

De veranderende gemeente

Thijs Homan



De veranderende gemeente

De veranderende gemeente

De praktijk van gemeentelijke verandering en ontwikkeling

Thijs Homan

De veranderende gemeente

De praktijk van gemeentelijke verandering en ontwikkeling

Opdrachtgever

Stichting A&O fonds Gemeenten
Postbus 11560
2502 AN Den Haag

070 763 00 30
secretariaat@aeno.nl
www.aeno.nl

Auteur: prof. dr. Th. Homan

Onderzoekers Leer- en onderzoekstraject De veranderende gemeente
Prof. dr. Th. Homan en drs. M. Kieft

Met dank aan alle gemeentelijke medewerkers en veranderaars die bijdroegen aan dit onderzoek en de kritische meelezers prof. dr. Herman van den Bosch (hoogleraar Managementwetenschappen) en mr. dr. Harrie Aardema (voormalig bijzonder hoogleraar Publiek management) van de Open Universiteit Nederland.

Tekstredactie: Taalwerkplaats, Amsterdam

Vormgeving en productie: Moovs, Amsterdam

Coördinatie: Renz Davits, programmamanager A&O fonds Gemeenten

Communicatie: Monica Kiezebrink, communicatiemanager a.i. A&O fonds Gemeenten

ISBN: 978 90 7768 148 0

Uitgave

© Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten, Den Haag, maart 2019

Het A&O fonds Gemeenten inspireert en ondersteunt gemeenten op het gebied van organisatievraagstukken en persoonlijke ontwikkeling van medewerkers, om zo een positief verschil te maken in de samenleving.

Rechten

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enigerwijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de Stichting A&O fonds Gemeenten. Hoewel aan deze uitgave de grootst mogelijke zorg is besteed, kunnen de samenstellers niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

Uitgaande van het citaatrecht zijn de bovenste gedeeltes van de figuren 1, 2, 3 en 5 ontleend aan Mintzberg, 1983, pagina 97.

Inhoud

Voorwoord	9
Inleiding	13
DVG: niet hoe het moet	13
Hoe gaat het dan wel?	14
Onderzoeksmethode	15
Opzet van deze publicatie	17
Hoofdstuk 1. De veranderrealiteit van gemeenten	21
Inleiding	21
Wat valt op aan verandertrajecten?	22
Dus	26
Hoofdstuk 2. De conventionele verklaringslijn	27
Inleiding	27
En in de praktijk?	32
Dus	33
Hoofdstuk 3. Naar een andere verklaringslijn	35
Inleiding	35
Legitimiteit als kernbegrip	36
Directe contactsport	38
Dus	40
Hoofdstuk 4. Reflectie op de gemeentelijke setting	41
Inleiding	41
De gemeentelijke context en wat gemeenten allemaal moeten	41
Waar komen de eisen, wensen en verwachtingen vandaan?	43
Institutioneel pluralisme en institutionele complexiteit	45
Legitimeren, bufferen en ontkoppelen	47
Dus	55

Hoofdstuk 5. Praten, doen en beslissen	57
Inleiding	57
Praten	57
Doen	62
Beslissen	64
Voorkeur voor onoplosbare kwesties	66
Vooral formeel praten, doen en beslissen	68
Dus	74
Hoofdstuk 6. Verandertrajecten	75
Inleiding	75
Legitimeren van de gemeente	75
Dus	80
Hoofdstuk 7. Externe differentiatie en interne differentiatie	81
Inleiding	81
De gemeentelijke setting: de omgeving zit ín de gemeente	82
Naast ontkoppelstrategieën ook ontkoppeltactieken	85
Unieke en conflicterende rationaliteiten	86
Interne machtsstrijd	91
Formele besluiten als symbolische representaties van machtsverhoudingen	92
Ambigue besluiten	94
Managementtaal als concrete vaagtaal	97
Kenmerken van de besluitvormingsdynamieken in de wespentaille	98
Dus	102
Hoofdstuk 8. Organische verandering van gemeenten	105
Inleiding	105
Gemeentelijke ontwikkeling komt van twee kanten	105
Gedistribueerd machtsperspectief	109
Verandertrajectcompetitie	110
De machtszee	114
Dus	118

Hoofdstuk 9. Veranderfonteintjes	121
Inleiding	121
Veranderfonteintjes als dynamische kracht	122
Veranderfonteintjes in soorten en maten	123
Hoe werkt het met die veranderfonteintjes?	124
Legitimeringsnomaden: de strijd om het individuele veranderbestaansrecht	125
Onder de radar: heterogene steunnetwerken	126
Recyclen van problemen	126
Dus	128
Hoofdstuk 10. Typeringen van gemeentelijke veranderbewegingen	129
Inleiding	129
Zeven typen veranderbewegingen	129
Veranderreizen	132
Dus	133
Hoofdstuk 11. Het karakter van gemeentelijke verandering	135
Inleiding	135
Machtsperspectief	135
Evolutionair perspectief	141
Het institutionele- en sociale-complexiteitsperspectief	144
Hoofdpijnen van organische en emergente verandering van gemeenten	150
Dus	153
Hoofdstuk 12. Samenvattingen van de tabs	155
Inleiding	155
Wat is organisatieverandering en organisatieontwikkeling?	157
Ragfijn	163
Bewust of onbewust?	169
Veranderfonteintjes	173
Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers	177
Ontkoppelparadijs	181
Kreetsurfing	185
Managementtaal als plakbandtaal	191
Medewerkers, managers en adviseurs	195

Hoofdstuk 13. Aandachtspunten en conclusies	199
Inleiding	199
Waarom aandachtspunten en geen aanbevelingen?	199
Algemene aandachtspunten	204
Aandachtspunten voor verschillende spelers	211
Dus	216
Literatuur	219
Eindnoten	233

Voorwoord

Nieuwe zichtlijnen

Het A&O fonds Gemeenten ondersteunt gemeenten en hun medewerkers op het gebied van professionaliteit en vakmanschap, zodat zij het verschil kunnen maken in de samenleving.

Gemeenten hebben een bijzondere positie midden in een sterk veranderende maatschappij. Samen met de intensieve communicatie met inwoners, is het werken in de gemeenten voor zowel bestuur als medewerkers de laatste jaren erg veranderd.

Wij zien dat in gemeenten voortdurend tal van organisatieverandertrajecten plaatsvinden om aan te sluiten bij de (maatschappelijke) veranderingen. Uitgangspunt is dat de gemeente zo goed mogelijk antwoord wil geven op wensen en eisen van inwoners en andere belanghebbenden. Sommige verandertrajecten worden top-down ingericht, andere juist participatief of bottom-up. Ambtenaren, managers, wethouders, belangengroepen en gremia in en om gemeenten hebben allen verschillende belangen bij deze verandertrajecten. Hoe gaat het belangenspel rondom deze veranderingen? Wat kan worden geleerd van het verloop van veranderprocessen in gemeenten? Om inzicht te geven en inspiratie te bieden, heeft het A&O fonds Gemeenten het project *De veranderende gemeente* (DVG) gestart. Aan prof. dr. Thijs Homan en drs. Mario Kieft hebben we gevraagd om op een beschouwende manier gemeentelijke verandering en ontwikkeling te analyseren en hieruit de hoofdlijnen te presenteren; zij onderzoeken en publiceren regelmatig over organisatieverandering en -ontwikkeling.

Het DVG-onderzoek heeft op basis van uitgebreid en verdiepend onderzoek in een groot aantal gemeenten geleid tot een grondige reflectie op hoe binnen de gemeenten met organisatieverandering en -ontwikkeling wordt omgegaan. Het onderzoek opent nieuwe zichtlijnen en triggert ideeën die gebruikt kunnen worden in de dagelijkse praktijk.

Het bestuur van het A&O fonds Gemeenten heeft met veel belangstelling kennisgenomen van de weergave van het onderzoek in dit boek, en vindt het inspirerend om eens in deze spiegel te kijken. Herkenning, verbazing,

maar ook inspiratie zijn reacties waar de lezer in de dagelijkse praktijk weer mee verder kan. Het A&O fonds Gemeenten neemt noties en indrukken mee in zijn dagelijkse werkpraktijk en blijft gemeenten en de mensen die werken in gemeenten ondersteunen!

Bestuur A&O fonds Gemeenten,

Gijsbert Boggia,
Voorzitter

Marcel Fluitman,
Secretaris

Inleiding

Dat gemeenten voor tal van veranderopgaven staan is duidelijk. Denk maar aan de invoering van de Omgevingswet, de transities in het sociale domein, digitalisering, de energietransitie, de gevolgen van de participatiemaatschappij, de netwerksamenleving, flexwerken, organisatieverplating, zelfsturende teams enzovoort. Halverwege 2017 startte het A&O fonds Gemeenten een onderzoek naar veranderingen die in gemeenten gaande zijn. Dit boek behelst een uitgebreide rapportage van de onderzoeksresultaten. Het onderzoek is geleid door prof. dr. Thijs Homan (auteur van dit boek) en mede uitgevoerd door drs. Mario Kieft.* Welkom!

DVG: niet hoe het moet

De titel van dit onderzoek is *De veranderende gemeente* (verder: DVG-onderzoek). De klassieke aanpak van zo'n onderzoek zou zijn dat ik bij zo veel mogelijk gemeenten onderzoek doe naar de manier waarop verandertrajecten verlopen en de effectiviteit ervan. Om vervolgens aanbevelingen te geven over hoe die trajecten nog beter gerealiseerd zouden kunnen worden. Voor deze aanpak is bij het DVG-onderzoek echter níét gekozen. Als het over gemeenten gaat, valt mij namelijk op dat veel publicaties en onderzoeken een normatief karakter hebben. Publicaties dus over wat gemeenten allemaal zouden móéten. Een greep uit het assortiment:

- Netwerkend werken en meervoudig organiseren¹
- Nieuwe IT-governance²
- Ambtenaar 3.0³
- Plus 1 gemeente⁴
- Nieuw publiek leiderschap⁵
- Zo min mogelijk hiërarchie, verplatten, zelfsturende teams⁶
- Meer controle uitoefenen op besluiten van wethouders⁷
- Personeel en organisatie aanpassen aan externe ontwikkelingen⁸
- Grip op gemeentelijke samenwerking met gemeenten en andere partijen⁹
- Regie in de haarvaten van de stad¹⁰

* Thijs Homan is hoogleraar Implementation and Change Management aan de Open Universiteit Nederland en daarnaast zelfstandig adviseur; zie verder thijs-homan.nl. Mario Kieft is hoofddocent Organisatieverandering en -ontwikkeling aan de Open Universiteit Nederland en zelfstandig adviseur; zie verder: [linkedin.com/in/mariokieft](https://www.linkedin.com/in/mariokieft).

- Samenwerken in veranderende netwerken¹¹
- Verandervermogen verbeteren¹²
- Opgavegericht werken¹³
- Integraal werken¹⁴
- Ophouden met oplossen¹⁵
- Politieke procesparticipatie¹⁶

Ook mijn eigen vakgebied – verandermanagement – kent een rijke traditie van normativiteit. Er zijn tal van publicaties voorhanden waarin wordt verteld hoe je verandering moet managen, waar je op moet letten, welke fouten je moet vermijden enzovoort.¹⁷ In het DVG-onderzoek is de focus daarentegen gelegd op de vraag wat er eigenlijk gebeurt als gemeenten veranderen. Niet normatief, maar juist beschrijvend en analyserend.

Hoe gaat het dan wel?

Het DVG-onderzoek kiest voor een insteek waarbij het gaat om reflectie op wat er nu in gemeenten op verandergebied gaande is. Dit indachtig de belangrijke uitspraak van Ralph Stacey: 'it is not what we should do, but what we are doing right now which is the interesting question'.¹⁸ Niet dus de zoveelste normatieve publicatie over veranderingen die gemeenten zouden moeten invoeren en over hoe zij dat dan zouden moeten doen. Maar een onderzoek naar de vraag wat er feitelijk in de praktijk gebeurt als het gaat over veranderingen, verandertrajecten en organisatieontwikkeling. Niet over hoe het moet, maar over hoe het gaat!¹⁹ Geen oplossingen, maar inzichten. Het doel van het DVG-onderzoek is het begrijpen van hoe er in gemeenten met verandering wordt omgegaan. Welke rol en betekenis hebben formele verandertrajecten? Waar komt de gemeentelijke verandering vandaan? En als verandertrajecten niet succesvol zijn, is dat dan erg? Heeft het niet slagen van verandertrajecten misschien een bepaalde functie? Wanneer zijn verandertrajecten eigenlijk 'geslaagd'? Waar komt gemeentelijke verandering vandaan?

In het kader van dit onderzoek hebben we tal van bijeenkomsten, workshops en lezingen gegeven. Steeds hebben we daar de laatste inzichten van het onderzoek gepresenteerd. Samen met de deelnemers reflecteerden we daar vervolgens op: klopt dit nou, mist er iets, zien we het goed? Ook tijdens deze bijeenkomsten ging het dus niet over oplossingen en aanbeve-

lingen, maar over het begrijpen en het met elkaar duiden van de dagelijkse gemeentelijke veranderrealiteit. Sommige deelnemers hadden graag concrete aanbevelingen gewild. Zeker. Tegelijkertijd reageerden veel anderen juist met opmerkingen als:

- We herkennen en doorzien de onderliggende patronen.
- Het geeft stof tot nadenken om in gesprek te gaan met collega's.
- De gedeelde inzichten zijn zeer behulpzaam bij de analyse en verklaring van het verloop van veranderprocessen in gemeenten.
- Het is een totaal ander perspectief of paradigma. Dat maakt je overwegingen en aanpak van verandertrajecten anders.
- Zeker, het geeft meer helderheid en veel herkenning. Ontwikkelingen beter kunnen duiden.
- Het geeft in elk geval aanknopingspunten om in de eigen organisatie de juiste vragen te stellen.

Het reflecteren op de dagelijkse praktijk blijkt wel degelijk behulpzaam te zijn. Ik wens jou als lezer vergelijkbare ervaringen toe.

Onderzoeksmethode

De gekozen onderzoekaankpak* is explorerend en theorie-ontwikkellend. Het gaat om het ontwikkelen van concepten over de verander- en ontwikkel-dynamieken van gemeenten. Daarbij ligt het accent op veranderingen van gemeentelijke organisaties.²⁰ Waar ik het dan over heb, zijn raadsleden, burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen, managementteamleden, midden- en operationele managers, beleidsambtenaren, uitvoerende ambtenaren, stafmedewerkers, mensen aan de balie enzovoort. Het DVG-onderzoek richt zich op de vraag wat deze mensen doen als ze met elkaar samenwerken aan, en bezig zijn met gemeentelijke veranderingen en ontwikkelingen. Welke patronen ontwikkelen zich in die samenwerking en welke relatie hebben die patronen met verandering en ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie? Het onderzoek is niet gestart vanuit een bepaald hardgekalkt model, dat vervolgens in de vorm van hypothesen getoetst is in de praktijk. De werkwijze was precies andersom. Ik ben namelijk begonnen met een heel globaal idee, en al onderzoekend, interviewend, de

* Zie verder op de website hoofdstuk 15 Wetenschappelijke verantwoording.

literatuur bestuderend en vanuit het veld feedback krijgend, is dit idee nader uitgekristalliseerd. Het model waar het onderzoek op uitkomt, is gedurende het onderzoek ontwikkeld en geldt daarmee als het resultaat van het onderzoek. Een onderzoeksresultaat dat te karakteriseren is als een aantal proposities over de verander- en ontwikkelrealiteit in en van gemeenten. Deze proposities (zie hoofdstuk 11) kunnen een basis vormen voor nader hypothesetoetsend onderzoek.

Continu delen met het veld

Een volgend kenmerk van de onderzoekaankpak betreft de keuze om de tussentijdse onderzoeksresultaten continu te delen met het veld. Hiervoor had ik het daar al over. Bij veel onderzoeken hoor je pas helemaal aan het eind wat er uit is gekomen. Bij het DVG-onderzoek heb ik tussentijdse onderzoeksresultaten juist doorlopend gedeeld (tijdens bijeenkomsten), om zo goed mogelijk feeling te houden met de praktijk en steeds feedback te krijgen op de zich ontwikkelende gedachten. Terugkijkend heeft de frequente terugkoppeling en toetsing van de tussentijdse resultaten een forse verdieping van de inhoudelijke onderzoeksresultaten opgeleverd. Door regelmatig de mogelijkheid te hebben bepaalde thematieken uit te diepen en vragen te stellen over zaken die ik niet begreep, leverden de terugkoppelbijeenkomsten een inspirerende bron van nieuwe ideeën en verdere onderzoeklijnen op.

Waaier van methoden voor verzameling van data

Wat de onderzoeksmethode betreft (dataverzameling) is een brede waaier van methoden toegepast: een survey over verandertrajecten binnen alle gemeenten, expertinterviews, tal van gesprekken met allerlei mensen uit gemeenten en literatuuronderzoek. Ook hebben we zes casestudy's uitgevoerd, waar we de diepte in zijn gegaan zijn over hoe verandering en ontwikkeling daar plaatsvond. Parallel hieraan heeft er een hele reeks bijeenkomsten plaatsgevonden waar tussentijdse onderzoeksresultaten besproken werden met brede groepen mensen uit een groot aantal gemeenten. Deze verschillende methoden tezamen hebben een grote rijkdom aan data opgeleverd. Deze data is gebruikt om het zich ontwikkelende model steeds verder te voeden, te concretiseren, bij te stellen en te valideren. Uiteindelijk is het model verzadigd geraakt ('saturatie'²¹), wat wil zeggen dat nieuwe data niet meer leidde tot fundamentele aanpassingen van het model. In hoofdstuk 15 (op de websites *thijs-homan.nl* en *aeno.nl*) wordt de onderzoeksopzet besproken en verantwoord.

Gemeente, dus niet bedrijfsleven

Mogelijk ten overvloede meld ik hier dat het DVG-onderzoek een onderzoek naar veranderingen in en van gemeenten betreft. Tijdens de bijeenkomsten die we in het kader van dit onderzoek hebben gehouden, werd vele malen de vraag gesteld of datgene wat wij ontdekten ook niet geldt voor het bedrijfsleven. Op zich is het opvallend dat mensen die bij gemeenten werken zich alsmaar willen spiegelen aan het bedrijfsleven. Maar het DVG-onderzoek is geen vergelijkend onderzoek. We hebben dus geen onderzoek gedaan naar overeenkomsten en verschillen met het bedrijfsleven en non-profitorganisaties.

Opzet van deze publicatie

Het DVG-onderzoek bestaat uit twee delen die op twee plaatsen zijn gepubliceerd: het eerste deel vind je in dit boek, het tweede op *aeno.nl* en *thijs-homan.nl*. Dit boek bestaat uit hoofdstuk 1 tot en met 13, en op de website vind je de hoofdstukken 14 en 15 en een uitgebreide beschrijving van een aantal specifieke fenomenen die ik bij het onderzoek ben tegengekomen. Het onderzoek is opgedeeld in drie hoofdonderdelen, die ik hierna toelicht:

1. onderzoeksbevindingen;
2. tabbladen;
3. literatuurbespreking, wetenschappelijke verantwoording en bronnen.

Onderzoeksbevindingen

In de eerste elf hoofdstukken vertel ik het verhaal van datgene wat ik bij het DVG-onderzoek ben tegengekomen; een overzicht dus van de onderzoeksbevindingen. Om te beginnen schets ik in het eerste hoofdstuk de verandertrajecten die in gemeenten gaande zijn. In hoofdstuk 2 en 3 bespreek ik vervolgens twee verschillende verzamelingen theoretische uitgangspunten die je zou kunnen gebruiken: welke verklaringslijn lijkt het meest relevant om de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek te kunnen begrijpen? Al de data die we met de onderzoeksmethoden hebben verzameld, zijn geanalyseerd aan de hand van de theoretische uitgangspunten die het derde hoofdstuk schetst.

In de hoofdstukken daarna presenteer ik de resultaten van de analyse van al de data. Daarbij begin ik in hoofdstuk 4 met de kenmerken van de ge-

meentesetting. Wat maakt gemeenten speciaal? In dit hoofdstuk schets ik ook een centraal vraagstuk waar al de gemeenten mee te maken hebben en hoe gemeenten in algemene zin met dit vraagstuk omgaan. Zoals in de hoofdstukken 5, 6 en 7 zal blijken, zijn er drie nadere strategieën te benoemen die gemeenten hanteren om te proberen dit vraagstuk het hoofd te bieden. Vervolgens ga ik in hoofdstuk 8 in op het verschijnsel van 'organische verandering'. Dit is een term die tijdens de bijeenkomsten die in het kader van het DVG-onderzoek georganiseerd waren, menigmaal werd gebezigd door de aanwezigen. In hoofdstuk 9 ga ik dan in op een belangrijke speler bij die organische verandering, namelijk de zogenoemde *veranderfonteintjes*. Nadat ik in hoofdstuk 10 een overzicht presenteer van zeven verschillende verandertypen ('verandergedaaantes') en het concept 'veranderreizen', kom ik uiteindelijk in hoofdstuk 11 uit op een aantal proposities over het karakter van gemeentelijke verandering en ontwikkeling. Na een samenvatting in hoofdstuk 12 van de zogenoemde *tabs* (of *tabbladen*, zie hierna), volgt er tot slot in hoofdstuk 13 een aantal aandachtspunten en conclusies.

Tabbladen

Het tweede hoofdbestanddeel van deze publicatie betreft zogenoemde *tabs*. Tijdens het onderzoek zijn diverse bijzondere fenomenen naar voren gekomen, die niet zo maar een, twee, drie in een paar zinsneden te karakteriseren zijn. Zou ik die fenomenen in volle glorie in de hoofdtekst uiteen hebben gezet, dan zou dit het overzicht over de hoofdlijn van het betoog kunnen verminderen. De termen waarmee ik deze fenomenen in de tekst aanduid, zijn onderstreept met een eigen kleur. Net zoals bij Wikipedia kun je ze bij wijze van spreken aanklikken alsof het hyperlinks zijn. En dan vouwt zich een tekst uit waar de betreffende fenomenen uitgebreid wordt uitgediept, gebruikmakend van tal van nadere publicaties. Deze 'uitklapteksten' heb ik *tabs* (tabbladen) genoemd. Elke tab gaat over een apart verschijnsel. In de hoofdtekst zal ik de termen gebruiken die naar de verschillende verschijnselen verwijzen. Als je daar dan meer over te weten wilt komen, dan kun je de tabs 'aanklikken' (lees: er naartoe bladeren) om daar wat meer de diepte in te gaan. In het twaalfde hoofdstuk zijn samenvattingen van de tabs opgenomen, en op de websites *aeno.nl* en *thijs-homan.nl* staan per tab uitgebreide teksten. Ook zijn er van een aantal tabs minicolleges of animaties, die je kunt bekijken via je smartphone of tablet.

Literatuurbespreking, wetenschappelijke verantwoording en bronnen

Onder het betoog zitten tal van wetenschappelijke onderzoekspublicaties. Deze publicaties ondersteunen onderdelen van het betoog en vormen tezamen de theoretische (en in sommige gevallen ook de empirische) basis voor de conclusies die ik trek. Het derde hoofdbestanddeel van dit boek wordt gevormd door de literatuurbespreking van de institutionaliserings-theorie (hoofdstuk 14 op de website), de wetenschappelijke verantwoording (hoofdstuk 15 op de website), de eindnoten, de literatuurlijst en het register.

Resumé: wat lees je waar?

Dus, wil je weten:

- wat de hoofdlijn van de resultaten van het DVG-onderzoek is? Lees dan in dit boek hoofdstuk 1 tot en met 11. En hoofdstuk 13 met de aandachtspunten en algemene conclusies. In dit boek vind je ook de eindnoten en de literatuurlijst.
- waar verschijnselen als 'veranderfonteintjes' en 'ontkoppelparadijzen' voor staan? Lees dan in hoofdstuk 12 de samenvattingen van de tabs of de uitgebreide beschrijving ervan op de websites *aeno.nl* en *thijs-homan.nl*. Bij een aantal tabs hoort een kort filmpje of een animatie, waarin ik die tabs toelicht. Je kunt die films en animaties bekijken door de afbeelding van de tab te scannen met je smartphone of tablet. Meer hierover lees je op pagina 155.
- welke theoretische invalshoeken en literatuur er zijn gebruikt? Lees dan hoofdstuk 14 op de website.
- hoe het onderzoek is uitgevoerd en waarom dat zo is gedaan? Lees dan hoofdstuk 15 op de website.
- tot slot: ook het register vind je op de website.

1. De veranderrealiteit van gemeenten

Inleiding

Wat gebeurt er allemaal in gemeenten op het gebied van organisatieverandering en -ontwikkeling?* In dit eerste hoofdstuk schets ik de verandertrajecten die in gemeenten gaande zijn. In zijn algemeenheid valt op dat er in gemeenten relatief veel verandertrajecten tegelijkertijd en parallel aan elkaar aan de orde zijn. Groot en klein, per sector, per beleidsveld, gemeentebreed, gericht op de structuur, de cultuur, de digitalisering, de missie, de visie, de netwerksamenleving, de participatiemaatschappij, formeel, informeel enzovoort. Globaal schat ik het gemiddelde aantal verandertrajecten per gemeente in op zo'n 15 tot 20 trajecten tegelijkertijd. Uitschieters richting meer dan 25 parallele verandertrajecten zijn daarbij zeker geen uitzondering. Andersom zijn er ook gemeenten – zoals bij een van de casestudy's van het DVG-onderzoek – die feitelijk maar een handjevol formele verandertrajecten hebben. Die gemeenten proberen juist om niet al te veel veranderingen te formaliseren, maar ze juist werkendeweg te laten plaatsvinden. Als je al die verandertrajecten toerekent naar individuele medewerkers (operationele en middelmanagers, stafmedewerkers) van gemeenten, dan schat ik dat een individuele medewerker gemiddeld met een slordige tien à vijftien formele verandertrajecten te maken heeft. Dat is dus een flink aantal trajecten waarvan diezelfde medewerkers chocola moeten maken.

Met behulp van een survey** ben ik nagegaan om welke verandertrajecten het precies gaat. Daarbij zijn drie verschillende typen verandertrajecten onderscheiden:

1. organisatieverandertrajecten;
2. beleidsgerelateerde verandertrajecten;
3. verandertrajecten in relatie tot de buitenwereld.**

* *Organisatieverandering en -ontwikkeling* is met deze kleur onderstreept, wat wil zeggen dat er een tab over is. Die tab vind je in hoofdstuk 12 (en op de website): [Wat is organisatieverandering en -ontwikkeling?](#)

** Zie op de website hoofdstuk 15 Wetenschappelijke verantwoording.

*** Er zijn 310 vragenlijsten ingevuld. De hier beschreven verandertrajecten zijn gaande bij 116 verschillende gemeenten (van sommige gemeenten hebben meerdere mensen de lijst ingevuld). De cijfers tussen haakjes achter de verandertrajecten staan voor 'aantal keren genoemd'.

Organisatieverandertrajecten

1. Digitalisering (35)
2. Reorganisatie (34)
3. Verplating/zelfsturing (20), cultuurtrajecten (20)
4. Brede organisatieontwikkeling met mooie labels (19)
5. Integraal werken over beleidsterreinen heen (18)
6. Houding en gedrag (12), van buiten naar binnen werken (12), het nieuwe werken (12), werkprocesverbetering (12)
7. Samenwerken met anderen/gemeenten/organisaties/ketens (11)
8. Verandering van onderaf, decentraal ingezette verandertrajecten (10)
9. Management development, leiderschap (8)
10. Bezuinigen (1!)

Beleidsgerelateerde verandertrajecten

1. Omgevingswet (61), vaak gekoppeld aan organisatiebrede ontwikkeltrajecten
2. Transitie/transformatie in sociaal domein, de drie decentralisaties (3 D's) (39)
3. Participatiewet (8)
4. Duurzaamheid, energietransitie (6)

Verandertrajecten in relatie tot de buitenwereld

1. Participatie, burgerparticipatie, werkconferenties, gesprekken met bewoners, experimenten (19)
2. De intentie om meer samen te werken met externe partijen, samenwerkingsverbanden, ketenpartners (14)
3. De 3 D's en de Omgevingswet brengen met zich mee om anders met inwoners of initiatiefnemers om te gaan, pilots, experimenten (13)
4. Wijkwethouders, wijkgericht werken, wijkteamplatforms, zelfsturingsprojecten in dorpen (7), netwerken, relaties aangaan met partijen buiten de deur, aanjaagteams voor netwerken (7)

Wat valt op aan verandertrajecten?

Er zijn drie zaken die mij opvallen bij de verandertrajecten die genoemd worden in de survey. Ten eerste bevestigt deze lijst dat er binnen gemeenten inderdaad veel verandertrajecten tegelijkertijd gaande zijn. Of die alle-

maal tot een goed einde komen, is iets anders. Of zoals een van de respondenten in de vragenlijst verzuchtte:

“Mijn gemeente is startverslaafd. Er wordt veel opgestart, maar heel weinig afgemaakt en geëvalueerd!”

Een tweede zaak die opvalt, is dat gemeenten over interne organisatieverandertrajecten veel zekerder zijn dan over de beleidsgerelateerde veranderingen en de veranderingen in relatie tot de buitenwereld. Bij organisatieverandertrajecten gaat het over concrete verandertrajecten die gericht zijn op digitalisering, reorganisaties, integraal werken en dergelijke. Frequent worden daarbij in de survey tal van voorbeelden genoemd van interventies, veranderplannen, actiepakketten en dergelijke, die worden ingezet om de organisatieverandering te bewerkstelligen. Bij beleidsgerelateerde verandertrajecten gaat het vooral over de Omgevingswet en de transitie van de 3 D's. En bij verandertrajecten in relatie tot de buitenwereld draait het voornamelijk om experimenten en bijeenkomsten met externe partijen. Bij die laatste twee typen verandertrajecten gaat het vooral over pilots, experimenten, het ontwikkelen van eerste gedachten en voorzichtig aftasten, waarbij er vaak onzekerheid doorklinkt over de vraag of iemand nu wel goed bezig is.

Regelmatig wordt ook aangegeven dat er alleen nog maar de 'intentie' is om iets te doen.*

Een derde zaak die opvalt, is dat er vooral bij de organisatieverandertrajecten wordt opgemerkt hoe moeizaam, stroperig en ingewikkeld ze verlopen. Enerzijds wordt er dus wel gesproken over al de acties en interventies die gemeenten ondernemen, maar anderzijds leveren veel trajecten volgens de respondenten maar weinig concrete resultaten op. Of er komen heel andere resultaten uit dan van tevoren waren verwacht.

Succesvol, of toch niet?

Samenvattend is het eerste beeld van gemeentelijke verandertrajecten er dus vooral een van 'moeizaamheid en aftasten'. Er zijn in de meeste gemeenten veel organisatieverandertrajecten gaande, maar over de effec-

* Een alternatieve verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat diegenen die de survey hebben ingevuld hier minder zicht op hebben.

tiviteit ervan worden regelmatig twijfels geuit. Wat naast dit inhoudelijke beeld opvalt uit de survey, en breder uit het DVG-onderzoek, is dat er zeer grote verschillen zijn tussen de beelden over die verandertrajecten zelf. Afhankelijk van wie ik sprak in interviews of bij bijeenkomsten of lezingen, kunnen dezelfde verandertrajecten variëren van doorslaggevende successen, via 'het gaat, maar het is niet makkelijk' tot 'het is één grote puinhoop'. Ook tijdens bijeenkomsten bij de casestudygemeenten ontstonden er soms felle debatten over de vraag of een bepaald verandertraject succesvol is en veel verandering teweeg heeft gebracht, of dat hetzelfde traject alleen maar veel tijd en energie kostte zonder dat het concrete betekenis had voor de praktijk. Zeker als je het vraagt aan ambtenaren die bij gemeenten werkzaam zijn, is deze variëteit goed te herkennen. In eerste instantie geven ze aan dat ze het goed en noodzakelijk vinden dat er bepaalde dingen veranderen. En dan hebben ze het vooral over concrete zaken, zoals het verbeteren van werkprocessen, het inspelen op individuele wensen van inwoners of bedrijven, het integraal gaan werken en dergelijke. Maar als je dan doorvraagt, komen ook heel andere beelden naar voren, die dan vooral, zeg maar even, de dynamische optelsom van alle verandertrajecten verbeelden. Een citaat uit een van de focusinterviews* met een aantal gemeenteambtenaren (zie ook de tab Medewerkers, managers en adviseurs):

“In onze gemeente zijn ze een paar jaar geleden begonnen met een reorganisatie van het ruimtelijke domein. Toen dat traject net een beetje op gang kwam, werd het opeens gestopt. We zouden namelijk gaan fuseren met een andere gemeente. En dat traject kreeg dus voorrang. Maar op de een of andere manier is die herindeling op niets uitgelopen. Toen kreeg de gemeentesecretaris ruzie met de burgemeester en moest de gemeentesecretaris het veld ruimen. We kregen toen een interimmer, die weer met allerlei andere veranderingen op de proppen kwam. Enige tijd geleden is de burgemeester met pensioen gegaan. We hebben nu dus een nieuwe burgemeester. En die heeft op haar beurt besloten dat er een gemeentebrede reorganisatie moet komen, waarbij heel de gemeente op de schop gaat. Op mij als gewone ambtenaar komen al dit soort veranderingen heel vluchtig over. Als het ene verandertraject mislukt, hollen we meteen door naar een ander verandertraject. Er wordt dan ergens weer iets heel hard geroepen. Ik ga tegenwoordig eerst maar eens kijken wat er daarna gebeurt. Meestal is

* Zie op de website hoofdstuk 15 Wetenschappelijke verantwoording.

dat weinig of niks. En op het moment dat je dan denkt dat het niets meer wordt, roept opeens een ander weer iets en gaat het weer een heel andere kant op. Ook dat verhaal hoor je dan eens rustig aan. En dan ga je daarna in de wachtstand: 'Eerst eens kijken of dit wél wat wordt'.

Een niet onaanzienlijk aantal van de formele verandertrajecten dat in de survey wordt genoemd, gaat over reorganisaties, herstructureringen, structuurveranderingen en werkprocesverbetertrajecten, die soms gepaard gaan met ontslagen. Dat zijn toch harde trajecten die een directe impact hebben op de ambtenaren in de gemeentelijke organisatie, zou je zeggen. Een deelnemer aan een van de bijeenkomsten kijkt hier echter heel anders tegenaan:

Tuurlijk raken dat soort trajecten de mensen. Je loopt de kans om bovontallig te worden. Dat hakt er natuurlijk fors in. Er heerst dan vaak veel onzekerheid. Maar tegelijkertijd hebben dit soort trajecten op de een of andere manier ook géén effect. De diepere gewoonten en werkprocessen gaan toch gewoon door. En wat daar gebeurt en hoe dat verandert, dat wordt niet echt beïnvloed door al die formele reorganisatietrajecten.

Gemeenten veranderen fors

Tegenover deze toch wat deprimerende constateringën staan echter ook heel andere beelden over wat er allemaal gaande is. Volgens veel mensen die ik gesproken heb, blijken gemeenten in de praktijk juist wel veel, fors en ingrijpend te veranderen. Een gemeentesecretaris hierover:

Als je naar gemeenten kijkt, dan praat ik niet meer over verandertrajecten, maar over transities. Het gaat echt om anders denken en functioneren. Meestal spelen er zo'n twintig transities tegelijkertijd. (...) Maar vaak staan al die verandertrajecten wel haaks op elkaar. En ze hebben allemaal een eigen logica en een eigen bestaansrecht.

Zo'n citaat zet dan toch weer aan tot denken. Enerzijds veranderen gemeenten dus wel degelijk. Anderzijds staan verandertrajecten haaks op elkaar. Hoe is dat te begrijpen? En hoe combineer je dat dan weer met de toch enigszins cynische beelden van de hiervoor geciteerde ambtenaar?

Meer in het algemeen doemt het beeld op dat er in gemeenten weliswaar tal van formele verandertrajecten worden ondernomen, maar dat veel van die trajecten enigszins 'fietsen in mul zand' zijn. Het gaat allemaal moeizaam; trajecten worden halverwege 'overruled' door andere trajecten; sommige ontwikkelingen sluiten niet goed op elkaar aan. Ondanks de moeizame ervaringen met formele trajecten is dat kennelijk geen reden om stil te staan bij de vraag of ze nu wel voldoende opleveren. Integendeel. Diverse respondenten zijn namelijk van mening dat weinig succesvolle verandertrajecten juist een stimulans vormen voor nog veel meer trajecten.

Dus

Veranderen gemeenten dan helemaal niet? Dat beeld is incorrect. Keer op keer kregen we, bijvoorbeeld bij de bijeenkomsten, te horen dat de respondenten de eigen gemeente toch heel anders vonden functioneren, dan zo'n tien, vijftien jaar geleden. Hoe moeten we dit begrijpen?

Enerzijds dus het beeld dat veel formele verandertrajecten niet opleveren wat ervan verwacht wordt, en anderzijds de ervaring dat de eigen gemeente wel degelijk flink veranderd is. In de volgende hoofdstukken gaan we op onderzoek uit: hoe is deze schijnbare tegenstelling te begrijpen? En misschien nog wel belangrijker: is het eigenlijk wel een tegenstelling?

2. De conventionele verklaringlijn

Inleiding

Je zit op de tribune van een voetbalstadion te kijken naar een voetbalwedstrijd. Op het veld staan friswitte lijnen en (halve) cirkels, er zijn twee doelen, twee teams die duidelijk verschillende shirtjes dragen, er is één bal, één scheidsrechter en enkele grensrechters. Per team één coach. Het spel wordt gespeeld volgens duidelijke spelregels. Houdt iemand zich niet aan die regels, dan grijpt de scheidsrechter al fluitend in. Maar stel je nu eens voor dat je zowel toeschouwer, speler, coach, scheidsrechter als grensrechter zou kunnen zijn, afhankelijk van wat je op enig moment belangrijk vindt. En dan ben je dat ook nog eens in een onconventioneel stadion. Het speelveld is er namelijk rond, en her en der staan er doelen, elk van verschillende grootte en met heel verschillende kleuren netten. Mensen kunnen – in welke rol dan ook – op elk ogenblik dat het hun goeddunkt het veld oplopen of verlaten. Er zijn veel ballen en veel verschillende soorten ballen, zoals rugbyballen, tennisballen, handballen en voetballen. Iedereen kan op elk moment een bal op het veld gooien.

Daarbij kan iemand zo vaak als hij wil roepen dat hij een doelpunt gescoord heeft. Het veld is bovendien niet horizontaal, maar scheef. Niemand draagt dezelfde shirtjes. Allen hebben eigen definities van het begrip *voetballen*, waarbij ieder ook nog eens eigen spelregels hanteert.²²

Als je de scheidsrechters en de grensrechters nu eens zou vervangen door de raadsleden, de coaches door wethouders, burgemeesters en het managementteam van gemeenten, de spelers door de ambtenaren van de gemeentelijke organisatie en het publiek door de inwoners, bedrijven en instanties van de gemeente en al de gremia die zich verder met gemeenten bemoeien. Dan roepen de twee beelden hiervoor de vraag op welk beeld nu de beste afspiegeling vormt van de manier waarop gemeenten functioneren en veranderen. Het eerste beeld met de vertrouwde voetbalwedstrijd, is een geschikte metafoor voor het conventionele managementperspectief,

inclusief de daarbij behorende managementtaal.* Vanuit dit managementperspectief wordt er op een specifieke manier tegen gemeentelijke organisatieverandering aangekeken. In dit hoofdstuk ga ik in op die specifieke kijk op gemeentelijke verandering en verandermanagement. Aan de orde hierbij is of dit perspectief een afdoende verklaring kan geven voor de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamieken, zoals ik die in het eerste hoofdstuk heb weergegeven.

De managementtaal

Als er één taal voor ons denken over organisaties – en dus ook over gemeenten – dominant is, dan is het wel de managementtaal. Dit is de taal waarin managers en bestuurders geacht worden over gemeenten te spreken, te denken en zelf te handelen. Het is de taal waarbij gemeenten voorgesteld worden als geünificeerde, coherente eenheden met duidelijke doelen en inspirerende missies en visies. Het management moet daarbij *in control* zijn en moet de gemeentelijke organisatie zo aansturen, dat deze efficiënt en effectief functioneert.

Uitgedrukt in de managementtaal bevinden gemeenten zich 'in' omgevingen. In die omgevingen vinden veranderingen plaats, die op hun beurt steeds 'complexer, dynamischer en disruptiever' worden, zoals dat in de managementtaal wordt uitgedrukt. Het management en het bestuur moeten deze omgevingsontwikkelingen nauwgezet volgen, en met strategieën, plannen, doelen en verandertrajecten de gemeentelijke organisatie zo veranderen, dat deze toekomstbestendig is. Een illustratief voorbeeld van de managementtaal over toekomstige ontwikkelingen en de implicaties daarvan voor de gemeente, staat in de kadertekst.

* Zie ook de tab [Managementtaal als plakbandtaal](#).

Managementtaal

'De technologische en industriële ontwikkelingen, de bevolkingsgroei en mobiliteit en de opkomst van een steeds gelijkwaardiger samenleving in combinatie met een massamaatschappij (...) hebben geleid tot een formidabele uitbreiding van de agenda's van overheidsorganisaties. Zeer belangrijke onderwerpen op die overheidsagenda's zijn bijvoorbeeld (...) de vervuiling van de omgeving en de verspilling van natuurlijke hulpbronnen; de sociale gevolgen van de technologische veranderingen; de problemen met werkloosheid en geweld, vervreemding en eenzaamheid; het steeds verder dichtslippen van de verkeersaders in de grote steden; hoe om te gaan met de razendsnelle stedelijke groei; het leveren van adequate sociale dienstverlening; de voortdurende problemen van armoede en ongelijkheid; de internationale economische concurrentie; de publieke participatie in de economische en technologische ontwikkeling (...) De aard van deze ontwikkelingen in onze moderne samenleving, heeft ertoe geleid dat de overheid er veel formidabele uitdagingen bij heeft gekregen.'

De kadertekst is een, vermoed ik, herkenbare manier van spreken en schrijven over overheidsorganisaties in het algemeen en over gemeentelijke organisaties in het bijzonder. 'Buiten' gebeurt er van alles en nog wat, en dat heeft een-op-een gevolgen voor 'binnen'. Hoe de gemeentelijke organisatie moet functioneren, moet aansluiten op de externe ontwikkelingen. Voortbordurend op deze tekst concludeert de auteur ervan dan ook: 'Het met deze formidabele agenda om kunnen gaan, vergt dat de vaardigheden op het terrein van beleidsvorming en -uitvoering sterk ontwikkeld moeten worden. Ook noopt dit tot ingrijpende veranderingen van de politieke instituties en bestuurlijke systemen.' Wat er dus in de omgeving ('buiten') gebeurt, leidt er toe dat overheidsorganisaties ('binnen') moeten veranderen en zich moeten ontwikkelen.

Ook op een heel andere manier illustreert de kadertekst hoe gewend we in organisaties inmiddels zijn geraakt aan deze manier van kijken naar, en praten over gemeentelijke organisaties. Lezer, wat vond je van het stukje tekst in het kader? Mooie en compacte beschrijving van de omgevings situatie van gemeenten anno nu? Toch is de tekst afkomstig uit een publicatie

van 1972!²³ Maar hij zou goed kunnen passen in een strategienota voor het komende jaar. Juist dit illustreert hoe sterk we inmiddels gewend zijn aan de managementtaal. Het is steeds dezelfde taal, waarbij we denken dat we heel actueel en accuraat beschrijven wat er gaande is. En ook een taal die we voor gegeven aannemen en waar we zo aan gewend zijn, dat we er niet meer bij stilstaan. De managementtaal is een gewoontetaal geworden. Toch liggen er onder diezelfde managementtaal tal van uitgangspunten, waarvan ik me afvraag is of die behulpzaam zijn in het beschrijven en begrijpen van de gemeentelijke dynamiek.

Bewegen van *ist* naar *soll*

Enkele van die uitgangspunten zijn de volgende.²⁴ Conform deze taal (dit discours) is het aan managers en bestuurders om die snel veranderende gemeentelijke omgevingen te lezen en beleidslijnen, verander- en innovatietrajecten uit te zetten om de organisatie blijvend en optimaal af te stemmen op de ontwikkelingen die vanuit die omgeving op de organisatie afkomen. Het doel van verander- en innovatietrajecten is om de organisatie te bewegen van een onwenselijk geachte *ist*-situatie naar een gewenste *soll*-situatie. Is dat gelukt, dan is de organisatie weer afgestemd op haar omgeving. Naarmate omgevingen complexer worden, krijgt ook het veranderen zelf een ander karakter. Het gaat dan namelijk om continu veranderende organisaties, lerend vermogen, openstaan voor disruptieve transitieën en organisatieflexibiliteit. Ook deze metaverandercompetenties ontstaan als de managers en de bestuurders inzien dat de omgeving complexer en dynamischer wordt en als diezelfde managers en bestuurders deze metaverandercompetenties in voldoende mate in hun organisaties aanbrengen. Eveneens is dit veranderen van het verandermanagement dus een klus die op de schouders van het management rust.

Als het over de effectiviteit van verandertrajecten gaat, dan duikt in de (verander)managementliteratuur steevast het percentage van 70 procent op:²⁵ Maar liefst 70 procent van al de geplande verandertrajecten zou namelijk mislukken. Los van de vraag of dit percentage correct is,²⁶ hangt ook deze manier van praten over verandertrajecten samen met dit managementdiscours. Ten eerste is het kennelijk iets onwenselijks als zo veel verandertrajecten mislukken. Ten tweede is het vervolgens wederom aan de managers (ondersteund door organisatieadviseurs) om hier iets aan te doen. Tal van publicaties zijn dan ook verschenen om het 'probleem' van die 70

procent op te lossen, waarbij managers geadviseerd wordt de verandertrajecten nóg beter of heel anders aan te pakken.

Puntsgewijs samengevat, zijn dit de belangrijkste elementen van het klasieke managementdiscours over gemeenten:

- Er is kennelijk een omgeving die losstaat van de gemeentelijke organisatie.
- Managers (mt-leden, bestuurders, adviseurs enzovoort) kunnen deze omgeving objectief lezen en komen allen tot dezelfde conclusie, namelijk dat de omgeving complexer, dynamischer en disruptiever geworden is.
- Gemeentelijke organisaties zijn relatief coherente gehelen, die getypeerd kunnen worden met over één kam scherpende concepten als 'wel/niet innovatief', 'wel/niet intern gericht', 'veel/weinig weerstand tegen verandering', 'wel/niet flexibel' en dus 'wel/niet toekomstbestendig'.
- Het spanningsveld tussen de resultaten van de omgevingsanalyse (bijvoorbeeld: 'de omgeving is dynamisch en complex') en de interne analyse ('de organisatie is niet flexibel') genereert een objectieve noodzaak tot verandertrajecten. De gemeentelijke organisatie moet er anders uit gaan zien. Ze moet anders gaan functioneren, anders past ze niet meer bij de omgeving.
- Op zijn beurt noopt dit tot tal van ingrijpende verandertrajecten, waarbij de aanname is dat gemeenten vooral veranderen door verandertrajecten, waarbij managers (veranderaars, adviseurs, leiders) die verandertrajecten beter (anders, meer, minder enzovoort) moeten managen (onder meer om van dat 70 procent faalpercentage af te komen).
- Als verandertrajecten mislukken, dan houdt dat in dat de gemeentelijke organisatie nog steeds niet efficiënter en effectiever geworden is, en nog steeds niet is afgestemd op haar omgeving. Dan hebben de managers gefaald, want organisatieveranderingen worden immers door hen gemanaged.
- Met verandertrajecten wordt getracht om belangrijke strategische doelen en veranderingen te realiseren. Er wordt veel tijd en moeite in gestoken, dus het is de bedoeling dat verandertrajecten zo efficiënt (niet te duur, niet te veel verstoring opleverend, niet te lang) en effectief (veranderambitie wordt daadwerkelijk en op tijd gerealiseerd) mogelijk worden gemanaged. Mislukt een verandertraject, dan is dat erg: dan is er iets misgegaan. Alle geïnvesteerde tijd, energie en financiële middelen (gemeenschapsgeld!) zijn dan voor niets geweest.

Uitgaand van deze kernpunten van het conventionele managementdiscours, blijf je dus hangen in het steeds maar weer opnieuw en zo goed mogelijk willen organiseren van verandertrajecten, om de organisatie alsmear weer aan te passen aan de veranderende omgeving. Liefst streef je daarbij naar het beste van twee werelden. Enerzijds wil je namelijk supereffectieve en -efficiënte verandertrajecten, en anderzijds wil je eigenlijk zo min mogelijk verandertrajecten, omdat die de lopende operaties duchtig kunnen verstoren en veel geld, tijd en energie kosten.²⁷

En in de praktijk?

De gevolgtrekkingen die uit het managementdiscours voortvloeien, lijken haaks te staan op de praktijkbevindingen van en met gemeenten, zoals ik die in hoofdstuk 1 geschetst heb. Wat daarin juist opvalt, is dat er binnen gemeenten relatief veel verandertrajecten gaande zijn, die soms worden 'afgerond' met het opstarten van nieuwe en andere trajecten. Ook lijkt het mislukken van verandertrajecten op de een of andere manier niet zo heel erg te zijn, ondanks dat er toch geld, tijd, energie en moeite in wordt geïnvesteerd. De volgende uitspraak van een or-lid van een gemeente illustreert dit:

„We hebben in onze gemeente een continue stroom van verandertrajecten. Ik ervaar die echt als veel te veel tegelijkertijd en te kort op elkaar. Veel verandertrajecten mislukken. Ze worden met veel bombarie aangekondigd, maar al snel hoor je er helemaal niets meer van. Op de een of andere manier leren we totaal niet van die mislukkingen. We denderen gewoon vrolijk door met de volgende reeks trajecten.“

Daarnaast vertellen de meeste mensen met wie ik in het DVG-onderzoekstraject heb gesproken dat er in hun gemeente wel degelijk veel veranderd is in het afgelopen anderhalve decennium. Hoe is dit te rijmen met de gegevens uit de survey en uit al de gesprekken die we gevoerd hebben, waarbij mensen opmerkten dat verandertrajecten vooral moeizaam gaan en vaak niet opleveren wat de bedoeling was? Zijn deze veranderingen van de afgelopen tien à vijftien jaar dan een soort onbedoelde, niet geplande neveneffecten van die formele verandertrajecten? Of zit het anders in elkaar?

Juist dit soort ervaringen zijn vanuit het conventionele managementdiscours niet goed te begrijpen, noch te duiden. Zwart-wit uitgedrukt, is het antwoord dat daar wordt gegeven: 'Indien het huidige verandermanagement niet lukt, moet je veranderingen gewoon beter gaan managen. En dan zullen ze wel succesvol zijn.' Is er een ander theoretisch perspectief voorhanden, dat beter in staat is om te begrijpen wat er gaande is in gemeenten?

Dus

Dit hoofdstuk ging over de managementtaal, de dominante taal binnen gemeenten. Ik heb onderzocht waar die taal voor staat, wat dus het 'discours' is waar vanuit wordt gegaan als je de managementtaal bezigt. De kern hiervan is dat organisaties en organisatieverandering in het managementdiscours worden opgevat als het resultaat van goed (verander)management. Managers moeten de ontwikkelingen in de gemeentelijke omgeving goed in de gaten houden. En zij moeten de gemeentelijke organisatie met verandertrajecten aanpassen, zodat de organisatie op die omgeving blijft afgestemd. Vervolgens heb ik de DVG-onderzoeksresultaten over gemeentelijke verandering (hoofdstuk 1) tegenover die managementtaal geplaatst. Het blijkt dan dat als je via de managementtaal naar gemeentelijke veranderingen kijkt, er allerlei waargenomen verschijnselen niet goed te begrijpen en te duiden zijn. De DVG-onderzoekconclusies proberen terug te brengen tot de managementtaal doet de feitelijke gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek dus tekort. Er blijkt wat betreft gemeentelijke verandering namelijk veel méér te zien en te ervaren te zijn, dan wat de managementtaal ons toestaat om te zien. Is er een andere taal waarmee die verschijnselen wel inzichtelijk en begrijpelijk kunnen worden gemaakt? Dit is de thematiek van het volgende hoofdstuk.

3. Naar een andere verklaringslijn

Inleiding

Gegeven het tekortschietende conventionele managementperspectief, kijk ik in het leer- en onderzoekstraject *De veranderende gemeente* op een andere manier naar de thematiek van gemeentelijke verandering. Het theoretische perspectief* dat ik daarbij hanteer, heet het *institutionaliseringperspectief*.²⁸ Dit perspectief wordt gecombineerd met het zogeheten *sociale-complexiteitsperspectief*.²⁹ Enkele fundamentele uitgangspunten die ik uit deze twee perspectieven afleid zijn:

- Je kunt met vele talen over de gemeentelijke realiteit praten. De managementtaal is daar slechts een van. Tegelijkertijd is het die managementtaal gelukt om een soort dominante 'gewoontetaal' te worden die door vrijwel iedereen gesproken wordt – ook door de medewerkers van gemeenten, zoals we ontdekt hebben. Het managementdiscours lijkt zo een geünificeerde lingua franca te zijn dat van hoog tot laag in de gemeente wordt gesproken.
- Als gewoontetaal heeft managementtaal een heel specifieke en belangrijke functie in het functioneren en het veranderen van gemeenten. Het is de voertaal in buitengewoon veel gesprekken, afspraken, beleidsstukken, plannen, visies, organisatie-ontwerpen enzovoort. Later in de tekst en bij de tab Managementtaal als plakbandtaal kom ik op deze functie terug.
- De managementtaal, de gewoontetaal, heeft een bijziend makend effect. Een veelgehoorde kritiek is dat de managementtaal en het gedrag dat daarmee samenhangt veel te eenzijdig is. Hoe vaak wordt er niet geklaagd over 'spreadsheetmanagement': de eenzijdigheid van het sturen op kengetallen, meetbare gegevens en cijfers, doelen, KPI's, plannen en planningen? Het impliciete verwijt hierbij is dat er weinig of geen rekening gehouden wordt met minder goed meetbare aspecten, zoals emoties, machtsdynamieken en cultuur. Kennelijk haalt de managementtaal dus bepaalde facetten en aspecten van het functioneren van gemeenten naar voren, maar worden er tegelijkertijd andere facetten en aspecten

* Zie op de website hoofdstuk 14 Literatuurbespreking.

ten van het gemeentelijke functioneren uit beeld gedrukt. Een van de uitgangspunten bij het alternatieve theoretische perspectief dat in het DVG-onderzoek gehanteerd wordt, is nu dat de (cijfermatige) bijziendheid van de managementtaal niet slecht is, maar juist een buitengewoon belangrijke functie heeft. Ook hierop kom ik later in dit boek terug.

- Het gegeven dat formele verandertrajecten in gemeenten relatief moeizaam verlopen, kan in termen van de gewoontetaal niet goed worden begrepen of geduid. Veranderingen zijn immers per definitie goed (aanpassing van de organisatie aan haar omgeving), dus als ze mislukken, dan gaat er iets fout. Het alternatieve perspectief opent het raam voor de vraag of het niet-succesvol zijn van verandertrajecten misschien een belangrijke functie zou kunnen hebben. En dat het daarom dus ook niet perse heel erg hoeft te zijn als verandertrajecten minder succesvol zijn dan van tevoren beoogd. Als je uitgaat van andere uitgangspunten dan het managementdiscours, dan kan het matig slagen van formele verandertrajecten bij gemeenten mogelijk beter begrepen worden. Sterker nog: het matige succes van verandertrajecten zou wel eens een mechanisme kunnen zijn dat van strategisch belang is voor gemeenten!

In dit derde hoofdstuk, en de hoofdstukken hierna, analyseer ik de gemeentelijke ontwikkeling en verandering vanuit een alternatief theoretisch perspectief. Kernbegrip hierbij is de legitimiteit van de gemeente. Hoe behoud je als gemeente je legitimiteit, terwijl iedereen van alles over je roept en er van alles en nog wat van je wordt verwacht?

Legitimiteit als kernbegrip

Als het over het gebrek aan verandervermogen van gemeenten gaat, dan gaat dit vaak hand in hand met termen als *verlies aan geloofwaardigheid, afstand tot de burger, afnemend vertrouwen en afbrokkelende autoriteit (gezag)*. De algemene term hiervoor in de institutionaliseringstheorie is de *legitimiteit van de gemeente*: de gemeente wordt als legitiem ervaren als er een algemeen gevoel heerst dat zij doet wat ze moet doen en dat zij dat ook op de juiste manier doet, bijvoorbeeld rechtvaardig en democratisch.³⁰ Als de gemeente door het publiek als legitiem wordt ervaren, dan hoor je er eigenlijk weinig over. Maar als de legitimiteit begint te tanen, dan worden er al snel kritische vragen gesteld, komen er meer en meer klachten en delegitimerende kritieken, verschijnen er negatieve verhalen in de pers en

sociale media. En dan heb je, zoals iemand dat verwoordde, 'de poppen aan het dansen'.

In de gewoontetaal, de managementtaal,³¹ gaat het erover dat gemeenten gewoon de producten en diensten moeten leveren die van hen gevraagd worden. Liefst zo goedkoop mogelijk, liefst maatwerk en liefst voortdurend inspeland op de (steeds veranderende) wensen en verwachtingen van de inwoners, bedrijven en ketenpartners.

Gemeente als FEBO-muur voor overheidsdiensten

Een illustratief citaat, waarin kritiek wordt geuit op het overmatige accent op het effectief en efficiënt leveren van producten en diensten van de gemeente, is het volgende:³²

“Het overmatige accent op de gemeente als een bedrijf maakt dat de gemeente verwordt tot een FEBO-muur voor overheidsdiensten, gerund door hoogopgeleide, professionele bedrijfsleiders, die zich in toenemende mate ergeren aan amateuristische pottenkijkers [lees: zoals de gemeenteraad]. (...) De [toenemende] technocratisering (...) kan rekenen op lokaal onbegrip. (...) [Deze] lokale weerstand wordt al snel gepercipieerd als ondank, populisme, gejut en politieke spelletjes.”

De legitimizeerinstek die de kern vormt van het institutionaliseringsperspectief, maakt duidelijk dat gemeenten veel méér moeten doen dan sec producten en diensten leveren. Gemeenten hebben namelijk te maken met allerlei uiteenlopende partijen, instanties en gremia die allerlei verschillende betekenissen met bijbehorende verwachtingspatronen koesteren. Daarbij is het woord koesteren zeker de laatste jaren een eufemisme geworden. De drammerigheid en hardheid waarmee mensen hun wensen en eisen bij de gemeente uiten, neemt steeds verder toe. Illustratief zijn in dit verband boektitels als *Megafoonpolitiek en Dramademocratie*.³³

Ook is het zo dat die verwachtingspatronen niet alleen gaan over wat de gemeente zou moeten doen (doelen: het 'wat'), maar ook de manier waarop de gemeente die doelen realiseert (het 'hoe').³⁴ Juist het realiseren van al die verwachtingen omvat veel meer dan sec het leveren van producten

en diensten. Dat gaat bijvoorbeeld over het kunnen participeren in besluitvormingsprocessen, over het idee dat de gemeente de problemen die mensen ervaren wel hoort, over de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het gemeentelijke beleid en over de rechtmatigheid en de rechtsgelijkheid van het handelen van de gemeente. De legitimiteitsinsteek vraagt daarom dus niet alleen: hoe zorg je er als gemeente voor, dat je levert (producten en diensten), maar vooral ook: hoe produceer je als gemeente je eigen legitimiteit?

Directe contactsport

Kenmerkend voor gemeentelijke organisaties, bijvoorbeeld in vergelijking met provincies en het Rijk,³⁵ is dat hun omgevingen geen abstracte fenomenen zijn, die als een soort losstaande verschijnselen 'complexer en dynamischer worden' (zoals dat in de managementtaal wordt uitgedrukt). Nee, die omgevingen zijn concrete mensen, inwoners, belangengroepen, buurtcomités, lokale politieke partijen, lokale media, bevolkingsgroepen, vertegenwoordigers van bedrijven, instanties en bedrijfsverenigingen, en ook vertegenwoordigers van ministeries, ambtenaren van provincies, auditors van toezichthoudende instanties en noem ze verder allemaal maar op. Geen abstracte categorieën dus, maar mensen met eigen verhalen en manieren om die verhalen te uiten. In vergelijking met het Rijk en de provincies zitten al deze personen, gremia en instanties veel meer boven op de gemeentelijke organisatie.³⁶ Ze komen naar het gemeentehuis en omgekeerd komen de ambtenaren van de gemeente bij veel van deze partijen over de vloer. Ze organiseren (reële of virtuele) protestdemonstraties als het hun niet zint. En anders gaan ze wel naar de bestuursrechter.

De 'omgeving' is dus geen abstracte ver-van-mijn-bedshow, maar bestaat uit concrete individuen en partijen die op tal van niveaus contacten hebben in en met de gemeente. En die van alles willen, eisen, verwachten, en van alles over de gemeente roepen.

'Where the rubber meets the road'

Voor gemeenten geldt dan ook zeer nadrukkelijk dat zij de plek zijn 'where the rubber meets the road'. Hier moet het rijks- en provinciale beleid landen, hier heb je te maken met echte mensen die afhankelijk zijn van wat de gemeente doet of niet doet. De laatste jaren moet er bovendien, om de

metafoor maar even door te zetten, steeds meer *rubber-the-road-meet*'en. Door de rijksbrede decentralisaties krijgen de gemeenten er immers steeds meer taken bij. Zodoende verdiepen en verbreden de werkterreinen van gemeenten zich het laatste decennium fors. Steeds meer maken zij daardoor lokaal het verschil voor hun inwoners, bedrijven en instellingen.

Een gevolg hiervan is dat de 'meer-betekenis' die gemeenten hebben naast het leveren van concrete producten en diensten voor hun inwoners, bedrijven en instanties, gaat over zeer vitale en fundamentele zaken, zoals levensonderhoud, onderwijs, ruimtelijke inrichting, zorg enzovoort. Dat maakt ook dat die inwoners, bedrijven en instanties er bovenop zitten. Op zijn beurt leidt dit er toe dat de druk die gemeenten ervaren soms groot kan zijn. Daarmee is het werken en managen in een gemeente geen abstracte of neutrale managementactiviteit, maar een directe contactsport. Waar fouten en missers al snel verregaande gevolgen kunnen hebben voor de legitimiteit.

