

REFLECTIE

De vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft

EEN KWART EEUW OP ZOEK NAAR MODERNISERING VAN HET OVERHEIDSMANAGEMENT

In de jaren tachtig raakte de organisatie van de gemeente Delft in een stroomversnelling. Zowel het ambtelijke als politieke deel werden toen ingrijpend vernieuwd. Het bleef niet bij de mode van die dagen, maar het lukte die te vertalen in nieuwe werkwijzen en een nieuwe cultuur. Delft won er de prijs van de Orde van organisatiekundigen en -adviseurs (Ooa) mee. Nu – bijna vijfentwintig jaar later – kunnen wij nagaan wat er gewerkt heeft en wat er van dat bedoelde schoons nog over is.

Over langere termijn bezien heeft de gemeentelijke organisatie geleerd om te gaan met allerlei veranderingen en die ook goed weten te doorstaan. Uiteindelijk was er echter een terugval naar de traditionele manieren om het personeel en het geld te controleren. De wereld van buiten manifesteerde zich zo ‘meerslachtig’ dat het nieuws in een tomeloze bureaucratie vervluchtigde.

Heden probeert de politiek de organisatie weer naar buiten te kantelen, maar het lijkt alsof de klanten voor wie dat gebeurt, hun interesse verloren hebben. Van de gemeente als politiek instituut lijkt haast onmerkbaar vooral de façade over.

Een ‘getweedeelde’ organisatie

Een gemeentelijke organisatie bestaat uit een politiek en een ambtelijk deel. Deze delen horen samen op te treden om hun doelen te verwezenlijken. In de jaren tachtig voerde de gemeente Delft een omvangrijke reorganisatie uit onder de titel ‘Vernieuwing van de Organisatie’. Hierin werd deze samenhang in een nieuw



Tom Jacobs en Truus Jacobs



Drs. A.A.J. Jacobs was van 1982-7 als wethouder verantwoordelijk voor de vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft.

Daarvoor en daarna was hij werkzaam als universitair hoofddocent ‘Water Quality Management’ bij het IHE.

Ir. T.M. Jacobs is werkzaam als organisatiemedewerker bij Bouwfonds Hypotheken B.V.

perspectief gezet. Het ambtelijk deel leerde omgaan met veranderingen, terwijl de politiek deelnam aan de ontwikkeling van instrumenten waarmee de veranderingen gerealiseerd konden worden. In 1987 werd voor dit Delftse model de prijs van de Ooa toegekend.

Ongeveer een kwart eeuw later kijken we terug en vooruit. Zo kunnen we beter dan toen de kwaliteiten en fouten in de organisatieopzet van toen plaatsen in ontwikkelingen die zich vooral in de wereld buiten die van ambtenaren en raadsleden van gemeenten, niet alleen die van Delft, hebben voorgedaan. De 'burger' als doel van overheidsorganisaties is weliswaar beter in beeld gekomen, maar tegelijkertijd zijn de mensen waarom het eindelijk toch moet gaan, zich steeds meer buiten en los van het bereik van raad en ambtenaren gaan bevinden. Tot de lokale en ook landelijke politiek in West-Europa is dit besef ondanks alle globalisering weinig doorgedrongen. Op kleine noch op grote schaal heeft de politiek hier gereageerd op de noodzaak tot verandering die, gemarkeerd door de 'Val van de Berlijnse Muur', steeds zichtbaarder werd. Uit een aantal bronnen kon allang duidelijk zijn dat de politiek beter een ander en vooral lager toontje zou moeten zingen (vgl. Kuypers et al., 1993; Frissen, 1999; Beck, 1993; Enzensberger, 1991).

Waar de politiek haar vaste plaats op de ideologische schaal van links naar rechts verloren heeft, is het ambtelijke deel van de organisatie van de overheid gaan schuiven op de schaal van publiek naar privaat.

Verder denkend kunnen we deze beschouwing ook plaatsen in het licht van de eerste moderne tijdperiode, die begon met de Verlichting en de Industriële Revolutie, toen een steeds vaster stel regels ontstond om organisaties rationeel te besturen. Ten aanzien van de overheid is de discussie nog steeds gaande of de successen die het bedrijfsleven daarmee viert, ook daarbuiten van toepassing zijn (Tjeenk Willink, 1984) De vraag of de overheid een bedrijf is, kwam nooit tot een echte oplossing.

Intussen begint dat succes ook in het bedrijfsleven haperingen te vertonen. De doelrationaliteit raakt uitgewerkt en we lijken ons te bevinden aan het begin van een nieuw tijdvak dat wordt gekenmerkt door economische, technologische en wetenschappelijke veranderingen. Met computer en internet, met biotechnologie, economische globalisering en individualisering, met schaalvergroting en tevens -verkleining, bevinden wij ons haast onmerkbaar in een zeer veranderende wereld. De Nederlandse gemeenten lijken weinig gevoelig voor signalen daaruit. Het model van de gemeente Delft uit de jaren tachtig blijkt ook toen al enig gevoel te hebben gehad voor de zojuist geschetste veranderende rationaliteit aan het einde van de vorige eeuw. Haast onmerkbaar was Delft toen al toe aan een visie waarmee ingespeeld kon worden op een zich snel vernieuwende tijd met de plaats van de overheid daarin. Zodoende kon men in Delft eerder dan elders leren omgaan met de eeuwige strijd tussen ordening en chaos, tussen noodlot en toeval. Toch bleken deze successen niet het eeuwige leven te hebben. De betrokkenen gingen langzaam maar zeker steeds meer reflexief gedrag vertonen. Weliswaar kunnen we constateren dat het ambtelijk deel van de organisatie ook op langere termijn bezien heeft leren omgaan met veranderingen, echter de politiek liet zich haar sturende rol steeds meer ontglippen en wist onvoldoende greep te houden op invloeden van buitenaf. De politici trokken zich al vergaderend steeds

meer terug in het alsmaar leger wordende stadhuis. Het lukte minder en minder om met het vernieuwde instrumentarium greep te houden op de buitenwereld met zijn veranderende burgers.

Het 'contractmanagement' vond ook buiten Delft snel ingang. Het begrip kreeg echter vooral een financiële invulling. Daardoor verwerd het ook in Delft tot een 'tomeloze bureaucratie'. De boekhouders werden de baas en het management met en door mensen raakte op de achtergrond

1. De omgeving, het groeide dat het kraakte

De sinds de Tweede Wereldoorlog snel gestegen welvaart vertaalde zich steeds nadrukkelijker ook in problemen bij het bestuur van gemeenten. Eind jaren zeventig begon het overal ineens te groeien dat het kraakte. Om te beginnen op het voor gemeenten belangrijke gebied van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. De bestrijding van volkshuisvesting nummer één bleef niet zonder gevolgen. Het aantal woningen in bijvoorbeeld de gemeente Delft groeide van 17.500 in 1945, naar 30.000 in 1975 en nu zijn dat er ruim 50.000. Daarmee corresponderen nu zo'n 95.000 inwoners. De gestegen welvaart vertaalde zich in een exponentiële toename van het bebouwde oppervlak, de lengte van de rioleringen, het waterleidingnet, de gasbuizen, de elektriciteitskabels, de bestrating, het aantal huizen. Daarbij werd de afstand steeds groter tussen de plek waarop de mensen woonden en werkten. Steeds meer voorzieningen zoals winkels, scholen, ziekenhuizen en postkantoren moesten verplaatst en vernieuwd worden. Fabrieken verdwenen of werden kantoren. Het autoverkeer nam snel toe en daarmee veranderde de weer van alles waar gemeenten mee van doen hadden. Het beroep dat de burgers op de gemeente deden, werd hiermee steeds groter. De gemeente groeide uit haar voegen. De organisatie van de gemeente verouderde daarmee steeds sneller. De problemen waren niet langer met de formulieren van voorheen te vangen. Ten gevolge van het steeds betere onderwijs werd de bevolking mondiger en ging meer en hogere eisen stellen aan de overheid. De worsteling van die overheid met haar traditionele beeld van oplosser van alle problemen van en voor de burgers begon te wankelen.

