

Bestuursondersteuning tussen voorhoede en achtervang

Een essay over
de compensatie van
de onvolkomen organisatie

| Martijn van der Steen

| Rik Peeters

| Mark van Twist

| Martin Schulz

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

 **IKPOB**

dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en promoveerde aan de Universiteit van Tilburg op een proefschrift over de betekenis van toekomst in het openbaar bestuur.

drs. Rik Peeters is bestuurskundige en politiek-filosoof. Hij is bij de NSOB werkzaam als onderzoeker en leermanager. Tevens bereidt hij een proefschrift voor over de betekenis van het preventiedenken in het openbaar bestuur.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

dr. Martin Schulz is universitair docent bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg. Hij is tevens senior onderzoeker bij de NSOB.

Bestuursondersteuning tussen voorhoede en achtervang

*Een essay over de compensatie
van de onvolkomen organisatie*

Martijn van der Steen

Rik Peeters

Mark van Twist

Martin Schulz

2012

ISBN: 978-90-75297-18-8

Inhoudsopgave

Samenvatting

pagina 4

1 **De omstreden bestuursdienst**
pagina 7

2 **De veelzijdige bestuursdienst**
pagina 11

3 **Patronen in contingentie: drie vermogens**
pagina 17

Vermogen 1:

een verbindende bestuursdienst voor de gebroken gemeente

pagina 17

Vermogen 2:

de bestuursdienst als compenserende oriëntatie

pagina 25

Vermogen 3:

het overbruggen van de tijd en het vermogen tot vernieuwen

pagina 33

Compenseren in contingentie

pagina 38

4 **Conclusies**
pagina 41

Literatuur

pagina 55

Voorwoord

Een gemeente die goed wordt bestuurd, loopt voortdurend tegen dilemma's aan. Hoe richt je het bestuur precies in, welke afwegingen maak je tussen de korte en de lange termijn, hoe richt je je communicatie met verschillende doelgroepen in? En hoe verbind je al die verschillende vraagstukken met elkaar? Denk bijvoorbeeld maar aan investeringen in natuur en milieu tegenover infrastructuur en mobiliteit. Of het verschil tussen de ambtelijke en politieke realiteit. Als gemeente moet je verschillende rollen op je kunnen nemen en soms is het lastig om goed met die verschillen om te gaan.

Binnen de gemeente is de bestuursdienst vaak de aangewezen afdeling om dit te doen. Haar functie is om bij te dragen aan het oplossen van deze dilemma's. En om verbinding te maken tussen de verschillende rollen. Het onderzoek van de NSOB, in opdracht van de stichting IKPOB, maakt dit op een scherpe manier duidelijk. Wat maakt een bestuursdienst nu een goede bestuursdienst? Welke taken moeten op welk moment worden opgepakt? Welke rollen kan een bestuursdienst nemen?

De onderzoekers geven een helder beeld van de verschillen in werkwijze van bestuursdiensten in de praktijk. En verbinden hier lessen aan die voor elke gemeente in Nederland, groot of klein, nut hebben. Want terwijl de samenleving zich ontwikkelt, moet ook de lokale overheid zich blijven vernieuwen.

Dhr. Sjaak van der Tak

Voorzitter stichting IKPOB

De stichting IKPOB (Innovatie, Kwaliteit en Professionaliteit van het Openbaar Bestuur) zet zich door middel van onderzoek en activiteiten in voor de verdere verbetering van het lokaal openbaar bestuur, waarbij de nadruk ligt op competentieverbetering van professionals en het vergroten van kennis van complexe organisatorische vraagstukken.

Samenvatting

Elke gemeente heeft een bestuursdienst. Het is één van de constanten van het lokaal bestuur. Zeker in tijden dat netwerksturing, politisering, en decentralisatie en specialisatie een sterke divergerende werking op organisaties hebben, wordt steeds vaker naar de bestuursdienst gekeken als convergerende factor. Tegelijkertijd hebben al deze bestuursdiensten geen eenduidige invulling. Bovendien lijken ze onevenredig vaak aan reorganisatie onderhevig. Op het eerste gezicht voeren variëteit en veranderlijkheid de boventoon. De organisatorische invulling die tot algehele tevredenheid leidt is nog niet gevonden. In dit essay onderzoeken wij de ideale invulling van de bestuursdienst: bestaat deze? En zo ja, hoe ziet die er dan uit?

Wat is de maat voor 'goed'?

De beantwoording van de vraag naar de ideale invulling begint uiteraard met het definiëren van een maat voor 'goed'. Dat lijkt een eenvoudige zaak, goed is immers het vervullen van de gestelde taken. Maar dat gaat er vanuit dat deze taken zich eenduidig laten vaststellen. De vraag is echter of dat het geval kan zijn. Zo wordt een bestuursdienst vaak geacht de integraliteit te waarborgen van de gedecentraliseerde en gespecialiseerde ambtelijke organisatie. Maar tegelijkertijd is diezelfde decentralisatie en specialisatie om goede redenen aangebracht. En bovendien: achter het ogenschijnlijk onomstreden begrip integraliteit gaan per definitie waarden en belangenafwegingen schuil. Daarnaast bindt en borgt de bestuursdienst de verhouding tussen politiek bestuur en ambtelijke dienst. Maar deze beide 'rationaliteiten' passen tegelijkertijd niet goed op elkaar: er liggen inherente verschillen in taakopvatting ten grondslag aan de scheiding tussen politiek en ambtenarij.

De maatstaf voor het functioneren van de bestuursdienst is bovendien niet alleen zacht en subjectief, maar ook per organisatie verschillend. Zo is de opgave afhankelijk van de inrichting van de organisatie (hoe sterk gedecentraliseerd?), de voorgeschiedenis en traditie in de organisatie (wat is bijvoorbeeld van oudsher de mate van verantwoordelijkheid voor eigen producten van diensten?), de verdeling van kwaliteiten en competenties over de organisatie (hoe 'goed' zijn diensten en hoeveel kwalitatieve impulsen zijn van de bestuursdienst gevraagd?) en de innovatieve en beleidsmatige kracht in de organisatie (is de bestuursdienst tevens de strategische kern van de organisatie, of ligt die elders in de diensten?), wat is de bestuursstijl van het college (hoe willen wethouders bediend worden?). Als de taken van de bestuursdienst inherent omstreden zijn, blijven

er twee mogelijke beoordelingscriteria over voor de prestaties van de bestuursdienst – en dus ook voor de ‘ideale inrichting van de bestuursdienst’: (1) de tevredenheid van de betrokkenen en (2) de manier waarop de bestuursdienst bij de specifieke kenmerken van de organisatie past. De eerste maatstaf draait om de perceptie van bijvoorbeeld bestuurders over de kwaliteit van de ondersteuning die zij vanuit de bestuursdienst krijgen. De tweede maatstaf is de manier waarop de bestuursdienst er tot tevredenheid van bestuur en andere organisatieonderdelen in slaagt om de scheidslijnen in de organisatie te overbruggen en strategische tekorten te compenseren. De bestuursdienst moet dan *contingent* zijn: hij moet compenseren voor wat elders te weinig, te veel, te eenzijdig, overmatig, bescheiden of juist te opzichtig wordt gedaan. Dat kan heel praktisch gaan om het checken en zo nodig verbeteren van stukken die worden voorgelegd aan het college, maar ook om het zelf aanjagen of inzetten van beleidsinnovaties en het agenderen van strategische thema’s.

Contingente kwaliteit: drie vermogens van de bestuursdienst

Maar contingentie betekent geen ‘anything goes’. In de regel kennen bestuursdiensten vijf verschillende taken: bestuursondersteuning, beleidsinhoudelijke strategie, organisatiestrategie, communicatie, en verantwoording en control. Deze taken zijn niet eenduidig, maar zijn terug te voeren op drie verschillende ‘vermogens’ waarover elke bestuursdienst in zijn specifieke context moet beschikken. Het gaat kort gezegd om het vermogen tot verbinden, het vermogen tot compenseren, en het vermogen tot vernieuwen.

Het *vermogen tot verbinden* van de bestuursdienst richt zich op twee centrale tegenstrijdigheden in elke gemeentelijke organisatie: (1) de scheidslijn tussen politiek en ambtenarij, en (2) de scheidslijn tussen samenhang en specialisatie. Niet voor niets is de bestuursdienst organisatorisch gepositioneerd tussen college en ambtelijk apparaat en ‘boven’ de verschillende onderdelen van de ambtelijke organisatie. De bestuursdienst heeft als taak om deze tegenstrijdigheden met elkaar te verbinden, zonder de tegenstrijdigheid zelf op te heffen of één van beide kanten ervan dominant te maken. De bestuursdienst moet beschikken over het vermogen om de breuklijnen te verbinden maar ze ook in waarde te laten.

Het *vermogen tot compenseren* is het bewaken van het evenwicht in de oriëntatie van de organisatie. Het ambtelijk apparaat moet een productief midden zien te vinden tussen prikkels (signalen, vragen, druk, etc.) vanuit de politiek, de samenleving en de organisatie zelf. Elk van die drie domei-

nen moet door de gemeentelijke organisatie adequaat bediend worden. De bestuursdienst zorgt voor balans daarin, door te compenseren voor overwaardering of onderwaardering van één van die domeinen. Een effectieve bestuursdienst onderkent de 'bias' in de organisatie ten aanzien van bepaalde prikkels en compenseert deze, door elementen in de organisatie te corrigeren maar ook door zelf actief andere prikkels te bedienen. Het *vermogen tot vernieuwen* gaat om het overbruggen van tijd, om het verbinden van heden met het verleden en de toekomst. Dit kan enerzijds gaan om het zelfstandig ontwikkelen van nieuwe perspectieven en strategieën voor beleid, en anderzijds om het kritisch toetsen van bestaande toekomstbeelden in politiek en ambtelijke organisatie. Dit vermogen is aan de orde bij primaire processen van beleidsontwikkeling, organisatiestrategie en bedrijfsvoering (bijvoorbeeld investeringsbeslissingen). Maar het speelt ook bij crises en incidenten, die enerzijds vragen om praktisch crisismanagement, maar ook om interpretatie over de dieperliggende oorzaken en om de vraag of het letterlijk gaat om een 'incident', of dat het een uitdrukking is van een structureel probleem. Dat gaat in de meeste gevallen ook direct om vragen rond verantwoordelijkheid en (politieke) schuld.

Toepassing van het analysekader: analyserend en adviserend

De drie vermogens vormen samen een analysekader voor het functioneren van de bestuursdienst in een gemeente. Dat kader kan op twee manieren worden gebruikt: *analyserend*, maar ook *adviserend*. In de analyserende variant fungeert het analysekader als perspectief om te onderzoeken wat de huidige kenmerken van de gemeentelijke organisatie zijn en hoe de bestuursdienst daarin opereert. Dat is een vorm van ex post evaluatie: hoe heeft de bestuursdienst het gedaan en onder welke condities gebeurde dat? De tweede toepassing is meer adviserend, actief en ontwerpgericht. Het leidt tot handelingsperspectieven voor de inrichting van de bestuursdienst en ook tot mogelijke richting voor verdere professionalisering. Het analysekader wordt in dat geval gebruikt om de kenmerken van de organisatie en de daartoe benodigde invulling van de bestuursdienst uit te werken. De vraag is dan niet zozeer hoe de bestuursdienst het heeft gedaan, maar hoe deze de drie vermogens zou moeten invullen, gegeven de kenmerken van de organisatie waarin deze functioneert. Dat is de ontwerpende toepassing van het analysekader: hoe kan deze bestuursdienst het goed of beter doen?

1

De omstrede bestuursdienst

Het werk van de bestuursdienst

Elke gemeente heeft een bestuursdienst¹. Hoezeer organogrammen en de achterliggende gemeentelijke organisaties ook van elkaar verschillen, er is altijd een bestuursdienst. Maar hoewel de bestuursdienst een nagenoeg universeel en vanzelfsprekend onderdeel is van de gemeente, is de invulling ervan maar heel zelden hetzelfde. Bovendien zijn bestuursdiensten geen ‘stabiele’ onderdelen van gemeentelijke organisaties (zie bijvoorbeeld Peeters et al., 2008). Ze zijn er weliswaar altijd en overal, maar steeds anders en vaak veranderend. Er worden met regelmaat functies toegevoegd en/of bestaande functies worden opnieuw geformuleerd. Dat kan gaan om nieuwe taken, maar ook om een andere rolvervulling. Innovatief of vooral controlerend? Hoofdkantoor van het concern, of voorportaal van het college? Verbindend of verdelend? De baas of dienstbaar aan de diensten? Soms is de bestuursdienst letterlijk ‘groot’ en fungeert deze als motor van de gehele organisatie. Soms is de bestuursdienst vooral procedureel en zorgt men voor een goede inbedding en afwerking van wat elders – bijvoorbeeld in diensten – is bedacht of gedaan.

Een bestuursdienst is al lang niet meer het stabiele secretariaat van het college van b&w, maar bevindt zich middenin de dynamiek van organisatorische en maatschappelijke kwesties. Zo liet een eerder onderzoek bij de bestuursdiensten van twee grote gemeenten zien dat de verwachtingen over wat de bestuursdienst is en zou moeten doen sterk uiteen lopen. Het functioneren van bestuursdiensten leidt niet zelden tot onduidelijkheid of ontevredenheid aan de kant van het college of de gemeentelijke organisatie (Peeters et al., 2008). Bestuursdiensten zijn dan al snel omstreden organisatieonderdelen, die in de zoektocht naar zichzelf steeds heen en weer geslingerd worden tussen strijdende verwachtingen en belangen van anderen. Ze zijn er altijd, maar nooit buiten discussie. Ze worden nooit opgeheven, maar zijn altijd omstreden.

¹ Wij gebruiken in het gehele essay de term ‘bestuursdienst’, hoewel in sommige gemeenten een andere naam wordt gehanteerd voor het organisatieonderdeel dat feitelijk de taken van een bestuursdienst uitvoert.

Waarom zijn bestuursdiensten zo gevarieerd en veranderlijk? Een mogelijke verklaring is dat de politieke dynamiek en de complexiteit van maatschappelijke en organisatorische opgaven waarvoor gemeenten zich gesteld zien de laatste jaren zijn toegenomen. Zo stellen ‘wicked problems’ (Rittel & Webber, 1973) en de netwerksamenleving (Castells, 1996) nieuwe uitdagingen aan beleidsvorming- en uitvoering, terwijl ze aan de concrete mogelijkheden daartoe juist beperkingen opleggen (Frissen, 1999). En zo heeft ‘integraal werken’ de noodzaak tot beleidsafstemming vergroot, terwijl de inhoudelijke complexiteit van dossiers juist steeds meer tot specialisering en decentralisering drijft (e.g. Bogdanor, 2005). Bovendien legt de recente ‘politisering van de politiek’ (cf. Mudde, 2007) een ander type prestatiedruk op de gemeentelijke organisatie: sterk gericht op het overleven, vaak door middel van nadruk op zichtbare snelle prestaties en het vermijden van potentiële politieke risico’s (e.g. De Bruijn, 2006). Elk van deze drie elementen vergroot de grilligheid en spanning van het werk van het lokaal bestuur als geheel, en van de bestuursdienst in het bijzonder.

- **Netwerksamenleving:** macht en middelen zijn steeds meer verspreid over een variëteit aan actoren, maatschappelijke complexiteit neemt toe, er zijn minder door de overheid direct aanspreekbare vertegenwoordigers van een maatschappelijke achterban, en assertieve actoren nemen zelf ook initiatief.
- **Specialisatie en decentralisering:** meer deskundigheid en specifieke kennis, training en ervaring zijn nodig om deelgebieden te begrijpen en te beheersen, en daardoor vindt organisatorische beweging naar specialisering in ‘dedicated’ eenheden plaats.
- **Politisering:** intensivering en verharding van politiek debat, waarin details toenemende politieke betekenis krijgen, risicotolerantie afneemt, en het beeld gelijkwaardig wordt aan de inhoud.