Voelbare druk

Gemeenten zijn daarom misschien wel beter te begrijpen, als je uitgaat van het beeld waarmee hoofdstuk 2 begon (zie pagina 27): de onconventionele voetbalwedstrijd op een rond speelveld met heel verschillende doelen, waarin je zowel toeschouwer, speler, coach, scheidsrechter als grensrechter kunt zijn en iedereen eigen definities heeft van het begrip *voetballen* en ook nog eens zijn eigen spelregels hanteert. Uiteraard is het ook zo dat andere overheidsorganisaties en het bedrijfsleven onder druk staan van verschillende omgevingsonderdelen. Maar het verschil bij gemeenten is dat die druk heel direct voelbaar en merkbaar is, er heel korte feedbackcycli zijn als je iets verkeerd doet, de druk soms heel inconsistent is en heel persoonlijk, soms zelfs met (dreiging met) geweld richting de bestuurders en ambtenaren. In die zin is er in ieder geval een kwalitatief verschil van de omgevingsdruk van gemeenten in vergelijking met andere overheidsorganisaties en het bedrijfsleven. Een kwantitatief verschil kan dan de breedte van de druk zijn (zo veel verschillende onderwerpen tegelijkertijd) en de inconsistenties tussen al de verschillende verwachtingen en eisen.

Dus

Wat ik in dit hoofdstuk heb beweerd, is dat de gemeentelijke dynamiek beter en breder te begrijpen en te duiden is, als je gebruikmaakt van het institutionaliserings- en legitimiteitsperspectief en het sociale-complexiteitsperspectief. In de hoofdstukken hierna maak ik daarom gebruik van de hoofdlijnen van deze perspectieven. De kernvraag hierbij is hoe gemeenten hun legitimiteit behouden in een werkveld waarin er sprake is van een buitengewoon breed en divers pallet aan verwachtingen, wensen en eisen. Daarbij – zo is het uitgangspunt – gaat het om veel meer dan sec het goed (snel, kwalitatief en op tijd) voortbrengen van diensten en producten. Veel meer. Wat dat 'meer' is, daarover gaat het volgende hoofdstuk.

4. Reflectie op de gemeentelijke setting

Inleiding

In het vorige hoofdstuk las je vanuit welke theoretische perspectieven ik gemeentelijke verandering en ontwikkeling ga analyseren. In dit hoofdstuk begin ik met een reflectie op de gemeentelijke setting. Wat maakt deze setting zo uniek en welke dilemma's brengt die met zich mee? Om te beginnen ga ik in op de vele eisen, wensen en verwachtingen die richting gemeenten geuit worden. Vervolgens geef ik aan waar al die eisen, wensen en verwachtingen vandaan kunnen komen en hoe die zich onderling tot elkaar verhouden. Daarna schets ik het kernvraagstuk waar gemeenten voor staan. Dat vraagstuk is van grote invloed op het gemeentelijke functioneren en op de rol die formele verandertrajecten daarbij spelen – dat laatste is van belang voor dit boek. Tot slot beschrijf ik in algemene termen hoe gemeenten met dit vraagstuk omgaan. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 werk ik deze manieren nader uit.

De gemeentelijke context en wat gemeenten allemaal moeten

Als je de pers en de relevante publicaties over gemeenten volgt, dan valt het op dat gemeenten als het ware belaagd worden door een continue stroom aan wensen, eisen en verwachtingen waaraan ze liefst gisteren moeten voldoen. Het moet allemaal sneller, beter, anders, meer maatwerk, beter gedigitaliseerd, beter beveiligd, en meer netwerkend en participierend. Zo maar een greep uit de media: gemeenten moeten ...

- een rol spelen bij het opvoeren van de nieuwbouw van huizen, naar 7500 huizen per jaar;
- meer doen aan schuldhulpverlening en de kwaliteit daarvan verbeteren;
- een noodfonds oprichten voor horecagelegenheden die tijdelijk worden gesloten op last van de burgemeester;
- het initiatief nemen om meer zonnepanelen op daken van scholen te krijgen;

- oorlogsvluchtelingen met psychische problemen beter begeleiden;
- de bewoners beter informeren over de elektromagnetische straling van elektriciteitsmasten en de adviezen van de Gezondheidsraad en het RIVM opvolgen;
- zebrapaden veiliger maken, want twee derde van de Nederlanders voelt zich niet veilig bij het oversteken;
- meer doen aan de bestrijding van processierupsen;
- kassa's hebben met contant geld voor mensen die niet kunnen of willen pinnen;
- het oplaten van ballonnen verbieden wegens milieuverontreiniging;
- de riolen vergroten om de regen op te vangen bij zware buien;
- aan experimenten meedoen voor het kweken van overheidswiet;
- zelf beslissen of er een vuurwerkverbod komt, omdat een landelijk verbod er niet komt;
- meer camera's plaatsen in winkelcentra in de buitenwijken;
- een 'chief technology officer' aanstellen om innovatie op IT-gebied te bevorderen.

Parallel hieraan valt het me op dat, zoals ik al in de inleiding aangaf, er sprake is van een schier oneindige stroom normatieve publicaties, waarin er op tal van fronten voorgeschreven wordt wat de gemeente zou moeten, hoe de gemeente moet functioneren of wat de noodzakelijke veranderingen zijn die er moeten plaatsvinden. Kijk nog maar eens naar de lijst met *moeten* op pagina 13. Ga er maar aanstaan, zou ik zeggen.

Formeel gesproken zouden de raad, de wethouders of de gemeentesecretaris (en het mt) moeten fungeren als een 'transportband voor het doorgeven van de politieke wensen aan de functionele eenheden'.³⁷ Het formele beeld van een gemeente: 'zou in principe moeten inhouden dat verreweg de meeste machtslijnen één kant op gaan, namelijk vanuit de politiek naar de ambtelijke organisatie.

Daarbij is de politieke invloed afkomstig van de activiteiten van politieke partijen, belangengroepen, gekozen vertegenwoordigers. Vervolgens moeten de politieke wensen worden doorgegeven aan de ambtelijke organisatie, zodat die ze ten uitvoer kan brengen.³⁸ Maar het rechtstreeks doorgeven van al de externe verwachtingen aan de gemeentelijke organisatie

wordt steeds ingewikkelder.* Een gemeentesecretaris met ervaring in diverse gemeenten hierover:

“Kijk, de eenduidigheid van de politiek en de samenleving is helemaal verdwenen. Het gaat alle kanten op. En als gemeente heb je je daar maar toe te verhouden.”

In veel gevallen stelt deze stroom verwachtingen de gemeente voor tal van dilemma's. Enerzijds wordt daarbij bijvoorbeeld de rechtsgelijkheid van de handhaving genoemd, inclusief het vermijden van onnodige risico's in dezen. Anderzijds zwelt de roep tot maatwerk aan, om specifieke en unieke lokale problemen klantgericht op te lossen. Tegelijkertijd moet er zo veel mogelijk gestandaardiseerd worden om de kosten zo laag mogelijk te houden.

Waar komen de eisen, wensen en verwachtingen vandaan?

Gemeenten worden dus geconfronteerd met tal van verschillende eisen, wensen en verwachtingen, die vanuit allerlei verschillende partijen geuit worden. Als je de hiervoor opgesomde wensenlijstjes van een afstandje bekijkt, dan zijn er daarin enkele algemene patronen te ontwaren. In grote lijnen zijn er volgens mij namelijk vier verschillende wensbronnen te onderscheiden:

1. Inwoners, bedrijven, instanties, ketenpartners, lokale politieke partijen enzovoort;
2. 'Bovenliggende' en 'zijaanliggende' (semi)overheidsorganisaties, zoals de provincie, de rijksoverheid, waterschappen enzovoort, die allerlei eisen aan gemeenten stellen en verwachtingen koesteren. In het verlengde hiervan de nationale politieke partijen die ook allerlei wensen uiten over veranderingen en vernieuwingen bij gemeenten;
3. De kennisindustrie:³⁹ universiteiten, hogescholen, organisatieadviesbureaus, inspecties, auditinstellingen en managementpublicisten die met elkaar een steeds verder aanzwellende stroom aan managementtools, -thematieken en (soms) -hypes produceren, zoals lean, agile, zelfsturen-

* Deze verwachtingen hoeven overigens niet alleen maar negatief of moeilijk te zijn, want ze kunnen ook worden opgevat als kansen en mogelijkheden. Maar ook die moeten dan gerealiseerd worden in een context waarin er tegelijkertijd ook allerlei anderen verwachtingen, eisen, kansen en mogelijkheden met elkaar strijden om aandacht.

de teams, datagedreven sturing, integraal kwaliteitsmanagement, soft controls, digitalisering.* Een illustratief citaat van een ambtenaar hierover:

“Inmiddels werken wij in onze gemeente agile, werken we met scrum en nog een aantal van dat soort technieken. Dat soort ideeën komen vanuit de concernstaf, maar ook worden ze vaak geïntroduceerd door ingevlogen externe consultants.”

4. De vierde bron van eisen, wensen en verwachtingen ten aanzien van het gemeentelijke functioneren betreft invloeden die via, wat ik zou willen noemen, voor-, zij en achterdeurtjes de gemeente binnenkomen. Zo komen ambtenaren regelmatig in contact met bewoners en organisaties. In de gesprekken die zij daar hebben, ontwikkelen zich bij die ambtenaren allerlei ideeën over wat er niet goed gaat, wat beter kan, wat meer of minder zou moeten enzovoort. Bovendien staan diezelfde ambtenaren (van hoog tot laag) als gewone burgers zelf natuurlijk ook bloot aan allerlei trends en ontwikkelingen in hun eigen buurt en, breder, in de samenleving. Ook die importeren ze (veelal onbewust) in de gemeente als ze aan het werk zijn. Voorts doen zij allerlei informatie en ideeën op via internet en sociale media. Meer of minder bewust siepelen er dus ook via deze voor-, zij en achterdeurtjes tal van meningen, wensen en vernieuwingsideeën de gemeente binnen.⁴⁰

In sommige gevallen kunnen de vier wensbronnen elkaar versterken. Bijvoorbeeld als een of meer politieke partijen of gremia in het gemeentelijke circuit een van de managementhypes** omarmen en daarover vragen stellen aan het college en het mt. In andere gevallen staan de wensen haaks op elkaar en zijn ze inconsistent. Dit geldt voor zowel wensen van verschillende partijen (er moet bijvoorbeeld bezuinigd worden op bezuinigingen, terwijl de medewerkers en de vakbonden aandringen op een salarisverhoging) als voor wensen van één partij (bijvoorbeeld de decentralisatie van de zorg tegen 40 procent minder budget).

* Zelf maak ik natuurlijk ook onderdeel uit van de kennisindustrie.

** Ook wel *managementfashions* genoemd.

Bij elkaar opgeteld worden gemeenten geconfronteerd met een sterke, gevarieerde en vaak inconsistente en direct voelbare druk om van alles en nog wat te veranderen en te verbeteren – een conclusie die ook naar voren komt uit de survey in het DVG-onderzoek. Deze druk is niet abstract of theoretisch, maar levend: het betreft echte personen, groepen en instanties die iets willen, en wel nu! Daarbij laten mensen zich steeds minder gemakkelijk met een kluitje in het riet sturen. En als de gemeente niet snel genoeg reageert, dan is een nieuwe Facebook-pagina snel aangemaakt ...

Institutioneel pluralisme en institutionele complexiteit

Als organisaties functioneren te midden van allerlei verschillende, tegenstrijdige en snel veranderende verwachtingspatronen, dan kan dat worden aangeduid met twee vergelijkbare termen, namelijk *institutioneel pluralisme*⁴¹ en *institutionele complexiteit*.⁴² Zou je uitgaan van het klassieke managementdiscours, dan is 'stakeholdermanagement' de manier om hiermee om te gaan.

Je identificeert daarbij de verschillende belanghebbenden waarmee je als organisatie te maken hebt, en je streeft ernaar om positieve relaties met al deze belanghebbenden op te bouwen. Daarbij probeer je zo goed mogelijk in te spelen op de verwachtingen die elk van hen heeft.⁴³ Maar als er, zoals bij gemeenten het geval is, sprake is van zoveel verschillende belanghebbenden die bovendien zoveel verschillende, steeds wisselende en tegenstrijdige verwachtingen koesteren, dan zou stakeholdermanagement kunnen betekenen dat het de opdracht van gemeenten is 'to be all things to all people at all times'.⁴⁴

Waarmaken van verwachtingen

Als gemeenten zouden proberen om alle eisen, wensen en verwachtingen waar ze mee geconfronteerd worden in te willigen of waar te maken, zouden ze dat niet aankunnen – dat is een van de centrale uitgangspunten bij het DVG-onderzoek.⁴⁵ Het hele wenspakket is eenvoudigweg te omvangrijk, te gevarieerd, te dynamisch en te inconsistent. Gemeenten hebben gewoon niet de mogelijkheden noch de middelen om tegelijkertijd aan alle eisen en verwachtingen te voldoen. Een citaat dat de gevolgen van het willen voldoen aan alle eisen, wensen en verwachtingen goed illustreert is:

“Als je tegelijkertijd zoveel verschillende dingen probeert te doen richting zoveel verschillende partijen, dan kan het haast niet anders dat je dan in oorlog komt met jezelf.”⁴⁶

Uit de survey van dit onderzoek komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Meer dan 61 procent van de respondenten geeft aan dat hun gemeente volgens hen niet in staat is om tegelijkertijd al de verwachtingen waar te maken.⁴⁷ Als we deze scores relateren aan de omvang van de gemeente (het inwonertal), dan blijkt er interessant genoeg wat dit betreft geen significant verschil te zitten tussen grotere en kleinere gemeenten. De conclusie lijkt daarom gerechtvaardigd dat deze externe druk breed wordt ervaren. Illustratief hiervoor is dit citaat van een van de deelnemers van een bijeenkomst met medewerkers, or-leden en vakbondsleden (zie ook de tab Medewerkers, managers en adviseurs):

“Inderdaad heb je de politieke groepen die dominantier zijn dan andere groepen. Die dominante groepen willen dan van alles. Tegelijkertijd heb je een maatschappij die sterk aan het veranderen is. En dat alles slaat neer op de gemeentelijke organisatie. Maar al die ontwikkelingen zijn vaak heel lastig te vatten. Je kunt ze soms ook niet allemaal vatten. Daarnaast zijn we bij onze gemeente bezig met allerlei samenwerkingstrajecten en met een herindeling. Het gevolg van zo'n herindeling is dat er opeens een heel grote groep nieuwe collega's binnenkomt, die ook weer van alles willen. Verder kom je in die samenwerkingstrajecten ook steeds opnieuw mensen tegen die van alles en nog wat willen, waarvan het maar de vraag is of we dat binnen onze gemeente allemaal ook willen en kunnen. En ook heb je de enorme brede range aan producten en diensten die we leveren als gemeente. Daar zijn ook continu veranderingen en vernieuwingen gaande. Producten veranderen, diensten veranderen, werkprocessen veranderen.”

Maar als het achter alles en iedereen aanlopen niet het antwoord is op de institutionele complexiteit en pluralisme, wat dan wel?⁴⁸ Precies deze constatering roept, in combinatie met de noodzaak tot het behouden van legitimiteit, een fundamentele vraag op:

'Hoe behouden gemeenten hun legitimiteit, terwijl ze niet voldoen aan al de wensen, eisen en verwachtingen die ze steeds over zich uitgestrooid krijgen?'

Vanuit de gewoontetaal, het managementdiscours, is het antwoord op die vraag rechttoe, rechtaan: als de gemeente niet in staat is om al haar belanghebbenden goed te bedienen, dan moet zij extra verandertrajecten inzetten om de verander- en productiecapaciteit en de gerichtheid op belanghebbenden van de gemeentelijke organisatie te vergroten. Als je uitgaat van de institutionele complexiteit en pluriformiteit waar gemeenten mee geconfronteerd worden, lijkt dit antwoord echter niet afdoende te zijn. Je zou dan namelijk op zoveel verandertrajecten uitkomen, die elkaar bovendien ook nog eens zouden tegenspreken, dat de gemeentelijke organisatie niet meer naar behoren zou kunnen functioneren. Ook zouden de middelen ervoor simpelweg ontbreken. En dat ook nog eens los van de vraag of mensen die bij gemeenten werken zoveel verandertrajecten tegelijkertijd wel aan zouden kunnen.

Een manier om met het probleem om te gaan

Maar ja, als meer verandertrajecten dus niet het antwoord zijn, wat dan wel? Daarbij moeten we nadrukkelijk ook de vraag stellen of er hiervoor überhaupt wel een oplossing is. Het volume van al de eisen en verwachtingen van belanghebbenden is groot. En die eisen en verwachtingen veranderen bovendien ook nog eens continu en zijn onderling vaak inconsistent. Dat daarvoor 'De Oplossing' zou bestaan lijkt niet echt realistisch. Is er dan een alternatief? De Zweedse hoogleraar en gemeenteonderzoeker Brunsson doet hierover een wijze uitspraak: 'there are no solutions, only ways of dealing with the problem'.⁴⁹ Die uitspraak raakt precies de kern van de resultaten van dit DVG-onderzoek: hoe gemeenten bezig zijn en welke rol verandertrajecten daarbij spelen is geen definitieve oplossing, maar misschien vooral een 'way of dealing with the problem'.

Legitimeren, bufferen en ontkoppelen

Het legitimiteitsperspectief* geeft een aantal indicatieve antwoorden voor dit *ways of dealing with the problem*. Aangevuld met een aantal aspecten van de sociale-complexiteitsbenadering,⁵⁰ kunnen er heel andere veronderstellingen worden gemaakt over organiseren en managen in en van gemeenten. Zoals:

* Uitgaande van de institutionaliseringstheorie, zie op de website hoofdstuk 14 Literatuurbespreking. Zie ook Aardema 2010a, 2010b en 2010c.

- Gemeentelijke organisaties bevinden zich niet in een omgeving. Nee, de omgeving maakt fundamenteel deel uit van de gemeentelijke organisatie. De belangen en zienswijzen van verschillende (verzamelingen) externe partijen zijn namelijk in de structuur van gemeentelijke organisaties geïnternaliseerd in de vorm van clusters (kolommen enzovoort), zoals *ruimtelijk, sociaal, onderwijs* enzovoort (meer hierover in hoofdstuk 7). Op deze manier worden de stemmen, belangen en ideologieën van verschillende onderdelen van de buitenwereld in de gemeente van binnenuit gerepresenteerd; vanuit de gemeentelijke organisatie zelf.⁵¹ Dit maakt dat er conceptueel nog wel een onderscheid te maken is tussen de omgeving enerzijds (de *externe coalitie*, zoals ik dat hierna zal noemen) en de gemeentelijke organisatie anderzijds. Maar in de praktijk(ervaring) zijn deze twee nauwelijks van elkaar te scheiden.
- Het vorige punt brengt met zich mee dat er eigenlijk geen duidelijke grenzen bestaan tussen de omgeving en de gemeentelijke organisatie, hooguit vage en permeabele grenzen. Tussen personen, instanties en groepen buiten de gemeente en personen, afdelingen enzovoort binnen de gemeente bestaan tal van afhankelijkheidsrelaties, en ontwikkelen zich in de loop der tijd tal van (al dan niet snel veranderende) machtsbalansen.
- De taal van managen en besturen – de gewoontetaal – is slechts een van de vele talen die er in en om gemeentelijke organisaties wordt gesproken. Als je het woord *taal* vervangt door *rationaliteit*, zijn gemeenten eigenlijk op te vatten als bedrijfsverzamelgebouwen waar talloos vele verschillende rationaliteiten ('identiteitscoalities'⁵²) elkaar (in meer of minder mate) ontmoeten en iets met elkaar moeten. Denk, naast de managementrationaliteit, in dit verband maar eens aan de politieke rationaliteit, de rationaliteit van de zorg, de rationaliteit van de ruimtelijke ordening, de juridische rationaliteit, de politierationaliteit, de onderwijsrationaliteit, de rationaliteit van achtergestelde bevolkingsgroepen, de rationaliteit van de ondermijnende misdaad enzovoort. Een illustratief citaat uit een van de leerbijeenkomsten:

“Het gemeentehuis is bij ons niet één cultuur. Er zijn zo enorm veel cultuurverschillen. Overal gaat het weer anders en vinden ze andere dingen belangrijk. En overal wordt er ook anders op verandertrajecten gereageerd. Er is sprake van een hele hoop disciplines en elk van die disciplines heeft een eigen dynamiek, eigen veranderingen en eigen ontwikkelingen.”

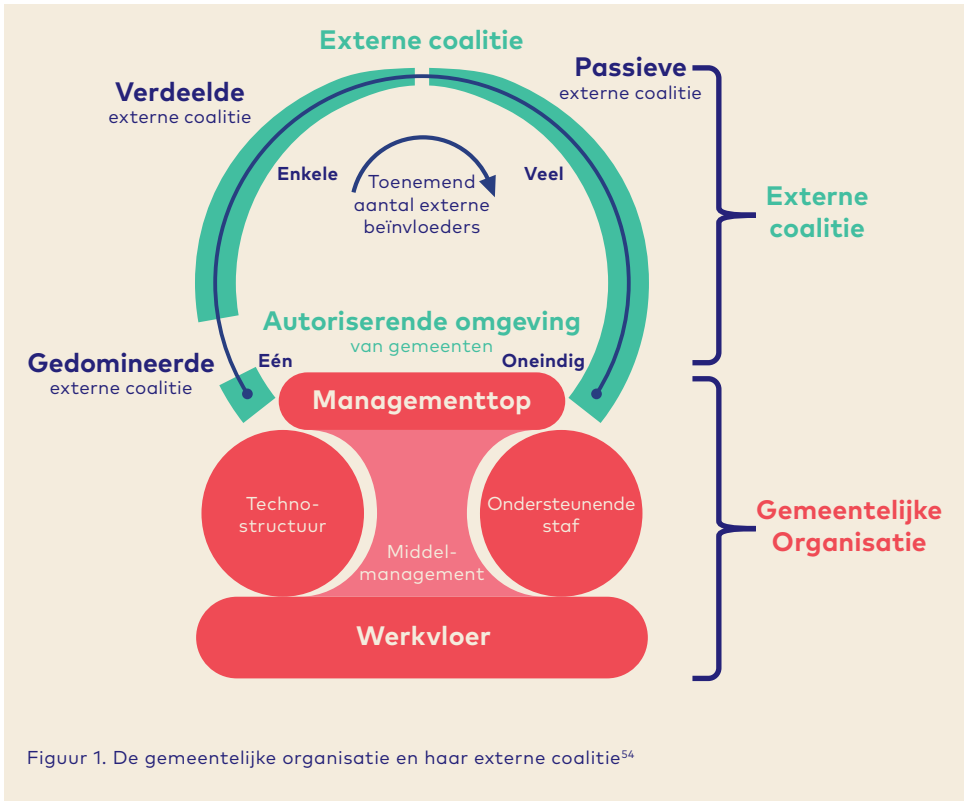
Deze constatering brengt met zich mee dat je dus eigenlijk niet uit kunt gaan van 'de gemeente' die als een uniform en coherent geheel reageert op externe invloeden.

- Datgene wat er in gemeentelijke organisaties gebeurt, is niet alleen het resultaat van wat bestuurders en managers doen. In tegenstelling tot de gewoontetaal wordt het managen en besturen in het alternatieve perspectief dat ik hier presenteer enigermate gedecentreerd (minder centraal gesteld). Managen en besturen is één bepaalde verzameling activiteiten die vanuit één specifieke rationaliteit wordt ondernomen en die formeel gesproken door één bepaalde groep personen wordt beoefend. Daarnaast zijn er echter talloos vele andere groepen (inclusief bijbehorende lokale rationaliteiten) die met hun gedrag en acties ook hun stempeel op de gemeentelijke ontwikkeling proberen te zetten.

Externe coalitie

Als je uitgaat van deze vier punten, is het gemakkelijker om antwoord te geven op de vraag hoe het gemeenten lukt om hun legitimiteit te behouden, terwijl ze niet doen wat iedereen van hen verwacht en eist. Dat antwoord luidt namelijk: ontkoppelen en bufferen.⁵³ Ervoor zorgen dat de eisen, wensen en verwachtingen van buiten niet een-op-een en ongefilterd de gemeentelijke organisatie binnenkomen. Dus eigenlijk ervoor zorgen dat de transportband waar je op pagina 42 over las, niet altijd even goed functioneert. Hoe zijn dit ontkoppelen en bufferen te begrijpen?

Conceptueel gezien kunnen gemeentelijke organisaties gebufferd worden voor een al te directe invloed van de eisen, verwachtingen en wensen vanuit de omgeving, door zich (in meer of mindere mate) te ontkoppelen van die omgeving. Om dit te verduidelijken, maak ik gebruik van het klassieke organisatieplaatje van Henry Mintzberg (zie figuur 1).



Figuur 1. De gemeentelijke organisatie en haar externe coalitie⁵⁴

Aan de hand van figuur 1 kun je een onderscheid maken tussen de gemeentelijke organisatie enerzijds en de 'externe coalitie' anderzijds. Ik kies hier bewust voor de verzamelterm *externe coalitie*, omdat er vanuit allerlei plekken en door allerlei instanties, personen en organisaties allerlei verschillende en dus soms tegenstrijdige eisen en verwachtingen aan de gemeente gesteld worden (zie de vier wensbronnen op pagina 43). Soms liggen bepaalde eisen van verschillende partijen in elkaars verlengde en werken die partijen samen. Dan kunnen er grotere of kleinere coalities van die externe partijen ontstaan, die allemaal hetzelfde eisen van de gemeente. Soms is er ook sprake van tegenstrijdige eisen van verschillende partijen, waarbij al die betrokken partijen proberen binnen de gemeente een voet tussen de deur te krijgen; dan zijn er geen coalities, of alleen maar coalitietjes die met elkaar aan het knokken zijn om gehoord en gehonoreerd te worden. Hiervoor hanteer ik dus verder de term *externe coalitie*. Hieronder reken ik zowel de formele partijen en instanties die druk op gemeenten uitoefenen (gemeenteraad, provincies, Rijk enzovoort) als partijen, personen en instanties die informele druk uitoefenen. Dat kan dus ook gaan om de druk

die ambtenaren ervaren als ze met inwoners, bedrijven en instanties in contact zijn. De externe coalitie komt dus, populair gezegd, van alle kanten en kan bovendien per thematiek wisselen.

De feitelijke kracht van de externe druk hangt af van de machtsverhoudingen tussen de grotere of kleinere coalities van de verschillende externe belanghebbenden. Als er zich binnen al deze externe partijen en instanties één groot (machts)blok ontwikkelt (gedomineerde externe coalitie), dan is de druk heel anders dan wanneer er bijvoorbeeld twee machtsblokken aanwezig zijn (verdeelde externe coalitie). Weer anders is het als de partijen juist erg verdeeld zijn (passieve externe coalitie). Dan is de ervaren invloed per partij waarschijnlijk geringer.

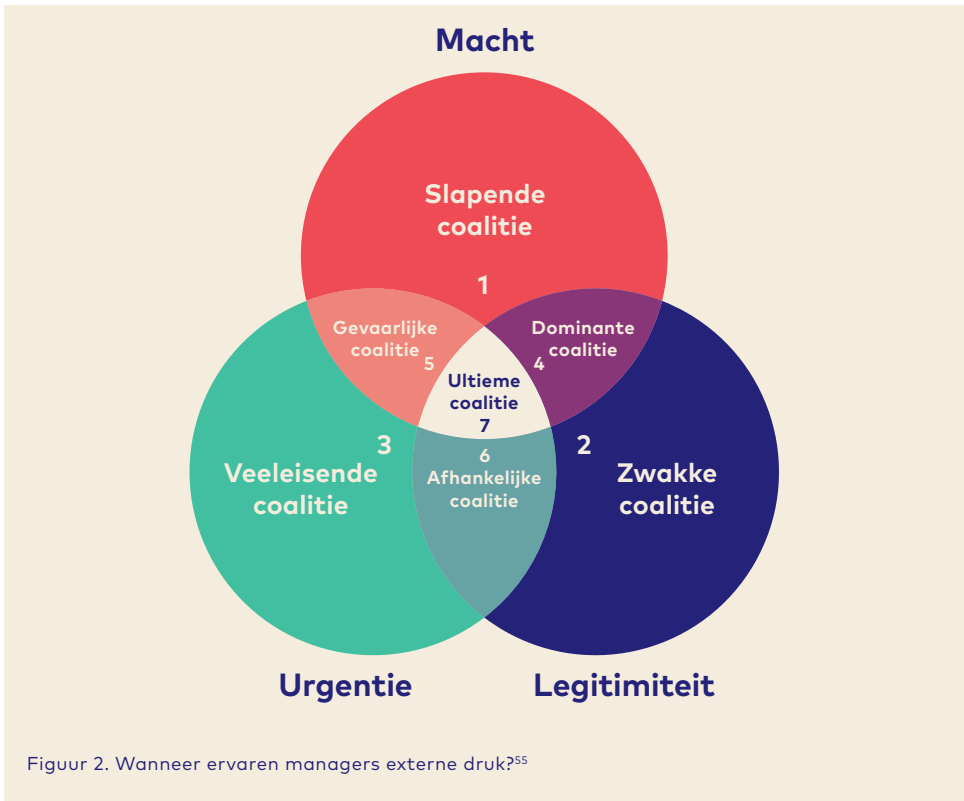
Al met al bevinden gemeentelijke organisaties zich als eerstelijnsbestuur – eerder omschreven als de plaats *where the rubber meets the road* – dus niet in een abstracte omgeving, maar worden ze in hun functioneren continu geconfronteerd met allerlei wensen, verwachtingen, eisen en reacties van tal van verschillende partijen, instanties en individuen. Eisen, wensen en verwachtingen die ook nog eens intern in de organisatie gerepresenteerd worden. Deels betreft dit natuurlijk de formele eisen en wensen van de politieke partijen uit de raad. Maar daarnaast wordt er ook op tal van andere manieren en via tal van andere kanalen druk op de gemeente (of onderdelen of personen daarvan) uitgeoefend om bepaalde dingen te gaan doen (of juist niet meer te gaan doen).

Als je uitgaat van het legitimeringsperspectief voor het analyseren van organisaties, kan in abstracte zin het geheel van al die partijen, instanties en belanghebbenden worden gelabeld als de 'autoriserende omgeving'. Bij al die partijen leven namelijk betekenisgevingen over de legitimiteit van de gemeente. Brokkelt die ervaren legitimiteit af, dan neemt de externe druk – de 'bokkigheid' van de externe coalitie – toe.

Wanneer moeten gemeenten de externe druk serieus nemen?

In een interessant onderzoek bij managers hebben Mitchell *et al.* (1997) onderzocht wanneer managers de externe druk als zodanig ervaren, dat ze vinden dat ze er echt iets mee moeten, en wanneer dat minder het geval is. Zij ontdekten dat managers externe partijen categoriseren aan de hand van drie begrippen, namelijk: macht, legitimiteit en urgentie. De factor macht refereert aan de mate waarin een partij macht kan uitoefenen, wat samenhangt met de omvang van de (externe) coalitie die die partij weet te

mobiliseren. De factor 'legitimiteit' verwijst naar de vraag of de wensen en verwachtingen van een partij als realistisch worden ervaren, gegeven de (machts)positie van die partij. Urgentie heeft te maken met de tijdsdruk die er met een bepaalde eis of verwachting gemoeid is. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat de door het management ervaren druk van een bepaalde partij, instantie of belanghebbende toeneemt, naarmate al deze drie factoren gelijktijdig opgeld doen. Uiteraard is dit ook een kwestie van betekenisgeving, waarover mensen binnen de gemeente van mening kunnen verschillen. Aan de hand van deze drie factoren zijn zodoende zeven verschillende soorten externe coalities te onderscheiden (zie figuur 2).



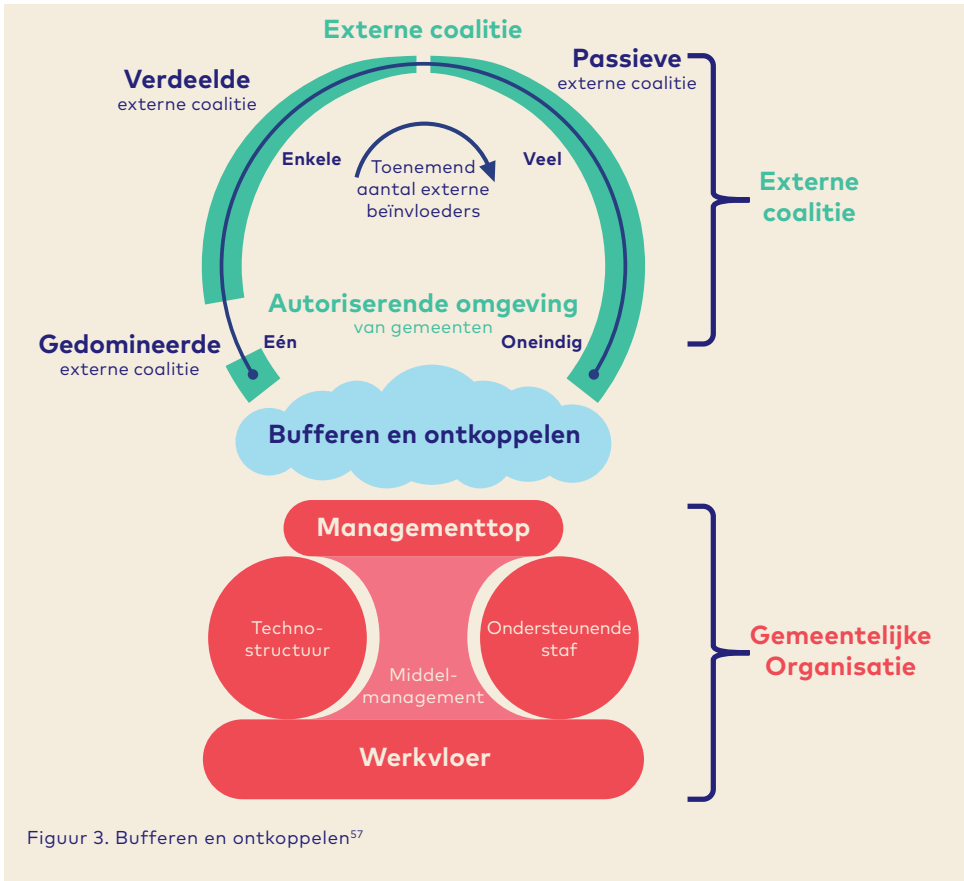
Naarmate een bepaalde externe coalitie meer invloed heeft, legitiemere claims heeft en een grotere urgentie weet te bewerkstelligen, zullen het bestuur en het management van een gemeente het gevoel hebben dat ze echt iets moeten met de wensen en verwachtingen van dat onderdeel van

* Hier wordt *legitimiteit* dus op een andere manier gedefinieerd dan dat ik doe in dit boek.

de externe coalitie. Gegeven de nabijheid en directheid van de druk die op gemeenten wordt uitgeoefend, is het daarom ook niet per se de gemeentelijke vorm die causaal bepalend is voor wat er in de praktijk gebeurt. Juist zijn het de dynamieken van en binnen de externe coalitie en de autoriserende omgeving die in eerste instantie van invloed zijn op de dynamiek van de gemeente. Welke kant de gemeente op beweegt en hoe dat praktisch gaat, 'hangt af van het complex van geaccumuleerde druk en impulsen, dat op de organisatie afkomt in een enorme variëteit aan (...) vormen.'⁵⁶ Wel teken ik hier onmiddellijk bij aan, dat de externe druk geen objectief gegeven is, maar een betekenisgeving. Daarbij hangt het vervolgens van de onderlinge machtsverhoudingen af van diegenen die met elkaar aan de externe coalitie betekenis geven, op welke subjectief ervaren druk zij uitkomen.

Ontkoppelen

Zoals ik hiervoor al constateerde, is het in veel gevallen zo, dat de gemeente niet de mogelijkheden (tijd, capaciteit) heeft om direct te reageren op alles en iedereen. Ook kunnen de wensen van een van de onderdelen van de externe coalitie botsten met lopende trajecten en projecten en met het gemeentelijk beleid en het coalitieakkoord. Opnieuw doemt dan de vraag op hoe het gemeenten dan toch lukt om hun legitimiteit te bewaren, terwijl ze niet (helemaal) doen wat er extern van hen wordt verwacht. Zoals je hiervoor al las, is het centrale mechanisme hierbij ontkoppelen: proberen ervoor te zorgen dat de wensen, eisen en verwachtingen vanuit de externe coalities niet een-op-een van invloed zijn op (aspecten van) de gemeentelijke organisatie. Figuur 3 illustreert dit.



Figuur 3. Bufferen en ontkoppelen⁵⁷

Om een eerste idee over dat ontkoppelen te krijgen, volgt hier een citaat van een van de beleidsambtenaren bij een middelgrote gemeente waar we een casestudyonderzoek hebben uitgevoerd:

“De partijen buiten de gemeentelijke organisatie – inwoners, instellingen, bedrijven – denken dat ze zelf heel erg aan het veranderen zijn. En omdat die partijen in de raad zitten, moeten wij dat als gemeentelijke organisatie dus ook. De raad heeft bijvoorbeeld een motie aangenomen over ‘de inclusieve organisatie’. Dat betekent onder meer dat we ook minderheden in dienst moeten nemen. Maar tegelijkertijd weten wij als ambtenaren dat als we dat zouden doen, we dan allerlei andere regels en wetten zouden overtreden. Dus wat gaan mijn collega’s en ik dan doen? Nou, als eerste gaan we een uitgebreid plan maken. Zo’n plan vergt natuurlijk uitgebreid onderzoek, dus daar beginnen we dan mee. Als dat plan uiteindelijk klaar is en het hele besluitvormingscircuit is succesvol doorlopen, dan gaan we

uiteraard beginnen met een nulmeting. Je moet tenslotte weten waar je nu staat als je iets gaat veranderen. Zo'n nulmeting moet je natuurlijk zorgvuldig doen. Dus we gaan eerst een vooronderzoek doen over hoe je dat het best aan kunt pakken, waarbij we ook allerlei experts consulteren. Daar komt dan na een paar maanden een rapport uit en dat laat je dan ook weer door Jan en alleman controleren, amenderen en uiteindelijk goedkeuren. En als je dan echt met die nulmeting begint, dan zijn de raadsleden hun eigen motie soms alweer vergeten. Natuurlijk, als ambtenaren moeten wij gewoon invulling geven aan de moties van de raad. Maar als je er eenmaal mee bezig bent, dan is er alweer wat veranderd in het politieke systeem en worden we alweer opgeroepen tot andere prioriteiten. Wat wij daarom doen, is dat we een eigen draai aan zo'n motie geven. Of je pikt er een paar dingen uit die jou persoonlijk wel leuk lijken om mee aan de slag te gaan. En vervolgens ga je kijken of je voor die dingen steun kunt krijgen. We noemen dit dan 'handelen in de geest van de motie'.**||**

Dus

Dit hoofdstuk ging in op de gemeentelijke setting. Kenmerkend daarvoor is dat gemeenten opereren te midden van een forse, directe en soms inconsistente druk van allerlei verschillende eisen, wensen en verwachtingen die er vanuit (onderdelen van) de externe coalitie op hen afkomen. Uitgedrukt in theoretische termen hebben gemeenten zodoende te maken met een hoge mate van institutionele pluriformiteit en complexiteit. Voor gemeenten is het in wezen onmogelijk om aan al de eisen, wensen en verwachtingen te voldoen. Maar hoe behouden zij dan toch hun legitimiteit, terwijl ze niet doen wat iedereen over hen roept en van hen verwacht? 'To deal with this problem' blijkt dat gemeentelijk organisaties gebufferd worden van de externe coalitie, doordat zij zich daar in meer of minder mate van ontkoppelen.

Als we afgaan op de empirische onderzoeksresultaten uit het DVG-onderzoek en de relevante wetenschappelijke literatuur, zijn er in grote lijnen drie strategieën te onderscheiden die gemeenten gebruiken om de gemeentelijke organisatie te ontkoppelen van de externe coalitie:

1. het trio praten, doen en beslissen – hier ga ik in het volgende hoofdstuk, 5, op in;
2. formele verandertrajecten – de rol die formele trajecten bij dit ontkop-

pelen spelen komt daarna in hoofdstuk 6 aan bod;

3. externe differentiatie en interne differentiatie – het ontkoppelmechanisme van het internaliseren van onderdelen van de externe coalitie in de gemeentelijke organisatie, dat ik in hoofdstuk 7 bespreek.

Bij dit alles is het zeker niet zo dat gemeenten deze strategieën heel bewust nastreven of aansturen (zie ook de tab Bewust of onbewust?). Eerder zijn het patronen die waarneembaar zijn in de manieren waarop gemeenten inspelen op de diverse eisen en verwachtingen van de externe coalitie. Handelingspatronen die de gemeentelijke organisatie bufferen van die externe coalitie door zich ervan te ontkoppelen.

5. Praten, doen en beslissen

Inleiding

In hoofdstuk vier ben ik tot de conclusie gekomen dat gemeenten voor het vraagstuk staan om hun legitimiteit te behouden, ondanks dat ze niet op alles ingaan wat er over hen geroepen en van hen verwacht wordt. De manier waarop gemeentelijke organisaties met deze uitdaging omgaan, is dat ze in meer of mindere mate ontkoppeld worden van de externe coalitie. Hiervoor blijken gemeenten drie strategieën te hanteren. In dit hoofdstuk ga ik in op de eerste van deze drie, namelijk de combinatie van praten, doen en beslissen. Theoretische gezien baseer ik me bij deze driedeling op het omvangrijke onderzoek dat de Zweedse organisatiekundige en managementwetenschapper Nils Brunsson heeft uitgevoerd bij een groot aantal Zweedse gemeenten. Brunssons inzichten en de conclusies die ik daar voor Nederlandse gemeenten aan ontleend heb, zijn vele malen getoetst en gevalideerd, zowel bij alle bijeenkomsten die in het kader van het DVG-onderzoek georganiseerd zijn als bij de casestudygemeenten.* Als eerste ga ik in dit hoofdstuk in op praten, daarna ga ik in op doen: activiteiten ondernemen en tot slot op beslissingen nemen; in kaders geef ik nadere uitwerkingen en voorbeelden. Uiteindelijk vat ik de functies samen die deze drie in het kader van het ontkoppelen hebben.

Praten

Praten houdt in dat je tegen verschillende gremia, personen en instanties verschillende dingen zegt.** Daarbij probeer je het verhaal dat je over de gemeente wilt vertellen zo vorm te geven, dat je met je taal, termen en inhoudelijke boodschappen zo goed mogelijk inspeelt op de belangen en verwachtingen van die partijen. Zo kun je bijvoorbeeld richting (bepaalde onderdelen of personen) van de externe coalitie aangeven dat de gemeente succesvol bezig is en goed inspeelt op de verwachtingen vanuit haar omgeving.

* In Nederland is Harrie Aardema een voorloper geweest met het op gemeentelijke dynamieken toepassen van het gedachtegoed van Brunsson; zie Aardema, 2010a, 2010b en 2010c.

** *Praten* vat ik hier breed op: het gaat hier niet alleen over gesproken taal, maar ook over de taal in notities, beleidsstukken, brochures, voorlichtingsmateriaal, websites, mails, PowerPoints enzovoort.

Aardema en Korsten schrijven hierover: 'Wie algemeen directeuren van gemeenten spreekt, kan al snel de indruk krijgen dat het in ieder geval in de gemeente van de gesprekspartner allemaal wel meevalt en dat het wellicht zelfs heel goed gaat. De onder eindverantwoordelijkheid van de gesprekspartner doorgevoerde organisatieveranderingen zijn een succes geweest! Elders misschien niet, maar in deze gemeente wel.'⁵⁸

Ook is het, zeker voor hogere managers en bestuurders belangrijk om zo te communiceren, dat externe partijen hen niet vast kunnen pinnen op hun uitspraken. Een wethouder bij een van de casestudygemeenten hierover:

!!Inhoudelijke uitspraken doen, dat doe je pas helemaal in laatste instantie. Je moet namelijk alleen maar dingen zeggen die je 100% waar kunt maken. Je hebt een politieke verantwoordelijkheid en wat je uitspreekt heeft consequenties. Het is namelijk zo dat als een wethouder iets zegt, dat men dan denkt dat het ook echt gaat gebeuren. Blijkt dat dan tegen te vallen, dan boet het vertrouwen dat men in je heeft in. En dat wil je natuurlijk niet.!!

De variëteit en inconsistenties in de verwachtingen vanuit de externe coalitie beantwoord je met variëteit (verschillende verhalen voor verschillende partijen) en inconsistenties (voor de verschillende partijen andere dingen benadrukken en beloven). Op de brede waaier van allerlei verschillende eisen en verwachtingen reageert de gemeente dus met – wat je zou kunnen noemen – meerstemmigheid.

Bij het praten zijn verder verschillende facetten aan te duiden. Praten begint natuurlijk met het eerlijk uitleggen dat bepaalde dingen gewoon niet mogelijk zijn. Ook kun je als gemeentesecretaris of ambtenaar bijvoorbeeld zeggen dat je ergens heel druk mee bezig bent, of dat het nog wel wat tijd gaat kosten voordat 'de systemen veranderd zijn', 'we alle benodigde informatie hebben' of 'we de juiste procedures doorlopen hebben'. Ook kun je, al pratend, proberen duidelijk te maken dat de verwachtingen of eisen die de externe coalitie koestert niet realistisch zijn, niet passend en tegenstrijdig zijn, dan wel grote risico's met zich meebrengen. Verder kun je met gesprekken de externe coalitie natuurlijk ook proberen te overtuigen van jouw zienswijze en de eisen die jij belangrijk vindt.⁵⁹ Dan draai je de zaak dus om: niet wat jullie (externe coalitie) verwachten is het belangrijkste, maar wat

wij (de gemeente) verwachten, moeten en willen is het belangrijkste.

Het 'praten' van de gemeentelijke organisatie omvat dus een breed pallet aan uitingen. In het tekstkader enkele verdere uitwerkingen daarvan.

Praten als hulpmiddel in het legitimeringspel

De veel geciteerde Amerikaanse politicoloog Murray Edelman maakt op een overtuigende wijze duidelijk dat praten veel meer behelst dan sec datgene wat mensen van gemeenten tegen de externe coalitie zeggen. Praten heeft volgens hem namelijk ook te maken met het bredere imago dat je als gemeente uitzendt, het pr-beleid. Daarom moet de gemeentelijke website er professioneel en innovatief uitzien en moet daar continu nieuws op staan over hoe goed de gemeente bezig is. Ook is het belangrijk dat bijvoorbeeld burgemeester en wethouders regelmatig in de pers komen, bijvoorbeeld als zij nieuwe gebouwen en voorzieningen van de gemeente feestelijk openen. Het imago dat daarbij opgebouwd moet worden is: 'de gemeente is goed bezig voor de inwoners en bedrijven', 'kijk eens hoe modern en voortvarend we hier te werk gaan bij het oplossen van problemen' en 'kijk eens wat voor mooie dingen we hier voor de inwoners van de gemeente aan het doen zijn'.

De functie van dit praten is dat de gemeente daarmee probeert een bepaalde positieve framing van de gemeente bij de inwoners, bedrijven, instellingen enzovoort teweeg te brengen. Voorvallen waarbij de gemeente niet kan doen wat partijen willen, worden dan ingebed in deze positieve beeldvorming, waardoor de bewoners er (hopelijk) minder problemen mee hebben.⁶⁰ Praten hoeft in dit verband dus zeker niet alleen reactief te zijn, maar kan ook tot functie hebben de manieren waarop er vanuit de externe coalitie op de gemeente gereageerd wordt, vooraf te beïnvloeden.

Verwachtingsmanagement

Het klassieke beeld is dat er in de maatschappij allerlei verwachtingen leven over de gemeente en over de gemeentelijke legitimiteit. De gemeente moet dan op die verwachtingen reageren en erop inspelen. In managementtaal klinkt dit als: 'omdat de omgeving verandert,

moet de organisatie veranderen'. Voortbordurend op de paragraaf hiervoor is de tegenovergestelde redeneerwijze dat de wijze waarop mensen betekenis geven aan de gemeente, vooraf beïnvloedbaar is door de communicatieactiviteiten van de gemeente. Daarbij is de gemeente geen passieve ontvanger en uitvoerder van externe wensen, maar ageert en reageert zij op die wensen, waarbij ze die probeert te beïnvloeden

Specifiek gaat het bij dit beïnvloeden om de frames vanwaaruit inwoners, bedrijven en andere externe partijen naar de gemeente kijken. Je kunt dit *verwachtingsmanagement* noemen. Gemeenten proberen bepaalde beelden, symbolen en metaforen over zichzelf te pluggen, waarbij die beelden, symbolen en metaforen vervolgens de cognitieve inbedding vormen voor de manier waarop inwoners en bedrijven specifieke gebeurtenissen en activiteiten van de gemeente waarnemen. Voorbeelden van dit soort bredere frames zijn ook: 'wij zijn ervoor om de belangen van de burgers te beschermen', 'onze gemeente is het innovatieve middelpunt van deze regio' en 'ons dorp is een oase van rust in vergelijking tot de Randstad'.

Uiteraard is het onmogelijk om als gemeente de legitimiteitservaring direct en 100 procent te sturen. Tegelijkertijd biedt het inzetten van symbolen, metaforen en rituelen een mogelijkheid om aan een soort 'prélegitimiteitsmanagement' te doen. Door dus te proberen de verwachtingen en frames die er bij inwoners, bedrijven en instellingen leven als het ware van tevoren positief te beïnvloeden, kun je bereiken dat je voorvallen, incidenten en gebeurtenissen betekenis geeft vanuit die bredere positieve framing.

Hoe je praat en wat je zegt

De framingeffecten die uitgaan van het praten, hebben te maken met de taal die je gebruikt. Zoals gezegd, is het managementdiscours (zie de tab [Managementtaal als plakbandtaal](#)) de gewoontetaal in gemeenten. Als het gaat om veranderingen, vernieuwingen, begrotingen en plannen, dan wordt er daarover in gemeenten vooral gesproken in termen van doelen, resultaten, meetbare opbrengsten, monitoren, aansturen en monitoren. Het in zwang raken van het neoliberalisme en het daaraan gerelateerde New Public Management

heeft eraan bijgedragen dat de managementtaal de dominante taal is waarmee we met elkaar omgaan. Dit geldt niet alleen binnen gemeenten, maar ook voor de wijze waarop inwoners, instellingen en zovoort over organisaties praten en denken. Als je praat in een taal die zowel binnen als buiten de gemeente (in het gemeentelijke veld) als normale taal wordt ervaren, dan draagt dat bij aan de legitimiteit van de gemeente.

Ook het gemeentehuis praat!

Als je uitgaat van de symbolische werking van taal en symbolen, kunnen de inrichting en de opzet van gemeentehuizen niet onbesproken blijven. Gemeentehuizen zou je in dit verband kunnen zien als theaterdecors vanwaaruit allerlei boodschappen worden uitgezonden. Om enkele voorbeelden te noemen:

- de (meestal lege) raadzaal met mooie tafels en stoelen, microfoons, een bepaalde zaalindeling en een schilderij van de koning: 'dit is de kerkzaal waarin de hoogmis van de democratie gevierd wordt';
- veel glas en open ruimtes: 'wij zijn transparant';
- enkele moderne, maar niet te extravagante kunstwerken: 'wij zijn eigentijds, cultureel en modern';
- enkele typische streekvoorwerpen, foto's en afbeeldingen, en belangrijke evenementen van de regio: 'wij zijn van hier' en 'wij hebben een hechte band met burgers, lokale bedrijven en instellingen';
- moderne techniek, zoals tv-schermen, automaten waarop je je kunt aanmelden en mooie verlichting: 'wij zijn professioneel en up-to-date';
- dit alles niet te uitbundig of overdreven: 'wij zijn efficiënt en gooien geen geld over de balk';
- afbeeldingen van alle politieke partijen en politici: 'wij zijn neutraal'.

Praten gaat over meer dan alleen verbale communicatie en interactie met onderdelen uit de externe coalitie. Ook gaat het om de manier waarop men reageert op 'uitvragen' van andere overheidsorganisaties, audits en inspecties en dergelijke. Een illustratief citaat hierover uit een van de casestudy's:

“Wat we ook meemaken, is dat er vanuit het Rijk en de provincie allerlei uitvragen komen over verandertrajecten. Die gaan dan over thema’s die zij belangrijk vinden en daarover krijgen wij dan vragenlijsten. En als ik dan lees over welke onderwerpen dat gaat, dan denk ik: oeps, daar doen we dus helemaal niets aan! Maar goed, meestal is er dan toch wel ergens een keer een of andere sessie over geweest. En die voer ik dan uitgebreid op in de betreffende vragenlijst: ‘ja hoor, we zijn er druk mee bezig!’”

Tot zover het praten als een van de manieren om de gemeentelijke organisatie te proberen te bufferen voor de toenemende en steeds inconsistenter wordende druk vanuit allerlei belangengroepen, gremia enzovoort. Een tweede bron voor bufferen is activiteiten ondernemen: doen.

Doen

Doen: activiteiten ondernemen, gaat over wat de gemeente concreet doet. In aansluiting op wat de gemeenteonderzoeker Brunsson hierover heeft geschreven, blijken gemeenten bij verschillende gremia, groepen en partijen verschillende acties te ondernemen. Zo ontkoppel je de reacties die je bij de verschillende belanghebbenden uitzet en uitzendt van elkaar en creëer je variëteit in je reactiepatronen. Daarbij hoeven die acties niet precies in elkaars verlengde te liggen of onderling consistent te zijn. Ook kun je andere dingen zeggen (praten) dan dat je doet (doen). Je belooft bijvoorbeeld iets aan een bepaalde groepering, terwijl je pas een jaar later concreet iets doet (dit heet onder ambtenaren *functionele traagheid*).

Activiteiten kunnen ook een symbolische of rituele functie hebben. De activiteiten die je daartoe onderneemt, hebben dan vooral tot doel om naar buiten toe conformiteit aan verwachtingen en wensen van de externe coalitie te demonstreren.⁶¹ Het daadkrachtig optreden van de burgemeester bij een veiligheidsincident straalt bijvoorbeeld uit dat de gemeente actief en goed voor de veiligheid van de inwoners bezig is. Het via de pers laten weten dat vervuilende diesels de stad niet meer in mogen, laat zien dat de gemeente de milieuproblematiek serieus neemt. Drugspannen sluiten geeft het signaal dat de gemeente een proactieve aanpak van de drugs-overlast heeft.

Dit citaat uit een van de reflectiebijeenkomsten is een voorbeeld van de combinatie van praten, doen en plannen maken:

“De *planning and control*-cyclus is in onze gemeente iets heel groots. Dat kost veel tijd en energie om al de stukken op de juiste tijdstippen klaar te hebben. Tegelijkertijd zeggen we onderling dat die hele cyclus nergens op slaat. Van tevoren geven we aan wat onze plannen zijn en wat we allemaal gaan doen. Met daarbij minutieuze kostenplaatjes, begrotingen, planningen en noem allemaal maar op. Achteraf moeten we ons dan verantwoorden over onze prestaties. Dat doen we dan ook braaf, waarbij we allemaal verhalen maken over hoe succesvol we geweest zijn. En als bepaalde dingen niet zijn gelukt, dan zijn er altijd wel externe oorzaken aan te wijzen waardoor het mis is gegaan, zodat het niet aan onszelf lag. Je weet dus dat het niet echt klopt wat je allemaal op zit te schrijven. Maar ja, je moet er toch elk jaar weer doorheen om het college en de raad te voeden in hun behoefte aan control.”

Onder het *doen* kan ook het uitvoeren van democratische experimenten worden begrepen.

Praten versus doen als buffermechanisme

Voermans en Waling (2018) geven een illustratief voorbeeld van het verschil tussen *praten* en doen. De laatste jaren worden er in gemeenten allerlei experimenten gedaan om burgers meer bij de gemeentelijke beleidsvorming te betrekken. Denk in dit verband aan G1000-bijeenkomsten, burgertoppen, burgerjury en burgerbegrotingen. Deze experimenten liggen in het verlengde van de notie van de participatiesamenleving, waarbij inwoners worden gestimuleerd om zich actief in te zetten voor de samenleving en hier dus ook voor het medevormen van het gemeentelijke beleid.

Het punt is echter, aldus Voermans en Waling, dat de gemeenteraad formeel gesproken de enige plaats is waar het beleid tot stand komt en waar er over het beleid wordt gesproken. Dit leidt ertoe dat deze alternatieve vormen van ‘beleidscocreatie’ in wezen in het luchtledige hangen. Hooguit fungeren ze als een inbreng voor de standpuntontwikkeling in de raad. Een echte tegenmacht vormen dit soort experi-

menten dus niet, aldus beide auteurs.

Tegelijkertijd kunnen bijeenkomsten de inwoners wel het gevoel geven dat hun stem gehoord wordt en dat ze vrij kunnen praten over datgene wat hen in relatie tot de gemeente bezighoudt. Voor bestuurders en politici die met een wankelende legitimiteit worden geconfronteerd, zijn deze democratische vernieuwingen volgens Voermans en Waling daarom bepaald aantrekkelijk. Het is een vorm van democratie waar gemeentebesturen uiteindelijk toch de voorwaarden kunnen dicteren en waarbij er, zo blijkt uit het onderzoek van deze auteurs, toch weinig concreets gedaan wordt met bijvoorbeeld de uitkomsten van G1000-bijeenkomsten. Zo wordt participatie in sommige gevallen eerder een symbolische stijfiguur dan een activiteit die de invloed van de burgers daadwerkelijk vergroot.

Beslissen

Het bufferen van de externe coalitie kan dus plaatsvinden door praten en doen, en door combinaties van die twee. Een derde buffermechanisme is *beslissen*.⁶² Ook hier sluit ik voor de duiding van de onderzoeksresultaten van het DVG-onderzoek wederom aan op de inzichten die Brunsson hierover heeft gepresenteerd, naar aanleiding van zijn uitgebreide onderzoek bij Zweedse gemeenten.*

Wat Brunsson onder meer aangeeft is, dat het veel tijd en energie kost om ergens een degelijk en breed gedragen besluit over te nemen. Als eerste moet je namelijk vaststellen wat precies je doelstellingen zijn, vervolgens moet je analyseren over welke keuzen je een beslissing moet nemen om daarna per keuze zo exact mogelijk al de voor- en nadelen te inventariseren. Daarna moet je al deze keuzen, voor- en nadelen afwegen tegen de vooraf vastgestelde doelstellingen. En mogelijk moet je je conceptbesluit ook nog eens afzetten tegen verschillende mogelijke toekomstscenario's om in te schatten wat de gevolgen van je beslissing zijn bij verschillende toekomst. Zeker als je om draagvlak te creëren ook nog eens alle relevante doelgroepen bij het besluitvormingsproces betreft, kan het soms wel

* Zie ook Aardema 2010a, 2010b en 2010c.

meer dan een jaar kosten om tot een uiteindelijke keuze te komen. Juist op deze grondige, zorgvuldige en rationele manier besluiten nemen is een effectieve ontkoppelmethode.⁶³

Naar buiten toe kun je immers zeggen dat je druk bezig bent, terwijl er in de praktijk eigenlijk niets hoeft te veranderen.

Tijdens het DVG-onderzoek ben ik diverse voorbeelden van dergelijke ont-koppelende besluitvormingstrajecten tegengekomen. Hier een voorbeeld van een middelgrote gemeente. Een beleidsambtenaar hierover:

//Twee jaar geleden moest er een gemeentebreed beleid worden ontwik-keld op het terrein van digitalisering. Dat was nodig als input voor een bepaalde vergadering van het college. Het college zou daar dan een con-ceptbesluit over nemen en dat dan voorleggen aan de raad. Nou, ik kan je vertellen dat dat toen een enorm proces is geworden. Als eerste moest elk van de domeinen een eigen beleidsvoorstel schrijven. Dat had al flink wat voeten in de aarde, omdat die beleidsvoorstellen ook nog eens participa-tief moesten worden ontwikkeld – dat heette ‘veranderen van onderop’. Dus iedereen moest erbij betrokken worden. Toen al die voorstellen uit-eindelijk klaar waren, moesten ze onderling op elkaar worden afgestemd. Daartoe moest er eerst een format ontwikkeld worden dat voor al de be-leidsplannen zou gelden. Dat format alleen al heeft geleid tot maanden-lange onderhandelingen tussen allerlei mensen van de centrale staf en de verschillende domeinen. Maar goed, uiteindelijk lag het format er en moesten al de beleidsvoorstellen daar ingestopt worden.

Daaroverheen kwam er toen een aantal generieke beleidslijnen en lange-termijnperspectieven over de digitale ontwikkeling van onze gemeente in relatie tot de bredere ontwikkelingen in de maatschappij. Al die stukken en visies werden vervolgens samengebracht in één stuk, dat bol stond van ronkende taal. Maar wat je aan die verhalen niet kon zien, was dat er veel dingen in waren gezet die in de praktijk allang werden uitgevoerd. Ook waren er allang diverse heel concrete projectjes opgestart, om praktisch toch enige voortgang te kunnen boeken. Het hele stuk zag er dus wel in-drukwekkend uit, maar echt nieuwe dingen of heel ingrijpende veranderin-gen stonden er allang niet meer in. Nou ja, die langetermijnvisies waren dan wel nieuw. Maar die waren zo vaag en algemeen, dat we daar nog alle kanten mee op konden. Al met al hebben we met z'n allen enorm veel tijd en energie aan dit traject besteed. In je eigen praktijk stop je er dan die

dingetjes in die voor jou van belang zijn, of je haalt er precies die zinnen uit die jij kunt gebruiken om je eigen plannen verder te brengen. Tegelijkertijd bedienen we het college en de raad zo met een prachtig en indrukwekkend plan, dat heel mooi en dienst overstijgend weergeeft waar de digitalisering van onze gemeente naar toe zal gaan. Het zal heus wel ergens goed voor zijn. Maar het heeft wel waanzinnig veel tijd en energie gekost.■

Meer in zijn algemeenheid is een bijkomend voordeel van uitgebreide en grondige besluitvormingstrajecten dat die goede platforms bieden om al de geluiden, opinies en belangen van al de betrokken partijen en instanties te laten weerklinken en te representeren. Je kunt iedereen een stem geven, wat uitstraalt dat de gemeente democratisch en transparant te werk gaat. Vandaar dat notulen van dergelijke besluitvormingstrajecten vaak minutieus worden bijgehouden en breed worden gepubliceerd. Zo kan iedereen zien dat diegenen die bij de vergaderingen aanwezig waren de belangen van hun achterbannen behartigd hebben en dat er zorgvuldig wordt omgegaan met al de verschillende meningen en inzichten, en dat de belangen van al de betrokkenen serieus worden genomen. Ook, dus, op deze meer symbolische manier, hebben uitgebreide en diepgaande besluitvormingstrajecten een belangrijke functie in het tegelijkertijd bufferen én legitimeren van de gemeente.