Het klimaat waarin de 37-koppige gemeenteraad vanaf het begin van de jaren tachtig moest opereren, was er een van: bezuinigingen van het rijk; toenemende werkloosheid; groeiende behoefte aan inspraak; vrouwenemancipatie; antibureaucratie; decentralisatie en privatisering; toenemende afkeer van regelgeving. Om de opkomende ideeën over de modernisering van het overheidsmanagement ingang te doen vinden, was veel communicatie nodig over alles en met iedereen, vooral ook met de ongeveer duizend gemeentelijke ambtenaren.

2. Leren omgaan met veranderingen

In de jaren tachtig voerde de gemeente Delft een grote organisatieverandering door. In vier jaar werd een omslag gemaakt van het traditionele secretariemodel

(Jacobs, 1987) naar een veel accurater ‘concernmodel’. Met (toen nog) nieuwerwetse middelen, zoals de overheadprojector en pc’s, werd een nieuwe richting gegeven aan de communicatie tussen zowel de ambtenaren onderling, als tussen ambtenaar en burger en, ambtenaar en gemeenteraad(sleden). Binnen de gestelde kaders kregen alle actoren de ruimte om voor hen passende en creatieve oplossingen te bedenken en in te voeren. De essentie daarbij was steeds: leren en evalueren.

Nadat het proces aangeslingerd was door de in 1982 aangetreden nieuwe wethoudersploeg, kwam de hele organisatie door dat leren en evalueren in beweging. De aanslingeraars stuurden het proces alleen maar in ruimte en in tijd.

In twee opzichten kan deze reorganisatie als bijzonder worden gekenschetst. Allereerst was er opeens een college van B en W dat in staat bleek op eigen kracht een inspirerende visie te ontwikkelen en die over een termijn van meer dan vier jaren wist vast te houden. Het leek een gevolg van de persoonlijke behoefte van de collegeleden iets te veranderen aan de logge bureaucratische organisatie waarmee zij in de jaren daarvoor als raadslid waren geconfronteerd. Zij zijn erin geslaagd binnen de organisatie in korte tijd zoveel vertrouwen te wekken dat emoties die gepaard gaan met een dergelijk omvangrijk project, niet remmend werkten, maar positief konden worden aangewend. De ambtenaren noch de politiek gooiden de kont tegen de krib, maar wilden al snel samenwerken aan het tijdig en goed afronden van dit omvangrijke project. Deze personele bezetting van het college was een toevalstreffer. Sommige groepen functioneren nu eenmaal ‘van nature’ beter dan andere, en krijgen dus ook meer voor elkaar.

Verder wist men er, met behulp van de inmiddels aangetrokken organisatieadviseur Ruud Voigt, de vaart van het begin in te houden. Zijn benadering, van leren en evalueren met nadruk op de persoonlijke kwaliteiten van mensen, werkte blijkbaar inspirerend en schepte vertrouwen (Voigt, 1994). Dit, ondanks het ontbreken van een vastliggend concept. In feite propageerde Voigt het omgekeerde van wat Verlaar en Benders beschrijven: het proces wordt niet gestuurd door het concept, maar andersom (Verlaar en Benders, 1998). In ieder geval is dit een veel flexibelere methode, wat leidt tot de veronderstelling dat deze methode niet, of althans in veel mindere mate, aan modes in de organisatiewereld onderhevig is. Overigens neemt dit niet weg dat ook op de methode die Voigt hanteert, eenvoudig etiketten te plakken zijn. Elementen uit de lerende organisatie (Senge, 1990), de kwaliteitszorg (Deming in Latzko en Saunders, 1995), motivatie- en leiderschapstheorieën et cetera zijn, zeker achteraf, goed te herkennen. Dat is ook het geval met gedachten uit de heden ten dage doorbrekende theorie van ‘reflexieve modernisering’ afkomstig van de Engelse en Duitse sociologen Anthony Giddens en Ulrich Beck (Giddens, 1999; Beck, 1993). In menig opzicht beschrijven zij nu, wat toen in de praktijk al uitgevoerd werd. Met name deze laatste benadering lijkt geschikt om het gedrag van een organisatie die bestaat uit een politiek en een ambtelijk deel, van een theorie te voorzien. Zo’n organisatie houdt zich immers nogal bezig met bewegende doelen die zich slecht lenen voor een traditionele, rationalistische aanpak.

Geruime tijd later (zie Tabel 1) hebben wij de kans om te kijken hoe ver je kunt komen met deze veranderingsstrategie. De toevalstreffer van de collegesamenstel-

Tabel 1.
Tijdsbalk: Gebeurtenissen
binnen en buiten de orga-
nisatie van de gemeente
Delft sinds WO II

BINNEN			BUITEN	
Organisatie gemeente Delft	Burgemeesters	Colleges	Kabinetten/ Gebeurtenissen	Wetenschap/ Technologie
Secretariemodel			1947 Marshallplan 1948 Benelux 1951 Eerste Bestedingsbeperking 1958 Laatste Kabinet-Drees	1947 Transistor 1957 Sputnik
Begin inspraak	1948-52 Van Walsum 1 1953-65 De Loor 1966-72 Ravesloot		1973-77 Kabinet-Den Uyl	
Stadsvernieuwing Verbetering secretariemodel/ Deeltijd wethouders afgewezen Heroriëntatie	1973-78 Oele 1979-85 Gallas	1974-78 PvdA/CDA 1978-82 PvdA/VVD/D66	1973 Eerste oliecrisis 1977-81 Kabinet-Van Agt/ Wiegel 1978 Bestek '81 1979 Tweede oliecrisis 1979 Thatcher Prime Minister UK 1981-89 Reagan President USA 1985 Gorbatsjov leider USSR 1982-93 Kabinet Lubbers I, II en III 1989 Val van de Muur	1977 Apple II 1981 IBM PC
begin Vernieuwing Organisatie		1982-86 PvdA/VVD/CDA		
Nota Bestuur 1 einde VO 1987 Ooa-prijs	1985-97 Van Walsum 2	1986-90 PvdA/CDA/ GroenLinks	1991 Verdrag van Maastricht 1994-98 Kabinet-Kok I	1991 World Wide Web
1993 Bertelsmann-nominatie		1990-94 PvdA/VVD/ GroenLinks		
experimenten met regisseursmodel reorganisatiepogingen klanteling , verhuizing ambtenaren Naar een nieuwe oriëntatie	1997-heden Van Oorschot	1994-98 VVD/CDA/D66 1998-heden PvdA/GroenLinks/ Stip-studenten	1998-heden Kok II Einde grote werkloosheid Begrotingsoverschot 2001 George W Bush President USA	
Nota Bestuur 2				2001 Ontfeling menselijk genoom

ling is daarbij mooi meegenomen, de gekozen werkwijze lijkt reproduceerbaar en zelfs flexibel genoeg om de tijdsgeest te weerstaan. In dit artikel zullen we daar aan de hand van de case van de Vernieuwing der Organisatie van de Gemeente Delft nader op ingaan.

Voor wat de reproduceerbaarheid van de methode betreft zegt Voigt zelf dat zijn manier van werken inderdaad een herhaalbaar succes kan hebben als de vaak toevallige trekkers daartoe het juiste gevoel hebben. Dat was het geval met de reorganisatie van de belastingdienst (Voigt, 1994), maar recenter ook bij de reorganisatie van het ingenieursbureau van Gemeente Werken Rotterdam in 1998-1999. Dat het resultaat daarnaast nauwelijks voldoet aan een andere eis van wetenschappelijkheid, de opschrijfbaarheid in de vorm van publicaties, nemen we voor lief.

3. Lef en bevoegenheid

Voigt is geen adviseur die aankomt met een model en een handleiding waarin staat hoe 'het' moet. Zijn werkwijze is gebaseerd op lef en bevoegenheid. Door het aan- dragen van ideeën en het vertellen van ervaringen hoopt hij de organisatie te inspi- reren en werkvormen te ontwikkelen die adequaat zijn voor het oplossen van het probleem waarmee men zit. Daarbij benadrukt hij dat de werkvormen zo moeten worden gekozen dat de betrokkenheid van de mensen zo groot mogelijk is.

