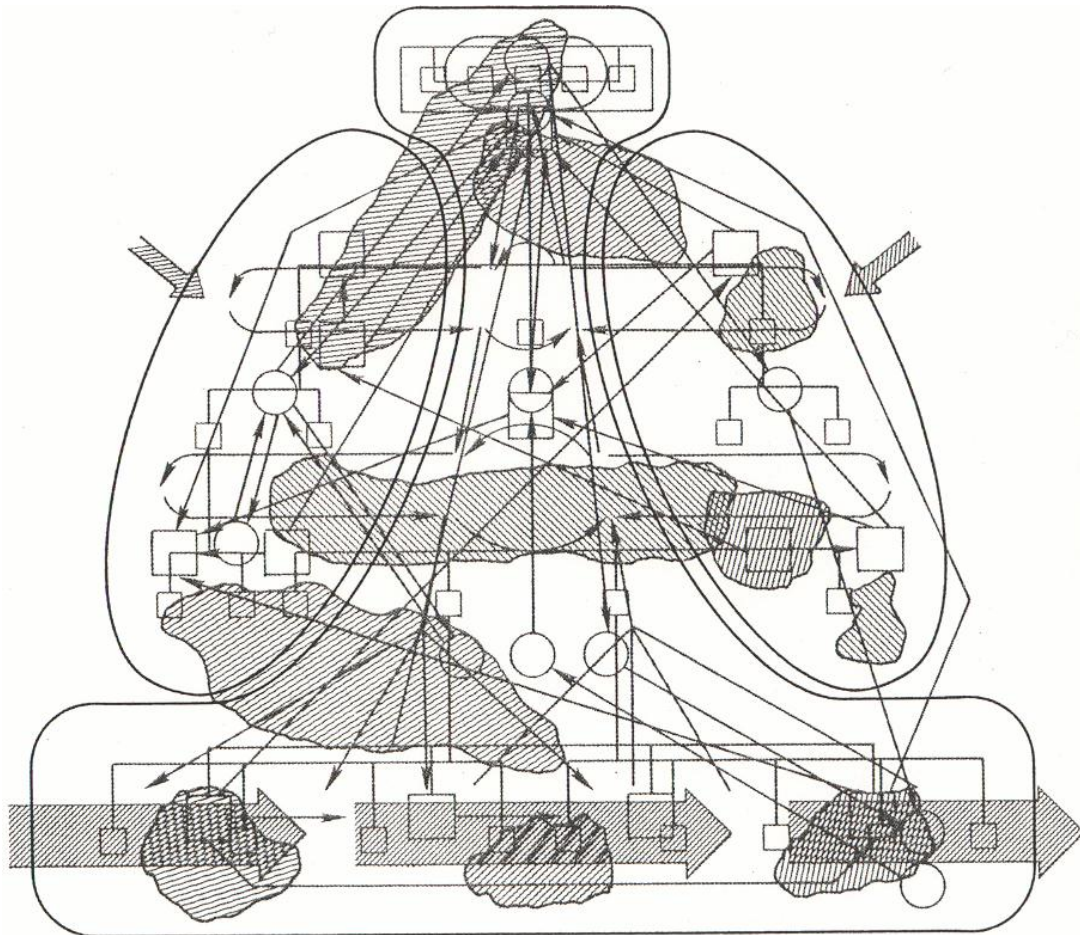


Organiseren van sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling

Organisatorische aanbevelingen voor een dienst stedelijke ontwikkeling vanuit een complexiteitserkendend perspectief.



Het functioneren van de organisatie. Henry Mintzberg (1983).

Master City Developer thesis: 2009 – 2011

Erasmus Universiteit Rotterdam - Technische Universiteit Delft – Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam

Drs. N.J. (Niels) Dekker

Augustus, 2011.

Afstudeerbegeleider: Dr. ir. Gerard Wigmans

Voorwoord

Het voorliggend onderzoek bevindt zich op het dunne grensvlak van organisatie en omgeving. Voor overheidsorganisaties en diensten stedelijke ontwikkeling lijkt het vaak een barrière. Dit onderzoek is een oproep om met ander perspectief te leren kijken, naar de omgeving, naar stedelijke gebiedsontwikkeling, naar de organisatie en naar de mensen binnen de organisatie.

Mijn dank gaat uit naar de MCD opleiding voor hun kundige en zeer actieve begeleiding in de afgelopen twee jaar. Graag wil ik Peter van Haasteren en de medewerkers en leidinggevenden van DSO bedanken voor hun spaarzame tijd in deze turbulente tijden van reorganisatie. Het is zeer hoopvol om te zien met hoeveel passie en kennis en hart voor de stad er binnen de dienst aanwezig is.

Ik bedank mijn werkgever DSO Den Haag en Edu Croes in het bijzonder voor het vertrouwen en de tijd die ik van hen heb gekregen om aan de MCD-opleiding te mogen beginnen. Daarnaast wil ik Gerard Wigmans graag bedanken voor zijn begeleiding in het voor mij toch moeizame proces. Mijn analytische competenties en kritisch vermogen zijn de afgelopen maanden zwaar op de proef gesteld. En verdienen zelfs nog wel enige ontwikkeling. Alle begin is moeilijk, maar je moet natuurlijk niet 100 keer opnieuw beginnen...

Mijn speciale dank gaat uit naar alle collega's, studiegenoten, vrienden en familie voor hun interesse, een luisterend oor en steun, Pepijn voor het 'uitlenen' van zijn boeken en natuurlijk naar mijn lieve zusje, broertje, pap en mam.

Niels Dekker

1 augustus 2011.

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1. Inleiding.....	8
1.1. Aanleiding.....	8
1.2. Probleemstelling.....	9
1.3. Vraagstelling	9
1.4. Doelstelling.....	9
1.5. Object van studie en afbakening	10
1.6. Onderzoeksopzet.....	10
1.7. Theoretisch kader.....	10
1.8. Onderzoeksontwerp en –strategie	11
1.9. Praktijk-wetenschappelijke relevantie	12
1.10. Leeswijzer	12
2. De variabelen van een organisatie	14
2.1. Inleiding	14
2.2. Korte geschiedenis organisatietheorieën.....	14
2.3. Organisatievariabelen.....	15
2.4. Structuur: de contingentiebenadering	16
2.5. Ideaaltypische organisatiemodellen.....	17
2.6. Strategie	19
2.7. Toenemend belang van ‘zachte factoren’: cultuur en competenties.....	21
2.8. Organisatiecultuur	22
2.9. Competenties	24
3. De overheid en sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling.....	26
3.1. Inleiding	26
3.2. Complexiteitstheorie als basis voor sturing.....	27
3.3. Ordezoekend perspectief van de overheid	28
3.4. Ordezoekend perspectief en sturing	29
3.5. Al meer richting een complexiteitserkende aanpak?.....	30
3.6. Complexiteitserkend perspectief en sturing	31
3.7. Conclusie.....	32
4. Kenmerken van de (gemeentelijke) overheid	35
4.1. Inleiding	35

4.2.	De gemeentelijke overheid.....	35
4.3.	Beleidsvrijheid en het spanningsveld van eigen belang en algemeen belang.....	38
4.4.	Conclusie: de noodzaak tot “dubbeldenken” in een bureaucratie.....	39
5.	Conceptueel model en competenties	41
5.1.	Inleiding	41
5.2.	Conceptueel model.....	41
5.3.	Gewenste competenties.....	42
5.4.	Onderzoeksstrategie.....	43
6.	DSO; de ‘oude situatie’	45
6.1.	Inleiding	45
6.2.	De dienst.....	45
6.3.	Omschrijving directies	47
6.4.	Leidende sturingsprincipes DSO	49
6.4.1.	Project- en lijnsturing	49
6.4.2.	Gebiedsmanagement	50
6.5.	DSO: handelend vanuit een ordezoekend perspectief	51
7.	DSO en sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling (tot 2009)	53
7.1.	Inleiding	53
7.2.	De gemeentelijke ambities	53
7.3.	De gemeentelijke rol en houding 2005 - 2009	54
7.4.	Conclusie: ordezoekend perspectief overheerst bij sturing	55
8.	Huidige competentieprofielen DSO	56
8.1.	Inleiding	56
8.2.	Competenties afdelingsmanagement en directie DSO.....	56
8.3.	Competenties ambtenaren (Niet-management).....	57
8.4.	Conclusie.....	58
9.	Een (snel) veranderende context voor DSO	59
9.1.	Inleiding	59
9.2.	Achtergronden van reorganisatie.....	59
10.	Antwoord op de veranderende context: Stedelijke gebiedsontwikkeling ‘Nieuwe Stijl’	62
10.1.	Inleiding	62
10.2.	Gebiedsontwikkeling ‘Nieuwe Stijl’	62
10.3.	Conclusie: naar een nieuwe rolnemning	64
11.	Veranderende context en de organisatie	65
11.1.	Inleiding	65

11.2.	DSO: 'een mammoettanker net uit de ankers'	65
11.3.	Nieuwe structuur DSO	65
11.4.	Doelen en strategie van organisatie	67
11.5.	Missie en visie.....	69
11.6.	Cultuur en kernwaarden.....	70
11.7.	Nieuwe competenties.....	72
12.	Conclusie en aanbevelingen.....	74
12.1.	Algemene conclusie	74
12.2.	De omslag van denken en handelen.....	76
12.3.	Competentieprofiel	77
12.4.	Verdere aanbevelingen voor een dienst stedelijke ontwikkeling.....	79
12.5.	Commentaar en vervolgonderzoek	81
	Bronnen.....	82
	Literatuur	84
	Bijlage 1. Lijst geïnterviewden	90
	Bijlage 2. Verschil klassieke sturing – contingente sturing.....	91
	Bijlage 3. Ontwikkelingsplanologie	92
	Bijlage 4 Competenties DSO.....	93
	Bijlage 5 Competenties DSO.....	98
	Bijlage 6 Leren van anderen.....	99
	Bijlage 7 INK-model	100
	Bijlage 8 competentieprofielen volgens respondenten DSO	101

Samenvatting

De tijd van het stellen van hoge ambities en actieve sturing van de gemeentelijke overheid via grootschalige voorinvesteringen in stedelijke gebiedsontwikkelingen is goeddeels voorbij. De regie moet meer uit handen worden gegeven zonder zelf investeringen over te nemen. Er zal daarbij ruimte moeten worden gecreëerd voor (nieuwe) partijen om investerend vermogen los te krijgen en zodoende de ontwikkeling van de stad mogelijk te maken. Toch blijft sturing vanuit de overheid gewenst om maatschappelijke doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Nieuwe vormen van sturing zijn daarmee noodzakelijk. In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de volgende hoofdvraag:

“Hoe kan een dienst stedelijke ontwikkeling zo worden georganiseerd dat zij in staat is om op een flexibele, maatwerkgerichte wijze sturing te geven op stedelijke gebiedsontwikkelingen en welke competenties van haar medewerkers die betrokken zijn bij stedelijke gebiedsontwikkeling zijn bij dit organiseren van belang?”

Het antwoord zit voornamelijk in het als organisatie - maar ook van haar medewerkers die werkzaam zijn in het veld van stedelijke gebiedsontwikkeling - leren kijken vanuit een meer complexiteitserkend perspectief. Het draait dan om het ontwikkelen van zelforganiserend vermogen, meer pluriformiteit binnen de organisatie toelaten om te kunnen voldoen aan de tijdelijkheid en unieke karakter van de specifieke ontwikkeling en het daarbij durven openstellen van de eigen organisatiegrenzen om tot verbindend vermogen te kunnen komen met andere (nog onbekende) partijen.

De voorwaarden die daarbij aan de organisatie daarbij worden gesteld zijn gezocht in het optimaliseren van de organisatievariabelen structuur, strategie en cultuur. De organisatie dient zich meer te richten op structuren die zijn gebaseerd op de adhocratie, strategieën die ook gericht zijn op ‘leerprocessen’ en ‘emergente strategieën en een ontwikkelingscultuur waarbij wordt men open voor andere perspectieven en denkt in kansen en mogelijkheden in plaats van obstakels en risico’s. Voor deze drie variabelen zijn gezien vanuit een complexiteitserkend perspectief grotendeels dezelfde competenties vereist. Het ontwikkelen van deze competenties biedt daarmee een stevige basis voor een dienst die zowel de complexiteit erkent als een nieuwe werkwijze wil innemen en sturingsprincipes wil hanteren. Op basis van de literatuur als de interviews zijn competentieprofielen voor een dienst en haar medewerkers die zijn betrokken bij stedelijke gebiedsontwikkeling opgesteld, die gericht zijn de erkenning van complexiteit en het handelen daarin. De onderscheiden hoofdcategorieën zijn:

- Het kunnen handelen en denken in netwerken en ketens;
- Het relativeren van eigen kennis en kunde;
- Omgevingsbewustzijn/marktsensitiviteit;
- Het zorgen voor beweging in processen en het kunnen omgaan met onzekerheden.

Tot slot worden de volgende aanbevelingen aan een dienst stedelijke ontwikkeling meegegeven:

- Geeft meer aandacht voor zelforganiserend en lerend vermogen en maak dit concreet binnen de organisatie
- Ga na wat je visie betekent voor de medewerkers en hoe dit matcht met hun eigen opvattingen
- Geef meer aandacht voor kennisontwikkeling van de medewerkers, juist bij een faciliterende rol
- De ‘kwaliteit’ van de actor is bepalend. Gebiedsontwikkeling gaat grotendeels over het bij elkaar brengen van competenties.
- Faciliteren is juist bewegen en durven; geef professionals de ruimte en laat dingen los

- Durf te experimenteren: zoek de grenzen op van je organisatie

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Gemeenten, en met name de diensten stedelijke ontwikkelingen binnen de gemeenten, zijn door de effecten van de economische crisis en de daardoor veroorzaakte (markt)veranderingen in zeer onrustig vaarwater terecht gekomen. Ze worden geconfronteerd met rijksoverheidsbezuinigingen, daling in subsidiebijdragen en leges en de door de crisis versterkte discrepantie tussen vraag en aanbod in de vastgoedmarkt (vraaguitval) heeft geleid tot het nemen van grote verliezen op gemeentelijke grondexploitaties en grotere financiële risico's. Reorganisaties en bezuinigingen op het ambtenarenapparaat zijn vaak onvermijdelijk. De tijd van het stellen van hoge ambities en actieve sturing van de gemeentelijke overheid via grootschalige voorinvesteringen in stedelijke gebiedsontwikkelingen is goeddeels voorbij. De regie moet meer uit handen worden gegeven zonder zelf investeringen over te nemen. Er zal daarbij ruimte moeten worden gecreëerd voor (nieuwe) partijen om investerend vermogen los te krijgen en zodoende de ontwikkeling van de stad mogelijk te maken. Toch blijft sturing vanuit de overheid gewenst om maatschappelijke doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Nieuwe vormen van sturing zijn daarmee noodzakelijk.

Maar de gemeente is natuurlijk niet de enige speler binnen het veld van stedelijke gebiedsontwikkeling die hard wordt getroffen. Ook ontwikkelaars, woningcorporaties en beleggers hebben te maken met aanzienlijke herwaarderingen, afboekingen en inkrimping van het personeelsbestand. De markt stelt andere vragen aan de overheid. Er is een steeds grotere noodzaak om snel, flexibel en vraaggericht in te spelen op de markt vraag waarbij bijvoorbeeld eindgebruikers vroeger in het proces moeten worden betrokken. De dienst moet daarbij in toenemende mate met passende oplossingen komen en daarbij snel en beweeglijk kunnen reageren en sturen op de voorliggende opgave en de veranderende omstandigheden.

Om de veranderende context het hoofd te kunnen bieden zijn de gemeentelijke diensten stedelijk ontwikkeling genoodzaakt tot het innemen van een nieuwe rol, houding en werkwijzen met betrekking tot sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling. Volgens de dienst stedelijke ontwikkeling van Den Haag (DSO) dient de gemeente kiezen voor een 'fundamenteel andere benadering': de markt is nu primair aan zet. Het accent verschuift daarbij van actieve grondpolitiek naar een faciliterende rol, gericht op het accommoderen en verleiden van marktinitiatieven en het aanboren van kansen. Het innemen van deze nieuwe rol vraagt om andere 'kennis en houding' van de dienst (DSO, 2011). Er wordt daarbij gezocht naar een passende ordening van de organisatie om die rol en houding in te kunnen nemen. In 2010 is daarom begonnen met een grootschalig veranderingsproces, waarbij in feite alle aspecten van de organisatie tegen het daglicht worden: er wordt gewerkt aan een grondige herziening van missie, organisatie en inrichting (DSO, 2011).

Volgens Wingerden e.a. (2010) vraagt een andere rol-neming van een dienst stedelijke ontwikkeling om het doorbreken van reflexen die in decennia zijn opgebouwd, verklaarbaar zijn en wel degelijk goede kanten hebben. Maar de essentie is volgens hen dat het nu anders moet en er andere gedragsrepertoires zullen moeten worden aangeleerd" (p. 33). De roep naar een 'andere cultuur', gedrag, mentaliteit, houding, vakmanschap, professionaliteit en competenties van de actoren die vanuit de overheid betrokken zijn bij stedelijke gebiedsontwikkeling is in de (praktijk)-wetenschappelijke literatuur daarbij onmiskenbaar groot.

Bij het reorganiseren van dienst om een nieuwe rol en houding in te kunnen nemen dient zij zich daarbij wel te kunnen geven van een betrouwbare overheid die garant staat voor publiekrechtelijke waarden als rechtszekerheid en zorgvuldigheid. Met name het 'flexibeler, open en vrijer proces' dat noodzakelijk is om investerend vermogen los te krijgen en waarbij de overheid de betrokken partijen meer als partner moet zien, brengt een spanning met zich mee tussen de behoefte aan zekerheid en betrouwbaarheid enerzijds, en het verlangen naar flexibiliteit anderzijds. 'Dit vraagt bij een gemeentelijke overheid om het loslaten van sturingsambities en het doorbreken van de verkokerde sectorale werkwijze' (Deloitte, Akro Consult, TU Delft, 2011, p.10).

1.2. Probleemstelling

Diensten stedelijke ontwikkeling staan nu voor de opgave om binnen de gegeven publiekrechtelijke kaders die de overheid aan de organisatie en haar medewerkers stelt, zich zo zien te organiseren dat zij in staat is om op een meer flexibele en maatwerkgerichte wijze sturing kan blijven geven op stedelijke gebiedsontwikkeling. Competenties van haar medewerkers spelen daarin volgens de literatuur een belangrijke rol.

1.3. Vraagstelling

Bovenstaande opgave is vertaald in de volgende vraagstelling:

"Hoe kan een dienst stedelijke ontwikkeling zo worden georganiseerd dat zij in staat is om op een flexibele, maatwerkgerichte wijze sturing te geven op stedelijke gebiedsontwikkelingen en welke competenties van haar medewerkers die betrokken zijn bij stedelijke gebiedsontwikkeling zijn bij dit organiseren van belang?"

Met organiseren wordt hier het inrichten van een organisatie bedoeld. Er wordt ook wel gesproken van faciliteren of voorwaarden scheppen (Twijjnstra Gudde, 2011). Organiseren kan worden opgevat als invulling geven aan de organisatievariabelen (hier: structuur, strategie en cultuur). Duurzaamheid van dit organiseren is daarbij van groot belang. Reorganisaties kosten tijd, geld en energie en hebben grote gevolgen voor het werk van de mensen en dient in de toekomst zoveel mogelijk te worden voorkomen.

1.4. Doelstelling

De eerste doelstelling van dit onderzoek is om te achterhalen welke organisatievariabelen van grootst belang zijn en waar binnen deze variabelen de nadruk op moet komen te leggen met betrekking tot het duurzaam organiseren en het hanteren van nieuwe sturingsprincipes bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Ook wordt daarbij gekeken naar de beperkingen die de overheidsorganisatie stelt aan deze variabelen.

De tweede doelstelling is het opstellen van een onderbouwd competentieprofiel voor medewerkers die vanuit een gemeentelijke dienst betrokken zijn bij de planvorming en uitvoeringsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Dit competentieprofiel zal dus ook bruikbaar moeten zijn voor andere diensten stedelijke ontwikkeling (of diensten ruimtelijke ordening, etc.).

Samen leiden de twee doelstellingen tot een aanbeveling aan gemeentelijke diensten stedelijke ontwikkeling en DSO in het bijzonder. De opvatting is dat het onderzoek een waardevolle aanvulling en ook analysekader voor een organisatie biedt, waarbij aanbevelingen en inzichten uit het onderzoek met incrementele stappen in de organisatie kunnen worden doorgevoerd.

1.5. Object van studie en afbakening

Het object van empirisch onderzoek betreft de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag (DSO). Het betreft daarmee een enkelvoudige casestudie. Casestudies worden vaak gebruikt in onderzoek van organisaties (Bahlmann, 1999). De keuze voor een caseonderzoek en de keuze voor DSO is tweeledig. Ten eerste omdat naar mijn mening de probleemstelling 'vraagt' om een diepteanalyse van een organisatie omdat in de literatuur mijn mening nog teveel in abstracte bewoordingen en te weinig concreet wordt geanalyseerd wat de nieuwe rol inhoudt voor de ordening van de organisatie. Een tweede meer pragmatische reden voor de keuze van DSO betreft het feit dat ik zelf werkzaam ben bij DSO en relatief snel en makkelijk aan intern bronmateriaal kan komen.

1.6. Onderzoeksopzet

Een onderzoeksopzet is het geheel van (voorgenomen) stappen dat ervoor moet zorgen dat het onderzoek een uitkomst oplevert die beslissend is over de onderzoeksvraag (Segers, 1999). De confrontatie van de theoretische vermoedens met de realiteit (empirie) is de essentie van wetenschappelijk onderzoek. Het gaat er in dit onderzoek dan ook vooral om de empirische bevindingen te beoordelen vanuit de theoretische inzichten. Dit inzicht is een voorwaarde voor een andere manier van werken en aanpassing van de organisatie. Het gaat bij de onderzoeksopzet in hoofdlijnen om de volgende vijf fasen (model Verschuren en Doorewaard, 2007):

- Probleemsignalering en analyse (aanleiding, doel en hoofdvraag).
- Diagnose tot conceptueel model.
- Onderzoeksontwerp en –strategie.
- Uitvoering.
- Evaluatie.

1.7. Theoretisch kader

Bij het zoeken naar een oplossing voor het onderzoeksprobleem speelt het denkraam van de onderzoeker een cruciale rol. Na omschrijving van het onderzoeksdoel en hoofdvraag volgt daarom de fase van het opstellen van het theoretisch kader, waarvan verwacht wordt dat het inzicht geeft in de beoordeling. Het conceptueel model bevat een voorstelling van de verschijnselen die voor empirisch onderzoek in aanmerking komen en omvat eigenschappen en relaties en de onderzoekseenheid (Segers, 1999). Zo een voorstelling komt meestal tot stand op basis van een grondige studie van relevante theorieën en literatuurstudie. Het vormt daarmee het theoretisch denkraam voor beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen.

Het onderzoek raakt verschillende disciplines en vakgebieden. Dit is feitelijk inherent aan integrale stedelijke gebiedsontwikkeling. Het onderzoeksprobleem bevat elementen uit ruimtelijke planning, bestuurs- en organisatie- en bedrijfskunde, stedelijk management (sturing) en theorie van organiserend vermogen en elementen van stadsociologie en netwerksamenleving.

Hoofdstuk 2. De variabelen van een organisatie

In hoofdstuk twee deel ligt de nadruk op organisatietheorieën en verandermanagement. Het wordt noodzakelijk geacht om organisatietheorieën te bestuderen omdat deze inzicht kunnen geven in de organisatievariabelen die van belang zijn in de wijze waarop een organisatie zich duurzaam kan organiseren. Het onderzoek is daarmee explorerend van karakter. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- Wat zijn de belangrijkste kenmerken van een organisatie?
- Wat zijn de belangrijkste variabelen van een organisatie en wat zijn hiervan de kenmerken?

Hoofdstuk 3. De organisatie en sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de sturingsprincipes die de gemeentelijke overheid in het verleden hanteerde en welke nieuwe sturingsprincipes zouden moeten worden gehanteerd. Daarbij wordt ingegaan op het perspectief op de context. Aanknopingspunten voor het beantwoorden van de vraagstelling en het bereiken van de doelstellingen worden gevonden in het perspectief op de context van de organisatie en haar medewerkers. Het is volgens Wigmans (1998) de beoordeling van de context die van belang is voor de effectiviteit (sturing dat past bij de betreffende opgave) van het sturend vermogen van de overheid. En uit onderzoek van literatuur blijkt dat dit ook geldt voor het aanpassend vermogen van de overheid en de daarbij behorende competenties (zie: Teisman, 2005). De volgende onderzoeksvragen worden in het hoofdstuk behandeld:

- Welke perspectieven kan een organisatie en haar medewerkers op de context hanteren?
- Vanuit welke perspectief zou een overheidsorganisatie moeten handelen ten gunste van sturing in de complexe context van stedelijke gebiedsontwikkeling?
- Welke organisatievariabelen spelen daarbij een belangrijke rol?