Voorkeur voor onoplosbare kwesties

Interessant in dit verband zijn verder onze observaties bij de casestudy's en interviews over de onderwerpen en kwesties waar dit soort rationeel en breed opgezette besluitvormingsprocessen inhoudelijk over gaan. Observaties die eveneens in lijn bleken te liggen met de gedachten die Brunsson⁶⁴ heeft over het type onderwerpen en problemen dat zich goed leent voor de ontkoppelende functie van besluitvormingsprocessen. De inconsistentie van de externe verwachtingen en eisen, brengt namelijk met zich mee dat de beslissingen en problemen die daaruit voortvloeien in feite soms gewoon onoplosbaar zijn. Het kan buitengewoon lastig zijn om beslissingen te nemen en problemen op te lossen waar alle relevante onderdelen van de externe coalitie en al de interne belanghebbenden het mee eens zullen zijn. In veel gevallen ontstaan de problemen waarover beslissingen moeten worden genomen bovendien juist vaak precies door de inconsistenties in de

eisen en verwachtingen waar gemeenten aan moeten voldoen. Dit soort problemen en beslissingen worden dan al snel ervaren als 'complexe problemen'⁶⁵ en 'taaië vraagstukken'.⁶⁶

Brunsson maakt echter duidelijk dat dit soort problemen bij uitstek oplossingen kunnen zijn voor het bufferen van inconsistente eisen en verwachtingen. Onoplosbare problemen zijn namelijk aantrekkelijk, omdat ze materiaal bieden voor lange en diepgaande discussies, waarin alle verschillende standpunten en belangen geëtaleerd kunnen worden. Het gegeven dat er eigenlijk nauwelijks concrete allesomvattende oplossingen mogelijk zijn, maakt ook dat er maar heel af en toe concrete acties uit deze gesprekken voort zullen vloeien. Hierdoor blijft de gemeentelijke organisatie op dit punt dus gespaard van al te veel beïnvloeding van buitenaf.

Tegelijkertijd bieden deze onoplosbare kwesties dus wel geschikte platforms om alle denkbare inconsistente eisen en verwachtingen te reflecteren. Voorbeelden van thematieken die hierbij aan de orde zijn, zijn het drugsbeleid, armoede, criminaliteit, klimaatproblematiek, eenzaamheid, de immigratieproblematiek enzovoort. Dit zijn thematieken waarbij het mogelijk is om heel lang over mogelijke oplossingen te praten, zonder dat er directe allesomvattende actie mogelijk is.

In voorkomende gevallen kan het, om de proactieve kant van de gemeente te laten zien, soms wel noodzakelijk zijn om concrete acties te ondernemen. Zoals we bij het onderzoek hebben gezien, staan er dan verschillende wegen open. Als eerste dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen praten en doen: een imposant actiepakket aankondigen en daar vervolgens in de praktijk weinig werk van te maken. Als er echt actie nodig is, dan is dat, gegeven de veelzijdigheid van de materie, bijna altijd een eenzijdige actie. Daarmee kan dan gedemonstreerd worden dat de gemeente actief bezig is. Anderzijds zal de eenzijdigheid van die actie weer allerlei kritiek opleveren, wat dan weer als input kan worden gebruikt in het zich langdurig voortslepende debat over 'de beste oplossing' van het betreffende probleem.

Samenvattend kan ik stellen dat praten, doen en beslissen begrepen kunnen worden als hulpmiddelen om de gemeentelijke organisatie in meer of mindere mate te bufferen van, en los te koppelen van de externe coalitie. Naast de gebruikelijke outputs van de producten en diensten die gemeenten leveren, kunnen ook deze zaken dus worden opgevat als outputs, maar dan vooral als ideologische outputs.⁶⁷ Daarmee kunnen gemeenten bewerkstel-

ligen dat zij hun legitimiteit behouden, terwijl ze niet (precies) doen wat er allemaal van hen verwacht wordt en over hen wordt geroepen.

Vooral formeel praten, doen en beslissen

Een volgende vraag die zich dan aandient, is of dit praten, doen en beslissen over bepaalde thematieken of onderwerpen gaat, of over van alles en nog wat. Lenen zich bepaalde typen onderwerpen zich beter voor dit bufferende praten, doen en beslissingen nemen, dan andere? In hun zeer veel geciteerde publicatie *Formal structure as myth and ceremony* (1977) geven Meyer en Rowan antwoord op deze vraag. Volgens hen landen eisen en verwachtingen vanuit de externe coalitie namelijk voornamelijk in de formele aspecten en dimensies van organisaties, iets wat ook duidelijk te herkennen is in het DVG-onderzoek. Daarbij kun je onder meer denken aan veranderingen van organisatiestructuren, procedures, werkprocessen, formele protocollen, strategieën, missiestatements, budgetten en begrotingen, formele organisatiecultuurtrajecten, regels, gedragscodes, output-meetsystemen, informatiesystemen en monitoringsystemen.

Veranderen van de formele kanten van de organisatie

Waar Meyer en Rowan van uitgaan, is dat het opnemen van de externe verwachtingen en eisen in de formele kanten van de organisatie, diezelfde organisatie ontkoppelt en buffert van de externe coalitie. Het aanpassen van de formele kanten van de organisatie pacificeert de externe coalitie en creëert voor de organisatie ruimte om die dingen te doen die binnen de gemeentelijke organisatie belangrijk worden gevonden. De formele organisatiestructuur en formele regelingen, procedures, beleidslijnen enzovoort zijn voor de externe coalitie heel zichtbaar. Het is daarom van belang dat deze steeds aangepast worden aan de institutionele normen die bij de externe coalitie leven. Het aanpassen van die formele kanten van de organisatie is relatief gemakkelijk. Een ander organigram is relatief snel gemaakt. Zo kun je de formele organisatie aanpassen aan veranderende normen en de laatste managementhypes. Tegelijkertijd kan er dan in de gemeentelijke organisatie zelf in de praktijk een totaal andere structuur worden gebruikt voor het feitelijk coördineren van de activiteiten.

Parallel aan het veranderen van de formele kanten van de organisatie, be-

schrijven Meyer en Rowan hoe organisaties vervolgens in de praktijk met diezelfde formele kanten omgaan:

- Publiekelijk en formeel tal van regels, procedures, structuren, werkwijzen, protocollen afkondigen, maar daar in de praktijk slechts licht op te sturen.
- Het management houdt zich vooral bezig met abstracte plannen, ambities, budgetten, structuren enzovoort. Zo abstract dus, dat je in de praktijk altijd wel kunt zeggen dat je je eraan conformeert.
- Minimaliseren en het liefst zo veel mogelijk vermijden van nauwgezette controles, evaluaties, en audits.
- Als er toch geëvalueerd wordt, dan doe je dit aan de hand van de criteria van de externe evaluerende instantie, en dus niet aan de hand van criteria die veel dichterbij de uitvoering van de werkzaamheden liggen. Ook organiseer je geritualiseerde inspecties, waarbij de inspecteurs een fraai beeld van de organisatie krijgen.
- De onderdelen van de organisatie (units, divisies, clusters) functioneren de facto relatief autonoom, zodat ze behoorlijk onafhankelijk kunnen opereren van formele centrale regels, strategieën, doelstellingen en dergelijke.
- Niet te hard sturen op formeel afgesproken outputs en resultaten.
- Het inzetten van formele verandertrajecten om aan de externe coalitie te laten zien dat de organisatie inspeelt op trends, en flexibel en up-to-date is.

Ceremoniële adoptie van eisen en verwachtingen

Een belangrijk onderdeel van dit hele spel is dat hogere managers niet al te precies moeten weten wat er zich in de dagelijkse praktijk afspeelt. Zouden ze dat namelijk wel weten, dan wordt het voor hen lastig om tegen de externe coalitie eerlijk en enthousiast te zijn over de veranderingen in de formele kanten van de organisatie. Een van de deelnemers van een onderzoeksbijeenkomst hierover:

“Er is weinig ruimte om te benoemen over hoe het er echt aan toegaat in de praktijk. Mijn leidinggevenden willen dat gewoon niet. Die hebben hele andere belangen. Hun collega’s doen dat ook niet. En juist daardoor hebben we heel veel vrijheid. Maar ergens is die vrijheid wel een soort van ontevreden vrijheid. Waarom willen ze dit gewoon niet weten? Daarover praten we regelmatig met elkaar bij de koffieautomaat.”

Fraai drukken Meyer en Rowan het laten landen van de eisen, wensen en verwachtingen van de externe coalitie in de formele aspecten en dimensies van de organisatie uit met de termen *ceremoniële adoptie* van externe eisen en verwachtingen en de *dramatische enactments* daarvan; *enactment* gaat erover dat je je in je formele beslissingen laat leiden door de externe eisen en verwachtingen, *dramatisch* over dat je dat zo doet, dat iedereen dat kan zien. Een illustratief voorbeeld van zo'n dramatische enactment is het volgende citaat van een van de deelnemers van een onderzoekbijeenkomst:

||Ik werk in een uitvoeringsdienst en ieder jaar moeten we met de gemeente weer formele leveringsafspraken maken. Deze worden dan als formeel stuk besproken in de raad. Daartoe moeten we een producten- en dienstencatalogus opstellen waarin we per product en dienst specificeren welke kosten daarmee gemoeid zijn. Bij de financiële afdeling zitten we dan tijdenlang te zwoegen om die catalogus zo te maken, dat de opdrachtgevers hem zullen accepteren. Maar eigenlijk is het gewoon een jaarlijks terugkerende ceremonie. Regelmatig spreek ik medewerkers die die producten- en dienstencatalogus bekeken hebben en van de ene verbazing in de andere vallen: 'Goh, doe ik dát? Nooit geweten dat ik me daar ook mee bezighield. Nooit van gehoord!' ||

Een andere deelnemer:

||In onze gemeente was er een groot formeel verandertraject opgestart om de kwaliteit van de *planning and control*-cyclus te verbeteren. Dat werd ook breed aangekondigd, want het was hoognodig en goed voor de besturing van de gemeente en de interactie met de raad. Er werd een adviesbureau ingevlogen, die een heel dik plan maakte over wat er moest gebeuren. Daarin stond ook wat al de eenheden in de gemeenten op welke momenten precies moesten doen als onderdeel van de hele cyclus. Maar als je daar dan zo mee bezig bent, dan weet je gewoon: mooi verhaal, dik plan en indrukwekkend adviesbureau, maar daar gaat niemand zich aan houden. ||

Enigszins gechargeerd gezegd, impliceert het ceremonieel adopteren van de eisen, wensen en verwachtingen van de externe coalitie in formele organisatiebesluiten dus dat er in gemeenten in feite twee verschillende verzamelingen organisatieprocessen gaande zijn. Enerzijds de productie van

concrete diensten, zoals paspoorten, vergunningen, onderhoud aan wegen en groenvoorziening, sociale ondersteuning, zorg enzovoort, en anderzijds praten, doen en beslissen, waarmee de gemeente zichzelf 'dramatisch' etaleert in haar autoriserende omgeving, zonder dat deze zaken echt direct concrete effecten hoeven te hebben voor de concrete dienstverlening en de feitelijke beslissingen die er worden genomen.

Symbolisch management en dubbele standaarden

Bij dit ceremonieel adopteren van de eisen en verwachtingen van de externe coalitie in besluiten over de formele aspecten van de gemeentelijke organisatie, lijkt vooral het symbolische karakter ervan van belang.⁶⁸ Zo probeert de gemeente aan te tonen dat de gemeentelijke activiteiten en beslissingen corresponderen met relevante eisen en verwachtingen van de autoriserende omgeving.⁶⁹ Het streven naar efficiency in het produceren van diensten en materiële outputs verschaft daarbij misschien wel minder legitimiteit en steun, dan het reflecteren van de diverse normen van de verschillende externe groepen in de formele kanten van de organisatie.⁷⁰

In het verlengde hiervan zou je ook kunnen zeggen dat er in gemeenten in zekere zin sprake is van dubbele standaarden. Eén set met standaarden voor extern gebruik en één voor intern gebruik.⁷¹

Daarbij hoeft het beeld dat de gemeente over zichzelf naar buiten toe presenteert niet per se volledig hetzelfde te zijn als de beelden die intern in de dagelijkse praktijk worden gehanteerd. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop er met formele investeringsvoorstellen wordt omgegaan: 'Bij berekeningen voor investeringsvoorstellen worden talloos vele complexe routines en rekenmethoden gebruikt. Maar die hoeven niet per se een grote impact te hebben op de uiteindelijke investeringsbeslissingen (...) Het is heel goed mogelijk om een budget op te stellen, en datzelfde budget daarna niet te volgen. Ook is het mogelijk om enorme bergen informatie te verzamelen, die niet wordt gebruikt als de investeringsbeslissingen worden genomen.'⁷² Dat er ruimte tussen de twee verzamelingen met standaarden kan bestaan, wordt mogelijk gemaakt doordat: 'Het publiek niet precies op de hoogte is met de feitelijke situatie, maar deze situatie alleen kent via de symbolen die we hem daarover geven.'⁷³

Doordat sommige formele regels, doelen, protocollen, organisatiestructuren en andere onderdelen van de formele gemeentelijke organisatie vooral bedoeld zijn om externe coalities te pacificeren, zijn de beoogde interne

effecten dus soms geminimaliseerd. In dit verband duiden Meyer en Scott⁷⁴ veel formele regelingen en organisatiestructuren dan ook aan als 'dode structuren, die vooral normatieve conflicten uit het verleden reflecteren'.

Bewust of onbewust?

Toen ik de inzichten die ik hiervoor beschreef presenteerde bij de leer- en onderzoekbijeenkomsten, leidden ze tot veel herkenning en instemming: 'Ja, het gaat bij ons precies zo.' Maar vrijwel onmiddellijk kwam dan de vraag: 'Maar doen we dit dan bewust?' Als je namelijk heel bewust andere dingen zou zeggen dan dat je doet, dan zou dat opgevat kunnen worden als liegen en hypocriet zijn.

Tegelijkertijd: als je ervan uit zou gaan dat deze verzameling buffermechanismen onbewust zou worden uitgevoerd, dan roept dat natuurlijk meteen de vraag op hoe dat dan kan. Hoe kan het dat je onbewust steeds allerlei dingen doet die bijdragen aan de legitimiteit van de gemeente, terwijl dat verder niet wordt gemanaged of aangestuurd? In de tab Bewust of onbewust? ga ik uitgebreid in op deze vraag.

Waar ik op basis van de onderzoeksdata in grote lijnen op uitkom, is dat mensen in gemeenten elkaar socialiseren in bepaalde taalwerelden. Met de taal en de woorden die we gebruiken, proberen we datgene wat we ervaren te verwoorden. In veel gevallen is het zo dat er verschillende bewoordingen mogelijk zijn voor vergelijkbare ervaringen. Daarbij zijn die bewoordingen van invloed op de manier waarop we onze ervaringen begrijpen, wat we erbij voelen en welke gedrags-tendensen (de neigingen om je op een bepaalde specifieke manier te gedragen) bij ons worden opgeroepen. Als je zegt: 'Ga maar even zitten op die stoel daar.' of je zegt: 'Ga maar even zitten op de zetel waar opa vroeger altijd op zat.', dan roept dat heel verschillende associaties en gedragstendensen op. Onze woordkeuzes roepen zodoende bepaalde eenzijdigheden in onze taalwerelden op, waardoor we bepaalde aspecten van onze ervaringen naar voren halen. Terwijl ze tegelijkertijd andere aspecten ervan naar de achtergrond schuiven.

Het elkaar socialiseren in bepaalde specifieke taalwerelden, leidt ertoe dat mensen bepaalde eenzijdigheden in die taalwerelden als normaal en gewoon gaan ervaren. De aspecten van de werkelijkheidservaring die zo uit beeld worden gedrukt, worden zo op den duur als abnormaal en afwijkend beleefd.

In het verlengde hiervan kan er binnen taalwerelden een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds *legitieme thema's* en anderzijds schaduwthema's. Legitieme thema's zijn onderwerpen, manieren van praten en woorden die geaccepteerd zijn en die leiden tot sociale acceptatie. *Schaduwthema's* zijn die onderwerpen en woorden die taboe zijn en die, als je ze toch gebruikt, kunnen leiden tot sociale exclusie.

De ontkoppelmecanismen waar ik het hiervoor over had, zijn verweven in de legitieme thema's van de gemeentelijke taalwerelden. Andersom zijn het kritisch reflecteren op wat we nu eigenlijk aan het doen zijn en of we nu wel helemaal consistent zijn schaduwthema's geworden. Bij de casestudy's zien we in dit verband ook dat collega's elkaar continu opvoeden en trainen in die legitieme taalwerelden. Dat zie je bijvoorbeeld terug in de manier waarop zij nota's opstellen: collega's gaan dan bij elkaar zitten om uit te knobbelen wat de juiste formuleringen zijn.

Door te leven en elkaar te socialiseren in een bepaalde, enigszins eenzijdige taalwereld, worden de bijbehorende uitingen en gedragspatronen als gewoon en normaal ervaren. Dit maakt dat diezelfde uitingen en gedragspatronen zo irreflectief worden. Als ik als onderzoeker de schaduwthema's (woorden, redeneerwijzen enzovoort) blootleg, dan roept dat tegelijkertijd de emotie op van 'betraapt!' of 'confronterend', maar ook van herkenning: 'Inderdaad, dit is precies zoals we het doen.' Is dat dan bewust of onbewust? Ik zou zeggen: ergens precies tussen die twee in. Zie de tab Bewust of onbewust? voor een uitgebreidere analyse van deze thematiek.

Dus

Wat je in het vorige hoofdstuk zag, is dat gemeenten de gemeentelijke organisatie bufferen voor de externe coalitie, door zich ervan te ontkoppelen. Dit doen ze om hun legitimiteit te kunnen behouden, terwijl ze niet doen wat iedereen van hen verwacht en eist. Door te praten, te doen, door uitgebreide besluitvormingsprocessen en door het ceremonieel adopteren van de eisen en verwachtingen van de externe coalitie in beslissingen over formele organisatiemaatregelen, zijn ze in staat om met variëteit en inconsistenties te reageren op de variëteit en inconsistenties in de eisen en verwachtingen vanuit de externe coalitie. Omdat de druk van de externe coalitie zo direct en groot kan zijn, zijn dit strategisch belangrijke dynamieken om ervoor te zorgen dat de legitimiteit gewaarborgd blijft. En daarmee zijn dit dus belangrijke en beeldbepalende kenmerken van de gemeentelijke dynamiek die een setting vormen die van invloed is op de rol en functie van verandertrajecten. Daar ging het DVG-onderzoek immers over: verandertrajecten en veranderingen in en van gemeenten. De vraag die dan nu aan de orde is, is welke functie hebben formele verandertrajecten in het kader van dit bufferen en ontkoppelen?

6. Verandertrajecten

Inleiding

Zowel uit de survey als de casestudy's komt naar voren dat er in gemeenten veel verandertrajecten tegelijkertijd gaande zijn. Daarbij blijkt er sprake te zijn van verschillende typen verandertrajecten met verschillende functies, al dan niet gekoppeld aan interne en externe vraagstukken en gestart vanuit verschillende posities en door verschillende actoren. Een deel van die verandertrajecten is direct of indirect gekoppeld aan eisen en verwachtingen van specifieke onderdelen van de externe coalitie. In die gevallen blijken ze een functie te kunnen hebben voor het versterken van de gemeentelijke legitimiteit. In dit hoofdstuk ga ik op die trajecten in.

Als er in het reguliere managementdenken wordt gesproken over verandertrajecten, dan gaat dat doorgaans in termen van veranderdoelen, resultaten, opbrengsten, effecten en effectiviteit van die verandertrajecten. Formeel gesproken wordt met formele gemeentelijke verandertrajecten beoogd om, het woord zegt het al, verandering te bewerkstelligen in het functioneren van de gemeentelijke organisatie. Beschouwen we verandertrajecten echter vanuit het legitimeringsperspectief, dan hebben zij wel degelijk effecten en leiden ze ook tot bepaalde resultaten. Maar dat zijn dan heel andere effecten en resultaten dan waarop het managementdiscours doelt.*

Legitimeren van de gemeente

Een van de kernbevindingen van het DVG-onderzoek is dat formele verandertrajecten ingezet kunnen worden als een zeer bruikbare, symbolische tool om de gemeentelijke organisatie te ontkoppelen van de (wensen en verwachtingen van) de externe coalitie.⁷⁵ Inhoudelijk gaan dergelijke formele verandertrajecten over de formele aspecten en dimensies van de gemeentelijke organisatie. Aspecten en dimensies die als landingsplaats kunnen worden gebruikt voor het (ceremonieel) adopteren van eisen en wensen vanuit de externe coalitie.**

* Zie de tab [Wat is organisatieverandering en -ontwikkeling?](#) voor enkele nadere definities voor *verandering*, *verandertrajecten* en *-ontwikkeling*.

** Ook hier doemt dan weer de vraag op hoe bewust dit allemaal gebeurt; zie hiervoor de tab [Bewust of onbewust?](#)

De wereld overzichtelijk maken

Op het moment dat er vanuit de externe coalitie wensen en eisen komen waar de gemeente echt iets mee moet doen, is het aankondigen van een formeel verandertraject 'waar we dit serieus gaan aanpakken' een goede en als rationeel ervaren manier om deze wensen en eisen te pareren (lees: te bufferen en te ontkoppelen van de gemeentelijke organisatie). Naar buiten toe – het college, de raad, inwoners, bedrijven, instellingen, provincie, het Rijk enzovoort – laat je zo zien dat je de eis of verwachting serieus neemt. En passant laat je ook zien dat de gemeentelijke organisatie flexibel is en actief inspeelt op veranderingen, zodat deze te kenmerken is door *changefulness*, in plaats van *changeability*.⁷⁶

Doordat formele verandertrajecten en bijbehorende formele plannen in veel gevallen simplificaties van de realiteit zijn (zie ook de kadertekst) maken ze de organisatiepraktijk, die doorgans onoverzichtelijke en lastig te doorgronden is, overzichtelijk. Ze brengen de alledaagse complexiteit terug tot overzichtelijke proporties. Zo hebben veranderplannen een positieve 'oriënterende invloed':⁷⁷ doordat ze de wereld overzichtelijk maken, boezemen ze vertrouwen in. Zeker als ze dan ook nog eens geformuleerd zijn in termen van het vertrouwde managementdiscours in combinatie met de nodige dramatiek,⁷⁸ geeft dat een gevoel van 'ja, nu wordt de wereld weer begrijpelijk en weten we wat we moeten doen'. Voor de externe coalitie boezemen dramatische en publiekelijk zichtbare politieke processen geruststelling en rechtvaardigheidsgevoelens in, evenals de enthousiasmerende toespraken waarin programma's gerechtvaardigd worden als programma's die in het belang zijn van het beschermen van de belangen van het brede publiek.⁷⁹

Verandermanagement als ontkoppeltool

Wat we bij het DVG-onderzoek ontdekt hebben, is dat het in de gemeentelijke context relatief gemakkelijk is om verandertrajecten te initiëren. Doordat ze relatief makkelijk in het leven te roepen zijn, zijn verandertrajecten dus ook snel voorhanden om, als het zo uitkomt, ingezet te worden in het legitimeringsspel. Wat we verder hebben gezien, is dat er tal van ragfijne, subtiele methoden en technieken voorhanden zijn, om ervoor te zorgen dat de betreffende veranderinitiatieven vervolgens weinig directe gevolgen hebben voor de gemeentelijke organisatie zelf (zie ook de tab Ragfijn).

Sterker nog: zwart-wit geformuleerd zou beweerd kunnen worden dat onderdelen van de klassieke aanpak van verandermanagement (inclusief de methoden, technieken, gewoontes, visies en aanpakken die daarbij horen)

in de praktijk van gemeenten soms misschien precies die functie vervullen. Namelijk ervoor zorgen dat er juist níét al te veel verandert. De in hoofdstuk 2 genoemde 70 procent van falende verandertrajecten zou in dit verband zodoende misschien wel eens eerder als een oplossing, dan als een probleem begrepen kunnen worden.

Aan de oppervlakte lijkt de conventionele veranderkundige *tool/box* te bestaan uit allemaal doortastende en mooie methoden en technieken, met mooi in de zin van participatief, iedereen erbij betrekken, van onderop en zovoort. Maar in de praktijk kan het hele complex aan klassieke veranderkundige activiteiten tegelijkertijd zo uitwerken, dat formele verandertrajecten slechts een beperkte impact hebben op de dagelijkse gemeentelijke praktijk. Verandertrajecten, dus niet bedoeld voor interne verandering, maar vooral ter externe legitimering. In de kadertekst wordt duidelijk dat alleen al het opstellen van plannen (en dus ook veranderplannen) deze dubbel functie kan hebben van bevorderen van de externe legitimiteit en voorkomen dat er intern al te veel veranderd moet worden.

Het plan van aanpak is een mission impossible (en dat is ook de bedoeling)

In zijn intrigerende boek *Quest for Control* betoogt Van Gunsteren al in 1976 dat het opzetten van gedetailleerde (verander)plannen om complexe organisatorische en sociale vraagstukken op te lossen in wezen een mission impossible is. Specifiek bij dit soort vraagstukken is het buitengewoon lastig om van tevoren in te schatten wat er precies gaat gebeuren en wat de gevolgen zullen zijn van de geplande veranderinterventies. Hoe kan er dan een plan van aanpak worden gemaakt, als je van tevoren geen idee hebt hoe de zaken zich gaan ontwikkelen en welke onverwachte gebeurtenissen er zich zullen voordoen door jouw geplande activiteiten? Wat Van Gunsteren hiermee duidelijk wil maken, is: 'wat fout is dát je dingen probeert te plannen, niet wát je probeert te plannen'.⁸⁰

Relateer ik Van Gunsterens redeneerwijze aan de bevindingen van dit DVG-onderzoek, dan leidt dit tot een interessante gedachtegang. In wezen is het dus van tevoren al te verwachten dat een gepland

verandertraject niet de resultaten op gaat leveren die bij het begin ervan zijn geformuleerd. Zo zijn verandertrajecten dus in feite ongevaarlijk voor de gemeentelijke organisatie, omdat de effecten op het dagelijkse functioneren in de praktijk dus wel mee zullen vallen. En juist dit maakt dat geplande verandertrajecten goed ingezet kunnen worden in het kader van het bufferen en ontkoppelen van de gemeentelijke organisatie van de externe coalitie. In het verlengde hiervan zou geconcludeerd kunnen worden dat veranderplannen en -planningen dus zelf al mechanismen zijn om ervoor te zorgen dat er niet al te veel verandert in de organisatie.

'Veranderen voor de bühne', zoals sommige respondenten het noemen, waarbij verandertrajecten vooral een externe symbolische werking hebben.⁸¹ Een wethouder van een van de casestudygemeenten over de matige praktijkeffecten van een groot visie- en verandertraject in zijn gemeente:

“Het mt komt op de proppen met een verhaal dat we naar een nieuwe visie en missie toe moeten. Oké, dat betekent dus dat we weer wat moeten. Nou, en dan komen er allerlei participatieve workshops, waarbij we moeten schilderen, plaatjes plakken en flip-overvellen volschrijven. Wat de meesten van ons hier doen, is dat we dan maar gewoon meedoen. Dus ook ikzelf heb heel wat afgeschilderd en het in workshops over vage dingen gehad zoals *prestatiecultuur* en dat soort zaken.

Maar op een gegeven moment is het klaar en dan gaat het vanzelf weer over. Dat weet je gewoon. Dan ligt het nieuwe visieboekje fraai opgemaakt en in kleuren gedrukt her in der in het gemeentehuis en dan kunnen we weer gewoon verder met ons werk.”

Een andere wethouder:

“We zijn in het college druk bezig met allerlei beslissingen en formele processen en verandertrajecten. Maar bij veel dingen weet ik gewoon dat er verder niet heel veel mee gaat gebeuren.”

In de vele gesprekken en bijeenkomsten die we hierover in het kader van DVG hebben gehad, is het fascinerend om te zien hoeveel herkenning zulke

beweringen over de functie van formele verandertrajecten bij gemeenten oproept. Kennelijk bevestigt dit inzicht iets dat mensen intuïtief wel ergens ervaren als ze werken, organiseren, veranderen en managen in gemeenten.⁸² Het bijzondere hierbij is dus dat deze functie van verandertrajecten eigenlijk niet als iets totaal nieuws wordt ervaren. Vaak was dat in de evaluaties van de bijeenkomsten namelijk terug te lezen: 'Ergens weet je dit natuurlijk wel. Maar als je het dan zo klip en klaar voorgeschoteld krijgt, is het toch wel confronterend.' Een deelnemster aan een van de casestudy's:

//Aan het eind van jullie sessie was ik eigenlijk behoorlijk kwaad: hoezo hebben verandertrajecten in mijn gemeente geen impact? Maar op de reis terug naar huis realiseerde ik me dat in mijn gemeente ook precies datgene aan de gang was, wat jullie tijdens de bijeenkomst aangaven. Ook bij ons zijn er namelijk heel veel verandertrajecten tegelijkertijd gaande. En als ik eerlijk ben, is het ook bij ons zeker niet zo dat alles beklijft. Integendeel. En voor je het weet wordt er weer een nieuw verandertraject op stapel gezet om naar buiten toe te laten zien dat we als gemeente goed bezig zijn. Intern betekent dat wel dat al die verandertrajecten met elkaar aan concurreren zijn.//

Als we vanuit het managementdiscours, de gewoontetaal, hiernaar kijken, dan is deze functie van verandermanagement en verandertrajecten niet goed te begrijpen. Als verandertrajecten intern niets opleveren, dan zijn ze toch gewoon mislukt? Of, zoals een deelnemster bij een grote bijeenkomst bij een van de casestudygemeenten uitriep, terwijl ze haar handen vertwijfeld in de lucht stak:

//Ja, allemaal leuk hoor. Maar dit is toch hartstikke en totaal inefficiënt! Dat zouden we toch veel strakker en efficiënter moeten gaan organiseren!//

Zeker. Klopt helemaal. Maar dat is dan wel bezien vanuit de gewoontetaal en het conventionele managementdiscours. Kijk je hier echter vanuit het legitimiteits- en complexiteitsperspectief tegenaan, dan is het maar de vraag of een verandertraject mislukt is als er binnen de gemeenten maar weinig in beweging gekomen is. Integendeel! Naar buiten toe kun je laten zien hoe voortvarend de gemeente aan de slag gaat, terwijl dit tegelijkertijd intern niet leidt tot een al te grote verstoring van de lopende processen en operaties. 'Falen met succes', zou je misschien wel gekscherend kunnen zeggen. Of, zoals een van de deelnemers van onze workshops het uitdrukte:

//Er zijn hier heel veel mooie woorden, maar heel weinig daden. Het is inderdaad vaak helemaal niet de bedoeling dat er iets landt binnen de gemeente.//

Een andere deelnemer en hierover:

//Als gemeente zijn we naar buiten toe heel ambitieus, binnen stellen we hele kleine doelen.//

Dus

De gemeentelijke setting kenmerkt zich door het moeten behouden van de legitimiteit, terwijl niet alles gedaan kan worden wat iedereen wenst, roept en verwacht. In deze setting, zo concludeer ik, kunnen formele verandertrajecten een belangrijke functie vervullen om de gemeentelijke organisatie van de externe coalitie te bufferen door haar in grotere of kleinere mate te ontkoppelen van (de invloed van) die extern coalitie. Naast het ontkoppelstrategie van het trio van praten, doen en beslissen waarover je in hoofdstuk 5 las, kan dus ook het steeds opstarten van nieuwe formele verandertrajecten een adequate strategie zijn om de externe coalitie te laten zien hoe up-to-date, wendbaar en omgevingsgericht de gemeente is. Door diezelfde formele trajecten vervolgens zo op te zetten, dat hun effect intern niet al te groot is, vermijdt de gemeentelijke organisatie dat er echt iets met de externe eisen en verwachtingen moet, waarover het verandertraject gaat.

Tegelijkertijd blijft er dan nog wel één vraagstuk onbeantwoord. Hiervoor zag je dat deelnemers aan het DVG-onderzoek keer op keer aangaven dat hun gemeente de laatste tien à vijftien jaar flink was veranderd. Als veel formele verandertrajecten niet per se leiden tot veranderingen van de gemeentelijke organisatie, hoe ontstaat die verandering waar de aanwezigen in de bijeenkomsten alsmaar naar verwezen dan wel? In hoofdstuk 8 geef ik antwoorden op deze vraag; antwoorden die zijn voortgekomen uit, en gebaseerd op het DVG-onderzoek. Om deze antwoorden te kunnen geven, moet ik eerst een aantal andere aspecten van de gemeentelijke setting nader analyseren. Zoals in het volgende hoofdstuk duidelijk zal worden, behelzen deze andere aspecten in essentie de derde strategie om de gemeentelijke organisatie te bufferen en te ontkoppelen van de externe coalitie.

7. Externe differentiatie en interne differentiatie

Inleiding

Om te begrijpen waar gemeentelijke verandering vandaan komt, moet ik eerst wat verder ingaan op een aantal specifieke, kenmerkende aspecten van de gemeentelijke setting. Kenmerkend voor gemeenten is namelijk dat ze belangrijke onderdelen van de externe coalitie opnemen in hun eigen interne organisatiestructuur. Dit internaliseren van onderdelen van de externe coalitie is de derde strategie om de gemeentelijke organisatie te bufferen van de externe coalitie. De eerste strategie was het trio praten, doen en beslissen (hoofdstuk 5), de tweede het inzetten van formele veranderingstrajecten om de externe legitimiteit te versterken (hoofdstuk 6). Hier in hoofdstuk 7 dus de derde strategie: het inbouwen van de externe coalitie in de gemeentelijk organigrammen.

Het gegeven dat gemeenten onderdelen van hun externe coalitie internaliseren heeft een aantal belangrijke implicaties voor de wijze waarop gemeentelijke organisaties functioneren en daarmee ook voor de rol die veranderinitiatieven spelen. Het internaliseren van onderdelen van de externe coalitie brengt namelijk met zich mee dat een gemeente in feite beschouwd kan worden als een soort platform (of toneel) waarop allerlei verschillende rationaliteiten elkaar ontmoeten. En waar al die rationaliteiten zich op de een of andere manier tot elkaar moeten zien te verhouden. In dit hoofdstuk zal blijken dat dit betekent dat die rationaliteiten continu met elkaar in een spel verwickeld zijn over de vraag wie nu de meeste invloed uitoefent op de formele gemeentelijke besluitvorming en ontwikkeling. Daarbij hebben we het dan bijvoorbeeld over de formele beslissingen over de organisatieinrichting, het inhoudelijke beleid van de verschillende kolommen, de koers van de gemeentelijke organisatie en de verandering van die organisatie. Gemeentelijke besluiten moeten zo worden genomen, dat de meeste rationaliteiten (de meest invloedrijke partijen) er zich in kunnen herkennen. Dit blijkt duidelijk aanwijsbare gevolgen te hebben voor de aard van de gemeentelijke besluiten. En juist die aard van de gemeentelijke besluiten is het startpunt voor het begrijpen van hoe gemeenten echt veranderen.

Ik neem dus eerst een omweg, om daarna weer terug te komen op de vraag waar verandering van gemeenten dan wel vandaan komt.

De gemeentelijke setting: de omgeving zit ín de gemeente

De externe coalitie van gemeenten kan bestaan uit gedifferentieerde verzamelingen personen, partijen en instanties, die soms zeer uiteenlopende eisen aan de gemeente stellen. De derde strategie voor het bufferen van de gemeentelijke organisatie van de externe coalitie, is het internaliseren van de externe coalitie. Deze strategie betreft het intern in de gemeentelijke organisatie(structuur) representeren van externe visies, handelings- en waardenpatronen, werkwijzen en uitgangspunten van de externe coalitie door voor elk van die onderdelen aparte domeinen in te richten, dus afdelingen, clusters enzovoort.

Externen vinden zichzelf in de gemeente

Om deze strategie duidelijk te maken eerst een voorbeeld. Stel een gemeente komt onder steeds grotere druk te staan om de luchtkwaliteit in het centrum te verbeteren. Wat er dan gedaan kan worden, is dat er in de gemeentelijke organisatie een aparte afdeling, team of projectgroep wordt opgezet die het verbeteren van de luchtkwaliteit tot opdracht heeft. Zo kan de gemeente naar buiten toe laten zien dat ze de bezorgdheid over de luchtkwaliteit serieus neemt: 'Kijk maar: we hebben er zelfs een hele afdeling, team, projectgroep voor opgericht.' Wat er hierbij feitelijk gebeurt, is dat een onderdeel van de externe coalitie als het ware wordt ingebouwd en geïnternaliseerd binnen de grenzen van de gemeentelijke organisatie. Dit maakt dat de omgeving dus ín de organisatie komt te zitten.

Hoe effectief of doortastend dat nieuwe team opereert, is vervolgens een zaak van een heel andere orde. Door de afdeling bijvoorbeeld maar een relatief klein budget te geven, kan de gemeente ervoor zorgen dat deze niet al te veel verstoringen voor de interne organisatie en de daar geldende prioriteiten oplevert.*

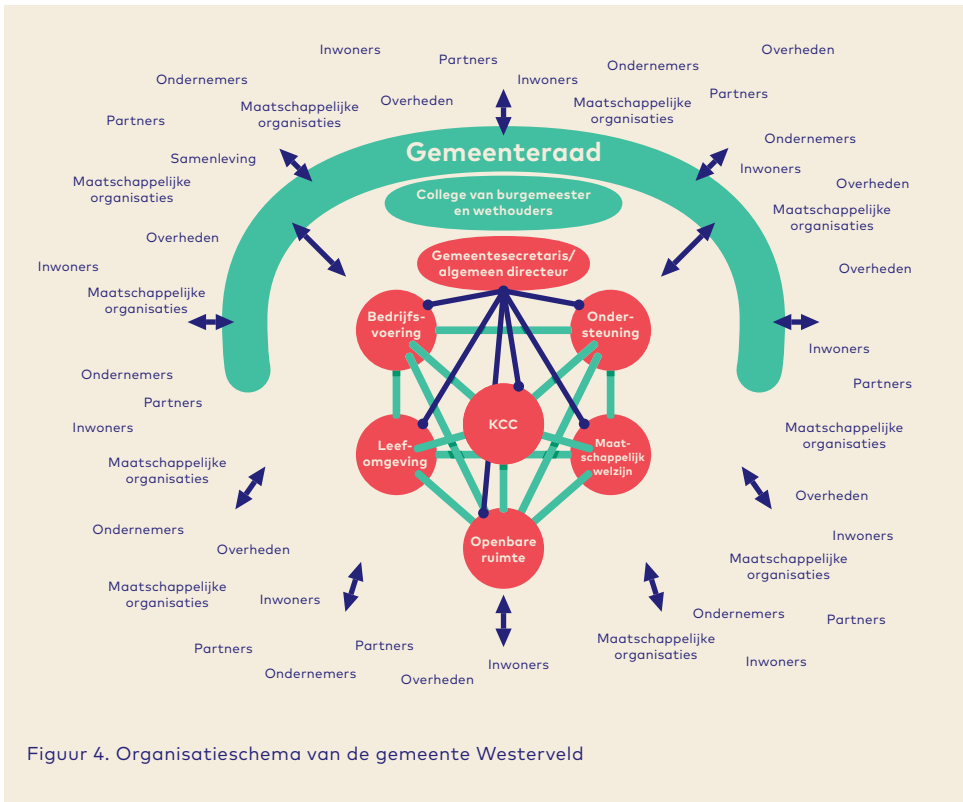
Uit het DVG-onderzoek blijkt dat het kenmerkend is voor gemeenten, dat de gemeentelijke organisatie zich niet alleen in een omgeving bevindt,

* Deze handelwijze is naar voren gekomen bij de expertinterviews.

maar dat diezelfde omgeving (of delen daarvan) zich tegelijkertijd ook in de organisatie bevinden. Als je kijkt naar de organigrammen van al de onderzochte gemeenten, is deze strategie keer op keer terug te zien, zeker op hoofdstructuurniveau. In grote lijnen zijn in elke gemeente immers clusters (domeinen, kolommen, divisies, afdelingen enzovoort) te onderkennen die een bepaald deel van de externe coalitie voor hun rekening nemen: ruimtelijk, sociaal, dienstverlening, onderwijs, realisatie en beheer, bedrijfsvoering, klantcontact enzovoort: 'gespecialiseerde professies proberen binnen overheidsorganisaties exclusieve niches te vestigen waar hun expertkennis de norm is. Zij verbinden zich daarbij met de druk van externe belangengroepen en andere externe machtsblokken, om zo binnen de organisatie exclusieve enclaves van organisatieactiviteit te kunnen claimen.'⁸³.

Illustratief hiervoor is het organigram van de gemeente Westerveld (zie figuur 4).⁸⁴ De verschillende domeinen zijn hier goed in te herkennen. Per domein is aangegeven dat er diverse omgevingspartijen en instanties met die domeinen verbonden zijn. Daarbij worden steeds inwoners, partners, ondernemers, overheden en maatschappelijke organisaties en de samenleving genoemd.

Tegelijkertijd kan elk intern cluster waarschijnlijk worden gerelateerd aan bepaald aspectsysteem van die inwoners, partners en dergelijke. Dit betreft dan de specifieke belangen, eisen en verwachtingen die er bij die groepen leven op het terrein van de leefomgeving, openbare ruimte, maatschappelijk welzijn en dergelijke. Duidelijk is hierin ook te zien dat het zeker niet zo is, dat de raad en het college de enige poorten zijn waardoor externe invloeden binnenkomen. Ook is er sprake van talrijke beïnvloedingsrelaties die direct van buiten naar specifieke onderdelen van de gemeentelijke organisatie lopen.



Door onderdelen van de externe coalitie in de gemeentelijke organisatie terug te laten komen, kunnen de externen zichzelf herkennen in de gemeente en krijgen ze zo het idee dat hun wensen, zienswijzen en ideologieën intern geborgd zijn.

Formele structuur als output

Ook dit internaliseren van componenten van de externe coalitie is daarom te begrijpen als een van de ontkoppelstrategieën. Per sector van de externe coalitie representeert de gemeente de stem en het belang van die sector intern in de gemeentelijke organisatie. In het verlengde hiervan kunnen dus ook de formele structuren van gemeenten zodoende worden beschouwd als een soort output (naast producten en diensten) die van strategisch belang is voor het verkrijgen van legitimiteit.⁸⁵

Naast ontkoppelstrategieën, blijken gemeenten bepaalde tactieken te hanteren die ontkoppelende effecten kunnen hebben. In de volgende paragraaf enkele voorbeelden hiervan.

Naast ontkoppelstrategieën ook ontkoppeltactieken

Naast de ontkoppelstrategieën praten, doen en beslissen (hoofdstuk 5), verandertrajecten (hoofdstuk 6) en het internaliseren van onderdelen van de externe coalitie (dit hoofdstuk) gebruiken gemeenten ook specifiekere tactieken om zich te bufferen van de externe coalitie. Deze ontkoppeltactieken zijn:

- Manipuleren*

De gemeente probeert de verschillende institutionele verwachtingen vooraf actief te beïnvloeden, waarmee zij dus geen passieve ontvanger meer is van de externe eisen en verwachtingen. Dit kan door actieve contacten en relaties met belangrijke representanten van verschillende onderdelen van de externe coalitie. Ook – je las er eerder al over – door een pr-beleid in brede zin, waardoor de gemeente hoopt een positieve framing over zichzelf bij de onderdelen van de externe coalitie te bewerkstelligen. Enerzijds kan deze manipulatie gericht zijn op bredere onderdelen van de externe coalitie, anderzijds op specifieke actoren of belangenvertegenwoordigers. In dit laatste geval gaat het over onderhandelingen, afspraken die worden gemaakt naast de formele afspraken (*side deals*), meer of minder subtiele dwang enzovoort. Fraai wordt dit hele spel van 'wheeling and dealing' door Edelman weergegeven als 'the unpublished part of the decision-making process'.⁸⁶

- Hybridiseren

De gemeente probeert verschillende externe verwachtingen met elkaar te verbinden, door ze onder een algemene noemer te brengen. Hierbij poogt zij allerlei bestaande verwachtingen aan elkaar te koppelen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door brede beleidsplannen te maken, generieke voorstellen te ontwikkelen waar iedereen zich wel zo'n beetje mee kan verzoenen, coalitieakkoorden te sluiten enzovoort.

- Selectieve adoptie

Bepaalde externe verwachtingen waarvan de gemeente het nut ziet of waar zij niet onderuit komt, neemt ze redelijk integraal over om die vervolgens 'weg te schrijven' naar verschillende kokers of afdelingen. Je gaat dan dus mee in een bepaalde externe verwachte beweging, maar pakt er tegelijkertijd alleen die dingen uit die geen kwaad kunnen of die nuttig zijn. Door deze vervolgens weg te delegeren naar een bepaalde

* Ik hanteer deze term in beschrijvende zin, niet in veroordelende zin.

afdeling of groep isoleer je de verandering tegelijkertijd ook weer van de rest van de organisatie.

- Institutioneel immuniseren

Institutioneel immuniseren is het ontwikkelen en koesteren van een specifieke eigen identiteit van de gemeente. Hierdoor kun je op externe eisen en verwachtingen reageren met 'zo zijn wij niet' of 'hier doen wij niet aan'. Door zwaar in te zetten op een unieke identiteit, worden gemeentelijke organisaties dan 'instituten met een eigen bestaansrecht. Zo wordt een duurzame identiteit bewerkstelligd, die de organisatie immuniseert van de externe druk die van alle kanten op de organisatie afkomt. Dit maakt dat de externe druk als het ware preventief geabsorbeerd wordt.'⁸⁷

Unieke en conflicterende rationaliteiten

Een belangrijk en beeldbepalend gevolg van het internaliseren van de externe coalitie, is dat er binnen gemeentelijke organisaties geheel verschillende en soms conflicterende rationaliteiten naast elkaar zullen bestaan. Het gevolg hiervan is dat er in de organisatie onvermijdelijk sprake zal zijn van spanningen en conflicten. Deze zijn niet te vermijden als je je legitimiteit in institutioneel complexe en pluriforme omgevingen wilt handhaven. Zou je dit beoordelen vanuit het conventionele managementdiscours, dan lijkt dit een minder wenselijke situatie.

Je wilt juist dat alle neuzen dezelfde kant op wijzen en dat de organisatie een coherent en onderling goed op elkaar afgestemd geheel vormt.⁸⁸ In gemeenten lijkt het echter juist wenselijk te zijn dat er heel verschillende en soms onderling sterk contrasterende rationaliteiten naast elkaar blijven bestaan, waarbij conflicten bijna onvermijdelijk zijn. Meyer en Scott⁸⁹ hierover: 'De complexiteit in de formele organisatiestructuren van lokale overheidsorganisaties wordt gegenereerd door legitimiteitsproblemen en -conflicten.'

Ook uit het empirische deel van het DVG-onderzoek duiken regelmatig voorbeelden op die in deze richting wijzen. Een gevolg van het internaliseren en intern representeren van onderdelen van de externe coalitie, is dat er binnen gemeenten sprake is van duidelijk verschillende werkwijzen, subculturen en dergelijke. In de kadertekst hiervan enkele illustraties.

Gemeentelijke planetenstelsels

Als je in de gemeentelijke praktijk kijkt hoe de verschillende domeinen functioneren, dan voelen ze inderdaad ook aan als andere planetenstelsels met heel verschillende typen professionals, mores, routines en culturen. Zo zullen sommige domeinen heel gestandaardiseerd werken, aan de hand van vaste procedures en protocollen, terwijl het werk in andere domeinen veel improviserderwijs en ad hoc is. Sommige domeinen zullen vooral gericht zijn op het toepassen van regels en het aanspreken van burgers, instellingen en organisaties op het overtreden ervan. Bij andere domeinen gaat het juist om het dienstverlenende karakter van het werk, het inspelen op concrete gevallen en maatwerk. Bij sommige domeinen is 'de hete adem van de politiek' dagelijks voelbaar, bij anderen nauwelijks. Het takenpakket van sommige domeinen kan uitermate heterogeen zijn, terwijl er ook domeinen zijn met relatief homogene takenpakketten.

Die heterogeniteit is bijvoorbeeld voelbaar binnen het fysieke domein. Bij een van de casestudy's vertelde een verkeerskundige van een middelgrote gemeente hierover:

//Wij als verkeerskundigen zijn gewoon heel praktische en oplossingsgerichte mensen. Dus als er in onze gemeenten een parkeerprobleem is, dan moet er gewoon ergens een parkeerplaats komen. Punt uit. Aan de rand van ons centrum lag een groot terrein braak. Dus daar kon volgens ons prima een parkeerplaats komen. Maar dan spreken we met de stedenbouwkundigen. Die vinden dat die parkeerplaats er absoluut niet moet komen. Want, zo zeggen ze, dat is niet mooi. Ik moet eerlijk zeggen dat ik die mensen echt totaal niet snap. Wat is er nou wel of niet mooi aan een parkeerplaats? En we moeten die auto's toch gewoon kwijt? Ik begrijp gewoon fundamenteel niet waar die gasten het over hebben!//

Organisatiekundige inzichten over interne differentiatie

Organisatiekundig wordt het verschijnsel dat er intern in de organisatie heel verschillende eenheden aanwezig zijn, aangeduid met de term hoge *interne differentiatie*. Deze hoge interne differentiatie impliceert dat elk

domein (cluster, unit, afdeling) eigen gewoonten, werkwijzen, prioriteiten en perspectieven ontwikkelt, die aansluiten bij de gewoonten en perspectieven van het deel van de externe coalitie waar dat domein over gaat. Elk van de domeinen heeft eigen externe relatienetwerken met een unieke (deel)verzameling externe partijen. Samen met hun eigen externe netwerken vormen ze zo relatief homogene netwerken die dwars door de gemeentegrenzen heenlopen. Dit zorgt ervoor dat de externe partijen en instanties zich ook in dat domein thuis voelen en met mensen kunnen spreken die hun eigen taal (of liever: dialect) spreken.

Andersom ervaren de medewerkers zichzelf op den duur soms eerder als een representant van dat onderdeel van de externe coalitie, dan als een onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Ze hebben immers vooral veel externe contacten met de mensen van buiten die in hetzelfde inhoudelijke veld actief zijn. Intern communiceren ze dan weer met de eigen collega's van het eigen domein en veel minder met collega's van andere domeinen.⁹⁰

Uit klassiek organisatiekundig onderzoek is bekend dat een hoge mate van interne differentiatie samenhangt met een hoge externe differentiatie. Al in 1967 schreven de bekende en veelgeciteerde organisatiekundigen Lawrence en Lorsch over de relatie tussen de gedifferentieerdheid van de externe coalitie en de bijbehorende gedifferentieerdheid van de interne organisatiestructuur. In lijn met Lawrence en Lorsch is ook voor gemeenten de redeneerwijze dat externe differentiatie ertoe leidt dat ook de interne organisatie gedifferentieerd wordt en zodoende bestaat uit verschillende onderdelen (domeinen) die elk een eigen unieke cultuur hebben. Fundamenteel is het om hierbij aan te tekenen dat die interne differentiatie dus beschouwd kan worden als een strategisch adequaat antwoord om gericht in te kunnen spelen op de uiteenlopende onderdelen van de externe coalitie, de derde ontkoppelstrategie waar dit hoofdstuk over gaat. En dit dan dus weer om de legitimiteit van de gemeente te consolideren.

Samenwerking tussen verschillende domeinen

Uit de DVG-survey komt naar voren dat er in veel gemeenten verandertrajecten gaande zijn over het beter met elkaar doen samenwerken en integreren van de verschillende domeinen (kolommen, clusters enzovoort). Ook hierover schreven Lawrence en Lorsch: een toenemende interne differentiatie moet volgens hen namelijk worden gecompenseerd door een steeds verdergaande interne integratie: maatregelen, bedoeld voor het op elkaar

afstemmen en coördineren van de werkzaamheden van de verschillende kolommen.

Het institutionaliseringsperspectief (zie hoofdstuk 3) plaatst hier echter een nadrukkelijke kanttekening bij. Als de integratie namelijk te ver doorschiet, dan neemt de herkenbaarheid en toewijding van de verschillende domeinen richting hun eigen onderdelen van de externe coalitie te veel af. Bezien van uit het strategische belang van het handhaven van de legitimiteit, is dit niet raadzaam. De gedachtelijn die voortvloeit uit het institutionele perspectief is dan ook dat de balans tussen differentiëren en integreren bij voorkeur juist zal moeten doorslaan richting differentiëren. Zeker gegeven de hoge institutionele complexiteit die gemeenten op dit moment ervaren.

Compenseer differentiatie

In de tab [Ontkoppelparadijs](#) toon ik op basis van het empirische gedeelte van het DVG-onderzoek aan hoe gemeenten inderdaad sterk intern gedifferentieerd zijn, terwijl ze dat niet altijd compenseren door effectieve integrerende praktijken (interne integratie). Gemeenten zijn zodoende dus organisaties die hooguit maar matigjes geïntegreerd zijn. Toch vallen ze niet als los zand uit elkaar. Hoe doen ze dat? En spelen verandertrajecten hier een rol bij? Dat lees je in de tab [Ontkoppelparadijs](#), maar om vast een tipje van de sluier voor het beantwoorden van deze vragen te geven, hier een citaat van een gemeentesecretaris van een van de casestudygemeenten:

|| In onze praktijk zijn we juist niet met die hype van integraal werken mee-gegaan. Nee, we hebben hier gewoon de specialistische zuilen. Het gaat ons niet om integraliteit. (...) Tegelijkertijd roepen we natuurlijk wel steeds dat we integraal werken; dat roepen we al sinds 1999. ||

Wat we hier zien, is dat de gemeente met formele verandertrajecten, organisatieontwikkeltrajecten en visietrajecten bezig zijn met het integreren en op elkaar afstemmen van de verschillende zuilen. Tegelijkertijd blijken dat dit soort trajecten in veel gevallen niet altijd even effectief zijn (zie hoofdstuk 1). Hier is de functie van formele verandertrajecten voor externe legitimering dan ook goed te herkennen. De managementrationaliteit verlangt dat alle neuzen dezelfde kant op wijzen en dat de organisatie een 'aligned' geheel is. Door op deze thematieken formele verandertrajecten te initiëren, die tegelijkertijd intern niet al te veel effect hebben, behouden gemeenten

hun losse interne integratie, terwijl ze naar buiten toe laten zien dat ze hard aan het werk zijn om diezelfde interne integratie te vergroten.

Voorbeelden van de trek- en duwbewegingen rondom de interne differentiatie en integratie trof ik ook regelmatig aan bij het empirische gedeelte van het DVG-onderzoek. Een deelnemer aan een leer- en onderzoekbijeenkomst:

//Bij ons in de gemeente ging het over het beter op elkaar afstemmen en integreren van de clusters. Er had iemand een heel verhaal opgetuigd over procesgericht werken als het nieuwe sturingsprincipe. Op een gegeven moment haalde hij daar ook de AVG bij, om zijn plannen zo nog verder aan te scherpen. Hij had daar veel met de gemeentesecretaris over gesproken en die steunde hem hierin. Maar de andere leden van het mt [lees: de managers van de clusters] zagen dit totaal niet zitten. Dit sudderde toen een tijdje. En opeens is er nu een andere collega naar voren geschoven, die een project gaat starten over opgavegericht werken. En zo beginnen we dus weer van voren af aan.//

Een deelnemer aan een andere bijeenkomst:

//In mijn gemeente hadden we zes grote diensten. Dat waren hele machtige koninkrijken. Op een gegeven moment brak er in de raad een groot conflict uit over het beleid van de gemeente. De betreffende diensten hadden de jaren ervoor namelijk een paar forse fouten begaan, die, zoals nu bleek, zouden leiden tot een schadepost van enkele miljoenen. Dat was de aanleiding voor bepaalde fracties in de raad om te proberen de macht van die diensten te breken. Ze werden opgeknipt in veertien kleinere eenheden. En die moesten vervolgens integraal met elkaar samenwerken; dat werd die eenheden gewoon als verplichting opgelegd. Dat was natuurlijk een fors verandertraject met allerlei acties, bijeenkomsten, trainingen enzovoort. Maar uiteindelijk bleef iedereen gewoon op dezelfde manier werken en er werd dus nog steeds niet samengewerkt. Nu is er een nieuwe hype ontstaan en die heet *integraal procesgericht* werken. Nu gaan we vanuit die kreet een organisatiebreed verandertraject optuigen om meer geïntegreerd te gaan functioneren. Maar ik denk dat ik al weet wat er uit zal komen ...//

Uit deze citaten blijkt dat er dus enerzijds formele (verander)initiatieven worden ontplooid om de integratie tussen de eenheden te versterken, terwijl die trajecten anderzijds in de praktijk niet al te veel effect hebben. Zo behouden gemeenten naar buiten toe hun legitimiteit, terwijl de hoge mate van strategisch noodzakelijke interne differentiatie gewoon voortgezet kan worden.

Interne machtsstrijd

Wat ik tot nu toe dus geconstateerd heb, is dat gemeenten onderdelen van hun externe coalitie internaliseren in hun eigen organigram. Tegelijkertijd doen ze alsof ze de hieruit voortvloeiende interne differentiatie compenseren door voortdurend te werken aan interne integratie. Formele verandertrajecten die hierover gaan, zijn hiervoor een goed middel. Ook heb ik geconstateerd dat gemeenten de facto intern maar matigjes geïntegreerd zijn. Wat zijn eigenlijk de gevolgen van die sterke interne differentiatie binnen de gemeentelijke organisatie?

Het internaliseren van de externe differentiatie in de gemeentelijke organisatie kan vergaande gevolgen hebben voor het intern functioneren van gemeentelijke organisaties. Zeker als er sprake is van – wat ik zo-even genoemd heb – een sterke institutionele complexiteit in de externe coalitie, dan valt het te verwachten dat er een permanente strijd gaande is over de vraag wie de meeste invloed op de gemeentelijke ontwikkeling heeft. Wiens invloed (van welke onderdelen of coalities van de externe coalitie, maar bijvoorbeeld ook van de medezeggenschap) werkt het meest door in de gemeentelijke organisatie? Een schrijnend voorbeeld hiervan zijn de felle protesten in en om de raadszaal van de gemeente Geldermalsen over de komst van een azc, eind 2015.⁹¹

Er is hierbij vermoedelijk sprake van een zekere wisselwerking tussen de machts- en beïnvloedingsdynamieken in de externe coalitie enerzijds en de zich intern ontwikkelende machtsverhoudingen tussen de domeinen in de gemeentelijke organisatie anderzijds. We hebben het in dit verband over een continu doorgaande strijd over de dominantie van bevoegdheden en zeggenschapsverhoudingen van de onderdelen van de externe coalitie in relatie tot de onderdelen van de interne organisatie. Een ander voorbeeld hiervan is de situatie dat er vanuit het Rijk hele andere verwachtingen en

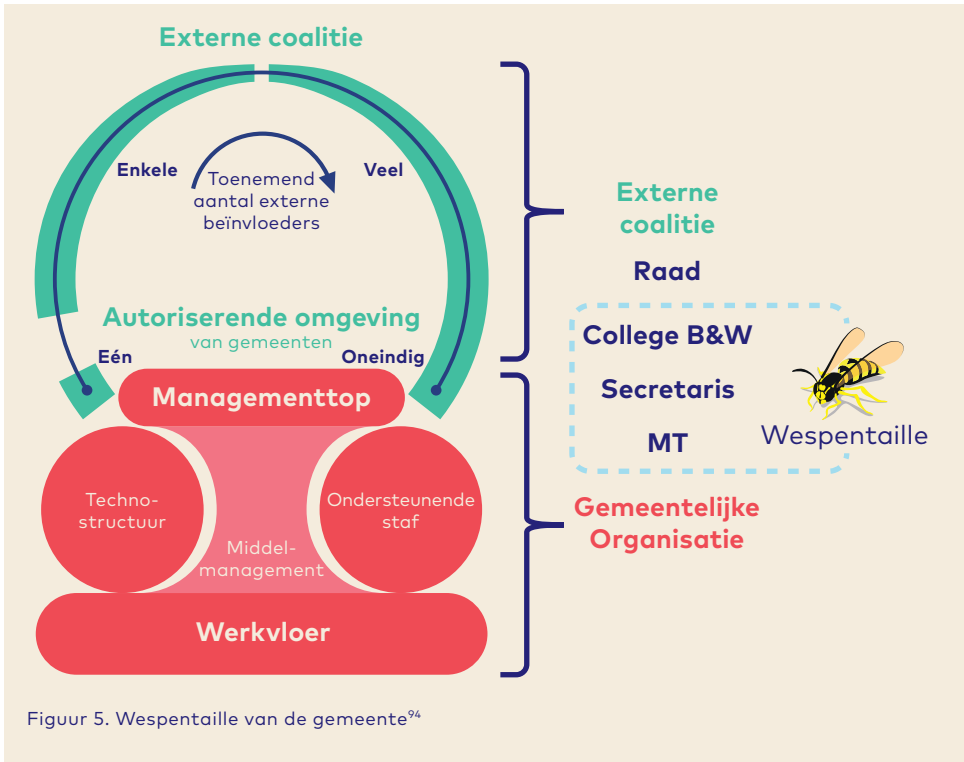
eisen aan de gemeente gesteld worden, dan de eisen en verwachtingen van de zittende coalitie in de gemeenteraad. Er zal zich dan ook een permanente machtspolitieke dynamiek ontwikkelen, waarbij dan weer het ene onderdeel van de externe coalitie de bovenhand heeft, dan weer de andere. De belangenverdeling op enig moment is dan ook hooguit een 'tijdelijke waarheid',⁹² waarbij er op een volgend moment en rondom een volgende thematiek sprake kan zijn van hele andere coalities en dominanties.