Uit de verhalen van Voigt kiest de organisatie wat ze zinvol acht, en laat ze liggen wat onbruikbaar is. Zo ontstaat maatwerk: een passend veranderingsmodel. Dat dit een wegwerpmodel is, spreekt vanzelf. Veranderen is immers een ontdek- kingstocht waarvan niet iedere stap even succesvol zal zijn. Maar, alle stappen, hoe onsuccesvol ook, genereren leermomenten en leveren daardoor een bijdrage aan het eindresultaat.

Het feit dat Voigt geen vaststaand theoretisch kader hanteert, maakt een beschrij- ving van zijn werkwijze moeilijk. Zo'n kader moet er volgens hem ook niet komen. Veranderen is dynamiek en dat kun je niet vaak genoeg benadrukken. Dit dilemma beschrijft hij zelf in zijn artikel over de reorganisatie van de belas- tingdienst (Voigt, 1994). Op basis van de ervaringen in Delft proberen we hier de essentie van zijn denken weer te geven, niet om een methode te fixeren, maar opdat de lezer inzicht en inspiratie kan ontleen aan het 'verhaal'.

TOCH EEN VOORWAARDE: VISIE

Voorwaarde voor het inzetten van een succesvol veranderingsproces is dat de lei- ding van de organisatie de essentie van de verandering met elkaar deelt. Deze essentie wordt verwoord in een visie: waar doen we het voor, wat willen we bereiken? Het spreekt nu vanzelf dat klantgerichtheid hier een centrale rol speelt. De uiteindelijke visie moet zowel inspirerend en dus toekomstgericht, als per- spectiefoverstijgend zijn. Een perspectiefoverstijgende visie is een visie die enige tijd mee moet gaan. Immers, het inzetten en uitvoeren van een veranderingspro- ces kost tijd en het kan niet zo zijn dat het uitgangspunt, de visie, al tijdens dit proces achterhaald wordt.

Belangrijk is, dat de visie extern wordt getoetst. Door een buitenstaander te vra- gen mee te denken over de visie, voorkom je dat de blik ondanks alles toch te veel naar binnen blijft gericht. Een externe ziet geen onmogelijkheden en staat daardoor veel meer open voor de vraag of de visie uiteindelijk bijdraagt aan een meer tevreden klant. Hij maakt zichtbaar dat het echte meetpunt altijd in de bui- tenwereld ligt. Hoewel in de beginperiode nog onvoldoende toegepast, werd hier in de loop van het proces in voorzien door ontbijt- en lunchbijeenkomsten met inleiders van buiten. Op deze manier werd ook nieuwe inspiratie opgedaan.

AAN DE SLAG, ONZEKERHEIDSREDUCTIE

De lijnmanagers zijn de uitvoerders. Zij dienen daartoe het volle vertrouwen van het topmanagement te hebben. Uiteraard uit dit zich in het beschikbaar stellen

van verantwoordelijkheden en middelen, maar minstens zo belangrijk is de voorbeeldfunctie van het topmanagement. Dat stuurt op resultaat en niet op de wijze waarop het resultaat wordt bereikt. In feite spiegelt het topmanagement de gebeurtenissen alleen aan de visie, het concept, en grijpt het alleen in noodgevallen in. Dit maakt dat de lijnmanager er vertrouwen in krijgt, de uitdaging aandurft en ook echt zal kiezen voor de verandering. Hoewel hij niet weet hoe diep de vijver is waarin hij gegooid wordt, hij weet dat hij fouten mag maken, wegen kan inslaan die ondeugdelijk blijken, als hij er maar van leert.

Aan de lijnmanagers op hun beurt de taak om de onzekerheden van hun medewerkers tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Hiertoe stippelt hij een marsroute uit, of hij slaat, in termen van Voigt, piketpalen. Zo wordt duidelijk wat wanneer gereed moet zijn om het project tot een succes te maken. Het spreekt voor zich dat hij dit alles niet alleen doet. Integendeel: door er zoveel mogelijk mensen bij te betrekken en door het vermijden van klassieke functieafbakening (hij werkt met mensen op persoonlijke kwaliteiten, niet op functietitel) en traditionele cultuurvormen ontstaat er niet alleen een creatieve spanning, maar ook vertrouwen in een goede afloop.

PENDELEN, OFTEWEL: LEREN VAN ELKAAR

Een groot veranderingstraject bestaat uit meerdere deeltrajecten die veel wisselwerking vertonen. Daarin schuilt een dynamiek die enerzijds binnen de perken moet worden gehouden, maar anderzijds ook optimaal benut kan worden. Het middel daarvoor is pendelen. Door het concept voortdurend te blijven toetsen aan de praktijkervaringen, kunnen tijdig bijstellingen worden gedaan. De leermomenten kunnen leiden tot het bijstellen van de marsroutes binnen de projecten. Het concept kan echter even goed tijdens de rit gewijzigd worden. Uiteraard heeft dit dan weer gevolgen voor alle andere projecten. Dit tweeledig effect stimuleert de dynamiek die noodzakelijk is voor de voortgang van het project. Het topmanagement speelt in het pendelen een zeer belangrijke rol. Pendelen tussen formeel en informeel.

BESLUITVORMING

Met name in overheidsorganisaties kan de formele besluitvorming binnen veranderingstrajecten een vertragende factor zijn. De gemeenteraad, maar ook het georganiseerde overleg willen nog wel eens traag zijn in hun besluitvorming, of erger nog: dwars gaan liggen. Hangende hun besluit komt het veranderingsproces dan langzaam tot stilstand. En wanneer het besluit dan ook nog anders uitvalt dan verwacht, moet alles in een andere richting worden vlot getrokken. Voigt tackelt dit probleem met het begrip 'dakpanbesluitvorming'. Door mensen uit alle lagen van de organisatie en dus ook de besluitvormende gremia al in een vroeg stadium op persoonlijke titel te betrekken bij de veranderingen, treedt al veel eerder dan pas aan de vergadertafel commitment op. Het veranderingsproces is in een vroegtijdig stadium inzichtelijk en zo ontstaat vertrouwen dat de beoogde doelen inderdaad volgens geëigende wegen worden bereikt. Zo zijn de

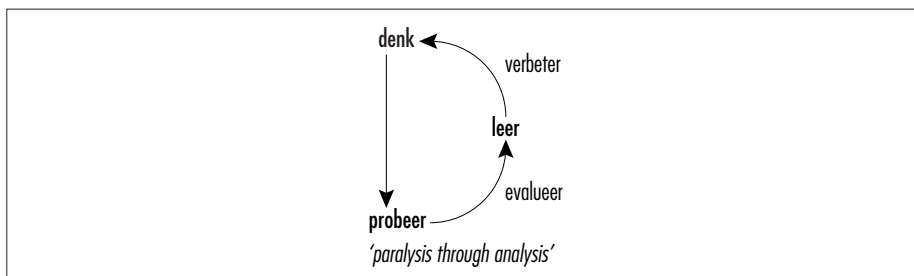
gremia eerder bereid om een bijdrage te leveren aan het opheffen van spanning tussen het formele invoeringsbesluit en de informele werkelijkheid. Uiteraard moet de wijze waarop dit gebeurt, wel duidelijk worden vastgelegd.

De gemeente Delft maakte zodoende consequent zoekend, de geleidelijke, maar ook snelle overgang van een tamelijk los verband van pratende en schrijvende ambtenaren naar een organisatie van doeners met een eigen gevoel voor resultaten. Men nam afscheid van de in de politiek heersende blauwdrukbenadering waarbij over alle activiteiten tevoren gedetailleerd besloten moest worden, voordat de ambtenaren met de uitvoering konden starten. In plaats daarvan kwam een stap-voor-stapbenadering met alle betrokkenen waarbij het eindbeeld steeds scherper werd naarmate het proces vorderde.

In afwijking van het in de politiek gebruikelijke, beten B en W zich de tanden niet langer stuk op het vooraf precies formuleren van precieze doelen. Het ging om resultaat- en niet om proceduremanagement. Deze manier van werken was misschien het beste samen te vatten met:

We gaan op weg naar Friesland en dus niet naar Limburg. Amersfoort was al gepasseerd, maar of we uiteindelijk naar Leeuwarden of naar Stavoren zouden gaan? Dat zullen we verder tijdens de rit wel uitmaken.