Hoofdstuk 4. De gemeentelijke overheid

In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat de kenmerken zijn van een gemeentelijke overheid en de randvoorwaarden die zij stelt aan het organiseren.

- Wat zijn de belangrijkste kenmerken van een gemeentelijke overheid?
- Welke randvoorwaarden of beperkingen stelt de overheidsorganisatie aan de aanpassing van een organisatie?

1.8. Onderzoeksontwerp en -strategie

In hoofdstuk vijf wordt het conceptueel model opgesteld op basis van de onderzoeksvragen en gevonden literatuur en belangrijkste onderscheiden variabelen. De variabelen in het conceptueel model dienen daarbij zo goed als mogelijk te worden geoperationaliseerd. Vanwege het kwalitatief karakter van dit onderzoek is deze operationalisering echter beperkt. Het conceptueel model geeft wel een helder analytisch beeld van de belangrijkste organisatievariabelen vanuit de twee gehanteerde perspectieven.

Naast het conceptueel model waarin een synthese plaatsvindt van de belangrijkste variabelen en relaties zoals gevonden in literatuurstudie, vindt ook een eerste uitwerking plaats van de wenselijke competenties. Deze competenties worden op basis van het conceptueel model en het theoretisch kader opgesteld.

Na het formuleren van het conceptueel model vindt de opstelling van het onderzoeksontwerp plaats en een verdere ontwikkeling van de onderzoeksstrategie. De onderzoeksstrategie betreft de fase van dataverzameling

om te komen tot (verdere) beantwoording van de hoofdvraag. Dit betreft de fase van uitvoering van het empirisch onderzoek. De ontwikkeling van de onderzoeksstrategie wordt behandeld bij het conceptueel model.

1.9. Praktijk-wetenschappelijke relevantie

Zoals uit de doelstelling kan worden opgemaakt tracht dit onderzoek een praktijkbijdrage te leveren aan het organiseren van de diensten stedelijke ontwikkelingen van de Nederlandse gemeenten. De dienst stedelijke ontwikkeling is een belangrijke actor in het veld van stedelijke gebiedsontwikkeling. Het onderzoek draagt bij aan het verduurzamen van de organisatie en heeft daarmee een positieve invloed op het planproces van stedelijke gebiedsontwikkeling in totaal.

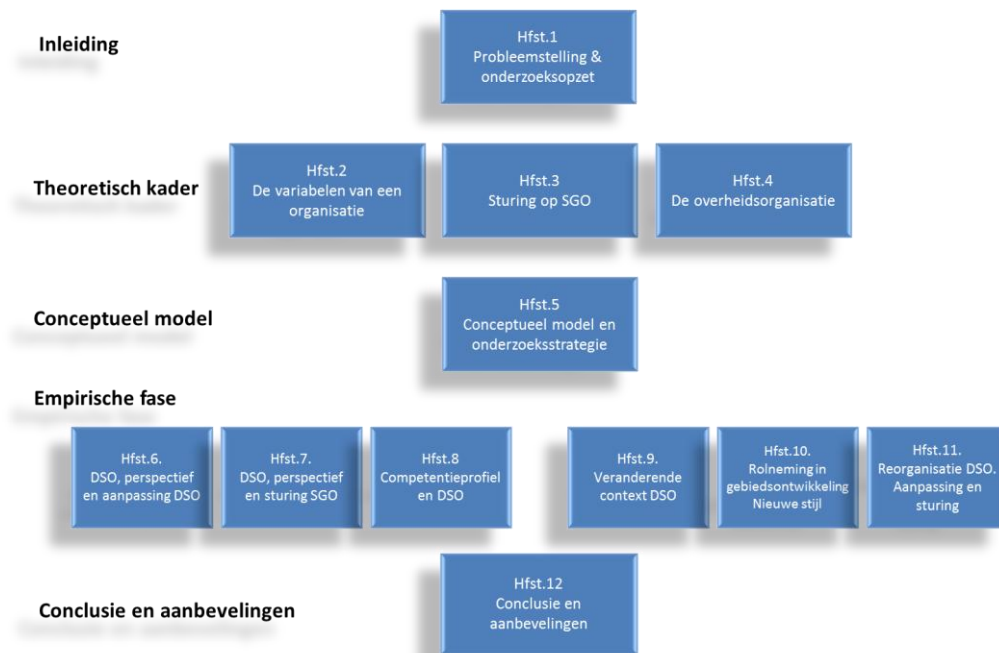
Ten tweede zijn de competentieprofielen van de dienst stedelijke ontwikkeling DSO enigszins achterhaald. Dit onderzoek biedt handvatten voor het updaten van de nieuwe competentieprofielen. Ook andere diensten stedelijke ontwikkeling zouden deze profielen kunnen gebruiken. Daarnaast geeft de MCD opleiding aan dat het belang van competenties in het werkveld van stedelijke gebiedsontwikkeling groot is. Dit belang van inzicht in nieuwe competenties wordt nog eens benadrukt door de seminarserie “nieuwe strategieën in stedelijke gebiedsontwikkeling” die door de MCD in 2011 wordt georganiseerd en de seminar “nieuwe competenties in stedelijke gebiedsontwikkeling”, gehouden in juni 2011 (MCD, 2011).

Er lijkt tot slot in de wetenschappelijke literatuur nog relatief weinig aandacht voor de invloed van het perspectief op de context en de specifieke invloed of eisen op de organisatie(variablen). Teisman (2005) beperkt zich voornamelijk tot de noodzakelijk geachte competenties van de leiders binnen de organisatie maar biedt verder weinig concrete aanknopingspunten voor de organisatie als geheel. En in de praktijk-wetenschappelijke literatuur wordt vaak direct overgestapt naar de gewenste houding en rol van de overheid, zonder daarbij de handvatten te reiken voor de organisatie zelf. Dit onderzoek biedt inzicht op de invloed van het perspectief op de organisatie.

1.10. Leeswijzer

De hoofdstukindeling inclusief de hoofdstukken na het conceptueel model is weergegeven in figuur 1.1.

Figuur 1.1. Onderzoeksopzet en leeswijzer.



Hoofdstuk zes tot en met elf hebben betrekking op een casestudie van de dienst stedelijke ontwikkeling Den Haag. Daarbij wordt ingegaan op de huidige situatie en ordening van de dienst, de wijze waarop zij sturing geeft in stedelijke gebiedsontwikkeling, de veranderingen in de context van DSO en de gevolgen die dit heeft voor haar rol in stedelijke gebiedsontwikkeling en de wijze waarop de organisatie zich aanpast. Het onderzoek wordt afgerond met conclusie en aanbevelingen aan diensten stedelijke ontwikkeling en de Dienst Stedelijke Ontwikkeling Den Haag in het bijzonder (hfst. 12).

2. De variabelen van een organisatie

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk heeft tot doel om te komen tot beantwoording van de volgende deelvraag: Welke organisatievariabelen spelen binnen de organisatie een belangrijke rol en wat zijn hiervan de kenmerken? Daarbij wordt eerst kort ingegaan op de geschiedenis van organisatietheorieën of managementmodellen. Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste variabelen en de kenmerken daarvan.

2.2. Korte geschiedenis organisatietheorieën

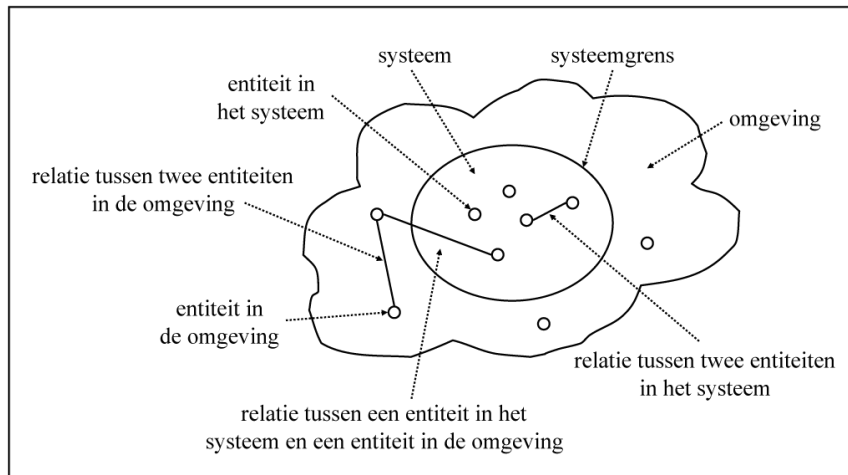
De klassieke organisatietheorieën (vnl. bekend als 'rationeel management'), waren voor veel organisaties leidend in de periode 1900 – 1930. De theorieën suggereren in feite dat er maar één beste manier van organiseren bestaat. De nadruk lag op de formele structuur en het organisatieontwerp (Mintzberg, 1983). De structuur van de organisatie werd gezien als een verzameling van officieel en gestandaardiseerde werkrelaties, opgebouwd rondom formeel gezag. Zo beschreef Max Weber de bureaucratische structuren die veel weg hadden van machines waar de bedrijfsactiviteiten geformaliseerd werden door middel van regels, functiebeschrijving en training. De werkelijkheid kon vanuit dit perspectief worden begrepen door haar steeds verder op te delen in samengestelde elementen. De opvatting was dat de werkelijkheid objectief kon worden waargenomen en waarin processen zodoende rationeel konden worden beheerst (Balhmann, 1999). In de jaren '30 - '50 ontstond het inzicht dat juist informele relaties of informele structuren van invloed zijn op de organisatie. Dit staat voornamelijk bekend als het 'Human Relations model'. Er ontstond aandacht voor de mens in de organisatie. Karakteristiek voor de besluitvorming in deze organisaties die geënt waren op het human relations model is de sterke betrokkenheid van de werknemers waarbij veel ruimte is voor openheid en initiatief (Quinn e.a., 2003). Informele communicatie, of onderlinge aanpassing en wederzijdse afstemming werd belangrijk. Het credo was: betrokkenheid leidt tot inzet. Participatief management en sterke betrokkenheid zouden de motivatie van de werknemers verbeteren en daarmee ook de productie.

In de daaropvolgende organisatietheorieën of managementmodellen, grofweg leidend rond 1950 – 1970, ontstond het inzicht dat zowel de formele als informele structuur van invloed zijn op de organisatie en ook nauw met elkaar zijn verweven (Mintzberg, 1983, Balhmann, 1999, Quinn. e.a. 2003). De behoefte ontstond om meer dynamische modellen te ontwikkelen vanwege het voortdurend toenemende tempo van verandering en behoefte om te begrijpen hoe management eruit moest zien in een snel veranderende, kennisintensieve wereld. In deze fase worden organisaties steeds meer opgevat als een 'systeem'. De aandacht gaat meer uit naar de onderdelen en subsystemen waaruit de organisatie is opgebouwd en de relaties daar tussen. De systeembenadering stelt dat het management organisatieproblemen integraal dient aan te pakken. Dat wil zeggen dat men niet alleen moet kijken naar de belangen van een enkel organisatieonderdeel maar ook naar de invloed van genomen beslissingen op de totale organisatie. Het systeem, de organisatie, staat daarbij in open relatie met de omgeving. Deze 'open systeem benadering' wordt ook wel een situationele benadering genoemd, omdat een organisatie alleen te begrijpen is in haar context. Deze benadering houdt meer concreet in dat (Banens, 2000, Bennebroek Gravenhorst, 2002):

- Onderscheid wordt gemaakt tussen de organisatie en haar omgeving; er bestaat een afgrensbaar 'binnen' en 'buiten.'

- Organisaties bestaan uit verschillende elementen die met elkaar interacteren en samen een geheel vormen (afdelingen, mensen, structuur, cultuur, etc.).
- De organisatie in wisselwerking staat met haar omgeving; input wordt uit de omgeving betrokken en output erin afgezet. Constante input – throughout – output is nodig om voortbestaan van een organisatie te garanderen.

Figuur 2.1. Open Systeembenadering



Bron: Maartensdijk (2002)

De organisatie is te onderscheiden van haar omgeving (figuur 2.1). De open-systeembenadering als organisatietheorie is sterk gerelateerd aan de contingentiebenadering, waar nu dieper op wordt ingegaan.

2.3. Organisatievariabelen

Er bestaan gezien bovenstaande theorieën talloze definities over de organisatie en organisatiemodellen. Sommige definities richten zich vooral op de structuur en coördinatiemechanismen van taken (vb. Mintzberg, 1983), anderen focussen op de afbakening of begrenzing van de organisatie in verhouding tot haar omgeving (Teisman, 2005), en weer anderen richten zich meer de organisatie als verzameling van mensen met hun eigen vaardigheden en kennis (Bahlmann, 1999). Dit betekent ook dat er talloze opvattingen zijn over wanneer een organisatie 'succesvol' is en welke elementen van een organisatie hierin een belangrijke rol spelen. Zo worden bijvoorbeeld genoemd (in willekeurige volgorde):

- *Organisatiedoelen, ambitie en resultaat*: identiteit van de organisatie, die men wil bereiken.
- *Organisatiestrategie en beleid*: beslissingen over de wijze waarop mensen en middelen worden ingezet om de doelen te bereiken.
- *Organisatiestructuur*: opsplitsing van taken over afdelingen en organisatieonderdelen als de onderlinge relaties tussen die afdelingen en eenheden: coördinatie en differentiatie. Klassieke structuren (lijn-lijnmanagement) vs. moderne structuren (matrix).
- *Technologie en middelen*: kennis, instrumenten en procedures.
- *Mensen*: inzet van kennis en vaardigheden en hun ontwikkelingsmogelijkheden, maar ook onderlinge relaties tussen individuen en groeperingen en gedragsvariabelen.
- *Organisatiecultuur, gedrag* gemeenschappelijke waarden en normen van mensen in een organisatie.

- *Management en leiderschap*: integratieve functie; stellen van doelen, plannen, ontwerpen, coördineren van aansluiting van de organisatie met de omgeving. Keuze tussen voorspellen, strategische en tactische planning.
- *Processen of primair en secundair proces, Beloningen, Primair en secundair proces, Visie , Etc. etc.*

Bahlmann en Meesters (1988) hebben de lijst teruggebracht tot - volgens hen - drie essentiële organisatie-elementen; te weten structuur (vorm), strategie (doel en inzet van middelen en processen) en cultuur (normen, waarden, gedrag en vaardigheden). Deze ogenschijnlijk simpele drie-eenheid wordt in dit onderzoek gevolgd omdat het voldoende houvast omdat het alle elementen in zich draagt van bovenstaande variabelen. Het wordt hier een drie-eenheid genoemd omdat het belangrijk is dat alle variabelen op één lijn en in overeenstemming met elkaar moeten worden gebracht. Zij kunnen (of mogen) nooit los van elkaar worden gezien (Bahlmann, 1999 Bennebroek Gravenhorst, 2002, Kates & Galbraith, 2007, Quinn. e.a. 2003). De organisaties dient dan dus altijd een keuze te maken uit een samenhangend geheel van structuur, strategie en cultuur. Zo is structuur is de bedding waarin cultuur tot ontwikkeling komt” (Grootelaar, 2008, p. 7). Cultuur is dan een voorwaarde om de structuur te laten werken. Ook het op één lijn brengen van strategie en cultuur wordt als cruciaal gezien: “If you don’t understand the culture of your company, even your most brilliant strategies will fail. Your vision will be resisted, plans won’t get executed properly, and all kinds of things will start going wrong.” (Burns, 2008, p. 1). Volgens Van der Steen e.a. (2010) is om te kunnen handelen in een overheidsorganisatie, ook steeds een combinatie nodig van structuur – de inrichting van de organisatie – en de competenties van de betreffende professional.

De variabelen structuur, strategie en cultuur worden hieronder behandeld.

2.4. Structuur: de contingentiebenadering

Een van de belangrijkste en bekendste benaderingen als het gaat om als organisatie – gezien als open systeem - te kunnen overleven betreft de contingentiebenadering. De contingentietheorie is een reactie op het klassieke (gesloten) organisatiebeeld, dat er voor elke situatie één enkele organisatiestructuur bestaat (‘one best way to organize’) (Jansen, 2005, Kates & Galbraith, 2007, Banens, 2000, Mintzberg, 1983). De essentie van deze benadering is dat om te kunnen overleven, de organisatie de juiste vorm dient te vinden die past bij haar omgeving. Organisaties zijn in deze opvatting effectiever naarmate ze meer overeenstemmen of congruent zijn aan de omgeving waarin zij zich bevinden (Morgan, 1997). Men gaat daarbij uit van een causaal verband tussen de kenmerken van de omgeving en het gevolg op de strategie en structuur van de organisatie. Het gaat om het vermogen van de organisatie om met de omgeving om te kunnen gaan; de omgeving te voorspellen, doorgronden en om te gaan met diversiteit en complexiteit (Mintzberg, 1983). Zo dient bij een dynamische, complexe omgeving een organisatie te decentraliseren om de verschillende aspecten van de omgeving te kunnen doorgronden, maar ook de vrijheid te hebben om flexibel om te kunnen gaan met plotselinge veranderingen.

De contingentie-benadering betreft in feite het vaststellen van de relatie tussen relevante omgevingsvariabelen en de voorwaarden waaraan een organisatie moet voldoen om effectief te kunnen functioneren (EUT, 1985). Contingentie-relaties worden uitgedrukt in termen van: als . . . dan. "Als" betreft dan de onafhankelijke omgevingsvariabelen. "Dan" omvat de afhankelijke managementvariabelen (figuur 2.2).

Figuur 2.2. Analytisch kader contingentiebenadering

'Dan'			
Organisatievariabelen			

Eindhoven University of Technology (1985)

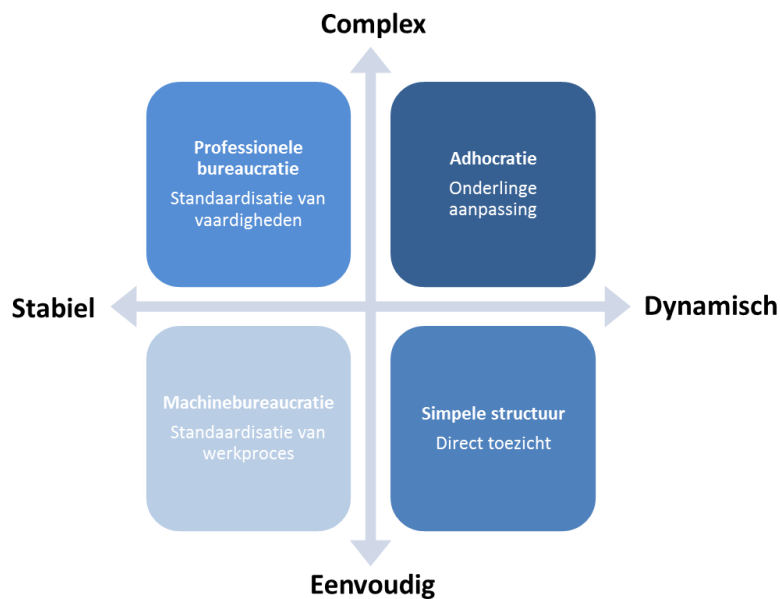
Dat het identificeren van de relevante variabelen en de relatie daartussen voor enorme (empirische en toetsende) problemen zorgden, lijkt bij voorbaat al voorspelbaar. Deze kritiek (en andere) op de contingentiebenadering zal worden behandeld in par. 2.6. Maar eerst wordt ingegaan op de modernere contingentiebenadering van Mintzbergs en 'zijn' organisatieconfiguraties. Zijn inzichten over de wisselwerking tussen organisatiestructuur en omgeving zijn nog steeds zeer relevant, en bruikbaar voor dit onderzoek.

2.5. Ideaaltypische organisatiemodellen

Henry Mintzberg (1983) heeft de contingentiebenadering als basis gebruikt voor zijn beroemde boek "Structure in fives: designing effective organizations". Kern is het onderscheiden van vijf configuraties (of ideaaltypische organisatievormen) op basis van vijf coördinatiemechanismen en vijf onderdelen van de organisatie (top, middenkader, etc.) en omgevingskenmerken (mate van dynamiek en complexiteit). Volgens Mintzberg moet bij ieder (ordentelijk) georganiseerde activiteit van mensen, er aan twee fundamentele en tegengestelde voorwaarden worden voldaan. Arbeidsdeling (organisatieonderdelen); verdeling van werk in verschillende taken die moeten worden uitgevoerd en de wijze waarop die taken worden gecoördineerd (coördinatiemechanismen). De structuur wordt door Mintzberg gedefinieerd als "het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld, en de wijze waarop deze worden gecoördineerd" (p.2). De voorkeur van Mintzberg is volgens Banens (2000) om zijn model op te vatten als 'lego', waarbij op eigen creatieve wijze met behulp van de 'bouwstenen', te weten de variabelen, een configuratie kan worden samengesteld. De configuraties dienen vooral als voorbeelden, als 'ideaaltypen', waarmee men vrijelijk kan variëren.

De ideaaltypische organisaties zijn gerangschikt van organisaties die het best gedijen in een stabiele en eenvoudige omgeving tot organisaties die optimaal presteren in een dynamische en complexe context (figuur 2.3).

Figuur 2.3. Vier ideaaltypische organisatievormen en belangrijkste coördinatiemechanisme



Bron: Mintzberg, 1983

- *Eenvoudig structuur of ondernemersorganisatie*: Gekenmerkt door gecentraliseerde coördinatie en controle. Gebaseerd op direct toezicht met strategische top als belangrijkste onderdeel.
- *Machinebureaucratie*: Zeer grote organisatie met routinematige technologie, gericht op massaproductie, standaardisatie en formalisatie van werkprocessen. Grote specialisatie en formalisatie. Veel ondersteunend personeel, dat van al het werk routinewerkzaamheden maakt.
- *Professionele bureaucratie en divisiestructuur*: Gebaseerd op standaardisatie van vaardigheden met de uitvoerende kern en middenkader als belangrijkste onderdeel. Bieden diensten aan i.p.v. producten. Kleine groep technische ondersteuning, grote groep bestuurlijke ondersteuning.
- *Innovatieve organisatie of Adhocratie (tegenovergesteld aan de machinebureaucratie)* gebaseerd op onderlinge aanpassing met als belangrijkste onderdeel de ondersteunende diensten. Gedecentraliseerd en aandacht voor wederzijdse beïnvloeding en zelforganiserend vermogen.

Belangrijk aandachtspunt is dat in feite alle bovenstaande ideaaltypen binnen een organisatie vaak in meer of minder mate aanwezig zijn. Meestal wordt een combinatie van de vijf coördinatiemechanismen gebruikt. Verschillende afdelingen binnen een organisatie kunnen dus verschillende configuraties aannemen, al gelang de opvatting over de afstemming op de omgeving en/of de beleidsopgave.

Mintzberg geeft aan dat een dynamische omgeving vraagt om organische organisatiestructuur en een complexe omgeving een gedecentraliseerde structuur. De 'adhocratie' is volgens hem dan de enige organisatievorm die tegelijk organisch en relatief gedecentraliseerd is, en dus het beste past bij een dynamische, complexe omgeving. De adhocratie is tevens de structuur die past bij een populatie die steeds beter opgeleid en steeds gespecialiseerder is, maar voortdurend aangespoord wordt om de systeembenadering te aanvaarden: "de wereld te zien als een geïntegreerd geheel en niet als een verzameling van losse elementen" (Mintzberg, 1983, p. 290). Bij complexe werkzaamheden zal men moeten terugvallen op informele communicatie (wederzijdse aanpassing), waarbij bestaande kennis en gedrag de basis zijn voor nieuwe kennis en vaardigheden.

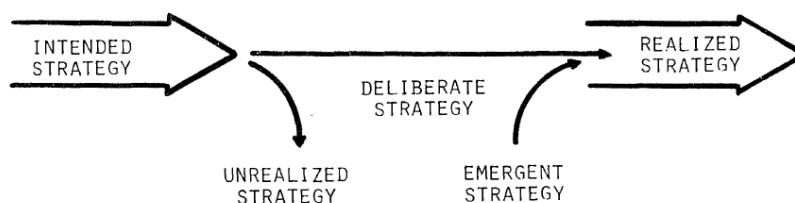
De meeste overheidsorganisaties kunnen volgens Mintzberg echter worden bestempeld als zogenaamde ‘openbare machinebureaucratieën’. Ze zijn niet enkel bureaucratisch omdat ze hun werk routinematig is, maar ook omdat ze zich in het openbaar moeten verantwoorden voor hun daden, vooral richting de klant en hoe zij hun werknemers aannemen en promoveren (‘gelijkheidsbeginsel’). “Dus produceren ze een overvloed van regels en voorschriften (p. 184).” Op de kenmerken van de (gemeentelijke) overheid en haar organisatievorm wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4.

