben op de verschillende resultaten op uitvoeringsniveau behaald worden. Daarvoor is het belangrijk dat die resultaten op gebiedsniveau gedefinieerd zijn. Met andere woorden: de verbinding van resultaten van betrokken partners op uitvoeringsniveau met de geformuleerde maatschappelijke effecten is de basis voor de sturing. Om het programmamanagement in te vullen en de effectiviteit te meten, kunnen indicatoren de basis vormen voor een monitor. Hierbij is het belangrijk een antwoord te formuleren op de vraag: Wanneer is het beleid een succes?

Als resultaten worden gemeten, kunnen de uitslagen ook tegenvallen. In Arnhem werkte het bijvoorbeeld confronterend voor het beleid dat deze stad in het vergelijkend onderzoek van vijftig gemeenten blijvend op dezelfde punten laag scoorde. De stad is zich toen dingen gaan afvragen zoals: Werkt ons beleid niet? Wat kunnen wij anders doen? Vanuit een beleidsanalyse zijn toen de prioriteiten in de programma's bijgesteld.

Het is belangrijk op welke manier de informatie verworven wordt over de maatschappelijke effecten. Vanuit een externe oriëntatie, ofwel het

burgerperspectief, zijn hiervoor andere routes nodig dan vanuit een interne oriëntatie. Horizontale (maatschappelijke) verantwoording is een nieuwe methodiek, maar die wordt in de praktijk alleen kleinschalig en experimenteel gebruikt. De neiging van gemeenten is om zich, bij uitstek in de verandertrajecten, te veel te oriënteren op de interne trajecten (beleidsontwikkeling, politieke besluitvorming en inpassing in controlesystemen).

Nieuwe manier van horizontale verantwoording gewenst

Een nieuwe manier van werken vraagt ook een nieuwe manier van verantwoorden. Naast de klassieke (bestuurlijke) verantwoording, hoort daar ook horizontale verantwoording bij. Hierbij leggen maatschappelijke organisaties of een lokale overheid zoals bij de WMO, direct verantwoording af aan burgers. De betrokkenheid van burgers bij de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering kan hierdoor veel groter worden, omdat de burgers zo werkelijke zeggenschap krijgen.

Aanbevelingen maatschappelijke effecten:

- Vertaal doelstellingen naar maatschappelijke effecten: deze vormen de schakel tussen kaderstelling en uitvoering.
- Laat maatschappelijke organisaties een offerte doen op het behalen van maatschappelijke effecten en sluit op basis daarvan contracten.
- Vertaal gewenste resultaten naar het gebiedsniveau en toets ze ook op dat niveau.
- Zoek naar nieuwe manieren van verantwoording die aansluiten bij de externe oriëntatie (horizontale verantwoording).

4.7 Organisatie



Invoering programmasturing gepaard met reorganisatie
Zowel Leiden als Haarlemmermeer heeft een ingrijpende reorganisatie meegemaakt, waarbij het dienstenmodel opgeheven werd. In beide

gemeenten was één van de redenen hiervoor dat de diensten te verkokerd waren geraakt.

In Haarlemmermeer was de doelstelling een kwaliteitsverbetering over de hele linie vanuit de invalshoek van de dienstverlening aan de burger (focus op de klant). Doordat er programmasturing is ingevoerd en doordat de bedrijfsprocessen zijn gestroomlijnd, is de kwaliteit van de beleidsproducten verbeterd. In Haarlemmermeer waren in de organisatie twee programmadirecteuren verantwoordelijk voor de kwalitatieve inhoud van de programma's. Daardoor waren de verantwoordelijkheden echter onduidelijk. Medewerkers vroegen zich af wie hun baas was. De programmadirecteuren waren wel verantwoordelijk voor de inhoud maar niet voor de personele inzet en voelden zich daardoor als generaals zonder leger. Daarom is van deze opzet afgestapt. Er is vastgehouden aan de organisatie in programma en lijn, maar de verantwoordelijkheid ligt nu bij het directieteam. De managers in dit team zijn integraal verantwoordelijk voor de inhoud en personele inzet. Dat kan zowel een lijnverantwoordelijkheid zijn als voor een programma.

Conclusie

Wij concluderen dat de inhoudelijke verantwoordelijkheid niet losgekoppeld moet worden van de directe lijnverantwoordelijkheid. Dit betekent dat een programmamanager buiten de lijn, voor zijn programma een directe eigen bevoegdheid moet hebben voor zowel de inzet van menskracht als voor het budget.