Figuur 1.
Een lerende organisatie



De vernieuwing van de organisatie verwerd niet tot doelloos zoeken. De hoofdlijnen waren er wel degelijk, maar precies uitschrijven van wat er onder verstaan werd, kreeg niet de eerste aandacht, die kwam als verdere uitwerking pas later tijdens de rit. In eerste instantie bleef het bij tamelijk globale uitspraken. Bijvoorbeeld over de noodzaak van een sluitende begroting, over de wenselijkheid bureaucratie te verminderen en de klantvriendelijkheid te bevorderen. Wel werd er altijd voor gezorgd dat een met name aanspreekbaar persoon de verantwoordelijkheid kreeg voor het vervolg tot een goed einde. Het eindproduct werd zodoende niet in de kiem gesmoord door te veel aandacht voor een precieze omschrijving van wat de bedoeling was. Langs deze weg leerde de gemeente Delft om te gaan met de onzekerheden waarmee vernieuwing nu eenmaal gepaard gaat. De verwezenlijking van die doelen was in wezen vrij. De zoekstrategie was echter duidelijk: vind voor elke nieuwe klus een bijpassende werkwijze en oplossing.

4. Het uiteindelijke doel: decompliceren

De aangrijpingspunten voor verdere ontwikkeling van de organisatie werden teruggebracht op het trefwoord verandering met drie aangrijpingspunten:

- structuur;
- cultuur; en
- regels.

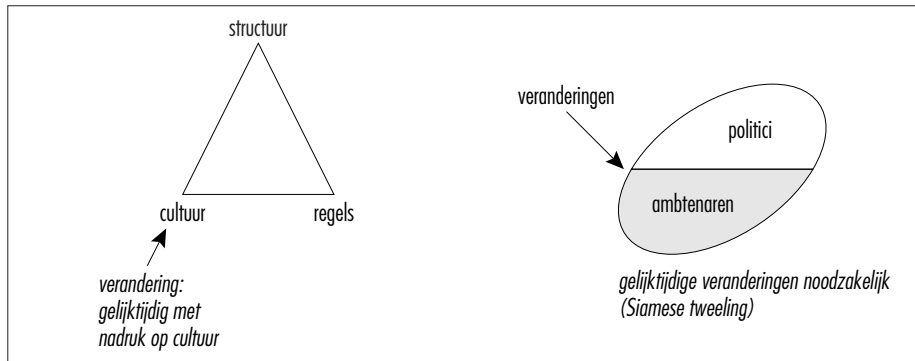
Uiteraard betrof deze verandering zowel het politieke als het ambtelijke deel van de organisatie. Het uiteindelijke doel was samen te vatten met het woord decompliceren, het ontwarren van de te groot gegroeide oude organisatie. Op allerlei manieren is geprobeerd vereenvoudigingen aan te brengen door een directe aanpak te verkiezen boven een procedureel lange en vaak onduidelijke weg naar de formele top. Dit decompliceren ging gepaard met een veranderend beeld van de organisatie. Er werd afscheid genomen van een structuur en manier van werken die hun inspiratie ontleenden aan de vergelijking met machines, waarbij men de perfectie vooral nastreefde met regels, formulieren en procedures die ervoor moesten zorgen dat de organisatie elk jaar weer dezelfde constante kwaliteit zou leveren. In plaats daarvan werd gewerkt aan de ontwikkeling van een genuanceerder beeld afkomstig uit een veelheid van wetenschappen zoals biologie, antropologie, psychologie en systeemkunde (Morgan, 1986). De gemeente Delft ging zich beter rekenschap geven van de motivatie van haar personeel. Tegelijkertijd besepte ze dat er zoiets als klanten waren waaraan de 'producten' verkocht moesten worden. Het leren van gemaakte fouten deed zijn intrede. Alsof dit niet genoeg was, moest de organisatie effectiever kunnen omgaan met de politiek: het deel van de twee-eenheid waar machtsuitoefening, irrationeel gedrag, onderhandelen en kronkelredeneringen domineren. Er ontstond een gevoel dat meer van hetzelfde niet de oplossing was voor de problematiek waarin de gemeente terechtgekomen was. Het particulier bedrijfsleven kwam naar voren als excellent om je aan te spiegelen.

Het model van de verandering dat al doende gehanteerd ging worden, bestond uit twee plaatjes: een driehoek van cultuur, structuur en regelgeving waarop de verandering moest aangrijpen, en een ellips waarmee de noodzaak tot een gelijktijdige aanpak van politiek en ambtenaren verbeeld werd (Siamese tweeling).

Steeds moet hierbij opgemerkt worden dat wanneer je dit alles beknopt probeert te beschrijven, allerlei zaken die van belang waren bij het plezier en het succes van het reorganiseren haast automatisch buiten de geschreven tekst vallen. Het mooie en ongetwijfeld uitgewogen nieuwe besturingssysteem laat zich blijkbaar makkelijker in woorden vatten dan de 'cocktailvlaggetjes van Janneke' en de 'journalist van Ton'. De rol van de emancipatie van vrouwen en homo's in het veranderingsproces laat zich nergens formeel vastleggen.

Toch zat de essentie ergens daar: de cultureel andere manier waarop omgegaan werd met regels en resultaten van een organisatie die opgevat werd als een elkaar aansturend geheel van politici en ambtenaren. De steeds weer anders actuele manier waarop de onzekerheden en uitdagingen van die tijd aangegrepen werden

Figuur 2.
Model voor veranderingen (1) en (2)



om aan te sluiten op de organisatie. De andere mensen met wie de veranderingen totstandkwamen.

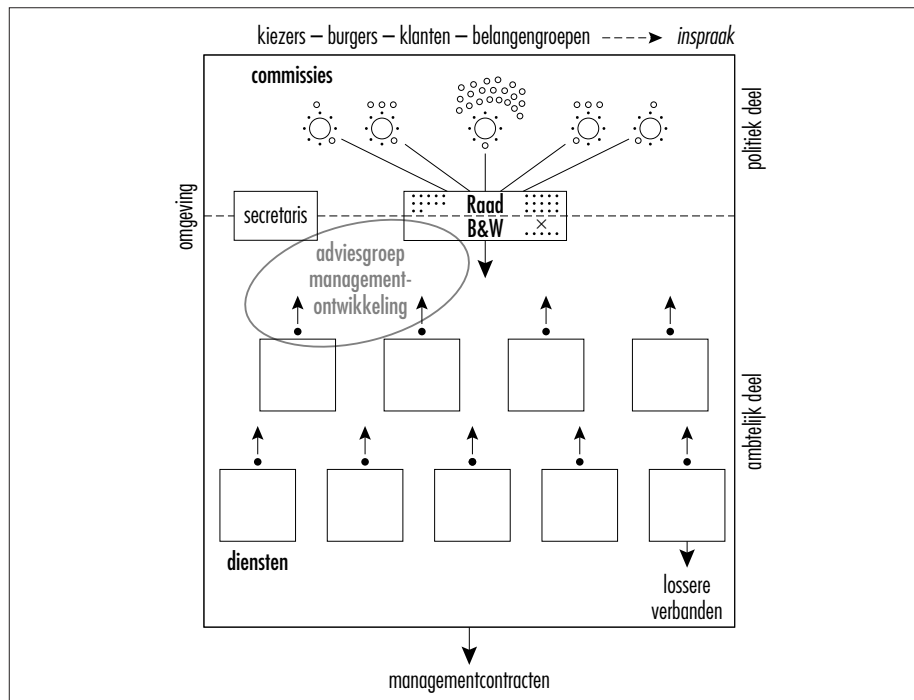
EEN EENVOUDIGER STRUCTUUR: HET CONCERNMODEL

Als intern merkbaarste verandering werd een nieuwe indeling van de ambtelijke en politieke organisatie volgens het zogenaamde concernmodel ingevoerd. B en W gaven voor de vormgeving van de nieuwe structuur slechts vier randvoorwaarden aan. In elke dienst moest ongeveer evenveel geld omgaan en de omvang van het personeel behoorde ook ongeveer hetzelfde te zijn. Daarnaast moesten al te grote verschillen in opleiding vermeden worden en diende de centrale concernstaf, de bestuursdienst, zo klein mogelijk te zijn. Verder was men per dienst vrij in de uitwerking van de samenwerking, maar was toch een zeker machtsevenwicht tevoren verzekerd.