2.6. Strategie

Door veel auteurs wordt het belang van de structuur van de organisatie in de huidige (netwerk)samenleving overschat. Volgens Klijn (2008) is de organisatiestructuur in deze samenleving niet bepalend voor het aantal en gekozen strategieën. Strategie wordt vaak omschreven als “wat het management van plan is te doen in de toekomst”. Het betreft dan een analytisch proces van lange termijn doelstellingen en bijbehorende activiteiten en de formulering tot implementatie (Mintzberg, 1978). Volgens Cauwenberg en Van Robaeyns (in: Bahlmann, 1999) is strategie de motor van het management waarbij het zwaartepunt dient te liggen bij het middenmanagement omdat zij beter bereikbaar is voor de omgeving. Persoonlijkheid en denken van managers en cultuur van de organisatie spelen daarbij een cruciale rol.

Henry Mintzberg (1978) is van mening dat strategie door velen nog (onterecht) wordt opgevat als een plan waarbij ‘expliciet, bewust en doelbewust en vooraf geformuleerd voor specifieke situaties handelen’ centraal staat. Deze opzettelijke vormen van strategie sluit de mogelijkheid van ‘strategisch leren’ uit (Bahlmann, 1999). Mintzberg ziet deze ‘geplande strategie’ (intended strategy) als één kant van de medaille. Het proces van strategieontwikkeling moet volgens hem in een veel breder perspectief worden geplaatst. De strategie die daadwerkelijk gerealiseerd wordt is van een andere orde dan de geplande strategie. Een groot deel van strategieën die tot uitvoering komen zijn namelijk niet gepland. Het ‘gat’ tussen hetgeen wat gepland was en hetgeen wat daadwerkelijk wordt gerealiseerd, wordt als het ware opgevuld met opzettelijke strategieën (deel van hetgeen dat gepland was, wordt daadwerkelijk gerealiseerd) en emergente strategieën (toevallige, onvoorziene, opduikende strategieën die wel worden gerealiseerd maar nooit vooraf zijn geformuleerd) (figuur 2.4).

Figuur 2.4. Van geplande naar gerealiseerde strategie



Bron: Mintzberg & Waters (1985)

Tom Daamen (2010) heeft op basis van de inzichten van Mintzberg, vier verschillende strategische bezigheden bij stedelijke gebiedsontwikkeling geïdentificeerd; plannen, visievormen, ondernemen en leren. Plannen en visievormen zijn de opzettelijke pogingen van een organisatie om bepaalde doelen te bereiken, waarbij tevens getracht wordt die doelen aan de omgeving op te leggen. Bij ondernemen en leren gaat het echter om emergente beslissingen en acties die inspelen op onvoorziene ontwikkelingen en inzichten. De manier waarop organisaties met dit spanningsveld van exploitatieve (ontwerp of plan) en exploratieve (visie of ontwikkeling)

strategieën omgaan is veel meer bepalend voor succes in complexe omgeving, dan het om de organisatiestructuur zou gaan (Weerd-Nederhof, 2004 in: Randeraat, 2006).

Figuur 2.5. Vier benaderingen va strategieontwikkeling

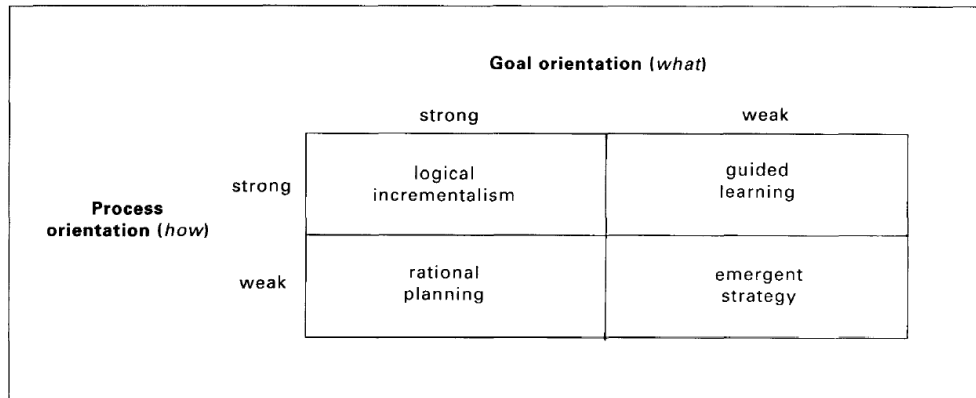


Figure 1. Four views on the process of strategy development

Bron: Idenburg (1993).

Ook Idenburg (1993) onderscheidt op basis van Mintzberg in feite dezelfde vier opvattingen van het strategisch ontwikkelingsproces, gebaseerd op twee fundamentele dimensies; doeloriëntatie en procesoriëntatie (figuur 2.5):

- Logische incrementalisme (visievormen): Er wordt erkend dat organisatieonderdelen hun eigen (politieke) doelen hebben, en elk hun eigen leerprocessen kennen. Ze onderkent dat strategie zowel sturen op doelen, als mensen omvat.
- Rationele planning (plannen). De strategie is gericht op formulering en behalen van doelen. Deze vorm is gebaseerd op een min of meer voorspelbare wereld waarin de toekomstige positie van de organisatie kan worden bepaald op basis van meetbare doelstellingen en waar mensen handelen volgens een gestructureerde rationele wijze. Planformulering staat hier los van uitvoering.
- Guided learning (leerprocessen). Gaat uit van de veronderstelling dat een gedeeld beeld van de realiteit, een gedeelde taal en gezamenlijke vorming van nieuwe inzichten net zo belangrijk is als de definitie van doelstellingen voor de gewenste uitkomst. In een onvoorspelbare wereld dient men te sturen op de innerlijke motivatie en openheid tot verandering omdat externe doelstellingen niet continu de koers bepalen. Net als bij de rationele planning is hier het kritiekpunt dat beleid en uitvoering van elkaar gescheiden zijn. De mentale modellen zijn niet gericht op uitvoering.
- Emergente strategieën (ondernemen). In deze visie ontbreken zowel doel als procesoriëntatie. Omdat het niet mogelijk is om een toekomstperspectief met doelstellingen te formuleren in een ongekende en onvoorspelbare wereld, is het noodzakelijk om flexibel, opportunistisch en op een toevallige wijze in te spelen op onverwachte gebeurtenissen.

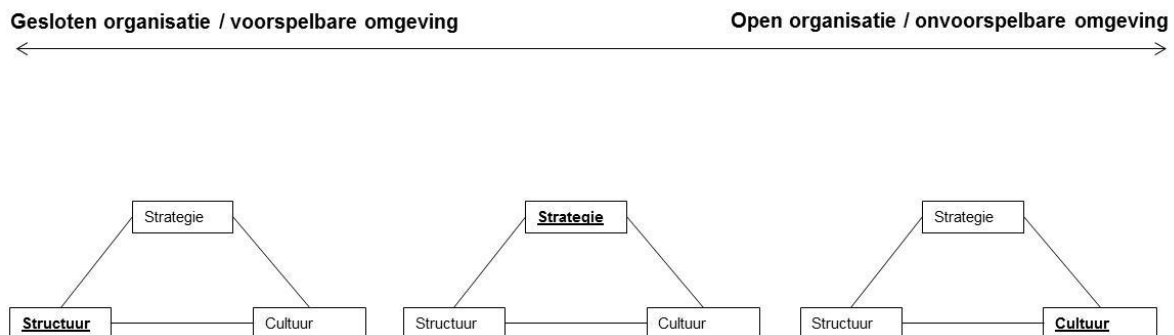
Effectief gedrag kan in (ieder geval) in grote organisaties volgens Idenburg echter alleen resulteren vanuit een rationele houding richting doelen en processen. Dit wil niet zeggen dat flexibiliteit hier wordt uitgesloten, maar structuren en codes en dus 'orde' zijn zeker nodig om tot actie te komen in een onzekere wereld. In elk van de vier strategieën zit volgens hem een kern van waarheid, en de nadruk op een bepaalde vorm zal continu veranderen, al gelang de externe, interne noodzaak en inzichten en voorkeuren van managers.

2.7. Toenemend belang van ‘zachte factoren’: cultuur en competenties

“Het werken binnen onze organisatie hangt zo van personen aan elkaar eigenlijk. Personen bepalen uiteindelijk hoe ik me ga gedragen, zoals ik weer van invloed ben op de andere medewerkers. Het gaat veel meer over mensen in de organisatie dan we ons zelf bewust van zijn.” (Uit: interview Gebiedsmanager DSO, 2011).

Het lijkt voor dit onderzoek essentieel om de organisatie te beschouwen als een complex systeem dat zelf ook stuurt op de omgeving; de organisatie als systeem is in interactie met de omgeving en kan zich op basis van deze interactie ontwikkelen en transformeren (Bahlmann & Meesters, 1988). Volgens hen moet de organisatie veel meer worden gezien als producten van visies, ideeën en menselijke creativiteit. De organisatie wordt dan opgevat als doelzoekend systeem waarbinnen mensen ook hun eigen doelstellingen hebben en in interactie met elkaar tot consensus komen van deze doelen (‘zelforganisatie’). Zij noemen deze opvatting van de organisatie waarbij ook sturing op de omgeving een grote rol speelt, de ‘tweede generatie systeemtheorie’ (waar de contingentiebenadering in hun visie de ‘eerste generatie systeemtheorie’ betrof). Ook vanuit de ontwikkeling van organisatie-theorieën worden geconcludeerd dat er een toenemend belang van de zachte factoren, en daarmee dus ook op de ‘organisatievariabelen’ mens en haar gedrag binnen de organisatie is op te merken (Quinn e.a. 2003, Bahlmann, 1999, Desmidt & Heene, 2005). Bij een meer ‘gesloten’, intern gerichte organisatie ligt de nadruk sterk op structuur, bij organisaties die zich meer richten op meer de (wederzijdse invloed op) omgeving komt de nadruk meer te liggen op strategische en culturele aspecten (figuur 2.6). Dit moet zoals eerder geconstateerd, wel steeds worden gezien in een onderling verband (de ‘driehoek’).

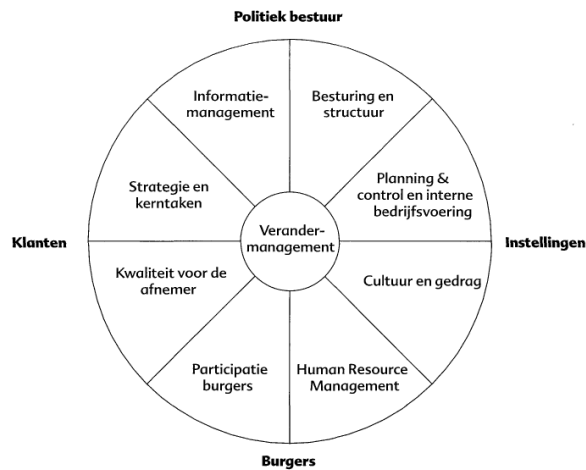
Figuur 2.6. Nadruk op verschillende, samenhangende elementen in de organisatie vs. relatie tot de omgeving.



Vanuit het denkmodel van ‘excellente gemeente’ (figuur 2.7) concluderen Boelens & Hiemstra (2002) dat in veel gevallen lokale overheden te snel alleen de organisatiestructuur veranderen. Zij zijn van mening dat dit als laatste redmiddel moet worden gebruikt. Aandacht voor andere factoren, zoals cultuur en gedrag zijn net zo van belang. Nieuwe reorganisaties waarbij de nadruk ligt op structuur zullen volgens hen niet helpen deze spanningen te overbruggen, maar zullen vaak leiden tot nieuwe kokers en bijbehorende spanningen. Tegelijkertijd zal alleen een vereenvoudiging van het sturingsmodel en het zorg dragen voor juiste escalatie, niet leiden tot meer slagkracht (Wingerden e.a. 2010). De auteurs geloven in een juiste mix van harde en zachte interventies. Een structuurwijziging alleen is volgens hen niet de oplossing, maar bijvoorbeeld het gericht herpositioneren van medewerkers op bepaalde functies helpt om ongewenste cultuur én werkwijzen te doorbreken. De klassieke principes van organisatiestructuur zijn volgens Quinn e.a. (2003) daarbij bijna te traag en te hinderlijk om te voldoen aan de complexe en continu veranderende context. Onderzoek naar bezuinigingen en reorganisaties hebben uitgewezen dat deze vaak mislukken als ze onafhankelijk van een cultuurverandering worden doorgevoerd, omdat organisaties bij het gelijk blijven van de cultuur, waarden,

gerichtheid, definities en doelen (ook al worden de strategieën en procedures veranderd) snel naar de status quo terugkeren (Cameron, 1995, Cameron, Freeman en Mishra, 1993: in Quinn e.a. 2003).

Figuur 2.7. Aspecten van Verandermanagement



Bon: Boelens & Hiemstra (2002)

2.8. Organisatiecultuur

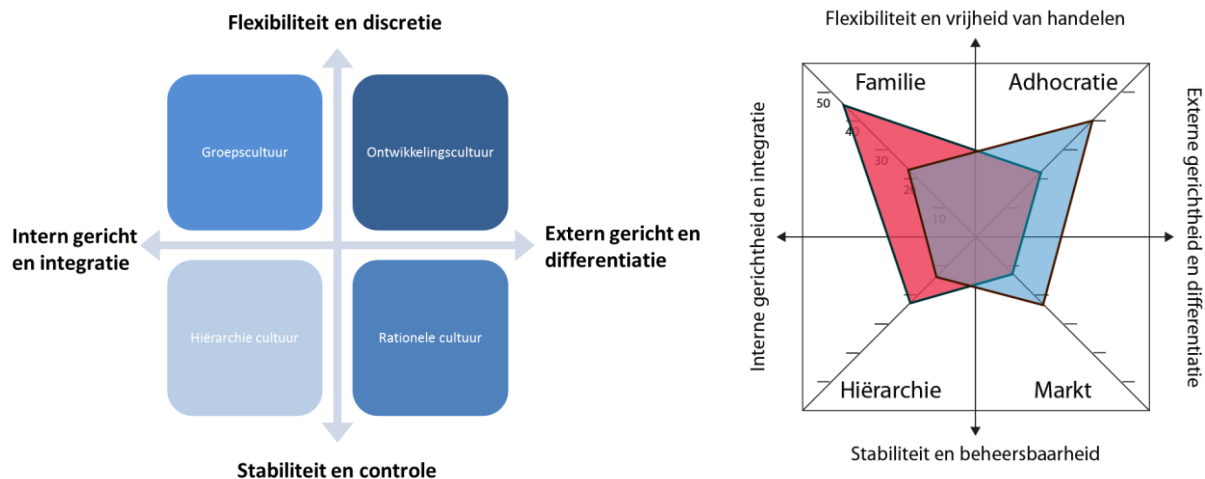
De organisatiecultuur komt als nieuw fenomeen in de jaren tachtig in het centrum van de belangstelling te staan. Met name uit studies van organisaties in Japan wordt geleerd dat culturele factoren heel bepalend zijn voor het succes van organisaties (Bahlmann, 1999). Er bestaat echter veel verwarring rondom het begrip en functie van cultuur; de uitersten liggen tussen degenen die stellen dat cultuur gemanaged kan worden, en degenen die menen dat cultuur ontstaat, en juist helemaal niet gemanaged kan worden.

De cultuur gaat in ieder geval terug naar de basisveronderstelling van een groep (Bahlmann, 1999). Schein (1992) in: Desmidt & Heene, 2005) interpreteert cultuur als een verzameling van bewust (expliciet) en onbewust (impliciet) gedeelde ideeën, veronderstellingen en overtuigingen over dat deel van de werkelijkheid die relevant is voor de organisatie. De eigen wijze van werken wordt bepaald door aangeleerde, impliciete en gemeenschappelijke veronderstellingen waarop mensen hun dagelijks gedrag baseren. Cultuur is dan het resultaat van leer- en socialisatieprocessen binnen de organisatie. Eén cultuur kan in deze opvatting dus enkel ontstaan als alle leden van de organisatie regelmatig met elkaar omgaan en als ze allemaal met gelijkaardige problemen worden geconfronteerd (Desmidt & Heene, 2005). Maar door de toenemende arbeidsspecialisatie (de arbeidsdeling zoals terug wordt gevonden bij de bureaucratische organisatievormen) zijn deze voorwaarden minder vervuld. Hieruit kan worden opgemaakt dat dé organisatiecultuur niet bestaat, en dat binnen een organisatie (grote) verschillen kunnen bestaan tussen verschillende culturen.

Het onderscheid van bewust en onbewust gedeelde ideeën wordt als belangrijk geacht. Cultuur wordt dan vaak vergeleken met een ijsberg; het grootste deel van waarden, geloof en veronderstellingen is zeer moeilijk te meten, maar wel bepalend voor het handelen van de organisatie. Ondanks de definitieproblemen rondom het begrip 'cultuur' wordt door velen verschillende (ideaaltypische) cultuurvormen onderscheiden. Een interessant

en bruikbaar model dat voor dit onderzoek kan worden gehanteerd is die van Cameron en Quinn (1999) (in: Quinn e.a. 2003) (figuur 2.8). Vooral omdat een relatie kan worden gelegd met de ideaaltypische organisatiemodellen van Mintzberg en de interne (aanbodgerichte benadering) vs. externe oriëntatie (vraaggerichte benadering) van de organisatie wordt benadrukt.

Figuur 2.8: Ideaaltypen organisatieculturen



Bron: Quinn e.a. 2003 en OCAI, 2011

Aan de linkerkant van het figuur (2.8) staan de cultuurtypen die intern zijn gericht (wat is belangrijk voor de organisatie, hoe willen wij werken). Rechts is men extern gericht en richt men zich op differentiatie (wat is belangrijk voor de buitenwereld, klanten, markt, maatschappij). Bovenin streeft men naar vrijheid van handelen en flexibiliteit en aanpassing, onderin streeft men naar maximale beheersbaarheid en stabiliteit, en bescherming om de bestaande organisatie te handhaven. Elk van de vier cultuurtypen moeten net als bij de structuurconfiguraties van Mintzberg worden beschouwd als ideaaltypes. Organisations weerspiegelen, net als bij de ideaaltypische organisatievormen, meestal tot op zekere hoogte elke van de vier typen, waarbij een of twee typen dominant zijn (Quinn e.a., 2003). Hier volgt een uiteenlegging van de vier typen:

- Groepscultuur ('clan'). De groep heeft te maken met gedeelde waarden en doelen, cohesie, deelnemendheid, individualiteit. Uiteindelijke doel is het onderhouden van de groep. Kernwaarden zijn het gevolg erbij te horen, vertrouwen en deelname. Leaders zijn meestal ondersteunend, zorgzaam en deelnemend en stimuleren interactie door teamwork.
- Hiërarchie cultuur: De cultuur heeft vooral te maken met interne efficiency, uniformiteit, coördinatie en evaluatie. Het is een cultuur die gekenmerkt wordt door een geformaliseerde en gestructureerde werkplek, waarbij procedures bepalen wat mensen doen. De nadruk ligt op uitvoeren van beleid en regels. De voornaamste motiverende factoren omvatten veiligheid, orde, bepalingen en beperkingen. Leaders in een hiërarchie zijn meestal conservatief, voorzichtig en hebben veel aandacht voor technische kwesties.
- Rationele cultuur ('firma'). De firma heeft vooral te maken met productiviteit, prestatie en het bereiken van doelen. De cultuur is meer gericht op externe cliëntèle dan op interne zaken. De typische drijfkracht achter de organisatie is het nastreven en bereiken van duidelijk afgebakende doelstellingen. De leaders zijn voortdurend waakzaam op het bieden van productiviteit en structuur.

- Ontwikkelingscultuur ('adhocratie'). De ontwikkelingscultuur is hoofdzakelijk gericht op de externe omgeving. De nadruk wordt gelegd op groei, het verkrijgen van hulpmiddelen en creativiteit. Centrale doelstelling is het maximaliseren van individualiteit, het nemen van risico's en het vooruitlopen op de toekomst. Leiders in een adhocratie zijn meestal ondernemend en idealistisch, willen graag risico's nemen en kunnen een visie op de toekomst ontwikkelen. Positief voor ontwikkelingscultuur is een veelvoud van perspectieven, openheid van systemen, denken in kansen en mogelijkheden en het continu reflecteren over het functioneren van structuren (Bahlmann & Meesters).

Vanuit een OCAI onderzoek, waarbij dezelfde cultuurtypen als in bovenstaand figuur worden gebruikt, blijkt dat de (gemeente)ambtenaren hun huidige organisatie vooral bestempelen als 'hiërarchisch'. De gewenste cultuur bij overheidsdiensten betreft een mix van familiecultuur en adhocratiecultuur, waarin ambtenaren een meer dynamische, ondernemende en creatieve werkomgeving willen waar mensen (gecalculeerde) risico's nemen (Weggemans, 2010). De overheid kan volgens Weggemans inspelen op de dynamiek door zichzelf te vernieuwen en bijvoorbeeld een platform te bieden waardoor groepen zichzelf (beter) kunnen organiseren, te differentiëren naar doelgroepen en open te werken waardoor constant, flexibel en snel verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. De tegenstelling tussen de behoefte aan professionele vrijheid en verantwoordelijkheid enerzijds, de drang naar controle door managers en overheid anderzijds moet daarbij worden opgelost. "Dat kan door professionals weer te vertrouwen en collectieve ambitie en intercollegiale toetsing te benutten in kleine teams. Door managers aan te stellen die zelf vanuit het vak komen" (Weggemans, 2010).

2.9. Competenties

Daamen (2010) stelt dat effectieve gebiedsontwikkelingsstrategieën niet alleen vragen om passende contractvormen, plannen en andere instrumenten, maar vooral ook het vermogen belangen, competenties en perspectieven constant bij elkaar te brengen om zo de haalbaarheid van gemeenschappelijke ambities voortdurend te beoordelen. Resultaten van het handelen van actoren worden afhankelijk van de 'kwaliteit' van de actor, hun ervaringen, de intuïties die in de processen participeren centraal staan. De competenties van de actoren die zijn betrokken in het planproces van stedelijke gebiedsontwikkeling worden dus van steeds groter belang geacht. En de kwaliteit van de actoren wordt in grote mate bepaald hoe de actoren in een proces staan en hun omgeving opvatten.

De nadruk op de meer zachte, culturele factoren van de organisatie blijkt ook uit de populariteit van het gebruik van het begrip competenties (Hoekstra & Sluijs, 2001; Keuning, 2000; Stoker & de Korte, 2001; in Schmeitz, 2009). Competenties kunnen worden gedefinieerd als 'specifieke eigenschappen, kennis of vaardigheden van mensen die ervoor zorgen dat zij effectief kunnen handelen in hun functie' (Stoker en De Korte, 2001; in Schmeitz, 2009). Om die reden maken organisaties steeds meer gebruik van onder andere competentieprofielen. In een competentieprofiel wordt weergegeven over welke kwaliteiten en cruciale eigenschappen een medewerker dient te beschikken om zo effectief mogelijk uitvoering te kunnen geven aan de functie (Stoker & de Korte, 2001; in Schmeitz). Spencer & Spencer (1993, p.9; in Schmeitz) onderscheiden daarbij een vijftal kenmerken van een competentie, namelijk:

Gedrag (zichtbaar)

- Kennis: informatie waarover een persoon beschikt
- Vaardigheden: vermogen om bepaalde prestaties te leveren

Houding (niet zichtbaar)

- Motieven: dingen die iemand graag wil, die sturen en selecteren gedrag in de richting van bepaalde acties en doelen
- Persoonlijke kenmerken: zoals het hanteren van een stressvolle situatie
- Zelfconcept: de houding of het zelfbeeld van een persoon

Spencer & Spencer (1993) hebben deze vijf kenmerken van competenties – net als bij cultuur - gevisualiseerd aan de hand van een ijsberg (figuur 2.9). In het bovenste deel van de ijsberg – dus zichtbaar – staan de kenmerken kennis en vaardigheden. Deze kenmerken zijn relatief makkelijk te ontwikkelen. In het onderste, grootste en onzichtbare deel van de ijsberg staan de kenmerken motieven, persoonlijke kenmerken en zelfconcept. Hoe verder de kenmerken “onderaan” de ijsberg staan, hoe moeilijker deze kenmerken te ontwikkelen zijn, en ook moeilijker te zijn achterhalen. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de zichtbare competenties, en in specifiek de vaardigheden van de ambtenaren.