Parallel hieraan zal er ook binnen de gemeente sprake zijn van een onderlinge machtsstrijd tussen de verschillende (gedifferentieerde) rationaliteiten. In de kern komt deze neer op de vraag welk domein (en dus wiens rationaliteit) de overhand zal hebben in de koers die de gemeente vaart ten aanzien van de vraagstukken waar ze mee bezig is.

De machtsdynamiek is compleet als de externe en interne machtsdynamieken met elkaar in relatie komen. Stel bijvoorbeeld dat het een bepaald deel van de externe coalitie lukt om een coalitie met diverse partijen te smeden rondom een oplossing van een bepaald vraagstuk. Het interne domein dat het nauwst met deze dominante externe coalitie verbonden is, heeft op dat moment de wind vol in de zeilen. Daardoor heeft dat domein in potentie veel in de melk te brokkelen bij de besluitvorming over de thematiek die aan de orde is.⁹³

Formele besluiten als symbolische representaties van machtsverhoudingen

Een belangrijke plaats waar de externe belangenstrijd gerelateerd moet worden aan de interne organisatie, is de wespentaille van de gemeentelijke organisatie: het college, de gemeentesecretaris en het managementteam. Immers, vooral in de wespentaille ontmoeten al de verschillende in- en externe belangen elkaar en zullen deze vertaald moeten worden in formele beslissingen, plannen, begrotingen, regels, protocollen enzovoort (zie figuur 5).



In een klassiek organisatiekundig artikel worden diegenen die op het schakelpunt tussen de in- en externe wereld fungeren ook wel *boundary spanners* genoemd: grenspersoneel.⁹⁵ Enerzijds hebben zij een belangrijke informatievoorsprong, omdat ze zowel over informatie van binnen als van buiten beschikken. Anderzijds zitten ze tussen beide vuren in en moeten zij proberen de belangen met elkaar zien te verenigen. Zowel uit de expertinterviews als bij de casestudy's waar we spraken met de boundary spanners bleek hoe ingewikkeld en spanningsvol deze rol in de praktijk is. In de tab [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#) ga ik hier uitgebreid op in.

Komt het eenmaal aan op formele besluitvorming, dan zal een van de hiervoor genoemde ontkoppeltactieken in de wespentaille vermoedelijk overheersen, en dat is het hybridiseren (zie pagina 85). Meer in zijn algemeenheid zou ik in dit verband willen beweren dat veel van de beslissingen die uit de wespentaille voortkomen, begrepen kunnen worden als symbolische representaties waarin de feitelijke machtsrelaties tussen de diverse in- en externe rationaliteiten tot uitdrukking komen. We hebben het dan over de formele beslissingen over regels, protocollen, stappenplannen, afvinklijsten,

procedures, organisatiestructuren, coördinatiemechanismen, werkwijzen, controle, audit en inspectiepraktijken, de *planning and control*-cyclus, inhoudelijke beleidsbeslissingen en noem allemaal verder maar op. In het verlengde hiervan kunnen ook besluiten over formele verandertrajecten onder dit 'hybridiseringsregime' vallen. Besluiten over formele verandertrajecten kunnen dus begrepen worden als symbolische representaties van machtsrelaties tussen allerlei verschillende externe en interne rationaliteiten en belangen.

Ambigue besluiten

Een gevolg van deze dynamiek rond de formele besluitvorming is dat de formele beslissingen die afkomstig zijn uit de wespentaille in veel gevallen eindresultaten zijn van soms langdurige onderhandelingen tussen allerlei verschillende rationaliteiten. Aan het eind van dergelijke onderhandelingen komt er dan een tekst uit de bus, waar de belangrijkste spelers mee kunnen leven. De besluiten over de inrichting, structurering, coördinatie, regeling, controle en verandering van de gemeentelijke organisatie zijn zodoende op te vatten als 'treaties between inconsistent interests [in which] many perspectives can be represented',⁹⁶ waarin de term *treaty* verwijst naar een verbond, een overeenkomst waar iedere partij (redelijk) mee kan leven. Een organisatieadviseur uit een middelgrote casestudygemeente hierover:

||Er is bij ons sprake van een formeel verandertraject over een andere organisatiestructuur. Een ander organigram. Andere harkjes. Het is tot stand gekomen in een langdurig formeel traject met een duidelijke opdrachtgever: de gemeentesecretaris. Rondom dat traject speelde echter voortdurend van alles en nog wat. Ook vanuit de politiek. Steeds lanceerde men daar weer nieuwe ideeën over de structuur. En daar waren andere onderdelen van de politiek of andere mensen hier in de gemeentelijke organisatie dan weer tegen, enzovoort. Maar uiteindelijk is het stuk nu dus klaar. Het is een tekst waar iedereen zich in kon vinden. En dat is dus heel formeel allemaal.**||**

Precies en tegelijk vaag

Doorgaans worden besluitvormingsprocessen zodanig georganiseerd, dat al de betrokken rationaliteiten (partijen, belanghebbenden, organisaties)

daarbij worden geïnvolveerd. Het resultaat is dan vaak een compromistekst in de vorm van een nota, plan of blauwdruk, die tegelijkertijd heel precies én vaag is. Het precieze zit er dan in dat er (schijnbaar) heel nauwkeurig wordt beschreven hoe iets eruit moet gaan zien of hoe een bepaald proces of activiteit zou moeten verlopen.

Tegelijkertijd zijn dergelijke beschrijvingen vaak relatief complex, ondoorgrondelijk en vaag, wat mogelijk maakt dat iedereen zijn eigen belangen erin terug kan lezen en het dus met de tekst eens kan zijn.⁹⁷ Fraai wordt dit weergegeven in het volgende citaat uit een van de casestudy's. Het ging over het ontwikkelen van een gemeenschappelijke toekomstvisie voor de hele gemeente. De mensen die dat visieontwikkelproces begeleidden, kwamen tot deze conclusie:

'Wijzelf wilden wel een *scherper* visiedocument. Met scherper bedoelen we dat er ook echt concrete uitspraken in zouden staan over waar we als gemeente naar toe willen. Dan kun je aan de hand van zo'n stuk ook echt richting gaan geven. Je kunt dan vertellen wie wat zou moeten gaan doen. Maar ja, het is ook een gemeente. Dit betekent dat heel veel mensen zich in zo'n stuk moeten vinden. En die willen er dan dus ook allemaal hun eigen plasje over doen. Zo ga je in de tekst van het visiedocument steeds een laagje hoger. Het wordt steeds abstracter en abstracter, om er maar voor te zorgen dat iedereen het er mee eens kan zijn. Uiteindelijk wordt zo'n tekst dan een verhaal dat bolstaat van vage holle frasen en modieuze termen.'

Het gegeven dat veel formele beslissingen in gemeenten te begrijpen zijn als *treaties*, maakt dus dat de gebruikte taal steeds vager en abstracter moeten worden. Je krijgt de handen op elkaar als je de gemeentelijke dynamiek terugbrengt tot enkele overzichtelijke modellen en eenvoudige aannames, waarbij de link tussen de plannen en de beoogde veranderingen eenvoudig en voor de hand liggend lijken. Deze simplificaties zorgen voor begrip en acceptatie van de plannen, maar ook worden veranderplannen zo tegelijkertijd 'blackboxes of unknowing',⁹⁸ waarbij ze allerlei dingen behelzen die juist niet overeenstemmen met de complexe dagelijkse realiteit. De wensen (en dus rationaliteiten) van de directe werkomgeving, de bovenliggende overheidsorganisaties en kennisindustrie worden vooral 'geacommodeerd' in deze dynamiek van het 'in de formele organisatie representeren', en worden in relatie gebracht met de interne machtsdynamieken van de gemeente. Daarbij vindt, zoals aangegeven, de besluitvorming plaats in een

machtscontext, waarbij interne en externe rationaliteiten met elkaar proberen hun stempel op bepaalde beslissingen te drukken. Het effect daarvan is dat formele besluiten over verandertrajecten doorgaans dus treaties zijn: lichtdoorlatend. Hiermee bedoel ik dat beslissingen er aan de buitenkant heel rationeel uitzien. Het lijkt alsof alles tot in het kleinste detail is uitgewerkt en doordacht, zodat er geen licht meer zit tussen het besluit en de uiteindelijke uitvoering ervan. Maar door het vage taalgebruik, waarbij er bovendien vaak gebruik wordt gemaakt van modieuze kreten, zit tussen de formele beslissingen en wat er in de praktijk mee moet gebeuren altijd nog heel wat licht (zie ook de tab Kreetsurfing). Formele veranderplannen, nota's en beleidsstukken lijken dus wel heel stevig en concies. Maar tegelijkertijd zijn deze formele aspecten van de gemeentelijke organisatie en de verandertrajecten daarin, dus hooguit maar matige voorspellers voor de dagelijkse praktijk van het feitelijke gemeentelijke functioneren. In de kadertekst een voorbeeld van dergelijke lichtdoorlatende tekst.

Formele plannen: stevig en vaag tegelijkertijd

Een collage van diverse gemeentelijke websites: 'Bij de gemeente (...) werken ongeveer (...) mensen met passie aan klantgerichte dienstverlening. De gemeentelijke organisatie blijft veranderen, vanwege de snel veranderende maatschappij en daarmee de veranderde rol van de overheid. We zijn aan het kantelen van een uitvoeringsorganisatie naar een organisatie die burgerinitiatieven faciliteert, inzet op burgerparticipatie en zelf alleen haar kerntaken behoudt. Dat vraagt om een organisatie met een nieuw type leidinggevenden en ambtenaren dat durft los te laten en te vertrouwen. Het streven is deze nieuwe organisatie gedurende de komende jaren vorm te geven met de volgende gemeentebrede verandertrajecten met als motto "veranderen van onderop" ...'

Een illustratief citaat van een wethouder over de ruimte die vaag geformuleerde treaties bieden:

##Als wethouder werp je je op als een soort hoeder van het coalitieakkoord. Maar zo'n akkoord hangt natuurlijk al aan elkaar van de vaagtaal, compromissen en onderhandelingen. Dus als ik zo'n akkoord dan onder

mijn hoede neem, dan kan ik er altijd weer aan gaan schuren, kan ik het gaan oprekken en kan ik er dingen aan koppelen die ik zelf erg belangrijk vind.!!

Treaties ontkoppelen en verschaffen interpretatieruimte

Nu weer even terug naar formele verandertrajecten. Zoals je las zullen ook beslissingen over verandertrajecten in veel gevallen compromissen zijn, waarbij diverse partijen en belanghebbenden zich moeten vinden in een formele tekst (veranderplan) over die verandertrajecten. Het gevolg hiervan is dat ook beslissingen over verandertrajecten in veel gevallen dus treaties zullen zijn, wat op zijn beurt noopt tot het verwoorden van die beslissingen in relatief vage en abstracte termen en teksten.

Zoals je in de hoofdstukken hiervoor kunt lezen, kunnen gemeentelijke organisaties hun legitimiteit behouden door zich te ontkoppelen van de externe coalitie. Precies datgene wat ik zojuist heb beschreven is een voorbeeld van dit ontkoppelen. Aan de ene kant zorgen de formele besluitvormingstrajecten over (in dit geval) verandertrajecten ervoor dat relevante onderdelen van de externe en interne coalities met het besluit in kunnen stemmen. Tegelijkertijd resulteert precies deze dynamiek in treaties die in hun uitwerking vaag en dus ambigu kunnen zijn. Op zijn beurt maakt die ambiguïteit het mogelijk dat iedereen binnen de gemeente eigen interpretaties kan ontwikkelen van het besluit over het verandertraject. Zodat iedereen dus de ruimte heeft en behoudt om alleen die zaken er uit te halen die niet bedreigend zijn voor de bestaande lokale ordes.⁹⁹

Managementtaal als concrete vaagtaal

Precies op dit punt fungeert het managementdiscours, de gewoontetaal, als een bruikbaar hulpmiddel om de functies van formele besluitvormingsprocessen over verandertrajecten die ik hiervoor aangaf, mogelijk te maken. Omdat de managementtaal namelijk tegelijkertijd bepaalde facetten van de realiteit naar voren haalt en andere facetten op de achtergrond zet, is deze taal zeer geschikt om allerlei aspecten van de gemeentelijke organisatie zo te beschrijven, dat ze behulpzaam zijn voor het behouden van de gemeentelijke legitimiteit (zie ook de tab [Managementtaal als plakbandtaal](#)). Daarbij worden thematieken die bijvoorbeeld te maken hebben met beheersbaarheid, voorspelbaarheid, maakbaarheid, resultaatgericht-

heid, controleerbaarheid en auditability naar voren gehaald, terwijl andere thematieken onbenoemd kunnen blijven, zoals 'Hoe gaat het straks in de praktijk?', 'Hoe zullen de verschillende domeinen hierop reageren?', 'Wordt dit veranderplan nu wel echt door iedereen gesteund?' en 'Wat gaan we nu concreet doen?' In dit verband levert de gewoontetaal dus bruikbare 'schaduwrationalisaties' op voor formele beslissingen over formele verandertrajecten en tal van andere aspecten van de gemeentelijke organisatie.¹⁰⁰ Daarbij geldt verder dat de managementtaal – op deze wijze gehanteerd – ook een zekere verbloemende functie kan hebben, omdat de ingewikkeldheid ervan (spreadsheets, ratio's, kengetallen, matrices enzovoort) de mogelijkheid opent dat datgene wat er echt gebeurt juist niet goed achterhaalbaar en controleerbaar is.¹⁰¹

Kenmerken van de besluitvormingsdynamieken in de wespentaille

Op dit punt aanbeland kom ik erop uit, dat de wespentaille begrepen kan worden als een soort formeel epicentrum, waar met formele besluiten de machtsstrijd tussen tal van uiteenlopende in- en externe rationaliteiten beslecht wordt. Formele besluiten over de koers, de inrichting en de verandering van de gemeentelijke organisatie zijn daarbij in veel gevallen treaties; het zijn hooguit tijdelijke waarheden waarin tijdelijke machtsbalansen doorschemeren. Meer in het algemeen kan ik over deze wijze van functioneren van de wespentaille vier conclusies trekken, die ik hierna toelicht:

- 1.** verschillende vliegen in één klap slaan;
- 2.** besluitvormingsprocessen zien als machtsdynamieken;
- 3.** formele besluiten losjes naar de praktijk vertalen;
- 4.** de belangrijke functie die gremia in het gemeentelijke veld hebben.

Verschillende vliegen in één klap slaan

Deze werkwijze biedt de mogelijkheid om verschillende dingen tegelijkertijd te realiseren. Om te beginnen kunnen zo allerlei verschillende rationaliteiten tegelijkertijd gerepresenteerd worden in de gemeentelijke organisatie (en alle formele beschrijvingen, regels, structuren enzovoort die daar gehanteerd worden) en in de formele veranderingen van die organisatie. Daarnaast wordt er recht gedaan aan de dominantie van het managementdiscours, waarbij het lijkt alsof heel precies en zakelijk wordt weer-

gegeven waar het om gaat, terwijl dat feitelijk dus niet altijd zo is. Voorts levert de relatieve vaagheid van de formele plannen en beslissingen een zekere vrije ruimte op voor de praktijk, een speelruimte om andere dingen te doen dan wat in al de formele besluiten staat. En precies dit is de ontkoppelende functie waarover je hiervoor las.

Besluitvormingsprocessen zien als machtsdynamieken

Besluitvormingsprocessen over structuren, regels, beleid, procedures enzovoort, zijn eigenlijk meer (machts)politieke processen dan rationele managementprocessen.¹⁰² Helemaal wordt dit het geval, als de betrokkenen zelf ook persoonlijke ambities hebben, hun territorium (werkveld, rationaliteit, discipline) willen verdedigen of eigen ambities koesteren op carrièregebied. Aan de buitenkant lijkt het allemaal dus wel heel rationeel en *managerial*, maar op de achtergrond spelen tegelijkertijd allerlei belangen, machtsverhoudingen en persoonlijke motieven een rol.

Formele besluiten losjes naar de praktijk vertalen

Wat gebeurt er als formele besluiten over structuren, afdelingsgrenzen, protocollen, regels, verandertrajecten enzovoort eenmaal genomen zijn? In hoofdstuk 5 schetste ik de ragfijne mechanismen en processen die ervoor zorgen dat formele verandertrajecten in de praktijk niet altijd evenveel effect ressorteren (zie verder de tab [Ragfijn](#)). Mutatis mutandis zullen vergelijkbare mechanismen vermoedelijk ook gelden voor het vertalen van formele beslissingen naar de lokale werkpraktijk, op manieren die die werkpraktijk bufferen van al te grote effecten van die formele beslissingen. In de kadertekst vind je een specifieke uitwerking van dit vertalen.

Vertalen van besluiten naar de praktijk: positieve en negatieve hiërarchie

Een interessant onderscheid dat voor het vertalen van formele beslissingen naar de praktijk gemaakt kan worden, is het verschil tussen een zogeheten *positieve* en *negatieve hiërarchie*.¹⁰³ Bij een positieve hiërarchie sturen hoger liggende managementlagen direct op het invoeren en zich houden aan de afgesproken regels, structuren, procedures enzovoort. Het management is er dan op gericht de eenmaal afgesproken formele zaken ook echt in de praktijk te brengen. Bij een negatieve* hiërarchie is hiervan veel minder sprake. Managers

bewijzen dan weliswaar lippendienst aan de nieuwe formalisaties, maar laten het daar dan verder bij. Vervolgens grijpen ze alleen in als er conflicten over de formalisaties ontstaan, waarbij ze dan als arbiter optreden. Een gevolg van deze negatieve hiërarchie is dat de formele organisatieafspraken en verandertrajecten dus relatief losjes gekoppeld zijn aan de concrete werkpraktijk en die werkpraktijk dus relatief veel vrijheidsgraden behoudt, ondanks dat er tal van indrukwekkende formaliseringen zijn afgesproken over het werk dat er gedaan wordt. Een voorbeeld van het 'losjes' omgaan met verandertrajecten, vormen de uitspraken van een gemeentesecretaris van een middelgrote gemeente:

“Toen ik gemeentesecretaris was, waren er in mijn gemeenten wel dertig verschillende verandertrajecten gaande. Voor de wethouders en de politiek moest ik die dertig ook allemaal in de lucht houden, en steeds zeggen dat ze allemaal heel belangrijk zijn. Maar uit die dertig koos ik zelf vier of vijf trajecten om meer energie in te steken, omdat ik dacht dat dat de trajecten zijn waarmee ik echt een stap verder zou komen. Maar als je je daarnaast niet ook met die andere trajecten bezighoudt, dan krijg je onmiddellijk weerstand. Ook moeten wethouders elk ongeveer evenveel verandertrajecten hebben, anders kan dat bij hen onderling tot scheve ogen leiden. Je moet al die veranderverhalen dus goed vertellen. En daarbij kun je het niet maken om te zeggen dat je de veranderingen die je op het terrein van het domein x doet niet belangrijk vindt. Nee, álles is belangrijk. Maar wat ik dan vervolgens doe, is dat ik de meeste veranderingen aan mensen ergens diep in de gemeentelijke organisatie delegeer. Zo delegeer ik ze weg naar niet zo heel machtige personen. Tegelijkertijd kies ik zelf voor die vier, vijf trajecten die ikzelf echt belangrijk vind. En daarvoor zet ik al mijn energie in. Je steunt die mensen die met die belangrijke trajecten bezig zijn. Je praat veel met ze. En ook is het een kwestie van er programma's opzetten en dus ook geld en extra mensen.”

* Ik gebruik deze term hier beschrijvend, niet veroordelend.

De belangrijke functie die gremia in het gemeentelijke veld hebben

Een vierde conclusie gaat over de inputs voor de besluitvormingsdynamie-

ken in de wespentaille. Tot nu toe heb ik het doen voorkomen of de belangen van de onderdelen van de externe coalitie rechtstreeks aan de direct betrokkenen worden geuit, zoals de wethouders, burgemeester, gemeentesecretaris en de leden van het managementteam van de gemeentelijke organisatie. In voorkomende gevallen is dat natuurlijk ook zo. Maar op enig moment is me het grote aantal gremia gaan opvallen dat er in het gemeentelijke veld aanwezig is, en kwam ik tot de conclusie dat die vele gremia eveneens een niet te veronachtzamen functie hebben. Bovendien blijkt dat het overgrote deel van deze gremia te relateren is aan specifieke functies en functionarissen in gemeentelijke organisaties; in de tab [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#) geef ik hiervan een overzicht. Enkele voorbeelden van dergelijke per functiecategorie ingerichte gremia zijn:

- Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS);
- Vereniging Directeuren Publieksdiensten (VDP);
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVR);
- Vereniging van Griffiers (VvG);
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB);
- Federatie van Algemene Middelenmanagers bij de Overheid (FAMO).

Wat uit de expertinterviews en sommige casestudy's naar voren komt, is dat vooral deze gremia belangrijke leveranciers zijn van belangen, wensen, eisen en veranderideeën voor de verschillende functionarissen die deel uit maken van de wespentaille, en breder de raad en de gemeentelijke organisatie. Bij hun toogdagen nodigen de gremia namelijk altijd gastsprekers uit, die in veel gevallen afkomstig zijn uit de kennisindustrie en uit andere gemeenten. En die gastsprekers hebben het dan over de ontwikkelingen in het werkveld van het betreffende gremium. Dergelijke ontwikkelingen worden dan verwoord in overzichtelijke checklists en inspirerende 'kreten', zoals *innovatief; opdrachtgericht, verplating, terug naar de bedoeling, disruptief* enzovoort. Ook staan er in de ruimten waar de deelnemers van de gremiabijeenkomsten pauzeren vaak allerlei kraampjes, waarbij adviseurs, consultants, onderzoeksinstellingen en andere organisaties proberen hun gedachtegoed aan de man te brengen.

Wat ik hiermee zou willen beweren, is dat een flink deel van de onderwerpen waarover beslissingen worden genomen in de wespentaille – zeker als het over formele verandertrajecten gaat – afkomstig kunnen zijn van de verschillende gremia waar de betrokkenen in de wespentaille lid van zijn. Dergelijke gremia ben ik [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#)

gaan noemen; in de gelijknamige tab licht ik het functioneren hiervan uitgebreid toe. Daarbij is het dan weer niet zo dat vanuit die gremia geïmporteerde kreten een-op-een tot verandertrajecten leiden, want ook deze kreten en veranderideeën vormen weer een onderdeel van diezelfde (formele) besluitvormingstrajecten, waarbij iedere partij probeert zijn favoriete kreten te pluggen.

Dus

In dit hoofdstuk ben ik dieper ingegaan op de kenmerken van de gemeentelijke setting. Centraal hierbij stond daarbij de derde strategie om de gemeentelijke organisatie te bufferen van de externe coalitie door onderdelen van de externe coalitie intern in de gemeentelijke organisatiestructuur te representeren.

Dit inbouwen van delen van de externe coalitie heeft ingrijpende gevolgen voor het gemeentelijke functioneren. Wat ik daarbij betoogd heb, is dat dit kan leiden tot een hoge mate van interne gedifferentieerdheid en de aanwezigheid van allerlei geheel verschillende rationaliteiten. In het verlengde daarvan zullen er binnen gemeenten allerlei machtsdynamieken aan de orde zijn, waarbij elk van de verschillende rationaliteiten probeert een eigen stempel op het functioneren en de besluitvorming van de gemeente te drukken. Op zijn beurt leidt dit ertoe dat veel formele beslissingen (ook over formele verandertrajecten) treaties zijn, die doorgaans relatief ambigu zijn en veel ruimte laten om in het vervolgtraject heel andere betekenissen en uitwerkingen aan formele beslissingen te geven. Dit noopt tot de conclusie dat beslissingen over de inrichting en verandering van gemeentelijke organisaties vaak machtspolitieke dynamieken zijn. Daarbij vormt elke inhoudelijke beslissing over de inrichting en verandering van de gemeentelijke organisatie een broos en tijdelijk verbond: een *treaty*. Bij elke volgende beslissing over een volgend formeel vraagstuk kunnen de machtskaarten immers weer anders geschud zijn. Dit betekent daarom ook dat formele beslissingen (dus ook beslissingen over verandertrajecten) uit de wespentaille in veel gevallen tijdelijke waarheden zullen zijn, die bij elke volgende beslissing weer helemaal anders kunnen uitvallen.

Waarom is het nu zo belangrijk om zo diep in te gaan op de machtsdynamieken die aan de orde zijn bij de formele besluitvorming in gemeenten?

Het antwoord op deze vraag luidt dat deze manier van formele besluitvorming ten eerste van invloed is op het inhoudelijke karakter van formele beslissingen over de inrichting de gemeentelijke organisatie. Ten tweede leidt de formele besluitvorming tot beslissingen over formele verandertrajecten die nodig zijn om de gemeentelijke organisatie te veranderen conform deze inrichtingsbesluiten. Op hun beurt zullen deze beslissingen tegelijkertijd concreet (managementtaal) en vaag moeten zijn. Alleen dan klinkt het besluit goed (namelijk managementtaal) en biedt hetzelfde besluit tegelijkertijd genoeg ruimte (bufferen, ontkoppelen), zodat iedereen zijn eigen belangen erin kan projecteren. Is er sprake van een sterk gedifferentieerde interne en externe coalitie, dan is het kenmerkend voor de formele beslissingen dat ze dus inhoudelijk ambigu zijn en vaak ook ambigu zijn over hoe het besluit geïmplementeerd zal worden.¹⁰⁴

In hoofdstuk 5 en 6 en in dit hoofdstuk heb ik nu de drie strategieën besproken die gemeenten inzetten om de gemeentelijke organisatie te ontkoppelen van de externe coalitie. Daarbij gaat het dus niet om heel bewust aangestuurde en gemanagede strategieën, maar om drie verschillende patronen die in al de ontkoppelactiviteiten van gemeenten te ontwaren zijn. Ook ben ik in deze drie hoofdstukken verder ingegaan op de gevolgen van die ontkoppelstrategieën voor het gemeentelijke functioneren en voor verandertrajecten en initiatieven. Tezamen leveren deze drie hoofdstukken voldoende inzichten op om de vraag te beantwoorden hoe gemeenten de afgelopen tien à vijftien jaar toch flink zijn veranderd, ondanks dat veel formele verandertrajecten vooral zijn bedoeld voor de externe legitimering en minder voor interne verandering. Zoals bij veel DVG-bijeenkomsten en gesprekken naar voren kwam, hanteren gemeenten in veel gevallen de term organisch veranderen om deze manier van gemeentelijke verandering en ontwikkeling aan te duiden. In hoofdstuk 8 werk ik deze uit, waarbij ik uitga van de onderzoeksresultaten die in dit en de vorige hoofdstukken zijn weergegeven.

8. Organische verandering van gemeenten

Inleiding

Eerder gaf ik aan dat de deelnemers bij bijeenkomsten die in het kader van het DVG-onderzoek gehouden zijn, meermaals aangaven dat hun gemeenten continu veranderen door zogeheten *organische veranderingen*.^{*} Vaak werd dan de volgende formulering gebezigd: 'Als ik kijk naar hoe onze gemeente tien, vijftien jaar geleden functioneerde en hoe het nu gaat, is er toch wel het nodige veranderd.' En: 'We zijn toch wel een heel andere organisatie dan tien, vijftien jaar geleden.' Ook uit de resultaten van de survey wordt duidelijk dat de respondenten over het algemeen vinden dat de eigen gemeente de afgelopen tien jaar behoorlijk veranderd is (zie de kadertekst op de volgende pagina).

Hoe kunnen gemeenten toch veranderen, terwijl veel formele verandertrajecten vooral bedoeld lijken te zijn om de externe gemeentelijke legitimiteit te versterken?

Gemeentelijke ontwikkeling komt van twee kanten

Op basis van de verzamelde empirische gegevens ben ik tot de conclusie gekomen dat er binnen gemeenten twee verschillende verzamelingen veranderdynamieken te onderscheiden zijn. Ten eerste zijn er de veranderingen die voortvloeien uit de formele besluitvormingsdynamieken die plaatsvinden in de wespentaille van de gemeente. Daar worden continu allerlei formele beslissingen genomen over verandering of vernieuwing van formele structuren, regels, protocollen en werkwijzen. Inclusief de beslissingen over de formele verandertrajecten die gemeenten initiëren om die veranderingen van de gemeentelijke organisatie te bewerkstelligen. In voorkomende gevallen spelen deze formele veranderbeslissingen vooral een bufferende, ontkop-

^{*} De term *organisch veranderen* heeft verschillende betekenissen. Sommigen vatten hem bijvoorbeeld op als reactie op klassieke, 'blauwe' manieren van reorganiseren en veranderen. Ik geef in dit boek een eigen invulling aan dit begrip, gebaseerd op de DVG-onderzoeksresultaten.

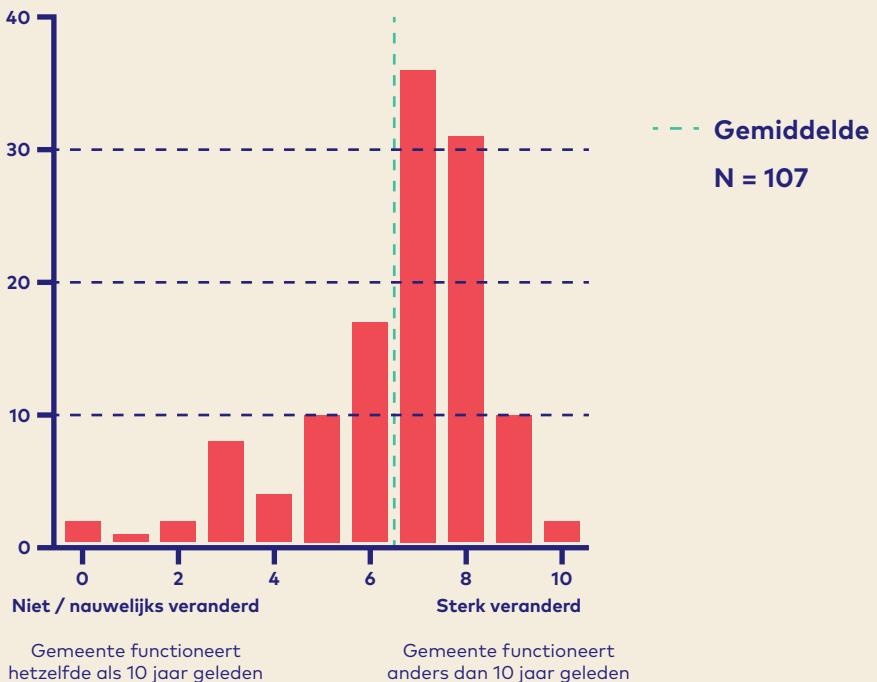
pelende rol. Een fraaie uitlating van een van de deelnemers van een van de leer- en onderzoekbijeenkomsten is dan ook:

“Op een verandertraject voor de Bühne dat van de managers komt, reageren de medewerkers ook voor de Bühne.”

Is de gemeente in de afgelopen 10 jaar veranderd?

Als u de manier waarop de gemeentelijke organisatie nu in de dagelijkse praktijk functioneert vergelijkt met hoe die 10 jaar geleden functioneerde, wat zou u dan zeggen: **0** (In grote lijnen functioneert het nog hetzelfde als 10 jaar geleden) – **10** (In grote lijnen functioneert het anders dan 10 jaar geleden). Totaal geantwoord: 107.

Frequentie



Figuur 6. Is de gemeente de afgelopen tien jaar veranderd?¹⁰⁵

De tweede verzameling veranderdynamieken verloopt niet via de formele lijn van het management en het bestuur. Tegelijkertijd hebben deze, als we

afgaan op de onderzoeksresultaten van het DVG-onderzoek, wel degelijk een duidelijke invloed op de gemeentelijke ontwikkeling. Laat ik eerst enkele voorbeelden geven in de kadertekst.

Informele veranderingen

In dit tekstkader twee voorbeelden van veranderingen die niet samenhangen met de formele besluitvorming over formele verandertrajecten.

Veranderingen via een zijdeurtje: praktijktransformatie burgerzaken

Een voorbeeld van een veranderproces dat nu nog amper in beeld is bij de top van veel gemeentelijke organisaties, is de transformatie van burgerzaken. De traditionele dienstverlening – reis- en identiteitsdocumenten verstrekken, documentenbeheer – gaat steeds minder via de balie, en steeds meer via de website (digitalisering). Ook de 'reisdocumentendip' nu inwoners niet meer eenmaal in de vijf jaar, maar eenmaal in de tien jaar hun rijbewijs of paspoort moeten vernieuwen, leidt tot minder werk. Voorts blijkt in de praktijk dat steeds hoger gekwalificeerd personeel nodig is om de identiteit vast te stellen en fraude te bestrijden, onder andere als gevolg van toenemende immigratie. In de praktijk blijkt dat de dienstverlening hierdoor continu verandert. Veel medewerkers op mbo2- of mbo3-niveau zullen niet meer nodig zijn, want voor toekomstig personeel is minimaal mbo4- en hbo-niveau vereist.

Tot nu toe zijn het vooral lokale teamleiders van burgerzaken die deze veranderingen signaleren en daarvoor ondersteuning proberen te verwerven bij het hogere management. In veel gevallen lukt het hun tot op heden nog niet goed om die steun te verkrijgen. Wat dan in de praktijk zichtbaar wordt, is dat die teamleiders en middelmanagers vervolgens gewoon zelf met veranderingen en ontwikkelingen aan de gang gaan, ondanks dat ze daarvoor dus geen formele ondersteuning hebben.

Veranderingen via een achterdeurtje: #MeToo

De #MeToo-discussie heeft zich in een korte periode in de media ontwikkeld tot een internationale thematiek die wereldwijd aandacht

krijgt. De Tweede Kamer heeft inmiddels opgeroepen tot een onderzoek naar seksuele intimidatie bij de Rijksoverheid. Diverse ambtenaren binnen diverse gemeenten komen inmiddels zelf in het geweer om een dergelijk onderzoek ook in de eigen gemeente te bepleiten. Gewoon omdat zij dit zelf belangrijk vinden, en dus niet als gevolg van formele verandertrajecten.

De voor-, achter- en zijdeurtjes van de gemeente

Een belangrijke, nog niet uitgebreid besproken wensbron van verwachtingen over de gemeente zijn al de eisen, verwachtingen, trends en ontwikkelingen die via talloos vele voor-, achter- en zijdeurtjes de gemeente binnensijpelen (zie pagina 44). De interface tussen de gemeente en al de belanghebbenden die met haar te maken hebben, verloopt namelijk niet alleen via de wespentaille, de bestuurlijke en ambtelijke top van de gemeentelijke organisatie. Ook de ambtenaren zelf zijn natuurlijk continu in contact met partijen buiten de gemeentelijke organisatie. En andersom onderhouden talloos veel partijen, instanties en personen zelf ook direct contacten met de ambtenaren van de gemeentelijke organisatie door de betreffende afdelingen, personen of commissies direct te benaderen. Via al deze deurtjes sijpelt er dus eveneens een grote diversiteit aan belangen en rationaliteiten de gemeentelijke organisatie binnen. Hoe de ambtenaren achter die deurtjes hiermee omgaan, vormt, zo is duidelijk geworden in het DVG-onderzoek, een buitengewoon belangrijk aspect van de gemeentelijke veranderdynamiek. Dit betreft dus een veranderdynamiek die hooguit slechts zijdelings wordt beïnvloed en aangestuurd door het management en het bestuur. Willen we deze dynamiek en de relatie ervan met verandertrajecten kunnen begrijpen, dan moet het adagium dat het bestuur en het management binnen de gemeente de dienst uitmaken en bepalen wat daar gebeurt en verandert (dus het conventionele managementdiscours) worden losgelaten. Niet alles wat er in een gemeentelijke organisatie gebeurt is te begrijpen als resultante van wat het bestuur en het hogere management in de wespentaille met elkaar aan het doen zijn.¹⁰⁶ De tweede verzameling veranderdynamieken waar ik het hier dus over heb, betreft de ambtenaren (maar soms ook wethouders, gemeentesecretarissen, griffiers, raadsleden) die in deze stimulusrijke context vertoeven, waar zij zelf continu prikkels voor vernieuwing en verandering ervaren.

Op eigen initiatief veranderen en verbeteren

Wat ik ontdekte, is dat de respondenten met het containerbegrip 'organisch veranderen' onder meer doelen op al deze mensen die met de gemeente verbonden zijn, en die continu veranderideeën opdoen en willen importeren in de gemeentelijke organisatie. En die daartoe zelf met kleinere of grotere veranderingen beginnen, simpelweg omdat zij vinden dat er dingen anders, beter en handiger georganiseerd moeten worden. Een van de geïnterviewde ambtenaren bij een casestudy hierover:

“Gemeenten veranderen en functioneren goed omdat de formele trajecten de buitenwereld op afstand houden, maar daarnaast zijn er allemaal kleine dingen en bewegingen die concreet bijdragen aan de verandering.”

Deze mensen, die dus op eigen houtje kleinere of grotere veranderinitiatieven nemen, ben ik in al de gesprekken die ik in het kader van het DVG-onderzoek gehad heb op enig moment *veranderfonteintjes* gaan noemen. Een term die veel herkenning oproep en vervolgens ook door veel mensen werd gebruikt om de actoren van deze informele veranderinitiatieven te labelen. *Veranderfonteintjes* is de benaming voor mensen (of kleine groepen mensen) die op eigen gezag het initiatief nemen om iets in de gemeentelijke organisatie te veranderen en te verbeteren. In het DVG-onderzoek ontdekten we dat er in gemeenten veel van dergelijke veranderfonteintjes actief zijn. Hoog en laag, links en rechts, klein en groot: overal blijken mensen op eigen gezag aan de gemeentelijke organisatie en haar activiteiten en werkwijzen te sleutelen. Het zijn juist de veranderfonteintjes die lokaal op tal van plekken in de gemeente de motor kunnen zijn achter veranderingen. In hoofdstuk 9 en in de tab [Veranderfonteintjes](#) ga ik hier uitgebreid op in.

Gedistribueerd machtspectief

Het optreden van de veranderfonteintjes die op eigen gezag en onder de radar allerlei veranderinitiatieven nemen, is niet goed te begrijpen als je vasthoudt aan het klassieke managementdenken. Daarbij is de veronderstelling immers dat de feitelijke verandering van gemeentelijke organisaties vooral het resultaat is van formele managementplannen, -visies en formele verandertrajecten, afkomstig vanuit de wespentaille. Daarbij liggen de machtsverhoudingen vast en zijn ze belegd in het organigram. De

conventionele managementtaal veronderstelt bovendien dat er één groep formeel de baas is (de managers en bestuurders met daarachter de raad) en dat die groep onder meer tot taak heeft om de gemeentelijke organisatie te veranderen als de omgeving verandert.

Eerder gaf ik al aan dat gemeentelijke organisaties een mengeling van allerlei verschillende rationaliteiten omvatten. Gecombineerd met de veelheid van formele en informele veranderinitiatieven maakt dit dat een zogeheten *gedistribueerd machtspectief* vermoedelijk meer op zijn plaats is om de verander- en ontwikkeldynamiek van gemeenten te duiden. Een gedistribueerd machtspectief houdt in dat er a priori geen duidelijke, overzichtelijke machtsverdeling is van machthebbers versus volgers, noch dat er sprake is van een duidelijk formeel centrum waar al de beslissingen worden genomen:¹⁰⁷ '[publieke] organisaties, zoals we ze kennen, zijn juist géén volgzaam instrumenten die passief ter beschikking staan aan de formele besluitvormers'¹⁰⁸ – dit maakt dat de transportbandmetafoor waar ik het op pagina 42 over had, niet opgaat, of misschien soms wel eens omgekeerd zou moeten worden. Juist houdt het gedistribueerde machtspectief in dat er in en om de gemeentelijke organisatie op tal van plekken allerlei verschillende personen, coalities, groepen, afdelingen, clusters enzovoort doende zijn om te proberen zo veel mogelijk invloed op de ontwikkelingen van de gemeente uit te oefenen. Daartoe ondernemen ze continu allerlei veranderinitiatieven om hun belangen te realiseren. Tussen al die coalities (enzovoort) ontwikkelt zich een gecompliceerd netwerk van machtsverhoudingen, waarbij dat netwerk zelf continu in beweging is als resultaat van al de onderlinge beïnvloedingspogingen.

Verandertrajectcompetitie

De grote diversiteit aan rationaliteiten,¹⁰⁹ inzichten, veranderideeën en -belangen die in gemeenten aanwezig zijn, brengt met zich mee dat er op talloos veel terreinen veranderingen gaande zijn. Groot en klein, formeel en informeel. Soms zullen deze veranderingen inhoudelijk in elkaars verlengde liggen of elkaar complementeren, soms zullen ze elkaar linea recta tegenspreken. Uiteraard wil elk van de veranderactoren dat er zo veel mogelijk middelen (budget, tijd, energie, menskracht) naar zijn veranderidee gaan. Maar het mag duidelijk zijn dat er nooit voldoende middelen zullen zijn voor

alle veranderinitiatieven tegelijkertijd. In de praktijk van de gemeentelijke organisaties (zo ook bij de casestudygemeenten) ontdekte ik dan ook dat er vrijwel altijd een zekere strijd aan de gang is tussen alle formele en informele veranderinitiatieven om een plekje onder de gemeentelijke zon te kunnen bemachtigen, lees: wie de meeste schaarse middelen krijgt.

Parallel hieraan blijkt er bovendien sprake te zijn van een voortdurende strijd om landingsrechten.

Elk van de veranderaars wil natuurlijk dat zo veel mogelijk mensen in de praktijk met zijn veranderidee aan de slag gaan. Het gevolg hiervan is dat de beoogde doelgroepen van de veranderingen 'belaagd' worden met allerlei fraai en prangend klinkende veranderverhalen, waarbij de betreffende veranderaars proberen zo veel mogelijk van deze mensen in hun eigen verandertuintje te loodsen.

Strijd om schaarse middelen en landingsrechten

Wanneer ik de notie van het gedistribueerde machtsperspectief nu combineer met die onderlinge strijd van de verandertrajecten en veranderingen dan mondt dat uit in het concept 'verandertrajectcompetitie'. Zowel al de formele als al de informele veranderinitiatieven van de veranderfonteyntjes zijn met elkaar aan het strijden om schaarse middelen en landingsrechten. Daarbij ontwikkelen zich tussen die verandertrajecten tal van machtsbalansen, waarbij dan weer het ene traject en dan weer de andere veranderbeweging in vogue is.

In het verlengde van deze zienswijze is een veel waargenomen verschijnsel goed te duiden, namelijk dat verandertrajecten in gemeenten met de nodige poeha worden afgekondigd om vervolgens een stille dood te sterven. Wil je gehoord worden in het druk bezette verander- en machtslandschap, dan moet je het nodige lawaai maken, want anders val je niet op. Maar of je initiatief vervolgens de wind in de rug krijgt, wordt niet per se en uitsluitend bepaald door wat je in je eigen traject doet. Maar des te meer door de, voor jou deels onzichtbare, (machts)dynamieken van de verandertrajectcompetitie. Soms lukt het je om even wat aandacht te krijgen voor je eigen ideeën, maar het initiatief kan daarna al snel overspoeld worden door andere veranderinitiatieven en -trajecten, zowel formele als informele.

Openlijk of verdeckte strijd

Wat ik in het DVG-onderzoek verder ben gaan inzien, is dat de strijd tussen de verschillende veranderinitiatieven in sommige gemeenten heel openlijk

wordt gevoerd. Terwijl diezelfde strijd bij andere gemeenten wel degelijk gaande is, maar veel verdeker en (schijnbaar) vriendelijker. In sommige gevallen zelfs leidend tot zeer langgerekte conflictvermijdende overlegtrajecten om te komen tot een compromis over wat de verandering precies moet gaan inhouden. Bij een van de casestudygemeenten was het management bijvoorbeeld al bijna drie jaar met elkaar aan het praten (heisessies, vergaderingen, brainstorming) om te komen tot een formulering van het verandertraject waar al de managers zich in konden vinden en mee in konden stemmen. Deze verandertrajectcompetitie wordt gespiegeld in de ervaringen van medewerkers en adviseurs; impressies daarvan lees je in de kadertekst.

Verandercompetitie: ervaringen van medewerkers en adviseurs

De verandertrajectcompetitie wordt gespiegeld in de ervaringen die medewerkers en adviseurs van gemeentelijke organisaties hebben. Hier een impressie vanuit het perspectief van medewerkers en van adviseurs. Veel meer hierover lees je in de tab [Medewerkers, managers en adviseurs](#).

Het medewerkersperspectief

Bij onze bijeenkomsten met or-leden, vakbondsmensen en niet-leidinggevende ambtenaren werd duidelijk, dat zij de vele veranderinitiatieven die ze aan zich voorbij zien trekken, en dan zowel de formele als die van de veranderfontein, ervaren als een soort reizende circusvoorstellingen. Continu worden er op tal van momenten nieuwe veranderinitiatieven gepresenteerd en in veel gevallen lijken diezelfde veranderingen vervolgens ook weer te verdampen voordat ze goed en wel effect hebben. Het is dan ook niet onlogisch dat aan aantal medewerkers een houding ontwikkelt van 'eerst maar eens afwachten of het echt wat wordt'. Als zij zich namelijk bij elk veranderidee dat langskomt met hart en ziel in zouden gaan zetten en die verandering dan weer net zo gemakkelijk van het (machts)toneel verdwijnt, dan is alle moeite voor niets geweest. Zoals een van de deelnemers van een bijeenkomst met ambtenaren, vakbondsleden en or-leden het verwoordde:

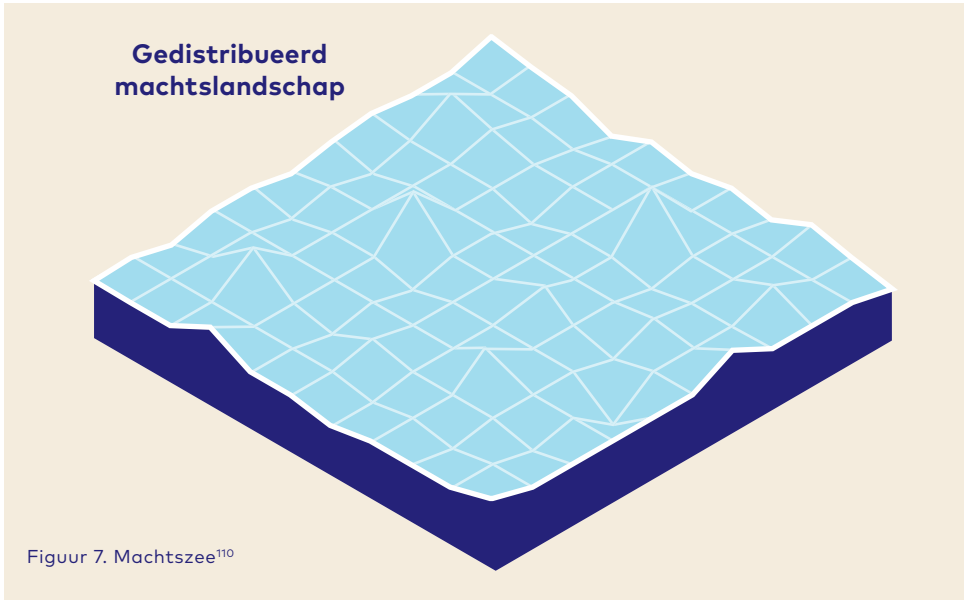
“Bij elk nieuw verandertraject ga ik altijd eerst in de wachtstand. Als het echt serieus wordt, dan bellen ze vanzelf wel. Maar meestal hoor je er niet zo veel meer van.”

Het adviseursperspectief

Zeker als het gaat om de formele verandertrajecten in gemeenten, worden daarbij in veel gevallen projectteams, veranderteams en in- en externe adviseurs ingeschakeld om die veranderingen nader uit te werken en te implementeren. Bij de bijeenkomsten die in het kader van het DVG-onderzoek zijn gehouden, waren altijd wel mensen aanwezig die deze veranderrollen in hun gemeenten vervulden. In hun reacties op de tussentijdse rapportages van de onderzoeksresultaten was een duidelijk patroon te herkennen. Enerzijds beklagden ze zich namelijk over het gebrek aan steun door het hogere management, en anderzijds over het cynisme van de veranderdoelgroep. In het licht van de verandertrajectcompetitie zijn deze twee reacties van adviseurs die bij vrijwel elke bijeenkomst weer terugkwamen, heel goed te plaatsen. Het gebrek aan steun van het hogere management is goed te begrijpen, als het formele verandertraject waar zij mee bezig zijn voornamelijk een externe legitimeringsfunctie heeft. Dan is het immers niet per se de bedoeling dat er in de organisatie daadwerkelijk iets verandert. Ook het cynisme van medewerkers is begrijpelijk. Door de soms relatief intense verandertrajectcompetitie zien zij het ene na het andere veranderinitiatief voorbij komen, waarbij veel van die initiatieven ook nog eens verliezers kunnen worden in de verandertrajectcompetitie en dan als een nachtkars uitgaan. Medewerkers worden dan, wat ik zou willen noemen, *changewise*. Ze weten precies hoe ze met veranderinitiatieven om moeten gaan, zodat ze niet al te veel gevolgen hebben voor hun dagelijkse functioneren.

De machtszee

In een metafoor kunnen de gedistribueerde machtsverhoudingen binnen gemeenten worden gerepresenteerd als een zee, waarin de golven continu heen en weer en op en neer deinen (zie figuur 7).



Als je met je verandertraject of verandering bovenop een golf zit, dan zijn de machtsdynamieken jou gunstig gestemd: je hebt de machtswind dan mee en je krijgt middelen, steun en landingsrechten. De verandering waar je mee bezig bent, kan daarmee van flinke invloed zijn op de doelgroepen van die verandering. Andersom, als je veranderinitiatief zich in een golfdal bevindt, dan komt het niet echt goed van de grond. Je trekt en duwt en probeert van alles en nog wat. Maar op de een of andere manier kom je niet 'in the picture', en krijg je niet voldoende tractie. Ook kan het zo zijn dat jouw veranderinitiatief aanvankelijk wél veel steun krijgt, maar dat er dan op enig moment ergens anders een ander veranderinitiatief wordt ontplooid, wat diegenen die jouw traject aanvankelijk steunden bij wijze van spreken wegzuigt bij jouw initiatief (zie hierover de tab [Veranderfonteintjes](#)). Met als gevolg dat je van de golftop afglijdt naar een golfdal en je veranderinitiatief opeens kansloos lijkt te zijn.

Een en ander betekent dat veranderinitiatieven op sommige momenten invloedrijk kunnen zijn (bovenop een golf zitten) en op andere momenten

juist veel minder invloedrijk kunnen zijn (in een golfdal terechtkomen en daar niet uitkomen). De verander- en ontwikkeldynamieken van gemeenten zijn zodoende vooral te begrijpen als gedistribueerde en dynamische machtszeeën, waar de verschillende veranderinitiatieven op en neer deinen en meer respectievelijk minder invloedrijk zijn. Illustratief hiervoor is het volgende citaat uit een van de leerbijeenkomsten:

“In onze gemeente heb je een continue stroom van elkaar afwisselende verandertrajecten. Dan moet het de ene kant op en dan weer een andere kant. Dat hangt samen met steeds veranderende interne machtsverhoudingen. Op enig moment heeft een bepaalde coalitie, persoon of groep het voor het zeggen. Die zinken vervolgens op de een of andere manier weg. En daarna komt er weer een nieuwe groep, die weer hele andere dingen roept.”

Zelf heb ik de verandertrajectcompetitie ook aan den lijve mogen ervaren. Ik was namelijk door een projectmanager van een verandertraject bij een G4-gemeente uitgenodigd om een lezing te geven over het DVG-onderzoek. Bij de voorbereidingen van die lezing was de projectleider enigszins nerveus. Het bleek namelijk dat meer dan honderd mensen zich voor de lezing hadden ingetekend.

Maar zonder dat die projectleider dat wist, bleek dat een verandermanager van een ander verandertraject op datzelfde tijdstip ook een grote bijeenkomst had georganiseerd. Toen de datum van mijn lezing aanbrak, bleek uiteindelijk dat er maar een kleine vijftig mensen kwam opdagen. De rest had op het laatste moment kennelijk toch besloten om naar de bijeenkomst van die andere verandermanager te gaan.

Gevolgen van de verandercompetitie voor gemeentelijke ontwikkelingen

In gemeenten lijkt dus al met al sprake te zijn van een verandertrajectcompetitie, waarbij zowel formele als informele verandertrajecten en -initiatieven met elkaar concurreren om schaarse middelen, zoals budgetten, tijd, landingsrechten en dergelijke. Figuur 8 toont dit.



De combinatie van het gedistribueerd zijn van de machtsverhoudingen met de verandertraject-competitie heeft vier verregaande gevolgen voor de feitelijke dynamiek van gemeentelijke verandering en ontwikkeling:

1. Als eerste is het zo dat de vraag of een veranderinitiatief wel of niet boven op een golf zit (lees: invloedrijk is, *in the picture* staat, tractie en impact heeft) niet uitsluitend afhangt van wat er bij dat afzonderlijke veranderinitiatief gebeurt. Diegenen die met een bepaald veranderinitiatief bezig zijn, kunnen hun eigen visies weliswaar buitengewoon belangrijk en noodzakelijk vinden, en ook kunnen ze hun veranderinitiatief veranderkundig gezien zeer kunstig en inspirerend hebben opgezet, maar toch zijn dit in gemeentelijke organisaties geen goede voorspellers voor de feitelijke draagwijdte en invloed hun veranderinitiatief. De feitelijke draagwijdte en impact zijn namelijk het resultaat van de machtsontwikkelingen tussen alle veranderinitiatieven die er op dat moment parallel aan elkaar gaande zijn.
2. Een volgende implicatie van dit perspectief op verandering en ontwikkeling in gemeenten is dat diegenen die veranderinitiatieven ondernemen

(ook de formele veranderaars), zeker in het begin feitelijk in een relatief kwetsbare en onzekere positie verkeren. Kwetsbaar, omdat ontwikkelingen op heel andere plaatsen in het machtszee er toe kunnen leiden dat hun eigen veranderinitiatief opeens sterk kan dalen op de, zeg maar even populair, hitlijsten. Onzeker, omdat het in de meeste gevallen onmogelijk is om al de dynamieken in de machtszee helemaal te overzien. De ontwikkelingen waarmee veranderinitiatiefnemers geconfronteerd worden, kunnen voor hen dan ook als volslagen verrassingen uit de lucht komen vallen. Natuurlijk hebben zij relatienetwerken, waardoor ze bepaalde bewegingen wel aan kunnen zien komen, maar ook kunnen er zich plotselinge verschuivingen in het machtsnetwerk voordoen die de betrokkenen als 'out of the blue' ervaren.

3. Een gevolg van de verandertrajectcompetitie is, dat het bij gemeentelijke verandertrajecten niet alleen gaat om verandermanagement, maar vooral ook om, wat ik zou willen noemen, *prechangemanagement*. Naast het verzinnen van het wat en het hoe van je veranderinitiatief, lijkt het buitengewoon belangrijk om veel tijd en energie te steken in de verandertrajectcompetitie, om ervoor te zorgen dat jouw initiatief überhaupt een basisbestaansrecht krijgt. In de tab [Veranderfonteintjes](#) beschrijf ik uitgebreid hoe veranderfonteintjes dit prechangemanagement vormgeven.
4. De implicatie van de steeds wisselende machtsverhoudingen tussen verschillende veranderinitiatieven en -trajecten is dat de feitelijke ontwikkeling van gemeenten niet het resultaat is van individuele verandertrajecten of initiatieven. De gemeentelijke ontwikkeling is echter juist de resultante van de machtsdynamiek tussen al de verandertrajecten en -initiatieven, waarbij niemand overzicht heeft, noch deze dynamiek eenzijdig naar zijn hand kan zetten.

Wat bij de leer- en onderzoekbijeenkomsten en de andere presentaties over het DVG-onderzoek nogal eens gebeurde was, dat deelnemers concluderen: 'O, het gaat dus om de veranderfonteintjes. Thijs, hoe kunnen we die fonteintjes managen?' Een begrijpelijke vraag, zeker gezien vanuit de managementrationaliteit. Maar bezien vanuit de optiek van verandertrajectcompetitie, hangt ook de feitelijke impact van de veranderfonteintjes dus niet een-op-een samen met de vraag of individuele fonteintjes goed gemanaged worden, maar met de machtsdynamiek en verandertrajectcompetitie die in heel de gemeentelijke organisatie gaande is. Bovendien zijn de meeste veranderfonteintjes niet echt goed managebaar, omdat ze immers vooral

onder de radar bezig zijn, onzichtbaar voor (goedwillende) managers.

Geen overzicht onder de radar

Zoals aangegeven opereren veel veranderfonteintjes onder de radar. Dit maakt dat ze niet altijd even goed zichtbaar zijn voor managers. Andersom ervaren de veranderfonteintjes zelf ook dat ze relatief weinig overzicht hebben over de bredere dynamieken binnen de gemeente.

Bij een van de casestudygemeenten presenteerde ik figuur 8 aan iemand die in het gesprek duidelijke kenmerken van een veranderfonteintje vertoonde. Haar reactie was:

„Ja, door zo'n plaatje kun je meer inzicht krijgen in wat er allemaal speelt en waar we allemaal mee bezig zijn. Die golven in het hele veranderlandschap die herken ik ook zeer binnen mijn gemeente.

Ook ervaar ik dat ze bij ons steeds sneller lijken te veranderen en bewegen. En daarbij gaat het inderdaad tegelijkertijd om zowel formele trajecten als om kleinere fonteintjesgolven die overal gecreëerd worden. Ook herken ik duidelijk dat bij ons bepaalde trajecten op grote golven zitten en heel invloedrijk zijn. Maar ook zijn er allerlei trajecten die op minigolfjes zitten en maar een beetje van invloed zijn op wat er daar gebeurt. Eigenlijk is dit plaatje een binnenkantfoto over wat er allemaal aan veranderingen gaande is. Maar mijn probleem is dat ikzelf dit overzicht nauwelijks heb. Ik ben druk bezig met de dingen die ikzelf belangrijk vind. Maar wat gebeurt er verder allemaal? Ik heb geen idee. Er zijn bij ons zoveel formele verandertrajecten gaande, dat ik van sommige ook niet eens meer precies weet waar ze nou exact over gaan. Ook herken ik inderdaad die veranderfonteintjes. Maar misschien zijn er nog veel meer, waarvan ik helemaal niet weet dat zij ook bezig zijn in hun clusters. Ik ervaar dat ikzelf ergens midden in die chaos zit. Van de meeste veranderingen die er allemaal spelen, heb ik eigenlijk helemaal geen beeld. Iedereen ziet eigenlijk maar een heel klein stukje.„

Dus

Dit hoofdstuk ging over een aantal belangrijke aspecten van organisch veranderen. Gemeenten moeten hun legitimiteit zien te behouden terwijl ze niet alles doen wat iedereen van hen verwacht. Zoals je in hoofdstuk 7 las,

doen ze dat onder meer door onderdelen van de externe coalitie te internaliseren in de organisatiestructuur. De implicatie hiervan is dat er binnen gemeenten sprake is van een brede waaier aan rationaliteiten, die elk – overtuigd van de juistheid van hun invalshoek – proberen zo veel mogelijk invloed te krijgen op de gemeentelijke ontwikkelingen. Een andere strategie om de externe coalitie te ontkoppelen, is het initiëren van formele verandertrajecten die ingezet worden voor het versterken van de externe legitimering (zie hoofdstuk 6). Verandertrajecten die dus niet per se bedoeld zijn voor interne verandering, maar vooral voor externe educatie.

Ondanks dit type verandertrajecten blijken gemeenten de afgelopen tien à vijftien jaar toch flink veranderd te zijn. Hoe is dat dan te begrijpen? In dit hoofdstuk heb ik in dit kader de figuur van veranderfontein-tjes opgevoerd. Veranderfontein-tjes als de gemeentelijke woelwaters die op tal van plekken vaak onder de radar lokale veranderinitiatieven ondernemen. Veranderfontein-tjes als motor achter kleinere of grotere lokale veranderingen.

Zijn de veranderingen van de afgelopen tien, vijftien jaar dan nu helemaal verklaard door de aanwezigheid van veranderfontein-tjes? Nee, dat denk ik niet. De combinatie van de vele formele veranderinitiatieven met al de activiteiten van de veranderfontein-tjes maakt dat er juist een continue machtsstrijd gaande is tussen al die veranderinitiatieven. Een strijd om schaarse middelen, zoals geld, energie, tijd en landingsrechten. Deze verandertrajectcompetitie impliceert dat de feitelijke ontwikkeling van gemeenten niet sec begrepen kan worden door naar individuele formele verandertrajecten of fontein-tjesactiviteiten te kijken. De feitelijke gemeentelijk ontwikkeling blijkt juist de resultante te zijn van de steeds veranderende machtsverhoudingen in de machtszee. Dát is de organische verandering waar respondenten op doelden, als ik vroeg waar gemeenten wel door veranderen als veel formele verandertrajecten voor externe legitimering zijn.

Dit alles gezegd hebbend, draai ik het spotlicht in het volgende hoofdstuk eens helemaal naar de veranderfontein-tjes. Wie zijn dat en wat maken ze mee als ze met hun veranderinitiatieven bezig zijn? En om te beginnen: wie zijn het?