Bij een dergelijke toename aan divergerende krachten, hebben organisaties behoefte aan het organiseren van convergerende krachten (Kaufman, 1960). De bestuursdienst is zo’n convergerende kracht. In dit licht bezien is het niet vreemd dat de verwachtingen en eisen ten aanzien van het werk van de bestuursdienst toenemen en deels tegenstrijdig aan elkaar worden. Het beeld van de bestuursdienst als scharnierpunt in de ambtelijke organisatie veronderstelt een soepele verbinding tussen politiek en ambtelijk apparaat en tussen verschillende ambtelijke onderdelen. Dit suggereert dat de organisatie enkel zo nu en dan een druppeltje olie nodig heeft om soepel te functioneren.

Het beeld is echter complexer: de bestuursdienst is het middelpunt van de organisatie geworden en is als zodanig blootgesteld aan alle fundamentele kwesties die zich daarin voordoen. Een bestuursdienst kan zich daarvoor niet afsluiten, maar zal zich op de een of andere manier rekenschap moeten geven van zijn eigen omstrede positie. Dit essay gaat in op de vraag wat de belangrijkste dilemma's van deze positie zijn, waar ze hun oorsprong vinden en hoe bestuursdiensten daar mee om weten te gaan.

Opbouw van het essay

Eerst schetsen wij in grote lijnen het takenpakket van bestuursdiensten, gevolgd door een analyse van de gemeenschappelijke kenmerken van deze taken. Vanuit dat perspectief presenteren wij de opbrengsten van een onderzoek naar de rol en professionaliteit van bestuursondersteuning in vier kleine en middelgrote gemeenten. Na een analyse van deze bevindingen trekken we enkele generieke conclusies over de professionaliteit van gemeentelijke bestuursondersteuning.

2 De veelzijdige bestuursdienst

In een bestuursdienst zijn in grote lijnen vijf taakgebieden samengebracht:

- 1 **Bestuursondersteuning**
- 2 **Beleidsinhoudelijke strategie**
- 3 **Organisatiestrategie**
- 4 **Communicatie**
- 5 **Verantwoording en Control**

Bestuursondersteuning

Hiermee doelen we op de praktische ondersteuning van en advisering aan het college van v&w. Dat gaat om inhoudelijke ondersteuning en advisering, bijvoorbeeld in de vorm van advisering over stukken en voorgenomen besluiten. Maar het gaat ook om het bewaken van procedures, het stroomlijnen van de besluitvorming, het uitvoeren van juridische en financiële toetsen op voorgenomen besluiten en andere activiteiten die betrekking hebben op de procedurele kant van de ondersteuning van het bestuurlijk proces. Rondom crises of 'incidenten' krijgt deze vorm van ondersteuning vaak een ander karakter en wordt de bestuursdienst ingeschakeld om te helpen bij het crisismanagement. Bijvoorbeeld door na te gaan wat de stand van zaken is, snel te adviseren over mogelijke interventies, al dan niet gericht op het oplossen van een incident of het beperken van de schade ervan. Het beperken van schade kan betrekking hebben op twee niveaus: op de gemeente en het beleid, maar ook op de positie van de individuele verantwoordelijke wethouder of het college als geheel. Deze hoeven niet noodzakelijkerwijs in elkaars verlengde te liggen, maar doen zich beide – vaak gelijktijdig – voor.

Beleidsinhoudelijke strategie

Naast het adviseren over en het ondersteunen van besluitvorming die door anderen (bijvoorbeeld diensten of het college zelf) is ingezet, heeft de bestuursdienst zelf ook ruimte voor inhoudelijke bijdragen. Dit soort inhoudelijke strategie omvat het agenderen en oppakken van strategische bestuurlijke of maatschappelijke vraagstukken, die niet vanzelfsprekend

een plaats krijgen in de staande organisatie. De bestuursondersteuning ontwikkelt zelf inhoudelijke prioriteiten en probeert deze net als andere diensten – maar vanuit een bestuursdienst eigen perspectief – in te brengen. Dat kan gaan om het actief agenderen van thema's, maar ook het proberen 'af te voeren' van bepaalde onderwerpen van de bestuurlijke of organisatorische agenda. Het kan ook gaan om het tijdelijk parkeren of op minimaal niveau in portefeuille houden van een onderwerp dat tijdelijk 'uit' is. Daarnaast kan het gaan om het op de agenda handhaven van onderwerpen die onder druk staan. Het hoeft dus niet per definitie te gaan om nieuwe onderwerpen, het kan evengoed gaan om het vasthouden of tijdelijk in reserve houden van lopende thema's. De kern bij deze categorie werkzaamheden is dat de bestuursdienst opereert vanuit een eigen inhoudelijke agenda, die afwijkt van wat vanuit andere organisatieonderdelen wordt ingebracht. Dat kan dus ook gaan om afwijkingen van de politiek-bestuurlijke lijn.

Organisatiestrategie

Hier gaat het om het 'op orde' brengen/houden van de organisatie, zodat deze in staat is om het college optimaal te kunnen bedienen. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de herschikking, stroomlijning en/of coördinatie van de activiteiten van verschillende organisatieonderdelen. De kern van deze activiteit is dat de bestuursdienst de om redenen van functiedifferentiatie en taakspecialisatie gescheiden activiteiten en verantwoordelijkheden – en daaraan gebonden perspectieven – probeert te koppelen rond het integrale belang van de organisatie. In veel gemeenten wordt rond die activiteit verwezen naar het 'concernbelang'. Bij organisatiestrategie gaat het om de inrichting van de organisatie en de processen die er voor moeten zorgen dat er een gewenste balans is tussen enerzijds afstemming en integraliteit en anderzijds specialisatie en borging van deelbelangen.

Communicatie

In de bestuursdienst is vaak ook de communicatiefunctie belegd. Het gaat dan om de communicatie en voorlichting over het beleid, maar soms ook om de meer op 'framing' gerichte activiteiten.

Verantwoording en Control

De bestuursdienst heeft vaak een belangrijke rol in de planning en control-cyclus van de gemeente. Dat gaat om financiële planning en control, maar ook om verantwoording over het beleid en de daarmee behaalde resultaten.

Contingente kwaliteit

De vraag wat een goede bestuursdienst moet doen, of hoe een bestuursdienst zijn werk moet doen, lijkt eenvoudig te beantwoorden: deze vijf taken goed uitvoeren. Maar daarin schuilt precies het probleem. Immers, in elk van deze taken schuilen spanningsvolle elementen die maken dat er geen eenduidig criterium is voor – bijvoorbeeld – goede beleidsinhoudelijke ondersteuning, praktische bestuursondersteuning of een goede eigen inhoudelijke strategie. Steeds begeeft de bestuursdienst zich met deze taken op het speelveld van anderen, kan het vele kanten uit en zijn veel mogelijke richtingen in potentie goed.

Zo wordt een bestuursdienst vaak geacht de integraliteit te waarborgen van de gedecentraliseerde en gespecialiseerde ambtelijke organisatie. Maar tegelijkertijd is diezelfde decentralisatie en specialisatie om goede redenen aangebracht. En bovendien: achter het ogenschijnlijk onomstreden begrip integraliteit gaan per definitie waarden- en belangenafwegingen schuil.

Daarnaast bindt en borgt de bestuursdienst de verhouding tussen politiek bestuur en ambtelijke dienst. Maar deze beide ‘rationaliteiten’ passen tegelijkertijd niet goed op elkaar: er liggen inherente verschillen in taakopvatting ten grondslag aan de scheiding tussen politiek en ambtenarij.

De maatstaf voor het functioneren van de bestuursdienst is bovendien niet alleen zacht en subjectief, maar ook per organisatie verschillend. Zo is de opgave afhankelijk van de inrichting van de organisatie (hoe sterk gedecentraliseerd?), de voorgeschiedenis en traditie in de organisatie (wat is bijvoorbeeld van oudsher de mate van verantwoordelijkheid voor eigen producten van diensten?), de verdeling van kwaliteiten en competenties over de organisatie (hoe ‘goed’ zijn diensten en hoeveel kwalitatieve impulsen zijn van de bestuursdienst gevraagd?), de innovatieve en beleidsmatige kracht in de organisatie (is de bestuursdienst tevens de strategische kern van de organisatie, of ligt die elders in de diensten?), en de bestuursstijl van het college (hoe willen wethouders bediend worden?).

Als de taken van de bestuursdienst inherent omstreden zijn, blijven er twee mogelijke beoordelingscriteria over voor de prestaties van de bestuursdienst – en dus ook voor de ‘ideale inrichting van de bestuursdienst’: (1) de tevredenheid van de betrokkenen en (2) de manier waarop de bestuursdienst bij de specifieke kenmerken van de organisatie past. De eerste maatstaf draait om de perceptie van bijvoorbeeld het bestuur over de kwaliteit van de ondersteuning die zij vanuit de bestuursdienst krijgen. De tweede maatstaf is de manier waarop de bestuursdienst er tot tevredenheid van bestuur en andere organisatieonderdelen in slaagt om

de scheidslijnen in de organisatie te overbruggen en strategische tekorten te compenseren. De bestuursdienst moet dan *contingent* zijn: hij moet compenseren voor wat elders te weinig, te veel, te eenzijdig, overmatig, bescheiden of juist te opzichtig wordt gedaan. Dat kan heel praktisch gaan om het checken en zo nodig verbeteren van stukken die worden voorgelegd aan het college, maar ook om het zelf aanjagen of inzetten van beleidsinnovaties en het agenderen van strategische thema's.

Een onderzoek: bestuursdiensten in contingentie

Contingentie betekent geen 'anything goes'. Hoewel het evident is dat de kenmerken van de gemeentelijke organisatie, de aard van de strategische opgaven en de politieke behoefte aan ondersteuning van invloed zijn op de verwachtingen die aan een bestuursdienst gesteld worden, zijn er wellicht patronen te ontdekken in deze contingentie. Ten behoeve van deze zoektocht hebben wij casuïsonderzoek verricht naar de bestuursdiensten van vier Nederlandse gemeenten.

Bij de selectie van deze cases is geprobeerd om zo veel mogelijk de variëteit in gemeenteland te bestrijken.² De vier casusgemeenten worden in het navolgende geanonimiseerd opgevoerd, maar kunnen als volgt worden getypeerd:

- **Gemeente 'A'**

De gemeente 'A' is een typische fusiegemeente. Van de één op de andere dag is een cluster kleine gemeenten overgegaan in één middelgrote gemeente. De gevolgen van deze fusie voor de gemeentelijke organisatie zijn aanzienlijk: diensten worden samengevoegd, organisatieculturen moeten versmelten, de oude dorpspolitiek is een nog steeds substantiële factor, en de belangen van de verschillende dorpskernen moeten worden gediend. Bij dat laatste gaat het vooral om de agrarische sector, die de economische motor is van de nieuwe gemeente. Van de bestuursdienst wordt zowel samenbindend vermogen verwacht in een nieuwe en nog versnipperde organisatie, als strategisch vermogen om de gezamenlijke economische belangen tot ontwikkeling te brengen.

² Daarbij hebben we de grote steden buiten beschouwing gelaten aangezien zij al onderwerp van eerdere NSOB-studie waren. Zie hiervoor Peeters et al., 2008.

- **Gemeente 'B'**

De gemeente 'B' kent een eeuwenoude geschiedenis als handels- en vestingstad, maar ligt tegenwoordig niet meer vanzelfsprekend in het centrum van de bedrijvigheid. Ondanks de stedelijke allure is de gemeente met zo'n 65.000 inwoners relatief klein en is de economische aantrekkingskracht beperkt. De gemeentelijke behoefte aan strategische economische verbinding in de regio is sterk, maar de middelen en capaciteit beperkt. Ook in de cultuur van de organisatie is externe oriëntatie geen vanzelfsprekendheid: net als de stad zelf, is ook de gemeentelijke organisatie lang een gesloten vesting geweest.

- **Gemeente 'C'**

De gemeente 'C' is een kleine en landelijke gemeente, gelegen in de directe omgeving van een grote stad. Onlangs zijn de laatste uitbreidingsprojecten afgerond. Er dienen zich niet onmiddellijk grote strategische kwesties aan. Consolideren van bestaande kwaliteiten en slim aanhaken op de nabij gelegen 'grote broer' zijn de voornaamste speerpunten. Ook de gemeentelijke organisatie zelf is overzichtelijk. De gemeentesecretaris vormt de spil van de organisatie en de lijnen worden zoveel mogelijk kort gehouden.

- **Gemeente 'D'**

De gemeente 'D' is gezien haar inwoneraantal bijna een grote stad te noemen. Ook heeft ze een economische speler van internationale allure binnen haar gemeentegrenzen. Tegelijkertijd kent de gemeente vele verschillende dorpskernen en geen vanzelfsprekend stedelijk centrum. En ook de regionale positionering is allesbehalve eenduidig: steden in de directe omgeving bepalen voor een belangrijk deel het strategische speelveld. De gemeente 'D' is dan ook vooral een gemeente van contrasten: landelijk en stedelijk, agrariërs en forensen, economische motor en speelbal van bestuurlijke drukte. De gemeentelijke organisatie zoekt nadrukkelijk naar positionering in het licht van deze contrasten.

In elk van deze gemeenten hebben we gedurende de eerste helft van 2011 relevante interne documenten over de bestuursdienst bestudeerd en gesproken met vier of vijf medewerkers. Daaronder waren in ieder geval steeds de gemeentesecretaris, het hoofd van de bestuursdienst of de bestuursondersteuning, en het hoofd van een beleidsafdeling. In het onderzoek zijn we op zoek gegaan naar de manier waarop in elke gemeente vorm werd gegeven aan bestuursondersteuning en aan strategie, waarmee

grouw de vijf hierboven genoemde functies van een typische bestuursdienst worden afgedekt. Het ging ons daarbij vooral om de vraag welke factoren relevant zijn voor de rolbepaling van een bestuursdienst. Is dat alleen de wens van het college van b&w? Of juist die van de gemeentesecretaris? En welke rol spelen contingentie factoren, zoals omvang van de organisatie, aard van de strategische opgave en regionale positionering, voor de manier waarop een bestuursdienst wordt vormgegeven?

In het navolgende bespreken we de patronen die wij in de contingentie hebben aangetroffen. Ondanks de grote variëteit in gemeentelijke organisaties, strategische vraagstukken en politieke overwegingen, blijkt er een aantal terugkerende elementen te zijn dat het werk van elke bestuursdienst kenmerkt. Deze elementen gaan verder dan 'anything goes', maar vervallen ook niet in een blauwdruk voor bestuursondersteuning. Uitgaande van de gedachte dat het functioneren van een bestuursdienst sterk gekoppeld is aan de behoeften en tevredenheid van direct betrokkenen, zoals beleidsdirecteuren en wethouders, en aan de specifieke vragen die op een bepaald moment in een bepaalde gemeente spelen, zijn er toch patronen in de contingentie vast te stellen. Deze patronen bieden houvast in het beantwoorden van de vraag aan welke eisen een 'goede bestuursdienst' dient te voldoen. In het onderstaande wordt de beschrijving van deze patronen – in de vorm van drie 'vermogens' – geflankeerd door korte omschrijvingen in tekstboxen van de manier waarop strategie en bestuursondersteuning in de casusgemeenten vorm krijgt.