Met de nieuwe opzet werd een vereenvoudiging nagestreefd die zowel het ambtelijk als politieke deel van de organisatie ten goede kwam. Ambtelijk kwam de verantwoordelijkheid voor het eerst echt eenduidig bij het diensthoofd te liggen. De onduidelijke dubbele verantwoordelijkheden van het secretariemodel werden verwijderd. Er was nu één persoon, de directeur, verantwoordelijk voor alles: inhoud, financiën en het personeel van zijn dienst. Het politieke gezag werd daarmee ook eenvoudiger: per dienst een of twee wethouders en een raadscommissie. Ook hier weer integraal beleid, zodat een voorstel aan de raad niet meer dubbel of driedubbel van advies behoefde te worden voorzien door zowel de vakcommissie(s), als de commissies financiën en personeelszaken. Eén enkele raadscommissie adviseerde over alle aspecten van het voorstel. Al doende gaf de gemeente Delft inhoud aan het begrip besturen op hoofdlijnen, daarbij overigens wel beseffend dat in de politieke werkelijkheid een 'relevant' detail op gezette tijden alle aandacht kon opeisen.

Conform de politieke werkelijkheid werd ook de verdeling van de wethoudersportefeuilles naar inhoud flexibel van opzet. De vakwethouders kregen rechtstreeks toegang tot hun bijbehorende ambtelijke afdelingen. Zonder dit verder formeel te regelen moesten de betrokken ambtenaren zorgen voor nadere afstemming met de desbetreffende directeur en andere relevante personen van de dienst,

Figuur 3.
De organisatie van de gemeente Delft van 1986-'90: omgeving, structuur, coördinatie, klanten.



het zogenaamde middenoverleg, waarmee het contractmanagement in essentie vorm kreeg. De raad in zijn geheel kon door thematische schikking van nieuwe beleidsonderwerpen beter bij het bestuur op hoofdlijnen betrokken worden. De zorg voor de eenheid van de organisatie kwam in de eerste plaats bij B en W en de raad te liggen. Deze kreeg vorm door de opzet van nieuwe instrumenten zoals gezamenlijke conferenties met de diensthoofden en de zogenoemde middenoverleggen.

CULTUUR: NIEUWE ROLLEN OOK VOOR DE RAAD

Ook het politieke deel van de organisatie kreeg een duidelijker rol. De besluitvorming die de raad moest passeren, werd ingedeeld in drie categorieën: hamerstukken, bijna hamerstukken en nieuw beleid. De raad werd van het beginstadium betrokken bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Het denken daarover moest dan nog beginnen. De eerste gedachten werden op een werkconferentie geïnventariseerd met vermoedelijk betrokkenen en anderen die er op een of andere manier verstand van konden hebben. Het beeld van de ambtenaar die met zijn duimen in de oren jarenlang beleid zit te bedenken om ten slotte verbaasd te moeten constateren dat de raad het er niet mee eens was, werd verlaten. Er was al sprake van het rondetafelmodel zoals de Duitse socioloog Ulrich Beck dat later zal beschrijven in zijn boek *Die Erfindung des Politischen* (Beck, 1993). Aldus ontstond er een nieuwe interactie tussen ambtenaren, raadsleden en andere betrokkenen. Het college van B en W kwam steeds meer in de rol van intermediair en aangever dan van de almachtige voorkokende en feitelijk alles beslissen-

de instantie. Immers, ook andere actoren die konden bijdragen aan de ideevorming, werden ingeschakeld. Ook het politieke management werd daarmee integraler. Het ging minder star om vooraf vastgelegde beleidsinhouden en het bijbehorende geld. Er werd meer gelet op het samenspel tussen degenen die op hun manier betrokken waren bij de totstandkoming van een resultaat. De politiek ging meer toe naar de rol van regisseur dan van het zelf spelen van het toneelstuk. Het ging niet meer vooral over 'wat wil ik inhoudelijk', maar eerder over 'hoe' en 'met wie krijg ik het voor elkaar'. De vraag naar wat het precies ging kosten, kreeg zodoende een minder alles overheersende plaats.

Al doende werd de buitenwereld meer en meer ontdekt. De organisatie moest niet alleen goed zijn volgens haar eigen interne maatstaven. De klant in zijn verschillende rollen ten opzichte van de gemeente werd steeds minder aarzelend daarbij betrokken. De normen voor goed functioneren kwamen toenemend van buiten. Al snel wortelde het idee dat je aan de klanten moest vragen wat ze wilden en dat de gemeente met die kennis haar voordeel kon doen. Door deze verandering van gezichtspunt werden de traditionele problemen van de Delftse politiek anders gezien en daagden oplossingen die er vroeger nooit geweest waren. Pas toen de gemeenteraad langzamerhand terugtrad als meest dominante speler in dit spel, kwam er voorzichtig schot in deze zaak. Betrokkenen kwamen eindelijk aan het woord om het probleem met elkaar op te lossen.

REGELS: DE INSTRUMENTEN VERANDEREN MEE

Geld

De begrotingsbehandeling had altijd iets van het slaan van een deuk in een pakje boter. Het besef begon door te dringen dat er wel erg veel verbaal geweld besteed werd aan minder dan één percent van de totale uitgaven. Het overgrote deel van de begrotingsposten ging namelijk ongewijzigd en zonder discussie langs de raad. Er moest dus een doeltreffender systeem van politiek besturen gevonden worden waarbij de vragen naar inhoud en kosten van het begin af aan beter met elkaar verbonden konden worden. De nadruk moest daarbij verschuiven van het plannen naar het realiseren van beleid. In wezen ging het in eerste instantie juist niet om in geld uitgedrukte getallen, maar om een consistenter bestuur op hoofdlijnen, lopend van hoog tot laag in de organisatie.

De kwalitatieve essentie van het contractmanagement was de meerdaagse conferentie van B en W met de diensthoofden die twee keer per jaar werd gehouden. Daar werd gesproken over de hoofdzaken van wat er moest gebeuren. Daar kwam de stand van zaken aan de orde en werden knelpunten en nieuwe thema's voor de komende tijd bediscussieerd. In principe herhaalde deze manier van doen zich verder door de hele organisatie. Het eerste samenvattend niveau onder B en W werden de middelenoverleggen: twee wethouders met een diensthoofd en eventueel diens chef financiën/personeel. Zij bespraken namens B en W regelmatig het hele beleid van de diensten. De wekelijkse B en W-vergadering diende voor de politieke coördinatie tussen de wethouders en de burgemeester onderling. Daarnaast werden ook regelmatig ontmoetingen gehouden van de bestuurlijke top zonder formele agenda en dito stukken op tafel. Het kwantitatieve

aspect kwam als belangrijke uitwerking van de hoofdlijnen verder aan de orde in de zogenaamde 'begrotingscyclus'. Ook dit traditionele onderwerp van gemeentelijke aandacht behoefde namelijk verbetering. Met de definiëring van 'budgetdiscipline' werd tegengegaan dat er al te gemakkelijk aan 'rijkrekenen' ten koste van een ander gedaan kon worden. Met een stelsel van managementrapportages werden B en W en de raad ook formeler op de hoogte gehouden van de gang van zaken. Controle door een externe accountant kreeg hier ook haar plaats. Wanneer de politiek dat wilde, kon ze een uitgebreider onderzoek gelasten door een lokale 'rekenkamer'.

Het gemeentelijke huishoudboekje moest niet alleen kloppen, maar de vraag kwam steeds duidelijker aan de orde wat de gemeenschap kreeg voor dat halve miljard gulden per jaar. Voorzichtig deed het inzicht zijn intrede dat besturen met getallen wat meer is dan achteraf letten op de juistheid van de uitgaven. De boekhouders registreerden weliswaar alles wat de gemeente met geld deed, maar of de begroting sluitend was of niet werd toch vooral bereikt door de kwaliteit van de mensen in de organisatie die het echte werk deden zoals bijvoorbeeld door de stratenmakers, de vuilophalers of de onderwijsgevendenden. De winst of het verlies werd daar bepaald in het primaire proces. Er vond een verschuiving van rechtmatigheidscontrole naar aandacht voor doelmatigheid plaats.