9. Veranderfonteintjes

Inleiding

Zeker in het kader van ontwikkelingen als de participatiemaatschappij en de netwerksamenleving is het zo dat gemeenteambtenaren meer en meer geacht worden het contact met inwoners, bedrijven en instanties te zoeken. Fraai is deze ontwikkeling weergegeven bij een van de grote Nederlandse gemeenten, die hiervoor de termen *vrije-uitloopambtenaren* en *scharrelambtenaren* hanteert. In hun interacties met allerlei mensen, partijen en instanties in het gemeentelijke werkgebied, doen deze ambtenaren natuurlijk allerlei uitspraken over de gemeenten en beloven ze van alles. Tegelijkertijd pikken zij buiten ook allerlei signalen, trends, ontwikkelingen en zich ontwikkelende patronen op, waarvan ze vinden dat de gemeente daar iets mee moet doen. In veel gevallen zijn deze ambtenaren bovendien professionals, die zich soms meer verbonden voelen met hun eigen *professionele community* (gremium), dan met de gemeente zelf. Kenmerkend voor professionele community's is ook dat er regelmatig congressen en trainingen worden georganiseerd om de leden van die community op de hoogte te houden van de laatste ontwikkelingen in het vakgebied. Ook hebben dergelijk community's vaak eigen websites en vakbladen, waarin collega-professionals pleidooien houden voor andere inzichten, methoden en werkwijzen. Voorts zijn al de mensen die bij gemeenten werkzaam zijn, zelf natuurlijk ook gewoon inwoner en maken ze als zodanig deel uit van de maatschappij met al de trends en patroonontwikkelingen die daarin plaatsvinden, zoals digitalisering, individualisering, denkeelden over immigranten enzovoort. Al met al verkeren mensen die in gemeenten werken dus in een stimulerende context, die hen op allerlei ideeën kan brengen over wat er in hun eigen gemeente verbeterd en veranderd zou kunnen worden.

Om het verschijnsel 'organisch veranderen' beter te leren doorgronden, ben ik in gemeenten op tal van [Veranderfonteintjes](#) gestuit die, geïnspireerd door die stimuli, de handschoenen opnemen en zelf eigen veranderinitiatieven ondernemen. Waar het hier dus om gaat, zijn mensen die, beïnvloed door die stimuli besluiten ergens werk van te maken binnen de gemeentelijke organisatie. Zoals uit het DVG-onderzoek blijkt, doen ze dat vaak vanuit een initieel negatieve energie: ze ergeren zich aan bepaalde inefficiënte

en achterhaalde interne werkmethoden, vinden dat iets helemaal anders kan of veel beter moet, schamen zich voor wat de gemeente bepaalde inwoners aandoet, ergeren zich aan het gebrek aan samenwerking of storen zich aan zich steeds weer herhalende fouten, missers en bloopers die ze in de gemeente tegenkomen. En vandaaruit gaan ze dan aan de slag. Wie zijn die fonteintjes? Zijn het mensen met een bepaalde functie of zitten ze op specifieke plaatsen in de gemeentelijke organisatie? Het antwoord op deze vragen is: nee. Zowel raadsleden, wethouders, burgemeesters, gemeente-secretarissen, mt-leden, beleidsambtenaren, uitvoerende ambtenaren als mensen van stafafdelingen: allen kunnen zij (op enig moment) als veranderfonteintje actief worden.

Veranderfonteintjes als dynamische kracht

Al de ontwikkelingen in en om gemeenten vormen voor veranderfonteintjes een zeer stimulusrijke setting waar er voor hen kansen te over zijn om los te gaan met de veranderideeën die ze hebben. Een citaat dat mijn onderzoeksbevindingen goed illustreert:¹¹¹

//Gedragsverandering gaat over communicatie- en onderhandelingsprocessen waarbij functionarissen [hier: veranderfonteintjes] bepaalde problemen in het functioneren van de organisatie waarnemen en anderen ervan proberen te overtuigen dat die problemen er echt zijn en dat daar echt wat aan gedaan moet worden. De oorspronkelijke stimulans voor verandering ontstaat dus [los van de hiërarchie] en stroomt vervolgens naar die mensen die er wat aan kunnen gaan doen. In veel gevallen zijn diegenen die in grote organisatie verandering initiëren en voorstellen niet dezelfde mensen als diegenen die formele beslissingen over veranderingen nemen. Dit impliceert dat de mensen die buiten de hiërarchie om verandervoorstellen doen op heel andere condities reageren dan de officials die deel uitmaken van de hiërarchie. (...) Deze 'veranderadvocaten' vormen een dynamische kracht binnen overheidsorganisaties.//

Een en ander impliceert dat er in gemeenten naast allerlei grotere en kleinere formele verandertrajecten dus ook tal van lokale en particuliere veranderbewegingen worden ondernomen. Niet per se door managers of door de lijn, maar juist, zoals de veranderfonteintjes dat zelf regelmatig noem-

den, 'onder de radar'. Niet als uitvloeisel van een opdracht van het management, maar gewoon zelf in je eigen directe praktijk aan de slag gaan. Vaak onzichtbaar voor dat management, zeker als de veranderideeën wat meer out of the box zijn. Een deelnemer aan een van de bijeenkomsten hierover:

//De echte veranderaars, dat zijn de mensen die het heel erg oneens zijn met de situatie.//

Veranderfonteintjes in soorten en maten

Naast dat veranderfonteintjes niet per se gebonden zijn aan bepaalde functies of posities, ontdekte ik verder dat ze allerlei uiteenlopende stijlen kunnen hanteren, variërend van zeer activistisch en energiek, tot meer reflecterend en voorzichtig veranderideeën zaaiend. Een relatief genuanceerde indeling naar verschillende typen veranderfonteintjes is te ontlenen aan het klassieke onderscheid van Downs naar verschillende typen ambtenaren die werkzaam zijn in overheidsorganisaties:¹¹² *klimmers*, *conservatoren*, *zeloten*, *pleitbezorgers* en *staatslieden*.^{*} Deze indeling is primair gebaseerd op motieven: de drijfveren die professionals in hun werk ten toon spreiden. En dus niet op de formele functies of hiërarchische niveaus in de gemeentelijke organisatie.

Deze verschillende stijlen van veranderfonteintjes zijn gerelateerd aan de patronen in hun gedrag die op hun beurt te herleiden zijn tot bepaalde dominante drijfveren. Daarbij zijn de klimmers ('ik wil carrière maken') en de conservatoren ('ik wil dat mijn werk veilig en voorspelbaar is en richt mij alleen op verbeteringen van mijn eigen functiegebied') vooral gericht op de eigenbelangen.

Combinaties van meer altruïstische belangen en eigenbelangen zijn juist te herkennen bij de zeloten ('ik heb een heilige overtuiging die ik koste wat het kost wil realiseren'), de pleitbezorgers ('hoe zorg ik ervoor dat mijn veld van expertise, mijn rationaliteit zo veel mogelijk invloed krijgt?') en de staatslieden ('welke brede maatschappelijke trends zie ik, en wat betekenen die voor de toekomst van het hele gemeentelijke bestel?'). Hierbij zijn de zeloten het fanatiekst in het nastreven van hun 'heilige idee', en de pleitbezorgers redelijk fanatiek, maar tegelijkertijd ook geduldig en realistisch.

^{*} Zie de tab [Veranderfonteintjes](#) voor een uitgebreidere omschrijving van deze soorten veranderfonteintjes.

De staatslieden zijn het minst fanatiek en ze zijn ook niet actiegericht, maar vooral reflectief, relativerend en filosofisch.

Samenvattend zijn veranderfontejntjes dus overal in gemeentelijke organisaties actief, op alle niveaus en op alle verschillende inhoudelijke velden. Ze vertonen echter heel verschillende stijlen, variërend van bepaald activistisch tot vooral reflectief en voorzichtig veranderideeën zaiend.

Hoe werkt het met die veranderfontejntjes?

De volgende vraag die opdoemt, is natuurlijk hoe dat dan werkt met die verschillende typen veranderfontejntjes en organische veranderingen. In dit verband is het relevant om opnieuw te wijzen op de brede waaier aan verschillende rationaliteiten die in gemeenten verenigd zijn, zoals de managementrationaliteit, de ruimtelijke rationaliteit, de juridische rationaliteit, de sociale rationaliteit, de educatieve rationaliteit enzovoort. Juist deze grote diversiteit aan rationaliteiten en bijbehorende activiteiten, leveren de veranderfontejntjes in potentie zeer veel mogelijkheden en voordelen op. Fraai wordt deze onderzoeksbevinding uit het DVG-onderzoek verwoord door Meyer en Scott:¹¹³

//Als je van buitenaf naar gemeenten kijkt, dan zouden ze op je over kunnen komen als chaotisch, ongeorganiseerd, groezelig en misschien wel incompetent. Vanuit het [management]rationele perspectief waarmee je als buitenwereld naar gemeenten kijkt, zullen ze zeker als archaisch en incompetent overkomen. Maar zit je er middenin, dan is het zo dat er voor iedereen altijd wel iets te winnen valt. Juist omdat het systeem namelijk onduidelijk en onoverzichtelijk is, kan iedereen voor zichzelf denken dat ze meer hebben gewonnen dan de anderen, meer ook dan dat ze feitelijk gewonnen hebben. Gemeenten zijn systemen waarbij de te verwachte opbrengsten [van het ondernemen van veranderinitiatieven] heel hoog zijn. Het systeem is weliswaar heel gefragmenteerd, maar kan daardoor juist in potentie ook heel belonend zijn. Er zijn namelijk vele routes om tot actie en beweging te komen. En er is een groot aantal perspectieven [lees: rationaliteiten] voorhanden, waaruit je kunt kiezen en putten om je eigen rechten, je persoonlijke resultaten en je status te maximaliseren.//

Gemeenten kunnen met al hun uiteenlopende rationaliteiten, belangengroepen, stimulusrijke contexten en problemen dus tal van mogelijkheden, legitimaties en aanleidingen bieden voor het vinden van veranderinitiatieven die men interessant, uitdagend, leuk of belangrijk vindt (zie ook de tab [Ragfijn](#)).

Legitimeringsnomaden: de strijd om het individuele veranderbestaansrecht

Leuke ideeën over mogelijke veranderingen hebben is één, maar ze concretiseren en materialiseren is twee. Zoals ik in hoofdstuk 8 constateerde, is er binnen gemeenten sprake van een verandertrajectcompetitie. Alleen als het je lukt om voldoende schaarse middelen te bemachtigen, zoals geld, landingsrechten, tijd en energie, bestaat de kans dat jouw veranderidee bovenop een golf komt in de machtszee. En dan kun je ook echt verder met je idee. Een associatie die hiermee te maken is, is dat de verandertrajectcompetitie kenmerken heeft van een darwinistisch evolutionair spel,¹¹⁴ waarbij alle (mutaties van) soorten (lees: veranderinitiatieven) met elkaar aan het knokken zijn om schaarse middelen. Vertaald in darwinistische termen gaat het de veranderfonteinnetjes dus om de vraag: hoe pas ik me zo aan, dat ik de kans toeneemt dat mijn veranderinitiatief geselecteerd wordt?

Wederom afgaand op de onderzoeksresultaten lijken hier in globale zin twee wegen open te staan. De eerste weg is, dat je in het begin van het ontwikkelen van je veranderidee al zo snel mogelijk gaat proberen om je idee geratificeerd te krijgen door formeel machtigen in de gemeentelijke organisatie. Proberen aan te haken bij de formele macht, dus. De tweede weg is juist een tegenovergestelde beweging, waarbij veranderfonteinnetjes juist in eerste instantie onder de radar aan de slag gaan. Relatief onzichtbaar dus voor de formele machthebbers. Op deze tweede weg ga ik in de volgende paragraaf in, omdat deze zeer kenmerkend is voor wat veranderfonteinnetjes in gemeenten blijken te doen.

Onder de radar: heterogene steunnetwerken

Als veranderfontejntjes onder de radar willen blijven dan, zo blijkt uit de onderzoeksgegevens, is het eerste wat ze vrijwel allemaal doen: informele allianties en coalities aangaan. Rondom het oorspronkelijke veranderidee proberen ze zo een steunnetwerk te ontwikkelen dat voldoende stevig is om het veranderidee en de bijbehorende acties 'in de lucht te houden' dan wel 'op de kaart te zetten en daar te houden'. Twee mooie termen in dit verband zijn: *little change worlds* en *little anarchies*: grotere of kleinere verandereilandjes van groepen of groepjes mensen die achter een bepaald veranderidee staan en dat actief (en soms ook alleen maar passief) steunen. Kenmerkend voor deze steunnetwerken is dat ze zeer heterogeen kunnen zijn. Ze kunnen uit allerlei soorten en maten mensen bestaan: andere collega's, andere veranderfontejntjes, mensen die bezig zijn met andere verandertrajecten waar dit veranderidee mee verbonden kan worden, managers, stafleden, or-leden, mensen die informeel te kennen geven wel iets in het verhaal te zien, en ook partijen buiten de organisatie, liefst met enige status, zoals onderzoeksinstituten en universiteiten. Tijdens een van de DVG-bijeenkomsten formuleerde iemand dit ontwikkelen van heterogene steunnetwerken heel treffend:

„Je kunt pas echt wat voor elkaar krijgen, als je verhaal al wat body heeft. Eerst moet je idee dus body hebben, anders word je een soort Don Quichot.“

Als ik dit citaat relateer aan de heterogene netwerken, zou je kunnen zeggen dat de veranderfontejntjes er eerst voor zorgen dat ze voldoende body's (meervoud, dus!) hebben, voordat ze echt met de inhoudelijk verandering aan de slag gaan. In de tab [Veranderfontejntjes](#) ga ik uitgebreid in op de wijzen waarop de veranderfontejntjes die heterogene netwerken proberen te ontwikkelen.

Recyclen van problemen

In de voorgaande hoofdstukken heb ik tal van dynamieken en processen omschreven die karakteristiek zijn voor gemeenten en de gemeentelijke setting. Veel van die dynamieken en processen staan bijna haaks op het rationele conventionele managementdiscours, waarbij organisaties goed

gemanagede, geoliede machines zijn die effectief, efficiënt en klant- en omgevingsgericht opereren. Zo blijkt dat er binnen gemeentelijke organisaties in veel gevallen sprake is van een hoge mate van interne differentiatie. En dus van heel verschillende subculturen die elk eigen gewoonten en belangen hebben. In weerwil van het managementadvies om de interne differentiatie te compenseren met een omvangrijke verzameling integreerbare maatregelen, is dat niet wat gemeenten blijken te doen. In veel gevallen is er juist sprake van hooguit een lichte mate van interne integratie en de aanwezigheid van veel ontkoppeldynamieken op zowat elk denkbaar aspect of laag van de gemeentelijke organisatie (zie de tab [Ontkoppelparadijs](#)). Uiteraard leidt dat enigszins langs elkaar heen werken van de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie tot missers, bloopers en problemen. Ook brengt de dynamiek in de machtszee met zich mee dat verandertrajecten continu wisselen van status. En ook dat veel verandertrajecten in het begin wel even opflakkeren, om daarna weer van het toneel te verdwijnen.

Wat ik nu wil beweren, is dat deze bloopers, talrijke problemen en de steeds wisselende posities van veranderinitiatieven die in gemeenten voorkomen een soort onvermijdelijkheid zijn, gegeven de institutioneel complexe setting waarin gemeenten opereren. De verandertrajecten die bedoeld zijn voor de externe legitimering, de matige interne integratie en relatief hoge mate van *loose coupling*, de veranderfonteintjes, de verandertrajectcompetitie: het zijn allemaal strategische processen en dynamieken die een belangrijke functie hebben voor gemeenten. Namelijk dat die tezamen bijdragen aan het behoud van de gemeentelijke legitimiteit, zonder dat gemeenten voldoen aan al de vaak onderling inconsistente wensen, verwachtingen en eisen vanuit de externe coalitie. Problemen, bloopers, missers en fouten, dus als een soort *collateral damage*.

Terug nu weer naar de veranderfonteintjes. In voorkomende gevallen blijken het namelijk juist de veranderfonteintjes te zijn die die problemen aanpakken die een onvermijdbaar gevolg zijn van de gemeentelijke setting. Zoals ik eerder schreef, starten veranderfonteintjes hun bezigheden immers vaak vanuit een initieel negatieve energie, waarbij ze zich bijvoorbeeld aan bepaalde zaken ergeren. Juist deze zaken betreffen de bloopers, missers, problemen en vreemd functionerende verandertrajecten, die nu eenmaal onvermijdelijk zijn, wil je als gemeente je legitimiteit behouden.

Natuurlijk zijn ook de veranderfontejntjes daar niet perfect in, zodat er altijd, bij wijze van spreken, genoeg problemen overblijven om door anderen te worden opgepikt ter legitimering van hun eigen veranderinitiatief. Zowel bij de tab Ragfijn als bij de tab Veranderfontejntjes omschrijf ik nader hoe je problemen en fouten kunt gebruiken om in de verandertrajectconcurrentie te proberen hoger op de golven te komen. Veranderfontejntjes dus als een soort opruimploegen, die problemen, bloopers en missers juist als voedsel gebruiken om van te leven.

Dus

Formele verandertrajecten initiëren is een van de drie strategieën waarmee gemeenten zich ontkoppelen van hun externe coalities. Dergelijke formele verandertrajecten zijn vooral bedoeld voor de externe legitimering van gemeenten en veel minder voor interne verandering. Toch zijn gemeenten – zoals de respondenten aangeven – de afgelopen tien à vijftien jaar behoorlijk veranderd. Hoe kan dat, als formele verandertrajecten vooral bedoeld zijn voor de externe legitimiteit? In de gesprekken hierover dook veelvuldig de term *organisch veranderen* op. Dit organisch veranderen bleek te duiden op tal van dynamieken en processen die van invloed zijn op de gemeentelijke verandering en ontwikkeling. In dit hele complex van processen en dynamieken spelen veranderfontejntjes een prominente rol. In dit hoofdstuk heb ik deze veranderfontejntjes een gezicht gegeven. Wie zijn ze en wat doen ze zoal?

Als je de activiteiten van de veranderfontejntjes optelt bij de formele verandertrajecten die gaande zijn, dan blijkt dat er binnen gemeenten sprake is van tal van verschillende veranderbewegingen. Dit is de thematiek van het volgende hoofdstuk.

10. Typeringen van gemeentelijke veranderbewegingen

Inleiding

In de vorige hoofdstukken las je dat er binnen gemeenten sprake is van een zekere verandertrajectcompetitie, waarbij tal van zowel formele als informele veranderinitiatieven met elkaar concurreren om schaarse middelen zoals tijd, geld en landingsrechten. Afgaand op de resultaten van het empirische onderzoek, blijkt dat er naast deze tweedeling nog een andere indeling mogelijk is om de verschillende verandertrajecten en -initiatieven in gemeenten nader aan te duiden. Wat me bij het empirische onderzoek namelijk is gaan opvallen, is dat dezelfde veranderinitiatieven door de tijd heen allerlei heel verschillende gedaanten konden aannemen. Om deze onderzoekservaring duidelijk te maken, begin ik dit hoofdstuk met een overzicht van zeven verschillende gedaanten, typeringen, van veranderinitiatieven. Daarbij presenteren typen 1, 2, 3, 6 en 7 zich vooral als formele trajecten, terwijl de typen 4 en 5 een informeler karakter hebben. Soms komt het echter ook voor dat formele verandertrajecten worden opgestart om bepaalde informele doelstellingen (machtsposities) te realiseren; een voorbeeld hiervan is type 6.

Zeven typen veranderbewegingen

Verandertrajecten en -initiatieven kunnen zeven verschillende verandergedaanten aannemen, die ik in deze paragraaf beschrijf. Deze verandertyperingen passen in sommige gevallen het best bij formele dan wel informele verandertrajecten, en soms ook zijn ze op beide van toepassing.

1. Ideaaltypische verandertrajecten

Ideaaltypische verandertrajecten zijn verandertrajecten die breed door het management, het bestuur, de raad en veel medewerkers van de gemeentelijke organisatie worden gedragen en actief worden ondersteund. Dit type verandertrajecten behelst in wezen het ideaal van de klassieke verandermanagementliteratuur. Iedereen staat erachter en iedereen gaat er in de praktijk daadwerkelijk mee aan de slag. Bij het DVG-onderzoek hebben we dit type verandertrajecten vrij weinig aangetroffen. Uit

de survey bleek dat de respondenten weliswaar het zekerst waren van interne organisatieverandertrajecten, in vergelijking met beleidsmatige trajecten en trajecten in verband met de participatiemaatschappij en de netwerksamenleving. Maar juist bij de organisatieverandertrajecten gaven de respondenten ook vaak aan dat ze in veel gevallen moeizaam verliepen. De beleidsgerelateerde trajecten, zoals de invoering van de Omgevingswet en de transities in het sociale domein, zijn weliswaar door veel gemeenten geadopteerd, maar in de praktijk blijkt dat elke gemeente daar dan weer een geheel eigen draai aan geeft, waarbij de lokale machtsdynamieken een grote invloed hebben op hoe die draai eruit ziet en dus ook de mate waarin de veranderingen daadwerkelijk effect hebben in de praktijk.

2. Verandertrajecten voor externe legitimiteit*

Over dit type verandertrajecten is al het nodige gezegd in hoofdstuk 6. Het betreft formele verandertrajecten die in veel gevallen gaan over de formele aspecten van de gemeentelijke organisatie. Eerder ligt hun functie in de externe educatie dan in interne verandering. Er zijn ragfijne mechanismen aanwijsbaar die ervoor zorgen dat formele verandertrajecten intern inderdaad een niet al te groot effect hebben. Formele verandertrajecten bieden gemeenten de mogelijkheid voor een ceremoniële adoptie van eisen, wensen en verwachtingen vanuit de externe coalitie.

3. Moetjes

Moetjesgaan over wethouders, gemeentesecretarissen en andere belangrijke functionarissen die op enig moment tot de conclusie komen dat er op korte termijn iets moet veranderen. Een citaat dat de ingrijpendheid van deze moetjestreffend illustreert is: 'Acties die vanuit de politiek komen zijn als een bliksemschicht. Ze komen uit het niets. Maar tegelijkertijd kunnen ze alle denkbare hoeken en gaten van de ambtelijke organisatie raken.'¹¹⁵ Een deelnemer aan een van de leer- en onderzoekbijeenkomsten:

Ik zie bij onze gemeentesecretarissen steeds een slingerbeweging. De ene gemeentesecretaris stimuleert het dat wethouders direct binnen de gemeenten met mensen aan de slag gaan. Bij de volgende gemeentesecretaris mag dat juist helemaal niet. Maar bij elke nieuwe gemeentesecretaris weet je gewoon dat er ook weer allerlei nieuwe

* In dit boek besteed ik vooral veel aandacht aan dit verandertype. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat er geen verandertrajecten voorkomen die wél intern veel invloed hebben. Maar deze invloed is dan volgens mij niet door die trajecten zelf tot stand gekomen, maar heeft zich ontwikkeld in de verandertrajectcompetitie.

veranderingen komen. Een gemeentesecretaris moet natuurlijk ook een eigen identiteit zien te verwerven. En dat doet hij door met bepaalde verandertrajecten te komen. //

4. Verandertrajecten die niet mogen, maar toch doorgaan

Soms zijn het middelmanagers of operationele managers, soms veranderfontein-tjes die proberen een bepaald veranderidee geratificeerd te krijgen. Ze proberen van alles om de verandering die zij zeer wenselijk en noodzakelijk achten aan de man te brengen. Een formeel nee (of geen reactie) van het hogere management betekent echter niet dat ze dan de moed opgeven. Ze gaan toch gewoon verder met de verandering, onder de radar of in een andere verpakking met een nieuwe kreet (zie de tab [Kreetsurfing](#)) en dus zonder dat daarvoor formeel toestemming is.

5. Verandertrajecten die gerelateerd zijn aan een territoriumstrijd

De hoge mate van interne differentiatie binnen gemeenten brengt met zich mee dat er sprake is van een brede waaier aan uiteenlopende rationaliteiten. Door wisselende machtsverhoudingen in de externe coalitie is er ook sprake van wisselende machtsposities van de interne rationaliteiten. Om de eigen machtspositie handen en voeten te geven, ondernemen clusters (rationaliteiten) zelf eigen verandertrajecten. Deze zijn bedoeld om de eigen positie en status in de gemeentelijke organisatie te versterken en om zichzelf af te schermen van veranderinitiatieven vanuit andere rationaliteiten ('preventief verandermanagement').

6. Verandertrajecten die gerelateerd zijn aan beleid

De verschillende domeinen en werkvelden in de gemeente hebben elk eigen professionele rationaliteiten. Vanuit de gremia die over die professionele invalshoeken en rationaliteiten gaan, komen continu nieuwe trends, kreten en ideeën de gemeentelijke organisatie (dan wel het betreffende cluster) binnen (zie ook de tabs [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#) en [Kreetsurfing](#)). Deze nieuwe kreten en trends kunnen binnen de werkvelden leiden tot veranderinitiatieven. Soms om met de laatste mode mee te gaan, in welk geval het dus vooral trajecten voor externe legitimering zijn, soms omdat het groepen veranderfontein-tjes lukt om de handen ineen te slaan en echt wat te gaan doen.

7. Veranderinitiatieven van veranderfontein-tjes

Het vorige hoofdstuk en de tab [Veranderfontein-tjes](#) gaan hier uitgebreid op in.

Veranderreizen

Tijdens de leer- en onderzoekbijeenkomsten heb ik de lijst van zeven typen veranderinitiatieven menigmaal gepresenteerd. En steevast leidde het tot grote herkenning. Bij al de zeven verschillende verandertypen konden mensen gemakkelijk allerlei verschillende voorbeelden noemen. Interessanter werd het echter toen ik deze lijst presenteerde aan grotere groepen mensen bij de casestudyorganisaties. Ook daar leidde dat in eerste instantie tot een hoge mate van herkenning, maar toen ik de deelnemers vroeg om concrete voorbeelden, braken er in vrijwel alle gevallen heftige discussies uit. Iemand zei dan dat verandertraject W volgens hem een typisch voorbeeld was van een verandertraject dat bedoeld was voor de externe legitimering van de gemeente. Waarop diverse anderen meteen zeiden: 'Nee hoor, dit is gewoon een moetje van wethouder X.' Gevolgd door weer een ander die beweerde dat het een overduidelijk veranderfontejestraject was, afkomstig van Y. Waarop die laatste persoon dan weer gecorrigeerd werd: 'Jullie snappen er niets van. Dit is namelijk nou een typisch voorbeeld van zo'n territoriumgericht traject, vanuit beleidsafdeling Z!'

Een heel andere wending in de betekenis van de zeven verandertypen ontstond in een bijeenkomst met een grote groep mensen uit een G4-gemeente. Ook daar barstte meteen een heftige discussie los over de vraag welk type een bepaald verandertraject nu eigenlijk was. Maar al pratend begonnen de aanwezigen zich te realiseren dat bij sommige veranderingen zowat alle typen toepasbaar leken te zijn, en dan niet tegelijkertijd, maar juist gespreid in de tijd. Een verandering begon dan bijvoorbeeld met een moetje van een van de wethouders. Het management reageerde hierop vervolgens met een formeel verandertraject, vooral bedoeld om de externe legitimiteit te versterken. Omdat daar vervolgens weinig resultaten uitkwamen, ging een groepje veranderfontejestjes met bepaalde onderdelen van het traject aan de slag. Vervolgens eigende een manager van een van de clusters zich deze veranderbeweging toe, om de wat tanende status van zijn cluster weer van de nodige glans te voorzien. Ook gaf men diverse voorbeelden van veranderinitiatieven van veranderfontejestjes. Du moment dat die initiatieven wat bekender werden (en dus een duidelijker positie kregen in de verandertrajectcompetitie),

* Deze discussie kan mogelijk ook verklaard worden doordat de zeven verschillende verandertypen enigszins overlappend en minder sluitend zijn.

eigenden sommige managers (of wethouders) dergelijke initiatieven zich toe en lijfden ze die in als onderdeel van formele verandertrajecten waar zijzelf mee bezig waren. Ook zijn er voorbeelden van gemeentesecretarissen die veranderfonteintjes waar ze vanaf weten en waar ze positief tegenover staan, bewust steunen om hen zo een grotere veranderkracht te geven. Een gemeentesecretaris van een van de casestudygemeenten hierover:

“Wat ik doe, is dat ik af en toe een fonteintje ‘open doe’, zo noem ik dat dan. Die steun ik dan informeel. Die persoon gaat dan extra gemotiveerd aan de slag en dan gebeurt er van alles. Er ontstaat dan verandering, zonder dat dat gepaard gaat met aansturen en opdrachten geven.”

In hoofdstuk 8 had ik het over prechangemanagement: al de voorbereidende acties die mensen ondernemen om een verandertraject hoger op de machtsgolven te krijgen bij de verandertrajectcompetitie. Een ander concept, dat ik in de tab [Veranderfonteintjes](#) presenteer, is ‘veranderreizen’. Waar dit over gaat, is dat veranderfonteintjes proberen om rondom hun veranderidee een heterogeen steunnetwerk te ontwikkelen. Tijdens dat netwerkontwikkelproces moet het fonteintje soms aanpassingen doen van zijn ideeën om daar voldoende steun voor te krijgen. Ook switchen de fonteintjes soms van kreet om nog meer mensen rondom hun veranderidee te ‘congregeren’ (zie de de tab [Kreetsurfing](#) en de term *congregate labels* daarin).

Met de term *veranderreizen* doel ik erop dat veranderinitiatieven regelmatig van kleur, toon en structuur veranderen, om te proberen zo veel mogelijk steun voor dat veranderinitiatief te verwerven. Ook de door de tijd heen steeds wisselende status van verandertypen zou eveneens met de term *veranderreizen* kunnen worden aangeduid. Veranderideeën en veranderinitiatieven reizen daarbij door de gemeentelijke organisatie, waarbij ze steeds van kleur en status veranderen om zo lang mogelijk te overleven bij de verandertrajectcompetitie.*

* Zie in dit verband de parallellen met Dawkins, 2006, over culturele memen die steeds op zoek zijn naar nieuwe dragers om zichzelf voort te kunnen planten.

Dus

Als je de formele verandertrajecten combineert met de veranderinitiatieven van veranderfonteintjes, dan blijken er allerlei verschillende vormen en varianten van veranderbewegingen in gemeenten te identificeren te zijn. Wat hierbij interessant is, is dat mensen uit gemeenten deze verschillende verandertypen goed herkennen. Tegelijkertijd verschillen ze van mening over het type veranderbeweging dat bij concrete veranderingen aan de orde is. Nadere gesprekken leverden de gedachte op dat veranderinitiatieven tijdens hun eigen levensduur regelmatig van gedaante kunnen wisselen. Zo is er binnen gemeente dus niet alleen sprake van een brede verzameling formele en informele veranderinitiatieven, maar verpoppen diezelfde veranderinitiatieven zich gedurende de tijd ook nog eens in allerlei verschillende typen veranderingen.

11. Het karakter van gemeentelijke verandering

Inleiding

Op basis van al de onderzoeksbevindingen die ik in de voorafgaande hoofdstukken heb gepresenteerd, kan ik een aantal meer algemene uitspraken (proposities) doen over gemeentelijke verandering en ontwikkeling.* Ik hang deze uitspraken in dit hoofdstuk op aan vier verschillende theoretische perspectieven:

1. het machtspectief;
2. het variëteitspectief;
3. het evolutionaire perspectief;
4. het institutionele- en sociale-complexiteitspectief.

Aan het eind verdicht ik de inzichten die het hanteren van deze vier perspectieven oplevert in enkele algemene hoofdlijnconclusies.

Machtspectief

Het beeld dat zich ontwikkelt over gemeentelijke verandering is de gemeente als platform, als toneel, als speelveld waarop allerlei verschillende partijen, personen instanties en dus verschillende rationaliteiten met elkaar omgaan om een (tijdelijk) plaatsje onder de (machts)zon te verwerven. Ondanks de grote onderlinge verschillen tussen de rationaliteiten, zijn ze toch in meer of mindere mate van de anderen afhankelijk om hun eigen doelstellingen, visies, motieven en ambities te realiseren.¹¹⁶ In dit spanningsveld tussen eigen doelen en belangen enerzijds en anderzijds het afhankelijk zijn van anderen om die eigen doelen en ambities te realiseren, ontwikkelen zich bepaalde afhankelijkheidsverhoudingen en dus machtsverhoudingen. De steeds wisselende onderlinge machtsverhoudingen heb ik in hoofdstuk 8 getypeerd aan de hand van de metafoor van de machtszee. Een voor dit elfde hoofdstuk belangrijke constatering is, dat de veranderinitiatieven die

* Zie op de website hoofdstuk 15 Wetenschappelijke verantwoording.

in gemeenten worden ondernomen – zowel de formele verandertrajecten als de veranderinitiatieven van de veranderfontejntjes – onvermijdelijk in deze machtszee terechtkomen. De werkelijke impact van de verschillende veranderinitiatieven hangt daarom samen met de feitelijk ervaren machtsontwikkelingen en -dynamieken in deze machtszee. Komt jouw veranderidee in de machtsdynamiek op een golftop, dan kan deze veel impact hebben op de gemeentelijke verandering en ontwikkeling. Glijdt jouw veranderidee echter van de golf af, bijvoorbeeld doordat het verdrongen wordt door een ander concurrerend veranderinitiatief, dan verliest jouw veranderinitiatief zijn invloed en zal het nauwelijks nog impact hebben.

Gremia als stopcontact en kretenmarkten binnen gemeenten

Parallel aan de verandertrajectcompetitie heb ik twee andere verschijnselen waargenomen. Het eerste verschijnsel betreft de functie van de vele gremia die het gemeentelijke veld rijk is. Deze gremia ben ik Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers gaan noemen, omdat er in elk gremium een eigen karakteristieke taal gesproken wordt en omdat ze een zekere exclusiviteit nastreven, waarbij ze zich uitsluitend richten op een professionele of bestuurlijke doelgroep. Het blijkt nu dat deze Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers een belangrijke stopcontactfunctie vervullen voor het verbinden van de kennisindustrie met de individuele gemeentelijke organisaties. Daar krijg je de meest actuele kreten, managementhypes, sexy ontwikkelingen bij andere gemeenten en vakinhoudelijke trends te horen. De je waar ik het hier dan over heb, zijn ook diegenen die met formele verandertrajecten bezig zijn of daarmee willen beginnen als de (potentiële) veranderfontejntjes. De kreten die zij bij het eigen taalgenootschap opdoen, importeren ze vervolgens in de eigen gemeentelijke organisatie.

Het tweede verschijnsel dat ik heb waargenomen, betreft de kretenmarkten die binnen gemeentelijke organisaties aanwezig zijn. Omdat iedere functionaris en professional vanuit zijn eigen Taalgenootschap met privéaanlegsteigers kreten meeneemt, ontstaat er binnen gemeenten een kretenmarkt – en dus eveneens een machtsdynamiek – voor de meest actuele kreten. Om zo veel mogelijk succes te hebben bij de verandertrajectcompetitie, proberen gemeentelijk veranderaars hun formele of informele veranderinitiatieven te tooien met de meest aantrekkelijke en actuele kreet. Door mee te liften op kreten die het goed doen op de kretenmarkt – iets wat ik Kreetsurfing noem – proberen deze veranderaars de aantrekkelijkheid en legitimiteit van het eigen veranderinitiatief te vergroten.

De functies van de [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#) en de kretenmarkten hebben verregaande implicaties voor het begrijpen van gemeentelijke verandering en ontwikkeling. Een van de klassieke uitgangspunten van het conventionele managementdiscours is dat organisaties open systemen zijn en fungeren in een (markt)omgeving. En dat het voor het overleven van die organisaties van strategisch belang is om in te spelen op de veranderingen in die omgeving. Veel partijen en instanties die onderdeel zijn van de externe coalitie en partijen en personen binnen gemeenten, gaan uit van dit perspectief en van deze taal.

Zoals tijdens het DVG-onderzoek naar voren is gekomen, is het inspelen op alles wat er in die omgeving gebeurt, wat zij eist en wat zij verlangt echter in wezen onmogelijk voor gemeenten. Op basis van de onderzoeksresultaten denk ik dan ook dat gemeenten eigenlijk niet per se op hun omgevingen reageren, maar voornamelijk op de kreten die functionarissen, professionals, managers, bestuurders enzovoort in hun eigen gremia opvangen en selecteren. Daarbij zijn die kreten niet de 'omgeving', maar constitueren ze die omgeving op een eenzijdige manier. Een manier die op zijn beurt gevoed wordt door (de voor elk gremium relevante onderdelen van) de kennisindustrie en door datgene wat andere innovatieve gemeenten doen.

Proposities bij het machtsperspectief

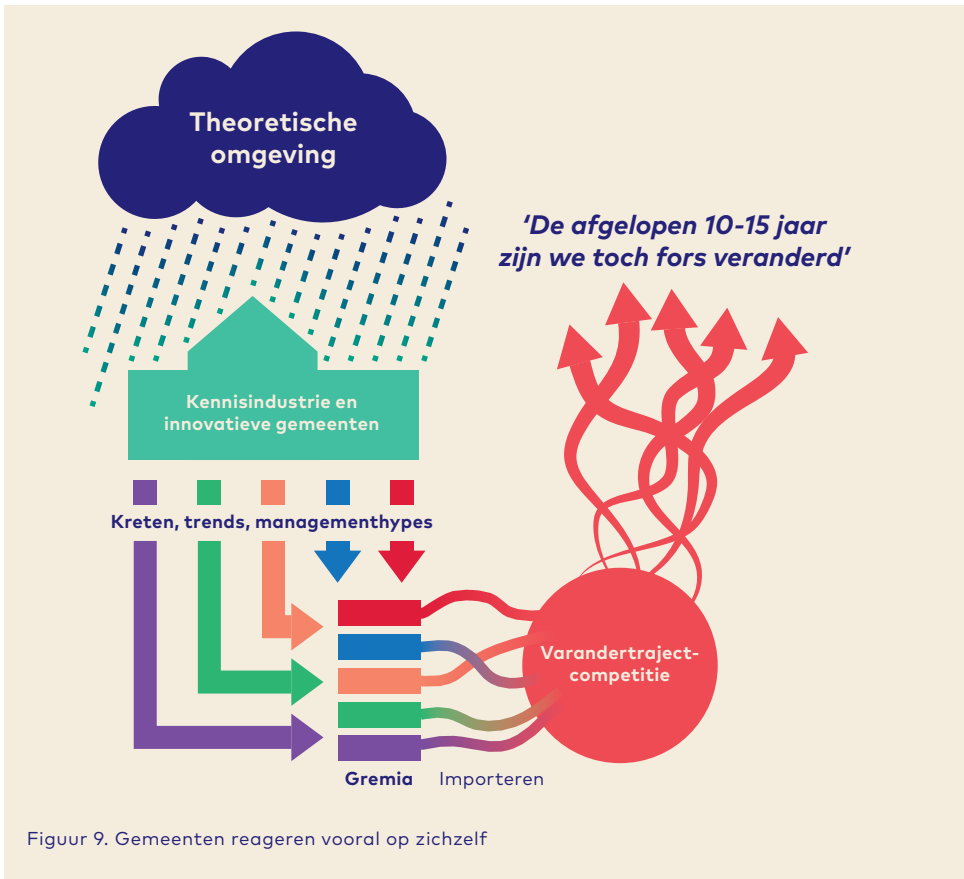
Samengevat brengt mij dit tot de volgende drie proposities bij het machtsperspectief op gemeentelijke verandering en ontwikkeling:

1. Gemeenten reageren niet per se op hun omgeving, maar vooral op de kreten waarmee die omgeving op bepaalde manieren geconstitueerd wordt. Kreten die via de [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#) in de gemeenten worden geïmporteerd.
2. De feitelijke verandering in en van gemeenten is echter niet primair het directe resultaat van deze kreten zelf, maar van de ontwikkelingen en dynamieken bij de verandertrajectcompetitie en de kretenmarkt.¹¹⁷
3. Als je deze eerste twee conclusies bij elkaar optelt en zwart-wit formuleert, dan reageren gemeenten dus vooral op zichzelf (op de zich intern ontwikkelende machtsdynamiek) in plaats van op hun omgeving.*

In figuur 9 is dat weergegeven. Daarin is te zien dat de feitelijke omge-

* In theoretische termen uitgedrukt, zou je dan misschien kunnen zeggen dat gemeenten zo dus autopoietische kenmerken vertonen (zie Maturana en Varela, 1991).

ving door de kennisindustrie en door bepaalde als innovatief bekendstaande gemeenten gereduceerd wordt tot diverse trends, kreten en managementhypes. Door vertegenwoordigers van de kennisindustrie en innovatieve gemeenten uit te nodigen, brengen de taalgenootschappen hun leden in contact met die kreten, trends en hypes. Binnen gemeenten komen deze kreten, trends en hypes vervolgens op de kretenmarkt terecht, en worden ze onderdeel van de verandertrajectcompetitie. Het zijn uiteindelijk de zich lokaal ontwikkelende machtdynamieken op deze interne verandertrajectcompetities die van invloed zijn op de concrete veranderingen die er in gemeenten op gang komen.



Een belangrijke implicatie van dit machts perspectief is, dat het niet juist is om de ontwikkel- en veranderdynamiek van gemeenten te reduceren tot 'echte' veranderingen die afkomstig zouden zijn van de veranderfontein-tjes. Ook de initiatieven van de veranderfontein-tjes dingen immers mee in

de verandertrajectcompetitie. En het zijn dus niet de individuele veranderinitiatieven van de fonteintjes die primair van invloed zijn op wat er verandert, maar de ontwikkelingen en machtsdynamieken die gaande zijn in het kader van de verandertrajectcompetitie. Ook is de uitspraak niet correct dat formele verandertrajecten maar beter afgeschaft kunnen worden, omdat ze 'alleen maar' voor externe legitimering bedoeld zijn. Zoals een wethouder naar aanleiding van een lezing van mij zei:

'We moeten gewoon stoppen met dit theater!' Ook formele trajecten kunnen wel degelijk effect hebben op de gemeentelijke organisatie, namelijk als ze boven komen drijven in de verandertrajectcompetitie. Tegelijkertijd vormen de kretten waarmee die verandertrajecten getooid zijn ook nog eens bruikbare haakjes voor de veranderfonteintjes. En bovendien kunnen formele verandertrajecten een strategisch belangrijke legitimerende ont-koppelfunctie vervullen in relatie tot de externe coalitie.

Variëteitsperspectief

Als je kijkt naar organisatieverandering en -ontwikkeling in gemeenten, dan onderscheid ik vier verschillende groepen met spelers.*

1. Als eerste zijn dat diegenen die bij formele verandertrajecten betrokken zijn: managers, bestuurders, opdrachtgevers, in- en externe adviseurs.
2. Daarnaast zijn er de vele veranderfonteintjes. Veranderfonteintjes kunnen uiteenlopende gedaanten aannemen als klimmers, zeloten, staatslieden enzovoort.
3. Eén bepaald type veranderfonteintje betreft de conservatoren. Specifiek de mensen die deze stijl hanteren wil ik hier onder de derde categorie spelers scharen. Conservatoren zijn primair geïnteresseerd in hun eigen werkveld en activiteitenpakket. Ze zijn erop gericht om hun taken zo perfect en nauwgezet mogelijk uit te voeren. Als er zich verandermogelijkheden aandienen die ertoe kunnen leiden dat ze hun taken nog beter, preciezer, slimmer en nauwkeuriger kunnen realiseren, dan staan ze daar in principe voor open.
4. De vierde groep zijn de – wat ik genoemd heb – aanklagers: de mensen die al het verandergedoe wel zo'n beetje zat zijn en vooral *changewise* zijn. Ze weten precies hoe je kan doen alsof je verandert, terwijl je je in feite

* Zie ook de tab [Medewerkers, managers en adviseurs](#).

weinig van de verandering aantrekt.

Naast de constatering dat er vier verschillende groepen met spelers zijn, is een belangrijk kenmerk van gemeenten dat ze op veel aspecten en lagen van de gemeentelijke organisatie *loosely coupled* zijn. Formeel worden er in veel gemeenten wel allerlei verander- en organisatieontwikkeltprojecten ingezet die gericht zijn op het versterken van de interne integratie, coördinatie en coherentie. Een deel van dit soort integratieverandertrajecten heeft echter maar weinig effect, omdat ze vooral ingezet worden voor de externe legitimiteit. Daarnaast zijn er wel enkele integrerende dynamieken aanwezig, maar daar gaat hooguit een lichte integrerende en coherentievergrotende werking vanuit (zie de tab [Ontkoppelparadijs](#)). Kenmerkend voor gemeenten is daarom vooral de relatief hoge mate van *loose coupling*. Parallel hieraan fungeert de [Managementtaal als plakbandtaal](#). Zo kunnen mensen met elkaar zakendoen in een rationele taal die in het gemeentelijke veld wijd en zijd geaccepteerd is. Tegelijkertijd laat diezelfde taal op zijn beurt veel ruimte voor tal van verschillende lokale professionele talen en rationaliteiten.

Variëteit en organisationele zwaartepunten

Juist deze combinatie van enerzijds de vier verschillende groepen met spelers met anderzijds al de losse koppelingen op veel aspecten en lagen, maakt het mogelijk dat gemeenten in staat zijn tot het vertonen en ontwikkelen van een grote variëteit aan gedragspatronen. Een hoge variëteit die goed lijkt te matchen met de hoge mate van variëteit en differentiatie van de externe coalitie.¹¹⁸ Daarbij functioneren de conservatoren en de aanklagers als 'organisationele zwaartepunten' die, ondanks alle modieuze verandertrajecten, indrukwekkende verandervisies en bijbehorende kretten, zich gewoon concentreren op het stuk waar zij verantwoordelijk voor zijn. Daarmee de gemeentelijke organisationele integriteit consoliderend.¹¹⁹ Zou immers iedereen fonteintje of formele veranderaar zijn, dan verlies de gemeentelijke organisatie haar integriteit.¹²⁰ Andersom is het zeer sterk en diepgaand willen doorvoeren van verandertrajecten om de integraliteit en coherentie en interne integratie van de gemeentelijke organisatie in dit verband risicovol. Dergelijke trajecten (als ze succesvol zouden zijn) drukken de organisatie richting *tight coupling*, wat ten koste zou kunnen gaan van de benodigde variëteit (zie ook de tab [Ontkoppelparadijs](#)).

Proposities bij het variëteitsperspectief

Samengevat brengt mij dit tot de volgende vier proposities bij het variëteitsperspectief op gemeentelijke verandering en ontwikkeling:

1. De hoge mate van interne differentiatie van gemeenten wordt gecompenseerd door een subtiele balans tussen formele integrerende maatregelen en verandertrajecten enerzijds, en een aantal informele integrerende dynamieken anderzijds.
2. Deze subtiele balans mondt uit in een relatief lichte mate van intern geïntegreerd zijn van gemeenten, waarbij er op veel aspecten en lagen van de gemeentelijke organisatie sprake is van *loose coupling*.
3. De relatief lage mate van interne integratie maakt het mogelijk dat gemeenten en alle mensen die daarin werkzaam en/of daarbij betrokken zijn met elkaar in staat zijn om een zeer gevarieerd en inconsistent gedragsrepertoire te vertonen.
4. Een gevarieerdheid en inconsistentie die kan matchen met de gevarieerdheid, differentiatie en inconsistenties van de eisen, verwachtingen en wensen van de externe coalitie.

Evolutionair perspectief

De gemeentelijke veranderdynamiek vertoont zekere parallellen met de uitgangspunten van de evolutietheorie. Door gebruik te maken van een darwinistisch perspectief,¹²¹ wordt het mogelijk enkele aanvullende uitspraken te doen over het karakter van gemeentelijke verandering. Zoals opgemerkt is er sprake van een verandertrajectcompetitie, waarbij er een strijd is over schaarse middelen, zoals budgetten, steun van het management, tijd, landingsrechten en dergelijke. Bij de gemeentelijke organisaties die we hebben onderzocht, is er doorgaans sprake van tal van verandertrajecten, veranderingen en veranderinitiatieven, die allemaal tegelijkertijd en door elkaar heen gaande zijn. Elk van die veranderinitiatieven en -trajecten hebben een eigen inhoud. Soms zijn die inhoudelijkheden complementair, soms staan ze haaks op elkaar of zijn ze een herhaling van eerdere veranderzettingen. De meeste verandertrajecten en -initiatieven zijn getooid met sexy, maar vage kreten, die in de praktijk voldoende ruimte laten om dingen te doen die passen bij lokale rationaliteiten, belangen en taalvoorkeuren.

Vanuit de conventionele verandermanagementoptiek beschouwd, zal deze dynamiek worden beoordeeld als inefficiënt en ineffectief. In het manage-

mentdiscours worden gemeentelijke organisaties immers normatief geconstitueerd als efficiënt opererende instrumenten, die vooraf geformuleerde doelstellingen en strategische ambities (coalitieakkoorden) op een coherente en consistente manier moeten uitvoeren. Een situatie waar veel verandertrajecten dwars door elkaar heenlopen, elkaar soms tegenwerken en eerdere veranderingen soms gewoon nog een paar keer dunnetjes overdoen: nee, dat kan écht niet.

De evolutionaire overlevingsmarkt

In de kern houdt het darwinistische gedachtegoed in dat soorten zich ontwikkelen door toevallige mutaties. Soorten passen zich daarbij niet bewust aan aan hun omgeving, maar muteren door toevallige kopieerfouten op DNA-niveau.¹²² In dit perspectief is het de veronderstelling, dat langetermijnverandering de resultante is van geaccumuleerde effecten van kortetermijnverschillen in overlevingskansen van mutaties, die moeten zien te overleven in een omgeving waar er sprake is van schaarste.¹²³ Dus zonder vooropgezet doel, plan of ambitie. En niet gemanaged door een centraal, alles overziend sturingsmechanisme, identiteit of creationistisch opperwezen.¹²⁴ Al die onbedoelde en onbewuste mutaties komen vervolgens, zeg maar even populair, op de evolutionaire overlevingsmarkt. Vervolgens blijken sommige mutaties in interactie met andere organismen betere overlevingskansen te hebben dan anderen. Veel mutaties halen de evolutionaire race echter niet en sterven af. Anderen worden door de natuur geselecteerd, wat resulteert in een *survival of the fittest*.¹²⁵ Daarbij gebiedt de nuance om hierbij aan te tekenen dat er helemaal geen natuur is die als een soort overkoepelende actor beslissingen neemt over wie wel en wie niet door mag naar de volgende ronde. Steeds betreft het selecteren namelijk de combinatie van lokale interacties tussen tal van organismen die ergens leven, met de kenmerken van het landschap waarin ze vertoeven.

In de klassieke managementbenadering is het uitgangspunt dat organismen (organisaties) zich intentioneel aanpassen aan de veranderingen in hun omgeving. Daarbij kunnen (managers van) organisaties hun omgeving overzien en bewust bepalen waar kansen en bedreigingen liggen.

Vervolgens kunnen organisaties met verandertrajecten worden aangepast aan die kansen en bedreigingen in de omgeving. In tegenstelling tot het darwinistische perspectief gaat de managementliteratuur er dus vanuit dat veranderingen betekenisvol en intentioneel zijn, namelijk om de organisatie in te laten spelen op de omgevingsontwikkelingen.

Ik zou willen stellen dat de verandertrajectcompetitie in gemeenten en de manier waarop gemeenten zich ontwikkelen, veel parallellen (analogieën) vertonen met het darwinistische evolutionaire perspectief. Als eerste is de grote gemeentelijke variëteit aan veranderingen, verandertrajecten en -activiteiten in alle denkbare soorten, maten en kwaliteiten te vergelijken met een continu voortgaande mutatiedynamiek. Daarbij gaan managers en medewerkers in de eigen lokale praktijk steeds op andere manieren om met de lokale ervaringen en dito informatie die zij hebben. Dit doen zij niet vanuit een overzichtspositie over de hele gemeentelijke organisatie, maar vanuit een lokaal perspectief: 'Als we het zus en zo doen, is dat hier voor ons handiger, beter, levert ons dat meer macht op enzovoort.' De laatste opmerking spoort ook met onze observaties uit het empirische onderzoek. Veel respondenten – zowel managers als medewerkers* – gaven aan slechts een heel beperkt overzicht te hebben over al de veranderingen die er in hun gemeente gaande zijn.

Zij ervaren de gemeentelijke dynamiek vooral vanuit een lokale, relatief beperkte horizon. Vanuit die lokale horizonnen entameren zij veranderinitiatieven, waarbij ze die initiatieven weliswaar tooien met termen (kreten) die lijken te verwijzen naar gemeentebrede en extern gerichte dynamieken, maar de facto zijn zij toch vooral voor en vanuit de eigen lokale rationaliteit bezig. Op dit punt is er daarom sprake van een vergelijkbare dynamiek als bij het evolutionaire perspectief: het is niet zo dat mutaties (lokale veranderinitiatieven en -trajecten) intentioneel ontstaan om het totaal beter te maken, want wat het totaal is, is niet bekend. Daarbij zijn managers en medewerkers vooral gericht op de eigen *loosely coupled* lokale werkelijkheid en rationaliteit.

Proposities bij het evolutionair perspectief

Samengevat brengt mij dit tot de volgende vijf proposities bij het evolutionair perspectief op gemeentelijke verandering en ontwikkeling:

1. Zowel formele verandertrajecten als initiatieven van veranderfontein-tjes zijn gericht op lokale rationaliteiten en realiteiten. Dit ondanks dat veranderplannen worden getooid met kreten die lijken te verwijzen naar gemeentebrede thematieken.
2. Veranderinitiatieven – waarbij er in voorkomende gevallen sprake is van min of meer herhalingen van eerdere veranderingen – zijn te begrijpen als mutaties die terechtkomen in de machtszee, die op zijn beurt van

* Zie de tab [Medewerkers, managers en adviseurs](#) en dan met name het deel *Managers*.

grote invloed is op de mate waarin die mutaties worden geselecteerd.

3. Welke mutaties er worden geselecteerd, wordt niet bepaald door één partij of persoon, maar door wat alle mensen (inclusief managers, leidinggevendenden, bestuurders enzovoort) vanuit al de verschillende rationaliteiten tegelijkertijd aan het doen zijn, waarin zich in al de onderlinge interacties en afhankelijkheden tussen hen bepaalde machtsdynamieken ontwikkelen.
4. Gemeentelijke verandering en ontwikkeling is een redundante dynamiek, waar een groot deel van de veranderinitiatieven en -acties uiteindelijk niet (of hooguit tijdelijk en plaatselijk) geselecteerd worden, en wegvallen.
5. In tegenstelling tot de managementrationaliteit is deze redundantie noodzakelijk, omdat er bij het selectieproces (de machtsdynamiek in de machtszee) dan een ruime keuzemogelijkheid voorhanden is, waardoor de kans toeneemt dat er 'fitted' veranderinitiatieven 'geselecteerd' worden.

Het institutionele- en sociale-complexiteitsperspectief

Zowel in de verandermanagementliteratuur als in de conventionele institutionaliseringsliteratuur wordt er uitgegaan van een proportionele relatie tussen veranderacties enerzijds en de effecten daarvan anderzijds.

Organisaties veranderen door grote en ingrijpende verandertrajecten

In de management- en veranderekundige literatuur heeft organisatieverandering in veel gevallen te maken met grote en omvangrijke verandertrajecten. Groot in die zin dat ze bedoeld zijn om in relatief korte tijd een forse impact op het gemeentelijke functioneren te hebben. En omvangrijk in die zin dat verandertrajecten de hele gemeente aangaan en overall effect moeten hebben: van hoog tot laag en van links tot rechts.

Ingeslepen gewoonten veranderen door grote externe klappers

In de klassieke institutionaliseringstheorie* gaat het om, het woord zegt het al, instituties. Instituties zijn, populair gezegd, ingeslepen, breed toegepaste gewoonten: 'Zo doen we het hier!' Daarbij is een veel gehanteerde

*Ik hanteer hier even de term *klassieke* institutionaliseringstheorie, omdat ik hier een aantal institutioneel-theoretische inzichten van Thelen en haar medeauteurs hanteer (zie eindnoot 104), die hiervoor een alternatief geven.

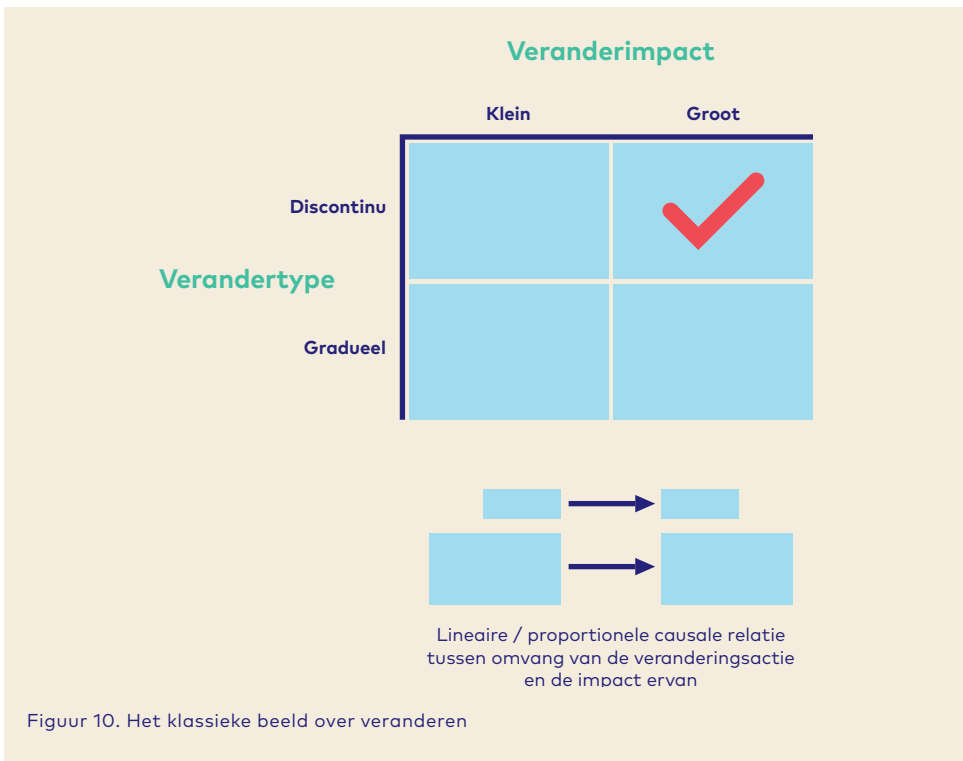
redeneerwijze dat er zich in de bredere maatschappij bepaalde sociaaleconomische denkwijzen ontwikkelen, bijvoorbeeld nieuwe gedachten over de verzorgingsmaatschappij, het neoliberalisme en New Public Governance. En dat die denkwijzen vervolgens geïnstitutionaliseerd (moeten) raken binnen de organisaties in een bepaald veld (hier het gemeentelijke veld). Als je kijkt naar de processen waardoor bestaande instituties veranderen, wordt er in veel publicaties uit de klassieke institutionaliseringstheorie van uitgegaan dat institutionele verandering het resultaat is van grote klappers. Er ontstaat bijvoorbeeld een intens conflict tussen dominante interne en externe partijen die elk eigen instituties aanhangen, waarbij de bestaande dominante partij het loodje legt en de winnende partij een nieuw regime vestigt. Voorts kunnen instituties veranderen door ingrijpende, disruptieve externe ontwikkelingen die interne gewoontes en machtsbalansen omverwerpen.¹²⁶

Wat het management- en klassieke institutionaliseringsperspectief dus met elkaar gemeen hebben, is dat verandering in de gemeentelijke organisatie doorgaans van buiten komt (buitenwereld, of het management dat afstand neemt en veranderingen opdraagt aan de organisatie) en dat er vaak het nodige geweld aan te pas moet komen om de bestaande gewoonten (inertie, instituties) te doorbreken. Impliciet worden hierbij de volgende veronderstellingen gemaakt, die in figuur 10 zijn weergegeven:

- 1.** Verandering komt tot stand door forse ingrepen of ontwikkelingen (verandertrajecten, conflicten), die een grote impact hebben op de organisatie.
- 2.** Volgens de conventionele verandermanagementliteratuur moeten veranderingen eerst goed worden uitgewerkt, beschreven en gepland. Creativiteit en vernieuwing vindt vooral plaats in het ontwerpstadium van de verandering. Is het veranderontwerp eenmaal af, dan wordt dat vervolgens zo doorgevoerd in de organisatie. Daarbij blijft het veranderontwerp (de inhoud, doelen en aanpak van de verandering) tijdens de implementatiefase zo stabiel mogelijk. Het formele (verander)management bedenkt de verandering en stuurt bij als de realiteit afwijkt van het veranderontwerp.¹²⁷
- 3.** Er wordt verondersteld dat er sprake is van een min of meer lineaire relatie tussen de omvang van de veranderkundige actie of institutiedoorbrekende ontwikkeling enerzijds, en het effect ervan anderzijds. Kort gezegd: wil je een grote verandering van de gemeentelijke organisatie, dan moet je stevig ingrijpen met een forse veranderinspanning of

er moeten er ingrijpende disruptieve ontwikkelingen plaatsvinden. Voor kleine veranderingen zijn kleinschaliger trajecten of ontwikkelingen afdoende. Groot is dus gerelateerd aan groot, klein aan klein.

4. Verder is de veronderstelling in veel conventionele managementpublicaties dat datgene wat van buiten op de omgeving afkomt, objectief te bepalen en te overzien is. De verandernoodzaak volgt min of meer lineair en logisch uit de objectieve omgevingsveranderingen.
5. De laatste veronderstelling is dat veranderingen, ontwikkelingen en verandertrajecten uitzonderingen zijn. De gemeentelijke organisatie functioneert zoals ze functioneert. Alleen moet af en toe de loop der dingen gecorrigeerd worden en moet er worden ingegrepen en veranderd om de organisatie toekomstbestendig te maken.¹²⁸



Figuur 10. Het klassieke beeld over veranderen

Organisatieverandering of organisatieontwikkeling?