3

Patronen in contingentie: drie vermogens

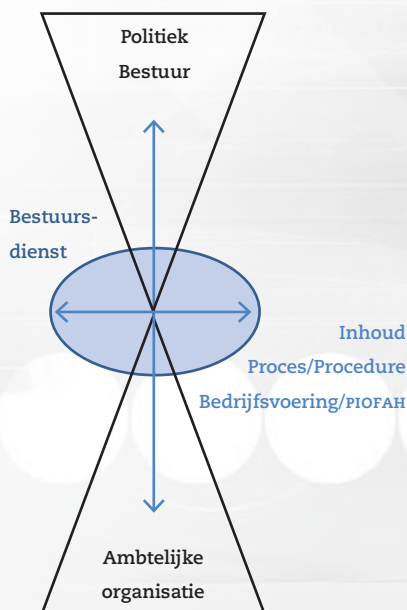
Zoals gezegd: contingentie betekent niet 'anything goes'. Als we de vijf hierboven genoemde taken van een bestuursdienst bezien in het licht van de eerder genoemde divergerende krachten in de ambtelijke organisatie, kunnen we aannemen dat van een bestuursdienst drie verschillende 'vermogens' gevraagd worden. Het gaat kort gezegd om het vermogen tot verbinden, het vermogen tot compenseren, en het vermogen tot vernieuwen. Elk vermogen benadrukt een andere dimensie van de bestuursdienst, waarbij steeds wordt gekeken naar hoe de organisatie als geheel functioneert en welke invulling van de bestuursdienst daaruit volgt. Voor elke organisatie zal het beeld anders zijn, maar er is wel houvast in de beoordeling en bepaling van wat 'goed' is.

Vermogen 1:

een verbindende bestuursdienst voor de gebroken gemeente

In de gemeentelijke organisatie zijn twee fundamentele breuken ingebakken: (1) een breuk tussen politiek bestuur en ambtelijke dienst en (2) tussen de integraliteit van het concern en de individuele specialistische diensten. Deze twee breuken representeren een wezenlijk kenmerk van elke overheidsorganisatie, namelijk dat er verschillende logica's en werelden zonder per definitie verbindend criterium naast, met en langs elkaar functioneren. Een bestuursdienst is gepositioneerd te midden van deze breuklijnen. Deze context is een bepalende factor in het dagelijks werk van bestuursdiensten en in de waardering voor dat werk.

Figuur 1 geeft deze breuklijnen weer:



Politiek bestuur versus ambtelijke dienst

Bij de eerste breuk gaat het om het overbrengen van politieke prioriteiten naar de ambtelijke bureaucratie en het voorbereiden van politieke besluitvorming door de ambtelijke dienst. Om de ambtelijke organisatie dienstbaar te laten zijn aan de politiek is het nodig dat er een vorm van verbinding ontstaat tussen de wereld van de politiek en het ambtelijke domein. Hoewel voor beide domeinen evident is dat het nuttig is om een productieve werkrelatie te hebben, zijn ze tegelijkertijd fundamenteel verschillend van elkaar. En hoewel de hiërarchie in de werkrelatie eveneens precies vast ligt – ‘de politiek is de baas’ – is die in concrete praktische gevallen meer ‘fuzzy’ dan de afspraak veronderstelt. De bestuurder is weliswaar de baas, maar ambtenaren weten hoe het zit. De bestuurder neemt de besluiten, maar doet dat op basis van wat ambtenaren voorbereiden. Veel keuzes zijn al gemaakt voordat de bestuurder zijn opties voorschoteld krijgt. Dat is nadrukkelijk geen beschrijving van wat elders als vierde macht wordt geïdentificeerd: althans niet in de zin dat we hier het exces van machtsuitoefening en dominantie door ambtenaren beschrijven. We schetsen hier de normaaltoestand in elke politiek-bestuurlijke organisatie. Temidden van deze eerste breuk opereert de bestuursdienst.

Integraal versus specialistisch

Bij de tweede breuk gaat het om het effectief balanceren tussen specialistisch beleid en generieke opbrengsten. Het is evident dat voor goed beleid en praktische uitvoerbaarheid functionele specialisatie en differentiatie nodig is. Dat is onomstreden en verstandig organisatieontwerp. Maar het is ook evident dat die verschillende specialistische activiteiten niet per definitie optellen tot het beste generieke resultaat. Integendeel, de kans is groot dat er tegenstrijdigheden en productieverliezen zullen optreden. Dat gaat deels om coördinatielasten, maar we weten ook uit organisatieonderzoek dat van elkaar los gehaalde organisatieonderdelen elkaar niet zomaar en onvoorwaardelijk weer opzoeken. Ook niet als de aard van het vraagstuk dat wel waarschijnlijk maakt.

Vaak zijn samenwerking en overstijgend werken de uitzonderingen, niet de regel in organisaties. Ook hier geldt weer dat we niet de uitwas beschrijven van een dienst die vanuit bureaupolitieke overwegingen ‘voor eigen succes gaat’. We beschrijven de normale gang van zaken in organisaties, zoals deze volgt uit de organisatorische vormgeving. Structuur is in die zin een krachtige voorspeller van het handelen van de individuen en groepen die er binnen opereren. Deze tweede breuklijn, tussen specialisatie/differentiatie en integraliteit en generiek beleid, is het andere constitue-

erende element van de omgeving van bestuursdiensten. Midden op deze breuklijn werkt de bestuursdienst, met bovendien de expliciete opdracht om zorg te dragen voor een productief verkeer tussen beide delen van de breuk.

Bestuursondersteuning in gemeente 'A'

De groeisput van de fusiegemeente heeft grote consequenties voor de organisatie. Afdelingen worden samengevoegd, er is nog slechts één college van B&W, en plots speelt de gemeente mee op het niveau van de grotere gemeenten. In de woorden van één van de geïnterviewden: "We zijn eigenlijk intern bezig de gevolgen van de herindeling en onze opgaven in de organisatie te verwerken".

Eén van de opgaven is het organiseren van een adequate bestuursondersteuning. Waar de lijntjes kort waren in de vele kleine gemeenten vóór de fusie, daar zijn deze in de nieuwe situatie opgerekt. Er ontstaat een gevoel van ongeorganiseerdheid, die zich in de eerdere situatie niet voordeed. Mensen weten elkaar informeel nog steeds wel te vinden, maar wie nu precies waar over gaat en wie welke rol in de nieuwe constellatie vervult is voor de meeste medewerkers en bestuurders allesbehalve helder. "Soms hebben we een overleg met de wethouder en dan zitten er wel zeven of acht inhoudelijke beleidsadviseurs of dossierhouders om de tafel. Voor de wethouder is echter alleen van belang waar de bananenschillen in het dossier zitten en wie bewaakt dat er geen uitglijders komen. Dat blijft in de praktijk meestal onduidelijk". Aldus één van onze gesprekspartners in het onderzoek.

De bestuursdienst is de aangewezen functie om in dit gevoelde ongenoegen een rol te vervullen. In eerste instantie krijgt dat vooral een procesmatige invulling: controleren of stukken compleet zijn en of er geen opvallende missers in staan. Wethouders hebben echter een sterke behoefte aan meer inhoudelijke en persoonlijke ondersteuning. In de kleine gemeenten hadden wethouders vaak zelf een grote dossierkennis. Dat is gezien de omvang van de nieuwe organisatie echter veelal ondoenlijk, mede gezien de organisatorische versnippering en 'oprekking van de korte lijntjes' als gevolg van de groei in omvang.

Bestuurders hebben behoefte aan compensatie voor het verdwijnen van de 'korte lijntjes'. Een bestuursdienst die niet alleen procesmatig, maar ook inhoudelijk ondersteunend is, zou daarin een belangrijke rol kunnen vervullen. Opbouw van dossiers en dossierkennis (overzicht) alsmede persoonlijke advisering hoe een bepaald dossier verder te brengen (ondersteuning) zouden een plaats in de bestuursdienst moeten krijgen volgens het bestuur. Nu overheerst het gevoel van eenzaamheid van de individuele wethouder tegenover de grote en onontwarbare organisatie.

Verantwoordelijk voor verbinding

Bestuursdiensten opereren midden op deze breuklijnen. In zekere mate hebben alle diensten en alle ambtenaren de verantwoordelijkheid om te zorgen voor goede dienstbaarheid aan de politiek en voor voldoende aandacht voor generiek beleid. Niemand gaat gelegitimeerd voor eigen succes of stelt blind het eigen perspectief volledig centraal. Net zoals van politieke bestuurders tot op zekere hoogte verwacht mag worden dat zij oog hebben voor de dynamiek van de ambtelijke organisatie en proberen deze adequaat te instrueren en werkbare opdrachten mee te geven.

Echter, voor alle partijen anders dan de bestuursdienst geldt dat het geen hoofdtaak is om de belangen van het geheel invulling te geven. Bovendien zijn er krachtige prikkels om specifiek beleid in een specialistische dienst impliciet of expliciet voorrang te geven boven generieke en algemene doelen en belangen. Diensten buigen vanaf hun kant van de breuk misschien wat over naar de andere kant en tonen bereidheid om met de andere kant mee te bewegen als dat nodig mocht zijn. Maar ze ontlenen er geen eigen legitimiteit aan, laat staan dat ze er vanuit systemen van prestatiemeting en verantwoording voor beloond worden. Die wijzen vaak een heel andere kant op. Wat de bestuursdienst onderscheidt van andere gemeentelijke diensten is niet dat die aan verbinding doet, maar dat die 'er van is'. De legitimiteit van de bestuursdienst is een rechtstreeks product van het vermogen om productief met de breuken om te gaan. De vraag is dan over welke set interventies en strategieën de bestuursdienst daartoe kan beschikken.

Strategie in gemeente 'A'

Een fusie betekent dat de versnipperde gemeenten van weleer een collectieve speler van betekenis zijn geworden. Zowel in economisch als bestuurlijk opzicht.

De economie van de gemeente leunt sterk op één bedrijfstak. Het behouden en versterken van de internationale positie is een opgave die grote eisen stelt aan de gemeentelijke organisatie. De kracht om als één gefuseerde bestuurlijke speler te opereren is echter niet vanzelfsprekend. Dit vraagt enerzijds het vermogen om responsief te zijn aan de belangen van de eigen ondernemers, en anderzijds om deze belangen zo adequaat mogelijk in economisch beleid om te zetten en in bestuurlijke lobby te verkondigen.

Het herkennen, verwoorden en dienen van de collectieve economische belangen van de nieuwe gemeente vraagt inspanningen op meerdere niveaus. Het gaat om relatiebeheer met ondernemers en omliggende gemeenten, om het transformeren van de 'ons kent ons' dorpspolitiek naar een krachtige bestuurlijke lobby, en om het ontwikkelen van een

visie voor de toekomstige doorontwikkeling van de economische sector in kwestie. Bij dat laatste speelt zeker ook mee dat de deelbelangen van weleer tot een nieuw geheel moeten worden gesmeed.

In dit licht wordt – hoewel zeker niet als enige – de bestuursdienst aangekeken als belangrijke gemeentelijke speler. Vanuit zijn positie is een bestuursdienst namelijk in staat tot het ‘opvoeden’ van politici – dat wil zeggen, het informeren en adviseren van politici over economische ontwikkelingen, belangen en beleid. Ook heeft de bestuursdienst een kennisfunctie: het toekomstbestendig maken van de lokale economie vraagt om inzicht in internationale ontwikkelingen en in de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Bovendien kan de bestuursdienst, bij voorbeeld samen met de dienst economische zaken een belangrijke gesprekspartner zijn voor het lokale bedrijfsleven.

Het bundelen van expertise en netwerkvaardigheden in de bestuursdienst wordt dan ook als opgave herkend in de gemeente. De bestuursdienst als motor van het gemeentelijke economische beleid met vertakkingen richting ondernemers, politiek en toekomst.

Overbruggende interventies: inhoud, organisatie en bedrijfsvoering

Vanuit zijn positie (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) heeft de bestuursdienst drie interventieniveaus tot zijn beschikking. We onderscheiden interventies langs (1) de weg van de inhoud, (2) de weg van de organisatie of (3) de – indirecte – weg van de bedrijfsvoering (РІОФАН).

Hoewel ze in de handelingspraktijk vaak verweven zijn, is het onderscheid tussen inhoud en organisatie cruciaal. In lijn met wat onder andere Hecló (1974), Hall (2002) en Hemerijck & Visser (1997) aangeven is beleidsontwikkeling in het openbaar bestuur altijd een combinatie van ‘puzzling’ en ‘powering’. Dat wil zeggen, er moeten inhoudelijke ideeën zijn, maar daarvoor moet ook het apparaat van machtsvormen en codificering in gang gezet worden. Procedures spelen in dat kader een belangrijke rol, omdat ze de kanalen vormen waarlangs inhoud ‘omhoog’ of ‘omlaag’ beweegt in de organisatie. Een bestuursdienst beheert vaak deze procedures en heeft als zodanig een spilfunctie in de dynamiek tussen *puzzling* en *powering*.

Belangrijk in het instrumentarium van een verbindende bestuursdienst is de kunst van het tijdig in procedure brengen, het op de juiste momenten versnellen of vertragen, het ‘ophangen’ aan de juiste soorten stukken, het vrijmaken van middelen en andere elementen die maken dat inhoudelijke noties op een bepaald moment ‘besluitrijp’ zijn. Uiteraard vindt besluitvorming in een raadszaal, commissiekamer en/of collegevergadering plaats. Maar voordat stukken ter besluitvorming in die verbanden verschijnen is er al van alles gebeurd waarin de uitkomst in belangrijke mate besloten ligt.

Bestuursdiensten hebben het vermogen om op elk van deze niveaus te interveniëren: ze kunnen procedures inrichten en/of bespelen én ze kunnen inhoudelijke agendastrategieën volgen. Men kan onder andere procedures zodanig inrichten dat er integrale toetsen plaatsvinden, diensten vroegtijdig aan elkaar koppelen, en ambtenaren aan tafel brengen bij wethouders, zodat diensten feitelijk worden gedwongen om hun eigen belangen en inzichten te overstijgen. Inhoudelijk kan de bestuursdienst bijvoorbeeld interveniëren door concepten te ontwikkelen die een nieuwe wending geven aan lopende debatten, of door onderwerpen te agenderen die anders niet gevoerd zouden worden, omdat ze niet passen bij de specifieke invalshoeken of belangen van anderen.

Daarnaast is er nog een derde categorie interventies, waarin via de lijn van de bedrijfsvoering bruggen worden geslagen tussen organisatorische scheidslijnen. Bestuursdiensten hebben in de regel ook een rol in de voorziening van P10FAH-taken voor de organisatie, zoals een adequaat MD-beleid of duurzaam personeelsbeleid. De bestuursdienst kan via dit instrumentarium krachtig sturen op zowel de organisatie als de inhoud. P10FAH is allesbehalve een 'neutrale' aangelegenheid, maar is een alternatieve manier om via de weg van de bedrijfsvoering convergenties aan te brengen in de organisatie. Daarbij kan gedacht worden aan het doorbreken van de positie van al te specialiserende en autonome diensten door centralisering van ICT. Decentrale systemen worden afgebroken en nieuwe standaarden worden opgelegd. Ook kan gedacht worden aan het doorvoeren van centraal MD-beleid, waardoor directeuren op initiatief en vanuit het belang van het concern gerouleerd kunnen worden. Of het voeren van een personeelsbeleid, waarbij job-rotation wordt toegepast en opleidingsbudgetten strategisch en in concernbelang worden ingezet. In elk van deze voorbeelden wordt niet expliciet een keuze gemaakt op het organisatieniveau, maar worden die keuzes van onderop en op praktisch niveau langzaam onvermijdelijk gemaakt (cf. Van der Steen & Van Twist, 2010).