Het contractmanagement in Delft was in de eerste plaats een kwalitatief middel om de samenhang in de organisatie te bevorderen. Al spoedig werd het elders geïnterpreteerd als een nieuwe manier om de gemeentelijke administratie te vervolmaken. Ook in Delft kon men op den duur de zuigkracht in die richting niet weerstaan. Het onttaarde in een 'tomeloze bureaucratie', de boekhouders werden de baas en het besturen met en door de kwaliteiten van mensen, ging op den duur verloren.

Personeel: adviesgroep managementontwikkeling

Centraal in de vernieuwing van de organisatie stond de zorg voor de kwaliteit van het personeel. Het personeel bepaalt immers de heersende cultuur, en dus de operationele werkelijkheid van de gemeente Delft naar haar klanten. De adviesgroep managementontwikkeling (AGMO) was er om de culturele eenheid van de organisatie te bewerkstelligen. Tijdens de Vernieuwing der Organisatie werd veel gedecentraliseerd door het vertrouwen in de bekwaamheden, de kennis en de kunde van het eigen personeel. De zorg voor de kwaliteit en vaardigheid van het topmanagement, die immers verantwoordelijk is voor de kwaliteit van 'hun' management, werd toevertrouwd aan de AGMO, bestaande uit twee wethouders en de gemeentesecretaris, aangevuld met de adviseur en indien nodig directeurs van diensten. Dit 'team' had de zorg voor het personeelsbeleid voor de gehele organisatie, door werving maar vooral door het scheppen van mogelijkheden om steeds te leren van het dagelijkse werk. Met nadruk werd via de middelenoverleggen aandacht gevraagd voor het leren op de werkplek in de diensten zelf. Ieder organisatieonderdeel moest werken aan een personeels- en opleidingsplan. De flexibiliteit werd bevorderd door de invoering van *job rotation* van de directeurs en de directe subtop. Men hoorde uit de praktijk te weten hoe het in andere onderdelen toging. Formeel was dit mogelijk door aanstellingen in algemene

dienst van de gemeente Delft te geven met een voor een bepaalde tijd gespecificeerde taak bij een van de onderdelen. De adviesgroep ging zich systematisch afvragen wat er moest gebeuren als sleutelfuncties uit het management vrijkwamen. Wie zou dan de opvolger moeten worden? Er werd in eigen beheer een managementcursus opgezet voor veelbelovende ambtenaren. Het aantal extern te vervullen vacatures daalde. Zo werd ook langs deze weg bijgedragen aan het lerend vermogen van de organisatie. Een aspect dat veel aandacht kreeg in de opleidingsplannen, was het leren in de lijn. Op de werkplek moest men leren van de eigen fouten in de alledaagse werksituatie. Daarnaast was er ook aandacht voor allerlei cursussen, waarvoor deskundigen van buiten werden aangetrokken. Steeds was daarbij aandacht voor toepassing van vragen en situaties van binnen de organisatie. De cursus als aangenaam uitje naar bos of hei had zijn langste tijd gehad. Bevorderd werd dat bazen en ondergeschikten gezamenlijk meededen aan deze gelegenheden om ook van elkaar te leren. Dat gold ook voor vertegenwoordigers uit B en W die met nadruk optraden in dit soort cursussen. Al deze initiatieven zorgden ervoor dat de organisatie steeds meer kon vertrouwen op zelfregulering, in plaats van op de handhaving van de orde door regelgeving en controle. Delft durfde te vertrouwen op de kwaliteiten van haar mensen, ongeacht hun functie. Er werd niet zo zeer op het schaalnummer van iemand gelet, maar op de vraag: wie zou het kunnen en willen? Het sprak niet vanzelf dat de voorzitter van een projectgroep de hoogste in rang was. Daarbij speelde de idealistische opvatting van de werkgever een rol, dat mensen vaak meer en andere bekwaamheden hebben dan waarvoor ze formeel zijn aangesteld.

Klanten: kengetallen en het stadspanel

Om de hoofdlijnen van het beleid te kunnen onderbouwen moesten er 'kengetallen' komen. Het doen en laten van het gemeentelijke bedrijf ging getalsmatig beoordeeld worden als bestuursinformatie. Getallen kregen zodoende meer betekenis dan alleen als middel om te controleren of de rekening klopte. Naast financiën was er het bureau Onderzoek & Statistiek dat veel getallen produceerde over wat de gemeente zoal deed. Het bureau was voortgekomen uit een sociografische traditie. Er werd daarom vooral gewerkt aan Delftse demografie en andere gegevens die te maken hadden met volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Vanuit het beleid kwamen er allerlei vragen naar onderbouwing met getallen. Het statistische jaarboek van Delft dat al lang bestond, werd omgedoopt tot 'bestuursinformatie'. Men ging bijvoorbeeld het personeel in diverse categorieën tellen, zodat er een koppeling mogelijk werd tussen getal en beleid. De kijk op de gemeente door haar klanten werd systematisch geïnventariseerd door het 'stadspanel': een permanente steekproef uit de bevolking waarmee meningen over de gemeente periodiek geregistreerd werden. De resultaten van het systematisch verzamelen van getallen worden door de raad, het college van B en W en de diensten gebruikt om hun beleid te evalueren, en waar nodig bij te sturen.

5. Hoe het verder ging met Delft in een steeds ambivalentere wereld

Met een ongebruikelijk feest voor heel het personeel werd de vernieuwing van de organisatie in 1987 afgesloten. Eigenlijk was deze markering van dat proces minstens zozeer bedoeld om een nieuw begin te maken. Het idee was immers dat de organisatie had leren leren, zodat zij in staat zou zijn steeds weer nieuwe instrumenten te blijven ontwikkelen waarmee de voortdurend veranderende werkelijkheid adequaat zou kunnen worden getackeld. Daarbij moeten we beseffen dat een organisatie een weerspiegeling is van de samenleving en dat beide niet los van elkaar staan (Hobsbawm, 1999).

Op de korte termijn bleek het succes van de Vernieuwing der Organisatie door de toekenning van de Ooa-prijs in 1987. In het Ooa-juryrapport werd het zo geformuleerd:

‘Het bijzondere van de herschikking van de organisatie van Delft was de overtuiging dat de geloofwaardigheid van de overheid pas dan zal toenemen als veranderingen niet alleen de ambtelijke organisatie betreffen, maar veeleer de opstelling van ambtenaar en politicus in de gemeentelijke besluitvorming betreffen. Er ontstond een expliciete visie op deze organisatie als een combinatie van nieuwe zakelijkheid enerzijds en anderzijds een positief mensbeeld waarbij verantwoordelijkheden gegeven werden zonder vast te lopen in overmatige controles.

Consequente zoekprocedures werden ontwikkeld om de complexiteit van de vraagstukken de baas te kunnen worden waarbij met een pendelstrategie, zonder blauwdrukken greep werd gekregen op de onzekerheden die vernieuwing automatisch met zich meebrengt. Van het gebruikelijke inspraakritueel werd afgezien door er de deelnemers aan het proces op eigen titel, persoonlijke kwaliteiten en ambities bij te betrekken.

Er was bijzondere aandacht voor het functioneren van het management en bestuur via trainingen en werkconferenties. Vertrouwde organisatie-structurele uitgangspunten werden verlaten, onzekerheid werd ingebouwd bij de besluitvorming door het verlaten van het traditioneel ambtelijk-politiek nultoutensyndroom.’

In 1993 kwam er een nieuwe prijs aan de horizon, die van de Bertelsmann-Stiftung. Het multimediale concern Bertelsmann met hoofdkantoor in Guetersloh (BRD) zondert in deze stichting een deel van zijn winst af voor goede doelen en maatschappelijke initiatieven. Zo bijvoorbeeld ook voor de studie naar de kwaliteit van het lokale bestuur over de hele wereld. Delft werd samen met Tilburg genomineerd voor deze Internationale Prijs (Pröhl, 1997). Hoe goed deze Nederlandse gemeenten ook leken te zijn, de winnaars kwamen uit de Verenigde Staten en Nieuw-Zeeland. De eenvoudig samengevatte conclusie was dat geen van de Europese genomineerden voldoende aandacht wist op te brengen voor zijn burgers, zijn klanten (Sieverdink, s.a.; Huizendveld en Boelens, s.a.).