Als ik terugga naar de onderzoeksresultaten die ik in de voorafgaande hoofdstukken beschreef, dan constateer ik dat gemeenten juist niet op deze manier veranderen. Om de aannames bij deze alternatieve zienswijze te verduidelijken, is het nodig om eerst een conceptueel onderscheid te

maken tussen organisatieverandering en organisatieontwikkeling. Zoals ik in de tab Wat is organisatieverandering en organisatieontwikkeling? definieer, gaat organisatieverandering over verandering die tot stand komt als resultaat van een formeel verandertraject. Stel bijvoorbeeld dat er een formeel verandertraject wordt uitgevoerd om bepaalde werkprocessen te optimaliseren. Als de mensen die in die werkprocessen werkzaam zijn door dat verandertraject inderdaad anders gaan werken, dan is er sprake van een *organisatieverandering*. Verandering, dus, als effect van dat ene formele verandertraject.

Maar wat ik in het DVG-onderzoek gezien heb, is dat er in gemeenten vaak tal van formele verandertrajecten naast elkaar gaande zijn. Parallel daaraan zijn bovendien vele veranderfontein-tjes druk bezig om verbeteringen van te grond te trekken. De term *organisatieontwikkeling* wil ik gebruiken voor de feitelijke gedragsverandering van mensen in gemeenten, als resultante van al de formele en informele veranderactiviteiten tegelijkertijd, inclusief de manier waarop die veranderbewegingen op elkaar inwerken tijdens de verandertrajectcompetitie. Het concept 'organisatieontwikkeling' impliceert dus dat er ook verandering kan ontstaan die niet per se het (lineaire) resultaat is van individuele formele verandertrajecten (noch van individuele veranderfontein-tjesactiviteiten). Deze alternatieve zienswijze die ik op gemeentelijke ontwikkeling projecteer, gaat onder meer uit van een aantal aannames die ik afleid uit de alternatieve visie op institutionele verandering van Thelen en haar medeauteurs:¹²⁹

- Gemeenten ontwikkelen zich door heel veel kleine veranderacties, waarbij er bovendien sprake is van verandertrajectcompetitie. Kleine veranderacties betreffen dan zowel formele verandertrajecten, bedoeld voor externe legitimatie zodat ze doorgaans maar een klein en beperkt effect hebben, als de lokale activiteiten van veranderfontein-tjes. Daarbij geldt dat de feitelijke ontwikkeling van gemeenten niet een-op-een samenhangt met individuele formele verandertrajecten of individuele acties van veranderfontein-tjes, maar beïnvloed wordt door de machtsdynamieken die aan de orde zijn bij de verandertrajectcompetitie waar die individuele verandertrajecten en -initiatieven elkaar tegenkomen.
- Er zit geen duidelijke lineaire relatie tussen veranderdoelen en wat er daarna met de veranderingen en veranderactiviteiten gebeurt. Voor de veranderfontein-tjes geldt dat ze beginnen met hooguit een heel globaal idee over wat ze willen (of juist niet willen). Het opbouwen van een he-

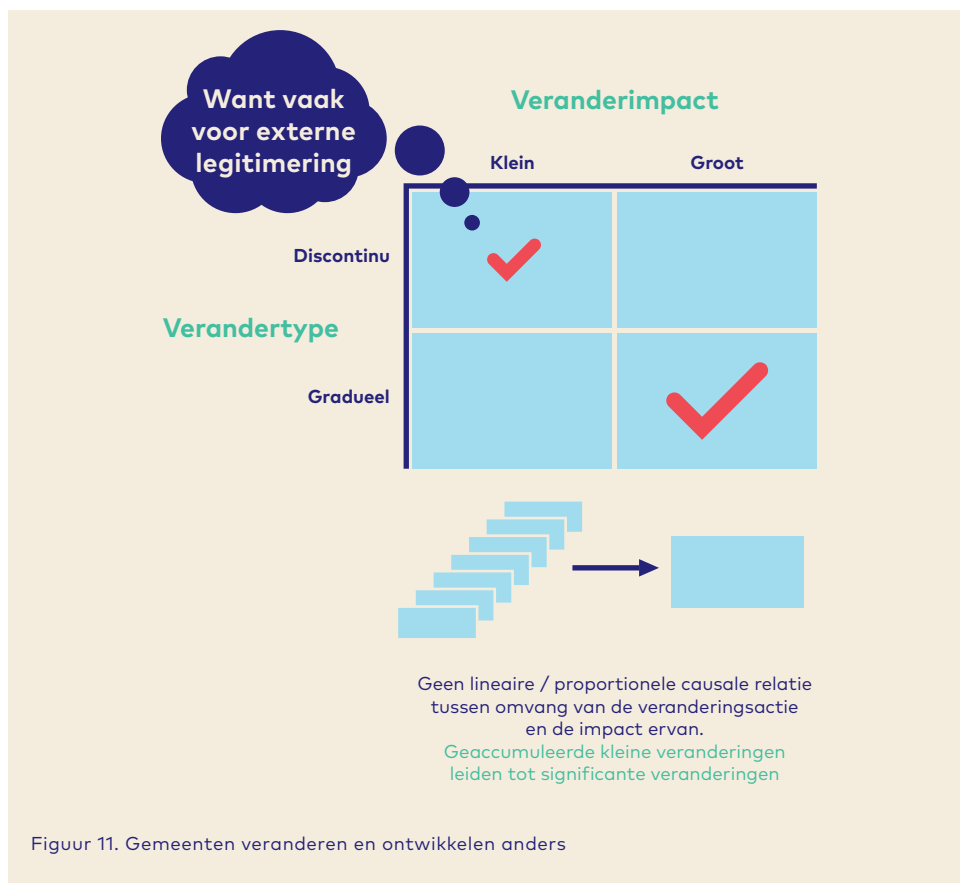
terogeen steunnetwerk vereist dat de fonteintjes met veel anderen in gesprek gaan. Tijdens die gesprekken ontwikkelen zich steeds nieuwe ideeën over de inhoud, de framing (welke kreet) en de aanpak van de verandering. Wat de verandering betekent en waar die precies over gaat ontwikkelt zich dus voortdurend tijdens het verandertraject (veranderreis). Dit impliceert ook dat er geen duidelijk onderscheid te maken is tussen het ontwerpstadium van een verandering enerzijds en het implementatiestadium ervan anderzijds. Voor formele verandertrajecten geldt iets vergelijkbaars. Omdat de beslissingen over formele verandertrajecten vaak compromissen zijn (treaties), zijn de uitgangspunten voor en formuleringen van deze formele verandertrajecten in veel gevallen ambigu. Deze ambiguïteit laat ruimte voor tal van creatieve reacties en dynamieken tijdens de latere implementatiefase van de verandering.

- Er is geen lineair verband tussen de formeel beoogde omvang van een verandertraject enerzijds en de impact ervan anderzijds. De feitelijke impact van al de veranderinitiatieven – de organisatieontwikkeling dus – hangt namelijk samen met de machtsdynamieken bij de verandertrajectcompetitie. Gegeven de soms beperkte effecten van formele verandertrajecten en de (lokale) impact die veranderfonteintjes kunnen hebben, lijkt de gemeentelijke ontwikkeling eerder het resultaat van talloos vele kleine en (veelal) lokale veranderingetjes, dan van grote geplande verandertrajecten: 'dergelijke processen kunnen leiden tot organisatieonele transformatie, zónder dat daar revoluties aan te pas hoeven te komen.'¹³⁰ Gemeentelijke organisatieontwikkeling dus niet als resultaat van bigbangachtige veranderingrepen, maar van het niet lineair geaggregeerde effect van heel veel kleine lokale veranderingetjes (waaronder dus ook formele verandertrajecten met geringe interne effecten).
- Veranderingen in gemeenten komen niet tot stand door krachten of dynamieken van buiten (dus van de externe coalitie), waarbij gemeenten bewust en intentioneel veranderen om zich aan te passen aan die externe ontwikkelingen. Gemeenten ontwikkelen zich doordat ze een bepaalde setting met zich meebrengen, waarbij de organisatieontwikkeling juist vooral voortkomt vanuit de gemeentelijke organisatie zelf en de machtsdynamieken die aldaar spelen. Daarbij vindt een aanzienlijk deel van die veranderingen en ontwikkelingen onder de radar plaats, uit het zicht van de formele machtshebbers. Ook heeft niemand een totaaloverzicht van wie waar allemaal mee bezig is, noch is er iemand die een overkoepelend stuur in handen heeft. De gemeentelijke ontwikkeling wordt dus door

iedereen beïnvloed, maar door niemand eenzijdig beheerst; 'influenced by everyone, yet controlled by no one', zoals je dat zo mooi in het Engels kunt uitdrukken.¹³¹

- Gemeentelijke ontwikkeling is een continue (machts)dynamiek waar veel mensen overal in en om de gemeentelijke organisatie mee bezig zijn. Daarbij spelen niet alleen formele veranderaars een rol (management, bestuur, projectleiders, in- en externe adviseurs), maar ook veranderfontejntjes, conservatoren en aanklagers.

Als we uitgaan van deze alternatieve zienswijze, ontstaat er een heel ander figuur, waarmee de gemeentelijke ontwikkeling volgens mij beter te duiden is dan de klassieke management- en institutionaliseringsbenaderingen (zie figuur 11).



Figuur 11. Gemeenten veranderen en ontwikkelen anders

Proposities bij het institutionele- en sociale-complexiteitsperspectief

Samengevat brengt mij dit tot de volgende vijf proposities bij het institutionele- en sociale-complexiteitsperspectief op gemeentelijke verandering en ontwikkeling:

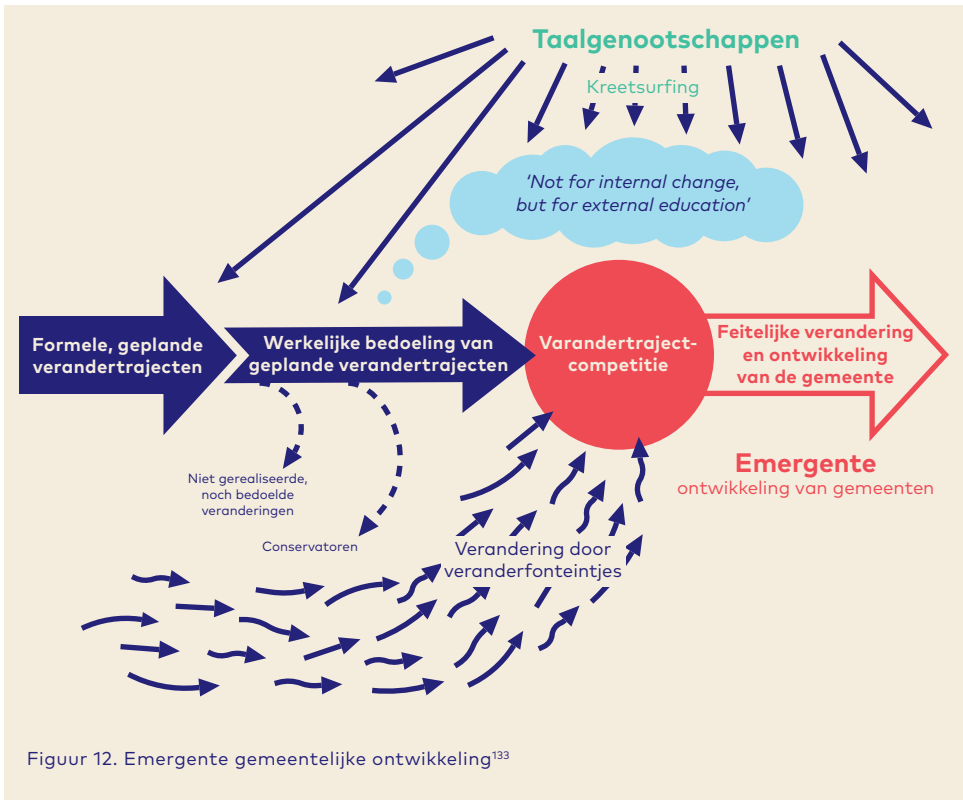
- 1.** Gemeentelijke verandering en ontwikkeling is vooral te begrijpen als een incrementele dynamiek, die de resultante is van vele, geaggregeerde kleinere veranderinitiatieven (dan wel formele veranderinitiatieven bedoeld voor de externe legitimering met relatief kleine interne gevolgen) en veranderacties in combinatie met de onderlinge competitie tussen die veranderinitiatieven.
- 2.** Er bestaat geen lineaire relatie tussen de omvang van verandertrajecten enerzijds en de feitelijke impact ervan op de gemeentelijke organisatie (ontwikkeling) anderzijds.
- 3.** Er is wel degelijk sprake van gemeentelijke ontwikkeling (en soms verandering), maar die wordt door iedereen beïnvloed en tegelijkertijd door niemand eenzijdig beheerst.
- 4.** Naar buiten toe communiceren gemeenten over zichzelf en over verandering in de managementtaal. Het gaat daarbij vooral over organisatieverandering en de rol die het management en het bestuur spelen voor het initiëren, aansturen en beheersen van deze verandering. Tegelijkertijd is de feitelijke gemeentelijke *ontwikkeling* niet het resultaat van eenzijdige sturing en beheersing door een bepaalde groep functionarissen, maar een resultante van wat iedereen aan het doen is in samenhang met de zich continu ontwikkelende machtsverhoudingen.
- 5.** De feitelijke effecten en impact van individuele verandertrajecten en -initiatieven zijn niet goed te begrijpen als je alleen naar de inhoudelijke opzet en veranderkundige aanpak van die individuele veranderinitiatieven en -trajecten kijkt. Het optimaliseren van veranderaanpakken van individuele veranderingen leidt niet tot voorspelbare effecten, noch tot gegarandeerde successen.

Hoofdpijnen van organische en emergente verandering van gemeenten

Tot zover de vier verschillende theoretische perspectieven aan de hand waarvan ik gemeentelijke verandering en ontwikkeling zou willen duiden. In deze laatste paragraaf verdicht ik deze inzichten tot enkele algemene hoofdpijnen.

In hoofdstuk 1 ben ik begonnen met de formele verandertrajecten in gemeenten, zoals die uit de survey van het DVG-onderzoek naar voren kwamen. Wat ik vervolgens geconstateerd heb, is dat dergelijke formele verandertrajecten ontkoppelend kunnen fungeren, richting de intense en soms inconsistente druk vanuit de externe coalitie. Binnen de gemeentelijke organisatie hebben ze dan niet altijd een even groot effect. Desondanks gaven veel respondenten en deelnemers aan de bijeenkomsten aan dat hun gemeente de afgelopen tien, vijftien jaar fors veranderd was. Op de vraag hoe dat dan kwam, was het antwoord in veel gevallen: 'Dat komt door organische verandering.'

Tel ik al de in de voorafgaande hoofdstukken geschetste patronen en dynamieken bij elkaar op, dan is dit organische veranderen te begrijpen als een zogeheten emergente ontwikkeldynamiek. Wat dit inhoudt, is dat de feitelijke organische ontwikkeling van gemeenten niet te herleiden is tot individuele verandertrajecten of fonteintjesactiviteiten, noch tot het sturend en beheersend handelen van één specifieke groepering. De manier waarop gemeentelijke organisaties zich feitelijk ontwikkelen wordt door niemand bewust en intentioneel nagestreefd. Iedere speler in de verandertrajectcompetitie heeft immers eigen doelen en ambities. Wat er uit die verandertrajectcompetitie als effectief opdoemt, is daarom vooral een dynamisch effect van de continu doorgaande verandertrajectcompetitie in samenhang met al de toevalligheden, missers, bloopers en kansen die zich in en om gemeentelijke organisatie voordoen. Figuur 12 geeft dit weer.¹³²



Figuur 12. Emergente gemeentelijke ontwikkeling¹³³

Figuur 12 beeldt uit dat de feitelijke ontwikkeling van gemeenten (de grote pijl rechts) enerzijds een resultante is van al de formele verandertrajecten (de grote pijl linksboven), waarvan een deel vooral bedoeld is voor de externe legitimering (de pijl in het midden). En anderzijds van al de veranderinitiatieven van de veranderfonteintjes (de pijltjes linksonder). Er is echter geen sprake van een lineaire relatie tussen individuele veranderactiviteiten en de feitelijke ontwikkeling van de gemeente. Ze komen namelijk allemaal terecht in de verandertrajectcompetitie, waarbij de steeds veranderende machtsontwikkelingen van invloed zijn op de effecten en impact ervan. Dit maakt de feitelijke organisatieontwikkeling van gemeenten een emergente dynamiek. Wat dit betekent, is dat gemeenteontwikkeling niet verklaard kan worden vanuit individuele veranderinitiatieven, maar juist vanuit de interacties tussen al die initiatieven (lees: de mensen die er zich mee bezig houden).

Gemeenten ontwikkelen zich op een 'organische' manier. De evolutie en ontwikkeling van gemeenten is daarbij een spontaan proces, dat de resul-

tante is van een selectiestrijd tussen zeer veel 'veranderingsmutaties'. Daarbij is de feitelijke gemeentelijke ontwikkeling noch ontworpen, noch gekozen. Gemeentelijke ontwikkeling emergeert juist in een historisch proces dat de resultante is van interne verandertrajectcompetitie en machtsdynamieken.¹³⁴ Gemeentelijke ontwikkeling wordt daarbij bovendien noch aangestuurd, noch beheerst door één specifieke groep veranderaars of managers.¹³⁵ Juist deze organische dynamiek maakt het mogelijk dat gemeenten een groot en gevarieerd scala aan gedragspatronen kunnen vertonen, wat leidt tot een dynamische continuïteit en legitimiteit.

Wat deze zienswijze op organische verandering nadrukkelijk impliceert, is dat er eigenlijk geen eenduidige definities meer mogelijk zijn van verschijnselen (kreten) als 'succesvolle verandering', 'verandervermogen', 'mislukkende verandertrajecten', 'organisatorische flexibiliteit', en 'adaptiviteit', 'disruptieve veranderingen', 'transities' en 'best practices'. Gegeven de grote diversiteit aan spelers die aan de verandertrajectcompetitie deelnemen, zal het succes en falen van individuele verandertrajecten respectievelijk het verandervermogen (enzovoort) van gemeentelijke organisaties afhankelijk zijn van degene die je erover spreekt. Waarbij er in de meeste gevallen sprake is van een sterk heterogeen gedistribueerd oordeel. Tegelijkertijd zijn het uitgerend dit soort termen en kreten die het goed doen op de kretenmarkt (zie de tab Kreetsurfing). Hierdoor zal er ook niet altijd een even sterk verband zijn tussen de kreet enerzijds en de feitelijke organisationele dynamiek anderzijds.

Bovendien impliceert de hier gepresenteerde organische zienswijze op gemeentelijke ontwikkeling dat het niet goed mogelijk is om individuele (in de zin van isoleerbare) succes- en faalfactoren voor de gemeentelijke ontwikkeling aan te wijzen. Immers, emergente ontwikkelingen zijn niet te herleiden tot individuele verandertrajecten of acties. En hoe die ontwikkeling begrepen en geëvalueerd wordt, hangt daarbij opnieuw vooral af van degene met wie je het daarover hebt.¹³⁶

Dus


In dit elfde hoofdstuk heb ik de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek gekarakteriseerd aan de hand van een aantal uitspraken (proposities), waarbij ik deze dynamiek vanuit vier verschillende perspectieven analyseer.

Tezamen vormen deze karakterisering en invulling van het begrip *organisch veranderen*, zoals dat vele malen naar voren werd gebracht bij de DVG-bijeenkomsten.

In het volgende hoofdstuk volgt een aantal samenvattingen van de verschillende tabs; op *aeno.nl* en *thijs-homan.nl* vind je veel uitgebreidere versies daarvan. In die webteksten zijn ook allerlei wetenschappelijke publicaties in de analyse betrokken om de verschillende verschijnselen die in de tabs naar voren worden gebracht verder uit te diepen en beter te kunnen begrijpen. Na dit twaalfde hoofdstuk volgen in het afrondende hoofdstuk 13 enkele aandachtspunten en algemene conclusies.

12. Samenvattingen van de tabs

Inleiding

Tijdens het onderzoek ben ik diverse bijzondere fenomenen tegengekomen die niet een, twee, drie in een paar zinsneden te karakteriseren zijn. Zou ik die fenomenen helemaal uiteengezet hebben in de hoofdstukken hiervoor, dan zou dit het overzicht over de hoofdlijn van het betoog in die hoofdstukken verminderen. Daarom heb ik die informatie ondergebracht in zogeheten tabs (de tabbladen), waar ik in het boek zo nu en dan met onderstreping naar verwees. In dit twaalfde hoofdstuk staan samenvattingen van die tabs; op de website vind je voor elke tab veel uitgebreidere teksten, waarin ik de waargenomen verschijnselen aan publicaties uit de wetenschappelijke onderzoeksliteratuur relateer. Bij een aantal tabs hoort een kort filmpje of een animatie waarin ik die tabs toelicht. Welke dat zijn, herken je aan dit icoontje bij de afbeelding van de tab: .

Je kunt de films en animaties bekijken door de afbeelding van de tab te scannen met je smartphone of tablet. Daarvoor moet je eerst de app *De veranderende gemeente* installeren, uitgegeven door het A&O fonds Gemeenten. Je kunt deze app downloaden in de Apple App Store of Google Play Store, via de site <http://bit.ly/2BRUusU> of door de QR-code onderaan de bladzijde te scannen.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens deze tabs aan bod:

- Wat is organisatieverandering en organisatieontwikkeling?
- Ragfijn
- Bewust of onbewust?
- Veranderfonteintjes
- Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers
- Ontkoppelparadijs
- Kreesurfing
- Managementtaal als plakbandtaal
- Medewerkers, managers en adviseurs





Wat is organisatieverandering en organisatieontwikkeling?

In gemeenten gaan allerlei termen rond met het woord veranderen. Denk maar aan *verandering*, *verandertraject*, *veranderopgave*, *organisatieverandering* en *beleidsverandering*. Ook vinden er organisatieontwikkeltrajecten plaats die bedoeld zijn om verandering in de gemeentelijke organisatie te bewerkstelligen. Bovendien kan er, zoals duidelijk is geworden in de eerste elf hoofdstukken, verandering plaatsvinden zonder dat daar formele verandertrajecten aan te pas komen. Hoe kunnen al die termen worden gedefinieerd?

Ik begin met de term *verandering*, waarna ik toelicht wat ik onder *organisatieverandering* versta en vervolgens wat de betekenis van *organisatieontwikkeling* is. Uiteraard zijn er andere definities van deze termen mogelijk, maar in dit boek ga ik uit van de definities die in deze tab staan.

Verandering

De managementtaal – de dominante taal in het gemeentelijke veld – begrijpt gedrag van mensen als het resultaat van goed management. Managers geven leiding, sturen aan en ontwerpen organisatiestructuren, kaders, doelen en budgetten. Met behulp van allerlei systemen monitoren ze wat er gebeurt en sturen ze bij als dat nodig is. In essentie is het uitgangspunt hierbij dat managers een formele context aanbrengen, en dat medewerkers zich vervolgens gedragen in reactie op, en conform die formele context. Gaan er dan dingen fout, worden doelen niet gehaald of worden begrote kosten overschreden, dan grijpt het management in, bijvoorbeeld door doelstellingen aan te scherpen. En dus in feite door het aanpassen van de context. Op zijn beurt leidt dat aanpassen van de context dan weer tot de beoogde gedragsverandering.

In dit boek over de veranderende gemeente ga ik uit van andere veronderstellingen over het gedrag en over het veranderen van gedrag van mensen (dus ook managers) in organisaties. Mijn uitgangspunt is namelijk dat mensen niet direct reageren op de formele context waar ze in zitten, maar op de betekenis die ze in hun onderlinge interacties aan die context geven.¹³⁷ In hun dagelijkse interacties geven mensen betekenis aan wat ze doen, meemaken en ervaren. In die interacties kunnen zich vervolgens op enig moment bepaalde patronen (betekenisgevingen) ontwikkelen.

Enmaal redelijk uitgekristalliseerd en stabiel geworden, fungeren die be-

tekenispatronen als soort mentaal affectieve richtingaanwijzers voor verdere gedragskeuzen. Het concrete dagelijkse gedrag van mensen wordt zodoende vooral gereguleerd door talloos vele niet-gecodificeerde (niet in formele regels vastgelegde) lokale conventies. Natuurlijk hebben formele regels, opdrachten en structuren hun invloed. Maar wat mensen concreet doen, hangt vooral samen met de informele gedragscodes waarmee zij betekenis aan die formele context geven.

Gedragscodes zijn altijd lokaal: ze leven tussen bepaalde specifieke verzamelingen mensen die veel met elkaar omgaan. Tussen die mensen werken de lokale gedragscodes als het magnetische noorden: zij kunnen aan de hand van die gedragscodes aanvoelen welke gedragingen en uitingen in de interactie geaccepteerd en als normaal zullen worden ervaren. Zeg of doe je iets wat niet bij de betekenisgevingen en gedragscodes past, dan zal dat, zeker als je dat vaker doet, kunnen leiden tot sociaal controlerende acties van de anderen: 'Zo doen we dat hier niet!' Of: 'Dit hoort niet!' Een term die de functie van lokale gedragscodes goed aanduidt, is *codes of appropriateness*: 'passendheidscodes'.¹³⁸ Wat past hier wel? En wat past hier niet?

Nu terug naar het begrip *verandering*. Bij het DVG-onderzoek vat ik *verandering* op als het in beweging komen* van die lokale passendheidscodes. Je kunt formeel allerlei regels veranderen, doelstellingen aanpassen enzovoort, maar er is pas sprake van verandering als de lokale passendheidscodes er anders uitzien. Daardoor wordt immers ander gedrag mogelijk. Andersom is het niet ondenkbaar dat lokale passendheidscodes niet in beweging komen, ondanks allerlei verandertrajecten, sessies, bijeenkomsten, strategische doelstellingen enzovoort. In dat geval is er dus wel sprake van *verandermanagement*, maar niet van *verandering*.

Organisatieverandering

Zoals uit het DVG-onderzoek blijkt, zijn er in gemeenten veel formele verandertrajecten gaande. Formele verandertrajecten, bijvoorbeeld digitalisering, verplattung en werkprocesverbetering, zijn het resultaat van formele besluitvorming door het management en het bestuur. Die besluitvorming gaat doorgaans over een veranderplan, dat de aanleiding voor de verandering aanduidt, veranderdoelstellingen formuleert en een overzicht geeft

* Bewust gebruik hier in *beweging komen* en niet *verbeteren* of *verslechteren*, want of een beweging van de passendheidscodes als goed of slecht wordt ervaren, hangt ook weer samen met de lokale betekenisgevingen.

van interventies en activiteiten die worden ingezet om de beoogde veranderdoelstellingen te realiseren.

Ik spreek van *organisatieverandering* als de lokale passendheidscodes en betekenisgevingen in beweging komen, door één bepaald formeel organisatieverandertraject. Er wordt bijvoorbeeld een Lean-traject geïnitieerd, waarbij medewerkers bewust worden gemaakt van het belang van Lean-werken met een communicatiecampagne. Ook krijgen zij afdelingsgewijs een training om zich het Lean-gedachtegoed eigen te maken. Parallel daaraan zijn er voor managers aparte workshops die gaan over Lean-leidinggeven. Als al deze veranderacties en -interventies achter de rug zijn en de lokale passendheidscodes van managers en medewerkers daadwerkelijk in beweging zijn gekomen, dan is er in mijn termen sprake van *organisatieverandering*. Verandering die direct voortvloeit uit een organisatieverandertraject. Zo is er ook sprake van *organisatieverandering* als lokale passendheidscodes in beweging komen door de veranderactiviteiten en -initiatieven van één veranderfontein

Organisatieontwikkeling

Bij *organisatieverandering* ga ik er dus vanuit dat het gedrag van mensen (of de lokale passendheidscodes) verandert als min of meer direct gevolg van verandertrajecten of door de activiteiten van één veranderfontein. Wat ik de afgelopen tien jaar in mijn eigen onderzoek ontdekt heb, is dat dit perspectief op verandering te eng en te eenzijdig is. Lokale passendheidscodes veranderen namelijk zeker niet alleen door individuele formele organisatieverandertrajecten of de activiteiten van één veranderfontein. Ze kunnen bijvoorbeeld ook veranderen doordat iemand per ongeluk iets doet of zegt dat door de anderen positief wordt ervaren en wordt ingebouwd in de passendheidscodes. Ook toevallige gebeurtenissen, zoals ongevallen, kunnen van sterke invloed zijn op de betekenis die iemand aan zijn eigen situatie geeft. Verder kan het zijn dat lokale passendheidscodes weliswaar veranderen naar aanleiding van een bepaald formeel verandertraject, maar dan op een manier die niet beoogd was bij dat specifieke verandertraject. Om bij het Lean-voorbeeld te blijven: stel dat een hoge manager in het kader van het communicatieplan een motiverend verhaal over Lean houdt. Het kan dan zijn dat die manager bepaalde dingen doet of een bepaalde stijl van praten heeft die bij zijn mensen totaal andere reacties oproepen dan verwacht.

Dan veranderen de lokale passendheidscodes dus weliswaar door het formele verandertraject (of een onderdeel daarvan), maar niet in een richting die de veranderaars van te voren beoogden. Zo zijn er nog veel meer voorvallen en

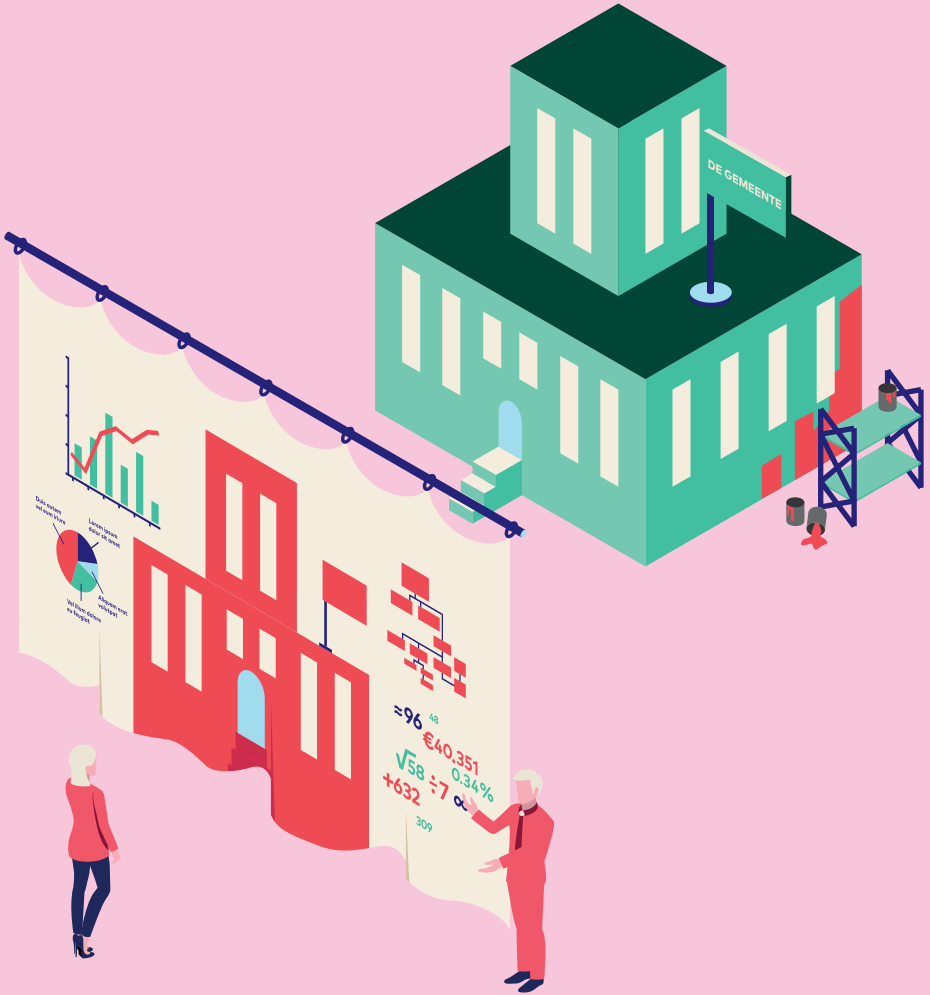
situaties te bedenken waardoor lokale passendheidscodes veranderen; voorvallen en situaties die niets, of hooguit indirect iets met een formeel verandertraject te maken hebben.

Een van die situaties is het zich tegelijkertijd voordoen van allerlei verschillende veranderinitiatieven en -trajecten. Als mensen, zoals in gemeenten het geval blijkt te zijn, geconfronteerd worden met diverse formele verandertrajecten tegelijkertijd en parallel daaraan ook worden benaderd door allerlei veranderfontein-tjes, dan zijn eventuele veranderingen in lokale passendheidscodes in de meeste gevallen niet meer een-op-een te relateren aan individuele veranderinitiatieven of -trajecten.

Hier komt het concept 'organisatieontwikkeling' om de hoek kijken. Passendheidscodes zijn verschijnselen met een *lokaal* karakter; hierbij bedoel ik met lokaal dat die passendheidscodes leven tussen bepaalde (min of meer constante) groepen mensen. Daarbij hoeven de grenzen van die groepen trouwens zeker niet samen te vallen met de formele afdelingsstructuur of hiërarchie, zoals uit mijn onderzoek blijkt.¹³⁹ Als je hier van uitgaat, dan zijn gemeenten feitelijk op te vatten als verzamelingen lokaliteiten: allemaal kleinere of grotere groepen mensen waar bepaalde specifieke passendheidscodes als gedragsregulator fungeren.

Deze lokale passendheidscodes kunnen door van alles en nog wat veranderen, zowel door niet-verandertraject gerelateerde factoren als door individuele formele verandertrajecten, door diverse formele verandertrajecten tegelijkertijd of door de combinatie van al de formele verandertrajecten met al de veranderinitiatieven van de veranderfontein-tjes. Van *organisatieontwikkeling* is nu sprake wanneer de lokale passendheidscodes van veel lokaliteiten veranderen door al deze aanleidingen tegelijkertijd. Als er zich in die verzamelingen van de bewegende lokale passendheidscodes bepaalde vergelijkbare patronen en richtingen ontwikkelen, dan is er sprake van *organisatieontwikkeling*. *Organisatieontwikkeling* dus, als een nieuwe tendens in veel lokale passendheidscodes, die niet te herleiden is tot individuele verandertrajecten of -initiatieven, maar een zogeheten *emergent* gevolg is van al die trajecten, initiatieven en tal van andere ontwikkelingen tezamen.

In dit verband duidt de term *emergent* aan dat er sprake is van een patroonverandering in een verzameling lokale passendheidscodes, zonder dat die patroonverandering te herleiden is tot individuele verandertrajecten, tot sturende activiteiten van managers (veranderende contexten) of veranderfontein-tjes, of tot andere individuele toevalligheden en voorvallen.



Ragfijn

Zoals je in hoofdstuk 4 las, kenmerkt de gemeentelijke setting zich door een belangrijk strategisch vraagstuk. Aan de ene kant worden gemeenten geconfronteerd met tal van uiteenlopende en soms onderling inconsistente eisen, verwachtingen en wensen. Het is voor gemeentelijke organisaties onmogelijk om tegelijkertijd aan al die eisen, wensen en verwachtingen te voldoen. Aan de andere kant is het van strategisch belang dat de gemeente haar legitimiteit behoudt. Het vraagstuk dat dan opdoemt, is hoe het gemeenten lukt om hun legitimiteit te behouden, terwijl ze niet alles doen wat iedereen over hen roept en van hen verwacht. Het centrale proces dat gemeenten blijken te gebruiken om met dit vraagstuk om te gaan (het is namelijk niet oplosbaar), is dat zij de gemeentelijke organisatie bufferen van de externe coalitie. Dit doen zij door de gemeentelijke organisatie te ontkoppelen van invloeden van die externe coalitie. Zoals ik in respectievelijk hoofdstuk 5, 6 en 7 aangeef, zijn er in die ontkoppelprocessen drie verschillende impliciete strategieën te onderscheiden. Een van die strategieën betreft het inzetten van formele organisatieverandertrajecten. Dergelijke formele verandertrajecten zijn bedoeld voor externe educatie en veel minder voor interne verandering.

De tab Ragfijn gaat over de manier waarop verandertrajecten zo worden ingericht, dat ze binnen de gemeentelijke organisatie niet al te veel effect hebben. Ik haast me hierbij om te vermelden dat de term *inrichten* eigenlijk net wat te veel bewust actorschap van de betrokkenen veronderstelt. Eerder zijn het manieren van doen die zich in de loop der tijd in het gemeentelijk veld hebben ontwikkeld en die telkens worden herhaald.

Bij het DVG-onderzoek ben ik allerlei manieren en processen tegengekomen die ervoor kunnen zorgen dat formele verandertrajecten een niet al te grote impact hebben. In grote lijnen hebben deze manieren en processen te maken met drie thematieken, die ik hierna beschrijf:

1. het gemak waarmee verandertrajecten te initiëren zijn;
2. de gevolgen die dat gemak heeft voor de feitelijke veranderpraktijk;
3. de manieren om verandertrajecten zo aan te sturen en te evalueren dat ze geen grote gevolgen hebben.

Gemakkelijk verandertrajecten initiëren

Willen verandertrajecten als buffer tussen gemeente en externe coalitie fungeren, dan moet je ze snel van de plank kunnen trekken. Het voordeel van formele verandertrajecten is dat ze die mogelijkheid bieden. Ten eerste brengen dergelijke formele verandertrajecten de complexiteit van de gemeentelijke dynamiek terug tot enkele herkenbare thematieken en problemen. En daarbij zijn ze *future positive*: ze beloven verbetering en stralen daarmee een zeker optimisme uit. De acceptatie van een verandervoorstel neemt verder toe, naarmate het probleem dat moet worden opgelost dringender is en naarmate de gesuggereerde veranderrichting oplossingen met zich mee lijkt te brengen, die passen bij de tijdgeest en de in zwang zijnde managementtypes (zie de tab [Kreetsurfing](#)).

Zoals aangegeven in hoofdstuk 11 is er binnen gemeenten sprake van een kretemarkt, waarbij er talloze kreten rondgaan die geïmporteerd worden, bijvoorbeeld vanuit de [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#). Juist de kretemarkt fungeert als belangrijke leverancier voor relevante problemen en sexy oplossingen. Deze zijn dus gemakkelijk voorhanden en kunnen op elk moment worden gebruikt om een verandervoorstel te legitimeren.

Verandervoorstellen doen, past bovendien goed in de managementtaal die op alle niveaus binnen en buiten de gemeente gebezigd wordt. Juist de managementtaal is namelijk toekomstgericht en gaat vooral over het vergelijken van wat er nu is met wat in de toekomst wenselijk is. Het gegeven dat gemeenten vanuit de externe coalitie continu belaagd worden met allerlei eisen, wensen en verlangens, sluit goed aan bij de veelgebruikte redeneerwijze om de noodzaak van verandertrajecten aan te tonen: 'Omdat de omgeving veranderd is, moet de organisatie veranderen.' En: 'De gemeentelijke organisatie moet zich continu aanpassen aan de veranderende omgeving.' Praat je zo over de gemeente en over de noodzaak tot veranderen, dan spreek je in een gewoontetaal die iedereen meteen herkent en als normaal ervaart. Daarbij is het doen van verandervoorstellen ook nog eens goed voor het legitimeren van de positie van diegenen die dat doen (gemeentesecretaris, hoger management, wethouders enzovoort). Je laat dan zien dat je flexibel en veranderingsgezind bent en dat je de handen uit de mouwen steekt om in de gemeentelijke organisatie met verandertrajecten aan de slag te gaan.

Al met al is het initiëren van verandertrajecten dus niet heel moeilijk. Er zijn altijd wel weer redenen te vinden om met verandertrajecten aan de slag te gaan.

Gevolgen van het gemakkelijk initiëren van verandertrajecten

Om de kans te vergroten dat verandervoorstellen geaccepteerd worden, moeten ze in eenvoudige taal en duidelijke bewoordingen worden geformuleerd. Het moet helder zijn wat het probleem is, wat de oplossing is en hoe die oplossing kan worden gerealiseerd. Dit maakt echter dat veranderplannen doorgaans een zekere eenzijdigheid kennen. Vaak zijn het vereenvoudingen van een gemeentelijke realiteit die veel chaotischer, gefragmenteerder en inconsistenter is, dan de beelden doen vermoeden die daarover in het veranderplan staan. Voorts kan er bij veranderplannen sprake zijn van *overselling* om geaccepteerd te worden: de toekomst en de gevolgen van de veranderinterventies worden rooskleuriger voorgesteld dan feitelijk te verwachten is. Bovendien hebben de uiteindelijke veranderplannen in veel gevallen het karakter van treaties, van compromissen. Dit leidt ertoe dat belangrijke termen uit het plan weliswaar sexy ogen, maar voor de praktijk ambigu zijn en interpretatieruimte laten.

Een gevolg van deze kenmerken van veranderplannen is dat de grootste bedreiging ervoor feitelijk gevormd wordt door het implementeren ervan. Als de plannen, hoe mooi en indrukwekkend ze er ook uitzien, met de praktijk in aanraking komen, dan zal in veel gevallen namelijk blijken dat ze niet goed op die praktijk zijn afgestemd en aangesloten. En juist dit maakt dat de mensen er in de praktijk nog alle kanten mee op kunnen en er draaien aan kunnen geven die voor henzelf betekenen dat ze niet al te veel hoeven te veranderen. Verder blijkt uit de onderzoeksliteratuur dat de manieren waarop geplande verandertrajecten worden aangepakt in veel gevallen nauwelijks effectief zijn. Als je dit omdraait, zijn de klassieke veranderkundige methoden en technieken dus eigenlijk functioneel om ervoor te zorgen dat formele veranderplannen weinig concrete gevolgen hebben.

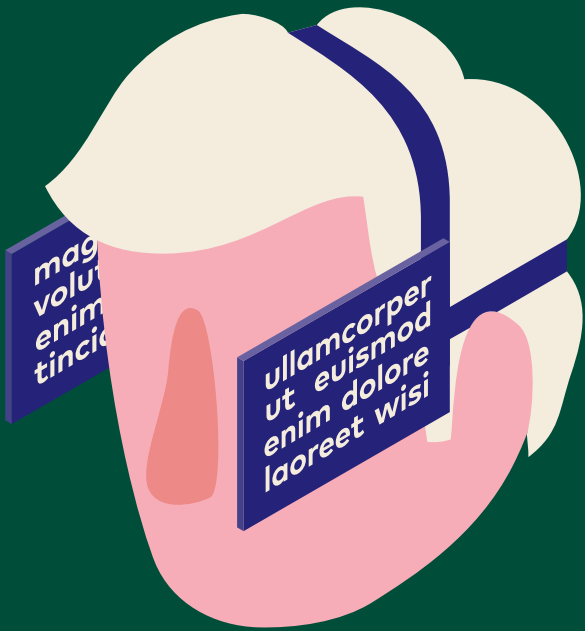
Aansturing en evalueren van formele verandertrajecten

In het kader van het behouden van de legitimiteit is het zeker voor het hogere management belangrijk dat eenmaal aangekondigde veranderplannen daadwerkelijk succesvol zijn. Aan het college en de raad kan er dan in positieve bewoordingen over worden gerapporteerd, zodat aangetoond wordt dat het management goed bezig is. Tegelijkertijd maakt de eenzijdigheid van veranderplannen de kans niet heel groot dat ze bij implementatie daadwerkelijk de resultaten opleveren die in het oorspronkelijke plan geformuleerd zijn. Voortbordurend op de veelgeciteerde publicatie van

Meyer en Rowan hebben hogere managers er daarom belang bij om niet alle concrete praktijkdetails van de voortgang van het verandertraject te weten.¹⁴⁰ Een van de manieren om dit te organiseren, is ambitieuze externe adviseurs inhuren. Gegeven hun doelstellingen en bevlogenheid over datgene wat ze doen, hebben adviseurs namelijk de neiging om enthousiast te rapporteren over de voortgang van het verandertraject. Zonder hier heel diep op in te gaan, is het bovendien zo dat methoden om de effectiviteit van verandertrajecten te meten, vaak zo in elkaar steken, dat er vrijwel altijd wel positieve resultaten te melden zijn.

Daadkrachtig zonder al te veel effect

Samengevat zijn er diverse manieren en processen aan te merken, die aan de buitenkant heel indrukwekkend, *managerial* en daadkrachtig lijken, terwijl ze er in de praktijk voor zorgen dat verandertrajecten daar niet al te grote effecten hebben. En juist deze combinatie van daadkrachtig en in de praktijk niet zo'n groot effect, maakt formele organisatieverandertrajecten geschikt als ontkoppelmechanisme.



Bewust of onbewust?

Als onderdeel van het DVG-onderzoek hebben we tal van bijeenkomsten, lezingen, workshops en sessies georganiseerd om met mensen uit gemeenten te praten over tussentijdse onderzoeksresultaten. Vaak heb ik daar ook aan de orde gesteld dat gemeenten zich moeten bufferen van de externe coalitie, als zij hun legitimiteit willen behouden, terwijl ze niet doen wat iedereen van hen verwacht. Dat blijken ze te doen ze door het trio praten, doen en beslissen (zie hoofdstuk 5), door formele verandertrajecten in te zetten (hoofdstuk 6) en door onderdelen van de externe coalitie in de interne organisatiestructuur te internaliseren en representeren (hoofdstuk 7).

Zeker mijn opmerkingen over het trio praten, doen en beslissen en over de ontkoppelende functie van verandertrajecten leverden verschillende reacties op. Aan de ene kant herkenning. Vrijwel zonder uitzondering konden alle deelnemers hier voorbeelden van noemen. Tegelijkertijd ervoeren zij mijn opmerkingen vaak als confronterend, al helemaal als ze zich begonnen te realiseren dat deze verschijnselen niet in abstracto in de gemeente herkenbaar waren, maar dat ze er zélf actief en direct bij betrokken waren en dat ze deze dingen dus zelf concreet deden in hun eigen praktijk. Om een van de deelnemers te citeren:

!!Ik herken helemaal wat je zegt. Maar opeens realiseer ik me nu dat dit precies is wat ik dag in dag uit aan het doen ben! Ik doe dit dus allemaal zelf ook!!

En juist dit besef ervoeren ze als pijnlijk en confronterend. Als je bijvoorbeeld heel andere dingen zegt (praten) dan dat je doet (activiteiten ondernemen) en als je besluitvormingstrajecten aan het oprekken bent door daar allerlei ingewikkelde en rationeel ogende elementen aan toe te voegen, dan ben je in wezen hypocriet bezig. Dat besef levert ongemakkelijke gevoelens op.

Maar doen we dit dan bewust?

In veel gevallen was de eerste vraag: 'Maar doen we dit dan bewust?' Een begrijpelijke vraag. Als je namelijk heel bewust andere dingen doet (doen) dan dat je belooft (praten), dan zou je inderdaad van enige hypocrisie beticht kunnen worden. Andersom: als mensen in gemeenten enerzijds zeggen dat ze deze gedragspatronen en functies van verandertrajecten heel duidelijk herkennen in hun eigen organisatie, maar zij zouden dat allemaal onbewust doen, waar

komen die patronen en manieren van werken dan vandaan? Ze zullen hoogstwaarschijnlijk geen toeval zijn, al was het alleen al omdat ze herkend worden door vrijwel alle mensen die we spraken.

Taalwerelden

Een manier om deze dynamieken en patronen te begrijpen, is door er vanuit een semantisch perspectief naar te kijken. Een belangrijk onderdeel van dit perspectief is dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen datgene wat je ervaart en de woorden die je eraan geeft. De woorden die je gebruikt om eenzelfde verschijnsel te beschrijven, kunnen heel verschillende connotaties oproepen. In vakjargon heet dit wel een onderscheid tussen *signified* respectievelijk de *signifier*.¹⁴¹

Stel je hebt met iemand afgesproken om een ritje te maken met je auto (de *signified*). Met welke woorden je je auto vervolgens aanduidt, heeft veel effect op de betekenis die dat bij de ander oproept. Je kunt bijvoorbeeld zeggen: 'Stap in en neem plaats in mijn racemonster.' Maar ook: 'Stap in en ervaar hoe het is om in de auto van mijn ouders te rijden die ze 40 jaar hebben gehad.' Of: 'Ben je goed verzekerd?'

Als we het hebben over de gemeentelijke realiteit dan blijkt uit het DVG-onderzoek dat deze vaak een zeer gefragmenteerde, warrige, soms chaotische en niet helemaal duidelijke ervaring oproept, die op veel verschillende manieren begrepen wordt. De woorden die je gebruikt om de gemeentelijke ervaring mee aan te duiden, zullen gegeven die warrigheid en veelzijdigheid daarom altijd alleen maar bepaalde stukjes van die ervaring naar voren kunnen halen. Tegelijkertijd daarmee ook tal van andere stukjes en aspecten op de achtergrond zettend.

Zoals ik in de tab [Wat is organisatieverandering en organisatieontwikkeling?](#) beschrijf, ontwikkelen zich in de onderlinge interactie tussen mensen bepaalde lokale passendheidscodes (zie pagina 159).

Een-op-een verweven met die lokale passendheidscodes zijn, wat ik zou willen noemen, *lokale taalwerelden*. Deze lokale taalwerelden bestaan uit de verzameling woorden, gebaren, zegswijzen enzovoort die zich tussen de betrokkenen ontwikkeld heeft en waarmee zij betekenis geven aan de eigen ervaringen.

Legitieme thema's en schaduwthema's

De woorden die mensen kiezen om hun ervaringen te beschrijven, zijn altijd in zekere zin eenzijdig. Bepaalde facetten van de ervaren realiteit worden daarmee op de voorgrond gezet, andere facetten blijven onderbelicht. Combineer ik de taalwerelden die zich lokaal ontwikkelen nu met de passendheidscodes, dan brengt die combinatie met zich mee dat er bepaalde thema's wel en andere thema's niet besproken kunnen worden als mensen met elkaar bezig zijn. Die thema's die wel acceptabel en passend zijn, zijn de zogeheten legitieme thema's. Als je bij elkaar bent en je houdt je aan die *legitieme thema's*, dan hoor je erbij en word je geaccepteerd en gewaardeerd. Snijd je echter onderwerpen aan die niet passen en niet acceptabel zijn (de *schaduwthema's*), dan loop je de kans sociaal buitengesloten te worden. Zo vervult het je houden aan de legitieme thema's en het niet over schaduwthema's hebben een belangrijke sociale functie. Daardoor word je namelijk geaccepteerd in en door de groep mensen met wie je in gesprek bent en mee samenwerkt.

Taalwerelden gummen inconsistenties uit

Uit diverse interviews voor het DVG-onderzoek blijkt dat ambtenaren in gemeenten elkaar als het ware opvoeden om in interactie met elkaar vooral legitieme thema's te hanteren en als juist ervaren woorden te gebruiken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de manieren waarom ze belangrijke nota's schrijven. Menigmaal gaven ze aan dat ze de conceptnota's met nabije collega's bespraken, om vervolgens net zo lang aan de tekst te schaven totdat iedereen het gevoel had 'dat het zo wel kan'. Zo socialiseren de ambtenaren elkaar dus in een bepaalde formele en breed geaccepteerde taalwereld. Een taalwereld die veel respondenten ook onmiddellijk herkennen als je het daarover hebt.

Ik ben tot de conclusie gekomen dat die breed geaccepteerde gemeentelijke taalwereld precies de taalwereld is die een specifieke combinatie van legitieme thema's en schaduwthema's bevat, waardoor mensen inconsistenties tussen praten, doen en beslissen, en het inzetten van formele verandertrajecten om de gemeente extern te legitimeren ervaren als schaduwthema's. Juist daardoor verdwijnen deze eventuele inconsistenties tussen praten, doen en beslissen en de ontkoppelende functie van formele verandertrajecten meer en meer uit het zicht. En gaat men deze verschijnselen 'onbewust'¹⁴² als normaal en als gegevenheid aannemen: 'Zo doen wij dat hier gewoon!'



Scan deze afbeelding met de app die je hebt gedownload op je telefoon of tablet en laat de afbeelding tot leven komen.

Veranderfonteintjes

Zoals je hoofdstuk 4 las, moeten gemeenten hun legitimiteit behouden, ondanks dat ze niet doen wat iedereen van hen wil. Om dit voor elkaar te krijgen, bufferen gemeentelijke organisaties zich van de externe coalitie. Een van de manieren om dat te doen, is formele organisatieverandertrajecten inzetten. De veranderplannen voor die verandertrajecten zien er op het eerste gezicht indrukwekkend en veelbelovend uit. Maar tegelijkertijd zijn er allerlei mechanismen en manieren te vinden die er in de praktijk toe leiden dat diezelfde veranderplannen niet altijd even grote effecten hebben (zie de tab [Ragfijn](#)). Tijdens diverse leer- en onderzoekbijeenkomsten gaven de deelnemers aan dat ze de externe functie van verandertrajecten voor het legitimeren van de gemeente duidelijk herkenden. Ook de interne kant, waarbij veel verandertrajecten in de praktijk slechts een geringe impact hadden, riep veel herkenning op. Maar, zo constateerde de deelnemers dan, toch zijn de eigen gemeenten in hun eigen beleving de afgelopen tien, vijftien jaar in hun ogen flink veranderd. Het gaat er in hun beleving nu echt heel anders aan toe. Hoe is die verandering dan te verklaren als je je tegelijkertijd realiseert dat formele verandertrajecten zo zijn opgezet dat ze intern geen effect hebben?

Als ik de vraag stelde hoe gemeenten veranderen, ondanks de vele formele verandertrajecten, dan reageerden mensen daar vaak op met de term *organisch*. Maar wat is dat 'organisch veranderen' dan? Ik ben gaan ontdekken dat dat organisch veranderen een buitengewoon veelzijdig en complex geheel van processen en dynamieken behelst. Maar één ding sprong daar al snel uit, en dat is het verschijnsel 'veranderfonteintjes'.

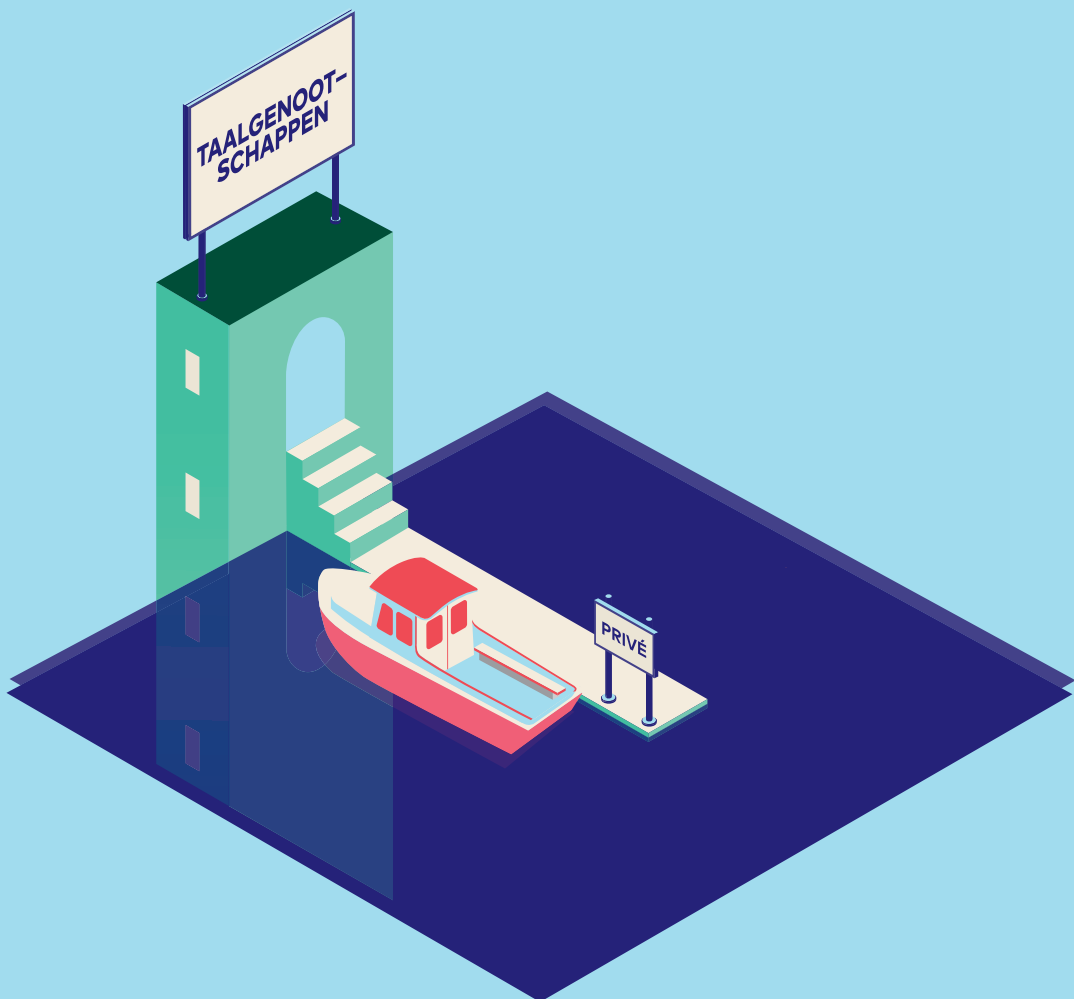
Gemeentelijke woelwaters

Veranderfonteintjes zou je de gemeentelijke woelwaters kunnen noemen. Het zijn relatief zelfstandig en autonoom denkende mensen die kritisch reflecteren op wat ze meemaken. En die zich er niet bij neerleggen dat de dingen gaan zoals ze gaan. Zij beginnen op eigen initiatief en eigen gezag bepaalde veranderinitiatieven om de situatie aan te gaan pakken waar ze zich zo aan storen, of die volgens hen veel beter kan. De inhoudelijke thematieken die veranderfonteintjes aanpakken, kunnen over van alles gaan. Sommige veranderfonteintjes zijn bezig met het verbeteren van de sfeer in het eigen team, anderen met thematieken die in formele verandertrajecten ook worden be-

Niet de nieuwe helden

Naast de vele formele verandertrajecten die in gemeenten gaande zijn, zijn er tal van veranderfontejntjes actief. Zij proberen in hun directe omgeving verbeteringen en veranderingen op gang te krijgen. Dat doen ze op allerlei verschillende manieren en stijlen. Wat ze allen gemeenschappelijk hebben, zijn de activiteiten die ze ondernemen om heterogene steunnetwerken te verzamelen rondom hun veranderthema.

Kort door de bocht geredeneerd, zou je kunnen concluderen dat gemeentelijk verandering afkomstig is van de veranderfontejntjes. Dat worden dan de nieuwe helden (de nieuwste kreet, zie de tab [Kreetsurfing](#)) waar het management vervolgens mee aan de slag kan. Deze redeneerwijze stemt niet overeen met de onderzoeksresultaten van het DVG-onderzoek. Wat ik daaruit namelijk heb opgemaakt, is dat zowel de formele verandertrajecten als de veranderinitiatieven van veranderfontejntjes met elkaar concurreren om schaarse middelen, zoals budget, managementaandacht en landingsrechten. Of en hoe een gemeente daadwerkelijk verandert en zich ontwikkelt is daarom niet te herleiden tot sec de activiteiten van individuele veranderfontejntjes, noch tot individuele formele verandertrajecten. Het zijn juist de continue machtsdynamieken tussen al de in gemeenten aanwezige rationaliteiten en veranderinitiatieven, die uiteindelijk van invloed zijn op de feitelijke effecten en impact van deze veranderinitiatieven en -trajecten. De organisatieontwikkeling van gemeenten is dus niet terug te brengen tot successen van bepaalde formele verandertrajecten of activiteiten van bepaalde veranderfontejntjes, maar tot de machts- en afhankelijkheidsverhoudingen die steeds veranderen en daarmee steeds andere veranderactiviteiten de wind in de zeilen geven of juist afvoeren via de zijlijn.



Scan deze afbeelding met de app die je hebt gedownload op je telefoon of tablet en laat de afbeelding tot leven komen.

Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers

Tijdens het DVG-onderzoek viel mij op hoe sterk gemeentelijke organisatie kenmerken van *loose coupling* vertonen. Op vrijwel al de denkbare aspecten en lagen van de gemeentelijke organisatie zijn ontkoppelmechanismen en -processen waarneembaar (in de tab [Ontkoppelparadijs](#) lees je daar meer over). Een vermoedelijk gevolg hiervan is dat zeker de functionarissen op de hogere posities (raadsleden, wethouders, burgemeester, gemeentesecretaris, leden van managementteam) een bepaalde mate van eenzaamheid ervaren. Ieder is bezig met eigen doelen, belangen en achterbannen en er is sprake van sterke onderlinge afhankelijkheidsverhoudingen en dus machtsverhoudingen. De combinatie van de soms intense externe druk met een hoge mate van interne *loose coupling* maakt dat mensen op die hogere niveaus zich relatief eenzaam en onbegrepen kunnen voelen: 'Niemand ziet wat ik allemaal op mijn bordje heb liggen.' Bovendien, zo geven geïnterviewden aan, is het niet altijd raadzaam om bij andere collega's, wethouders, raadsleden en mt'ers blijf te geven van die twijfels, gevoelens van onzekerheid en ongemak. Als je dat zou doen, 'verlies je je positie', zoals een bestuurder dat uitdrukte. Uiteraard heeft dat woord positie te maken met de machtsdynamieken in het krachtenveld waarin je opereert. Laten blijken dat je het even niet weet en het achterste van je tong laten zien is riskant. Dan kun je je machtspositie en je gezag verliezen. Hoe gaan deze mensen dan om met hun gevoelens die soms uitermate sterk en intens zijn?

Gremia, heel veel gremia

Gaandeweg het DVG-onderzoek werd ik me ervan bewust hoeveel gremia er in het gemeentelijke veld eigenlijk zijn. Het blijkt dat er voor vrijwel elke denkbare (hogere) functie in gemeenten, een eigen club is. Dus voor de burgemeesters, voor de gemeentesecretarissen, voor raadsleden, voor de verschillende functies in het mt, griffiers enzovoort. Uit de interviews kwam vervolgens naar voren dat het precies deze gremia zijn, waar je entre nous kunt zijn en in vertrouwelijkheid de eigen ervaringen, zorgen en twijfels met andere vakgenoten kunt delen. Daarbij blijkt het belangrijk te zijn dat ieder gremium een zekere exclusiviteit garandeert. Deze zorgt er namelijk voor

dat je (relatief) vrijuit kunt praten, omdat de andere partijen uit de gemeentelijke machtsdynamiek daar niet bij aanwezig zijn.