Figuur 2.9. Ijsbergmodel competenties



Bron: Spencer & Spencer (1993) in: Schmeitz, 2009

3. De overheid en sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling

“Gebiedsontwikkeling in de hedendaagse betekenis geeft vooral uiting aan de behoefte aan houvast in een uiterst complexe werkelijkheid.... Accepteer een zekere mate van onzekerheid, ook op het moment dat op onderdelen de uitvoering al is begonnen. Dat vergt niet alleen een institutionele, maar ook een mentale revolutie. Onvoorziene kansen kunnen alleen gepakt worden als je onzekerheid accepteert.” (Co Verdaas, (jaar n.b.)).

3.1. Inleiding

De omgeving kan op zeer verschillende manieren worden opgevat. In de bedrijfskunde is bijvoorbeeld de omgeving een a-ruimtelijk begrip (bedrijfsomgeving), terwijl in de economische geografie juist de nadruk wordt gelegd op de ruimtelijke dimensie (regionaal/lokaal productiemilieu en productiestructuur) (Atzema e.a., 2002). Met betrekking tot stedelijke gebiedsontwikkeling (sgo) is een vaak gehanteerde invalshoek het schema van procesmanagement van Van 't Verlaat waarbij onder 'de context', maatschappelijke ontwikkelingen, (sociaal-) economische ontwikkelingen, de beleidscontext op hoger schaalniveau en andere aspecten zoals infrastructurele positie van de betreffende ontwikkeling, juridische randvoorwaarden, wetgeving en bestuurlijke, technische en financiële randvoorwaarden wordt verstaan (Van 't Verlaat, 2008). Het object van studie is dan de gebiedsontwikkeling zelf en de ontwikkelingen die relevant zijn voor de betreffende sgo. Op de context van stedelijke gebiedsontwikkeling wordt nu verder ingegaan.

Vanuit de complexiteitstheorie wordt op hoofdlijnen gesproken over twee opvattingen of over hoe de organisatie en haar medewerkers het systeem, omgeving of context dienen op te vatten. Het betreft in essentie een onderscheid tussen de kenbare en onkenbare omgeving (Senge, 1992, Teisman, 2005). Bij voorgenoemde drie auteurs gaat het om een en hetzelfde hoofdonderscheid: in de opvatting van 'kenbaar systeem' is er een helder, voorspelbaar en causaal verband tussen of kenbare keten van oorzaak en gevolg. Bij de andere stroming laat dit lineaire verband zich niet kennen. Senge (1992) geeft aan dat bij de dynamische complexiteit, oorzaak en gevolg niet dicht bij elkaar liggen en voor de hand liggende ingrepen uiteindelijk niet de verwachte uitkomst geven. Het geeft het onkenbare, onzekere en onvoorspelbare kenmerk aan van de context.

In dit onderzoek worden de perspectieven van Geert Teisman (2005) gehanteerd. Hij geeft aan dat systemen zowel eenvoudig als complex kunnen zijn. Vanuit de complexiteitstheorie bezien kan een systeem dan enerzijds worden opgevat als ingewikkeld maar begrensd, gestructureerd en kenbaar (ordezoekend perspectief), en anderzijds als samengesteld en onbegrensd, onkenbaar en ongestructureerd (complexiteitserkend perspectief) (tabel 3.1). Vanuit een ordezoekend perspectief kunnen problemen worden opgelost via een rationele kennis en aanpak (formuleren van doel, middel en vervolgens uitvoering), bij een complexiteitserkend perspectief veranderen problemen en doelen continu door complexe interactie tussen en strategisch gedrag van actoren.

Tabel 3.1. Twee perspectieven op complexiteit

Ingewikkeld systeem	Ordezoekend	Samengesteld Systeem	Complexiteitserkendend
Begrensd	Benadruk de ordende werking van grenzen. Zoeken naar eenheid door begrenzing.	Onbegrensd	Let op grensoverschrijdend verkeer. Zoeken naar heelheid door verbinding.
Gekend	Verzamel kennis op een plek om zo te weten. Scheiding door regels en organisatie.	Ongekend	Kijk hoe kennis stroomt tussen plekken en wordt gedeeld. Combineren in ketens en netwerken.
Gestructureerd	Let op de organisatie en hun regelsystemen. Sturing verloopt via regels die voorspelbare verhoudingen scheppen.	Ongestructureerd	Let op interferenties tussen subsystemen. Ontwikkeling verloopt doordat orde voortvloeit uit wanorde via zelforganisatie en verbindend leiderschap.
Bevredigbaar	Aanbodgestuurd. Definieer publieke problemen en los deze op. Organisatie is een door coördinatie verkregen eenheid met één doel, waarin verantwoordelijkheid van bovenaf wordt toegewezen aan actoren op stabiele posities.	Onbevredigbaar	Vraaggestuurd. Erken issues als mengsels van probleem en oplossing waarin elk handelen tot nieuwe steun en onvrede leidt. Ketens en netwerken zijn door zelforganisatie verbonden delen van gehelen waarin actoren voor anderen meerwaarde hebben. Ketens zijn labiel van karakter en worden herschapen door aanpassing t.o.v. elkaar en t.o.v. de klant aan het eind van de keten.

Bron: Teisman, 2005

3.2. Complexiteitstheorie als basis voor sturing

De opvatting over de systemen en de mate van complexiteit van de beleidsopgave kan worden gezien als een criterium voor de wijze waarop sturing op planologische vraagstukken wordt ingezet. Besluitvorming kan daarbij op het spectrum van technische rationeel naar communicatief rationeel worden gezet (figuur 3.1). Het gaat hier weer om het opereren in de twee uiterste werelden; een zekere en kenbare wereld waar gegeven de feiten van dat moment besluitvorming tot een gegarandeerd besluit leiden (doelgeoriënteerd). En een onzekere, onkenbare wereld waar waarden en opinies een grote rol spelen (procesgeoriënteerd/interactieve besluitvorming).

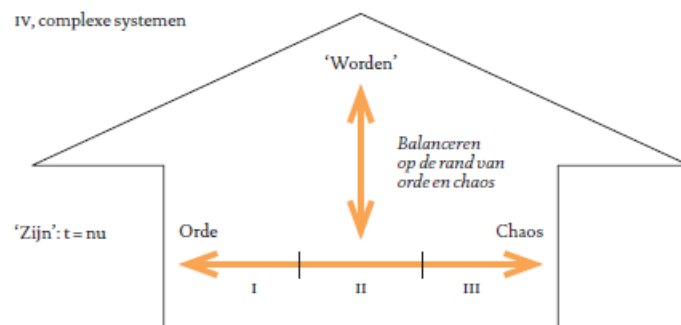
Zowel De Roo en Rauws (2010) als Teisman (2005) geven aan dat vanuit het perspectief van complexe systemen, ontwikkeling tot stand komt op de grens van orde en chaos: het handelen op het grensvlak van de kenbare wereld waarin een ordezoekend, technisch rationeel sturingsperspectief en doelgeoriënteerde en lineaire aanpak overheerst, en de onkenbare wereld van waarin een complexiteitserkendend, communicatief rationeel, procesgeoriënteerde non lineaire aanpak de boventoon voert. De reden van het handelen op de grens van beide werelden kan worden opgevat als het combineren van 'best of both worlds'. Het feit dat beide werelden hun goede en slechte kanten hebben: te veel orde kan leiden tot inertie, te veel chaos kan leiden tot

doelloos en ineffectief handelen. Samenvattend kan worden gezegd dat de complexiteit van de aanpak zich moet verhouden tot de complexiteit/ambitie van het gegeven vraagstuk.

Figuur 3.1 en 3.2. Plannen op het spectrum van technisch-rationeel en communicatief-rationeel



Figuur 2: Verschuiving in planning weergegeven op het spectrum van technisch rationale planning naar communicatieve planning (Afgeleid van De Roo & Voogd, 2004 p.57)



Figuur 3: complexe systemen. In deze systemen speelt de tijdsdimensie een belangrijke rol, waardoor het systeem wordt gekenmerkt door veranderlijkheid (De Roo, 2010 p.34)

Bron: De Roo en Rauws (2010)

3.3. Ordezoekend perspectief van de overheid

Overheidsorganisaties vatten het systeem volgens Teisman hoofdzakelijk nog op als ingewikkeld, en dus uiteindelijk kenbaar. De nadruk ligt daarbij op het organiseren en instandhouding van de eigen regels en het bereiken van doelen (oplossen publieke problemen). Ze (h)erkennen daarbij wel het netwerk, maar blijven daarbij zich richten op hun eigen hiërarchische positie om de boel ‘op orde te houden’. Volgens Teisman is dit spanningsveld te verklaren door:

1. Percepties. Zodra men gaat inzien dat ketens en netwerken de objecten worden van sturing waarbij grote voordelen zijn te behalen zal men zich ook daar naar handelen. Zo organiseren al steeds meer overheden vormen van programmamanagement.
2. Competenties. Veel bestuurders en beleidsmakers hebben vooral scheidende competenties ontwikkeld, waarbij de eigen waarheid nog uitgangspunt is van handelen. Verbindende competenties zijn volgens Teisman minder goed ontwikkeld. Bij ketenregie moet sprake zijn van verleiden en niet van opleggen en afdwingen.

3. Het instituut openbaar bestuur zelf. Deze is vooral gebaseerd op hiërarchie en primaat van eigen doelstellingen. Dat werkt door in het functioneren van overheidsorganisaties. Adaptief vermogen staat op gespannen voet met de beloning en beoordelingsregimes in het publieke domein dat zich hoofdzakelijk richt op het afrekenen van opgedragen taken, en wanneer men het 'beter doet dan de ander'.

Teisman richt zich in zijn betoog met name op het belang van het complexiteitserkend perspectief. Vooral om tegenkracht te geven aan het hardnekkig vasthouden aan het ordezoekend perspectief van veel overheidsorganisaties en haar medewerkers. In de volgende paragrafen wordt op basis van literatuurstudie onderzocht hoe hardnekkig dit ordezoekend perspectief van een overheidsorganisatie in sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling daadwerkelijk is.

3.4. Ordezoekend perspectief en sturing

Deze ordezoekende houding vertaalt zich nog sterk in de wijze waarop een overheidsorganisatie stuurt op stedelijke gebiedsontwikkeling en ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening kan worden omschreven als het beleid dat de overheid voert om te pogen richting te geven aan de ruimtelijke aspecten van het maatschappelijk proces. Ruimtelijke planning, de praktijk van de ruimtelijke ordening, kan worden gedefinieerd als de "systematische voorbereiding van beleidsvormende- en uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde en op de organisatie van deze interventies, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren" (Voogd, 1993, p.5: in: Spit en Zoete, 2001). Het 'systematisch voorbereiden' en 'bewust interveniëren' in deze definitie van ruimtelijke planning veronderstelt zowel een rationeel of planmatig beleidsmatig handelen ('denken voordat we doen') als een totale controle over de omgeving en het eigen handelen van de organisatie. Met het bestemmingsplan als ultieme toets (De Roo & Rauws, 2010).

Het planningsproces wordt daarbij opgevat als het (gemotiveerde) zoekproces van de ruimtelijke inrichting van een veranderende samenleving door het maken van keuzes hoe en waar functies tot hun recht komen (Spit & Zoete, 2001). Planning staat in deze context vooral ten dienst van besluitvorming en beleid. Planning en beleid zijn voornamelijk gericht op het oplossen van problemen. Bij dit planproces gaat het in feite om 'doelbereik'; de uiteindelijk (her)inrichting van de ruimte. En om deze doelen te bereiken worden bepaalde instrumenten (middelen) ingezet. Het besluit- en planvormingsproces kennen daarbij een duidelijk gedefinieerde voorbereidingsfase met bijbehorende organisatie en centrale besluitvormer. Na het 'besluit' volgt een fase waarin het beleid wordt uitgevoerd door een daarvoor aangestelde organisatie (Rumpen, 2006). Dit idee van rationeel, lineair en ordentelijk verloop van planvorming; van probleem naar oplossing, van beleidsintentie naar uitvoering (van het beleid), is diep verankerd in ons denken en ligt ten grondslag aan de maakbaarheidsgedachte (Rumpen, 2006).

Gemeenschappelijk in bovenstaande denkwijzen over ruimtelijke ordening is dat men er van uitgaat dat de mens gegeven de werkelijkheid technisch kan en moet beheersen en dat hij bij deze beheersactiviteit geleid moet worden door vrij ontwikkelde waarden (technocratisch-humanisme) (Wigmans, 1982). Planners, stedenbouwkundigen, geografen, economen etc. houden er in dit 'wereldbeeld' een sterk geloof in lineair vooruitgang, absolute waarheden en rationele planning van de sociale orde, onder gestandaardiseerde voorwaarden voor kennis en productie (Asbeek Brusse e.a., 2002). In de praktijk van de ruimtelijke ordening komt de doel-middel praktijk bijvoorbeeld tot uiting in de zogenaamde 'blauwdruk- of eindbeeldplanning'. Hierin wordt uitgegaan van de mogelijkheid om een volledige, wenselijke eindtoestand vast te stellen die

vervolgens als richtsnoer dient voor het dagelijks handelen. Zodra de eindtoestand is vastgesteld, is het enige wat nodig is voor het vinden van voldoende gezag en middelen om die eindtoestand ook daadwerkelijk te bereiken (Vught, 1982 in: Coenen, 1998). Het plan heeft hiermee een functie voor het aangeven van het te realiseren eindbeeld en veronderstelt hiermee een beheersing van de toekomst die bij maatschappelijke planning zelden aanwezig is (Coenen, 1998).

In deze zogenaamde 'doel-middel benaderingen' gaat men volgens Kooijman & Wigmans (2010) uit van de "princiële haalbaarheid van de gekozen oplossing". Doelen zijn hierin realiseerbaar zolang de middelen of instrumenten - zoals besluitvorming, communicatie en regelgeving - maar geoptimaliseerd worden. Maar ondanks deze instrumentele verbeteringen staat het uiteindelijke resultaat van een gewenste (gebieds)ontwikkeling meestal niet in verhouding tot de oorspronkelijke plannen en beleidsdoelstellingen. Het falen van deze planning wordt door Wigmans toegeschreven aan het niet kunnen of willen zien van de grenzen die de maatschappelijke context stelt aan de mate van beheersbaarheid (Wigmans, 1998).

3.5. Al meer richting een complexiteitserkende aanpak?

Volgens De Roo en Rauws (2010) is de hiervoor behandelde doel-middelpraktijk ten aanzien van een groot aantal stukken reeds grotendeels verlaten. En er zijn inderdaad in het afgelopen decennium belangrijke verschuivingen te zien in het veld van ruimtelijke ordening; gebiedsgerichte benadering, integraliteit in het ruimtelijk denken, ontwikkelingsplanologie¹ en de praktische uitwerking daarvan via stedelijke gebiedsontwikkeling, ze staan allen meer model voor (de wens tot) nieuwe werkwijzen op het gebied van ruimtelijke ordening en de erkenning van de onkenbare context. Maar in de praktijk van ruimtelijke planvorming en bestuurlijke processen blijkt nog steeds een ordezoekend perspectief de boventoon te voeren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende quotes:

"Een meerderheid van de huidige belanghebbenden in de gebiedsontwikkeling geeft op dit moment aan dat de tijd van bepaalde vormen van gebiedsontwikkeling, zoals gebiedsontwikkeling waarbij op basis van blauwdrukken met behulp van een lineaire planning grote projecten worden ontwikkeld, niet langer als effectief kunnen worden beschouwd" (OGA, Gemeente Amsterdam, 2010).

"We moeten van een klassieke naar een moderne stedelijke vernieuwing. De 'oude' aanpak is lineair, de nieuwe cyclisch met een open einde. De oude leidt toe naar een gemiddelde, de nieuwe naar een duidelijk profiel. De oude gaat ervan uit dat de projectleider het bedenkt, de nieuwe dat de projectleider zich kwetsbaar opstelt en op transparante wijze samen met anderen naar de juiste koers en oplossingen zoekt" Arts e.a. (2004).

"Ruimte geven in kaders vraagt om een meer flexibele planvorming c.q. procesplanning in plaats van eindresultaatplanning 'zoals dat het geval is in de traditionele ontwikkelstrategieën' (masterplannen e.d.)" (DSO, 2011).

Het ordezoekende perspectief lijkt – zoals ook Teisman al concludeert - daarmee nog steeds overheersend bij overheidsorganisaties met betrekking tot sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling. De Roo en Rauws (2010)

¹Zie bijlage 2 voor een uitgebreider uiteenlegging van ontwikkelingsplanologie.

menen dat planologen de idee van maakbaarheid al enige tijd achter zich hebben gelaten, en onzekerheden in het proces van planning hebben geaccepteerd. Maar volgens hen hebben zij deze onzekerheden vooral 'in het licht gezien van het hier en nu' en niet in het kader van discontinue verandering. Er kan volgens hen om ook de non-lineairiteit mee te nemen worden gedacht aan een vorm van ruimtelijke planning, die anticipeert op te verwachten autonome contextuele ontwikkelingen, zoals vergrijzing van de bevolking.

3.6. Complexiteitserkendend perspectief en sturing

De huidige (netwerk)samenleving laat zich nauwelijks nog in lineaire verbanden laat kennen (Rumpen, 2006). Onder de invloed van de netwerksamenleving, 'space of flows' en een toenemende onberekenbaarheid en onvoorspelbaarheid van deze nieuwe context ontstaan er nieuwe sturingsvormen die niet lijken op de traditionele vormen en waar sturing niet meer door één centrale, dominerende overheidsorganisatie wordt bepaald (Wigmans, 1998, Klijn, 2008). Dit staat ook bekend als de bestuurlijke ontwikkeling die wordt getypeerd van government naar governance. De overheid maakt steeds minder beleid voor de samenleving, maar doet dit in toenemende mate met en vanuit de samenleving. Netwerken en samenwerkingsverbanden spelen een steeds grotere rol (Van der Knaap, 2004, Klijn, 2008). Governancenetwerken kenmerken zich volgens Klijn door een grote mate van complexiteit en dynamiek wat ze erg lastig maakt te managen. Sturingsinterventies zijn daarmee gecompliceerder geworden en zowel de doelstellingen en probleemdefinities als de oplossingsrichtingen bij veel van de huidige beleidsopgaven zijn niet meer eenduidig. Dit staat ook bekend als 'lastige waardeconflict', 'wicked problem' of 'planningsprobleem' (Wigmans, 2010, Klijn, 2008).

Stedelijke gebiedsontwikkelingen kunnen worden gezien als dergelijke wicked problems; complexe beleidsvraagstukken waar veel verschillende actoren bij zijn betrokken en waar actoren het vaak oneens zijn over de aard van het probleem en de gewenste oplossing (Klijn, 2008). Een belangrijke reden voor het moeilijk oplossen van een wicked problem is dat het vrijwel altijd gaat om lastige waardeconflicten en dat zij plaats vinden in een netwerk van actoren. Juist dit netwerkachtige karakter maakt bestuurlijke processen complex (Klijn, 2008). Klijn is van mening dat de uitkomsten van complexe processen in netwerken alleen kan worden beoordeeld door te kijken of er op een goede manier is getracht de verschillende waarden met elkaar te verbinden.

Kenmerkend voor het beleidsproces en handelen in deze complexe sociale systemen is daarmee het doelzoekende of strategische karakter (Teisman, 2005, Wigmans, 1998, Randeraat, 2006). Alle actoren in het besluit- en planvormingsproces streven naar complexe combinaties van eigenbelang en gemeenschappelijk belang. Het gaat om een proces van sturing met nadruk op procedurele begeleiding waarbij publieke en private belangen met elkaar in gesprek raken en gaande het proces overeenstemming bereiken (Wigmans, 1998). Strategisch gedrag verwijst naar de ontwikkeling die het gedrag van actoren tijdens het proces doormaakt (Randeraat, 2006). Actoren passen tijdens de rit in een zoektocht naar het gemeenschappelijke hun handelen aan, als gevolg van de interactie met andere actoren. Daarbij is het nodig dat zijn hun besluitvormingsprocessen moeten openen. Een tijdelijke symbiose waarbij informatie, kennis opvattingen en voorkeuren worden uitgewisseld en samen de inhoud van de gebiedsontwikkeling bepalen (Wigmans, 1998). Om tot tijdelijke, gemeenschappelijke beeld of oordeelsvorming te komen is een groot aantal koppelingen tussen actoren en belangen noodzakelijk, zowel tussen de participerende actoren als naar de achterban van de betrokkenen. Deze koppelingen of verbindingen vormen de grondslag van effectief handelen in complexiteit. Ontwikkeling in complexe stelsel kan dus alleen tot stand komen vanuit verbinding: hoe hogere het verbindend vermogen van ketens of netwerken, hoe meer deze als geheel handelen (orde uit chaos) en hoe hoger de productiviteit en het innoverend vermogen (Teisman, 2005 p. 81-82). Bij het vinden van deze

gemeenschappelijkheid is er volgens Randerat (2006) sprake van voortgang of ontwikkeling. Het systeem maakt een sprong naar een 'hogere orde'. Bij het overgaan naar een nieuwe ronde wordt de mogelijkheid geboden de tijdelijke verbindingen, de coproducties los te laten en wordt ruimte geboden voor het toetreden van nieuwe actoren, met nieuwe belangen en nieuwe interacties (Randerat, 2006).

In een complexiteitserkend perspectief richt sturing zich veel meer op dit grensoverschrijdend verkeer, het handelen in netwerken, op de mogelijkheden van keten- en netwerkvorming en op het ontstaan van nieuwe soms ongedachte verbindingen; ofwel het pakken van onvoorzien kansen (Teisman, 2005). Het inzicht van de verbinding en afhankelijkheden tussen de actoren vormt de basis voor een complexiteitserkende benadering van systemen. De kracht van de organisatie en haar medewerkers zit hem dan in het vermogen om tot verbinding te komen, welke voornamelijk tot stand komt door zelfsturing, zelforganisatie en lerend vermogen, in plaats van top down coördinatie en aanbodsturing. In het geval van zelforganisatie ontstaat een nieuwe structuur door spontane organisatie van actoren zonder dat één van de actoren dit proces beheerst. Uitkomsten die zich ontwikkelen (groeien, ontstaan) vanuit interacties tussen de personen, het proces en de context worden emergent genoemd (Evers en Leusen, 2009). Toeval maakt dus het verschil; kanteling vindt plaats daar waar nieuwe actoren binnentreden, die op een andere manier betekenis geven, zich anders gedragen en mentaal eigenaarschap ontwikkelen. In de klassieke stadsontwikkeling (*blauwdrukplanning*) hebben we dit zelforganiserend vermogen genegeerd" (Hoogendoorn J. en H. Swen, 2011).

3.7. Conclusie

De overheid functioneert in een complexe, dynamische netwerk omgeving. De vorming van beleid en de uitvoering hiervan vindt in toenemende mate plaats met en vanuit de samenleving. De overheid blijkt de afgelopen jaren nog in belangrijke mate nog te sturen vanuit een ordezoekend perspectief. Voor de problemen die ontstaan in de planvorming en uitvoering wordt vooral gekeken naar instrumentele oplossingen, opgedragen vanuit de eigen organisatie of discipline. De grenzen van de beheersbaarheid worden daarbij niet onderkend. Sturing binnen de overheid vindt vooral plaats vanuit de eigen organisatie op basis van regels en procedures die voorspelbare verhoudingen en orde scheppen. Dit leidt tot verstarring in het groter geheel van subsystemen. De organisatie sluit als het ware haar grenzen en verbindend vermogen met het netwerk komt vaak in beperkte mate tot stand. De kenmerken van de sturingsprincipes die daarbij worden gehanteerd in stedelijke gebiedsontwikkelingen zijn lineariteit in probleem en oplossing, grootschaligheid, uniformiteit, maakbaarheid, gerichtheid op plekken en posities, aanbodgestuurdheid, beheersbaarheid en rationaliteit.

Vanuit een complexiteitserkend perspectief wordt de doel-middelgedachte gerelativeerd. Probleemformulering (doel) als de oplossingsrichting (middel) zijn in de huidige netwerksamenleving niet meer eenduidig en de resultaten van stedelijke gebiedsontwikkelingen zijn veelal het gevolg van onvoorziene gebeurtenissen en (toevallige) samenloop van omstandigheden. Sturingsprincipes dienen te worden opgezet vanuit een contingente of netwerkgerichte benadering. De organisatie van sturing is flexibel genoeg om zich aan te passen aan de unieke opgave van de ontwikkeling. Toevalligheid en emergentie worden uitgangspunten van sturing. Sturing dient steeds meer processen en netwerken als uitgangspunt te nemen. Het verbindend vermogen tussen actoren, en wederom het openstellen van de eigen organisatiegrenzen wordt van veel groter van belang. De organisatie moet veel meer worden opgevat als doelzoekend systeem waarbinnen mensen ook hun eigen doelstellingen hebben en in interactie met elkaar en met anderen in het netwerk van informele structuren elkaars meerwaarden gaan vinden en zoeken en gaandeweg tot consensus komen van probleem en oplossing.