Delft probeerde daar weliswaar aandacht aan te geven met zijn stadspanel. De Ooa-prijs sprak van een continue innovatieve functie door middel van marktonderzoek en burgerpanels. Dit liep echter spoedig vast in ritueel sociaal-wetenschappelijk onderzoek waaraan de gemeenteraad geen operationele conclusies wist te verbinden. De slag om het consumentisme (Lyon, 1999) van de burgers werd ook door de gemeente Delft nauwelijks gevoerd.

Op den duur was er weer verkoking binnengeslopen en bleek de gemeente toch niet genoeg gewapend tegen de stortvloed van veranderingen die onder andere via de landelijke politiek op haar afkwamen.

Als reactie hierop ontstond een behoud- en controlezucht. Inmiddels verouderde tradities werden in ere hersteld zowel in het politieke als ambtelijke deel van de organisatie. Men kreeg het simpelweg te druk om aan andere veranderingen te werken dan die van het eigen straatje. Er straalde te weinig inspiratie meer uit van de top. Het bonnensyndroom kreeg geleidelijk de overhand. Het streven naar een andere overheid verwerd tot een tomeloze bureaucratie.

In de jaren negentig begon men het effect te zien van allerlei privatiseringsbewegingen. Politie en woningbouw verdwenen goeddeels uit het gemeentelijke bereik. Het onderwijs ging zich steeds sneller in de richting van eigen beheer door kinderen, ouders en personeel bewegen.

Langzamerhand wordt de behoefte aan nieuwe inzichten over de plaats van de overheid in de samenleving dringender. Moderniseren van vooral de eigen organisatie is niet meer genoeg. De zoektocht naar middelen om meer te sturen en minder te roeien is in volle gang, maar lijkt zich vooralsnog te concentreren op aanpassingen van de eigen organisatie.

Hoewel het ambtelijke deel van de organisatie het (blijven) veranderen aardig onder de knie lijkt te hebben (Van Dam, s.a.), geldt dit in veel mindere mate voor de politiek. De gemeente Delft lijkt bij de huidige veranderingen nogal te worstelen met de last van het rationele verleden.

Aan het einde van de vorige eeuw begint een herbezinning die beschreven wordt met 'kantelen' of zelfs 'kLantelen' van de organisatie in de richting van de burgers (Van Dam, s.a.). Dit betekent vooral het aanpassen van de hiërarchie aan de van buiten opgelegde veranderingen van uitvoerend werk (politie, ambulance, woningbouw) naar meer loketgebonden taken (migranten, vergunningen, sociale dienst). Daarbij zit men op de wip van nieuw en nieuwst, van modern dat toch al weer achterhaald blijkt. Het lijkt het ontdekken van de buitenwereld, dezelfde buitenwereld waarvoor gemeenten juist in het laatste decennium sterk aan belang hebben ingeboet.

De gemeente is druk bezig verder te werken aan 'Delft kennisstad' en aan een opening van de organisatie naar het Buurt- en Wijkwerk. Het zijn pogingen om de weg naar buiten te begaan, maar men kan het pad naar een nieuwe moderniteit moeilijk vinden. Bij alle veranderingen van de laatste kwart eeuw is het aantal mensen in dienst van de gemeente opvallend gelijk gebleven. De organisatie lijkt weinig gevoel te hebben voor vragen als: welke taak heeft de gemeente waar zij niet of nauwelijks zelf drager van kennis is? En het blijkt wat eenvoudig gedacht om alles wat uit de buurten of wijken komt als geschikt voor beleid te verklaren. Ook daar lijkt de traditionele rol van de gemeente in het geding.

6. Overgang naar een nieuwe moderniteit

Door hier verder naar te kijken met het oog van de historicus of socioloog is een beter kader te vinden voor het beoordelen van succes en falen van zo'n politiek-ambtelijke organisatie. Op dat hogere abstractieniveau is er zeker ook in Nederland voortdurend geschopt tegen de traditionele bestuursstructuren. Steeds met andere woorden werd er gezegd dat de overheid minder bureaucratisch moest optreden en dat er flink geprivatiseerd moest worden. Een kleine overheid leek al erg genoeg.

Ondertussen voerden de kleinste gemeenten een verbeterd uitputtingsslag om hun bestaan te rekken ten opzichte van de grotere steden. Met alle middelen werd via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en daar buiten geprotesteerd en verdraagd tegen welke hervorming dan ook.

Een van de indirecte gevolgen van deze uitputtingsslag om het openbaar bestuur moet wel zijn de inmiddels sterk gedaalde belangstelling voor ambtelijke of politieke functies (Becker, 1992; Elsevier, 2000). Dat was juist gaande toen Delft de omslag gemaakt had van een voornamelijk statische financiële controle naar een veel dynamischer sturen door middel van een vernieuwd personeelsbeleid zowel wat ambtenaren als politici betrof. Daarmee kon een beweging gemaakt worden van fris en nieuw beleid tegen de hoofdstroom in. Op termijn bleek dit echter niet vol te houden.

Het sinds de Amerikaanse, Franse en industriële revoluties ontwikkelde rationele bestuurssysteem van met name de westerse wereld ging steeds meer de verschijnselen vertonen van de overgang naar een nieuwe anders gerichte moderniteit. In plaats van het in twee eeuwen gegroeide stabiele systeem van regels en machtsverhoudingen waarbij de staat en het kerngezin sleutelbegrippen waren, zijn de regels die de verhoudingen bepalen, aan het veranderen, en daarmee is ook de macht vervaagd. Steeds meer doet de gedachte opgeld dat menige staat zich een incompetent regering kan permitteren (Enzensberger, 1991). In de samenleving verloren de traditioneel hiërarchische machtsstructuren aan invloed om geleidelijk vervangen te worden door allerlei lossere verbanden bijvoorbeeld betreffende werk, godsdienst en huwelijk. Er lijkt wat dit betreft een stille revolutie aan de gang die door deze of gene haast toevallig wordt opgepikt. De wetenschap lijkt anders te zijn geworden. Van een bezigheid die in de vorige twee eeuwen steeds vastere antwoorden gaf op steeds meer dezelfde vragen, is het steeds meer een vraag-en-antwoordspel aan het worden waarvan het resultaat niet als vanzelfsprekend meer vastligt.

Dit, samen met de toename van het opleidingsniveau van de (westerse) bevolking zou wel eens de oorzaak kunnen zijn van de afnemende behoefte aan hiërarchisch bovengeschatte instituties en specialisten die het per definitie altijd beter weten en wisten. De traditioneel ingerichte maatschappij lijkt aan deze overmaat aan betweters ten onder te gaan. De mensen hebben ook steeds meer materieel bezit, wat betekent dat zij steeds beter in staat zijn over eigen en andere zaken te protesteren, hun bezit te verdedigen met de kennis die hun ten dienste staat. De rationeel ingerichte staat, en daarvan afgeleid de gemeenten, hebben het daar moeilijk mee. In stilte zoeken zij naar andere vormen van bestuur. Vernieuwen

blijkt dan moeilijk. Een voorbeeld is de lijdensweg met de gekozen burgemeester en andere daarbij behandelde veranderingen die zijn voorgesteld door de commissie-Elzinga (Elzinga, 1999). Dat intussen de kiezers en zelfs de staat virtueel zijn geworden, is een geluid dat wij liever niet horen. Er dreigt een façade-democratie te ontstaan in een leeg, maar mooi oud gebouw. Misschien zijn zo de recensies van het recentste boek *De lege staat* van Frissen te begrijpen (Frissen, 1999).