Een en ander leidde tot een label voor die gremia: *Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers*. Als je bij de bijeenkomsten van jouw gremium bent, dan ben je bij mensen die jouw taal spreken, die begrijpen waar jij het over hebt en die vergelijkbare ervaringen hebben als jijzelf. De *privéaanlegsteigers* verwijzen daarbij naar het verschijnsel dat mensen het liefst *entre nous* willen zijn. Geen pottenkijkers dus.*

Stopcontacten voor de kennisindustrie

Een ander verschijnsel dat ik ben gaan inzien, is dat Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers fungeren als stopcontacten tussen de gemeenten enerzijds en de kennisindustrie en innovatieve andere gemeenten anderzijds. Tijdens hun jaarlijkse toogdagen nodigen dergelijke Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers namelijk sprekers uit. En in veel gevallen zijn dat representanten van de kennisindustrie (consultants, onderzoeksbureaus) of van andere gemeenten die met interessante dingen en vernieuwingen bezig zijn. De mooie en inspirerende verhalen van die sprekers zijn doorgaans opgehangen aan kreten, zoals van *buiten naar binnen, opgavegestuurd, agile* en *innovatie* (zie de tab [Kreetsurfing](#)). Eenmaal geënthousiasmeerd door bepaalde kreten, nemen de leden van de gremia deze kreten mee terug in hun eigen gemeente, en pluggen die daar vervolgen: 'Mensen, hier zouden we eens wat mee moeten gaan doen!'

Gemeenten reageren op kreten

De kreetexporterende functie van de Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers moet niet onderschat worden. In algemene zin reageren gemeenten namelijk niet zozeer op hun omgevingen, zoals je dat in de managementtaal uitdrukt: 'De organisatie moet inspelen op de veranderingen in de omgeving.' Die omgeving komt namelijk niet een-op-een de gemeente binnen, maar wordt via de Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers teruggebracht tot vage en sexy kreten. Daarmee zijn kreten niet die omgeving, maar constitueren ze die omgeving op bepaalde eenzijdige manieren. Kreten die vervolgens door al de verschillende soorten, maten en typen

* De metafoor van de privéaanlegsteigers heb ik ontleend aan de Koninklijke Nederlandse Zeil en Roei-vereniging Muiden. Deze vereniging heeft een fraai aan het water gelegen verenigingsgebouw, met daarvoor en daarnaast eigen aanlegsteigers.

functionarissen in de interne kretenmarkt van de eigen gemeente worden ingebracht (zie de tab Kreetsurfing). Vervolgens is het zeker niet zo dat elke kreet een-op-een tot daaraan gelieerde veranderingen in gemeentelijke organisaties zal leiden. Aangezien er vanuit allerlei verschillende gremia (en dus perspectieven en rationaliteiten) allerlei verschillende kreten de gemeente binnenkomen, zullen deze kreten met elkaar moeten concurreren om een plaatsje onder de gemeentelijke zon. Niet dus de kreten zelf zijn een voorspeller voor de gemeentelijke ontwikkeling, maar de machtsdynamieken die samengaan met, wat ik noem, de verandertrajectcompetitie en de kretenmarkt.



Scan deze afbeelding met de app die je hebt gedownload op je telefoon of tablet en laat de afbeelding tot leven komen.

Ontkoppelparadijs

Een van de klassieke organisatiekundige modellen is het differentiatie-integratiemodel van Lawrence en Lorsch (1967). Deze twee veel geciteerde organisatiekundigen gaan ervan uit dat organisaties open systemen zijn, en dat ze dus onder invloed staan van allerlei omgevingsontwikkelingen, marktontwikkelingen, maatschappelijke ontwikkelingen en noem ze allemaal maar op. Lawrence en Lorsch opperden de gedachte dat omgevingsomgevingen van organisaties helemaal geen coherente gehelen waren, maar dat die vaak bestonden uit allerlei deelwerelden met aparte belangen. Naarmate die externe deelwerelden verder van elkaar verschillen, is er volgens hen sprake van meer externe differentiatie.

Interne differentiatie en interne integratie

Het recept dat Lawrence en Lorsch op basis van hun onderzoek opperden, was dat een hoge mate van externe differentiatie intern in de organisatiestructuur moet worden gespiegeld in een hoge mate van interne differentiatie. Dat is precies wat ik gemeenten zie doen. Zij hebben te maken met een gedifferentieerde, gefragmenteerde en inconsistente externe coalitie. Door onderdelen van de externe coalitie intern in de organisatiestructuur te internaliseren ontstaat er binnen gemeenten een hoge mate van interne differentiatie. Er is immers sprake van tal van uiteenlopende rationaliteiten, subculturen, lokale gewoonten en werkwijzen.

Het volgende advies dat Lawrence en Lorsch gaven, was dat deze interne differentiatie moet worden gecompenseerd door een hoge mate van interne integratie. Met een hoge mate van interne integratie doelen deze twee auteurs op een omvangrijk pakket van coördinerende maatregelen, regels, procedures, overlegstructuren en protocollen. Dit om ervoor te zorgen dat de hoge mate van interne differentiatie niet leidt tot het uit elkaar vallen van de organisatie. Precies op dit laatste punt – een sterke interne integratie – wijken gemeenten duidelijk af van het model van Lawrence en Lorsch. In dit verband zie ik twee bewegingen: formeel integreren en *loose coupling*.

Formeel integreren

Als eerste is er binnen gemeenten inderdaad sprake van allerlei integratieachtige maatregelen. Zoals uit de survey blijkt, zijn er bij veel gemeenten

trajecten gaande om meer integraal te werken, visietrajecten voor het ontwikkelen van door iedereen gedeelde kernwaarden, opgavegericht en gebiedsgericht werken, het sturen op brede inzetbaarheid van medewerkers, integraal management enzovoort. Maar veel van deze maatregelen, en de verandertrajecten die ingezet worden om die integrerende maatregelen in te voeren, betreffen formele veranderingen en dito maatregelen. En, zoals uit het DVG-onderzoek blijkt, zijn vaak dit type verandertrajecten vooral bedoeld voor de externe legitimiteit, en veel minder voor interne verandering. Dit maakt dat ze intern dus een niet al te groot effect hebben. Leden van een directieteam van een middelgrote gemeente hierover:

“Door dit soort integrale trajecten laten we aan de bestuurders en de raad zien dat we heel *managerial* bezig zijn en echt sturen op coherentie, samenhang en externe gerichtheid. Dat zijn namelijk de dingen die zij graag willen horen. Maar ondertussen plakken we er intern allerlei reeds lopen activiteiten onder, zodat er in de praktijk niet al te veel hoeft te veranderen.”

Ondertussen: *loose coupling*

Als tweede valt het me op dat gemeenten veel kenmerken hebben van *loosely coupled systems*. Zoals je in hoofdstuk 4 las, moeten gemeenten ontkoppelen van de externe coalitie om hun legitimiteit te behouden. In eerste instantie lijkt dit ontkoppelen vooral een dynamiek te zijn die plaatsvindt in de hoogste regionen van gemeentelijke organisaties. Maar uit de DVG-onderzoeksresultaten blijkt dat dat niet zo is. Integendeel. Gemeenten blijken namelijk te kenschetsen te zijn met de term *ontkoppelparadijzen*, waarbij er op tal van aspecten en lagen sprake is van ontkoppeldynamieken. Afdelingen doen wel alsof ze met elkaar samenwerken, maar in de praktijk functioneren ze als relatief losstaande rationaliteiten. Wethouders vormen samen met de burgemeester wel ‘het college van B en W’, maar ondertussen is ieder soeverein op de eigen functionele gebieden. Managers zijn maar in beperkte mate gekoppeld aan hun medewerkers (zodat die managers niet hoeven te weten wat er echt in de praktijk gebeurt en ze aan de politiek mooie succesverhalen kunnen blijven vertellen), medewerkers ontkoppelen zich van de organisatie (‘ze doen maar’) en van zichzelf (‘ik doe wel braaf mee, maar ik sta hier totaal niet achter’). En parallel aan elkaar draaiende veranderinitiatieven sluiten niet op elkaar aan, maar concurreren met elkaar. Tussen kreten die mensen gebruiken en de inhoud

waar ze echt mee bezig zijn, is hooguit een beperkte samenhang; plannen, doelen, ambities worden geformuleerd en afgekondigd, maar er wordt niet altijd even hard op gestuurd.

Eenzijds is het dus zo dat gemeenten dus wel degelijk integrerende maatregelen ondernemen en daartoe formele verandertrajecten opstarten, om naar buiten toe, conform de managementtaal, te laten zien dat zij rationeel bezig zijn. Maar anderzijds hebben deze formele maatregelen en verandertrajecten intern niet altijd een even sterke werking. In de praktijk is er daardoor sprake van een relatief hoge interne differentiatie die niet gecompenseerd wordt door effectieve integrerende coördinatiemechanismen. Dit brengt met zich mee dat er op alle aspecten en lagen van de gemeentelijke organisatie een hoge mate van *loose coupling* mogelijk is. Op den duur ben ik gemeenten dan ook *bedrijfsverzamelgebouwen* gaan noemen. Er zitten allerlei verschillende deelorganisatietjes in, die elk vooral met hun eigen ding bezig zijn. Naar buiten toe doen gemeenten met het initiëren van formele veranderingen die over interne integratie gaan, alsof het een coherent geheel is. Maar in de praktijk is er op tal van aspecten en lagen sprake van een hoge mate van ontkoppeling.

Ontkoppeld, maar geen los zand

Toch vallen gemeenten niet als los zand uit elkaar; in de uitgebreidere tekst van deze tab op de website duid ik ook enkele integrerende processen en mechanismen aan die hierbij aan de orde zijn.

Dit zijn geheel andere zaken dan de klassieke coördinerende en integrerende activiteiten die de managementliteratuur noemt. En ook zijn het geen mechanismen die direct door het management ingevoerd of gestuurd worden.

Heeft dit losjes gekoppeld zijn van gemeenten een bepaalde functie? Ik denk van wel. Doordat gemeenten intern in hun feitelijke werkpraktijk relatief losjes georganiseerd zijn, resulteert dat op tal van aspecten en lagen in behoorlijk veel vrijheidsgraden. In combinatie met de verschillende rationaliteiten die binnen de gemeente aanwezig zijn, zijn zij zo in staat om een buitengewoon breed scala aan gedragsrepertoires te vertonen in interactie met de uiteenlopende onderdelen en mensen uit de externe coalitie. In bedrijfskundige termen heet dit dat de variëteit van gemeenten op deze manier kan matchen met de variëteit van eisen, wensen en verwachtingen vanuit de externe coalitie.



Scan deze afbeelding met de app die je hebt gedownload op je telefoon of tablet en laat de afbeelding tot leven komen.

Kreetsurfing

Tijdens het DVG-onderzoek merkte ik dat er in gemeenten allerlei 'kreten' rondzweven die op de een of andere manier van invloed zijn op de gemeentelijke verandering en ontwikkeling. Voorbeelden hiervan zijn: *de opgave centraal, Plus 1-gemeente, ja tenzij en nee mits, disruptief, digitale gemeente, ambtelijk vakmanschap, burgers in hun kracht zetten, niet veranderen, maar doorontwikkelen, verplattung, terug naar de bedoeling, van buiten naar binnen, mogelijk maken, overheidsparticipatie, van organisaties naar organiseren, niet meer denken in silo's* enzovoort, enzovoort. Welke functie spelen kreten in de gemeentelijke verandering en ontwikkeling?

Verandertrajectcompetitie

Het algemene beeld waar de onderzoeksresultaten van het DVG-onderzoek toe leiden, is dat er in gemeenten twee verschillende soorten veranderdynamieken gaande zijn. Als eerste is er in de meeste gemeenten sprake van een forse hoeveelheid formele verandertrajecten. Soms zijn dit gemeentebrede trajecten, soms per kolom (domein, cluster) of per afdeling. Daarnaast zijn er tal van veranderfontein-tjes actief, die op lokaal niveau proberen om verandering te bewerkstelligen. Zou je al deze veranderinitiatieven bij elkaar optellen, dan zijn dat er hoogstwaarschijnlijk veel te veel om allemaal tegelijkertijd te kunnen realiseren. Ik veronderstel daarom dat er binnen gemeenten een continue verandertrajectcompetitie gaande, waarbij deze formele en informele veranderinitiatieven met elkaar concurreren om schaarse middelen, zoals tijd, geld en landingsrechten.

Kreten als cryptische verbinders

De juiste, actuele en goed in de tijdgeest passende kreten hanteren speelt een belangrijke rol in de verandertrajectcompetitie. De verandertrajectcompetitie is namelijk in essentie een machtsstrijd, waarbij elk van de veranderinitiatieven bezig is om zo veel mogelijk steun te verzamelen voor het eigen veranderidee. Daarbij geldt machtsstechnisch gesproken de wetmatigheid dat degene die de meeste steun weet te verzamelen, ook de meest invloedrijke is en dus het grootste deel van de schaarse middelen binnen kan hengelen. Een van de manieren om zo veel mogelijk mensen aan zich te binden, is door het eigen veranderidee te tooien met een zo sexy en aantrekkelijk mogelijke kreet.

Aangezien er in gemeenten sprake is van een grote diversiteit aan rationaliteiten en je liefst zo veel mogelijk steun voor je eigen veranderinitiatief wilt hebben, zijn goede steunnetwerken bij voorkeur zeer heterogene netwerken. Je veranderidee zal meer invloed krijgen naarmate je mensen aan dat veranderidee weet te verbinden uit alle hoeken en gaten van de gemeenten, en dus mensen met allerlei verschillende rationaliteiten. Naast *sexyness* moet de kreet die je gebruikt om je veranderidee te labelen daarom tegelijkertijd ook vooral vaag en ongedefinieerd zijn. Door die vaagheid kunnen de leden van jouw heterogene netwerken die kreten namelijk op hun eigen manieren interpreteren. Dit maakt dat de heterogene steunnetwerken aan de oppervlakte relatief stevig zijn: iedereen bezigt immers dezelfde kreet. Tegelijkertijd verstaat iedereen onder die kreet iets anders en kun je daardoor vanuit de eigen rationaliteit denken er voordeel van te hebben om zich met die kreet te verbinden.

Kretenimport

Veel kreten zijn afkomstig uit de grote verzameling gremia die het gemeentelijke veld rijk is; in de tab [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#) licht ik dat verder toe. In het gemeentelijke veld blijken zeer veel verschillende verenigingen (koepels enzovoort) actief te zijn. Daarbij zijn die verenigingen opgeknipt langs de lijnen van de verschillende beroepen en functies binnen gemeentelijke organisaties. Veel mensen die in gemeenten werkzaam zijn, maken deel uit van een eigen vereniging, waarin ze samen kunnen zijn met collega's die vergelijkbare functies hebben. Juist bij de bijeenkomsten van dit soort verenigingen krijgen de leden de nieuwste en meest actuele kreten aangereikt. Vervolgens importeren ze die kreten in hun eigen gemeentelijke organisatie. Aangezien er zo veel verschillende gremia zijn, worden gemeenten voortdurend gevoed met een continue en brede stroom aan actuele kreten.

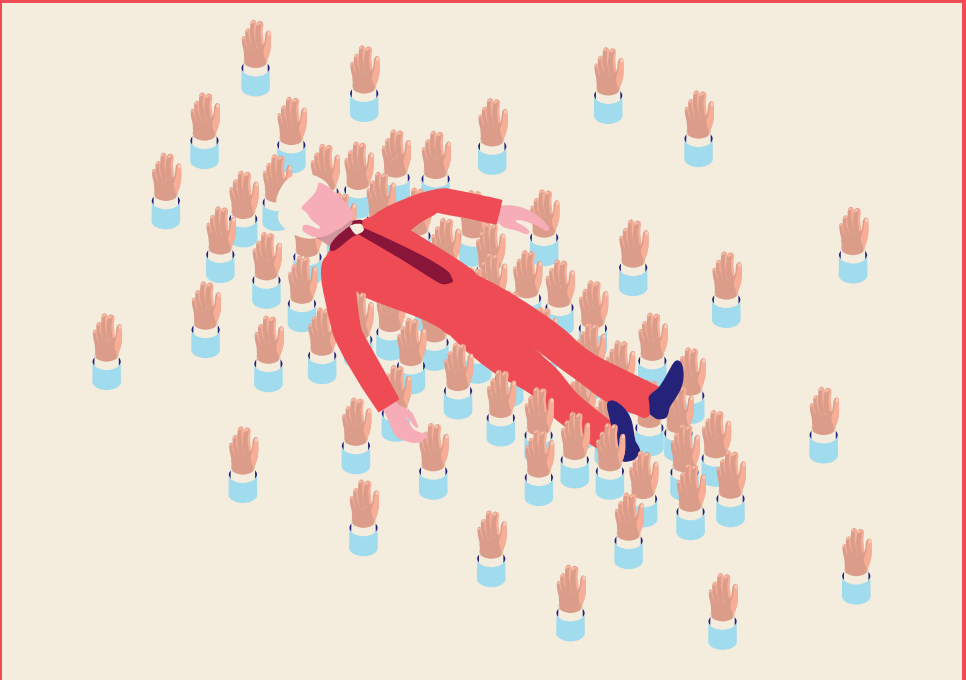
Kretenmarkt

De continue import van nieuwe kreten zorgt ervoor dat er niet alleen een verandertrajectcompetitie is, maar ook een, wat ik zou willen noemen, *kretenmarkt*. Op die markt gaan de recentste kreten rond. Als veel mensen vervolgens een bepaalde kreet adopteren om hun eigen veranderidee daarmee mee te sieren, dan stijgt de dagkoers van die kreet. Een gevolg hiervan is dat er geen lineaire relatie is tussen het lanceren en importeren van een kreet enerzijds, en anderzijds de feitelijke effecten van die kreet. Welke kreet je ook importeert en hoe mooi en belangrijk die jou ook toeschijnt, uiteindelijk komt

die terecht op de kretenmarkt. En het zijn de markt- en machtsverhoudingen aldaar, die van invloed zijn op de mate waarin jouw kreet daadwerkelijk aan impact wint bij de verandertrajectcompetitie.

Met kreten surfen op ondersteuning

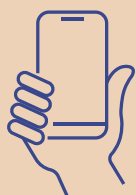
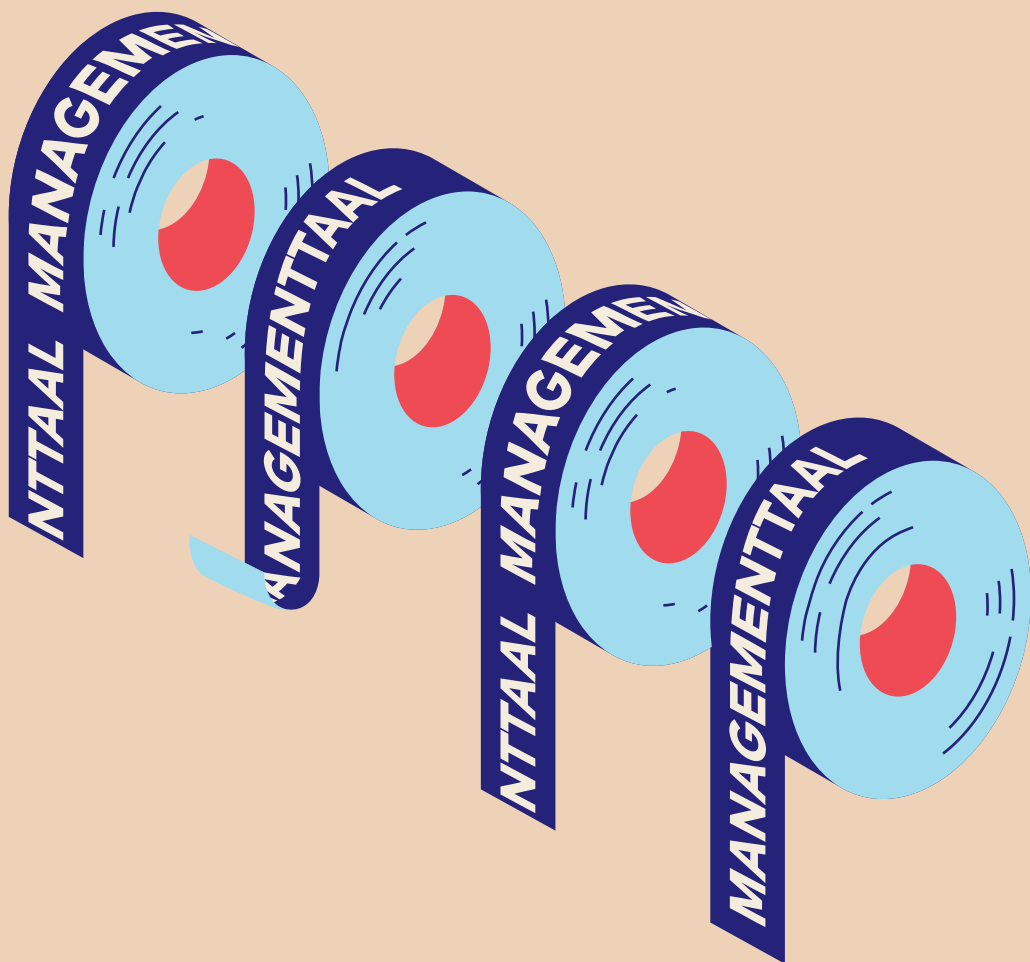
Bij een beetje popconcert gaat er altijd wel een artiest of toeschouwer over op *crowdsurfing*. Iemand duikt vanaf het podium het publiek in, in de hoop dat toeschouwers hem opvangen en over de hoofden van het publiek heen laten tillen. Zo surft hij gedragen door een zee van handen de zaal door.



Kreetsurfing houdt in dat mensen in gemeenten continu op zoek zijn naar sexy kreten waarmee ze hun eigen veranderideeën kunnen sieren. Net zoals surfers op zee met hun handen door de golven peddelen, op zoek naar de perfecte golf om vanaf te surfen. Op het moment dat je in de kretenmarkt een kreet detecteert die volgens jou veel draagkracht kan hebben, dan pak je die kreet op en verbind je hem met jouw veranderidee. *Veranderideeën* kunnen daarbij zowel formele verandertrajecten zijn als ideeën van veranderfonteyntjes die op zoek zijn naar een sexy, maar vage kreet om zo veel mogelijk mensen aan zich te binden. Als het je lukt om een kreet te vinden die breder aanslaat, dan krijg je de stroom mee: meer en meer mensen zullen je steunen, net zoals de vele handen

die je opvangen bij het popconcert en je over het publiek heen tillen. Met je kreet kun je dan surfen op de ondersteuning die je krijgt van anderen, waarbij je kracht, energie en veranderimpact kunt ontleen aan de ondersteuning vanuit je heterogene steunnetwerk.

Na enige tijd kan het zijn dat jouw kreet uitgewerkt is en zijn sexappeal verliest. Op dat moment is het nuttig om opnieuw te gaan shoppen op de kretenmarkt, om te zien of er een kreet te vinden is die van jouw gading is en waarmee je je veranderidee weer een vernieuwde positieve en aantrekkelijke lading kunt geven. Je gaat liggen op je surfplank en peddelt terug de zee in, op zoek naar de volgende aantrekkelijke golf.



Scan deze afbeelding met de app die je hebt gedownload op je telefoon of tablet en laat de afbeelding tot leven komen.

Managementtaal als plakbandtaal

Gemeenten blijken veel kenmerken te hebben van *loosely coupled systems*, je las er al over in de tab [Ontkoppelparadijs](#). Binnen de grenzen van de gemeentelijke organisatie zijn veel verschillende rationaliteiten vertegenwoordigd, waarbij elk van die rationaliteiten er doorgaans van overtuigd is dat hun rationaliteit het best en het meest relevant is. Verder zijn op veel aspecten en lagen van de gemeentelijke organisatie ontkoppeldynamieken waarneembaar.

Wat me bij het DVG-onderzoek is gaan opvallen, is dat mensen binnen gemeenten van hoog tot laag 'managementtaals' spreken. Tot aan operationele medewerkers toe gaat het over doelen, ambities, plannen, sturen, borgen, ordenen, organiseren, leiden, visies, missies, monitoren, controleren en bijsturen. Ook bij bijeenkomsten met medewerkers, medezeggenschappers en vakbondsmensen merkte ik dat zij zich bij voorkeur in dit soort termen uitdrukken. Als ik hun bijvoorbeeld vroeg hoe ze de vele verandertrajecten in hun gemeente ervoeren, dan reageerden veel deelnemers met zinnen als 'De verandering is nu goed op gang, en het wordt nu belangrijk om deze te borgen.' Of: 'De visie van het management moet veel concreter worden gemaakt en duidelijker worden gecommuniceerd.' Of: 'We zijn bezig met een digitaliseringstraject. Er moet echt een cultuurtraject aan worden gekoppeld, anders krijgen we de neuzen niet dezelfde kant op.' Pas bij een verdiepend gesprek lieten zij het managementjargon los en begonnen ze te vertellen over de eigen ervaringen en over wat het hun persoonlijk deed dat er in hun gemeente zoveel verandertrajecten zijn. Het lijkt soms haast wel alsof managementtaal spreken de functie heeft om niet te hoeven te vertellen wat zij zelf écht ervaren. Maar hoe werkt dat dan precies?

Tweetaligheid van gemeenten

In het DVG-onderzoek heb ik twee taalsoorten onderscheiden: de managementtaal en de professionele taal. Kenmerkend voor de managementtaal is, dat die generaliserend is, abstraherend, gericht op gemiddelden en het uitdrukken van de organisationele realiteit in cijfers, tabellen en grafieken. Ook is de managementtaal vooral toekomstgericht: hoe moet de organisa-

tie er straks idealiter gaan uitzien en wat moet er gebeuren om van *Ist* naar *Soll* te komen? De professionele taal daarentegen, is concreet, gevoelsgeladen, gericht op wat er nu gebeurt en wie daarbij betrokken is en wat die personen precies willen. Ook is de professionele taal genuanceerd en gericht op het nu, en op verschillen en uitzonderingen. En als laatste is het in de professionele taal makkelijker om uitdrukking te geven aan het ervaren van paradoxen, tegenstellingen, onvoorspelbaarheden en onzekerheden.

In kritische publicaties over management en organisaties wordt er de laatste jaren veel geklaagd over de managementtaal. Het gaat dan over 'spreadsheetmanagement', sturen op SMART-gemaakte doelen en een eenzijdige focus op getallen en beheersing. Een rode draad in deze kritische publicaties is dat de managementtaal maar een (klein) deel van de organisationele werkelijkheid vangt. En dat er daardoor veel dingen die er juist heel erg toe zouden doen niet in die taal kunnen worden uitgedrukt. De managementtaal wordt dus veel te eenzijdig bevonden, omdat die taal te veel accent legt op alleen de harde kanten van de organisatie, terwijl de zachte kanten ervan veronachtzaamd zouden worden, zoals cultuur, emotie en inspiratie.

Managementtaals spreken

Bij het DVG-onderzoek draai ik deze redenering om. Door met elkaar managementtaals te spreken, communiceren medewerkers en managers namelijk met elkaar in een taal die weliswaar rationeel overkomt, maar tegelijkertijd relatief oppervlakkig en eenzijdig is. Je hoeft het dan dus niet te hebben over de praktijk zoals jij die ervaart. Ook emoties, onzekerheden, tegenvallers en kleine signalen dat er dingen foutgaan, hoef je dan niet te berde te brengen. Een groot voordeel is bovendien dat de managementtaal de dominant rationele taal is in gemeentelijke organisaties en het gemeentelijke en maatschappelijke veld. Spreek je managementtaals, dan versterkt dat je persoonlijke legitimiteit en de legitimiteit van je gemeente. Dan ben je loyaal en doe je goed mee.

Door dus managementtaals te praten, doe je alsof je met elkaar heel rationeel en zakelijk bezig bent.

Tegelijkertijd zorgt diezelfde managementtaal ervoor dat er allerlei andere dingen, thema's en zaken onbesproken kunnen blijven en dus buiten beeld gehouden kunnen worden. En, zo is mijn hypothese, dat zijn precies die zaken waar al de verschillende rationaliteiten en clusters zelf mee bezig zijn en die zij zelf belangrijk vinden.

Plakbandtaal

Het Nederlands kent de zegswijze dat iets met elastiek en plakband aan elkaar hangt, bijvoorbeeld een oude auto. Gemeentelijke organisaties hangen volgens mij ook met plakbandjes aan elkaar, en die plakbandjes worden gevormd door de managementtaal. Zo kun je doen alsof je gecoördineerd en *managerial* bezig bent, terwijl diezelfde taaluitingen alle ruimte laten om in je eigen lokale setting en rationaliteit die dingen te doen en die dingen te bespreken die passen bij de lokale rationaliteit, taalwereld en passendheidscodes (zie de tab [Wat is organisatieverandering en organisatieontwikkeling?](#)).

In het eigen werk en de lokale werkkring spreekt iedereen de eigen professionele taal. En die heeft een veel genuanceerder, fijnmaziger en affectiever karakter dan de managementtaal. Dit is weer te geven met het zinnetje 'Friezen kunnen Nederlands'. Friezen kunnen prima met 'Hollanders' (zoals ze dat dan noemen) converseren, maar ondertussen blijven ze gewoon denken in het Frysk en behouden ze hun autonomie. Een autonomie, een hoge mate van *loose coupling*, die essentieel is voor het functioneren en het behoud van de legitimiteit van gemeenten.



Medewerkers, managers en adviseurs

Deze tab gaat over de ervaringen die drie verschillende groepen mensen in en met gemeenten hebben. Op het eerste gezicht lijken het wel drie aparte groepen, maar ik ben tijdens het DVG-onderzoek gaan inzien dat ze op een aantal bijzondere manieren toch sterk met elkaar blijken samen te hangen. Manieren die er op hun beurt voor zorgen dat gemeenten in hoge mate *loosely coupled* zijn en waarbij formele verandertrajecten, en vaak ook veranderinitiatieven van veranderfonteintjes, soms maar een beperkt effect hebben op de organisatie.

Medewerkers

Als je van een afstandje kijkt naar wat medewerkers van gemeenten allemaal meemaken, zou je tot de conclusie kunnen komen dat gemeenten een behoorlijk barre setting vormen om in te werken. Ga maar na: je wordt continu geconfronteerd met allerlei veranderinitiatieven en -trajecten, waarbij het ene traject nog niet begonnen is, of er duiken alweer allerlei nieuwe trajecten op. Ook worden veranderingen met veel poeha aangekondigd om vervolgen als een nachtkars uit te gaan. Daarnaast is er sprake van een territoriumstrijd tussen de verschillende kolommen (rationaliteiten), wisselt de koers van de gemeente regelmatig en fors (bijvoorbeeld als er een nieuwe gemeentesecretaris komt) en produceert de gemeentelijke organisatie door het gebrek aan interne coördinatie (*loose coupling*) een gestage stroom fouten, bloopers en missers waar je je voor de burgers soms diep voor schaamt.

Alle reden dus om volstrekt gedemotiveerd te raken en de handdoek maar in de ring te gooien.

Praxis

Niets blijkt echter minder waar te zijn. Aan de hand van het concept 'praxis' maak ik duidelijk dat mensen in gemeentelijke organisaties juist helemaal geen willoze slachtoffers zijn van hun arbeidsomstandigheden. In hun lokale interacties geven ze namelijk actief betekenis en vorm aan datgene wat ze meemaken. Dat leidt ertoe dat medewerkers in gemeenten op allerlei uiteenlopende manieren omgaan met de ervaringen die ze opdoen. Als eerste

kunnen mensen zich bijvoorbeeld ontpoppen als [Veranderfonteintjes](#). Dan leggen ze zich juist niet neer bij de dingen die fout gaan, maar gaan ze actief aan de slag om verbetering te realiseren. Daarnaast kunnen mensen zich opstellen als conservatoren, die ik op pagina 139 uitvoerig beschreef. Een derde groep mensen zijn de, wat ik ben gaan noemen, *aanklagers*: de mensen die zichzelf ontkoppelen van hun eigen ervaring en vanuit een slachtofferpositie klagen over alles wat 'het management' allemaal aan het doen is. Ondertussen richten ze zich op die dingen en aspecten van het eigen werk waar ze wel (wat) lol in hebben en daar halen ze hun energie uit.

Het is al met al zeker niet zo, dat medewerkers in gemeenten passief overgeleverd zijn aan de gemeentelijke context. Integendeel: ze maken er eigen lokale wereldjes van, waar ze zich veilig voelen of waar ze hun talenten in kwijt kunnen.

Changewise

Iemand die streetwise is, is ervaren, slim en gewiekst, en heeft levenservaring die hij op straat heeft opgedaan. Mensen die streetwise zijn, weten hoe de wereld in elkaar steekt en hoe je daar het best mee kunt omgaan. Variërend op deze term, denk ik dat veel medewerkers binnen gemeenten *changewise* zijn: ze weten precies hoe ze met veranderinitiatieven die op hen afkomen moeten omgaan. En wel zodanig, dat hun eigen wereld en rol daar zo min mogelijk last van heeft. Natuurlijk doen zij mee aan workshops die in het kader van verandertrajecten worden georganiseerd en participeren ze in vergaderingen waar ze eigenlijk een hekel aan hebben. Maar door dat te doen, sparen zij als het ware 'persoonlijke legitimiteitszegeltjes', die hen vervolgens de ruimte bieden om die dingen te doen die zijzelf belangrijk en nuttig vinden.

Managers

Managers in gemeentelijke organisaties, en dan zeker hogere managers, zitten in een enigszins paradoxale positie. Aan de ene kant worden ze geacht om zich tegenover hun superieuren, het college en de raad, te gedragen conform de managementrationaliteit. Ze moeten dus laten zien dat ze strategisch bezig zijn en dat ze *in control* zijn en de gemeente zo managen, dat het een goed geoliede, coherente, efficiënte en effectieve machine is. Daarbij moeten ze steeds nieuwe formele verandertrajecten entameren, om te etaleren dat ze flexibel en veranderingsgezind zijn, en bereid zijn om bestaande gewoonten en patronen ter discussie te stellen. Zo dragen ze bij

aan het verstevigen van de gemeentelijke legitimiteit.

Tegelijkertijd is het van strategisch belang dat de gemeentelijke organisatie wordt gebufferd van de externe coalitie door de organisatie daarvan te ontkoppelen. In hun positie is het voor managers daarom bijvoorbeeld nodig dat ze juist niet op de hoogte zijn van alles wat er in de praktijk gebeurt, noch van de feitelijke voortgang van formele verandertrajecten. Bovendien maakt het op veel aspecten en lagen *loosely coupled* zijn van de gemeentelijke organisatie dat hogere managers in feite nauwelijks overzicht hebben over wat er in de praktijk eigenlijk allemaal gebeurt. Dit alles maakt dat hun feitelijke invloed dus relatief beperkt is, zeker omdat formele maatregelen en verandertrajecten die de managers inzetten soms vooral bedoeld zijn voor de externe legitimering van de gemeente en intern dus geringe effecten hebben.

Wat ik uit het DVG-onderzoek opmaak is, dat hogere managers dubbelspel blijken te spelen.

Enerzijds praten, schrijven en handelen ze in termen van, en conform het managementdiscours, maar anderzijds zijn ze bezig met, wat ik genoemd heb, *conditioned emergence*. Dit houdt in dat managers geen veranderingen op gang brengen, maar er juist naar op zoek zijn. Daarbij realiseren ze zich dat ze weinig zicht hebben op alles wat er gaande is. Maar daar waar ze mensen ontmoeten en spreken die volgens hen met dingen bezig zijn die zij zelf ook belangrijk vinden, proberen ze die mensen te bekrachtigen en te ondersteunen. Soms alleen symbolisch, soms ook door budgetten, tijd en ruimte voor hen te regelen. Deze manier van managen sluit goed aan bij het sociale-complexiteitsperspectief op organiseren en managen. Daarbij wordt de invloed van de manager niet zozeer als een formele invloed voorgesteld, maar wordt die juist begrepen als een relatief toevallige, incidentele en conversationele beïnvloeding (beïnvloeding in gewone dagelijkse gesprekken en ontmoetingen), waarbij managers noch overzicht, noch totale controle en beheersing hebben.

Adviseurs

Veel van de bijeenkomsten die in het kader van het DVG-onderzoek zijn georganiseerd, zijn druk bezocht door allerlei soorten en maten adviseurs: interne adviseurs, trainers, opleiders, mensen die vanuit hr-afdelingen bezig waren met verandertrajecten, organisatieontwikkelaars enzovoort. Als er één rode draad in hun reacties herkenbaar is, dan is het wel dat ze zich

beklagen over de combinatie van enerzijds gebrek aan steun van het management en anderzijds het cynisme van de medewerkers.

Afgaand op wat ik hiervoor over de medewerkers en de managers heb gezegd, is deze reactie van de adviseurs goed te begrijpen als een behoorlijk zuivere weerspiegeling van al de dynamieken en processen die uit het DVG-onderzoek naar voren gekomen zijn.

Niet steunen

Voor het versterken van de legitimiteit van de gemeente is het voor managers belangrijk dat ze op gezette tijden met nieuwe formele verandertrajecten komen. Tegelijkertijd is het daarbij nodig dat diezelfde trajecten zo worden ingericht, dat ze intern niet al te veel effect hebben (zie ook de tab Ragfijn). Dit brengt onder meer met zich mee, dat het geven van directe steun aan concrete veranderinitiatieven in wezen contrafunctioneel zou kunnen zijn. Dergelijke steun zou er namelijk voor kunnen zorgen dat de betreffende verandertrajecten invloedrijk kunnen worden bij de verandertrajectcompetitie en dus veel impact zouden kunnen hebben. En dat is bij trajecten die zijn bedoeld voor de externe legitimering juist niet de bedoeling. Dat adviseurs zich beklagen over gebrek aan steun van het management is dus niet heel verwonderlijk. Het geven van steun aan adviseurs is namelijk niet in het belang van diezelfde managers.

Changewise

Ondertussen zien medewerkers in gemeenten het ene na het andere verandertraject aan zich voorbij trekken, inclusief de bijbehorende interne of externe adviseurs. Diezelfde medewerkers maken, inmiddels *changewise* geworden, continu inschattingen over de ontwikkelingen van de machtsdynamieken bij de verandertrajectcompetitie. Op basis van die inschattingen beslissen ze steeds opnieuw of ze zich daadwerkelijk voor een bepaald verandertraject of -initiatief inzetten, of dat ze – heel *changewise* – doen alsof ze zich ervoor inzetten. Gegeven hun gedrevenheid om verandering tot stand te brengen, labelen adviseurs dit gedrag van medewerkers als cynisme. Uit het DVG-onderzoek is echter naar voren gekomen dat dit een te grove typering is van de medewerkers – denk maar aan de veranderfontein-tjes en de conservatoren. Daarbij zijn de conservatoren diegenen die zich helemaal toeleggen op hun eigen taakgebied, en staan ze wel degelijk open voor veranderingen als die hun functioneren op dat taakgebied kan versterken.

13. Aandachtspunten en conclusies

Inleiding

In lijn met de conventionele managementrationaliteit en -taal, zou je in dit afsluitende hoofdstuk een aantal concrete aanbevelingen en checklists verwachten over gemeentelijke verandering en ontwikkeling. Aanbevelingen geven past echter niet goed bij de descriptieve onderzoekaankpak van het DVG-onderzoek, vandaar dat ik me in dit slothoofdstuk richt op het benoemen van een aantal aandachtspunten en het formuleren van enkele conclusies.

Ik begin dit hoofdstuk met een toelichting voor de keuze voor aandachtspunten in plaats van normatieve aanbevelingen en checklists. Volgens mij sluiten aanbevelingen namelijk niet goed aan bij de inhoud, noch bij de onderzoeksmethoden van het DVG-onderzoek. Vervolgens breng ik in de derde paragraaf een aantal algemene aandachtspunten naar voren, die voortvloeien uit de onderzoeksresultaten en vooral gaan over de manier waarop je tegen de conclusies van het DVG-onderzoek kunt aankijken. Daarna ga ik in de vierde paragraaf in op de verschillende spelers die ik bij het DVG-onderzoek ben tegengekomen en die een belangrijke rol spelen in de gemeentelijke dynamiek. De gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek is niet goed te begrijpen, als je uitsluitend naar de rol van managers en bestuurders zou kijken. Duidelijk is namelijk geworden dat gemeentelijke verandering en ontwikkeling juist ontstaat in een complex samenspel van zowel bestuurders, managers, adviseurs uitvoerende medewerkers en mensen van stafafdelingen: 'influenced by everyone, yet controlled by no one'. Ik loop al deze spelers langs en geef voor ieder van hen een aantal aandachtspunten die ik relevant acht voor hun functioneren en hun rol bij de verander- en ontwikkeldynamiek.

Waarom aandachtspunten en geen aanbevelingen?

'Thijs, kun jij ons vertellen wat we nu concreet moeten gaan doen?' 'Thijs, kun je ons een handelingsperspectief geven?' 'Thijs, betekent jouw verhaal

dus dat we nu dat en dat moeten gaan doen?' 'Thijs, kun jij op basis van je onderzoek aangeven wat de gewenste organisatievorm van gemeenten in de toekomst moet zijn?' Dit zijn vragen die regelmatig langskwamen bij het DVG-onderzoek. Toch is er een aantal duidelijke redenen waarom het geven van adviezen als antwoord op deze vragen eigenlijk niet past. Deze redenen hangen samen met de volgende thema's, die ik in de vier volgende subparagrafen beschrijf:

1. Het onderzoektype van het DVG-onderzoek.
2. Gaat er iets fout?
3. Wat gaat er dan fout?
4. Machtsdynamiek in gemeentelijke organisaties.

1. Het onderzoektype van het DVG-onderzoek

Zoals je in de inleiding op dit boek al las, ontbreekt het in het gemeentelijke werkveld niet aan aanbevelingen. Wekelijks komen er nieuwe publicaties bij over wat gemeenten allemaal anders, meer of minder zouden moeten gaan doen. En in de media verschijnen bijna dagelijks verhalen waarin begonnen wordt met het signaleren van bepaalde maatschappelijke problemen. Om vervolgens de schijnwerper op gemeenten te richten: 'Dus wat gemeenten zouden moeten doen, is ...' Met andere woorden: aanbevelingen doen lijkt haast een habitus, een stijfiguur waar je eigenlijk niet omheen kan.

Het DVG-onderzoek heeft echter aangetoond dat gemeenten al die aanbevelingen nooit allemaal tegelijkertijd waar kunnen maken. En dat het spel om de gemeentelijke legitimiteit te behouden er juist om draait om een deel van die aanbevelingen hooguit ceremonieel te adopteren. Ook heeft het DVG-onderzoek duidelijk gemaakt dat er heel veel meer te zien is, als je gemeenten niet normatief, maar juist begrijpend en descriptief bestudeert. Dus wat is gemeentelijke verandering en ontwikkeling nu eigenlijk? En hoe ontwikkelen gemeenten zich echt? Onderzoek dat dus niet draait om aanbevelingen, oplossingen en nieuwe normativiteiten (kreten), maar vooral om het vergroten van het inzicht in de praktijk.

Ook wetenschappelijk gezien past het presenteren van oplossingen en aanbevelingen niet goed bij het DVG-onderzoek. Het is immers een bricolierend, explorerend onderzoek, dat eindigt met beschrijvende en geen normatieve proposities (zie hoofdstuk 11). En dus ook niet met bewezen hypotheses. Normatieve aanbevelingen doen verhoudt zich daarom niet goed met de DVG-onderzoekaanpak.

2. Gaat er iets fout?

Een tweede reden waarom aanbevelingen geven niet past bij de DVG-onderzoeksresultaten, is het feitelijk functioneren van gemeenten. Wanneer je aanbevelingen doet, impliceer je dat gemeenten op dit moment iets niet goed doen of dingen beter zouden moeten gaan doen. Ik ben echter tot de conclusie gekomen dat gemeentelijke organisaties het in het algemeen eigenlijk best goed doen.* Als er al pijnpunten worden gesignaleerd, dan betreffen deze vooral de politieke kant en het democratisch gehalte. Verder zijn gemeentelijke organisaties de afgelopen tien à vijftien jaar flink veranderd en staat hun legitimiteit niet fundamenteel ter discussie. Dit zijn wat mij betreft juist hoopgevende constatering. Helemaal als je beseft dat mensen in gemeenten dit hebben gerealiseerd ondanks de intense, dynamische en vaak inconsistente druk die er vanuit alle kanten van de externe coalitie op hen wordt uitgeoefend, zoals uit de survey naar voren kwam.

3. Wat gaat er dan fout?

Een andere conclusie die uit het DVG-onderzoek naar voren komt, is dat termen als goed, fout, beter en *slechter* zeer relatieve uitspraken zijn. Uitspraken die eerder iets zeggen over de (belangen)positie van degene aan wie je dit oordeel vraagt, dan over gemeentelijke organisaties als geheel. Sterker nog: ik denk dat een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek eigenlijk juist de machtsstrijd betreft over wiens diagnoses (wat gaat hier goed of fout?), probleemin-schattingen en oplossings- en verandervoorstellen en kreten, het zullen halen in de continu doorgaande verandertrajectcompetitie en kretenmarkt. Juist de grote variëteit aan betekenisgevingen over gemeentelijke verandering en ontwikkeling maakt dat het geven van algemeen geldige en generiek relevante aanbevelingen niet logisch is. Wat voor de één namelijk een zeer betekenisvolle en nuttige aanbeveling is, kan door de ander als klinkklare onzin worden ervaren. Vandaar dat ik me in de volgende paragraaf richt op een aantal algemene aandachtspunten en daarna op aandachtspunten die relevant zijn voor elk van de verschillende spelers die ik bij de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek ben tegengekomen.

De variëteit aan betekenisgevingen blijkt ook te herkennen te zijn in de verschillende betekenissen die het DVG-onderzoek krijgt. In de kadertekst ga ik hierop in.

* Dit betreft mijn persoonlijke inschatting. Zoals uit subparagraaf 3 hierna blijkt, zijn er bij wijze van spreken evenveel oordelen over het functioneren van gemeenten, als er mensen zijn die die oordelen vellen.

Is het DVG-onderzoek goed of fout?

Het maakt enorm uit met wie je over gemeentelijke verandering en ontwikkeling spreekt. Tijdens het onderzoek merkte ik namelijk dat het frequent voorkwam dat er over exact dezelfde verschijnselen werkelijk diametraal tegenovergestelde conclusies werden getrokken. Daarbij bracht iedereen die conclusies ook nog eens vol overtuiging te berde: 'Kijk, Thijs, ik zal je wel eens even goed uitleggen hoe het hier allemaal in elkaar zit.' Antwoorden op de vragen wat gemeentelijke verandering is en hoe gemeenten zich ontwikkelen, variëren bijna per persoon. Mijn vermoeden is dat de hoge mate van *loose coupling* – die voor veel gemeenten geldt – doorwerkt in de ideeën die medewerkers over gemeentelijke verandering en ontwikkeling hebben. De grote verschillen hangen er vermoedelijk ook mee samen dat de reacties die respondenten geven niet altijd waardevrij zijn, maar te maken hebben met hun positie, ervaringen, belangen en rationaliteiten.

Een vergelijkbare dynamiek ben ik gaan ervaren bij de weging van de resultaten van het DVG-onderzoek. De kwalificaties die de mensen namelijk aan het onderzoek en de resultaten ervan toeschrijven, variëren van: 'zeer inzichtgevend' en 'feest der herkenning' via 'geruststellend', 'realistisch' en 'confronterend, maar eigenlijk weet je wel dat het zo gaat' en: 'ik heb er slecht van geslapen, zo hebben de resultaten me aan het denken gezet' tot 'cynisch' en 'op die manier mag jij niet over gemeenten praten'. Opnieuw blijkt hier de positie, rationaliteit en belangen die voor iemand op het spel staan van invloed te zijn op de manier waarop hij de DVG-onderzoeksresultaten ervaart. Eigenlijk strookt dit op zijn beurt weer precies met de onderzoekconclusie dat gemeenten in staat zijn om een zeer hoge mate van variëteit te produceren.

4. Machtsdynamiek in gemeentelijke organisaties

Tot slot de vierde reden waarom concrete normatieve aanbevelingen geven niet opportuun is: de feitelijke impact van eventuele aanbevelingen wordt namelijk niet door die aanbevelingen zelf bepaald, maar door de interne machtsdynamieken binnen gemeenten. Uit het DVG-onderzoek komt naar voren dat gemeentelijke verandering en ontwikkeling het dynamische resultaat is van een (machts)spel dat door iedereen wordt beïnvloed, maar

door niemand eenzijdig wordt beheerst. 'Influenced by everyone, yet controlled by no one'.¹⁴³ Van allerlei kanten (taalgenootschappen, zij-, voor- en achterdeurtjes) komen ideeën over problemen, oplossingen, noodzakelijke veranderingen, modieuze kreten en strategische zichtlijnen gemeentelijke organisaties binnen. Gegeven de hoge mate van interne differentiatie, bestaan gemeenten op hun beurt intern uit een divers pallet aan uiteenlopende rationaliteiten. Voor elk van die rationaliteiten geldt dat mensen vooral de problemen, oplossingen, kreten en strategische zichtlijnen naar voren zullen willen halen die bij de eigen rationaliteit past. Welke kreet, oplossing of probleem vervolgens de meeste impact heeft op de gemeentelijke dynamiek, is het resultaat van de machtsstrijd rondom de vraag wiens veranderideeën de meeste steun zullen krijgen (de verandertrajectcompetitie).

Als ik deze inzichten relateer aan de onderzoeksresultaten van het DVG-onderzoek, dan valt het te verwachten dat ook deze resultaten vergelijkbare machtsdynamieken op gang kunnen brengen. Ten eerste zullen (in het ideale geval) de resultaten van het DVG-onderzoek vanuit verschillende kanten de gemeentelijke organisaties binnenkomen. Deels via personen die aan een of meer van de DVG-bijeenkomsten hebben deelgenomen, deels door mensen die dit boek lezen en er in hun eigen lokale context iets mee willen doen. Deels ook via de verschillende Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers, uiteraard mits de gremia bereid zijn de resultaten van dit onderzoek aan hun leden voor te houden.

Hoe het verhaal ook binnen zal komen bij gemeenten, uiteindelijk zullen er bepaalde aspecten, kernen en onderdelen uit geselecteerd worden in de vorm van kreten, gepercipieerde aanbevelingen en acties die mensen uit het onderzoek destilleren conform hun eigen rationaliteit. Vervolgens zullen die kreten, aanbevelingen en acties terechtkomen op de gemeentelijk kretenmarkt en in verandertrajectcompetitie. Wat de resultaten en de eventuele aanbevelingen van het DVG-onderzoek dus ook zullen zijn, uiteindelijk zullen het de lokale machtsdynamieken en verandertrajectcompetities zijn die beïnvloeden wat er echt met de resultaten gebeurt. Anders gezegd is het dus niet te verwachten dat er lineair voorspelbare effecten zullen uitgaan van eventuele aanbevelingen die naar aanleiding van het DVG-onderzoek gedaan zouden worden.

Dit alles maakt andermaal dat de waarde van goed bedoelde aanbevelingen eigenlijk niet ligt in die aanbevelingen zelf, maar in wat er daarna mee gebeurt in de lokale gemeentelijke contexten.

Algemene aandachtspunten

Het is op basis van de vier overwegingen in de vorige paragraaf dat het logischer is om in dit hoofdstuk aandachtspunten te geven in plaats van aanbevelingen. Met dit voorbehoud, ga ik in deze paragraaf in op een aantal algemene aandachtspunten. Die aandachtspunten gaan vooral over de manier waarop er tegen de onderzoeksresultaten en conclusies van het DVG-onderzoek aangekeken zou kunnen worden. Achtereenvolgens komen in deze paragraaf deze aandachtspunten aan bod:

1. Breed kijken naar de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek.
2. Ongemakkelijke gevoelens verdragen die de onderzoeksresultaten oproepen.
3. Fouten, missers en bloepers begrijpen als belangrijke bases voor legitimiteit.

1. Breed kijken naar de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek

Als ik de resultaten van het DVG-onderzoek thematisch op een rijtje zet, dan helpen mij de volgende thema's het best om de praktijk van gemeentelijke ontwikkeling en verandering te begrijpen. Gemeentelijke ontwikkeling en verandering blijken te maken te hebben met:

- Formele verandertrajecten als buffer- en ontkoppelmechanisme
- Verandertrajecten voor externe legitimering, maar niet per se voor interne verandering
- Ceremoniële adoptie van eisen, wensen en verwachtingen vanuit de externe coalitie
- Ragfijne mechanismen om de impact van verandertrajecten op de gemeentelijke organisatie te limiteren
- Een hoge mate van interne differentiatie
- Een hoge mate van *loose coupling*
- De managementtaal die fungeert als plakbandtaal
- Veranderfonteintjes
- Verandertrajectcompetitie
- Kretenmarkt en Kreetsurfing
- Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers
- Medewerkers die over het algemeen heel *changewise* zijn

Een van de belangrijke algemene aandachtspunten voor het goed kunnen omgaan met deze onderzoeksresultaten, is dat de complexe dynamieken

en processen die bij de bovenstaande opsomming aan de orde zijn, niet waarneembaar zijn als je sec via het conventionele managementperspectief naar gemeenten zou kijken.

Foutenparade?

Vanuit het managementperspectief zal het lijstje hiervoor waarschijnlijk opgevat worden als één grote inefficiënte en theatrale foutenparade. Een foutenparade die het hoogstnoodzakelijk maakt om hier met integrale, doortastende en breed opgezette formele verandertrajecten het nodige aan te doen. Het terugzuigen van de DVG-onderzoeksresultaten in de managementrationaliteit zou de aandacht vooral vestigen op kloeke verbeteracties, veranderingen, veranderdoelen, control, ambities en stippen op horizonnen. In dit kader zou het bijvoorbeeld, om maar eens een andere dwarsstraat te noemen, ook zinnig kunnen lijken om voor veranderfonteintjes functieprofielen en selectiecriteria op te stellen. En om een verandertraject te beginnen, om een veranderfonteintjesvriendelijk organisatieklimaat te bewerkstelligen.

De managementrationaliteit is weliswaar een dominante rationaliteit, maar daarnaast zijn er ook tal van andere rationaliteiten in en rondom gemeenten aanwezig. Zou je alles op de managementrationaliteit betrekken, dan reduceer je de complexiteit en variëteit van de manier waarop je naar gemeentelijke verandering en ontwikkeling kijkt aanzienlijk. Daarbij worden er bij het managementperspectief bovendien diverse aannames gemaakt, die hooguit matig bruikbaar zijn voor het beschrijven en begrijpen van de gemeentelijke dynamiek (zie hoofdstuk 2 en 3). Deze aannames betreffen bijvoorbeeld de normatieve managebaarheid en maakbaarheid van gemeentelijke organisaties. En ook de aanname dat alle veranderinitiatieven gericht zijn op de formele strategie en visie van de organisatie. Zoals het DVG-onderzoek juist heeft aangetoond, vinden er tal van veranderdynamieken plaats, die soms wars van managementdirectieven en kaders worden ondernomen. Veranderinitiatieven die wel degelijk tal van impulsen geven aan de verandertrajectcompetitie en de gedragsmatige variëteit

Eenzijdigheid van managementtaal

De DVG-onderzoeksconclusies terug proberen te brengen tot managebare concepten en veranderdoelen doet de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek dus flink te kort. Er is immers zoveel meer te zien en te

ervaren in gemeentelijke organisaties dan wat de managementtaal ons toestaat te zien. Zoals blijkt uit de talloze gesprekken die ik gevoerd heb, weten mensen in gemeenten bovendien ergens wel wat dat 'meer' is, maar het ontbreekt hen vaak aan de taal om daar woorden aan te geven.

Kenmerkend voor de managementtaal is dat die een zekere eenzijdigheid kent (zie de tab Managementtaal als plakbandtaal). Ze legt een accent op generaliserende en formele toestandsbegrippen, zoals *structuur, cultuur, resultaten, kwaliteit* enzovoort. Stromingsbegrippen, zoals *processen, dynamieken, genuanceerde ontwikkelingen* en *informele interactie- en machtsontwikkelingen* blijven zo buiten beeld. Maar het zijn juist deze stromingsbegrippen die inzichtelijk maken hoe de toestanden waar de toestandsbegrippen naar verwijzen, ontstaan en veranderen. Wat er bij gemeentelijke verandering en ontwikkeling aan de orde is, is daarom veel beter te begrijpen als je de tot nu toe in de managementtaal impliciet blijvende stromingsbegrippen in ogenschouw neemt. Het DVG-onderzoek tracht een eerste aanzet te geven om een andere taal te ontwikkelen en nieuwe woorden om die stromingsdynamieken mee uit te drukken. Het gaat daarbij om taal en om woorden waarmee de feitelijke, schijnbaar rommelige, hybride en paradoxale praktijk van gemeenten aangeduid en beter begrepen kan worden.

Stel je woont in Nederland en je kent alleen het woord *neerslag*. Dat ene woord roept waarschijnlijk bepaalde ideeën bij je op en triggert vermoedelijk bepaalde handelingsrepertoires, zoals je regenjas aandoen of je paraplu meenemen. Maar stel nu dat je ook nog eens de volgende woorden en uitdrukkingen tot je beschikking zou hebben: *motregen, buitje, wolkbreuk, slagregen, druilerig, pijpenstelen regenen, stortbui, wisselvallig, miezerig, hopen, met bakken uit de lucht komen, pokkenweer, takkeweer* en *stromende regen*. Dit toegenomen woordenrepertoire maakt het je mogelijk om allerlei verschillende en veel genuanceerder ideeën te ontwikkelen over wat je te wachten staat als je een ommetje met de hond gaat maken. En ook opent dit rijkere woordenrepertoire een veel breder handelingsrepertoire, waardoor je veel gericht kunt inspelen op de weersverwachting. Het doel van het DVG-onderzoek is om het woordenrepertoire over het functioneren en veranderen van gemeenten te verbreden en te verdiepen. Als je de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek namelijk bestudeert vanuit het institutionaliserings- en sociale-complexiteitsperspectief, het evolutionaire perspectief en het variëteits- en een machtspectief (hoofdstuk 11), dan doemen talloos vele nieuwe en herkenbare inzichten op, die niet goed

zichtbaar zouden zijn als je de verander- en ontwikkelpraktijk van gemeenten alleen via het managementperspectief zou benaderen.

Wat nu?

Het DVG-onderzoek reikt tal van nieuwe concepten en zichtlijnen aan om de stromingsdynamieken in gemeenten inzichtelijk te maken. Op basis van de resultaten van het DVG-onderzoek kun je een breder en genuanceerder zicht krijgen op de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek. Met bredere en genuanceerdere inzichten kun je het handelingsperspectief voor de eigen werksituatie vergroten. Zodoende kunnen de DVG-concepten en zichtlijnen leiden tot nieuwe opties voor actie in de eigen praktijk van het functioneren in een gemeente.

De nieuwe woorden en concepten die uit het DVG-onderzoek naar voren komen, kunnen vooral nieuwe inzichten en alternatieve handelingsmogelijkheden triggeren, wanneer je ze gebruikt om (bij voorkeur in interactie met anderen) te reflecteren op je eigen dagelijkse praktijkervaring. Wat die nieuwe inzichten en alternatieve handelingsmogelijkheden dan concreet zullen zijn, hangt af van degene die reflecteert en diens positie en rationaliteit in de gemeentelijke organisatie.

Het verder kijken dan de managementtaal breed is, betreft niet alleen de inhoud van de managementtaal. Ook verbreed je je zichtperspectief namelijk door de gemeentelijke dynamiek niet alleen vanuit de optiek van managers te willen begrijpen, maar dat ook via andere optieken te doen. Een voorbeeld hiervan geef ik in de kadertekst.

Breder kijken dan het perspectief van het management

Het breder kijken waar dit algemene aandachtspunt over gaat, betreft niet alleen de theoretische perspectieven die je bij het bestuderen van de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek hanteert. Je kunt namelijk ook stilstaan bij de vraag door wiens ogen je kijkt naar wat er binnen gemeenten gebeurt. Zou je bijvoorbeeld in de schoenen van medewerkers staan en de kenmerken van de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek op je laten inwerken, dan zou je zomaar medelijden met die medewerkers kunnen krijgen. Als medewerker kun je bij wijze van spreken gestoord raken van de continue verandertra-

jectparade en de continue stroom aan fouten, bloopers, inefficiënties en traagheden waar je in je werk de hele dag mee te maken hebt. En dat zou – als je sec vanuit het managementperspectief blijft kijken – opnieuw de reactie oproepen dat hier op korte termijn echt wat aan gedaan moet worden, bijvoorbeeld door ondernemingsraden, hr-afdelingen, hr-adviseurs en vakbonden.

Maar ook hier blijkt niet alles te zijn zoals het lijkt. Als je namelijk uitgaat van het concept 'praxis', is te zien dat een niet onaanzienlijk deel van de medewerkers helemaal geen passieve, slachtofferachtige ontvangers zijn van deze gemeentelijke dynamieken. De gemeentelijke praxis blijkt juist zo te zijn, dat medewerkers die fouten, missers en bloopers gebruiken als legitimerende aanleidingen en aangrijpingspunten om zélf dingen te gaan veranderen (veranderfonteintjes en conservatoren). Bovendien biedt *loose coupling* (zie de tab Ontkoppelparadijs) vrijheidsgraden om je met die dingen bezig te houden die je zelf belangrijk en interessant vindt. In de gesprekken die ik in het kader van het DVG-onderzoek met medewerkers heb gehad, komt weliswaar naar voren dat ze zich af en toe flink beklagen over wat ze meemaken, maar dat ze het werken in hun gemeente tegelijkertijd meestal toch vooral buitengewoon leuk en uitdagend vinden. In een grote bijeenkomst bij een G4-gemeente offerde een van de deelnemers:

!!Wij zijn heus geen stel gefrustreerde passievelingen hoor. Nee, wij zijn bevlogen ambtenaren!!!