Een belangrijke waarde van bovenstaande analyses voor dit onderzoek is dat vanuit de complexiteitstheorie en systeemtheorie aspecten zoals zelfsturing, co-evolutie, lerend vermogen en zelforganiserend vermogen van de organisatie en haar medewerkers als essentieel worden geacht voor het flexibel kunnen sturen in een toenemende complexe, continu veranderende netwerkomgeving. Het gericht doorlaatbaar maken van de eigen organisatiegrenzen is daarbij van groot belang om zo (informele) ontmoetingen te versterken en de meerwaarde van de verschillende partijen beter bij elkaar te brengen. De aandacht dient gericht te zijn op grensoverschrijdend verkeer, op de mogelijkheden van keten- en netwerkvorming en op het ontstaan van nieuwe soms ongedachte verbindingen.

De nadruk ligt dan veel meer op de zogenaamde 'zachte' factoren van een organisatie waarin de mens en haar gedrag centraal staat, in plaats van op de 'harde' factoren als structuur en taakverdeling. Het draait in de complexiteitserkendend perspectief uiteindelijk niet om de taken van de actoren en de wijze waarop die taken worden gecoördineerd, maar veel meer om (het begrijpen van) de betekenis die het handelen heeft voor andere actoren in het netwerk, binnen én buiten de organisatie. Het gaat om relaties, grensoverschrijdend verkeer en stromen, in plaats van posities, plekken en organisaties. Resultaten van een ontwikkeling worden in een complexiteitserkendend perspectief steeds meer afhankelijk van de 'kwaliteit' en competenties van de betreffende actoren.

De vraag in dit onderzoek is nu wat dit betekent voor de wijze waarop de organisatievariabelen dienen te worden 'ingericht' als vanuit een complexiteitserkendend perspectief wordt gehandeld. De belangrijkste organisatievariabelen die zijn onderscheiden betreffen structuur, strategie en cultuur. Deze variabelen dienen wel steeds in onderlinge samenhang te worden gezien en veronderstellen elkaar. Maar vanuit de literatuur kan worden beargumenteerd dat nadruk meer moet komen te liggen op de zogenaamde 'zachte' factoren van een organisatie waarin de mens en haar gedrag centraal staat. Binnen deze variabelen zijn ook steeds diverse 'settings' mogelijk. De drie variabelen en de competenties worden hieronder toegelicht en waar nodig aangevuld met literatuur.

Structuur

Ten behoeve van een adaptieve, marktgerichte organisatie is de adhocratiestructuur de optimale organisatievorm. De 'adhocratie' is de organisatievorm die als enige past bij een dynamische, complexe omgeving. Ze kent een organische structuur met weinig geformaliseerd gedrag, en de eenheden waarin met opereert zijn klein en marktgeoriënteerd. Flexibiliteit is juist een vereiste. Informatieoverdracht en besluitvormingsprocessen vinden flexibel en informeel plaats. Wel zijn daarbij professionals voor nodig met hoogwaardige kennis en vaardigheden. De aanwezige kennis en vaardigheden vormen een basis voor de ontwikkeling van nieuwe kennis en vaardigheden. In projectgroepen worden functie- en marktgerichte specialisten samengebracht die nauw samenwerken. Coördinatie is hierbij van groot belang ten behoeve van onderlinge aanpassing.

Strategie

De erkenning van het feit dat men opereert in een onvoorspelbare wereld waarbij het flexibel inspelen op onvoorziene gebeurtenissen een essentieel onderdeel vormt van de totale strategie, getuigt van een complexiteitserkende perspectief. De passende strategieën zijn daarbij de strategie van 'leerprocessen' en 'emergente strategieën.' En juist in een adhocratiestructuur zijn dit de leidende strategieën: strategie wordt bij een adhocratie niet zozeer bewust geformuleerd door individuele personen, maar impliciet gevormd door de achtereenvolgende beslissingen die zij nemen. De tweedeling formulering – uitvoering dat een pijler is bij een machinebureaucratie verliest bij een adhocratie aan betekenis (Mintzberg, 1983). Ook zouden strategieën moeten worden gehanteerd die zich richten op het ontwikkelen van een gezamenlijke taal en gezamenlijke

vorming van nieuwe inzichten. Een duidelijke visie vanuit de organisatie is daarbij noodzakelijk. De nadruk ligt in beide benaderingen veel minder op resultaat, maar veel meer op innerlijke motivatie.

Cultuur

De ontwikkelingscultuur raakt daarbij het in het complexiteitserkend perspectief belangrijke aspect van 'zelforganisatie'. Zelforganisatie betreft immers de mogelijkheid om zichzelf te ontwikkelen. Het systeem past zich voortdurend aan, 'zoekend' naar de beste configuratie voor dat moment. Een 'adhocratische', organische structuur gecombineerd met een meer op de mensgerichte ontwikkelingscultuur maakt deze zelforganisatie, dan het beste mogelijk. In een ontwikkelingscultuur wordt risiconemend gedrag aangemoedigd en er wordt vertrouwen getoond door het overdragen van worden verantwoordelijkheden. Men staat open voor andere perspectieven en denkt in kansen en mogelijkheden in plaats van obstakels en risico's.

Competenties

Ook bij competenties kan een onderscheid worden gemaakt in een ordezoekend en complexiteitserkend perspectief. De belangrijkste competenties vanuit een complexiteitserkend perspectief zijn het kunnen relativeren van de eigen kennis, inzicht en kennis hebben van de omgeving en het gedrag daarmee in overeenstemming brengen, het vermogen om meerdere interpretaties toe te laten en het kunnen reflecteren op de eigen mentale modellen. Dit laatste betekent dat nieuwe inzichten vaak niet in de praktijk gebracht omdat ze niet in overeenstemming zijn met de voorstellingen die wij hebben van de wereld en hoe de dingen daarin gebeuren. Dit belet de mens om anders dan de vertrouwde manier te denken en te doen (Senge, 1992).

4. Kenmerken van de (gemeentelijke) overheid

4.1. Inleiding

In toenemende mate wordt zoals ook vermeld in de inleiding van dit onderzoek, met betrekking tot stedelijke gebiedsontwikkeling, gevraagd om een meer flexibele, open en minder verkokerde overheid. Deze oproepen lijken echter van alle tijden. De Raad voor Openbaar Bestuur (ROB, 2004) heeft in een onderzoek naar de cultuur van de Rijksoverheid geconstateerd dat vernieuwingsprocessen binnen de overheid de afgelopen drie decennia al continu zijn gericht op verbetering op deze drie aspecten:

- Te weinig externe georiënteerdheid (beperkte omgevingsbewustheid),
- Verkokering (differentiatie)
- Starheid (niet flexibel, moeilijk in kunnen spelen op veranderende omstandigheden).

Belangrijke lessen die worden getrokken uit deze vernieuwingsprocessen is dat cultuurverandering zeer lang duurt (wel tot 7 jaar) en nooit dwingend van bovenop kunnen worden opgelegd. Essentieel voor dit onderzoek is daarbij de aanvullende opmerking van het ROB dat: “Wie vraagt om een presterende, omgevingsgerichte en flexibele overheid zich rekenschap moet geven van het rechtstatelijk kader waarin diezelfde overheid moet functioneren. Vooral in tijden van economische teruggang is de verleiding groot om het minder nauw te nemen met de rechtstatelijke beginselen” (ROB, 2004).

Dit hoofdstuk is gericht op het analyseren van de ‘beperkingen’ die de intrinsieke kenmerken van de overheid met zich mee brengt op het complexiteitserkennend perspectief. En beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de belangrijkste kenmerken van een gemeentelijke overheid?
- Welke randvoorwaarden of beperkingen stelt de overheidsorganisatie aan de organisatie?

4.2. De gemeentelijke overheid

De algemene functie van een overheid is de definiëring en borging van het publieke belang en de legitimering van de beleidskeuzen; de overheid legt verantwoording af ten aanzien van de effectiviteit en legitimiteit van haar beleid. De overheid is gebonden aan wetten en regels, en functioneert in een rechtstatelijk kader dat van de overheid eist dat zij rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid waarborgt, dat zij democratisch opereert, dat zij daarbij controleerbaar is, en dus transparant is en integer (ROB, 2004). Het gemeentebestuur, bestaande uit Raad en College van B&W en Burgemeester behartigt in haar hoedanigheid als overheid dit algemeen belang via publiekrechtelijk en deels via privaatrechtelijk ingrijpen. De wetgever gaat er van uit dat behartiging van openbare belangen in beginsel langs publiekrechtelijke weg moet plaatsvinden. De overheid kan dus zowel optreden als marktmeester en marktspeler (Deloitte, 2010). In deze klassiek hiërarchische opvatting is de positie van de overheid bovengeschikt aan die van andere actoren. Er is zogezegd sprake van een niet gelijkwaardige krachtsrelatie waarbij de overheid dwingend en beperkend kan optreden door zich te beroepen op het algemeen belang via ingrijpen met publiekrechtelijke instrumenten (wetgeving en formele regels). Hoewel er continu reorganisaties binnen de gemeentelijke organisaties plaatsvinden, bestaat er een aantal vaste elementen of kenmerken, die in Nederland op een zelfde wijze in

organisatiestructuur moeten worden opgenomen en wettelijk zijn vastgelegd. Vaste elementen zijn bijvoorbeeld dat de gemeenteraad aan het hoofd staat (grondwet art. 125) en de positie van college ten opzichte van gemeenteraad en ambtelijke organisatie (gemeentewet. art. 160) (Bestuursacademie, 2005). In de bestuurlijke inrichting van Nederland is uniformiteit nog zonder meer de norm; er bestaan nauwelijks verschillen tussen gemeenten (ROB, 2007).

De raad stelt beleidsmatige kaders vast en controleert of de uitvoering binnen die kaders plaatsvindt. Kaderstelling en controle zijn naast de volksvertegenwoordigende functie haar belangrijkste functies. De raad stelt deze kaders vast door het vaststellen van de begroting, verordeningen, bestemmingsplannen en beleidsplannen. De controlefunctie komt vooral tot uiting bij het vaststellen van de jaarrekeningen, het houden van onderzoek en ter verantwoording roepen van het college voor het gevoerde beleid. Ten aanzien van het grondbeleid heeft de gemeenteraad ook een kaderstellende en controlerende rol. Daarbij stelt de raad vast wat de doelstellingen, de randvoorwaarden en de instrumenten zijn (op programmaniveau en op projectniveau) en hoe zij geïnformeerd wordt over de uitvoering hiervan. Dit geldt ook voor de activiteiten die de gemeente ontplooit in samenwerking met andere actoren zoals andere gemeenten in de vorm van gemeenschappelijke regelingen en private partijen in de vorm van PPS. (Deloitte, 2010). Het college vormt het dagelijks bestuur en voert het vastgestelde beleid uit binnen de gestelde kaders. De ambtenaren van de gemeente ondersteunen het gemeentebestuur bij de voorbereiding en de uitvoering van vastgesteld beleid en genomen besluiten. Het werk van ambtenaren bestaat zo deels uit gestandaardiseerde vaardigheden omdat zij zich dient te houden aan de kaders van de rechtstaat, openbaarheid, rechtsgelijkheid en wetgeving (vb. Wro, Wmo). Voor de ambtenaar betekent dit, dat hij geen echte ondernemer kan zijn, maar een adviseur/uitvoerder, die wel creatief en initiatiefrijk kan zijn, maar dan wel binnen politiek bestuurlijke context van de democratische rechtsstaat (ROB, 2004). Ambtenaren dienen zich volgens het ROB bewust te zijn van het speciale karakter van de publieke dienst. Ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef, dient te worden gekoesterd en onderwerp te zijn van continue educatie van de ambtenaar.

Per definitie zijn overheidsorganisaties vanuit bovenstaande analyse op hoofdlijnen verticaal opgebouwd en centraal gestuurd, met aan de top van de piramide een politiek bestuurder die de verantwoordelijkheid draagt voor wat onder hem of haar geschiedt. In die zin heeft de organisatie, belast met de uitvoering van de politieke wil, geen eigenstandige wil, maar een dienende rol (Van der Steen e.a. 2010) en de 'lagere' organisatieonderdelen zoals diensten en directies dienen in feite te doen wat het bestuur ervan verlangt (Bestuursacademie, 2005). De ambtelijke organisatie is daarmee grotendeels afhankelijk van de mate waarin het bestuur zich committeert aan zelf ontwikkeld beleid en in de praktijk bereid is om te volharden in deze ontwikkelrichting (Wingerden e.a., 2010).

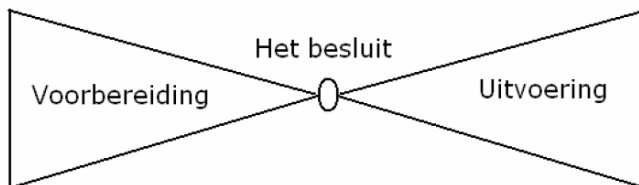
Tabel 4.1. Ideaaltypische kenmerken van bureaucratie volgens Weber (1 t/m 6) en Steen. M. van der, Peeters, R. en Twist (7 en 8)

-
1. Er is sprake van een arbeidsdeling met duidelijk vastgelegde verantwoordelijkheden
 2. Posities zijn georganiseerd in een hiërarchie van gezag
 3. Alle personeelsleden worden objectief geselecteerd en gepromoveerd op basis van technische capaciteiten
 4. Bestuurlijke beslissingen worden schriftelijk vastgelegd en bewaard
 5. Er zijn carrière-managers die salaris ontvangen voor hun werk
 6. Er zijn standaardregels en procedures die voor iedereen gelden
 7. Een gesloten systeem: prikkels voor handelen komen uit de politieke top
 8. Verkokering. Verantwoordelijkheid wordt opgebroken in deeltaken waarover verantwoording kan worden gelegd.

Bron: Quinn e.a. (2003) en Van der Steen e.a. (2010)

Teisman (2005) geeft hierbij aan dat 'de wetgever' uitsluitend oog lijkt te hebben voor de 'ordentelijke elementen' in processen in het kader van besluiten en besluitvorming. De pogingen om besluitvorming te stroomlijnen richt zich daarbij op het versterken van de positie van het centrale besluit en de leidinggevende (die het besluit neemt) (figuur 4.2).

Figuur 4.2. Geordende besluitvorming



Bron: Teisman, 2005

Bovenstaande 'trechter' komt nog steeds sterk tot uiting in de ambtelijke organisatie, als scheiding in beleidsdiensten (vorbereiding) en uitvoeringsorganisaties. Beide 'actoren' begrenzen hun eigen processen vanuit het centrale besluit waarnaar zij toewerken of van waaruit hun proces wordt gestart (Teisman, 2005). De verantwoordelijkheid van de verschillende directies en diensten zijn sterk in deeltaken is verdeeld en de besluitvorming is lineair ingestoken. Dit wordt door Van der Cammen (jaar onbekend) als volgt verwoord: "Eén belangrijk ding hebben beleidsvormers gemeen: als het beleid eenmaal bestuurlijk is vastgesteld is dat voor hen het moment om aan een nieuwe klus te beginnen. Ze gaan een volgende ruimtelijke visie, plan of beleidsregel maken, voor een ander gebied of voor een ander probleem".

De strikte afbakening in taakverdelingen staat ook wel bekend als 'verkokering'. Veelal wordt ingezoomd op de negatieve gevolgen van verkokering, waarbij de kritiek gericht is op het onvermogen om over de eigen grenzen te kijken, onvermogen om te zoeken naar andere informatie dan die men zelf produceert (kokervisie) en onvermogen tot samenwerking. Verkokering staat voor de starheid van de overheid (Bekker, 2008). En er wordt niet alleen gesproken van verkokerde organisaties maar ook van verkokerde ambtenaren: solisten die hun eigen taakomschrijving als zaligmakend zien, die niet bereid zijn om verder te kijken dan hun neus lang is etc. (Bekker, 2008). Maar verkokering heeft ook haar goede kanten. Volgens de Raad is verkokering ook een erkenning van een complexe werkelijkheid en kan het zorgen voor 'checks and balances' binnen de organisatie.

Het is vanuit deze strikte scheiding in duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden, beleidsterreinen en machtsverhoudingen in een hiërarchische, verticale structuur, waar de overheid hoofdzakelijk nog kan worden gekenmerkt als een klassieke, bureaucratische 'machine'. De focus op de interne organisatie en een oriëntatie op beleidsinstrumenten die in het teken staan van beheersing, standaardprocedures en vermijden van risico's, is heden dage nog steeds dominant (Teisman, 2005, Klijn, 2008, ROB, 2007).

De traditioneel sterke gerichtheid op uniformiteit (tabel 4.3) binnen de overheid dient volgens het ROB (2007) wel te worden gerelativeerd. Er moet meer oog zijn voor zogenaamde positieve pluriformiteit bij de overheid.

Tabel 4.3. Uniformiteit vs. Pluriformiteit

<p>Uniformiteit</p> <p>Eenheid Stabiliteit Transparantie Eenvoud (Rechts)gelijkheid</p>	<p>Teveel uniformiteit</p> <p>Starheid Gelijkheid in ongelijke situaties Onbuigzaamheid Inefficiëntie en ineffectiviteit Dogmatiek</p>
<p>Pluriformiteit</p> <p>Innovatie Autonomie Flexibiliteit Aanpassingsvermogen Maatwerk</p>	<p>Teveel pluriformiteit</p> <p>Ondoorzichtigheid Chaos Versnippering Experimenteerzucht Inefficiëntie en ineffectiviteit</p>

Bron: ROB, 2007

Keuzes voor uniformiteit kunnen voortkomen uit positieve overwegingen als rechtsgelijkheid, eenheid en stabiliteit, maar uniformiteit kan volgens het ROB ook staan voor risicomijding, reductie van onzekerheid, anticipatie op en beheersing van het onvoorziene en terugdringing van de kans op falen en zo toenemende bureaucratiesing. Tegenover de wens tot beheersing van onzekerheid dat zo kenmerkend is voor het ordezoekend perspectief, de machinebureaucratie (structuur) en het 'uniformiteitsdenken' (cultuur) – bepleit de Raad tot het toelaten van enig risico en de mogelijkheid om te experimenteren en het leren van fouten. In de netwerksamenleving wordt het volgens hen belangrijker om werkende weg naar oplossingen te zoeken, en pluriformiteit geeft daarbij de ruimte.

Wigmans (1998) geeft in een onderzoek over een reorganisatie bij het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) aan dat de organisatiestructuur van de dienst al steeds meer wordt afgestemd op de pluraliteit en differentiatie (meervoudigheid en uniciteit) van de regionale ontwikkelingsopgaven. Dit uit zich in een flexibele werkstructuur waarbij op ad hoc samen te stellen projectteams die reageren op de onberekenbare regionale ontwikkelingsdynamiek en waarbij delen van het OBR de kenmerken aannemen van een adhocratie of professionele bureaucratie.

4.3. Beleidsvrijheid en het spanningsveld van eigen belang en algemeen belang

Hoewel de hiërarchische, verkokerde (gesloten) structuur het leidend principe is, is de werkelijkheid echter veel complexer. Ambtenaren hebben ook macht en moeten beleidsvrijheid hebben om hun taken en beleid uit te kunnen voeren (Derksen, 1996 in: Peters, 2002). Er bestaat op lager beleidsniveau een gelegitimeerde vrijheid om zelf (als persoon, directie of dienst) belangen af te wegen. Door deze gegeven vrijheid binnen de ambtelijke organisatie ontstaat er een lappendeken van tegenstellingen en conflicterende belangen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Zowel tussen directies en afdelingen, maar ook op persoonlijk niveau. Een conflict dat vooral wordt versterkt door de noodzaak tot de legitimering van het algemeen publiek belang waarbij het noodzakelijk is om in overleg met betrokken burgers en maatschappelijke actoren en marktpartijen

de plaatselijke behoeften en verwachtingen te verduidelijken (Maes & De Runk, 1989 in: Peters, 2002). Tegenstellingen, strijd en overlappende verantwoordelijkheden horen zo onvermijdelijk bij het werk van de ambtenaar (Van der Steen e.a. 2010). Deze eigen belangen of sectorale belangen komen volgens Bennebroek Gravenhorst (2002) vaak voort uit de hiërarchie in een organisatie en de structuur die is gekozen voor de verdeling van het werk over afdelingen. Wanneer belangen van groepen of personen niet aansluiten bij die van anderen kan dat leiden tot competitie en conflict (Bennebroek Gravenhorst, 2002). Hier kan echter ook worden gezegd dat dit geen veronderstelling is, maar als uitgangspunt moet worden genomen; het unieke van de actoren en eigenbelangen binnen eenzelfde organisatie leiden onvermijdelijk tot tegenstellingen en conflicten. Verschillende afdelingen binnen een (overheids)organisatie moeten veelal taken vervullen in een samenstel van onderling sterk verweven beleidsterreinen, die zowel wat betreft omvang, structuur als beleidsinhoud aan soms zeer snelle veranderingen onderhevig zijn. Complexe maatschappelijke problemen gaan onvermijdelijk gepaard met vervlechting en overlap binnen een overheidsorganisatie door de tegenstellingen tussen de doelstellingen van algemeen belang, de doelstellingen en belangen van externe partijen en de eigen belangen.

4.4. Conclusie: de noodzaak tot “dubbeldenken” in een bureaucratie

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008) gaat uit van het gegeven dat verkokering van de overheid een feit is, maar adviseert wel om op een andere wijze met die spanning van verkokering om te gaan. Zij pleit voor de ‘logica van dienstverlening’; inspelen op de behoefte van burgers en de mogelijkheden van professionals om op deze behoeften in te spelen, in plaats van een beleidscentrisch perspectief (ordezoekend perspectief). Hiervoor is volgens hen meer ruimte nodig voor de professional. Een wisselende en complexe problematiek vraagt immers ook om de mogelijkheid om tot verschillende antwoorden te komen (ROM, 2008). Waar de ROM pleit voor de ‘logica van dienstverlening’, richt Van der Steen e.a. (2010) zich op ‘de logica van het netwerk’. In feite zijn beide logica’s gericht geënt op een vraaggerichte, complexiteitserkende benadering waar de nadruk moet liggen op het zoeken naar verbindingen.

In dit kader wordt door Van der Steen e.a. het principe van ‘*tussenfunctie*’ geïntroduceerd: het zoeken naar nieuwe manieren om samenwerking en verbinding tot stand te brengen in en tussen de ‘kieren’ van de huidige bestaande formele systemen. De overheidsorganisatie dient – binnen de kaders van een hiërarchische verantwoordingsstructuur – niet de verbinding te leggen volgens de logica van de bureaucratie, maar volgens de netwerkmachtige logica (Van der Steen e.a., 2010): “Waar de organisatielogica van de bureaucratie zich laat verklaren door achterliggende waarden van transparantie, eenduidigheid, overzichtelijkheid, herhaling, functiescheiding en hiërarchische verantwoording, daar is de organisatielogica van het complexe netwerk die van variatie, flexibiliteit en horizontale verhoudingen. “Dat heeft gevolgen voor de inrichting van de organisatie – voorbij verkokering, verschuiving van het zwaartepunt naar de randen van organisatie waar de interactie met de buitenwereld plaatsvindt” (Van der Steen e.a. 2010, p.4).

Deze opvatting lijkt sterk te worden gedeeld door Teisman (2005), die het begrip ‘dubbeldenken’ introduceert: bij het dubbeldenken schik je je zo goed mogelijk aan de bureaucratie, zodat je vervolgens daaronder de ruimte vindt om aan ontwikkeling te werken. Voor effectief handelen is een dubbele kijk nodig; het verbinden van stelsels met kenmerken van complexe samenlevingen in de buitenste schillen. De essentie is dat de overheid als netwerk over de grenzen van publiek, privaat en privé heen kijkt. Ook bij Randerat (2006) komt dit zogenaamde dubbeldenken, maar dan binnen de organisatie, terug: “om met de spanning van interne (controle) onderdelen en meer extern gerichte onderdelen om te kunnen gaan dient volgens hem een dubbelzinnige strategie te worden gevolgd. Bedrijfsonderdelen moeten fysiek en cultureel van elkaar worden

onderscheiden en tegelijkertijd dienen er in de bedrijfsprocessen vele verbindingen (*tijdelijk ND*) te worden gelegd en aangegaan” (Randeraat, 2006, p. 44).