In het kort kan bij het verbindend vermogen van een bestuursdienst aan het volgende instrumentarium worden gedacht:

Verbindend vermogen	Aard van interventies	Typische interventies	Mogelijke rollen
Sturen via inhoud	Vanuit inhoud de breuken overbruggen.	Onderzoeken Eigen reflecties Verkenningen Evaluaties Ex ante toets	Opdrachtgever van onderzoek Zelf inhoud bedenken Interactief inzetten: anderen helpen om op nieuwe ideeën te komen
Sturen via organisatie	Structuren, procedures en processen ordenen en daarmee disciplineren.	Mandatering Stukkenstroom Besluitvorming entameren Budgettering Juridische toets	Organisatieontwerp Herziening werkprocessen Middelen anders verdelen Benoemingen
Sturen via bedrijfsvoering	Stroomlijning van bedrijfsvoering benutten voor (bijvoorbeeld) concernvorming	Centraal MD-beleid Centraal ICT-beleid Opleidingsbudgetten Job-rotation	Aansturing van decentrale PIOFAH Centrale beheerder van PIOFAH Benoemingen en allocatie van functionarissen

Bestuursondersteuning in gemeente 'B'

Waar in een fusiegemeente veel ongemak heerst als gevolg van de recente vernieuwing, daar wordt gemeente 'B' juist gekenmerkt door een zeker onbehagen als het gaat om de huidige historisch gegroeide situatie. De grote hoeveelheid afdelingen (17) en het gebrek aan coördinatie daartussen leidde tot verkokering en tot een circus aan 'bilateraaltjes' tussen wethouders en afdelingshoofden. Bovendien was het kleine kabinet, dat het college van B&W ondersteunde, enkel in staat tot marginale toetsing op financiële en juridische randvoorwaarden.

Daarom is, zoals in zoveel gemeenten, ook hier recentelijk de omslag gemaakt van een sectorenmodel naar een concernmodel. Twee centrale kenmerken van deze omslag zijn de reductie van het aantal afdelingen en bijbehorende afdelingshoofden (van 17 naar 9), en het optuigen van een concernstaf voor de ondersteuning van het bestuur.

Beide maatregelen beogen de afstemming in de organisatie te verbeteren.

In de oude situatie was de bestuursondersteuning vooral reactief van aard. Wethouders gingen zelf op zoek naar informatie en de stukken richting het college werden niet op de beleidsinhoud getoetst. Het overdenken van de samenhang tussen beleidsvoorstellen en de consequenties van voorgenomen beleid kwam hierdoor nauwelijks tot stand.

In de nieuwe situatie neemt de concernstaf een omvangrijkere, maar bovenal proactievere toetsing van beleidsstukken op zich. De concernstaf bestaat uit zo'n 12 fte.

De medewerkers zijn vooral geselecteerd op basis van hun vermogen tot samenwerking.

In de woorden van een medewerker: "Je hebt op deze positie, midden in de organisatie en dichtbij de macht, juist mensen nodig die verbinden in plaats van zichzelf dingen toe-eigenen".

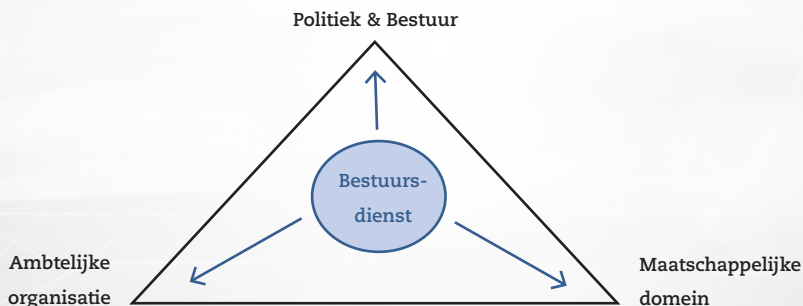
De concernstaf probeert steeds 'vroeger in het proces' van beleidsontwikkeling te zitten, zodat de verantwoordelijke beleidsafdeling gewezen kan worden op eventuele onvolledige doordenking van consequenties, raakvlakken met andere beleidsterreinen of politieke gevoeligheden. Soms worden stukken ook teruggestuurd in plaats van doorgestuurd naar het college – al is het daarbij van belang steeds een constructieve houding te hebben richting beleidsafdelingen. De concernstaf doet het werk van de afdelingen niet over, maar is een soort 'tweede lezer'. Ook wordt geprobeerd tegenwicht te bieden aan de reflex om alles wat ingewikkeld lijkt neer te leggen bij de bestuursdienst: de coördinatieopgave rust in eerste instantie bij de afdelingen zelf. Bovendien is de ondersteuning van het college meer gestructureerd, onder andere door een voorbereidingsoverleg voorafgaand aan een collegevergadering en door een mondelinge 'memorie van toelichting' richting de beleidsafdelingen over de door het college genomen besluiten. Ook worden er voor complexere kwesties 'mini-MT's' opgetuigd, waarin beleid wordt afgestemd alvorens er stukken worden opgesteld richting het college.

Vermogen 2:

De bestuursdienst als compenserende oriëntatie

In het handelen van overheidsorganisaties wordt steeds een balans gezocht tussen drie domeinen: de politiek, de ambtelijke bureaucratie en de samenleving. Fenger et al. (2011) betogen, op basis van een uitgebreide studie naar bronnen van legitimiteit van overheidsbeleid, dat overheidsbeleid wordt gedreven vanuit elk van deze drie domeinen, die ieder een eigen logica en dynamiek hebben. Overheidsorganisaties krijgen prikkels vanuit het politieke domein, vanuit de samenleving, en vanuit 'zichzelf'. Een belangrijk vermogen van bestuursdiensten is om de balans tussen deze bronnen van legitimiteit in de gemeentelijke organisatie te bewaken en indien nodig actief te bewerkstelligen via compenserende activiteiten. In tegenstelling tot het verbindend vermogen gaat het hier nadrukkelijk niet om het verbinden van wat al bestaat of het overbruggen van scheidslijnen in de organisatie, maar juist om het bewust bieden van tegenwicht aan eenzijdige oriëntaties in de organisatie.

Figuur 2 toont de drie oriëntaties van het openbaar bestuur:



Het politieke domein

In het politieke domein gaat het om het vertalen van politieke doelen in bestuurlijk handelen. Het politieke domein is in principe het ijkpunt van al het overheidsbeleid. Het is de enige legitieme basis voor overheidshandelen. In de Nederlandse situatie betekent dat het gedurende een collegeperiode realiseren van de vooraf in het collegeakkoord afgestemde doelen, met daarnaast het bespelen van de ruimte die er in de randen van het akkoord is voor aanvullend en/of afwijkend beleid. Dat is een belangrijk gegeven, omdat het betekent dat – ondanks de dualistische verhouding met de Raad – het belangrijkste politieke moment plaats vindt voor aanvang van het

nieuwe college. Keuzes worden vooraf gemaakt, in het vervolg van de periode gaat het om het uitvoeren van die keuzes, het realiseren van betekenisvolle aanvullende acties en het niet uitglijden over incidenten en voorvallen. In veel buitenlandse systemen werkt het anders, is er géén programma, en moet de uitvoerende macht aan het werk met wetgevingstrajecten en programma's waarvoor gaandeweg steun verworven moet worden. Het politieke moment bevindt zich dan later in het proces, wat wezenlijk van invloed is op het soort werk van de politiek en de ambtelijke dienst. In Nederland zijn de majeure keuzes dus vooraf gemaakt en moet de bestuurder steun zien te behouden. Dat klinkt gemakkelijker dan het is, want gedurende de collegeperiode wordt op deze manier de vraag 'of de doelen gehaald worden' meer dan elders prominent. Dat betekent voor de ambtelijke organisatie dat vanaf het aantreden van de bestuurder/het college druk ontstaat om het programma uit te voeren, daarbij (aan)toonbare resultaten te produceren en om scherp te sturen op wat er in de randen gebeurt. Het politieke spel concentreert zich in dit systeem immers op wat er nog aan politieke marge is, en dat zijn vaak 'kleine' dingen: het debat gaat niet over de onderwijsbegroting als geheel – daar ligt althans niet de politieke ruimte – maar in de vraag waarom school x in wijk y geen geld krijgt voor een extra lokaal.

Als een gemeentelijke organisatie sterk op dit politieke domein gericht is, dan spelen bestuur, ambtelijke organisatie en bestuursdienst de volgende rollen: **Bestuur:** een bestuur dat zich vooral richt op het politieke spel zal heel veel aandacht ontwikkelen voor de verhoudingen in de gemeenteraad en, in sommige gevallen, de verhouding en verdeling binnen het College zelf. Daarmee gaat 'scoren' en 'in beeld blijven' de agenda domineren. Politieke colleges richten zich bovenal op het spel: wat er 'buiten' gebeurt is voor hen alleen interessant voor zover dat bruikbaar of risicovol is voor hun bewegen in het politieke krachtenveld.

Ambtelijke dienst: een ambtelijke organisatie die zich extreem richt op het politieke spel is vooral bezig met het proberen te voorzien wat er politiek speelt en met het ondersteunen van de individuele wethouders. Tot op zeker niveau is dat natuurlijk goed en belangrijk, maar het kan doorslaan in 'Kremlinwatching'. Het ambtelijke domein politiseert dan zelf, wat ten koste gaat van eigen oordeelsvorming en inhoudelijke advisering. Vaak gaat dit gepaard met nauwe banden tussen 'vakwethouders' en de specialisten en/of managers in de diensten. Soms gaat het zelfs zo ver dat de ambtelijke organisatie actief input levert voor het politieke spel en de wethouder hier actief op bedient. Het risico hierbij is evident; de prestaties komen in het gedrang, in ieder geval in die domeinen waar het minder politiek relevant en zichtbaar

is. De samenleving en de wereld 'buiten' doen er in dat geval amper meer toe, behalve dan als inzet in het politieke spel.

Bestuursdienst: een bestuursdienst die zich overmatig bezig houdt met het politieke domein loopt het risico de 'loopjongen' van het college of van de wethouder te worden. Daarmee verliest men de verbinding met de ambtelijke organisatie in zoverre dat de belangen en verantwoordelijkheden van de ambtelijke dienst verder reiken dan de doelen en wensen van individuele wethouders of zelfs het college.

Strategie in gemeente 'B'

Externe verbinding is het sleutelbegrip voor de strategie van gemeente 'B'. Ondanks de trots van de stad op haar eeuwenoude geschiedenis, ziet de toekomst er niet per definitie rooskleurig uit. De bevolking vergrijsst. Veel jongeren trekken uit de stad weg. Er zijn geen instellingen voor hoger onderwijs binnen de gemeentegrenzen. Er is een krimpprognose afgegeven. En de relatief kleine omvang van de stad betekent ook dat de gemeente weinig massa heeft om zichzelf te bedruipen.

Kortom, regionale samenwerking is cruciaal om bedrijvigheid aan de regio te binden.

In de woorden van één van de medewerkers: "Net als de stad zelf, is ook de gemeentelijke organisatie lang een gesloten vesting geweest". Daarom is er, ondanks de zeer beperkte gemeentelijke capaciteit, ruimte vrijgemaakt voor een strategische functie.

Volgens velen bestaat die echter in de praktijk slechts uit 1 persoon – iemand met een breed netwerk, politieke sensitiviteit en jaren ervaring binnen de gemeente.

In samenwerking met bijvoorbeeld de wethouder economie en de afdelingsmanager economie (als ambtelijk zwaartepunt van de organisatie) is deze strateeg de 'trekker' van de samenwerking met steden in de regio. De strategische functie fungeert als vooruitgeschoven post van de organisatie en de politiek. Als een 'kwartiermaker' worden door de strateeg relaties gelegd, plannen 'in de week' gelegd en deuren geopend tot belangrijke overleggen.

Er gaat een grote aantrekkingskracht uit van deze strateeg in de gemeentelijke organisatie. Sinds zijn aanstelling weten steeds meer mensen hem te vinden voor complexe interne aangelegenheden – iets dat overigens ook deels tot het takenpakket van de strateeg behoort. Variërend van verzoeken om mee te schrijven aan een collegeprogramma tot aan advisering over bezuinigingsopgaven: de strateeg lijkt soms, in de woorden van één geïnterviewde, op "een vergaarbak van alles wat complex is".

Overbelasting ligt op de loer. Voor een deel was dit overigens niet te voorzien. Nu de organisatie bewust inzet op professionalisering van de advisering richting het college en werk maakt van de externe oriëntatie komen tal van andere belangrijke kwesties op, die vroeger 'onderin' de organisatie bleven liggen. Het aanbod lijkt een nieuwe vraag te genereren.

Het ambtelijke domein

Veel theorie laat zien dat overheidsbeleid niet alleen het product is van politieke besluitvorming, maar dat de bestaande instituties en beleidsarrangementen sterk sturend zijn voor wat er gebeurt. Het concept ‘padafhankelijkheid’ vormt de kern van die redenering: bestaande structuren en systemen zorgen voor positieve feedback, in die zin dat ze voorstructuren wat er mogelijk is aan volgende acties (e.g. March & Olsen, 1989). Dat werkt deels ‘fysiek’, er zijn nu eenmaal bepaalde structuren en het kost energie, tijd en geld om die te vervangen of te veranderen. Bovendien structureert het bestaande per definitie het gesprek over wat er kan: discussies over ‘welzijn nieuwe stijl’ bijvoorbeeld worden vanuit de context van het bestaande – dus ‘welzijn oude stijl’ – gevoerd.

Maar padafhankelijkheid ligt dieper dan alleen in de vraag wat we met het bestaande moeten (e.g. Van der Steen, 2009). Bestaande structuren en systemen werken door in het wereldbeeld en de betekenissen die betrokkenen aan hun omstandigheden en mogelijkheden geven. Het bestaande maakt letterlijk dat we de wereld anders zien en dat het moeilijker is om de wereld voorbij ‘welzijn oude/bestaande stijl’ te zien. Het bestaande beïnvloedt onze waarneming van wat er in de praktijk gaande is en wat er mogelijk is. Een derde element dat mede door padafhankelijkheid wordt veroorzaakt zijn gevestigde belangen en rond bestaande arrangementen geconcentreerde machtsbases. Zittende functionarissen hebben een zeker belang bij continuïteit van hun organisatieonderdeel, of bij de uitbreiding ervan. Vaak zijn er bovendien nauwe banden met belanghebbenden in het veld en is er zelfs een zekere betrokkenheid bij het probleemveld.

Al deze zaken maken dat ook de interne ambtelijke processen en structuren een belangrijk ankerpunt vormen voor wat er in het beleid gebeurt. Het ambtelijke domein is zelf een krachtige bron voor richting en aandacht in beleidsontwikkeling. Enerzijds krijgt dit vorm doordat ambtenaren ‘mee sturen’, door bijvoorbeeld op een bepaalde manier te rapporteren of te adviseren, waarbij de bestaande situatie als onveranderlijk gegeven wordt verondersteld. Anderzijds gebeurt het ook op een meer impliciete en subtiele manier, namelijk doordat de bestaande structuren en systemen de stromen in de organisatie voorstructuren. Er is bijvoorbeeld een portefeuille ‘welzijn’, er is een dienst ‘welzijn’, er is een ‘commissie welzijn’, er loopt een ‘beleidsevaluatie welzijn’ en de afdeling onderzoek verzamelt al enkele jaren statistisch materiaal over de kosten en opbrengsten van het welzijnswerk. Het gesprek over ‘welzijn nieuwe stijl’ wordt zodoende volledig gevoerd via kanalen die zijn ingericht langs het centrale thema

welzijn. Terwijl misschien de inzet van het gesprek moet zijn om dat centrale thema te relativiseren en zelfs los te laten.

We doelen hier met het ambtelijke domein als oriëntatie dus nadrukkelijk op veel meer – en meer subtiel – dan alleen maar het plat doorzetten van wat er nu eenmaal is. Padafhankelijkheid werkt zo krachtig door, juist omdat het schuilt in de meer impliciete en onderliggende niveaus, die heel bepalend zijn voor wat er aan ruimte voor beleid en (bijvoorbeeld) nieuwe ontwikkeling wordt gevoeld.