Als ik afga op wat ik hiervoor constateer, was er in die zaal geen sprake van een generiek type bevlogenheid van deze ambtenaren, maar zaten er misschien wel even zoveel verschillende bevlogenheden in de zaal, als dat er ambtenaren aanwezig waren.

2. Ongemakkelijke gevoelens verdragen die de onderzoeksresultaten oproepen

Kijk je aan de hand van de conclusies en inzichten uit het DVG-onderzoek naar de gemeentelijke verandering en ontwikkeling, dan is het niet ondenkbaar dat dit soms ongemakkelijke gevoelens kan oproepen. Als ik bijvoorbeeld stel dat in feite niemand direct en eenzijdig in staat is om de

gemeentelijke ontwikkeling te beïnvloeden, dan is dat geen comfortabele opmerking voor managers en bestuurders. Zij moeten immers naar buiten toe doen alsof zij wel *in control* zijn. Ook de constatering dat veel formele verandertrajecten eigenlijk alleen voor de externe legitimiteit bedoeld zijn, doet 'au!' bij verandermanagers en organisatieadviseurs die met die trajecten bezig zijn. Een belangrijk aandachtspunt is daarom om te proberen deze ongemakkelijke gevoelens te verduren, zodat het mogelijk wordt meer zicht te krijgen op de processen en dynamieken die er in gemeenten gaande zijn.

De ongemakkelijke gevoelens waar ik op doel, hebben te maken met de steeds maar weer terugkerende vraag bij de bijeenkomsten: 'Doen wij dit bewust of is dit iets onbewusts?' Door op de gemeentelijke dynamiek te reflecteren vanuit andere perspectieven dan het gebruikelijke managementperspectief, kun je je bewust worden van allerlei processen en dynamieken die in de huidige gemeentelijke taalwereld naar de achtergrond zijn verdwenen. En soms kunnen dat processen en dynamieken zijn die je als minder fraai, inefficiënt en zelfs als irrationeel zou kunnen ervaren. Zeker als je deze vanuit het managementperspectief zou beoordelen. Voor het goed kunnen werken met de onderzoeksresultaten van het DVG-onderzoek, is het daarom een belangrijk aandachtspunt om te proberen deze gevoelens van ongemak even te doorstaan, in plaats van onmiddellijk te proberen deze verschijnselen weg te rationaliseren en naar oplossingen, aanbevelingen, handelingsperspectieven en checklists te zoeken. Soms, zo heb ik menigmaal ervaren, kost het simpelweg enige tijd om de woorden en perspectieven die in het DVG-onderzoek gebruikt zijn op je in te laten werken en de betekenis ervan voor de praktijk tot je door te laten dringen. Om in dit verband Johan Cruijff te parafaseren: pas als je het doorhebt ga je het zien.

3. Fouten, missers en bloopers begrijpen als belangrijke bases voor legitimiteit

De gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek zorgt onvermijdelijk voor tal van missers, bloopers, inefficiënties, fouten, wielen die telkens opnieuw worden uitgevonden en niet leren van voorafgaande veranderervaringen. Denk in dit verband maar aan:

- veel formele verandertrajecten en lokale veranderinitiatieven tegelijkertijd;
- inefficiënt veranderen, omdat overal wielen opnieuw worden uitgevonden;

- ineffectief veranderen, omdat sommigen helemaal niet reageren op verandertrajecten, anderen er alleen die dingen uithalen die goed voor hun eigen functie zijn en weer anderen simpelweg weigeren om mee te doen. Zo is er soms nauwelijks sprake van voorspelbare, gestandaardiseerde reacties op verandertrajecten, noch van het toepassen van best practices;
- verandertrajecten en -initiatieven die met elkaar concurreren, waarbij er niet onaanzienlijke hoeveelheden trajecten en -initiatieven buiten de boot vallen of alleen even kort opflakkeren om vervolgens al snel een stille dood te sterven;
- beperkte invloed van raad, college en topmanagement op feitelijke veranderingen en ontwikkelingen in de gemeentelijke organisatie;
- sterke interne differentiatie die niet al te sterk wordt gecompenseerd. Er is sprake van een relatief hoge mate sprake van *loose coupling*.

Als je als manager (adviseur, controller enzovoort) naar deze opsomming kijkt, zul je je toch flink op je achterhoofd krabben. Dit kan toch niet waar zijn? Wat moet dit hele theater allemaal wel niet kosten? Dit kan toch veel efficiënter? Al snel zul je de neiging hebben om met een of meer van de volgende activiteiten aan de slag te gaan:

- de control, audit- regel- en sturingssystematiek perfectioneren en tot op microniveau dwingend doorvoeren;
- vertrouwen vervangen door control;
- succesvolle verandertrajecten uitvoeren om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen;
- weinig variëteit toelaten en eisen dat iedereen zich aan uniforme regels, standaarden enzovoort houdt;
- medewerkers en lagere managers wantrouwen;
- veranderfontein-tjes afstraffen als ze niet doen wat formeel de bedoeling is;
- management directief laten sturen en als een echt gesloten en uniform front laten optreden;
- conservatoren motiveren om te veranderen en minder bureaucratisch te worden;
- veranderfontein-tjes managen;
- veranderfontein-tjes als de nieuwe helden beschouwen, als de nieuwste kreet;
- grootschalige effectieve interne integratieprogramma's initiëren;
- formele verandertrajecten afschaffen, omdat die er toch alleen maar zijn voor de externe legitimering, en niet voor interne verandering.

Wat ik met de resultaten van het DVG-onderzoek echter heb aangetoond is, dat gemeenten de kunst verstaan om hun legitimiteit te behouden, terwijl ze niet doen wat iedereen van hen verwacht en over hen roept. Zou je de fouten, missers, bloopers en inefficiënties als problemen opvatten, dan zou je met de zaken uit de opsomming hiervoor kunnen proberen om deze problemen op te lossen. Mijn centrale aandachtspunt is echter dat deze acties en interventies met elkaar gemeenschappelijk hebben dat ze de variëteit en de *loose coupling* duchtig zouden kunnen verminderen. Zou je al die fouten, missers en inefficiënties willen vermijden met effectieve verbeteracties en organisatieontwikkeltrajecten, dan loop je het strategische risico om de gedragsvariëteit van je gemeente danig in te perken. Daardoor kan je gemeente minder goed omgaan met de inconsistente, gevarieerde en intense druk vanuit de externe coalitie. En dat zou op zijn beurt de legitimiteit van de gemeente kunnen compromitteren.

Paradoxaal genoeg zou je tegelijkertijd eigenlijk juist wel de hiervoor genoemde interventies kunnen uitvoeren. Voor de externe coalitie is het immers goed om met formele veranderinitiatieven en dit type acties en interventies voor de dag te komen. De ragfijne dynamieken en emergente processen die ik in het DVG-onderzoek heb beschreven, zullen er op hun beurt dan wel voor zorgen dat die formele veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie niet al te veel effect hebben (zie ook de tab Ragfijn). Daarmee zou de variëteit van de gemeentelijkje gedragsrepertoires dus gewoon in stand blijven.

Aandachtspunten voor verschillende spelers

In de vorige paragraaf kwam je een aantal algemene aandachtspunten tegen die te maken hebben met de manier waarop je aankijkt tegen de onderzoeksresultaten en conclusies van het DVG-onderzoek. In deze vierde paragraaf geef ik enkele aandachtspunten voor verschillende spelers in het gemeentelijke verander- en ontwikkelspel:

1. Hogere managers
2. Veranderfonteintjes
3. Adviseurs, begeleiders, trainers, projectleiders enzovoort
4. Medewerkers
5. Conservatoren

6. Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers

1. Hogere managers: 'conditioned emergence'

Wat uit het DVG-onderzoek naar voren komt, is dat hogere managers maar in beperkte mate invloed hebben op de feitelijke dynamieken in de gemeentelijke organisatie (zie de tab Medewerkers, managers en adviseurs). Toch staan ze tegelijkertijd aan de lat voor het realiseren van allerlei resultaten, ambities, plannen, visies, strategieën enzovoort. Een van de kernaandachtspunten voor het hogere management is dan ook de vraag: hoe kan ik voor dergelijke ambitieuze resultaten verantwoordelijk zijn, terwijl ik maar hooguit ten dele controle heb over wat er allemaal gebeurt?

Vanuit het conventionele managementperspectief zou het antwoord daarop zijn dat je als manager meer *in control* moet zien te komen. De gemeentelijke dynamiek inschattend, denk ik echter dat managers daardoor het risico lopen om juist minder *in control* te komen. In dit verband kunnen vooral de inzichten over leiderschap, zoals die worden ontwikkeld in de sociale-complexiteitstheorie, hier in potentie een nuttige leidraad vormen voor het begrijpen van de feitelijke managementpraktijk in gemeentelijke organisaties.

Enkele andere aandachtspunten voor het hogere management zijn:

- **Conditioned emergence**

Het blijkt dat hogere gemeentelijke managers en bestuurders doorgaans relatief weinig zicht hebben op wat er allemaal in de gemeentelijke organisatie concreet gaande is. In hun dagelijkse interacties zijn ze daarom niet zozeer bezig te proberen om verandering op gang te brengen, als wel om veranderingen te vinden die reeds gaande zijn, en het bekrachtigen daarvan (zie de tab Medewerkers, managers en adviseurs).

- **Niet precies weten wat er speelt**

Veel managers willen bij voorkeur niet tot in de kleinste details weten wat hun eigen medewerkers doen. Op deze manier zijn ze dus relatief *loosely coupled* met de eigen medewerkers, waardoor die medewerkers meer gedragsvariëteit kunnen vertonen.

- **Formele verandertrajecten entameren**

Het inzetten van formele verandertrajecten om formele aspecten van de gemeentelijke organisatie aan te passen, is op te vatten als een belangrijke en functionele bufferstrategie richting de externe coalitie.

De ragfijne mechanismen en dynamieken die met formele gemeentelijke verandertrajecten samen blijken te gaan, zorgen er op hun beurt voor dat die formele verandertrajecten intern niet per se veel effecten hoeven te hebben.

- Veranderfonteintjes niet managen

Het lijkt niet verstandig om te proberen gunstige klimaten voor veranderfonteintjes te organiseren en te managen. In lijn met de sociale-complexiteitstheorie¹⁴⁴ zullen veel veranderfonteintjes voor managers niet zichtbaar zijn. Ze zijn immers vooral onder de radar bezig. Het managen van fonteintjes is daarom niet goed mogelijk. Ook hebben veranderfonteintjes waarschijnlijk helemaal geen gunstige klimaten nodig. Zij komen immers juist op gang als het klimaat niet gunstig is.

Verder zou het bombarderen van veranderfonteintjes tot de nieuwe helden en de nieuwe hoop voor veranderende gemeenten averechts kunnen uitwerken. Als je mensen die onder de radar werken namelijk publiekelijk op het schild hijst, beperkt dat hun mogelijkheden om creatief te zijn. Daarbij geldt ook nog eens dat het niet per se en uitsluitend de veranderfonteintjes zijn die gemeentelijk verandering en ontwikkeling veroorzaken. De feitelijke gemeentelijke verandering en ontwikkeling is immers het emergente resultaat van de verandertrajectcompetitie en de interne machtsverhoudingen.

2. Veranderfonteintjes: velen gingen je (al dan niet succesvol) voor

Aanstaande veranderfonteintjes kunnen veel leren van veranderfonteintjes die ik in het DVG-onderzoek ben tegengekomen. Het werken met *mobilizing concepts* (sexy en vage kreten om je veranderinitiatief aantrekkelijk te maken), het ontwikkelen van heterogene netwerken en het steeds makelen van de verschillende belangen met wie ze te maken hebben, blijken relatief universele activiteitenpatronen te zijn, die vrijwel al de fonteintjes vertonen die ik gesproken heb.

Het heeft geen zin om intern binnen gemeenten, dus *in-company*, 'fonteintjesopleidingen' of aanverwante artikelen op te starten. Als de veranderfonteintjes namelijk met andere collega's (en dus andere rationaliteiten) van hun eigen gemeente samen zijn, dan triggert dat bij hen vrijwel onmiddellijk allerlei politieke reacties, waardoor het open gesprek over wat ze nu echt aan het doen zijn, niet goed meer mogelijk is.

3. Adviseurs, begeleiders, trainers, projectleiders enzovoort: prechangemanagement

Als je uitgaat van de conventionele veranderkunde, is het de taak van adviseurs (enzovoort) om verandertrajecten zo in te richten, dat beoogde veranderdoelen worden gerealiseerd. Dit inrichten van verandertrajecten gaat over het maken van een veranderplan, het uitvoeren van interventies, communicatieplannen, projectmanagement, regelmatige tussentijdse evaluaties, trainingen, zeepkistmomenten, inspiratiesessies enzovoort, enzovoort. Wat uit het DVG-onderzoek naar voren komt, is dat het voor veranderinitiatieven (formele, maar ook die van veranderfonteintjes) minstens zo belangrijk is wat je vóór aanvang van je veranderproject doet. In dit verband heb ik het over prechangemanagement en het doorlopen van veranderreizen (zie hierover de tabs [Veranderfonteintjes](#) en [Medewerkers, managers en adviseurs](#)). Je kunt de prachtigste interventies doen en de mooiste en indrukwekkendste bijeenkomsten organiseren, maar als jouw veranderinitiatief in de verandertrajectcompetitie ergens in een golfdal belandt, gaan jouw inspanningen weinig impact hebben.

Een gevolg van de soms intense verandertrajectcompetitie is dat jouw veranderidee ten onder kan gaan in de vigerende machtsdynamieken. Andersom loop je continu het risico overvleugeld te worden door andere veranderinitiatieven. Daarbij lopen de mensen die jouw initiatief aanvankelijk steunden (jouw heterogene netwerk) zonder pardon over naar netwerken rondom die andere veranderinitiatieven. Een belangrijk aandachtspunt is daarom de manier waarop je als veranderaar (zowel formeel als veranderfonteintje) omgaat met deze spanning en hoe je reageert op de teleurstelling dat jouw o zo fraaie veranderinitiatief opeens uit de mode raakt en geen enkele steun meer krijgt. In de tab [Veranderfonteintjes](#) staan hierover behartigenswaardige inzichten over hoe sommige veranderfonteintjes omgaan met deze soms keiharde en confronterende dynamieken.

Inzichten waar bijvoorbeeld uit blijkt dat het belangrijk kan zijn om jezelf (je eigen ambities) fors te ontkoppelen (*loose coupling*) van de ambities die je naar buiten toe laat zien.

4. Medewerkers: praxis

Je doet medewerkers van gemeenten tekort als je ze beschouwt als slachtoffers van continu aan hen voorbijtrekkende grote verzamelingen verandertrajecten en -initiatieven, machtsstrijdjes en al het politieke geharrewar.

Aan de hand van het concept 'praxis' is duidelijk geworden dat gemeentemedewerkers over het algemeen geen passieve ontvangers zijn van de gemeentelijke context, maar juist actieve construeerders ervan. Het zijn mensen die doorgaans zeer *changewise* zijn en uit al de veranderingen die op hen afkomen precies die dingen pikken die van pas komen in hun eigen werkvelden en lokale rationaliteiten. Natuurlijk zijn er ook medewerkers die afhaken – de aanklagers. Als workshoptoeristen nemen ze deel aan de sessies en bijeenkomsten die in het kader van verandertrajecten worden georganiseerd. Ondertussen ontkoppelen ze zichzelf van deze activiteit ('It's not me'), waardoor ze het allemaal voor zichzelf nog een beetje heel kunnen houden. Zie hierover ook de tab Medewerkers, managers en adviseurs.

5. Conservatoren: koesteren

Natuurlijk krijgen de conservatoren wel eens het verwijt dat ze bureaucraten zijn. Zeker ook als zij niet zomaar een, twee, drie instemmen met wensen en verwachtingen van individuen uit de externe coalitie. Juist de conservatoren hebben echter een belangrijke functie in de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek. Zij fungeren namelijk als – wat ik ben gaan noemen – *organisationele zwaartepunten*, die de kunstschaten en de kennis van de gemeente borgen en handhaven. Bij veel formele gemeentebrede verandertrajecten zijn het vooral de conservatoren die nogal eens op de korrel worden genomen door veranderaars. Maar diezelfde conservatoren krijg je niet zo gauw gek.

Die pikken uit de verandertrajecten wat ze nodig hebben voor hun lokale functie en functioneren. En daarna gaan de luiken gewoon weer dicht. Misschien maar goed ook ...

6. Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers: continue aanvoer van kreten

Een van mijn eindconclusies is dat gemeenten in wezen niet reageren op hun buitenwereld en de externe coalitie. Gemeenten blijken vooral op zichzelf te reageren, en wel op de interne machtsdynamieken en verandertrajectcompetities tussen alle in gemeenten aanwezige verschillende rationaliteiten. In dit hele spel spelen kreten verschillende functies. Ten eerste bieden kreten allerlei ideeën voor problemen en oplossingen die je aanleidingen kunnen verschaffen om eigen veranderinitiatieven op te starten. Ten tweede blijken kreten te kunnen fungeren als haakjes, als ophangpunten en mooie bewoordingen waar je veranderinitiatieven mee kunt tooien (Kreetsurfing).

Zo helpen kreten bij het vergroten van de legitimiteit van veranderinitiatieven.

De verschillende Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers uit het gemeentelijke veld zijn bovendien belangrijke kretenleveranciers voor gemeenten. Ze vervullen namelijk een stopcontactfunctie voor de kennisindustrie en andere innovatieve gemeenten, zodat de inzichten die aldaar worden ontwikkeld door kunnen stromen naar individuele gemeenten. Ten slotte vormen de Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers voor hun leden relatief veilige thuishavens waar ze zichzelf kunnen zijn en waar ze hun zorgen, dilemma's en vraagstukken kunnen toetsen aan hun collega's. Juist doordat de Taalgenootschappen functiegewijs zijn opgeknipt en relatieve exclusiviteit nastreven, dragen zij op hun beurt bij aan de variëteit van verander- en ontwikkelstimuli, die vervolgens als input gelden voor de lokale kretemarkten en de verandertrajectcompetities.

Dus

Ik kan me voorstellen, lezer, dat als je de hiervoor gepresenteerde aandachtspunten leest, je misschien wel vreemd zult opkijken. Veel ervan lijken immers bijna haaks te staan op de logica van de taal die vrijwel iedereen in gemeenten blijkt te spreken: de managementtaal. Desondanks breng ik deze aandachtspunten graag onder je aandacht. Niet om cynisch te zijn, maar juist om realistisch te zijn. Gemeentelijke verandering en ontwikkeling blijkt vooral te begrijpen te zijn als een impliciete en emergente dynamiek, waarin iedereen geheel eigen rollen vervult, er eigen gezichtspunten op nahoudt en vanuit de eigen rationaliteiten beoordeelt wat je wel of niet goed vindt.

Tot slot: er is verder onderzoek nodig, waarbij de proposities die uit het DVG-onderzoek naar voren zijn gekomen (zie hoofdstuk 11) nader worden uitgediept. Bijvoorbeeld onderzoek naar de vraag welke mogelijkheden er zijn om de textuur van de externe coalitie te beïnvloeden. De fundamentele aanname die ik namelijk gemaakt heb is, dat de kenmerken van de externe coalitie van grote invloed zijn op het hele legitimeringsspel dat er gespeeld wordt. Maar is die textuur van die externe coalitie eigenlijk wel een soort onveranderlijke gegevenheid of zou die kunnen veranderen? Een andere be-

langrijke aanname die ik maak, is de ervaring van veel respondenten dat hun gemeente de afgelopen tien, vijftien jaar zo veranderd zou zijn. Het viel buiten de scope van het DVG-onderzoek, maar het is volgens mij zeer relevant om historisch onderzoek te doen naar de veranderingen waar de respondenten dan op doelen en naar de vraag of de mechanismen en dynamieken die ik in het DVG-onderzoek ontdekt heb, retrospectief daadwerkelijk voldoende verklarende waarde hebben om die organische veranderingen te kunnen duiden. Hiervoor is het noodzakelijk om nadere case-study's te doen, waar concreet en situationeel geanalyseerd wordt wat er veranderd is en hoe die veranderingen zijn ontstaan.

Literatuur

- Aardema, H. (2010a).** *Voorbij de hypocratie, innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Aardema, H. (2010b).** Naar een spinnenwebconcept. *TPC Hoofdartikel*, december, 4-10.
- Aardema, H. (2010c).** De 'nuttige hypocrisie' van P&C bij gemeenten. In *Met het oog op de publieke zaak* (liber amicorum voor Jan van Helden) onder redactie van Henk van der Bogt c.s. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Aardema, H., Boogers, M., & Korsten, A. (2012).** Vallende wethouders: een verkenning van vertrekredenen van onvrijwillig terugtrekkende bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, No. 2, 13-33.
- Aardema, H., & Korsten, A. (2009).** Gemeentelijke organisatiemodellen. In A. Bekke, *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur*. Den Haag: uitgave Raad voor het openbaar bestuur.
- Abrahamson, E., (1996).** Management fashion. *Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 1., 245-285.
- Abrahamson, E., & Fairchild, G. (1999).** Management fashion: lifecycles, triggers and collective learning processes. *Administrative Science Quarterly*, 44, 708-740.
- A&O-fonds Gemeenten (2018).** *Speerpunten van HR en de strategische oplossingen*, te vinden op de website van het A&O fonds Gemeenten.
- Aldrich, H., & Herker, D. (1977).** Boundary spanning roles and organization structure. *Academy of management review*, 2 (2), 217-230.
- Alford, J., Hartley, J., Yates, S., & Hughes, O. (2017).** Into the purple zone: Deconstructing the politics/administration distinction. *The American Review of Public Administration*, 47 (7), 752-763.
- Alvesson, M. (2013).** *The triumph of emptiness: Consumption, higher education, and work organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Alvesson, M., & Willmott, H. (2012).** *Making sense of management, a critical introduction*, London: Sage.
- Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2015).** *Changing organizational culture: Cultural change work in progress*. New York: Routledge.

- Amsterdamska, O. (1990).** Surely you are joking, monsieur Latour! Review of Latour, B, *Science in Action. Science, Technology, & Human Values* Vol. 15, No. 4 (Autumn), 495-504.
- Ashby, W.R. (1958).** Requisite Variety and its implications for the control of complex systems. *Cybernetica (Namur)* Vol. 1, No 2, 83-99.
- Ashby, W. R., & Goldstein, J. (2011).** Variety, constraint, and the law of requisite variety. *Emergence: Complexity and Organization*, 13 (1/2), 190.
- Ashforth, B. E., & Humphrey, R. H. (1997).** The ubiquity and potency of labelling in organizations. *Organization Science*, 8 (1), 43-58.
- Atkinson, C. (z.t.),** *Notes on actor-networks and their emergence*, Chris Atkinson Department of Information Systems and Computing, Brunel University U.K.
- Baas, J.H. de (2017).** Iedereen stuurt iedereen. *Bestuurskunde* (26) 4, 78-83.
- Balogun, J., Hailey, V. H., & Gustafsson, S. (2008).** *Exploring strategic change*. Harrow: Pearson Education Ltd.
- Beer, Michael, & Nitin Nohria (Eds.) (2000).** *Breaking the Code of Change*. Boston: Harvard Business School Press, 2000.
- Bekkers, H. (2017).** Gemeenten tamelijk onvoorbereid op pad bij verandering *Binnenlands Bestuur*, 23 maart. [binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/gemeenten-tamelijk-onvoorbereid-op-pad-bij-9560428.lynkx](https://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/gemeenten-tamelijk-onvoorbereid-op-pad-bij-9560428.lynkx).
- Bekkers, H. (2018).** Opgavegericht of opgelicht? *Binnenlands bestuur*, 24 juni, [binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/opgavegericht-of-opgelicht.9591084.lynkx](https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/opgavegericht-of-opgelicht.9591084.lynkx).
- Bol, B. van der (2017).** Zo min mogelijk hiërarchie. *Binnenlands bestuur*, 23 juni.
- Boonstra, J. (2018).** *Veranderen als samenspel*, Alphen aan den Rijn: Management Impact, Vakmedianet.
- Bougon, M. G. (1992).** Congregate cognitive maps: a unified dynamic theory of organization and strategy. *Journal of management studies*, 29 (3), 369-387.
- Bourdieu, P. (2013).** *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. Abingdon U.K.: Routledge.
- Boutellier, H. (2016).** *Het seculiere experiment*, Amsterdam: Boom.
- Boutelier, H., Meere F. de, & Gilsing, R. (2017).** *De professie of het proces: de zoekende praktijk van de ambtenaar 3.0*, Utrecht: IKBOB.
- Bowen, G. A. (2008).** Naturalistic inquiry and the saturation concept: a research note. *Qualitative research*, 8 (1), 137-152.

- Bouwen, R. (1994).** Onderzoek als interventie en interventie als onderzoek. In *Gedrag en Organisatie*, nr. 6, jrg. 7, 367 - 387.
- Bowen, G. A. (2008).** Naturalistic inquiry and the saturation concept: a research note. *Qualitative research*, 8 (1), 137-152.
- Breier, K.-H. (2014).** *Arendt*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Brown, R. H. (1987).** *Society as text: Essays on rhetoric, reason, and reality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bruggen, A. van, & Grumbkow, J. von (z.j.),** *De gemeente van morgen: samenwerken in veranderende netwerken*, WagenaarHoes.
- Bruijn, H. de (2010).** Regie in de haarvaten van de stad. *Bestuurskunde Thema* (4), 46-53.
- Brunsson, N. (1985).** *The irrational organization: Irrationality as a basis for organizational action and change*. John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. (1986).** Organizing for inconsistencies: On organizational conflict, depression and hypocrisy as substitutes for action. *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2 (3-4), 165-185.
- Brunsson, N. (1990).** Deciding for responsibility and legitimation: Alternative interpretations of organizational decision-making. *Accounting, Organizations and Society*, 15 (1-2), 47-59.
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1993).** *The reforming organization*. Routledge.
- Brunsson, K. (1998).** Non-learning organizations. *Scandinavian Journal of Management*, 14 (4), 421-432.
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000).** Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization studies*, 21 (4), 721-746.
- Brunsson, N. (2002).** *The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*. John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. (2006a).** *Mechanisms of hope: Maintaining the dream of the rational organization*. Copenhagen Business School Pr.
- Brunsson, N. (2006b).** Administrative reforms as routines. *Scandinavian Journal of Management*, 22 (3), 243-252.
- Brunsson, N. (2007).** *The consequences of decision-making*. Oxford University Press.
- Brunsson, N. (2009).** *Reform as routine: Organizational change and stability in the modern world*. Oxford University Press.

- Calhoun, C., LiPuma, E., & Postone, M. (Eds.) (2003). *Bourdieu, critical perspectives*, Cambridge: Blackwell Publishers.
- Callon, M. (1986). Some elements of the sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen in St. Brieuc Bay. In J. Law, *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?*, London: Routledge, 196-223.
- Caluwé, L. de, & Vermaak, H. (2011). *Leren veranderen*, Deventer: Kluwer.
- Carera da Silva, F., G.H. *Mead a critical introduction*, Cambridge: Polity Press, 2007.
- Jackson, N., & Carter, P. (2007). *Rethinking organisational behavior: A poststructuralist framework*. Harlow: Pearson Education.
- Christensen, T. (2012). Global ideas and modern public sector reforms: A theoretical elaboration and empirical discussion of a neoinstitutional theory. *The American Review of Public Administration*, 42 (6), 635-653.
- Chiapello, E., & Fairclough, N. (2002). Understanding the new management ideology: a transdisciplinary contribution from critical discourse analysis and new sociology of capitalism. *Discourse & society*, 13 (2), 185-208.
- Cock, C. de (1998). Organisational change and discourse: Hegemony, resistance and reconstitution. *M@n@gement*, Vol. 1, No. 1, 1-22.
- Czarniawska, B., & Sevon, G., (Eds.) (1996). *Translating organisational change*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Dawkins, R. (2006). *The selfish gene: with a new introduction by the author*. UK: Oxford University Press.
- Deephouse, D. L. (1999). To be different, or to be the same? It's a question (and theory) of strategic balance. *Strategic management journal*, 20 (2), 147-166.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (Eds.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis (Vol. 17, 1-38)*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2000). The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *Economics meets sociology in strategic management* Emerald Group Publishing Limited, 143-166.
- Downs, A., (1967). *Inside bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Edelman, M. J. (1985). *The symbolic uses of politics*. Chicago: University of Illinois Press.
- Edelman, M. (2013). *Politics as symbolic action: Mass arousal and quiescence*. Elsevier.
- Elchardus, M. (2002). *De drama-democratie*, Tiel: Uitgeverij Lannoo.

- Ellis, J. H., & Kiely, J. A. (2000). Action inquiry strategies: taking stock and moving forward. *Journal of Applied Management Studies*, 9 (1), 83-94.
- Emirbayer, M., & Mische, A. (1998). What is agency? *American journal of sociology*, 103 (4), 962-1023.
- FAMO (2018). *Hoe houd je voldoende grip op de samenwerking?* 17 september.
- Fink, D. (2003). A life cycle approach to management fashion: An investigation of management concepts in the context of competitive strategy. *Schmalenbach Business Review*, 55 (1), 46-59.
- Fleming, P. and Spicer, A. (2003). Working at a cynical distance: implications for power, subjectivity and resistance. *Organization*, Vol. 10, No. 1, 57-79.
- Fossey, E., Harvey, C., McDermott, F. and Davidson, L. (2002). Understanding and evaluating. qualitative research. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, Vol. 36, No. 6, 717-732.
- Gergen, K. J. (1999). *An invitation to social construction*. London: Sage Publications.
- Gergen, K. J., & Gergen, M. M. (2018). Doing things with words: toward evocative ethnography. *Qualitative Research in Psychology*, 1-15 (<https://doi.org/10.1080/14780887.2018.1430004>).
- Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd*, Amsterdam: Amsterdam University Press, academisch proefschrift.
- Gioia, D. A., & Thomas, J. B. (1996). Identity, image, and issue interpretation: Sensemaking during strategic change in academia. *Administrative science quarterly*, 41 (3), 370-403.
- Glassman, R. B. (1973). Persistence and loose coupling in living systems. *Behavioral science*, 18 (2), 83-98.
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*, Edinburgh: University of Edinburgh Social Sciences Research Centre.
- Gossink, H., Hollander, J. den, & Veer, I. de (2013). *Ophouden met oplossen: publieke kansen en complexiteit*. Utrecht: Publiek Domein.
- Graetz, Fiona and Smith, Aaron C. T. (2010). Managing Organizational Change: A Philosophies of Change Approach, *Journal of Change Management*, 10: 2, 135-154.
- Granovetter, M. (1983). The strength of weak ties: A network theory revisited. *Sociological theory*, 1, 201-233.
- Gratton, L. (2007). *Hot Spots: Why some teams, workplaces, and organizations buzz with energy-and others don't*. London: Berrett-Koehler Publishers.

- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (Eds.) (2013). *The Sage handbook of organizational institutionalism*, London: Sage Publications.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management annals*, 5 (1), 317-371.
- Grenfell, M. J. (Ed.) (2014). *Pierre Bourdieu: key concepts*. Abingdon: Routledge.
- Griffin, D., & Stacey, R. (2005). *Complexity and the experience of leading organizations*, London: Routledge.
- Groot, N. (2008). *Senior executives and the emergence of local responsibilities in large organizations*. Doctoral thesis University of Herfordshire.
- Gunsteren, H.R. van. (1994). *Culturen van besturen*, Amsterdam. Meppel: Boom.
- Gunsteren, H.R. van (1996). *The quest for control*, London: John Wiley & Sons.
- Hannan, M.T. en Freeman, J. (1993). *Organizational ecology*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hansen, K. M., & Ejersbo, N. (2002). The relationship between politicians and administrators—a logic of disharmony. *Public Administration*, 80 (4), 733-750.
- Hardy, C., & Maguire, S. (2013). Institutional entrepreneurship. In Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (Eds.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*, London: Sage Publications, 198-217.
- Hart, W., & Buiting, M. (2012). *Verdraaide organisaties, terug naar de bedoeling*. Alphen a/d Rijn: Vakmedianet Management b.v.
- Hassard, J., Law, J., & Lee, N. (1999). Actor Network Theory Preface. *Organization*, Vol. 6 (3), 387-390.
- Have, S. ten, Have, W. ten, & Janssen, B. (2009), *Het veranderboek*, Amsterdam: Mediawerf.
- Hazy, J. K., Goldstein, J., & Lichtenstein, B. B. (Eds.) (2007). *Complex systems leadership theory: New perspectives from complexity science on social and organizational effectiveness*. ISCE Pub.
- Hedström, P., & Udehn, L. (2009). Analytical sociology and theories of the middle range. *The Oxford handbook of analytical sociology*, 25-47.
- Hendren, K., Luo, Q. E., & Pandey, S. K. (2018). The State of Mixed Methods Research in Public Administration and Public Policy. *Public Administration Review*.
- Heusinkveld, S. (2016). *De management-ideeënfabriek, Goeroes, consultants en het vermarkten van managementkennis*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

- Hoggett, P. (2006).** Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organizations. *Human Relations*, 59 (2), 175-194.
- Homan, T. H. (2001).** *Teamleren: Theorie en facilitatie*. Den Haag: Academic Service.
- Homan, T. H. (2005).** *Organisatiedynamica: Theorie en praktijk van organisatieverandering*, Den Haag: Academic Service.
- Homan, Th. (2014).** Verwarmingsmanagement in de zorg, NVMA, *Nederlandse Vereniging voor Zorgadministratie en Informatie*, 4-9.
- Homan, Th. (2016a).** Locating complex responsive process research in the approaches of theorising about organisations. *International Journal of Business and Globalisation*, 17 (4), 491-513.
- Homan, Th. (2016b).** Het generatieproces van organisatiecoaching, De black box geopend, *M&O*, 6, 109-123.
- Homan, Th. (2017a),** *Het Et-ceteraprincipe*, Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Homan, Th. (2017b).** *In control, perspectieven op de beheerskramp in en om organisaties*, Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Homan, Th, Dijkema, L. Vlist, M. van de, & Colij, M. (2016)** *wat speelt er nou echt?:* <https://watspeelternuecht.files.wordpress.com/2016/12/artikel-wat-speelt-er-nu-echt.pdf>.
- Homans, George C. (1974).** *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Hopman, N. (2015)** *Nieuw publiek leiderschap*, Bureau Algemene Bestuursdienst en Universiteit Leiden.
- Hughes, M. (2011).** Do 70 per cent of all organizational change initiatives really fail?. *Journal of Change Management*, 11 (4), 451-464.
- Huisman, C, (2017).** Clubs van wethouders zijn slecht te controleren. *de Volkskrant*, Ten eerste, 14 december, 11.
- Jonsson, L. (2008).** Ideas on Organizing Municipalities, *Public Management Review*, 10:4, 539-558.
- Kauffman, S. (1996).** *At home in the universe: The search for the laws of self-organization and complexity*. Oxford university press.
- Kenny, A. & Davies, P. (2010).** Probophilia – A Disease of our Time, civitas.org.uk/nhs/download-/probophilia.pdf (benaderd 3 november 2018).
- Kincheloe, J. L. (2001).** Describing the bricolage: Conceptualizing a new rigor in qualitative research. *Qualitative inquiry*, 7 (6), 679-692.

- Kincheloe, J. L. (2004).** Introduction: The power of the bricolage: Expanding research methods. *Rigour and complexity in educational research: Conceptualizing the bricolage*, 1-22.
- Kotter, J.P. (1997).** *Leiderschap bij verandering*, Schoonhoven: Academic Service.
- Kraatz, M.S., & Block, E.S. (2013).** *Organizational implications of institutional pluralism*. University of Illinois.
- Kuhn, T., & Corman, S. R. (2003).** The emergence of homogeneity and heterogeneity in knowledge structures during a planned organizational change. *Communication Monographs*, 70 (3), 198-229.
- Latour, B. (1984).** The powers of association, *The Sociological Review*, Volume 32, Issue Supplement May, S1, 264-280,
- Latour, B. (1987).** *Science in action*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Latour, B. (1988).** Johnson: mixing humans and nonhumans together: the sociology of a door-closer. *Social Problems*, Vol. 35, No. 3, June, 298-310.
- Latour, B. (1991).** Technology is Society Made Durable. In J. Law (Ed.), *A Sociology of Monsters Essays on Power, Technology and Domination*, Sociological Review Monograph Nr. 38, 103-132.
- Latour, B. (1993).** *We have never been modern*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Latour, B. (1996).** On actor-networks theory. A few clarifications plus more than a few complications. *Soziale Welt*, Vol. 47, 369-381.
- Latour, B. (1998).** *On Actor Network Theory: A few clarifications*, Centre for Social Theory and Technology (CSTT), Keele University, Uk: nettime.org/Lists-Archives/nettime-l-9801/msg00019.html.
- Latour, B. (2004).** Why has critique run out of steam? Matters of fact and matters of concern. *Critical Inquiry*, 30, Winter, 225-284.
- Latour, B., (2007).** *Reassembling the social, an introduction to actor-network theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Law, J. (1992).** Notes on the theory of the actor-network: ordering, strategy and heterogeneity. *Systems Practice*, 5, 379-395.
- Law, J., (1994).** *Organizing modernity*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Law, J., & Hassard, J. (2005).** *Actor-Network Theory and after*, Oxford: Blackwell Publishing.

- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative science quarterly*, 1-47.
- Lawrence, T. B. (2013). Power, Institutions and Organizations. In Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (Eds.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*, London: Sage Publications, 170-197.
- Ledin, P., & Machin, D. (2016). Management discourse in university administrative documents in Sweden. *Pragmatics. Quarterly Publication of the International Pragmatics Association (IPrA)*, 26 (4), 653-674.
- Lee, N., & Hassard, J. (1999). Organization unbound: actor-network theory, research strategy and institutional flexibility. *Organization*, Vol. 6 (3), 391-404.
- Leers, K. (2018). *Megafoon politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Letiche, H., (1996). Postmodernism goes practical. In S. Lindstead, R. Grafton Small, & P. Jeff Cutt (Eds.), *Understanding Management*, London: Sage Publications, 193-211.
- Letiche, H., Lissack, M., & Schultz, R. (2011). *Coherence in the midst of complexity: Advances in social complexity theory*. Springer.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Louweret, M., (2015). *Hoe kun je meer met integraal werken?* Gemeente.nu, 14 december.
- Luhmann, N. (1995). *Social Systems*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- MacIntosh, R., & MacLean, D. (1999). Conditioned emergence: A dissipative structures approach to transformation. *Strategic management journal*, 20 (4), 297-316.
- MacIntosh, R., & MacLean, D. (2001). Conditioned emergence: researching change and changing research. *International Journal of Operations & Production Management*, 21 (10), 1343-1357.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.) (2010a). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010b). A theory of gradual institutional change. In J. Mahony, J. & K. Thelen, *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, 1-37.
- Marquis, C., & Tilcsik, A (2016). Institutional Equivalence: How Industry and Community Peers Influence Corporate Philanthropy. *Organization Science*. 27 (5): 1325-1341.

- Maturana, H. R., & Varela, F. J. (1991).** *Autopoiesis and cognition: The realization of the living* (Vol. 42). Springer Science & Business Media.
- Mead, G.H. (1967).** *Mind self and society*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Menzies, I. E. (1960).** A case-study in the functioning of social systems as a defence against anxiety: A report on a study of the nursing service of a general hospital. *Human relations*, 13 (2), 95-121.
- Merton, R.K. (1949).** On Sociological Theories of the Middle Range. In R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure*. New York: Simon & Schuster, The Free Press, 39-53.
- Meyer, J.W. (1983).** Conclusion: institutionalization and the rationality of formal organizational structure. In Meyer, J. W., & Scott, W. R. *Organizational environments: Ritual and rationality*. Sage Publications, Inc., 261-282.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977).** Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83 (2), 340-363.
- Meyer, J.W., & Scott, W.R. (1983).** *Organizational environments, ritual and rationality*, London: Sage Publications.
- Meyer, J.W., & Scott, W.R. (1983).** Centralization and the legitimacy problems of local government. In Meyer J.W., & Scott, W.R. *Organizational environments, ritual and rationality*, London: Sage Publications, 199-215.
- Meyer, J.W. (1983).** Conclusion: institutionalization and the rationality of formal organizational structure. In Meyer J.W., & Scott, W.R. *Organizational environments, ritual and rationality*, London: Sage Publications, 261-282.
- Meyer, J. W., Scott, W. R., Rowan, B., & Deal, T. E. (1983).** *Organizational environments: Ritual and rationality*. London: Sage Publications.
- Meyer, M. W., & Zucker, L. G. (1989).** *Permanently failing organizations*. Sage Publications, Inc.
- Mintzberg, H. (1979).** *The structuring of organization: A synthesis of the research*. Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1980).** Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management science*, 26(3), 322-341.
- Mintzberg, H. (1983).** *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H., & McHugh, A. (1985).** Strategy formation in an adhocracy. *Administrative science quarterly*, 30, 160-197.

- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997).** Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, 22 (4), 853-886.
- Morgan, G. (2006).** *Images of organization*, Sage Publications.
- Mosse, D. (2004).** Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice. *Development and change*, 35 (4), 639-671.
- Mouritzen, P. E., & Svava, J. H. (2002).** *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburg: The University of Pittsburgh Press.
- Nieuwland, W., & Nooitgedagt, M. (2015).** *Veranderen 3.0*, Amersfoort: vL&dB Uitgevers.
- Oliver, C. (1991).** Strategic responses to institutional processes. *Academy of management review*, 16 (1), 145-179.
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990).** Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of management review*, 15 (2), 203-223.
- Pache, A. C., & Santos, F. (2010).** When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of management review*, 35 (3), 455-476.
- Pache, A. C., & Santos, F. M. (2011).** Inside the hybrid organization: An organizational level view of responses to conflicting institutional demands. *Research Center ESSEC Working Paper 11001*.
- Rek, W. de (2018).** *De kleine Darwin, zijn baanbrekende evolutietheorie samengevat*, Amsterdam: Uitgeverij Atlas Contact.
- Pettigrew, A. M., Woodman, R. W., & Cameron, K. S. (2001).** Studying organizational change and development: Challenges for future research. *Academy of management journal*, 44 (4), 697-713.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002).** Historical institutionalism in contemporary political science. *Political science: The state of the discipline*, 3, 693-721.
- Pieterse, J. H., Caniëls, M. C., & Homan, T. (2012).** Professional discourses and resistance to change. *Journal of Organizational Change Management*, 25 (6), 798-818.
- Porac, J., Thomas, H., & Baden-Fuller, C. (1989).** Competitive groups as cognitive communities: the case of the Scottish knitwear manufacturers. *Journal of Management Studies*, 26: 4 July, 397-416.

- Powell, W.W., & Colyvas, J.A. (2013).** Microfoundations of institutional theory. In Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., & Sahlin, K. (Eds.) *The Sage handbook of organizational institutionalism*, London: Sage Publications, 276-298.
- J.B. Rijsman & H.A.M. Wilke (1980).** *Sociale vergelijkingsprocessen: theorie en onderzoek*, Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Rhodes, C. (2007).** Management discourse. In G. Ritzer (Ed.), *The Blackwell Encyclopedia of sociology*, Hoboken, New Jersey, 2722-2725.
- Rogers, M. (2012).** Contextualizing theories and practices of bricolage research. *The qualitative report*, 17 (48), 1-17.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2015).** *Organizations and organizing: Rational, natural, and open system perspective*. New Jersey: Person Prentice Hall, e-book.
- Schwarz, R. (2014).** Book Highlight—Getting Unstuck to Get Results: The Mutual Learning Approach. *Global Business and Organizational Excellence*, 33 (2), 75-96.
- Scott, W. R. (2014).** *Institutions and organizations: Ideas and interests*. London: Sage.
- Self, P. (1972).** *Administrative theories and politics: An enquiry into the structure and processes of modern government*. London: George Allen & Unwin Ltd., 290-291.
- Seo, M. G., & Creed, W. D. (2002).** Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *Academy of management review*, 27 (2), 222-247.
- Spicer, A. (2013).** Shooting the shit: the role of bullshit in organisations. *M@n@ement*, 16 (5), 653-666.
- Stacey, R.D. (1995).** The science of complexity: an alternative perspective for strategic change processes. *Strategic Management Journal*, Vol. 16, 477-495.
- Stacey, R.D. (2001).** *Complex responsive processes in organizations*, London: Routledge.
- Stacey, R.D. (2007).** The challenge of human interdependence: consequences for thinking about the day to day practice of management. *European Business Review*, 119, 4, 292-302.
- Stacey, R. (2010).** The leadership hub, University of Hertfordshire: [youtube.com/watch?v=L9hoRmMld4I](https://www.youtube.com/watch?v=L9hoRmMld4I).
- Stacey, R.D., Griffin, D., & Shaw, P. (2000).** *Complexity and management*, London: Routledge.
- Starbuck, W. H. (1983).** Organizations as action generators. *American sociological review*, 48 (1), 91-102.

- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., & Twist, M. van (2015).** *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, NSOB.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005).** Introduction: institutional change in advanced Political economies', in Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 1-39. Structural functionalism. Op: https://en.wikipedia.org/wiki/Structural_functionalism (geraadpleegd op 24 augustus 2018).
- Tang, Y. (2017).** A summary of studies on organizational legitimacy, *Open Journal of Business and Management*, 5, 487-500.
- Swieringa, J. (2016).** *Inburgeringscursus voor managers*, Zaltbommel: Uitgeverij Haystack.
- Terrell, S. R. (2012).** Mixed-methods research methodologies. *The qualitative report*, 17 (1), 254-280.
- Thelen, K. (2009).** Institutional change in advanced political economies. *British Journal of Industrial Relations*, 47 (3), 471-498.
- Townley, B. (2002).** The role of competing rationalities in institutional change. *Academy of Management Journal*, 45 (1), 163-179.
- Tsoukas, H., & Chia, R. (2002).** On organizational becoming: Rethinking organizational change. *Organization science*, 13 (5), 567-582.
- Vermaak, H. (2009).** *Plezier beleven aan taaiere vraagstukken: werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*. Deventer: Kluwer.
- Verheggen, Th. (2015).** *Ontmanagen voor managers, Elke dag werken aan je eigen overbodigheid*, Alphen aan den Rijn: Vakmedianet.
- Visiebrief Digitale Overheid (2017).** Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- VNG Realisatie (2017).** *+1-Gemeente: de organisatie in een greenfield*, 12 april.
- Voermans, W., & Waling, G. (2018).** *Gemeente in de genen*, Amsterdam: Prometheus, 259-261.
- Wæraas, A. (2015).** Making a difference: strategic positioning in municipal reputation building, *Local Government Studies*, 41:2, 280-300.
- Weber, K., & Glynn, M. A. (2006).** Making sense with institutions: Context, thought and action in Karl Weick's theory. *Organization studies*, 27 (11), 1639-1660.
- Weick, K. E. (1979).** *The social psychology of organizing*, Columbus, OH: McGraw-Hill Humanities.

- Weick, K.E. (1974).** Amendments to organizational theorizing. *Academy of Management Review*, Vol. 17, No. 3, 487–502.
- Weick, K. E. (1976).** Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative science quarterly*, 1-19.
- Weick, K.E. (1989).** Theory construction as disciplined imagination. *Academy of Management. Review*, Vol. 14, No. 4, 516–531.
- Weick, K.E. (2001).** *Making sense of the organization*, Oxford: Blackwell Business.
- Weick, K.E. (2001).** Chapter 17: Management of organizational change among loosely coupled elements. In K.E. Weick, *Making sense of the organization*, Oxford: Blackwell Business, 380-403.
- Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999).** Organizational change and development. *Annual review of psychology*, 50 (1), 361-386.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005).** Organizing and the process of sensemaking. *Organization science*, 16 (4), 409-421.
- West, G. (2017).** *Schaal: de universele wetten van groei, innovatie, duurzaamheid en levenstempo van organismen, steden, economieën en bedrijven*, Houten: Spectrum.
- Whittle, A., & Spicer, A. (2008).** Is Actor Network Theory Critique? *Organization Studies*, 29 (4), 611-629.
- Witte, T. (2016).** *Sociale dynamiek van de gemeentelijke politiek: samenspel tussen lokale overheid en sociale professionals*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2016.

Eindnoten

- 1 Van der Steen, Scherpenisse en van Twist, 2015.
- 2 Visiebrief Digitale Overheid 2017.
- 3 Boutelier, De Meere en Gilsing, 2017.
- 4 VNG Realisatie, 2017.
- 5 Hopman, 2015.
- 6 Van der Bol, 2017.
- 7 Huisman, 2017.
- 8 A&O fonds Gemeenten, 2018.
- 9 FAMO, 2018.
- 10 Bruijn, H. de, 2010.
- 11 Van Bruggen en Von Grumbkow, z.j.
- 12 Bekkers, H. 2017.
- 13 Bekkers, 2018.
- 14 Louweret, 2015.
- 15 Gossink, Den Holander en De Veer, 2013.
- 16 De Baas, 2017.
- 17 Om wat voorbeelden te noemen: Boonstra, 2018, De Caluwé en Vermaak, 2011, Ten Have et al., 2009, Kotter, 1997, Nieuwland en Nooitgedagt, 2015.
- 18 Stacey, 2010. Professor of Management aan de Hertfordshire Business School, University of Hertfordshire.
- 19 Zie ook Huber et al., in Kuhn en Corman, 2003, p. 199, waar Huber et al. aangeven dat het onderzoek op het gebied van organisatieverandering 'normative and narrow' is waardoor 'organizational change, on the whole, is not well understood'. Ook Tsoukas en Chia (2002) geven aan dat er in feite nog maar weinig bekend is over de vraag hoe organisatieverandering nu eigenlijk precies tot stand komt, omdat er nog maar weinig onderzoek gedaan is naar de feitelijke dynamieken en processen die zich tijdens verandertrajecten afspelen. Ook bekende organisatieonderzoekers zoals Pettigrew et al. (2001) geven in hun veel geciteerde overzichtsartikel aan dat onderzoek naar hoe veranderingen nu echt gaan relatief dun gezaaid is. Voorts riep een van de oervaders van de sociaal psychologische kijk op organisatieontwikkeling, Karl Weick, al in 1974 op om meer aandacht te besteden aan de praktijk van organisatieverandering, in plaats van aan normatieve modellen over organisatieverandering.
- 20 De scope van dit onderzoek is dus de gemeentelijke organisatie, inclusief haar bestuurders en de gemeenteraad. Buiten deze scope vallen dus de ontwikkelingen die zich bij inwoners, instanties en bedrijven afspelen. Deze ontwikkelingen zijn niet inhoudelijk bestudeerd, maar zijn onderzocht als verzamelingen eisen, verwachtingen en eisen die op gemeentelijke organisaties afkomen.
- 21 Zie bijvoorbeeld Bowen, 2008.
- 22 Vrij naar Weick, 1976, p. 1, en Weick, 2001, pp. 32-56.
- 23 Self, 1972.
- 24 Zie ook Homan, 2017a, hoofdstuk 2.
- 25 Bijvoorbeeld Beer en Nohria, 2000. Voor de Nederlandse context zie: managementsite.nl/dossiers/nationaal-onderzoek-verandermanagement
- 26 Hughes, 2011.
- 27 Weick en Quinn, 1999.
- 28 In hoofdstuk 14 op de website geef ik een overzicht van de (relevante) literatuur van de institutionaliseringstheorie.
- 29 Zie Homan, 2017a; Letiche et al., 2011; Stacey 1995, 2001, 2007, 2010; Stacey et al., 2000.
- 30 Witte, 2016, p. 32, heeft het in dit verband over draagvlak in de complexe omgeving.
- 31 Samenhangend ook met het discours van New Public Management.
- 32 Voermans en Waling, 2018, pp. 288-289.
- 33 Leers, 2018 en Elchardus, 2002.
- 34 Pache en Santos, 2010.
- 35 Brunsson en Olsen, 1993, p. 165-166.
- 36 Witte, 2016, p. 77, heeft het in dit verband over de 'nabijheid' van de burger, maatschappelijke organisaties, bedrijven en instellingen'.
- 37 Self, p. 257.
- 38 Self, p. 151.
- 39 Abrahamson, 1996 en Abrahamson en Fairchild, 1999.
- 40 Globaal corresponderen deze wensbronnen met DiMaggio en Powell (2000): *coersive, normative en mimetic*.
- 41 Kraatz en Block, 2013, p. 247.
- 42 Greenwood, Raynard, Kodeih, Micelotta en Lounsbury, 2011; Hoggett, 2006; Seo en Creed, 2002 hebben het in dit verband over *institutional contradictions*.
- 43 Uiteraard is dit een relatief simpele en eenzijdige omschrijving van stakeholdermanagement.

- 44 Kraatz en Block, 2013, pp. 250-251.
- 45 Al was het alleen al omdat de diversiteit aan politieke en organisationele eisen zo groot is, dat het feitelijk onmogelijk is om een systematische doelenmatrix te construeren voor overheidsorganisaties (Self, 1972, p. 271); hier dus gemeenten. Witte (2016, p. 75) hierover: 'Helaas kan het politieke systeem onmogelijk aan alle wensen, verlangens en eisen uit de samenleving voldoen.'
- 46 Kerr, in Kraatz en Block, 2013, p. 243. Dit citaat gaat over universiteiten, ook organisaties die geconfronteerd worden met een hoge mate van institutioneel pluralisme. Tegelijkertijd drukt dit citaat goed uit wat de gevolgen kunnen zijn als gemeenten proberen iedereen tevreden te stellen.
- 47 Op een schaal van 0 ('kan de gemeente nooit allemaal tegelijkertijd aan') tot 10 ('kan de gemeente gemakkelijk tegelijkertijd aan') is de gemiddelde score 4.74 (standaarddeviatie 2.08). Opgeteld scoort 60,58% een waarde van 0 tot 5.
- 48 Zie in dit verband ook: Hoggett, 2006; Pache en Santos 2010 en 2011; Seo en Creed, 2002.
- 49 Brunsson, 1986, p. 174.
- 50 Bijvoorbeeld Homan, 2017a en Stacey (1995, 2001 en 2007) en Stacey et al., 2000.
- 51 Greenwood et al., 2011 en Pache en Santos, 2010.
- 52 Kraatz en Block, 2013, p. 255 en 257.
- 53 Van Gunsteren (1994, p. 44) heeft het in dit verband over het verschil tussen *optimaliseren* enerzijds en *balanceren* anderzijds.
- 54 Ontleend aan Mintzberg 1983 en 1993.
- 55 Vrije vertaling van Mitchell et al., 1997.
- 56 Mitchell et al., 1997.
- 57 Ontleend aan Mintzberg 1983 en 1993.
- 58 Aardema en Korsten, 2009, p. 13.
- 59 Zie Brunsson, 1986, p. 165.
- 60 Edelman, 2013.
- 61 Brunsson, 1986, p. 166 en Brunsson, 1990.
- 62 Wederom ontleend aan Brunsson, 2002. Zie ook Brunsson 1985, 1986 en 2007.
- 63 Brunsson, 1985, 1990 en 2007.
- 64 Brunsson, 1986, p. 168 e.v.
- 65 Gosskink, Den Hollander en De Veer, 2013.
- 66 Vermaak, 2009.
- 67 Brunsson, 1986, p. 170.
- 68 Brunsson en Olsen, 1993, p. 9; Meyer, 1983, Meyer en Rowan, 1977, en Meyer en Scott, 1983.
- 69 Brunsson en Olsen, 1993, p. 169.
- 70 Geciteerd door Brunsson, 1986, p. 180.
- 71 Brunsson en Olsen, 1983, p. 9.
- 72 Uit Brunsson en Olsen, 1993, p. 9.
- 73 Edelman, 1985, p. 173.
- 74 Meyer en Scott, 1983, p. 211.
- 75 Zie Brunsson en Olsen, 1993; Brunsson en Sahlin-Andersson, 2000, Brunsson 2006a en 2006b en Brunsson, 2009.
- 76 Brunsson, 1993, p. 35.
- 77 Van Gunsteren, 1976, p. 51.
- 78 Edelman, 1985, p. 189.
- 79 Dit is een vrij citaat naar aanleiding van Edelman, 1985, p. 189.
- 80 Van Gunsteren, 1976, p. 20.
- 81 Brunsson, 1993, p. 174. Uiteraard wil ik hier zeker niet de suggestie wekken dat alle verandertrajecten vooral bedoeld zijn voor de externe legitimering van de gemeente. Brunsson, 1986, p. 168, geeft aan dat het bij voorkeur gaat over trajecten die te maken hebben met 'unsolvable problems'. Meyer en Rowan (1977) geven aan dat het hier vooral om formele trajecten gaat over de formele kant van de organisatie.
- 82 Zie ook Weick, 2001, p. xi.
- 83 Vrij naar Self, p. 293. Brunsson, 2009, p. 61 heeft het in dit verband over *arena's*: groepen mensen binnen gemeentelijke organisaties, wier gedrag niet heel strikt gereguleerd wordt door het gemeentelijke management, maar door externe partijen wier standpunten, denkwijzen, visies en belangen zij intern representeren.
- 84 gemeentewesterveld.nl/Bestuur_en_organisatie/Zo_werkt_de_gemeente/Gemeentelijke_organisatie.
- 85 Brunsson, 1986, p. 166.
- 86 Edelman, 1985, p. 189.
- 87 Greenwood et al., 2011, pp. 349 en 353.
- 88 Brunsson, 1986, p. 168.
- 89 Meyer en Scott, 1983, p. 210.
- 90 Brunsson, 1986, p. 168.
- 91 Greenwood et al., 2011, pp. 318-319.
- 92 Greenwood et al., 2011, p. 319.
- 93 Pache en Santos, 2010 en 2011.
- 94 Ontleend aan Mintzberg 1983 en 1993.
- 95 Aldrich en Herker, 1977.
- 96 Meyer en Scott, 1983, p. 213. Zie ook Lawrence, 2013, p. 185.

- 97 Mosse, 2004.
- 98 Mosse, 2004, p. 641.
- 99 Zie hierover de publicaties van Thelen en haar medeauteurs in de literatuurlijst (zie eindnoot 104).
- 100 Meyer, 1983, p. 269.
- 101 Lawrence, 2013, pp. 184 - 185.
- 102 Zie ook Self, 1972, p. 60.
- 103 Self, 1972, p. 69. Zie ook Meyer en Rowan, 1977 hierover in de literatuurbespreking.
- 104 Mahoney en Thelen; 2010a, Mahoney en Thelen 2010b; Streeck en Thelen, 2005 en Thelen, 2009.
- 105 Bron: DVG-survey.
- 106 Zie in dit verband de overtuigende analyse van Downs (Downs, 1967, p. 132, 136 en 143), waarbij hij aan de hand van het concept *authority leakage* overtuigend aantoont dat het idee van de bureaucratie als een monolithisch coherent geheel dat een-op-een wordt aangestuurd door het hogere management een mythe is. Let wel: dit punt maakte hij al in 1967.
- 107 Self, 1972, p. 249 (over het management) en 284 (over de raad).
- 108 Van Gunsteren, 1976, p. 18.
- 109 Zie ook Townley, 2002.
- 110 Gedachte ontleend aan: <https://gfyca.com/TightJealousChihuahua>.
- 111 Vrije vertaling van Downs, 1967, pp. 109, 194 en 195.
- 112 Downs, 1967, ab p. 92.
- 113 1983, p. 213. Vrije vertaling.
- 114 De Rek, 2018.
- 115 Self in Mouritzen en Svava, 2002, p. 12
- 116 Morgan, 2006. Ik beschouw gemeentelijke organisaties hier dus vanuit de metafoor van 'organizations as political systems'.
- 117 Zie in dit verband ook Hannan en Freeman, 1993, p. 34 en p. 67.
- 118 Deze redeneerwijze is gebaseerd op Ashby, 1958 en Ashby en Goldstein, 2011.
- 119 Zie ook Hannan en Freeman, 1993, p. 33.
- 120 Zie Homan, 2005 en Kauffman, 1996.
- 121 Morgan, 2006. In termen van Morgan is dit op te vatten als de *population-ecology*-metafoor voor organisaties.
- 122 Een proces dat in Darwins tijd trouwens nog onbekend was.
- 123 Hannan en Freeman, 1993, p. 17.
- 124 Hannan en Freeman, 1993, p. 23.
- 125 Zie verder Rek, de, 2018; de term *survival of the fittest* afkomstig van Spencer, die zich op Darwin baseerde.
- 126 Zie in dit verband de publicaties van Thelen en haar medeauteurs (zie eindnoot 104) en de literatuurbespreking op de website.
- 127 Afgeleid van Van Gunsteren, 1976, p. 19.
- 128 In theoretische termen heet dit een *punctuated equilibrium-benadering*. Zie ook Weick en Quinn, 1999.
- 129 Mahoney en Thelen, 2010a en 2010b; Streeck en Thelen, 2005.
- 130 Kraatz en Ventresca in Kraatz en Block, 2013, p. 263.
- 131 Zie Stacey, 1995, 2001, 2007, 2010 en Stacey et al. 2000.
- 132 Ik parafraseer hierbij op het strategieformatiemodel van Mintzberg en McHugh, 1985.
- 133 O.a. ontleend aan Mintzberg en McHugh, 1985.
- 134 Zie ook Seo en Creed, 2002, p. 232.
- 135 Vrij naar Mills in Brunsson en Olsen, 1993, p. 3.
- 136 De Cock, 1998, p. 16.
- 137 Zie Homan, 2005 en 2017a.
- 138 Zie ook Weber en Glynn, 2006, p. 1646.
- 139 Zie hiervoor Homan, 2017a.
- 140 Meyer en Rowan, 1977.
- 141 Ik baseer deze bespreking op Jackson en Carter, 2007, en op Weber en Glynn, 2001, p. 1649. Ik realiseer me dat wat ik schrijf over *signifier* en *signified* semantisch-theoretisch gezien niet helemaal correct is, maar sluit wat dit betreft aan op de manier waarop Jackson en Carter en Weber en Glynn hierover schrijven.
- 142 Zie Weber en Glynn, 2006, p. 1649.
- 143 Zie Stacey in de literatuurlijst.
- 144 Zie ook Homan, 2017a.