Samenvattend betekent het dubbeldenken dus de competentie om continu te kunnen schakelen tussen bestaande hiërarchische interne structuur en de niet-hiërarchische netwerk(omgevingen).

5. Conceptueel model en competenties

5.1. Inleiding

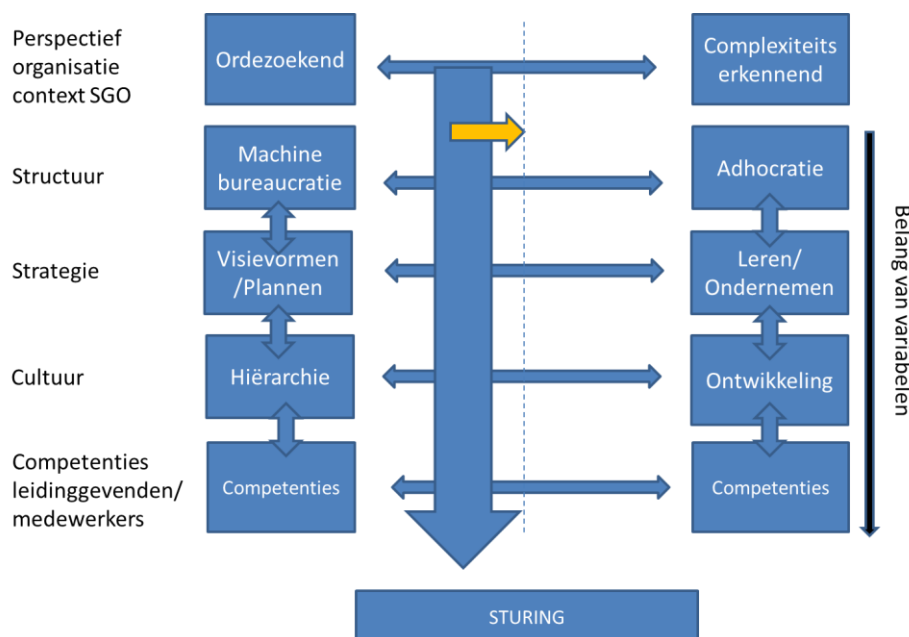
Via voorgaande literatuurstudie is getracht te achterhalen hoe een (gemeentelijke) overheidsorganisatie het beste kan worden georganiseerd om te kunnen sturen op de context van stedelijke gebiedsontwikkeling (ontwikkelingsgerichtheid). Ten tweede is beargumenteerd welke organisatievariabelen daarbij een belangrijke rol spelen en hoe zij moeten worden ingevuld. Als uitgangspunt zijn de inzichten uit de complexiteitstheorie gebruikt en zijn deze gekoppeld aan de inzichten uit organisatie-theorieën en sturingsinzichten uit o.a. netwerksturing, contingente sturing en emergente planning. De complexiteitstheorie (uit)vergroet het inzicht hoe een overheid haar context en specifiek de mate van complexiteit van de beleidsopgave opvat. Stedelijke gebiedsontwikkelingen kunnen worden gezien als complexe beleidsopgaven (wicked problems) waar zowel de doelstellingen als oplossingsrichtingen meervoudig zijn, er geen (duidelijke) hiërarchie en schaal meer aanwezig is en handelen plaatsvindt in netwerken en actoren die worden gekenmerkt door strategisch gedrag en leidt tot emergente, onvoorziene gebeurtenissen.

In dit hoofdstuk wordt op basis van het theoretisch kader een conceptueel model opgesteld dat dient als analytisch kader voor het empirisch onderzoek. Ten tweede wordt een competentieprofiel opgesteld op basis van het conceptueel model en aanvullende literatuur.

5.2. Conceptueel model

In het kader van stedelijke gebiedsontwikkeling gezien als complex systeem dus als unieke, tijdelijke opgave, moet sturing plaatsvinden vanuit een complexiteitserkend perspectief.

Figuur 5.1. Conceptueel model. Optimaliseren van de eigen organisatie ten gunste van contingente (flexibele, maatwerkgerichte en marktgerichte) sturingsprincipes.



De organisatiestructuur die daarbij het beste bij past is de adhocratie, een strategie van combinatie leren/ondernemen en een ontwikkelingsgerichte cultuur, en competenties van haar medewerkers in stedelijke gebiedsontwikkeling die bij deze drie aspecten passen. Deze “package” is in volgend figuur (5.1) weergegeven:

De blauwe pijl in het model staat voor de huidige setting van de overheid met betrekking tot sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling. De balans is in de organisatie te veel opgezet vanuit een ordezoekend perspectief waarbij de structuur van de machinebureaucratie, de strategie van het maken van plannen en hiërarchische cultuur overheerst. De overheid is daarmee onvoldoende toegerust om contingente, netwerkgerichte sturingsprincipes te hanteren. De oranje pijl geeft de noodzaak aan om de setting op al deze aspecten te verschuiven naar het midden van de uitersten op de schaal; tussen orde en chaos.

De kenmerken van een gemeentelijke overheid leiden ertoe dat op een creatieve wijze moet worden omgegaan met de hiërarchische structuur die toch grotendeels vast ligt. Onderdelen van de overheidsorganisatie kunnen echter zeker kenmerken dragen van een adhocratische structuur. Dit blijkt uit het onderzoek van Wigmans over reorganisatie bij het OBR (1998) een essay van Van der Steen e.a. (2010) en uit een gevoerd gesprek met strategische adviseur Peter van Haasteren (OBR/Gebiedsontwikkeling, Bijlage 7).

Bij het OBR wordt momenteel gewerkt aan een pilot om in samenwerking met marktpartijen (markt, corporaties) op een andere wijze stedelijke gebiedsontwikkelingen van de grond te kunnen krijgen. De pilot is ca. twee jaar geleden ontstaan vanuit de gedachte dat de dienst/sector op zoek moest gaan naar het innemen van een andere rol met betrekking tot sturing op (gebieds)ontwikkeling. Kern van de pilot is dat eerst in een kleine groep van sleutelfiguren/professionals vanuit verschillende actoren binnen een gebied in gezamenlijkheid de kansen, risico's en actoren van een gebied in kaart worden gebracht om zo te komen tot een gezamenlijk gedragen visie (beeld van de toekomst; maar geen plan voor de toekomst). Het team dat direct betrokken is bij de pilot heeft grote mate van (bestuurlijke) handelingsruimte. Het beweegt zich als het ware tussen de organisatie (zowel van gemeentekant als marktpartijen en corporatie) en de omgeving, met verantwoording aflegend aan het bestuur, maar ook handelingsruimte krijgen om met nieuwe (onverwachte) partijen verbindingen aan te kunnen gaan.

5.3. Gewenste competenties

Voor een effectieve sturing en strategieën op gebiedsontwikkelingen zijn de kwaliteit van de competenties van de actoren van toenemend belang. Juist om het belang van het complexiteitserkennend perspectief te benadrukken richt dit onderdeel zich enkel op competenties en de organisatievariabelen die daarbij passen. De competenties moeten worden beschouwd als de basiscompetenties van zowel leidinggevenden als de medewerkers van een gemeentelijke dienst stedelijke ontwikkeling die betrokken zijn bij stedelijke gebiedsontwikkeling.

De noodzakelijke verandering van de configuratie van de organisatievariabelen naar een adhocratie, emergente strategie en leerstrategie en ontwikkelingscultuur zijn zowel een voorwaarde voor het ontwikkelen van gewenste vaardigheden, maar tegelijkertijd ligt in de ontwikkeling van complexiteitserkennende competenties weer de sleutel voor het kunnen veranderen van deze configuraties. De volgende competenties zijn onderscheiden (tabel 5.1):

Tabel 5.1. Gewenste competenties bij complexiteitserkendend perspectief (willekeurige volgorde)

Perspectief	Structuur	Strategie	Cultuur
Complexiteitserkendend	Adhocratie	Emergente strategie	Ontwikkelingscultuur
Aanvaarden en erkennen van eigen onwetendheid / relativeren eigen kennis	Leiders dienen vooral gericht zijn te zijn op onderhouden van externe contacten en acquisitie	Flexibel, opportunistisch inspelen op onverwachte gebeurtenissen	Ondernemend
Contextualiseren: inzicht en kennis van de omgeving en het gedrag in overeenstemming brengen met deze context	Vooral geschikt voor creatieve mensen die kunnen omgaan met een fluïde structuur	Intelligente professionals in bezit van veel kennis en ideeën	Idealistisch
Toelaten meervoudigheid: het vermogen om meervoudige interpretaties toe te laten om zo verbindend vermogen te kweken	Kunnen omgaan met verwarring en dubbelzinnigheid	Reflecteren op de eigen mentale modellen	Risico's durven nemen
Vermogen om af te leren en te reflecteren op de eigen mentale modellen	Kunnen omgaan met conflict en onderlinge concurrentie	Erkenning dat interne organisatie en toekomst niet is te voorspellen	Visie op de toekomst ontwikkelen
Over de eigen schaduw/schutting heen kunnen stappen	Kunnen omgaan met lange periodes zonder 'resultaat'		Denken in kansen en mogelijkheden
Serendipiteit: de gave om door toevalligheden en intelligentie iets te ontdekken waar men niet op zoek was	Nauw kunnen samenwerken		Reflecteren over het functioneren van structuren
Het kunnen accepteren van onzekerheden	Ook hoogwaardige kennis van belang		
Niet te veel zelf willen			
Dubbeldenken			

Bron: Teisman, 2005, Mintzberg, 1983, Quinn e.a. 2003, Senge, 1992, Idenburg, 1993, Bahlmann, 1999, Eigen inbreng.

De competenties die kunnen worden gedestilleerd uit de literatuur met betrekking tot het perspectief en de organisatievariabelen komen sterk overeen. In alle variabelen ligt de nadruk op het kunnen omgaan met dubbelzinnigheid en fluïde structuren, het kunnen loslaten van de eigen belangen (reflectie op mentale modellen) en het kunnen accepteren van onzekerheden. Deze gemeenschappelijkheid biedt daarmee een bruikbare basis voor overheidsorganisaties die zich richt op het versterken van het adaptief vermogen en sturing op stedelijke gebiedsontwikkelingen. Voor de overheidsorganisatie die een flexibele en open houding in stedelijke gebiedsontwikkeling ambieert, en contingente sturingsprincipes wil hanteren zijn voorgenoemde competenties van haar medewerkers van groot belang.

5.4. Onderzoeksstrategie

De theoretische inzichten worden geconfronteerd met de inzichten die op worden gedaan naar een dienst stedelijk ontwikkeling. In dit geval de dienst stedelijke ontwikkeling Den Haag. Daarbij wordt vooral gekeken naar het gehanteerde perspectief van de dienst.

Hoofdstuk zes, zeven en acht. DSO; de oude situatie

Het eerste deel (hoofdstuk 6, 7 en 8) richt zich op de situatie van vóór de reorganisatie van DSO. Daarin wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- *Wat is het gehanteerde perspectief van DSO met betrekking tot aanpassing aan de veranderende opgaven en sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling?*
- *Wat zijn de aanwezige competentieprofielen bij DSO en vanuit welk perspectief zijn deze opgezet?*

Informatieverzameling vindt plaats op basis van intern bronmateriaal (gemeente Den Haag). Met betrekking tot het adaptief vermogen van de dienst omvat het materiaal voornamelijk documenten over interne aanpassingen en inrichtingsplannen van de verschillende directies binnen DSO (structuur, sturing). Informatie over sturing in stedelijke gebiedsontwikkeling en het perspectief daarbij volgt uit een analyse van de Structuurvisie Den Haag en daaraan gerelateerde producten. De analyse van de competentieprofielen is op basis van de aanwezige competentieprofielen van de aanwezige functies binnen DSO. In hoofdstuk acht wordt uitgelegd hoe deze analyse tot stand komt. Er vindt in de analyse van het eerste deel veelvuldig confrontatie plaats met de inzichten uit het theoretisch kader.

Hoofdstuk 9 en 10. De veranderende context en stedelijke gebiedsontwikkeling

Het tweede deel betreft een uiteenlegging van de veranderende context gezien vanuit het perspectief van DSO (Hfst. 9) en het effect dat dit heeft voor de ambities en de nieuwe rolopvatting en sturingsmogelijkheden bij stedelijke gebiedsontwikkeling 'Nieuwe Stijl' (Hfst. 10). Daarbij wordt antwoord gegeven op de deelvragen:

- *Wat zijn de belangrijkste veranderingen in de context voor DSO?*
- *Wat betekent dit voor het innemen van haar rol in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

Hoofdstuk 11. DSO; de nieuwe situatie

In de Houtskoolschets Reorganisatie (DSO, 2011) wordt door de directie aangegeven in welke richting de organisatie zich dient te ontwikkelen en welke consequenties dit heeft voor het personeel. Het biedt daarmee een interessant inzicht in de gewenste veranderingsprocessen van de dienst, de doelen die daarbij worden gesteld en de organisatievariabelen die volgens de directie hierin een belangrijke rol spelen. De houtskoolschets wordt in dit hoofdstuk wederom geconfronteerd met de inzichten uit het theoretisch kader en conceptueel model. De volgende deelvragen zijn onderscheiden:

- *Welke aanknopingspunten en inzichten en aanbevelingen worden door de medewerkers en leidinggevendenden van DSO gegeven voor het organiseren van nieuwe vormen van sturing in stedelijke gebiedsontwikkeling?*
- *Hoe past de Houtskoolschets binnen de inzichten van het conceptueel model?*
- *Welke competenties worden door de medewerkers en leidinggevendenden van belang geacht met betrekking tot het innemen van een nieuwe rol en wat zijn hiervan de voorwaarden?*

Om tot beantwoording van bovenstaande deelvragen in hoofdstuk elf te komen zijn ook (zeven) interviews gehouden met medewerkers van DSO (Bijlage 1). De selectie van respondenten heeft plaatsgevonden op het verkrijgen van een dwarsdoorsnede van de dienst in de diepte als in de lengte; dus zowel gericht op directieleden als afdelingsmanagers en medewerkers van verschillende directies. De gesprekken zijn opgenomen en vervolgens uitgewerkt. Daarnaast is ook een strategisch adviseur van het OBR geïnterviewd om ook een beeld te krijgen van de werkwijzen bij een dienst van een andere gemeente. De gehanteerde interviewtechniek betrof open interviews met een explorerend karakter. Er zijn maar enkele open vragen geformuleerd en daarop is doorgevraagd. De hoofdvragen betroffen:

- *Wat is volgens u de belangrijkste opgave van de dienst in haar nieuwe rol?*
- *Wat zou dit moeten betekenen voor de organisatie van de dienst?*
- *Welke elementen spelen daarin een belangrijke rol?*
- *Welke competenties passen het beste bij de faciliterende rol van de dienst?*

6. DSO; de ‘oude situatie’

6.1. Inleiding

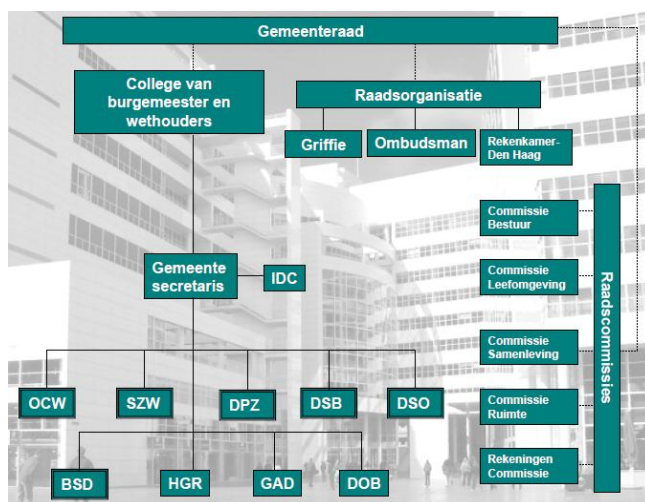
De vraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is: Wat zijn de belangrijkste kenmerken van DSO, welke sturingsprincipes hanteert zijn en welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken met betrekking tot het gehanteerde perspectief van DSO? In het hoofdstuk wordt gebruikt gemaakt van bronmateriaal van de gemeente Den Haag (DSO 2006, 2008 a/b, 2009 a t/m f, 2010 a t/m c).

6.2. De dienst

De Diens Stedelijke Ontwikkeling van de Gemeente Den Haag (DSO) bestaat – in verschillende hoedanigheden - al ruim 90 jaar. In 1918 werd de Dienst der Stadsontwikkeling en Volkshuisvesting opgericht als afsplitsing van Gemeentewerken (Blauw, 2008). De dienst is op dit moment één van de negen diensten en tevens een van de grootste binnen de gemeente Den Haag met ca. 1.100 ambtenaren. De huidige visie van DSO is gelijk aan die van het gemeentelijk ruimtelijk beleid: “DSO organiseert de duurzame groei en vitaliteit van de stad”.

De dienst valt onder de verantwoordelijkheid van verschillende wethouders. In de meeste gemeenten is de portefeuilleverhouding tussen wethouders een resultaat van politieke onderhandeling (Klaassen, 2006). De organisatie is dan niet op de portefeuilleverdeling afgestemd, wat tot gevolg kan hebben dat één dienst, sector of afdeling te maken heeft met meer portefeuillehouders, en één portefeuillehouder met meer diensten, sectoren en afdelingen. Hiervan is ook sprake bij DSO: alleen al bij het programma ‘Ruimtelijke Ordening en Gebiedsontwikkeling’ zijn meerdere portefeuillehouders betrokken. Niet alleen vanuit een bepaald beleidsveld (Economie, Verkeer, Duurzaamheid, Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie en Financiën), maar ook vanuit een gebied.

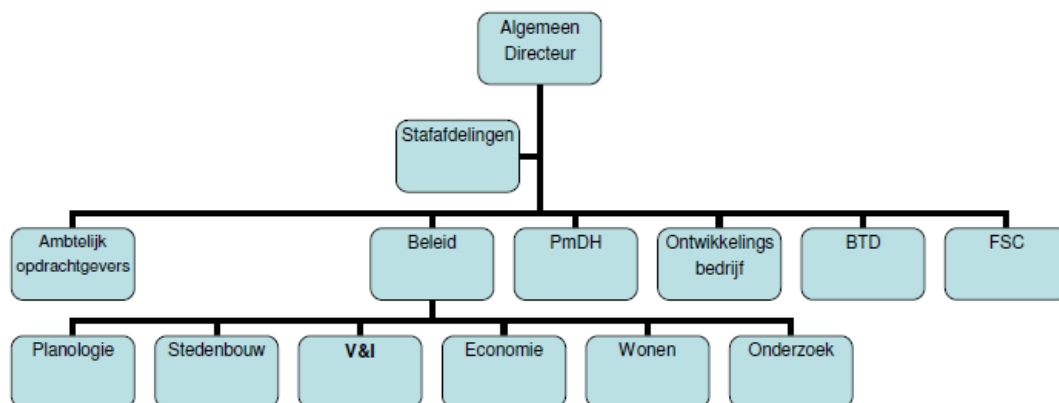
Figuur 6.1. Organogram gemeente Den Haag 2010



Bron: www.denhaag.nl

De dienst is onderverdeeld in diverse directies en stafafdelingen, die vervolgens weer bestaan uit (vak)afdelingen met een eigen management en (administratief) ondersteunende disciplines. De directies en afdelingen vallen onder de directe verantwoordelijkheid van de Algemeen Directeur (figuur 6.2). De directie van de dienst houdt zich vanuit strategisch perspectief bezig met de ontwikkeling van de organisatie en is in belangrijke mate betrokken bij de vertaling van de (strategische) wensen van het bestuur naar de operationele activiteiten voor de organisatie. De operationele activiteiten worden uitgevoerd door de overige ambtenaren. Zo ook het opstellen en uitvoeren van beleid (Bestuursacademie, 2005). Het directieteam van DSO (DT DSO) bestaat uit de directeuren van de directies (lijnmanagement) en zogenaamd vrijgestelde ambtelijk opdrachtgevers (AOG). De Algemeen Directeur is eindverantwoordelijk, zit het DT DSO voor en heeft bij besluitvorming een doorslaggevende stem.

Figuur 6.2. Organogram DSO met een uitwerking van de directie Beleid, per 1 juli 2009: dienstenmodel.



Bron: Gemeente Den Haag, 2010

De huidige dienst is onderverdeeld in vijf directies en stafafdelingen, die vervolgens weer bestaan uit (vak)afdelingen en (administratief) ondersteunende disciplines. DSO is sinds 2002 georganiseerd rondom de beleidscyclus, waarbij een onderscheid is gemaakt in beleid, projecten, uitvoering en handhaving (DSO, 2011). De vormgeving en takenverdeling zijn daarbij ingericht conform de klassieke opvattingen over de verhouding beleid – uitvoering (zie ook Wigmans, 1998, over verzelfstandiging Grondbedrijf) met een duidelijke hiërarchie en sequentie waarin uitvoering volgt uit beleid. De taken per directie kunnen worden toegewezen aan één van de elementen binnen de beleidscyclus.

De directies zijn:

- Stafeenheid Programmeren (SEP)
- Directie Beleid
- Directie Projectmanagement Den Haag (PmDH)
- Directie Grond- en Ontwikkelingsbedrijf (GOB)
- Directie Financiën, Services en Control (FSC)
- Directie Bouwen, toezicht en dienstverlening (BTD)

Elke afdeling wordt gekenmerkt door een eigen management. De directies en afdelingen vallen onder de directe verantwoordelijkheid van de Algemeen Directeur. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de kenmerken, taken en verantwoordelijkheden van de directies.

6.3. Omschrijving directies

Stafeenheid programmeren (SEP)

SEP is ontstaan uit het Bureau Programmamanagement. Door de directie van DSO is in 2008 besloten om een nieuwe Stafeenheid Programmering op te richten die de strategische programmataken voor DSO gaat uitvoeren. Het belangrijkste product van SEP is het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO). Het gaat daarbij om integraal en periodiek inzicht te geven in de investeringsbehoefte voor fysieke ontwikkelingen in Den Haag in de komende 25 jaar. Het IpSO is een bundeling van bestaande uitvoeringsprogramma's en de investeringsagenda DSO voor de lange termijn. De projectenportefeuille wordt daarbij steeds tegen het licht gehouden en er wordt onderzocht in welke vorm deze de komende jaren worden uitgevoerd. Criteria bij de afweging zijn naast economische uitvoerbaarheid ook de maatschappelijke meerwaarde van projecten voor de stad. SEP functioneert zodoende als schakel tussen directie Beleid en directies PmDH en GOB, en maakt daarbij het spanningsveld zichtbaar tussen hetgeen wat de gemeente 'wil' en wat zij 'kan'.

Directie Beleid

De directie beleid bestaat op dit moment nog uit de afdelingen Stedenbouw, Verkeer, Economie, Wonen en Planologie. De directie geeft richting aan de veranderingsprocessen binnen de stad en doet dit door het maken van strategische visies, kaderstelling, het doen van onderzoek & evaluatie en het leveren van bijdrages aan gebiedsontwikkeling en projecten. Kort samengevat zijn de verantwoordelijkheden van directie Beleid de volgende:

- Verantwoordelijk voor het opstellen en wijzigingen van (ruimtelijke) beleidskaders en visies en stedenbouwkundige plannen.
- Verantwoordelijk voor o.a. woon, kantoor en bedrijventerreinstrategieën.
- Stelt kaders en ambities in een meerjaren programmering.
- Koppeling van programmaonderdelen en budgeten in samenwerking met GOB/PmDH.
- Marktanalyse, waarbij het GOB/PmDH geconsulteerd wordt.

Directie Projectmanagement Den Haag (PmDH)

De kerntaak van PmDH is het project- en procesmanagement van fysiek-ruimtelijke projecten en gebiedsontwikkelingen. Zij is verantwoordelijk voor het realiseren van projecten vanaf de initiatieffase tot aan de afsluiting en levert een bijdrage aan het realiseren van de missie en doelstellingen van DSO. PmDH is niet zozeer ingedeeld in afdelingen, maar in gebieden, waarbij de gebiedsmanager de verantwoordelijke en aanspreekpunt is. Hij/zij vormt de ambtelijk opdrachtnemersrol binnen het zogenaamde sturingsprincipe van Opdrachtgever-Opdrachtnemer (OGON). In paragraaf 6.4 wordt nader ingegaan op dit sturingsprincipe. De gebiedsmanagers worden ondersteund door (senior) projectleiders, planners en medewerkers. Per gebied is een kernteam geformeerd bestaande uit een opdrachtnemer/projectleider, stedenbouwkundige, planeconoom, planoloog, projectcontroller en civiel technisch deskundige.