In een gemeentelijke organisatie, waarin de dominante oriëntatie op dit ambtelijke domein ligt, spelen bestuur, ambtelijke organisatie en bestuursdienst de volgende rollen:

Bestuur: een bestuur dat zich sterk richt op het ambtelijke domein kan op twee manieren worden gezien. Soms gaat het om een fixatie op het ambtelijke domein vanuit het idee dat er veel ambtelijke macht is en deze gebroken moet worden. Het bestuur gaat dan op ‘jacht’ naar de ambtelijke macht. Dat kan gepaard gaan met het expliciet opzij leggen van ambtelijke adviezen, het voeren van een agressief personeelsbeleid (in het bijzonder in het hoger management) en door het ‘opjagen’ van ambtenaren om uit hun ‘bestaande kaders’ te denken (ook als dat weinig zinvolle ideeën oplevert en de kaders zo gek nog niet zijn). De tegenovergestelde variant is waar het college de macht niet probeert te breken, maar juist blind koerst op wat de ambtelijke dienst voorstelt of ‘voorschrijft’. Het politiek bestuur neemt dan niet meer besluiten op basis van ambtelijk advies, maar neemt adviezen vooral over. En koerst daarmee bedoeld of onbedoeld sterk op de voortzetting van de status quo. In deze technocratische constellatie verdwijnen twee belangrijk elementen uit het politiek bestuur: de weging van politieke belangen en waarden, en het vermogen om nieuwe wegen in te slaan.

Ambtelijke dienst: een ambtelijke dienst die zich overmatig laat leiden door bestaande structuren, systemen en arrangementen overvleugelt feitelijk het bestuur – waarbij overigens de vraag gesteld kan worden of dat altijd bewust gebeurt. In het geval van bewuste interventies opereren ambtenaren als ‘plaatsvervangend bestuur’ en zijn ze heel sterk bezig met het doordrukken van eigen ambtelijke agenda’s en prioriteiten. Die hoeven overigens niet per se verkeerd te zijn. Integendeel, veel van de plannen zullen verstandig zijn en publieke opbrengsten produceren. Echter, het zijn primair plannen die passen in continuering van de bestaande lijnen, vanuit de bestaande kaders en – belangrijk – vanuit bestaande indelingen die gebaseerd zijn op de nu geldende afbakening en definiëring van ‘het

probleem'. Daar waar de fixatie op het eigen domein meer impliciet is, doelen we op de overmatige doorwerking van de afgesproken procedures en structuren waarin bepaalde vraagstukken worden besproken en behandeld. Bestaande indelingen van vraagstukken structureren de afweging over koers, richting en beleid dan zodanig dat reflectie op de aard van het vraagstuk nagenoeg onmogelijk wordt.

Bestuursdienst: voor de bestuursdienst geldt dat de oriëntatie op het ambtelijke domein zowel een inhoudelijke als organisatorische betekenis kan hebben. Het kan gaan om het voortdurend bezig zijn met hoe de dienst op orde te brengen is, maar het kan ook gaan om het overmatig inhoudelijk enten van advisering op wat de ambtelijke dienst kan en wil. In dat laatste geval leggen 'ex ante' analyses van voorgenomen beleid zich meer of minder bij voorbaat neer bij de bestaande capaciteiten en middelen van de ambtelijke dienst. Of krijgen evaluaties steeds meer het karakter van het verdedigen van bestaande inspanningen, die mogelijk door de relevante objecten van beleid in de samenleving helemaal niet zo worden ervaren of die door het politieke bestuur worden opgevat als uitdrukking van ambtelijke belangen.

Het maatschappelijke domein

Beleed heeft altijd betrekking op een wereld 'buiten'. Daar moeten resultaten worden gehaald. Voor de uitvoering van beleid is bovendien vaak een zekere mate van coproductie nodig (e.g. Alford, 2009): de overheid kan regels uitvaardigen, maar het gaat erom dat burgers ze naleven. En de overheid kan subsidie geven, maar de vraag is of er aanvragen worden gedaan en of die worden ingezet voor zinvolle zaken. Steeds krijgt beleid vorm in een wisselwerking tussen overheid en samenleving. Maar partijen 'buiten' – bijvoorbeeld individuele burgers, groepen burgers, belangengroepen, ondernemers, bedrijven, bedrijfsverenigingen, groepen belanghebbenden – zijn niet alleen de ontvangers en/of coproductanten van overheidsbeleid. Ze hebben ook eigen ideeën over wat er anders kan, soms op het gebied van de richting van beleid, maar soms ook in de aanpak zelf. Ze hebben opvattingen over het 'wat' en het 'hoe'. Dat kan een krachtige input zijn voor het overheidsbeleid en dus een belangrijke oriëntatie van de organisatie. Het is een bron van mogelijke goede ideeën en een krachtige bijdrage aan de legitimiteit van bestuur. Veel overheden zijn daarom actief bezig met het betrekken en benutten van maatschappelijke partijen. Ze voeren bijvoorbeeld stadsgesprekken, werken met burgerpanels, verzamelen klachten en meldingen, openen ideeënbusjes, stellen een 'Economic Development Board' in, organiseren ontbijtsessies met lokale

ondernemers, werken met bewonersbudgetten, hebben programma's rond burgerparticipatie, toeren door de wijk, doen een 'bakkie in de buurt', et cetera. Cruciaal is echter dat dergelijke programma's principieel concurreren met het reguliere proces. Het volk is immers al vertegenwoordigd, namelijk in de gemeenteraad en in het politieke bestuur.

In een gemeentelijke organisatie, waarin de dominante oriëntatie op dit maatschappelijke domein ligt, spelen bestuur, ambtelijke organisatie en bestuursdienst de volgende rollen:

Bestuur: een bestuur dat zich sterk richt op wat er in de samenleving speelt zal actief op zoek gaan naar de voorkeuren van burgers, bedrijven of belangengroepen. Deze oriëntatie kan zich problematisch verhouden tot het bij verkiezingen verkregen mandaat van de kiezer. Deze representatie is de bron van politieke legitimiteit en verstrekt aan de politiek de opdracht om namens het volk politieke afwegingen te maken. Een politiek bestuur dat de basis voor zijn handelen overmatig in directe democratie en burgerparticipatie zoekt loopt het risico zelf inhoudelijk en normatief 'leeg' te worden. Het bestuur lost dan op in de burger, terwijl de kern van politieke representatie juist is dat de bestuurder de burger vertegenwoordigt en namens hem doet wat hij zelf niet kan. Daarnaast is niet gezegd dat burgers het per definitie bij het rechte eind hebben. Hoewel lokale kennis van grote waarde kan zijn voor het openbaar bestuur, moeten de vermogens van direct betrokkenen en belanghebbenden niet worden gemantiseerd.

Ambtelijke dienst: de ambtelijke dienst kan in zijn maatschappelijke oriëntatie in een spanningsvolle verhouding tot het politiek primaat terecht komen. Waar ambtenaren zelf actief relaties aangaan met de samenleving – bijvoorbeeld met burgers of belangengroepen – lopen zij het risico de politiek te passeren. Wat begint als consultatie en interactie met bewoners over de voorgenomen herstructurering van de speelplaats, eindigt niet zelden in gesprekken die daar ver buiten gaan. Als ambtenaren het gesprek op dat moment afbreken beschadigen ze de relatie met de burger. Als ze doorpraten lopen ze hun bestuurders voorbij. Zo ontstaat het risico van plaatsvervangende politiek, waarbij de ambtelijke dienst zo sterk verbonden is met partijen in het veld, dat ze daar ideeën oppikken over wat er in de gemeente zou moeten gebeuren en wat het bestuur zou moeten doen. Ze wekken bovendien verwachtingen in het veld over wat er in de gemeente mogelijk gaat gebeuren en welke kant het met het beleid op zal gaan. Bovendien speelt het vraagstuk van de representativiteit van de maatschappelijke gesprekspartners: hoe verhoudt het gesprek met de één

zich tot de belangen en ideeën van andere maatschappelijke spelers. **Bestuursdienst:** voor de bestuursdienst speelt in grote lijnen hetzelfde risico van plaatsvervangende politiek als voor de ambtelijke dienst als geheel. Een belangrijke toevoeging is echter dat het voor de bestuursdienst voor een aantal taken – bijvoorbeeld het voeren van een eigen inhoudelijke strategie – productief is om zelf het gesprek met partijen in de samenleving te entameren. De bestuursdienst heeft bovendien uit gronde van zijn centrale positie in de ambtelijke organisatie vaak een vanzelfsprekend netwerk met maatschappelijke partijen. Matiging in de benutting van deze relaties is echter aanbevelenswaardig om een eenzijdige oriëntatie op het maatschappelijke domein te voorkomen.

Bestuursondersteuning in gemeente 'C'

De lijnen zijn kort in gemeente 'C'. Als kleine gemeente huist vrijwel iedereen op dezelfde locatie in het hart van de centrumplaats van de gemeente. Medewerkers lopen bij elkaar binnen, wethouders kunnen afdelingshoofden direct aanspreken, en afstemming over complexere dossiers vindt 'gewoon' plaats in het MT. De noodzaak tot concernvorming wordt hier niet gevoeld – een klassiek organisatieschema lijkt te volstaan.

De bestuursondersteuning bestaat uit bestuurlijke en juridische zaken, communicatie en personeelsbeleid. Daarnaast is er een adviseur voor de burgemeester op het veiligheidsdossier. Het werk kenmerkt zich door een dagdagelijkse dienstbaarheid. Toetsing op stukken naar het college is 'marginaal'. Overleg over implicaties van beleidsvoornemens heeft in het MT plaatsgevonden onder leiding van de gemeente-secretaris. De stukkenstroom verloopt dan ook vanuit de vakafdeling via juridische en financiële toetsing richting het college.

Een compenserende kwaliteit

Bijzonder aan de bestuursdienst is dan ook niet dat deze in zijn inhoudelijke positiebepaling moet mediëren tussen deze drie domeinen. Dat geldt voor elk onderdeel van elke overheidsorganisatie. Bijzonder is dat de bestuursdienst in dit spanningsveld vooral een *compenserende* rol heeft. De bestuursdienst bewaakt de balans in de gemeentelijke organisatie tussen de drie hierboven genoemde domeinen. Als het bestuur bijvoorbeeld de politieke rationaliteit en/of de maatschappelijke voorkeuren wil volgen, kan het voor de bestuursdienst van belang zijn om meer het perspectief van de ambtelijke bureaucratie in te brengen. Bijvoorbeeld door te wijzen

op de juridische en/of financiële beperkingen van de mogelijkheden, de uitvoerbaarheid te onderzoeken en te wijzen op onderwerpen die weliswaar maatschappelijk en politiek nog niet veel aandacht krijgen maar wél belangrijk zijn. En andersom zal een bestuursdienst in een organisatie waar partijen veel aandacht hebben voor interne bureaucratische processen en de bestaande repertoires leidend zijn, een meer externe en/of politieke oriëntatie in kunnen brengen. De bijzonderheid van de bestuursdienst is in die zin dat men tegelijkertijd ondersteunend is aan de oriëntatie van anderen – die probeert men op een adequate en productieve wijze tot besluitvorming en invulling te brengen vanuit het verbindende vermogen – maar dat men hier ook tegenwicht probeert te geven. Dat vereist tegelijkertijd de vaardigheid om met de door anderen gekozen oriëntatie om te gaan, maar ook het vermogen om daarop te reflecteren en eigen strategische afwegingen te maken. De bestuursdienst heeft een eigen wil en richting, maar die is geënt op wat anderen doen en waar zij heen willen. Dat impliceert dat het handelen van de bestuursdienst – en de oriëntatie die daaruit blijkt – begrepen en verklaard moet worden als contingent aan wat anderen in de organisatie doen. De bestuursdienst compenseert de onvolkomenheid van de organisatie als geheel.

Vermogen 3:

het overbruggen van de tijd en het vermogen tot vernieuwen

Een derde vermogen dat de bestuursdienst dient te beheersen is het overbruggen van de tijd, ofwel het vermogen tot vernieuwen. De breuklijnen tussen verleden, heden en toekomst vormen een belangrijk oriëntatiepunt voor politiek en ambtelijk handelen. De bestuursdienst opereert te midden van deze verschillende manieren van omgang met tijd. Organisaties interpreteren het verleden en de toekomst vanuit het heden als vertrekpunt. Dat is een ambivalent proces, omdat het heden sterk bepaald wordt door beslissingen uit het verleden. Ruimte voor nieuw beleid wordt ingeperkt door bestaand beleid. Begrotingsruimte wordt grotendeels ingenomen door eerder aangegane verplichtingen. Bovendien wordt de toekomst eveneens gezien vanuit verwachtingen uit verleden en heden. Sociale zekerheidsbeleid en welzijnsbeleid zijn daarvan treffende voorbeelden: de maatstaf is niet zozeer wat an sich redelijk is, maar hoe het nieuwe zich verhoudt tot het bestaande. Het heden en de toekomst worden beperkt door de ballast van het verleden.

En vergelijkbare beperkingen kunnen voortkomen uit de toekomst. Zo neemt het CPB niet het actuele begrotingssaldo, maar het structurele saldo als maatstaf waaraan de begroting wordt getoetst, om te voorkomen dat nu allerlei plannen worden doorgevoerd waarvoor de kosten pas in de toekomst moeten worden voldaan. Het voorkomen van 'live now, pay later'-achtige constructies beperkt tegelijkertijd sterk de handelingsvrijheid van bestuurders in het heden. Er is bovendien permanent strijd over de berekeningen van toekomstige kosten en baten: bijvoorbeeld over de verwachten baten, de risico's, kansen en reële kosten. Voor bestuurders en ambtenaren betekent dit dat ook voor beleid 'nu' dwingende beperkingen 'vanuit de toekomst' opgelegd kunnen worden.

Regeren als vooruitzien?

Bestuurders en ambtenaren geven doorgaans aan dat 'regeren vooruitzien is', maar veelal komen ze weinig aan het werkelijk vooruit kijken toe en niet zelden wordt hun definitie van sociale problemen vooral geconstrueerd in 'hypes' en de 'waan van alledag' (e.g. Vasterman, 2004). Soms omdat ze er door druk vanuit het heden niet aan toe komen, soms ook omdat men zichzelf oplegt om vooral 'nu' resultaten te boeken. Soms ook omdat wat vanuit een toekomstperspectief logisch en vanzelfsprekend lijkt nu pijnlijk kan zijn. Daarmee is niet gezegd dat in het openbaar bestuur geen aandacht voor de toekomst is, maar wel dat het balanceren tussen verleden, heden en toekomst steeds een kwestie van belangenafweging en interpretatie is.

Tegelijkertijd zijn verleden en toekomst ook interpretatieve ruimten waaraan oorzaken, effecten of andersoortige legitimatie van beleid kunnen worden ontleend: een beslissing is niet noodzakelijk vanwege het 'nu', maar omdat het vanwege het verleden niet anders kan, of omwille van de aankomende toekomst nu eenmaal onafwendbaar is. Het kost dan bijvoorbeeld nu geld, maar voorkomt toekomstige kosten of ander leed. Of het is vanuit een 'blanco' heden misschien niet het meest ideale beleid, maar het bestuur heeft nu eenmaal om te gaan met besluiten van voorgangers.

Het breukvlak tussen heden, verleden en toekomst doet zich niet alleen voor in de primaire processen zoals beleidsontwikkeling, de bedrijfsvoering en in de begrotingscyclus. Het komt ook steeds terug in de talrijke grote en kleine incidenten en crises die zich met regelmaat voordoen. Zo schetst 't Hart (2001) hoe rond kritische incidenten bestuurders worstelen met de interpretatie van het verleden. Waar liggen de oorzaken van falen dat nu boven tafel komt? Wie neemt daarvoor verantwoordelijkheid?