In Arnhem zijn de verantwoordelijkheden in het verleden gestapeld bij de directeuren. Naast een directe lijnverantwoordelijkheid waren zij ook verantwoordelijk voor een of meer programma's. Dit werkte echter niet, omdat de span of control ver werd overschreden. Brede lijndiensten met veel programma's lopen risico's voor de bestuurbaarheid, omdat er veel doelstellingen moeten worden bewaakt. Arnhem kiest nu voor een nieuwe structuur waarbij één programmadirecteur de programma's aanstuurt.

Interne oriëntatie bij reorganisatie

In alle gemeenten is in meer of mindere mate een (mogelijke) structuraanpassing aan de orde geweest. Brede reorganisaties hebben veel negatieve bijeffecten. Op korte termijn veroorzaken ze bij medewerkers en leidinggevendenden een sterke interne gerichtheid, omdat de organisatiestructuur op zijn kop wordt gezet. Onzekerheid over

banen en posities trekt alle aandacht naar de eigen organisatie. Dit leidt tot spanningen en veel onzekerheid. En dat is een hoge prijs.

Ingrijpende reorganisatie alleen als deze urgent is

In het geval van Leiden was die urgentie aanwezig en was er ook draagvlak in de politiek voor de noodzakelijke organisatieveranderingen. De grootste partij in Leiden, de PvdA, had een nieuwe bestuursstijl expliciet opgenomen als doelstelling bij de gemeenteraadsverkiezingen. Twee zittende wethouders moesten vanuit dat oogpunt ook plaatsmaken voor twee nieuwe wethouders. Met andere woorden; er was een geschikt klimaat en er was draagvlak voor ingrijpende veranderingen. Het Leidse antwoord op de wens van een open overheid was dat het dienstenmodel is afgeschaft en regie op maat is geïntroduceerd. De nieuwe organisatie is per 1 januari 2008 een feit. Dat wil zeggen dat de nieuwe structuur sinds die datum draait; de noodzakelijke ontwikkeling van de nieuwe cultuur zal veel meer tijd vergen.

Conclusie

De urgentie moet heel hoog zijn om een brede reorganisatie door te voeren. Als die vervolgens ingezet wordt, is er veel doorzettingsmacht voor nodig.

Veranderde positie gemeenten vraagt cultuurverandering

Zoals de ambtelijke organisatie anders moet opereren, moet dat ook in colleges en raden gebeuren. In feite ontstaat er voor wethouders een nieuwe inhoudelijke, programmatische verbinding met collega-bestuurders (B & W), met de raad en met de ambtelijke organisatie. Zij worden allemaal partners en werken vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, maar evenzeer als onderdeel van een geheel.

Het is opmerkelijk dat de gewenste cultuurverandering een moeilijke opgave is voor alle steden. Deze verandering kost tijd en gaat niet vanzelf. De ondernemende ambtenaar die ook fouten mag maken, lijkt haast een onmogelijke conditie. Het is bijzonder lastig om een extern gerichte cultuur te realiseren in een politiek klimaat waarin bestuurlijke fouten op politiek niveau keihard worden afgestraft. Nog nooit zijn er in een lopende collegeperiode zoveel wethouders afgetreden (Binnenlands bestuur, juli 2008). Dit leidt eerder tot risicomijdend dan tot extern gericht gedrag vol met onzekerheden. Toch is een dergelijke verandering onvermijdelijk. Deze moet echter zeer zorgvuldig begeleid worden. Juist in een turbulente omgeving is het belangrijk dat er veiligheid wordt gecreëerd.

Conclusie

Zijn structuurveranderingen op zichzelf al ingrijpend en kosten ze veel tijd en energie, de bijbehorende cultuurverandering vraagt nog een andere en langduriger investering. Kennis en macht delen en toegankelijkheid zijn competenties die de veranderkracht versterken.

Gebiedsgericht werken

In het kader van organisatie verdient het gebiedsgericht werken bijzondere aandacht. Afhankelijk van hun schaal hebben gemeenten al dan niet een gedeconcentreerde of een decentrale organisatie voor het gebiedsgericht werken. Arnhem heeft de eenheid wijkzaken ondergebracht in de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). In Almere is er een apart zelfstandig programmabureau 'Bestaande stad'. In Den Haag is er een nieuwe dienst Deconcentratie. In Haarlemmermeer zijn de gebiedsmanagers geïntroduceerd.

Er bestaat een natuurlijke spanning tussen een stedelijke dienst en gebiedsgerichte eenheden. In de fysieke sfeer bestaat er al veel langer een onderscheid tussen een stedelijke dienst en gebiedsgericht werken met als belangrijkste taak het onderhoud van de publieke ruimte. In de sociale sfeer bestaat gebiedsgericht werken veel korter. Veelal ligt de budgetverantwoordelijkheid op stedelijk niveau en heeft de gebiedseenheid een uitvoerende taak (Haarlemmermeer). Om de gewenste maatschappelijke effecten te realiseren en effectieve programma's te formuleren, is het belangrijk dat er voldoende input en invloed is vanuit het gebiedsniveau. Ook hiermee wordt de verticale sturing doorbroken en een voorwaarde geschapen voor de overgang van plan naar beweging.