De directie PmDH heeft als kerntaken:

- Het project- en procesmanagement van complexe, integrale ruimtelijke en verkeersinfrastructurele projecten (en de integrale totstandkoming daarvan) en ontwikkelingen;
- De uitwerking, regie en uitvoering van het gebiedsmanagement;
- Planningsadvies.

De directie PmDH is daarbij resultaatverantwoordelijk en verantwoordelijk voor het behalen van deze resultaten binnen de gestelde kaders en richtlijnen (GOTICK, zoals tijd, geld, wet- en regelgeving). Deze kaders

worden vastgelegd via het principe van projectmatig werken (par. 6.4). Essentieel en kenmerkend voor de structuur en aansturing van directie PmDH is het bestaan van zowel de horizontale projectenstructuur, onder inhoudelijke aansturing van de ambtelijke opdrachtgever, als de verticale lijnstructuur, onder functionele aansturing van het hoofd projectmanagement. De lijnaansturing van directie PmDH wordt gevormd door het MT PmDH, bestaande uit de directeur PmDH en de lijnmanagers die ieder een bepaalde functiegroep aansturen. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de ondersteuning en aansturing van de medewerkers van de directie en medeverantwoordelijk voor de ontwikkeling van de projectmanagementorganisatie op tactisch en strategisch niveau. Directie PmDH wordt in het Managementteam (MT) DSO en het Directieteam (DT) DSO vertegenwoordigd door de directeur PmDH.

Directie Grond- en Ontwikkelingsbedrijf (GOB)

De directie GOB bestaat uit de afdelingen Planeconomie, Uitgifte, Opdrachtgeven Werken, Vastgoedmanagement, Verwerving en Erfpacht. GOB is verantwoordelijk voor het – gevraagd en ongevraagd – adviseren over de financiële consequenties en de haalbaarheid van plannen, beleidsideeën en strategieën. Dit uit zich met name via de functie van de directeur die voorzitter is van het Marktberaad. In die rol is hij, samen met gemeentelijke opdrachtgevers, het 'gezicht naar de vastgoedmarkt'.

“Het Marktberaad is echt een afstemoverleg voor die mensen die met marktpartijen bezig zijn op directieniveau. Om te weten van elkaar wat er gebeurt, maar ook om te zien welke trends er zijn, welke bewegingen er zijn in de markt, waar we als management rekening mee moeten houden. Nieuwe ontwikkelingen, wat zijn bijvoorbeeld de mogelijkheden van particulier opdrachtgeverschap; welke signalen zijn er dan? Is er überhaupt markt voor? Daar praten we dan met elkaar over.”(Gesprek, Nils J. Royer. Directeur GOB, 2011).

Het GOB is verantwoordelijk voor financiële bewaking en economische uitvoerbaarheid van ruimtelijke projecten via haalbaarheidsanalyse en grondexploitaties, stelt samenwerkingsovereenkomsten op, verwerft gronden en opstallen, beheert deze gronden en opstallen, voert werken in de openbare ruimte uit en adviseert en stelt kaders op via Nota Uitgiftebeleid, Nota Grondbeleid en Meerjaren Prognose Grondexploitaties.

Directie Bouwen Toezicht & Dienstverlening (BTD)

BTD bestaat uit de afdelingen Juridische Zaken, Sector Stadsdelen, Sector Bouw- en woningzaken, Sector Landmeten en vastgoed, Monumentenzorg, Project Haagse pandbrigade en Woonwagenzaken. De directie richt zich op het handhaven en versterken van de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Veiligheid, gezondheid en duurzaamheid zijn hierbij belangrijke uitgangspunten (www.denhaag.nl). De belangrijkste verantwoordelijkheden zijn:

- Opstellen bestemmingsplannen en beheersverordeningen.
- Toetsen bouwprojecten aan regelgeving en vergunningverlening.

Het zwaartepunt van de werkzaamheden ligt op de uitvoering van de wettelijke taken en het naleefgedrag op wet en regelgeving.

Directie Financiën & Services en Control (FSC)

De directie Financiën, Services en Control (FSC) is verantwoordelijk voor de planning en control van DSO. FSC stelt daarvoor kaders, coördineert het begrotingsproces (Jaarrekening, Managementrapportages), verbetert de bedrijfsvoering, bewaart de kwaliteit van de financiële administratie en is verantwoordelijk voor de centrale ICT en facilitaire ontwikkelingen. In 2009 is de functie van 'projectcontroller' binnen DSO ingevoerd.

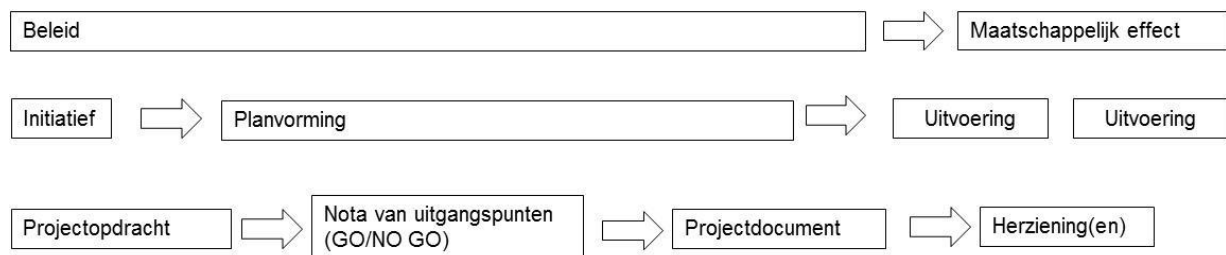
6.4. Leidende sturingsprincipes DSO

Twee sturingsprincipes spelen bij het planningsproces bij DSO een leidende rol: het principe van projectmatig werken (projectsturing) en het opdrachtgeven-opdrachtnemen (lijnsturing). Een derde 'vorm' van sturing betreft het principe van 'gebiedsmanagement'. Dit is volgens DSO echter geen nieuw sturingsprincipe, maar heeft projectsturing en lijnsturing als uitgangspunt (Uitwerking gebiedsmanagement, DSO, 2009). Gebiedsmanagement vormt de schakel tussen het strategische niveau (stedelijke beleidskaders) en operationele niveau (realisering van projecten). De drie principes worden hieronder uitgewerkt.

6.4.1. Project- en lijnsturing

De huidige manier van projectaansturing is geënt op de principes van projectmanagement, die uitgaan van lineaire processen en worden aangestuurd op de beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie ('GOTIK'). "Gestructureerd, projectmatig werken" is ontstaan vanuit de gedachte dat mede dankzij deze gestructureerde manier van werken de projecten voortvarend worden uitgevoerd. Het uitvoerend vermogen van de gemeente moest omhoog.

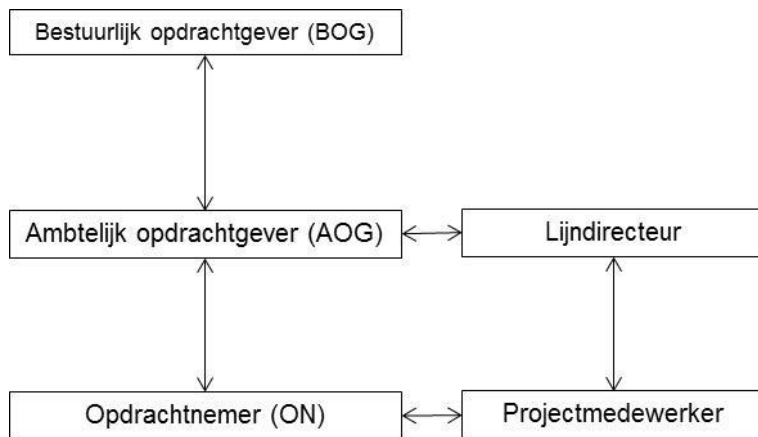
Figuur 6.3: Principe van projectmatig werken, incl. besluitvormingsdocumenten DSO



De basisprincipes van projectmatig werken (figuur 6.3) zijn het faseren van de voorgenomen activiteiten, het beheersen en bewaken van vastgestelde financiële en ruimtelijke kaders en het vastleggen van duidelijke beslissingsmomenten (projectopdracht, nota van uitgangspunten, projectdocument of masterplan). Pas na vaststelling van het projectdocument is sprake van een 'project', worden de middelen (geld, mensen) vastgelegd en kan worden begonnen met de uitvoering van het project. Alle ruimtelijke projecten (grondexploitaties) worden feitelijk vastgelegd via dit proces.

In 2005 is het projectmatig werken volgens het OG/ON-model te organiseren. Hierin is een rolverdeling tussen de integraal werkende opdrachtgever en -nemer, de projectmedewerkers van vakafdelingen en de respectievelijke lijnmanagers afgesproken (DSO, 2011).

Figuur 6.4. Sturingsprincipe van opdrachtgeven – opdrachtnemen (OGON)



- De bestuurlijk opdrachtgever (Wethouder) is namens B&W verantwoordelijk voor het project. Hij/zij stuurt het project aan, ziet ertoe dat het bestuurlijk resultaat wordt gehaald en dat het proces verloopt binnen de bestuurlijke randvoorwaarden en beleidsmatige en financiële kaders.
- De ambtelijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor de kaders van het project, vaststelling en voorleggen van de projectopdracht, middelen, aansturing van de opdrachtnemer, relatie van het project met de lijnorganisatie, relatie met bestuurlijk opdrachtgever en de doorgeleiding van bestuurlijke beslisdocumenten.
- De lijnmanager (directeur directie) geeft bij het formuleren van de projectopdracht de gewenste kaders aan. Hij reserveert de capaciteit en kwaliteit voor het project en is verantwoordelijk voor het kwaliteitsniveau van de producten die zijn afdeling aan het project levert.
- De ambtelijk opdrachtnemer (Gebiedsmanager PmDH) is binnen de vastgestelde kaders integraal verantwoordelijk voor het project en stuurt in het project op de aspecten tijd, geld, kwaliteit, organisatie, informatie en communicatie.

Conflicten tussen directies moeten worden geëscaleerd via 'de lijn', maar vaak is onduidelijk wanneer dit moet gebeuren, hoe vaak dit gebeurt en wat er mee wordt gedaan. Opvallend is hier ook de nadruk op kwaliteitsniveau van het product.

6.4.2. Gebiedsmanagement

De gebiedsmanager is procesgeoriënteerd (procesmanager) en voorziet in de doorvertaling van strategisch beleid naar plannen/projecten, levert input voor de verschillende beleidsafdelingen, zorgt dat gebiedsgebonden beleid in concrete projecten wordt vertaald en organiseert afgewogen besluitvorming. De gebiedsmanager fungeert als opdrachtgever naar projectleiders die projecten uitvoeren in het gebied. De gebiedsmanager wordt in zijn/haar werkzaamheden ondersteund door een kernteam, veelal bestaande uit een gebiedsgebonden planoloog, planeconoom en stedenbouwkundige, maar dit kan variëren al gelang de ruimtelijke opgave. Door het opzetten van het 'procesmanagementprincipe' van gebiedsmanagement poogt men het 'gat' tussen strategische beleidskaders en operationele plannen te dichten en coördinatie tussen de disciplines te verbeteren.

PmHD, en specifiek de gebiedsmanager kunnen worden opgevat als het 'organiserend vermogen van de dienst'. Dit wordt onderbouwd met de definitie van organiserend vermogen 'dat betrekking heeft op het

gehele beleidsproces dat begint met de vaststelling van bepaalde behoeften (kansen en bedreigingen), vervolgt met de ontwikkeling van strategieën en beleid, en uiteindelijk resulteert in implementatie van de resultaten' (Van den Berg, Van der Meer en Pol, 2001, in Van den Berg, Braun, Otgaar, 2002). In alle fasen van het beleidsproces kunnen instrumenten worden ingezet om de interactie tussen belanghebbenden (extern en intern) te optimaliseren. De gebiedsmanager verbindt 'binnen' en 'buiten' met elkaar. Zowel voor ambtelijke organisatie als de marktpartijen en burgers fungeren ze als eerste aanspreekpunt in een gebied als het gaat om ruimtelijk-economische vraagstukken.

6.5. DSO: handelend vanuit een ordezoekend perspectief

Bovenstaande uiteenlegging betreft een momentopname van de huidige situatie. De dienst is zoals vanuit een ordezoekend perspectief, "in continue staat van reorganisatie". Dit met als doel om vanuit vooral vanuit een instrumenteel perspectief de interne werkprocessen efficiënter en effectiever te maken, interne samenwerking te verbeteren, etc. De organisatorische aanpassingen hebben steeds tot doel om diverse interne knelpunten aan te pakken, zoals:

- *Bestuur*: Het niet kunnen waarmaken van bestuurlijk ambitieniveau, beperkte slagkracht van de dienst, verbeteren bestuurlijke gerichtheid.
- *Taakverdeling*: Onduidelijke taken- en rolverdeling tussen en binnen directies met als gevolg te lange doorlooptijden en budgetoverschrijdingen, onduidelijke verantwoordelijkheden van personen en posities van directies, het verwijderen van 'oneigenlijke taken', positie van opdrachtnemer in het gebied is te diffuus.
- *Sturing en coördinatie*: Te lange sturingslijnen, te veel of complexe regels en procedures, onvoldoende afstemming tussen projecten, beperkte informatievoorziening tussen directies, het niet willen conformeren aan gestelde beleidskaders.
- *Communicatie en samenwerking*: Beperkte of moeizame samenwerking tussen directies en afdelingen, geen cultuur gericht op samenwerking, te grote afdelingen waardoor het 'wij'- gevoel ontbreekt, noodzaak tot vergroten van inzet en tevredenheid van de medewerkers, te grote claim op medewerkers, vergroten van professionaliteit van medewerkers.
- *Inhoudelijk*: Vergroten voor aandacht van duurzaamheid, onvoldoende oppakken strategische vraagstukken, verbeteren van de bedrijfsvoering en het realiseren van een goedgekeurde accountantsverklaring op de jaarrekening, beleid werkt vertragend in projecten, er zijn te veel projecten.

Oplossingen voor veel van de bovenstaande knelpunten zijn gezocht in het doorvoeren van veranderingen in de structuur, sturingsprincipes en opzetten van nieuwe functies. De aanpassingen uiten zich bijvoorbeeld in de splitsing van de directie Haags Ontwikkelingsbedrijf in de directies Projectmanagement en Grond- en Ontwikkelingsbedrijf, de invoering van vrijgesteld ambtelijk opdrachtgevers, invoering van het OGON-sturingsprincipe, invoering van de financiële functie van projectcontrollers en de splitsing van de directie ROMz in aparte beleidsafdelingen Stedebouw, Planologie en Monumentenzorg (waarvan Monumentenzorg zelfs is verplaatst naar een andere directie). Veel van deze veranderingen hebben een sterke 'zweem' van het doel-middeldenken (zie par. 3.3); als de structuur, communicatie, samenwerking, informatievoorziening en besluitvorming maar wordt aangepast, ligt de oplossing voor het sturingsknelpunt in het verschiet. Uit het continue karakter van de vaak ingrijpende veranderingsprocessen (opgelegd van bovenaf) blijkt dat veel van de knelpunten maar beperkt worden opgelost. Hierbij speelt ook het spanningsveld van (horizontale) sturing op project/gebiedsontwikkeling en de centraal, bestuurlijke en verticale lijnsturing een rol. De wens tot heldere

rolverdeling en taakafbakening heeft geleid tot een grotere mate van fragmentatie, een toenemend onderscheid in beleidsmatige en operationele taken en een toename van directies, afdelingen, afdelingsmanagers, met als gevolg weer langere lijnen, meer lagen en coördinatieproblemen op het project zelf. Het probleem van lijnsturing en de bestuurlijke rolverdeling versus projectsturing (integraal werkende projectteams) wordt overigens wel erkend door DSO, “dit probleem is niet volledig instrumenteel of via structuuro oplossingen aan te pakken” (DSO, 2011).

Wel zijn enkele aanwijzingen en concrete tekenen dat de dienst vanuit een meer complexiteitserkend perspectief wordt opgezet. Beleidsafdelingen en projectmanagement worden steeds meer op gebiedsniveau en maatwerk (afgestemd op de beleidsopgave) ingezet in plaats van dat wordt gewerkt vanuit politieke doelstellingen en een stedelijk uniform beleid. De invoering van gebiedsmanagement, waarbij principes van procesmanagement worden gehanteerd is een uiting van de organisatie die meer handelt vanuit een complexiteitserkend perspectief. Maar toch neemt gebiedsmanagement nog steeds lijn- en projectsturing als uitgangspunt. In een projectbenadering geldt dan nog de aanname dat problemen en oplossingen redelijk stabiel zijn. Er kunnen daarom projectmanagementtechnieken worden gehanteerd zoals een duidelijke doelstelling, een helder tijdspad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct (De Bruin, Heuvelhof en 't Veld, 2002).

De vrij recente invoering van projectcontrollers heeft volgens Berthil Köster (gesprek, 2011) geleid dat zij in tegenstelling tot de voormalige P&C adviseurs die zeer toetsend in het project zaten, dat financiële kaders veel beter worden geïmplementeerd en wordt meegedacht. De herpositionering van het Grondbedrijf had ook als belangrijk doel om meerwaarde te creëren door als partner in projecten en strategisch partner op stedelijk niveau de samenwerking met alle DSO onderdelen te versterken. Dit uit zich met name via de functie van de directeur die voorzitter is van het Marktberaad. In die rol is hij, samen met gemeentelijke opdrachtgevers, het 'gezicht naar de vastgoedmarkt'. De instelling van het marktberaad geeft blijk van een grotere autonomie en bewegingsvrijheid ten opzichte van het bestuur, waarbij beleid samen wordt gebracht met marktconsultatie. Ook de introductie van SEP heeft gezorgd voor een professionalisering van het programmamanagement, die tevens acteert als strategisch gesprekspartner voor professionele partijen. De transparantie richting de markt is hierdoor vergroot.

7. DSO en sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling (tot 2009)

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gezocht naar het antwoord op de vraag: “Wat is het gehanteerde perspectief van DSO met betrekking tot sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling?” Daarbij wordt vooral gebruik gemaakt van de Structuurvisie Den Haag en daaraan gerelateerde producten zoals het IpSO.

7.2. De gemeentelijke ambities

In 2005 gold de ambitieuze Structuurvisie Den Haag 2020 “Den Haag Wereldstad aan Zee” voor het eerst als de basis voor het beleid van de ruimtelijke ordening in Den Haag (DSO, 2005b). De Structuurvisie beschrijft de visie van de gemeente op de stad als geheel: een samenhangende visie op de toekomstige economische, sociale en ruimtelijke ontwikkelingen, waarin met alle belangrijke onderdelen rekening wordt gehouden” (www.denhaag.nl). Het beschrijft het gewenste toekomstbeeld en de ruimtelijke veranderingen die de komende 15 jaar nodig zijn om dat te bereiken. De Structuurvisie heeft een integrerende, richtinggevende en kaderstellende functie voor toekomstbeleid in het fysieke domein. Er wordt daarbij uitgegaan van een zogenaamde doorwerkingsketen; van Structuurvisie naar drie andere strategische beleidsproducten (sociaal, duurzame ontwikkeling en investeringsprogramma) en vervolgens doorwerking in masterplannen, gebiedsontwikkelingen en overig beleid. Doelstellingen en ambities uit de Structuurvisie zijn voor de doorwerking richtinggevend. Zo werkt de Structuurvisie bijvoorbeeld door in het gemeentelijk beleid waar het gaat om bouwhoogten.

De Structuurvisie was ook in 2005 al ambitieus. De benodigde gemeentelijke investeringen werden bij aanvang van de Structuurvisie ingeschat op ca. € 800 mln. voor masterplannen en gebiedsontwikkelingen (incl. verevening met rendabele projecten) en ca. € 3 miljard voor benodigde infrastructuur en groeninfrastructuur (DSO, 2008b). Middelen die voornamelijk vanuit het Rijk zouden moeten worden bekostigd. Onrendabele projecten zouden van de grond moeten komen met opbrengsten uit rendabele projecten. De rendabele projecten zijn echter beperkt in aantal en omvang. Ook is de ambitie geuit om te groeien van 475.000 in 2006 naar 505.000 inwoners in 2020. Om deze groei te accommoderen werd het noodzakelijk geacht dat de woningvoorraad zich vanaf 2010 verder uitbreid: in totaal zou er ca. 37.500 woningen, en 1 mln. m² bvo kantoor moeten worden bijgebouwd, verdeeld over 9 ‘kanszones’ in de stad. De voorgenomen bruto woningbouwproductie was daarmee aanzienlijk. In het IpSO 2008 werd al geconcludeerd dat de afzet van gemiddeld 3.000 woningen – een aantal dat alleen in de hoogtijdagen van Vinex ontwikkelingen is gehaald, onwaarschijnlijk is. Zeker vanwege het feit dat de woningbouwproductie verschuift van uitleglocaties naar complexere, binnenstedelijke locaties.

De ambities voor de stedelijke ontwikkeling van Den Haag zijn na vaststelling van de Structuurvisie uitgewerkt in verschillende nota’s van uitgangspunten en masterplannen waarbij voor deelgebieden nadere uitwerkingen zullen komen via stedelijke gebiedsontwikkelingen. Vooral de ontwikkelingsgebieden Kijkduin, Scheveningen-Kust en in mindere mate Binckhorst-Laakhavens, worden door de gemeente gezien als aanjagers voor de gebiedsontwikkeling. Ook binnen de kanszones is sprake van een bepaalde volgtijdelijkheid: eerst dient een masterplan opgesteld te worden, vervolgens een stedenbouwkundig plan met verfijning en afrondend het bestemmingsplan. Tot op heden heeft er – zover bekend - geen realisatie plaatsgevonden van woningen of kantoren vanuit de Structuurvisie.

7.3. De gemeentelijke rol en houding 2005 - 2009

De Structuurvisie geeft in hoofdlijnen de toekomstige ontwikkelingsrichtingen van Den Haag aan. Daarmee kan sturing worden gegeven aan gewenste ontwikkelingen, kunnen krachten worden gebundeld en kan met een onderbouwde visie naar buiten getreden worden (DSO, 2005a). De gemeente heeft bij de grote ruimtelijke veranderingen gekozen voor de methodiek van de integrale gebiedsontwikkeling, en niet meer voor de traditionele projectgewijze aanpak. Integrale gebiedsontwikkeling houdt volgens de gemeente in dat “alle fysieke functies die binnen een ontwikkelingsgebied gerealiseerd worden, in hun onderlinge samenhang worden beschouwd” (p. 67). Het vernieuwende van dit soort ontwikkeling is volgens DSO gelegen in de schaal en omvang van de gebieden, de synergie en de eenheid tussen de gebieden die hiermee bewerkstelligd kunnen worden en de houding ten opzichte van ontwikkelende partijen. “De nieuwe vorm van structurele samenwerking tussen overheid en samenleving vraagt om een intensievere en andersoortige inzet van de gemeente dan tot dan het geval was” (DSO, 2005a, p. 23). Gewezen wordt op de ervaringen met deze integrale methodiek die door de gemeente en DSO zijn opgedaan bij de (buiten stedelijke) gebiedsontwikkelingen Wateringseveld en Leidschenveen en op de eerste stappen die men heeft gezet om samen met marktpartijen tot transformatie van de Binckhorst te komen. In een projectbeschrijving over de ontwikkelingen en planvorming van de ‘oude gebiedsontwikkeling’ Binckhorst, concludeert Urhahn Design echter dat zowel de gemeente als de private partijen zich onvoldoende hebben ingeleefd in de ander, waardoor onduidelijkheid bestond over bijvoorbeeld rendement en ambities (Urhahn Design (2011). Een ander leerpunt is een sterke top-down gerichtheid; het programma leek vooral gebaseerd op wensdenken en het rondrekenen van de exploitatie.

Het hiervoor vermelde ‘vernieuwende van dit soort ontwikkelingen’ kan worden opgevat als een omslag van het denken en handelen naar een meer ontwikkelingsplanologisch gerichte (en meer complexiteitserkende) houding. Met ‘dit gedachtegoed’ van ontwikkelingsplanologie in het achterhoofd is het opvallend en enigszins verwarrend hoe de gemeente haar rol in de sturing op de gewenste ontwikkelingen van de Structuurvisie ziet. Opvallend, omdat de insteek namelijk er één is van een zeer actieve gemeentelijke (regie)rol: “marktpartijen en andere overheden nemen actief deel aan integrale gebiedsontwikkeling. Maar de gemeente heeft *altijd* (cursief ND) de rol van initiator en regisseur” (DSO, 2005a, p.11). Gedurende de looptijd van een masterplan moet er op een zorgvuldige wijze regie kunnen worden gevoerd op het proces. Ad hoc initiatieven zouden daarbij maar op twee momenten ingebracht worden in het proces: tijdens het opstellen van het projectkader en in de periode van samenspraak met de stad. Daarbuiten dus in principe niet.