Wordt het verleden geherinterpreteerd? De inmiddels fameuze zinsnede “met de kennis van nu” – als centrale verweer gevoerd door Balkenende in de debatten over de steun voor de inval in Irak – is hiervan een goed voorbeeld: hiermee wordt geprobeerd om het besluit in zijn tijd te contextualiseren en te presenteren als een destijds begrijpelijke beslissing. Dat gaat deels over historische feiten, maar het creëert ook een beeld van hoe we met het verleden om moeten gaan. Wijsheid achteraf mag, zo suggereert het verweer, eigenlijk geen rol spelen in de verantwoording over besluitvorming.

Een andere interpretatie van verantwoording over in het verleden genomen besluiten is echter ook mogelijk. Los van de vraag of de ‘kennis van toen’ inderdaad het betreffende besluit legitimeert is er hierbij sprake van verantwoordelijkheid van bestuurders voor uitkomsten van hun handelen en voor de dingen die ze achteraf niet hadden voorzien. 't Hart (2001) beschrijft hoe in het nationale debat de omgang met het verleden zich langzaam verlegde van een ‘sorry-democratie’ naar een ‘inquisitiedemocratie’. In het eerste model wordt het verleden steeds met een zwak ‘sorry’ en ‘met de kennis van nu’-achtige redeneringen afgedaan. In het tweede model, dat zich deels als agressieve reactie op het eerste heeft ontwikkeld, gebeurt het tegenovergestelde en wordt elk achteraf afwijkend feit aangepakt om de verantwoordelijken van nu op het verleden te wijzen.

Strategie in gemeente ‘C’

De strategische opgaven van een kleine gemeente zijn beperkt. In het geval van gemeente ‘C’ waren er omvangrijke nieuwbouwopgaven, maar deze zijn recentelijk afgerond. Nu is het zaak om de woonkwaliteit in de verschillende landelijke kernen te consolideren. Daarbij horen onder andere een adequaat voorzieningenniveau, een aantrekkelijk landelijk gebied en een goede bereikbaarheid. Maar daarbuiten heeft de gemeente er vooral baat bij om aan te haken op de kracht van de ‘grote broer’ – de grote stad in de buurt waar veel van haar inwoners werkzaam zijn. In dezen heeft de gemeentesecretaris een cruciale rol: hij onderhoudt de relaties in de regio en agendeert thema’s uit de buitenwereld binnen in de organisatie. Eens per twee weken worden deze zaken in een integraal managementoverleg besproken.

In de organisatie wordt een filosofie gehanteerd om alle opgaven – ook de complexe en domeinoverstijgende – te beleggen in de ‘lijn’: “Het inrichten van een strategische functie maakt de rest van de organisatie vaak juist zwakker; je moet de organisatie zelf de scheidslijnen laten overstijgen in plaats van daar aparte mensen op te zetten”. Uiteraard mede mogelijk gemaakt door de kleine omvang van de organisatie wordt het

strategisch vermogen zoveel mogelijk binnen de kaders van de reguliere organisatie belegd. Dat kan ook betekenen dat er voor complexe kwesties een team met mensen uit meerdere afdelingen wordt samengesteld.

Ook is er geen eigenstandige onderzoeksfunctie, die toekomstige ontwikkelingen in kaart brengt of 'state of the art' kennis voor beleidsterreinen verzamelt. Ook dit wordt 'gewoon' in de organisatie belegd. Veelal putten medewerkers daarbij uit de voorhanden informatie op internet of uit hetgeen de VNG op een bepaald thema heeft gepubliceerd en aan modellen heeft ontwikkeld – een vorm van 'uitbestede intellect'.

Hoewel aantrekkelijk in zijn eenvoud, kent ook dit model zijn kwetsbaarheden.

Zo hangt er veel af van de persoon van de gemeentesecretaris wat betreft regionale samenwerking en agendering van nieuwe thema's. En zo bestaat ook het risico dat complexiteit wordt 'weggeorganiseerd' door een belangrijk thema 'gewoon' in de lijn onder te brengen. Zowel uitvoerende als intellectuele capaciteit is schaars in een kleine gemeente. Dat het ergens 'gewoon' belegd is betekent niet dat het vanzelf goed gaat.

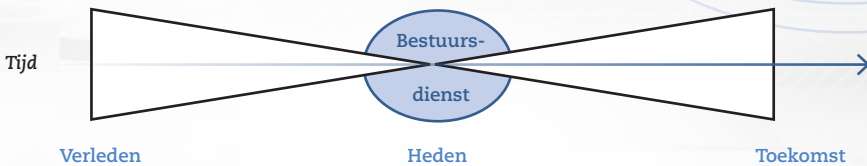
Inhoudelijke en narratieve vernieuwing

Voor de bestuursdienst geldt dat hoewel de breuklijnen tussen heden, verleden en toekomst voor de gehele organisatie gelden, er dikwijls bij de bestuursdienst een bijzondere verantwoordelijkheid ligt om tot een overbrugging te komen. Enerzijds gaat het daarbij om het kritisch 'doorprikken' van toekomstverhalen die door anderen worden geconstrueerd. Soms in de richting van ambitieuze bestuurders die te zeer vertrouwen op hoge groeicijfers en inverdieneffecten, of die risico's te laag inschatten. In andere gevallen richting ambtelijke diensten, die lange termijn effecten niet inboeken in hun voorstellen of al dan niet strategisch 'vergeten' dat schadelijke effecten op de langere termijn bij andere diensten landen. Anderzijds gaat het ook om het construeren van nieuwe verhalen over heden, verleden en toekomst – om het vermogen tot inhoudelijke vernieuwing. Bijvoorbeeld om beleid vanuit toekomstige ontwikkelingen te legitimeren, of door een interpretatie van de geschiedenis te geven die beleidsverandering logisch maakt. Dat kan bovendien gebeuren op allerlei momenten in de cyclus van het ontwikkelen van beleid, plannen en strategie (beleidsinhoudelijk, maar ook op het gebied van organisatie of bedrijfsvoering, zoals investeringsbeslissingen).

En zoals aangegeven, het overbruggen van de tijd is vaak ook een cruciaal element bij het omgaan met crises en incidenten. Vaak zijn dit 'taken' die formeel of in de praktijk terecht komen bij elementen van de bestuursdienst. Hierbij gaat het niet zozeer om inhoudelijke vernieuwing, maar vooral om narratieve vernieuwing. Tijdens incidenten dient er onder tijds-

druk een geloofwaardig verhaal gevonden te worden voor wat er gaande is. Verleden en toekomst zijn cruciale elementen in die verhaallijnen, omdat ze vindplaatsen zijn voor verklarende verhalen over oorzaken van het gebeurde, maar ook voor de gevolgen ervan. Cruciaal is daarbij de ‘framing’ van een incident als – letterlijk – een ‘incident’, of een signaal van een structurele ontwikkeling. Dergelijke ‘framing’ vindt grotendeels plaats in een interpreteren van verleden en toekomst, waarin ambtenaren van de bestuursdienst een cruciale rol spelen (e.g. Goffman, 1974; Boin et al., 2005; De Bruijn, 2010; Van der Steen et al., 2010).

Figuur 3 toont de positionering van de bestuursdienst op het breukvlak van verleden, heden en toekomst:



Bestuursondersteuning in gemeente 'D'

De Gemeente 'D' is een gemeente van contrasten. Economische hectiek afgewisseld met landelijke rust. Forensen hebben er een plaats naast agrariërs. En hoewel het inwoneraantal een grote stad doet vermoeden is er van een echte centrumplaats geen sprake. In het kort: dorpsheid en stedelijkheid lopen voortdurend door elkaar heen in de gemeente – alsmede de daarmee verbonden politieke belangen.

Het bedienen van deze contrasten vraagt om flexibiliteit van de organisatie.

De bestuursdienst in gemeente 'D' dient de verschillende belangen te kennen, te ondersteunen en soms ook eigenstandig onder de aandacht te brengen. Hiertoe staat de organisatie zo'n 30 fte aan bestuursondersteuning ter beschikking, verdeeld over de teams 'onderzoek' (waarin eigenstandig studies worden verricht en relaties met de academische wereld worden onderhouden), 'advies' (waarin de inhoudelijke ondersteuning wordt vormgegeven) en 'ondersteuning' (waaronder secretariaten van wethouders vallen, alsmede de zorg voor de stukkenstroom van en uit het college).

In de inhoudelijke ondersteuning van het college wordt een stevige eigen positie gekozen.

In sommige gevallen is er zelfs een bewuste 'opvoedende' rol richting individuele wethouders om hen goed positie te kunnen geven in de Randstedelijke bestuurlijke dynamiek. Met de goede mensen aan tafel zitten, gevoel hebben voor de verhoudingen in de regio, bij tijd en wijle een spiegel voorgehouden krijgen, geïnformeerd zijn over de

lange termijn belangen van regionale samenwerking – belangrijke onderdelen van het werk van wethouders volgens de bestuursdienst. Dat betekent dat de bestuursdienst zelf “verder moet kunnen kijken dan een individuele wethouder doet” (aldus een gesprekspartner in het onderzoek). Op dit punt ligt een belangrijke relatie tussen bestuursondersteuning en strategieontwikkeling.

Ook in de dagdagelijkse ondersteuning is er sprake van een stevige rol van de bestuursdienst. Zo heeft elke wethouder zijn eigen assistent. Dit is geen politiek assistent, maar nadrukkelijk iemand die zowel inhoudelijk als qua netwerk de weg in de gemeentelijke organisatie weet. Als verbindende schakel tussen bestuur en organisatie zorgen deze assistenten ervoor dat wethouders met de goede mensen aan tafel zitten in het beleidsvormingsproces, maar ook dat collegebesluiten opvolging krijgen in de organisatie. Met name bij onervaren wethouders, die hun weg in de organisatie en hun inhoudelijke weg in de dossiers nog niet voldoende kennen, speelt deze vorm van persoonlijke ondersteuning een prominente rol.

Compenseren in contingentie

Het inherent ‘omstreden’ karakter van de bestuursdienst vloeit voort uit zijn positie in het centrum van een aantal fundamentele breuklijnen in de ambtelijke organisatie: tussen specialisatie en integratie, en tussen politiek en ambtelijk apparaat. Opereren op deze breukvlakken betekent dat de taken van een bestuursdienst per definitie afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken van een gemeentelijke organisatie – zowel in termen van formele structuur als in termen van cultuur, tradities en beleidsinhoudelijke oriëntaties. De manier waarop een bestuursdienst zijn rol invult is contingent aan de aard van de gemeentelijke organisatie en is daar tot op zekere hoogte ook een afgeleide van.

Dit betekent echter niet dat er temidden van de subjectieve oordelen van bestuurders en te midden van alle contingentie geen uitspraken mogelijk zijn over constante kenmerken in de rol van bestuursdiensten. In het voorgaande zijn drie vermogens onderscheiden waarover elke bestuursdienst in zekere mate dient te beschikken: (1) het vermogen tot *verbinden* van wat formeel gescheiden is in de organisatie, (2) het vermogen tot *compenseren* van wat onderbelicht blijft, en (3) het vermogen tot *vernieuwen* van het bestaande in termen van inhoud en verhalen. Deze drie vermogens krijgen concreet vorm in contingentie, maar vormen wel een analyse- en beoordelingskader voor het werk dat in bestuursdiensten verricht wordt:

- Het *vermogen tot verbinden* is de taak om de breuklijnen van de organisatie tussen politiek en ambtelijk apparaat en tussen specialisering en samenhang te overbruggen via interventies van inhoudelijke, organisatorische en bedrijfsvoeringstechnische aard.
- Het *vermogen tot compenseren* is de taak om de oriëntatie van de gemeentelijke organisatie op haar drie bronnen van legitimiteit (politieke wilsvorming, ambtelijke professionaliteit en maatschappelijke context) in balans te brengen via agendering van nieuwe inhoud of interactie met nieuwe spelers.
- Het *vermogen tot vernieuwen* is de taak om via de weg van de inhoud of via de weg van het narratief tot een overtuigende richting voor al dan niet structureel toekomstig handelen van ambtelijke organisatie en politiek te komen.

Het is evident dat bestuursdiensten veelzijdige organisatieonderdelen zijn, waaraan bovendien bijzondere waarde wordt gehecht in tijden dat gemeentelijke organisaties een sterkere behoefte aan convergentie, samenbindend vermogen, integraliteit en politieke sensitiviteit lijken te hebben. Naarmate de divergerende krachten in een organisatie groter zijn, zullen de eisen aan de veelzijdigheid en kwaliteit van de bestuursdienst toenemen. Zo is een bestuursdienst dienstbaar en ondersteunend aan de organisatie, maar vormt het ook een mechanisme om de organisatie bij te sturen en strategische tekorten te compenseren. Een bestuursdienst balanceert voortdurend tussen politiek en ambtelijk apparaat, tussen specialisatie en samenhang, tussen ondersteunen en tegenwicht bieden, tussen heden en toekomst, tussen behouden en vernieuwen, tussen volgend zijn en eigenstandig opereren.

Bovendien wordt van een bestuursdienst een permanente reflectie op de eigen 'tussenpositie' gevraagd. Uit bovenstaande analyse zou de conclusie voort kunnen vloeien dat een bestuursdienst moet beschikken over elke denkbare vorm van expertise en competentie. Dat kan niet waar zijn. En al helemaal niet waar worden gemaakt. Uiteraard kent een bestuursdienst een generiek en gevarieerd karakter, maar veelal zal ondersteuning daar gewenst worden waar zich de strategische tekorten van de organisatie voordoen. Hieruit volgt dus niet zozeer dat een bestuursdienst dient te bestaan uit 'alleskunnners' of 'duizendpoten', maar wel dat een bestuursdienst zó flexibel ingericht is, dat deze in staat is mee te bewegen met relevante organisatorische en maatschappelijke ontwikkelingen en in staat is zich te richten op de strategische opgaven van dit moment.

Strategie in gemeente 'D'

Op zichzelf bezien is gemeente 'D' een krachtige economische motor. Er liggen grote ontwikkelopgaven in de gemeente, die een proactieve opstelling van de gemeentelijke organisatie 'eist'. Binnen de gemeentegrenzen bevindt zich tenminste één groot bedrijf van internationale allure. Tegelijkertijd is de gemeente een relatief kleine 'vis' in de Randstedelijke vijver. Het kiezen van positie in dit krachtenveld wordt als belangrijke strategische uitdaging gezien. Alleen op die manier kan worden voorkomen dat de gemeente speelbal van Randstedelijke bestuurlijke druk(te) wordt.

De bestuursdienst ziet het als zijn rol om het belang van deze externe oriëntatie tussen de oren van een ieder te krijgen – in de ambtelijke organisatie en in de politiek. Of het nu gaat om het realiseren van nieuwbouwopgaven, het verbeteren van de infrastructuur of de planning van kantoren- en bedrijventerreinen: de gemeente zal op regionaal niveau afspraken moeten maken en daar dus ook een speler van belang moeten zijn. Deze regionale 'agenda' hebben ook bestuurders niet altijd vanzelfsprekend voor ogen: de belangen van hun kiezers liggen toch ook in het hier en nu en soms ook in het deels landelijke karakter van de gemeente.

Het belang van de externe oriëntatie voor de gehele organisatie wordt benadrukt doordat de medewerkers van de onlangs opgeheven strategie-eenheid nu verspreid zijn over verschillende clusters in de organisatie (ruimtelijke ordening, maatschappelijke en economische ontwikkeling, en de bestuursondersteuning). Deze mensen zijn voor een deel van hun tijd vrijgesteld om zich met strategische kwesties bezig te houden. Op deze manier krijgt strategie de aandacht, zonder dat deze los komt te staan van de reguliere beleidsontwikkeling.