Zeker is dat gebiedsgericht werken organisatorisch vertaald moet worden. De aansluiting bij de uitvoering wint aan kracht door het gebiedsgericht werken verder te ontwikkelen. Daarbinnen kan de context (voor wie doen we het?) het best worden bepaald. De organisatie moet wel zijn toegerust voor deze manier van werken. Dit betekent voor de sociale sector veelal een nieuwe opgave die bij uitstek kansen biedt om het klassieke sectorale beleid te doorbreken. Op gebiedsniveau komt uiteindelijk alles samen en worden ook de uiteindelijke maatschappelijke effecten gerealiseerd. Het formuleren van globale kaders op stedelijk niveau is een voorwaarde voor een effectief gebiedsgericht beleid.

Aanbevelingen voor de organisatie:

- Zorg voor integraal management, zowel voor programma- als voor lijnmanagement.
- Zet in op cultuurverandering: creëer veiligheid bij medewerkers bij grote veranderingen.
- Reorganiseer als laatste redmiddel. Een structuurverandering zonder cultuurverandering is het paard achter de wagen spannen.
- Organiseer bewust externe doelstellingen als ankerpunt voor de interne veranderingen om een lange fase van navelstaren te voorkomen.
- Maak van gebiedsgericht werken geen sluitstuk van een organisatie, maar neem dit juist als uitgangspunt.

4.8 Tot slot

De maatschappelijke ontwikkeling naar een civil society leidt onvermijdelijk tot de noodzaak voor gemeenten om nieuwe visies, strategieën en aanpakken te ontwikkelen. Steden volgen daarin verschillende routes. Toch zijn er overstijgende thema's, die cruciaal zijn om verandertrajecten te doen slagen. In deze publicatie hebben we er enkele beschreven. Als steden hun ervaringen blijven uitwisselen, kunnen ze verder effectieve veranderstrategieën ontwikkelen.

Aanbeveling tot slot:

- Ontwikkel en deel kennis over effectieve veranderstrategieën van gemeentelijke organisaties.

Bijlage 1

Participanten

Namens gemeente Almere
drs. J. Bouwmeester
adjunct-directeur Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

Namens gemeente Arnhem
drs. B. Kooij
directeur Programmasturing & Strategie
directeur Maatschappelijke Ontwikkeling

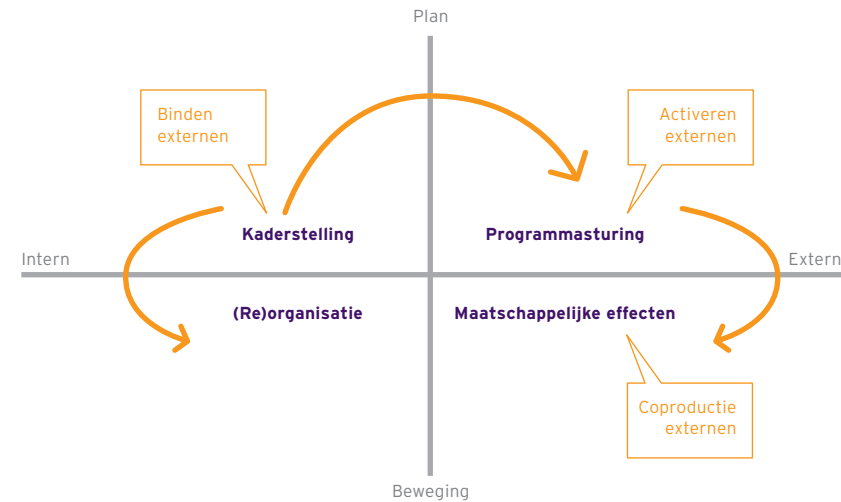
Namens gemeente Den Haag
drs. S.P.M. Vroonhof
hoofd afdeling Strategie en Projecten
dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn

Namens gemeente Haarlemmermeer
mr. A.L. van Kempen
programmadirecteur

Namens gemeente Leiden
drs. G. Muller
directeur Strategie

Bijlage 2

In deze bijlage vindt u opnieuw het door ons ontwikkelde kwadrantenmodel. Wij hebben de aanbevelingen op basis van de gesprekken met onze vijf gemeenten, geformuleerd in vragen. Als u die vragen beantwoordt, ontwikkelt u een beeld van uw uitgangspositie en van de inzet die zinvol is om uw verandertraject te ontwikkelen en uit te bouwen.