In Delft werd al vroeg een veelbelovende poging tot vernieuwing ondernomen. Toen de Amerikaanse overheid nog nauwelijks begonnen was met het heruitvinden van het overheidsbestuur was er in Delft al sprake van een nieuwe rol van het gemeentebestuur als regisseur van problemen eerder dan als de actieve oplosser daarvan. Soms is het zo gelukt meer te sturen en minder te roeien. De toepassing van het geleerde in de praktijk van alle dag bleef hangen in de ambivalentie van de tijd. De vernieuwde instrumenten kwamen los te staan van hun toepassingsgebied. Ze faalden bij de ontdekkingstocht naar het bestuur van een steeds veranderende maatschappij waarin de politiek een steeds duidelijker positie in de zijlijn lijkt te krijgen.

Men bleef zeker op den duur hangen in de tradities van het verleden zonder de uitdagingen van het heden te verwerken in praktisch bestuurlijk gedrag. De raadgeving met de nieuwe instrumenten en al verloren in de draaikolk van veranderingen die zich in de jaren negentig voordeden. Daarbij is het over de periode van de laatste kwart eeuw niet echt gelukt het steeds eigenzinniger gedrag van de burgers op een bevredigende manier in te schakelen bij de lokale democratie. De overheid lijkt steeds vaster te blijven zitten in traditionelere regelgeving die toch nog steeds de gelijkheid van zijn klanten beoogt. Zo men daar al greep op kan krijgen zal die overheid veel meer regelveranderend te werk moeten gaan. Ze moet op een andere manier greep proberen te krijgen op de gebeurtenissen, bijvoorbeeld door op te treden als regisseur in plaats van op de vaste plaats van hoofdrolspeler te blijven zitten. Daar eindigde de Vernieuwing van de Organisatie, en het huidige Delft is die draad weer aan het op pakken.

De uitgangspunten die zijn ontstaan tijdens de Vernieuwing der Organisatie, blijken in de beschreven vaart der volken steeds adequater te worden. In de literatuur van de Duitse socioloog Ulrich Beck blijken ze haast letterlijk te vinden te zijn als het 'rondetafelmodel'. Daarbij sluit de tactiek voor de verandering van een overheidsorganisatie zich flexibel aan bij de richting waarin de maatschappij zich ontwikkelt en behoort om te gaan met haar burgers. Die werkwijze ligt bij goede beschouwing ook voor de hand omdat de toetssteen voor dat handelen juist ligt bij die burgers. Als daar vragen stellen belangrijker wordt dan het weten van vaste antwoorden, dan moet die richting bij de ontwikkeling van de overheid ook nu een essentiële rol spelen (Beck, 1993).

Men moet daarbij bereid zijn over de eigen traditionele machtscompetenties heen te stappen. Wij leven in ambivalente tijden, waarin wij moeten leren omgaan met tegenstellingen. Het traditionele rationalistische bestuur kon dat niet omdat het altijd op zeker probeerde te spelen. Tegenwoordig kunnen problemen niet meer lineair denkend opgelost worden. Het steeds maar weer gebruiken van deskundi-

gen om beslissingen van autoriteiten hoe dan ook te onderbouwen, heeft zijn tijd gehad.

De Vernieuwing der Organisatie was zo succesvol omdat zij aansloot bij de ontwikkeling van de maatschappij van toen en openingen bood hoe te handelen in een steeds ander heden, de instrumenten veranderden met de organisatie mee. Misschien zou je nu over de gefixeerde grenzen van de organisatiekunde moeten kijken, omdat mensen ook nu gevoelig zijn voor nieuwe creatieve dingen. Het vooraan in de geschiedenis gaan zitten is zo'n benadering met effect. Pak dus iets dat past bij de tijdgeest en verander dan weer. *'It is time for a change'* (Tony Blair).

Noot

Voor de totstandkoming van dit artikel is gebruikgemaakt van gesprekken gevoerd met mensen die de organisatie goed kennen en kenden: mr. Lidia Spindler en ir. Kees Kruijff. Met Wim van Dam die bijna de hele periode de leiding had van 'personeelszaken', zijn uitvoerige contacten geweest. Drs. Ruud Voigt heeft eraan bijgedragen iets van zijn manier van werken op schrift te krijgen. Het is niet eenvoudig de sfeer en de mensen die bij dit verhaal horen, in toch weer beredeneerde kaders te vatten.

Het artikel is afgesloten bij de overgang van de vorige naar deze eeuw. Toen ging de gemeente Delft op weg naar een nieuwe oriëntatie richting haar burgers. In een dit najaar te verschijnen boek *Het loopt steeds beter in Delft* zal ook daarover bericht worden.

Wij danken allen zeer, die aan dit artikel bijgedragen hebben.

Literatuur

- Bauman, Zygmunt (1997), 'Schwache Staaten – Globalisierung und die Spaltung der Weltgesellschaft'. – In: Ulrich Beck (Hrsg.), *Kinder der Freiheit*. – Frankfurt am Main : Edition Zweite Moderne, Suhrkamp
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens, Scottt Lash (1994), *Reflexive Modernization : Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. – Cambridge : Polity Press
- Beck, Ulrich (1993), *Die Erfindung des Politischen* - Frankfurt am Main : Edition Suhrkamp
- Becker, Henk (1992), *Generaties en hun kansen*. – Amsterdam : Meulenhof Elsevier (5 februari 2000)
- Dam, Wim van, hoofd concern staf P&O gemeente Delft, mondelinge mededelingen
- Elzinga, D.J. (1999), *Staatscommissie dualisme en lokale democratie* – Den Haag. (<http://www.staatscommissie-dualisme.nl>)
- Enzensberger, H.M. (1991), *Mittermass und Wahn*. – Frankfurt am Main : s.n.
- Frissen, P.H.A. (1999), *De Lege Staat*. – Amsterdam : Uitgeverij Nieuwe Zijds

- Giddens, Anthony (1999), *Runaway World*. (BBC Reith Lectures; <http://www.lse.ac.uk/Giddens/reith>)
- Huizendveld, H.H. en J.B. Boelens (s.a.), *De ontwikkeling van het besturingsmodel voor gemeenten*. – Almelo : Uitgeverij Salland
- Hobsbawm, E.J., *Eine gespaltene Welt geht ins 21.Jahrhundert*. – Frankfurter Rundschau, 4.12.99
- Jacobs, A.A.J. (1987), *Het functioneren van gemeentelijke organisaties ; Handboek gemeenteraadsleden*. – Alphen aan den Rijn : Samsom, september ('86 kl. ed. 7)
- Jury rapport Ooa-prijs 1987*
- Kuypers, Paul, René Foqué, Paul Frissen (1993), *De lege plek van de macht: over bestuurlijke vernieuwing en de veranderende rol van de politiek*. – Amsterdam : De Balie/Witte Boorden Reeks
- Latzko, William J, David M. Saunders (1995), *Four Days with Dr. Deming : A Strategy for Modern Methods of Management*. - Reading : Addison-Wesley
- Lyon, David (1999), *Postmodernity*. – Buckingham : Open University Press
- Morgan, Gareth (1986), *Images of Organization*. – Beverly Hills : Sage Publication
- Pröhl, Marga(ed.) (1997), *International Strategies and Techniques for Future Local Government – Practical aspects towards innovation and reform*. – Gütersloh : Bertelsmann Foundation Publishers
- Roetzer, Florian (1997), *Nach der Moderne - die zweite Moderne? Der Soziologe Ulrich Beck ist von der Risiko- zur Moeglichkeitsgellschaft konvertiert*. – Telepolis 14.01.97 (<http://www.heise.de/bin/tp/issue/dl-artikel.cgi?artikelnr=2098&mode=1>)
- Senge, Peter (1990), *The Fifth Discipline – The art and practice of the learning organization*. – s.l. : Currency Double Day
- Sieverdink, A., VB DeLoitte en Touche accountants, mondelinge mededeling
- Tjeenk Willink, Herman (1984), *De mythe van een samenhangend overheidsbeleid*. – Tilburg : KUB (Inaugurele rede)
- Verlaar, S. en J. Benders (1998), 'Over delen en gehelen: Organisatieconcepten invullen en aanvullen'. – In: *M&O. Tijdschrift voor Management en Organisatie*, nr. 3, p. 7-22
- Voigt, Ruud (1994), 'Reorganisatie van de Belastingdienst'. – In: *M&O*, nr. 1, p. 5-24