Daarnaast wordt er echter ook een 'superstrategie' aangezocht. Een ervaren netwerker die zijn sporen in wetenschap en/of openbaar bestuur heeft verdiend wordt gevraagd om zich gedurende twee jaar te buigen over de algehele positionering en identiteit van de gemeente: wat is op de lange termijn een vruchtbare rol voor de gemeente in de regio? De strategie zoekt relaties in bestuur en wetenschap voor advisering, maar functioneert zelf ook als sparringpartner voor het college. Als "tegenwicht voor de doenerige inslag van de organisatie" (aldus één van de geïnterviewden) moet deze strategie het denken over de gemeente nader vorm gaan geven.

Kwetsbaar aan de stevige eigen agenda van de bestuursdienst en aan de constructie van de 'superstrategie' is de opvoedende rol richting college en organisatie. Het primaat van de politiek kan zijn 'wraak' nemen en de verwachtingen over de organisatie kunnen te hoog gespannen zijn. Een bestuursdienst die zijn nek uitsteekt en zelf taken naar zich toetrekt zal onherroepelijk ook meer onderdeel worden van het organisatorische en politieke krachtenveld.

4 Conclusie

Verbijzondering van het gewone

De gemeentelijke bestuursdienst is een organisatieonderdeel met een zekere vanzelfsprekendheid. Het is er altijd, iedereen kent het en gevoelsmatig is wel ongeveer duidelijk wat men zou moeten doen. Op het eerste gezicht is de vraag wat een goede bestuursdienst zou moeten doen, en hoe, dan ook een overbodige.

Tegelijkertijd is de bestuursdienst allesbehalve een gewoon organisatieonderdeel. Op het moment dat gemeentelijke organisaties – bij voorbeeld vanwege hun omvang of vanwege bepaalde maatschappelijke vraagstukken – meer behoefte hebben aan coördinatie, dan blijkt dat het werk van bestuursdiensten meebeweegt met wat elders in de organisatie onverbonden of onbenoemd blijft. Het functioneren van bestuursdiensten fluctueert en is contingent aan de steeds veranderende verhouding tussen convergentie en divergentie, tussen politiek en ambtelijk apparaat, en tussen continuïteit en vernieuwing. Aan de hand van drie vermogens hebben we in het voorgaande het bijzondere van dit ‘gewone’ organisatieonderdeel geconceptualiseerd. In het navolgende kijken we terug naar de belangrijkste inzichten en benoemen we enkele overwegingen voor het werk van bestuursdiensten.

Het verbindende vermogen

De bestuursdienst opereert op het snijvlak van twee inherente breuklijnen in de gemeente organisatie. De principiële verschillende domeinen van politiek en ambtelijke dienst ontmoeten elkaar op deze plek in de organisatie. En daarnaast opereert de bestuursdienst in het spanningsveld tussen enerzijds de noodzaak van specialisatie en functionele scheiding en anderzijds de noodzaak tot verbinding en integraliteit van beleid en handelen. Om de gemeente goed te laten functioneren moeten de verschillende werelden tegelijkertijd het eigene behouden maar ook met elkaar verbonden worden. Dat is deels een verantwoordelijkheid voor alle partijen in de organisatie, maar nergens is het een zodanig expliciete taak als voor de bestuursdienst. We zien dat bestuursdiensten op verschillende manieren proberen om verbinding aan te brengen tussen de beide domeinen. We

onderscheiden drie richtingen: verbinden vanuit *inhoud*, vanuit *organisatie*, of vanuit *bedrijfsvoering*.

De verbinding vanuit de inhoud omvat de pogingen van de bestuursdienst om door eigen *inhoudelijk interventies* de richting van het beleid en het debat in de organisatie te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door strategische verkenningen uit te voeren, beleid te evalueren, nota's met integrale lijnen te produceren, toetsen uit te voeren op voorgenomen beleid en door allerlei concrete activiteiten te ondernemen om boodschappen uit het ene domein naar het andere domein te vertalen: onder andere door politieke signalen te vertalen naar werkafspraken voor het ambtelijke domein en door ambtenaren sensitief te maken voor wat er in het politieke domein gevraagd wordt.

Verbindend vermogen	Verbinding vanuit inhoud
Gemeente 'A'	De gevolgen van de fusie vertalen zich op de inhoud door het leggen van verbindingen tussen organisatieonderdelen, politiek en ambtenarij, maar vooral ook tussen de maatschappelijke opgaven van de fusiegemeente als geheel in verhouding tot de restanten van de dorpschaal en dorpscultuur, die ook op het gemeentehuis heersen.
Gemeente 'B'	De verbinding op de inhoud is vooral inhoudelijke toetsing, het steeds eerder in het totstandkomingsproces van beleid en nota's de afstemming zoeken. De bestuursondersteuning faciliteert inhoudelijke afstemming en toetsing.
Gemeente 'C'	De geringe omvang de gemeente maakt dat veel inhoudelijke afstemming 'gewoon' in de lijn tot stand kan komen. Van verbroken verbindingen is minder sprake in deze gemeente, met als gevolg dat hier minder een taak ligt voor de bestuursondersteuning.
Gemeente 'D'	De bestuursdienst voert een agenda om de bestaande organisatie op inhoud te verbinden met een extern perspectief op de positie van de gemeente in het regionale krachtenveld. Voor de bestuursdienst zou die externe oriëntatie de verbindende factor van de gemeentelijke organisatie moeten zijn.

Naast inhoudelijke verbinding beheert de bestuursdienst een reeks *procedures* en *organisatie-instrumenten* waarmee verbinding wordt gemaakt. Zo is er het beheer van de stroom van stukken naar het bestuur, houdt men in veel gevallen bij wat de status is van opdrachten die het bestuur in de organisatie uitzet en zijn er toetsen op de aard van stukken die richting het college gaan. De bestuursdienst probeert bijvoorbeeld via de begroting te sturen op de gevolgen van voornemens uit het ene domein voor het andere. Daarnaast zijn er zachte interventies, zoals het nagaan of diensten voldoende oog hebben voor de rol van andere diensten en voor de belangen op concernniveau. Andersoortige organisatorische interventies zijn de instelling van speciale projecten en programma's, zodat integraliteit vanuit de organisatie 'vanzelf' ontstaat. Door de organisatie te beïnvloeden kunnen de bestuursdiensten inhoudelijke verbinding bereiken tussen politiek en ambtelijke dienst, en tussen integraliteit en specialisatie. Ze brengen die verbinding dan niet zelf op hun eigen naam aan, maar interveniëren in de condities waaronder anderen tot inhoud komen.

Verbindend vermogen	Verbinding vanuit organisatie
Gemeente 'A'	Met de fusie zijn de 'korte lijntjes' van weleer opge-rekt. De behoefte aan coördinatie en aan ondersteuning van het college wordt vormgegeven door de bestuursdienst een centralere positie te geven in het toetsen van de stukken die richting college gaan. Ook worden bepaalde thema's, met name aangaande de lokale economie, 'opgetild' en een centrale strategische positie in de gemeentelijke organisatie gegeven.
Gemeente 'B'	Door de opwaardering van de bestuursondersteuning heeft de gemeente de nadruk op interne samenwerking en integraliteit vergroot. Van marginale toetsing op financiële en juridische randvoorwaarden is de bestuursondersteuning meer centraal ge-positioneerd in het toetsen van beleidsvoorstellen uit de lijn richting het college. Ook is er ruimte vrijgemaakt voor een strategie, die als vooruitgeschoven post van de gemeente in het regionale krachtenveld opereert.
Gemeente 'C'	In organisatorische zin worden de verbindingen vormgegeven in de persoon van de gemeentesecretaris en door de afdeling bestuur- en management-ondersteuning ook te gebruiken als achtervang voor kwesties die elders in de organisatie geen onderkomen kunnen vinden.

Gemeente 'D'	Door middel van drie organisatorische interventies poogt de bestuursdienst de organisatie en het college te bedienen en op te voeden als het gaat om de externe oriëntatie. Ten eerste zijn er individuele assistenten ingesteld voor de wethouders, die als kwartiermakers voor besluitvorming door de organisatie bewegen. Ten tweede is er de functie van de 'superstrateeg', die het gesprek moet voeren met het college over de toekomstige positionering van de gemeente in de regio. En ten derde zijn de voormalige medewerkers van de unit 'strategie' verdeeld over de verschillende beleidsclusters om vanuit de lijn zelf verbinding met strategische thema's te kunnen leggen.
--------------	---

Verbinding vanuit *bedrijfsvoering* is van een andere orde. Interventies vanuit bedrijfsvoering worden nog maar heel beperkt bewust ingezet als verbindingstrategie. Toch zijn er voorbeelden te vinden in het openbaar bestuur. Zo kunnen steeds meer P10FAH-elementen naar het concern overgebracht worden om diensten via strategisch MD-beleid en HRM-beleid te disciplineren tot meer integraliteit. Bij voorbeeld door strategische benoemingen en roulatiebeleid. Maar ook door MD-programma's waarin managers uit verschillende diensten bij elkaar worden gebracht voor gezamenlijke cursussen, trainingen of themadagen. In het ICT-beleid zijn vergelijkbare bewegingen gaande: door de inrichting van systemen, maar ook door verdere centralisering van inkoop en ondersteuning kan het concern steeds meer invloed uitoefenen op wat er in de diensten gebeurt. Op rijksniveau zijn er voorbeelden van interventies in de huisvesting en ICT-ondersteuning die een belangrijke impuls hebben gegeven aan de stap tot fusering van verschillende ministeries.

Verbindend vermogen	Verbinding vanuit bedrijfsvoering/PIOFAH
Gemeente 'A'	De versnippering in de fusiegemeente is op veel vlakken (nog) groot. Onder meer zijn beleidsafdelingen gevestigd in de verschillende dorpskernen. Dit is niet per definitie onwerkbaar, maar leidt wel tot de vraag hoe onderlinge communicatie bevorderd kan worden.
Gemeente 'B'	Structurering van de advisering rondom de stroom is een belangrijke manier om verbinding vorm te geven: door 'aan de voorkant' betrokken te zijn, door mondelinge 'memories van toelichting' over collegebesluiten te geven aan beleidsmedewerkers, en door 'mini MT's' in te richten voor de doordinking van complexere beleidsopgaven.
Gemeente 'C'	Intern wordt er veel waarde gehecht aan informele collegiale consultatie in de vorm van 'doe-gesprekken' en 'meeloop-trajecten'. Daarnaast wordt nadrukkelijk naar de omgeving gekeken als manier om expertise te verzamelen: het 'uitbestede intellect' van Google en de VNG.
Gemeente 'D'	Er is een team onderzoek dat de organisatie voorziet van belangrijke informatie uit allerlei bronnen, variërend van samenvattingen en interpretaties van belangrijke WRR adviezen tot eigenstandige studies over de mogelijke gevolgen van bestuurlijke herindeling in de Randstad. Zo wordt vanuit een centraal punt door informatievoorziening ook mede sturing gegeven aan de ontwikkelingsrichting van de gemeente op langere termijn.

Het compenserende vermogen

Gemeenten zijn erg divers in hun omgevingsoriëntatie en dat heeft gevolgen voor de manier waarop bestuursdiensten zich opstellen. De idee dat de oriëntatie van de bestuursdienst maximaal contrasteert met die van het bestuur en de organisatie zien we echter niet overal terug. Soms ligt de oriëntatie sterk in het verlengde van die van het bestuur of de organisatie. Daaraan kunnen overwegingen van dienstbaarheid aan het politieke primaat ten grondslag liggen, een begrijpelijke (maar niet altijd even strategische) behoefte aan 'frictieloos organiseren', maar ook een praktisch gebrek aan capaciteit om een compenserende rol op te pakken, of juist een breed gedeelde opvatting over wat de belangrijke strategische kwesties van de gemeente zijn.

Tegelijkertijd is er wel degelijk veel 'compenserend gedrag' zichtbaar in gemeentelijke organisaties – met name in de organisaties die qua schaalniveau en cultuur tussen stad en dorp in vallen. Hier blijken bestuursdiensten de plaats waar de behoefte aan externe (maatschappelijke of bestuurlijke) oriëntatie sterk aanwezig is. Zo wordt een oriëntatie op de bestuurlijke regio ingezet als compensatie voor de soms dorps politiek, en wordt een gecoördineerde oriëntatie op het bedrijfsleven opgepakt als tegenwicht voor een voorheen gebruikelijke versnipperde aanpak.

Vanuit dit perspectief valt dus vooral op dat bestuursdiensten binnen het spectrum aan oriëntaties ruimte hebben voor strategische afwegingen. Men kan er voor kiezen om de andere elementen in de organisatie te volgen of hier tegenwicht aan te bieden. En vaak ook gaat het om beide tegelijk: de bestuursdienst moet enerzijds volgend en dienstbaar zijn aan wat elders gebeurt, maar is anderzijds sturend en leidend in het inbrengen van nieuwe oriëntaties. De kracht van de bestuursdienst schuilt dan in het vermogen om deze verschillende richtingen invulling te kunnen geven en de juiste afwegingen te maken bij het bepalen van de eigen strategische positie.

<i>Compenserend vermogen</i>	<i>Compenserende oriëntatie op het politieke, ambtelijke of maatschappelijke domein</i>
Gemeente 'A'	Op het moment van onderzoek werd er een unit ingericht, die tot een geconcentreerde en geordineerde aandacht voor het economisch beleid moet komen. De belangen van het bedrijfsleven werden vóór de fusie vaak versnipperd behartigd. De fusie heeft hierin niet automatisch verandering gebracht. Hier ligt een rol voor de bestuursdienst om dit tekort van de organisatie (tijdelijk) te compenseren.
Gemeente 'B'	Vergelijkbaar met gemeente 'A' is de aandacht die in gemeente 'B' wordt georganiseerd om de externe oriëntatie van de organisatie te versterken. De 'gesloten vesting' van weleer wordt via de bestuursdienst opengebroken, onder meer in de vorm van een strategie die relaties legt in regionale bestuurlijke netwerken.
Gemeente 'C'	In gemeente 'C' overheerst de dagdagelijkse dienstbaarheid. De bestuursondersteuning heeft niet of nauwelijks een rol in het compenseren van de gemeentelijke oriëntatie.
Gemeente 'D'	In geen enkele andere casusgemeente is het compenserende karakter van de bestuursdienst zo evident aanwezig als in gemeente 'D'. Het 'dorpse karakter' van de politiek en de 'doenerige stand' van de organisatie worden expliciet benoemd en tegemoet getreden door aandacht voor de regionale positionering en voor de identiteitsbepaling van de gemeente. Bestuursondersteuning is hier ook een kwestie van 'opvoeden'.

Het vernieuwende vermogen

Behalve verbinden en compenseren kan ook een vernieuwend vermogen worden onderkend in het werk van bestuursdiensten. Hoewel vaak verbonden met de twee eerder genoemde vermogens, is hier sprake van een fundamenteel andere oriëntatie. Het gaat niet om het verbinden van wat al bestaat (bijvoorbeeld rondom de stukkenstroom richting het college) of om het compenseren van wat blijft liggen (bijvoorbeeld de externe oriëntatie die in politiek en ambtelijk apparaat onvoldoende vorm krijgt), maar om het vermogen het hedendaagse verder te brengen door inhoudelijke, conceptuele, narratieve of configuratieve vernieuwing. Met andere woorden: vernieuwing door het formuleren van nieuwe beleidsthema's (inhoudelijk), door het 'reframen' van bestaand beleid (conceptueel), door het construeren van een verhaal om continuïteit danwel discontinuïteit te legitimeren (narratief), of door het herpositioneren van een onderwerp in een nieuwe context van actoren (configuratief). Vanuit dit vermogen is de bestuursdienst een belangrijke aanjager van vernieuwing in politiek en ambtelijk apparaat.