Analyse bij de assen:

De verticale as geeft de ontwikkeling aan van plan naar beweging. Dit is het centrale element in deze publicatie: het overheidsbeleid effectiever maken door aan te sluiten bij initiatieven en doelstellingen van partners in de stad. Dat kunnen inwoners, groepen of netwerken en andere maatschappelijke organisaties zijn. Door aan te sluiten ontstaat zowel draagvlak als een zichzelf versterkende beweging.

De horizontale as is de as van intern en extern. Deze drukt de ontwikkeling uit in het overheidsbeleid van een interne naar een externe oriëntatie. Om een overgang te kunnen realiseren van plan naar beweging worden zowel de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie als de wisselwerking met de externe buitenwereld steeds belangrijker. Dit vereist ook een andere cultuur, waar een open extern gerichte oriëntatie deel van uitmaakt.

Vragen bij zelfanalyse:

- Welke verandering streeft u na?
- Kent u de externe ontwikkelingen en bewegingen?
- Sluit uw strategie aan bij de externe ontwikkeling?
- Kunt u de gewenste verandering plaatsen in een continu proces en laten aansluiten bij de bestuurlijke fase en belangstelling?
- Kent u uw partners en zijn zij in alle fasen bestrooken bij het proces?
- Lukt het u om uitvoeringsresultaten en maatschappelijke effecten te benoemen?
- Herkent u de noodzaak tot cultuurverandering?
- Hoe voorkomt u dat de gewenste verandering leidt tot een eenzijdige interne oriëntatie?

Vragen bij het kwadrant 'Kaderstelling':

- Kunt u uw doelstellingen in samenhang en consistentie ontwikkelen?
- Zijn er veel gestapelde doelstellingen?
- Hoe voorkomt u dat uw organisatie blijft 'hangen' in beleidsdiscussies: kunt u criteria benoemen waarmee u de uitvoering centraal stelt?
- Wat is de huidige rol van uw partners: participeren ze in alle fasen en in voldoende mate?
- Lukt het om uw kaders te vertalen naar maatschappelijke effecten en om daarvoor indicatoren te benoemen?
- Zijn alle betrokkenen het eens over de 'spelregels' voor de uitvoering?

Vragen bij het kwadrant 'Programmasturing':

- Gebruikt u programmasturing alleen waar het nodig is? En laat u in de lijn wat daar georganiseerd kan worden?
- Hebt u voldoende aansluiting bij bestuur en politiek, zodat zij meegaan in de manier van werken die programmasturing vraagt?
- Lukt het om de positie van partner in te vullen en die primair te richten op de interactie met de buitenwereld (en minder op de gemeentelijke beheerssystemen)?
- Geeft u partners voldoende ruimte om samen spelregels te maken voor verloop en verantwoording van een programma, zonder zaken 'dicht te regelen'?
- Maakt u een verbinding met het gebiedsgericht werken?

Vragen bij het kwadrant 'Maatschappelijke effecten':

- Kunt u uw doelstellingen vertalen naar maatschappelijke effecten?
- Laat u maatschappelijke organisaties een 'offerte' doen op het behalen van maatschappelijke effecten en sluit u op basis daarvan contracten?
- Vertaalt u gewenste resultaten naar het gebiedsniveau en toetst u ze op dat niveau?
- Vult u nieuwe manieren van verantwoording in, die aansluiten bij de externe oriëntatie (horizontale verantwoording)?

Vragen bij het kwadrant 'Organisatie':

- Beschikt u over integraal management, zowel voor programma- als voor lijnmanagement?
- Wat is uw inzet op cultuurverandering: creëert u voldoende veiligheid bij medewerkers?
- Waar en in welke mate ziet u mogelijkheden om reorganisaties te voorkomen?
- Beschikt u over externe doelstellingen als ankerpunt voor de interne veranderingen?
- Deelt en ontwikkelt u uw kennis samen met andere partners?

Colofon

Realisatie

BMC

Tekst/redactie

C.L. Derickx MBA

C.H.T. de Kruijf BBA

drs. S. Scholten

drs. W. Top

drs. F. Vos

Vormgeving en opmaak

Mooijekind ontwerpers, Loenen (Veluwe)

Foto's

www.hollandsehoogte.nl

Druk

Drukkerij BakkerBaarn, Baarn

Deze publicatie wordt u aangeboden door:



BMC

Smallepad 34

3811 MG Amersfoort

Postbus 490

3800 AL Amersfoort

033 - 496 52 00

www.bmc.nl