Vernieuwend vermogen	Het overbruggen van tijd
Gemeente 'A'	Het construeren van eenheid is een belangrijke opgave voor de fusiegemeente. Daarbij wordt een beroep gedaan op het gemeenschappelijke kenmerk van het bedrijfsleven in de verschillende kernen. Op basis van dit 'nieuw ontdekte' gedeelde verleden kan een verhaal worden geconstrueerd over de logica van een gedeelde toekomst.
Gemeente 'B'	Nieuwe netwerken aanboren is de belangrijkste vorm van vernieuwing die in de externe oriëntatie van de bestuursdienst vorm krijgt. Het zoeken naar gedeelde belangen met omliggende gemeenten is de strategie behorend bij de ambitie om de lokale economie te stimuleren.
Gemeente 'C'	Continuïteit speelt een belangrijke rol in gemeente 'C'. Grote strategische opgaven ontbreken, en dus richt de gemeente zich op het in stand houden en waar mogelijk versterken van het bestaande (zoals voorzieningen, groen en leefbaarheid). De toekomst wordt daarmee nooit groter dan het verleden en de omvang van opgaven blijft beheersbaar (c.q. de erkenning van complexiteit blijft beperkt tot het niveau dat de gemeente aankan).
Gemeente 'D'	Gemeente 'D' is zoekende. Zoekende naar een nieuwe positionering in het regionale bestuurlijke krachtenveld. Zoekende naar een identiteit voor een gemeente die van contrasten aan elkaar hangt. In beide zoektochten speelt de bestuursdienst een centrale rol, waarbij vooral het 'meenemen' van het 'heden' (dat wil zeggen, van de pragmatische organisatie en van de in het 'hier en nu' geïnteresseerde politiek) een belangrijke opgave is.

Professionalisering en organisatieontwerp:

de veerkrachtige bestuursdienst

De vraag wat een goede bestuursdienst is kan niet eenduidig worden beantwoord. Het hangt af van wat de omgeving vraagt, van ontwikkelingen en oriëntaties bij de ambtelijke dienst zelf en van de richting die het politiek bestuur kiest. Maar op basis van het voorgaande ontstaat toch richting voor eigen strategische afwegingen voor de bestuursdienst. De bestuursdienst moet niet 'alles altijd' kunnen, maar zou wel in staat moeten zijn om wisselende repertoires in te zetten. Dat vereist de flexibiliteit om meer dan één stijl te kunnen toepassen, maar vooral ook het vermogen om in te kunnen schatten wat op welk moment gevraagd is. De bestuursdienst moet zich veerkrachtig en robuust organiseren. Die twee zaken – flexibiliteit en alertheid – kunnen het uitgangspunt zijn van een bewuste professionaliseringsstrategie voor de bestuursdienst en voor het ontwerp van de eigen organisatie. Daarbij fungeren de drie hiervoor benoemde vermogens als leidraad:

- **Verbindend vermogen:** naarmate breuklijnen tussen specialisatie en samenhang, en tussen politiek en ambtelijk apparaat meer manifest zijn, nemen de complexiteit en het belang van verbindende bestuursondersteuning toe.
- **Compenserend vermogen:** naarmate de oriëntatie in bestuur en organisatie meer onevenwichtig is gericht op het maatschappelijke, politieke of ambtelijke domein, groeit de taak van de bestuursdienst om het gebrek aan aandacht voor een bepaald domein te compenseren.
- **Vernieuwend vermogen:** naarmate de organisatorische behoefte aan strategische vernieuwing groter is, ligt de nadruk in het werk van de bestuursdienst op inhoudelijke en/of narratieve vernieuwing van het bestaande gemeentelijke handelingsrepertoire.

Overwegingen bij professionalisering en ontwerp:

- *Organiseer gerichte operationele kwaliteit, maar ook 'sluimerende competenties':* professionalisering heeft vaak betrekking op het standaardiseren, systematiseren en inhoudelijk verdiepen van bepaalde kwaliteiten en competenties. Dat gaat gepaard met het maken van heldere keuzes over wat wel en niet tot de kernkwaliteiten van een dienst behoort. Argumenten van efficiency en deskundigheidsbevordering liggen daar in de regel aan ten grondslag. Dat zijn begrijpelijke argumenten, maar vanuit veerkracht bezien moeten daar andere argumenten naast geplaatst worden. Een goede bestuursdienst is immers niet alleen goed in wat er nu nodig is, maar ook

in wat er op termijn gevraagd wordt. Dat betekent niet dat al die kwaliteiten permanent op niveau beschikbaar moeten zijn, maar wel dat ze binnen organisatorisch handbereik moeten zijn. Het gaat bij het organiseren van een bestuursdienst dus zowel om het organiseren van operationele capaciteit die is toegerust op wat er nu wordt gevraagd, maar ook om het organiseren van sluimerende capaciteit die weliswaar niet direct nodig is, maar op termijn wel weer nodig kan zijn. Dat kan binnen de eigen dienst zijn, maar ook bij anderen buiten de dienst, of zelfs in andere gemeenten of andere publieke organisaties. Als variëteit en veelheid de norm zijn, en we tegelijkertijd accepteren dat niet al die functies altijd en overal optimaal aanwezig kunnen zijn, dan worden allerlei vormen van 'pooling' en gedeelde capaciteit ook vanzelfsprekend. Capaciteit en competenties hoeven dan niet per se in de organisatie aanwezig te zijn, maar de organisatie moet weten waar ze, indien nodig, te vinden zijn. Dat omvat een bepaalde basiskennis binnen, maar vooral een goed ontwikkeld netwerk buiten.

- *Investeer in de alertheid van de organisatie:* er zijn in een organisatie voortdurend allerlei signalen die wijzen op een mogelijke noodzaak tot aanpassing, maar per definitie is vooraf onduidelijk wat de cruciale signalen zijn. In de literatuur over veerkracht wordt vaak gesproken over het herkennen van 'weak signals'. Dat klinkt goed, maar alleen als daarbij als basisassumptie geldt dat vooraf per definitie onbekend is welke signalen alleen zwak zijn en welke signalen de voorbode zijn van een ontluikende krachtige ontwikkeling. Daarvoor zijn geen regels te benoemen, maar is wel iets van professionele kwaliteit te ontwikkelen. Bijvoorbeeld door met regelmaat in de bestuursdienst een strategisch gesprek te voeren over de eigen positionering en over de manier waarop de organisatie en de omgeving zich ontwikkelen. Alert zijn op blinde vlekken, op veranderingen in het bestuurlijke krachtenveld of op de ontwikkelingen in het lokale bedrijfsleven vormen dan belangrijke elementen van een bestuursdienst die in staat is te verbinden, compenseren en vernieuwen waar het op een specifiek moment in de tijd nodig is.
- *Expliciteer continuïteit en discontinuïteit in het eigen repertoire:* onze analyse laat zien dat de bestuursdienst er weliswaar altijd is, maar vooral wordt gekenmerkt door variëteit en veranderlijkheid. Organisaties waarderen doorgaans echter vooral de continuïteit in de positionering. Koersvast organiseren wordt als een belangrijke kwaliteit gezien. Echter, in een veranderlijke omgeving staat de koers niet vast, maar is juist het vermogen om bij te sturen van belang. Soms zijn dat kleine bewegingen die binnen

het uitgezette pad blijven, maar soms zal het roer meer radicaal omgaan en kiest men voor een ander pad. Die veranderlijkheid zou in het eigen verhaal van de bestuursdienst een meer structurele plaats moeten krijgen. Nu nog presenteert de bestuursdienst zich vaak 'zoals hij is', terwijl het vanuit veerkracht veel logischer is om te laten zien hoe de bestuursdienst was, hoe hij is geworden en welke richtingen van daaruit mogelijk zijn. Niet de foto maar de film wordt dan interessant: de bestuursdienst is geen vaste set taken en rollen, maar een tijdelijke uitsnede uit een set van mogelijkheden die breder is dan wat nu centraal staat. Andere tijden en veranderde omstandigheden vragen om de benutting van andere mogelijkheden. Die veranderlijkheid kan in het verhaal en in de verbeelding van de bestuursdienst veel meer centraal komen te staan. Dat maakt voor anderen beter duidelijk wat de bestuursdienst is en wat verwacht kan worden – namelijk variëteit en veranderlijkheid – maar stelt dat besef ook meer centraal bij de medewerkers van de bestuursdienst zelf. Het besef dat de huidige configuratie per definitie een tijdelijke is wordt daarmee ook intern dieper gedragen en dat blijkt een belangrijke voorwaarde te zijn voor organisatorische alertheid en veerkrachtige organisatie.

- *Benut de volle breedte van het interventierepertoire en denk na over combinaties:* in dit essay hebben we het interventierepertoire van de bestuursdienst nadrukkelijk breed opgevat. En hoewel we zien dat alle onderzochte bestuursdiensten op elk van de drie onderscheiden domeinen (inhoud, organisatie en bedrijfsvoering) activiteiten ontplooiën, zijn ze er niet direct strategisch en bewust mee bezig. Dat wil zeggen, ze zien niet per definitie zelf de verbinding tussen die drie domeinen en de strategische mogelijkheden die erin besloten liggen. Veel strategie bij bestuursdiensten is zodoende impliciet. Explicitering zou volgens ons kunnen bijdragen aan de professionalisering van de bestuursdienst. Zo kunnen ook meer productieve combinaties worden gemaakt tussen inhoudelijke en organisatorische interventies en kan ook de bedrijfsvoering eventueel meer gericht worden ingezet. We zeggen niet dat dat 'moet', maar pleiten voor een explicitering van het instrumentarium dat bestuursdiensten kunnen inzetten voor het bereiken van hun strategische doelen.
- *De bestuursdienst is nooit af, maar altijd in ontwikkeling:* de laatste aanbeveling leest als een open deur – natuurlijk is de organisatie nooit af – maar representeert het uitgangspunt dat niet continuïteit maar verandering voor de bestuursdienst de constante is. Nu nog bespeuren we enige teleurstelling als onze respondenten spreken over de 'zoveelste verandering' en

zien we een zekere trots op de plaatsen waar de bestuursdienst al lange tijd min of meer hetzelfde is en doet. Los van de betekenis van dergelijke emoties, is het hier van belang te markeren dat de goede bestuursdienst zichzelf definieert als een organisatie in ontwikkeling. Dat kan nog steeds betekenen dat er een aantal jaren stabiliteit is, bijvoorbeeld als de omgeving ook min of meer stabiel is. Maar het kan ook betekenen dat er veel veranderingen op elkaar volgen. De kunst is dan om niet ten onder te gaan aan 'hyperflexibiliteit', ofwel het letterlijk verliezen van elke eigen identiteit door de snelle opeenvolging van nooit afgeronde veranderingen. De eigen identiteit en professionaliteit vervliegen dan in de veranderingen, terwijl vanuit veerkracht geredeneerd de veranderlijkheid juist de identiteit en professionaliteit zou moeten vormen.

Een laatste opmerking betreft de begrenzing van het takenpakket van de bestuursdienst. Kenmerk van een veerkrachtige en beweeglijke rolopvatting is dat deze zeer ver opgerekt kan worden. Dit zien we ook terug in de verschillende cases, waarin respondenten aangaven bewust de reflex te onderdrukken om alles wat complex is op het bord van de bestuursdienst te leggen. De bestuursdienst is geen panacee voor elke vorm van verbinding, compensatie of vernieuwing. Andere organisatieonderdelen hebben hierin ook hun rol. Bovendien gaat de flexibiliteit van de bestuursdienst verloren als deze 'topzwaar' wordt ingericht. De bestuursdienst is altijd meer dan een 'postvak' en altijd minder dan een 'politbureau' van de organisatie.

Een bestuursdienst laat zich het beste voorstellen als de gelijktijdige *voorhoede* en *achtervang* van een gemeentelijke organisatie. In de voorhoede van de organisatie vindt analyse van blinde vlekken plaats, komt vernieuwing tot stand en wordt responsief gereageerd op de veranderende behoeften van politiek en samenleving. En in de achtervang van de organisatie vindt de compensatie plaats voor wat verloren gaat in de scheidslijnen van taakverdeling en in de vertaling tussen de werelden van politiek en ambtelijk apparaat.

Zo bezien vormt de bestuursdienst de compensatie voor de onvolkomen organisatie. Dit moet echter nadrukkelijk niet worden opgevat als compensatie van incompetentie. In plaats daarvan gaat het om een *inherente* onvolkomenheid: gemeentelijke organisaties kennen hun inherente scheidslijnen tussen organisatieonderdelen en tussen politiek en ambtelijk apparaat, organisatieonderdelen hebben hun eigen helder afgebakende takenpakket, en ambtenaren zijn in hun dagdagelijkse dienstbaarheid vooral bezig met het verwezenlijken van politieke prioriteiten in het 'hier

en nu'. De bestuursdienst is bij uitstek de plaats waar de compensatie voor deze inherente – en in veel gevallen ook productieve – onvolkomenheden van de organisatie plaatsvindt. Door te verbinden wat formeel gescheiden is, door de werelden van politiek en ambtenarij op elkaar af te stemmen, door te waken voor een balans tussen de aandacht voor het maatschappelijke, ambtelijke en politieke domein, en door te vernieuwen wat tot stilstand is gekomen.

Literatuurverantwoording

Alford, J., *Engaging public sector clients: from service delivery to co-production*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2009.

Bogdanor, V. (red.), *Joined-Up Government*, Oxford University Press, Oxford 2005.

Boin A., et al., *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Cambridge Pressure*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

Bruijn, J.A. de, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Boom Lemma, Den Haag 2006.

Bruijn, J.A. de, *Geert Wilders in debat: over de framing en reframing van een politieke boodschap*, Boom Lemma, Den Haag 2010.

Castells, M., *The Rise of the Network Society. Economy, Society and Culture*, Blackwell Publishers, Cambridge 1996.

Fenger, M. et al., *Sociaal beleid en legitimiteit: achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's*, voc Uitgevers, Nijmegen 2011.

Frissen, P.H.A., *De lege staat*, Nieuwezijds, Amsterdam 1999.

Goffman, E., *Frame Analysis*, Harvard University Press, Cambridge 1974.

Hall, R.H., *Organizations: structures, processes, and outcomes*, Prentice Hall, Upper Saddle River 2002.

Hart, P. 't, *Verbroken verbindingen: over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, Stichting Balie 2001.

Heclo, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, New Haven 1974.

Hemerijck, A. & J. Visser, *A Dutch Miracle: job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam 1997.

Kaufman, H., *The Forest Ranger: a study in administrative behavior*, Resources for the Future, Washington DC 2006 (1960).

March, J.G. en J.P. Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, Free Press, New York 1989.

Mudde, C., *Populist radical right parties in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

Peeters, R., M. van Twist & M. van der Steen, *Verschuivende Verwachtingen: over rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit*, NSOB, Den Haag 2008.

Rittel, H. & M. Webber; "Dilemmas in a General Theory of Planning", in: *Policy Sciences*, vol. 4 1973, pp. 155-169.

Steen, M.A. van der. *Een sterk verhaal: een analyse van het discours over vergrijzing*, Lemma, Den Haag 2009.

Steen M.A. van der & M.J.W. van Twist, *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur, Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*, NSOB, Den Haag 2010.

Steen, M. van der, J. van der Spek & M. van Twist, *Figureren in het verhaal van de ander: over gezagsdragers in beeld*, NSOB, Den Haag 2010.

Vasterman, P.L.M., *Mediahype*, Aksant, Amsterdam 2004.

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