Ook is de opvatting over de rol verwarrend, omdat later toch een meer ‘ontwikkelingsgerichte houding’ wordt gepretendeerd: “Den Haag wil samen met andere overheden en met marktpartijen nieuwe ontwikkelingen aanjagen, regisseren en stimuleren. Door gezamenlijke planvorming met een juist mix aan kostendragers en lasten is het mogelijk vertrouwen van de markt te verkrijgen voor benodigde (voor)investeringen. Dat is een noodzakelijke voorwaarde, omdat de gewenste investeringen niet door de overheid kunnen worden gepleegd. Marktpartijen zullen pas toetreden als hun belangen erkend zien.” (DSO, 2005a, p. 68).

Figuur 7.1. Van Visie naar Uitvoering



Bron: DSO (2005).

Uiteindelijk gaat het er volgens de gemeente om dat uitvoering van de Structuurvisie leidt tot het bereiken van de ambities die zijn gesteld én dat wordt ingespeeld op toekomstige trends (figuur 7.1). De overeenkomsten met het figuur 3.1 van lineaire besluitvorming zijn dan treffend: de voorbereiding van beleid wordt gevolgd door een besluit, en volgt vervolgens de weg van uitvoering. Daarbij dient gezegd te worden dat dit proces zich veelvuldig herhaald via opeenvolgende besluitvormingsprocessen via de nota van uitgangspunten, masterplan, projectdocument en bestemmingsplan.

7.4. Conclusie: ordezoekend perspectief overheerst bij sturing

Lansbergen (2006) concludeerde in zijn thesis over sturing bij Grondbedrijven, dat het aangrijpingspunt van sturing bij het (voormalig) Haags Ontwikkelingsbedrijf nog vooral was gericht op programma's en visies, projecten en (kansen)zones en daarmee grotendeels voldeed aan de klassieke kenmerken van overheidssturing. "Het netwerk van belanghebbenden wordt hierbij nog niet opgezocht, en de interne organisatie krijgt veel aandacht, (p. 34)." Dit was op dat moment niet alleen gezien de Haags visie op het grondbeleid een logische conclusie, maar kan nu nader worden onderbouwd op basis van de hiervoor besproken houding in de Structuurvisie en de concrete uitwerkingen daarvan. De Structuurvisie, nota van uitgangspunten en masterplannen ademen nog een bepaalde maakbaarheid uit, waar haalbaarheid van eigen gestelde ambities, sterke gerichtheid op projecten, en lineariteit in besluitvorming grotendeels nog de leidende sturingsprincipes zijn. Of zoals in de woorden van de Raad van Maatschappelijke Ondersteuning (2008): "Steeds is er het ideaalbeeld van een overheidsorganisatie die als een soort lopende band afkoerst op het gewenste eindresultaat".

8. Huidige competentieprofielen DSO

8.1. Inleiding

Een doelstelling van dit onderzoek is om te komen tot een nieuwe richtlijn voor nieuwe competenties voor de dienst. Interessant is dan ook om te achterhalen welke competenties in het verleden als belangrijk worden/werden geacht en in hoeverre op dit vlak veranderingen dienen te worden doorgevoerd. De onderzoeksvraag die hier wordt beantwoord is: Wat zijn de aanwezige competentieprofielen bij DSO en vanuit welk perspectief zijn deze opgezet?

Er wordt in deze analyse gebruik gemaakt van de aanwezige competentieprofielen binnen DSO. Het betreft dus geen onderzoek naar de aanwezige competenties. De competentieprofielen geven echter wel een helder beeld over de wénselijkheid van die competenties gezien vanuit de organisatie.

Voor de meeste functies binnen de dienst zijn aparte competentieprofielen opgesteld. In totaal zijn er door DSO in samenwerking met adviesbureau Ardis, maar liefst 42 verschillende competenties (lees: handelingsvaardigheden) onderscheiden (zie bijlage 4). Ambtenaren en leidinggevendenden hebben onder andere in 'large scale sessies' op basis van deze competenties een profiel voor de verschillende functies opgesteld. Het MT van de directie of van de afdelingen hebben de profielen vervolgens naast elkaar gelegd en een profiel samengesteld. De competentieprofielen worden zowel gebruikt ter invulling van vacatures/afwegingskader bij promotie, als toetsingskader bij functioneringsgesprekken en ten gunste van persoonlijke ontwikkelingstrajecten. In de analyse wordt een onderscheid gemaakt in de directie van DSO (lijndirecteuren), afdelingsmanagers en overige ambtenaren. Om niet te verzanden in een overvloed van informatie, beperkt deze analyse zich tot 3 directies; PmDH, GOB (uitvoering) en Beleid (beleidsorganisatie). In totaal heeft de analysebetrekking op functies die in totaal ca. 250 FTE van de in totaal 984 FTE omvatten, op peildatum 1-1-2008.

8.2. Competenties afdelingsmanagement en directie DSO

Met betrekking tot de directieleden was er beperkt informatie beschikbaar. Alleen de functieprofielen van directeur Beleid en BTD waren beschikbaar/aanwezig. Ook voor de ambtelijk opdrachtgevers is geen profiel aanwezig.

Tabel 8.1. Algemeen beeld gewenste competenties management en directie DSO (1-1-2008)

Management afdelingen	Directie
Gewetensvolheid	Onafhankelijkheid
Leidinggeven	Zelfinzicht
Plannen en Organiseren	Onderhandelen
Overtuigingskracht	Overtuigingskracht
Samenwerken	Samenwerken
Coachen	Overwicht
Besluitvaardigheid	

De competenties van het management van de verschillende afdelingen kenmerken zich vooral door een intern coördinerende rol (samenwerken, leidinggeven, coachen). Bij de directieleden ligt de nadruk meer op onafhankelijkheid, zelfinzicht, onderhandelen en overwicht.

8.3. Competenties ambtenaren (Niet-management)

Van de enorme hoeveelheid verschillende aanwezige functies, zijn er 23 geselecteerd (voor een volledige lijst zie bijlage 5). De selectie heeft plaatsgevonden op basis van vrij pragmatische gronden; welke functies komen veelvuldig terug in de projectteams en kernteams?

Tabel 8.2. Algemeen beeld competentieprofielen ambtenaren per directie DSO (1-1-2008)

Beleid	PmDH	GOB
Drukbestendigheid Initiatief Analyse Adviesvaardigheden Netwerkvaardigheid Resultaatgerichtheid visie	Drukbestendigheid Organisatiesensitiviteit Besluitvaardigheid Plannen en Organiseren Coachen Omgevingsbewustzijn	Drukbestendigheid Analyse Creativiteit Probleemanalyse Adviesvaardigheden Samenwerken Resultaatgerichtheid Initiatief

Competenties Beleid

Opvallend is dat voor de functies binnen de verschillende afdelingen (verkeer, stedenbouw, wonen) voornamelijk dezelfde functieprofielen (beleidsmedewerker, senior beleidsmedewerker) worden gehanteerd. Bij de directie beleid is er in vergelijking met andere directies opvallend (ook volgens de respondenten) veel nadruk op 'netwerkvaardigheden', daar waar deze competentie in andere directies die veelvuldig in contact (moeten) komen met marktpartijen (vb. projectleider, uitgiftemedewerker) niet of zelden wordt genoemd. Opmerkelijk is ook dat omgevingsbewustzijn niet wordt genoemd, omdat dit 'als vanzelfsprekend wordt verondersteld.' De onderscheidende noodzakelijk geachte competenties van beleidsmedewerkers kan worden samengevat als "het kunnen ontwikkelen en uitdragen van een coherent toekomstbeeld, via ontwikkeling en bestendigen van interne en externe relaties".

Competenties PmDH

Bij PmDH wordt ten opzichte van de andere afdelingen veel waarde gehecht aan Besluitvaardigheid, Helicopterview en Organisatiesensitiviteit. In een competentieprofiel wordt dit als volgt onderbouwd: "omdat projectleiders vaak in teamverbanden opereren is gekozen voor invloed op de groep; binnen het projectteam is het belangrijk dat de projectleider medewerkers kan overtuigen; als een projectleider de andere betrokkenen niet mee kan krijgen redt hij het niet." En "een projectleider heeft te maken met veel interne actoren (wethouder, directeuren, andere afdelingen). De projecten hebben invloed op en gevolgen voor allerlei afdelingen mensen en plannen. Het betrekken van die betrokken bij ontwikkeling en besluitvorming is essentieel, evenals een goede terugkoppeling". Vanuit hun verantwoording richting het bestuur lijkt het competentieprofiel een logische uitkomst. Als belangrijk aanspreekpunt voor externe partijen en de voortgang op projecten lijken deze competenties echter minder vanzelfsprekend. De noodzakelijk geachte competenties van ambtenaren binnen PmDH kan hierdoor worden omschreven als intern-gericht met nadruk op organiseren en coördineren.

Coachen (vergroten van het zelfsturend vermogen van medewerkers en het aanzetten tot nemen van persoonlijke verantwoordelijkheid) en omgevingsbewustzijn (laten blijken goed geïnformeerd te zijn over maatschappelijke en politieke ontwikkelingen of andere omgevingsfactoren en deze kennis effectief benutten van de eigen functie of organisatie, anticiperen op en onderkennen van gebeurtenissen die van invloed zijn op het bestaande beleid) getuigen wel van een meer complexiteitserkend perspectief.

Competenties GOB

Ten opzichte van de twee andere directies, is er een veel gedifferentieerder, breder beeld van de noodzakelijk geachte competenties. Dit wordt vooral veroorzaakt door de grote verscheidenheid aan specialismen: zo werken er bij het GOB juristen, onderhandelaars, civiel-technici, planeconomen, verwervers, etc. Het is hierdoor lastig om een algemeen beeld te scheppen. Opvallende competenties die regelmatig genoemd worden zijn Creativiteit, Probleemanalyse en Samenwerken.

8.4. Conclusie

De competenties of vaardigheden die terugkomen in de competentieprofielen van zowel het afdelingsmanagement als de overige werknemers, getuigen van een overwegend ordezoekend perspectief van de organisatie, waarbij de nadruk ligt op interne samenwerking, het gestructureerd handelen op resultaat en het op orde brengen van de eigen organisatie en processen. Ze zijn daarmee overigens wel in overeenstemming met de rationeel planologische en klassieke vormen van sturing zoals in het hoofdstuk hiervoor is geconstateerd. De lijst is ook voorgelegd aan de respondenten. De algemene reacties waren dat de profielen niet genoeg onderscheidend zijn, er geen rode draad in zat, zeer intern gericht waren, achterhaald, en dat het om 'container of cryptische begrippen ging.

Als daarnaast wordt gekeken naar het totale beeld van competenties (42), dan zijn er een aantal competenties die helemaal niet worden genoemd in de profielen, maar vanuit een complexiteitserkend perspectief wel van groot belang zijn, te weten:

- Strategisch handelen (hier: rekening houden met lange termijn perspectief en visie van de organisatie),
- Klantgerichtheid (onderzoeken van wensen en behoeften van de klant/gebruiker en hier naar handelen).
- Luisteren: tonen belangrijke informatie op te pikken uit mondelingen mededelingen.
- Ondernemerschap: weloverwogen nemen van risico's om iets nieuws in de (interne of externe markt te zetten; eigen ideeën concretiseren in een praktische uitwerking die voorziet in een behoefte van anderen.
- Inlevingsvermogen: zich bewust zijn van andere mensen in de omgeving en de eigen invloed hierop; gedrag vertonen dat getuigt van het onderkennen van de gevoelens van anderen).
- Delegeren: eigen beslissingsbevoegdheden en verantwoordelijkheden op duidelijke wijze toedelen aan de juiste medewerkers.
- Persoonlijke effectiviteit: in staat zijn zelf sturing aan werk te geven.
- Incasseringsvermogen: het omgaan met (relativeren, verwerken van) kritiek.

9. Een (snel) veranderende context voor DSO

9.1. Inleiding

DSO wordt zoals al vermeld in de inleiding geconfronteerd met een scala aan veranderingen in de context. Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op de recente 'Houtskoolschets Reorganisatie' van de dienst (DSO, 2011), waarbij de contouren van de nieuwe dienst zichtbaar worden gemaakt en waarin is aangegeven welke achtergronden hebben geleid tot de wens/noodzaak van deze reorganisatie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 10 ingegaan op de invloed die dit heeft op de nieuwe vormen van sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling.

9.2. Achtergronden van reorganisatie

Als belangrijkste achtergronden voor de reorganisatie worden door DSO genoemd (DSO, 2011):

1. Overheidsbezuinigingen en wens tot een meer doelmatige overheid.
2. Omzetzakking en afnemende investeringsmiddelen.
3. Veranderende rollen van andere partijen.
4. Veranderende verwachtingen / eisen die worden gesteld aan de overheid.
5. Oplossen structurele problemen binnen de organisatie.
6. Veranderende wetgeving.

Hieronder wordt op basis van interne documenten met betrekking tot de reorganisatie (DSO, 2011) uitvoerig op deze zes punten ingegaan, waarbij soms ter verduidelijking, aanvullingen vanuit de literatuur zijn toegevoegd.

Overheidsbezuinigingen

Gemeenten ontvangen de komende jaren minder geld van de rijksoverheid en ook andere inkomsten lopen terug (vb. bouwleges). De bezuinigingen hebben grote gevolgen voor de gemeentelijke organisatie. Het college van de gemeente Den Haag geeft in het coalitieakkoord 2010 aan dat "het gemeentelijke huishoudboekje op orde moet komen (Gemeente Den Haag, 2010). Dit moet volgens de gemeente worden gerealiseerd door doelmatiger en efficiënter werken, vermindering van de inhuur van externen en uniformering en versobering van de interne dienstverlening. Daarnaast wordt bespaard op de kosten van gemeentetaken door deze te verminderen en anders te organiseren (p. 4). De gemeentelijke bezuinigingen bij de gemeente Den Haag vertalen zich in een zogenaamde efficiencykorting van 10% voor de gehele gemeente. Deze korting moet vooral leiden tot een doelmatige gemeentelijke organisatie. Als uitvloeisel van de dalende inkomsten ziet de gemeente Den Haag zich daarnaast genoodzaakt tot forse bezuinigingen op de eigen begroting die oplopen tot structureel ruim € 150 miljoen in 2015. Dit betekent concreet een aanzienlijke verkleining van het ambtenarenapparaat. Vooral DSO wordt daarbij hard geraakt; een afname in de omzet (afname in nieuwe projecten) resulteert direct in een financieringsopgave voor het ambtenarenapparaat. Een belangrijk deel van de organisatie wordt namelijk niet betaald uit algemene middelen, maar uit de opbrengsten van bouwontwikkeling en grondexploitaties ('omzetgerelateerd'). Voor DSO is de verwachting dat door de combinatie van afnemende rijksmiddelen en afname in de omzet en leges en bijdragen van derden, het apparaat afneemt van 1.100 naar ca. 760 ambtenaren in 2014 (DSO, 2011).

Omzetsdaling en verliezen

De markt voor nieuwbouwwoningen is sterk gedaald en de kantorenmarkt is goeddeels tot stilstand gekomen. De vraag naar nieuwe huizen en kantoorgebouwen is sterk afgenomen. Banken verstrekken minder makkelijk leningen aan zowel consumenten als marktpartijen en consumenten hebben een steeds grotere moeite om hun bestaande huizen te verkopen. Uit een onderzoek van Deloitte (2010) is een nationale trend zichtbaar dat met name de resultaten van de grondexploitaties zijn verslechterd. Het verdienvermogen van toekomstige winsten uit grondexploitaties (is) verdampt en reserveposities van gemeenten lopen gevaar. Nieuwe ambities kunnen meestal niet meer worden betaald met de (mogelijke) winsten uit huidige grondexploitaties. Dit geldt ook voor de gemeente Den Haag, waar de afgelopen jaren al grote verliezen zijn genomen en het verdienend vermogen van lopende grondexploitaties nihil is (DSO, 2010g). De afname van het verdienende vermogen van grondexploitaties is ook het gevolg van de verschuiving naar (kostbare, risicovollere) binnenstedelijke ontwikkelingen.

De verschuiving van een aanbod naar vraaggericht denken is door de crisis versneld en urgent gemaakt. Voor de gebiedsontwikkeling betekent dit volgens het college dat een vergezicht geboden moet worden met ruimte voor flexibele, gefaseerde uitvoering, “want de ontwikkeling van de vraag is voorlopig onvoorspelbaar”. Forse overheidsinvesteringen in stedelijke gebiedsontwikkelingen zijn niet of nauwelijks meer aan de orde. Beschikbare budgetten voor masterplannen en stedelijke gebiedsontwikkelingen worden zoveel mogelijk aangewend voor prioritaire ontwikkelingen. De gemeente richt zich nu meer op het optimaliseren en faseren van de gebiedsontwikkelingen en concentreert zich op prioriteren. De haalbaarheid en economisch profiel zijn daarbij belangrijke uitgangspunten (Gemeente Den Haag, 2010). Deze integrale afweging vindt bij DSO voornamelijk plaats binnen het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO).

Veranderende rollen en toetreding nieuwe partijen

De rol van private partijen wordt volgens DSO belangrijker. Ondernemers komen met verrassende concepten, nieuwe partijen betreden met verfrissende werkwijzen de vastgoedmarkt. DSO vindt dat zij daarom toe moet naar een nieuwe strategie die optimaal aansluit op de markt en waarbij meer aandacht wordt gegeven aan de andere aspecten van stedelijke ontwikkeling zoals strategische allianties, acquisitie van bedrijven, functies van pleinen/parken, etc. Daarnaast wordt een rolverschuiving binnen het veld van ruimtelijke ontwikkeling opgemerkt: projectontwikkelaars en beleggers hebben inmiddels forse verliezen moeten nemen en afboekingen moeten doen op hun grondposities.

- Corporaties hebben minder investeringskracht.
- Het relatieve belang van ontwikkelaars neemt af.
- Er treden nieuwe partijen toe, zoals beleggers, financiers en pensioenfondsen. Zij hebben doorgaans andere belangen dan ontwikkelaars; meer op lange termijn rendement gericht.
- Particuliere opdrachtgevers willen met name op specifieke, kansrijke locaties en niches van de woningmarkt.

De rol van private partijen wordt volgens DSO belangrijker. Het gemeentelijk accent verschuift daarbij van (actief) regisseren naar het faciliteren van de gewenste ontwikkelingen door het stimuleren van private initiatieven: “niet altijd is volledige regie nodig om het gewenste doel te bereiken”.

Verwachtingen ‘klant’

De markt vraagt volgens DSO om een snel werkende, professionele, proactieve overheid. Zeker nu de gemeente geen invloed uitoefent door verstrekking van financiële middelen, zal de gemeente zich juist moeten onderscheiden door een excellente en professionele dienstverlening en daadkrachtige houding.

Oplossen structurele problemen binnen de organisatie

De organisatiestructuur bleek volgens DSO in de praktijk niet altijd langs de 'logica van de beleidscyclus te werken'. Zo konden projecten bijvoorbeeld ook zonder voorafgaand beleid gestart worden wanneer zich een initiatiefnemer aandeede. Initiatieven konden overal in de organisatie worden ingestoken, wat extra afstemmings- en coördinatieproblemen opleverde.

Wetgeving

DSO heeft te maken met elkaar snel opvolgende wetswijzigingen (Wro, Wabo, Awb, Woningwet, etc.). Daarnaast heeft DSO met een verder toenemende deregulering te maken; er ontstaat minder regeldruk en meer vrijheid voor eigenaren. Ook de Wro maakt in principe de weg vrij om plannen te faciliteren, zonder daar als gemeente volledig de rekening voor hoeven te betalen.

10. Antwoord op de veranderende context: Stedelijke gebiedsontwikkeling 'Nieuwe Stijl'

10.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksvraag: Wat betekenen de veranderingen in de context voor de rol van DSO in stedelijke gebiedsontwikkeling?

10.2. Gebiedsontwikkeling 'Nieuwe Stijl'

Hoewel de veranderlijkheid van het politieke klimaat (om de 4 jaar) als kenmerk van de overheidsorganisatie is gepresenteerd, blijkt dat het gemeentebestuur van Den Haag de laatste jaren - in grote lijnen in ieder geval - haar ruimtelijke doelstellingen onveranderd laat. In 2010 zijn de ambities van de Structuurvisie door het college niet losgelaten. De Structuurvisie staat bij de ruimtelijke ontwikkelingen nog steeds centraal, met de essentiële opmerking dat vanwege de gevolgen van de kredietcrisis er prioriteit is gelegd op de ontwikkeling van enkele masterplannen in de Internationale Zone en Centrum (DSO, 2010e). De projectenportefeuille wordt daarbij steeds tegen het licht gehouden en er wordt onderzocht in welke vorm deze de komende jaren worden uitgevoerd. De gemeente Den Haag ziet zich wel gedwongen haar positie en aandeel in gebiedsontwikkeling opnieuw te heroverwegen in het licht van teruglopende financiële middelen en de noodzaak te bezuinigen. Veel nieuwe grootschalige gebiedsontwikkelingen worden daarom niet verwacht. Door het faciliteren van strategische, kleinschalige projecten van marktpartijen is de verwachting dat gebiedsontwikkelingen op een meer organische wijze op gang kunnen komen. Wil van der Hoek (ambtelijk opdrachtgever DSO) relateert ook het feit dat de balans nu helemaal is overgeslagen naar de organische gebiedsontwikkeling:

"Het is niet zo dat we ineens van God los zijn en alle gebiedsontwikkelingen zoals we dat tot nu toe doen gedaan hebben ouderwets is, onhaalbaar en niet deugdelijk. Daarvan is geen sprake, naar mijn mening. Het is nog steeds goed om op basis van stedenbouwkundige plannen de gewone gebiedsontwikkeling, als daar aanleiding voor is, nog gewoon te doen. DSO kiest daar ook voor. In het IpSO kiezen we voor het doorzetten van een aantal gebiedsontwikkelingen. Daarbij hebben wel programmatische vertraging, maar niet dat je zegt, we gaan alles overboord gooien. Wat we wel aan het doen zijn is ook een tweede methodiek aan het organiseren in de stad introduceren, wat wij Nieuwe Stijl noemen (maar op universiteiten 2.0 of zelfs 3.0). Dat is op zichzelf een interessante zoektocht. Daar waar de gemeente door de financiële beperkingen van het moment niet meer kan investeren moet ze nu op zoek naar zowel het investerend als organiserend vermogen van andere partijen".
(Gesprek met Wil van der Hoek, ambtelijk opdrachtgever DSO, 2011).

Parallel aan de organisatorische herbezinning vinden in de praktijk vanuit concrete gebiedsontwikkelingen zoals de Binckhorst reeds zoektochten plaats naar nieuwe strategieën en (andere vormen van) samenwerking tussen de interne disciplines (Gemeente Den Haag, 2010d). 'Organische gebiedsontwikkeling', stedelijke gebiedsontwikkeling 'Nieuwe Stijl of 2.0' is een reactie op de nieuwe context. Organische gebiedsontwikkeling speelt in op de behoefte naar een meer vraaggestuurde, flexibele aanpak waarbij het inspelen op kansen en ruimte bieden aan private/particuliere initiatieven centraal staat. Het werken met eindbeelden past hierin maar in beperkte mate. Actief grondbeleid door en grondbezit van publieke overheden lijkt in deze vorm van gebiedsontwikkeling minder van belang en zelfs tegenstrijdig met het idee van een vraaggerichte benadering. Projectontwikkelaars en particulieren krijgen nu ruimte om ontwikkelingen in de stad op te pakken en financieel mogelijk maken. Deze vorm van gebiedsontwikkeling drijft op ideeën en initiatieven van

marktpartijen en ondernemers, en waarin spontane, onverwachte en avontuurlijke ondernemingen moeten leiden tot het uiteindelijke doel (DSO 2010g). De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor de hoofdstructuur en ruimtelijke kwaliteit die de ontwikkeling door de markt mogelijk maken, zoals het uitplaatsen van hindergevende bedrijven en het aanleggen van hoofdinfrastructuur.

Figuur 10.1. Model van traditionele stedenbouwkundige planning naar gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl



Het organische model gaat uit van de onderstaande principes (Urhahn Design 2011, Gemeente Den Haag), dat in drie categorieën te verdelen is; organische groei, vraaggericht denken en nieuwe rollen en houding van partijen.

Organische groei

- Geen tabula rasa, maar een langzame transformatie die past bij het gebied. De ontwikkelingen zijn niet gebaseerd op een vastomlijnd plan, maar bewegen zich richting een stip op de horizon die gezamenlijk is vastgesteld.
- Voortbouwen op aanwezige kwaliteiten: Het gaat veel meer uit van wat er al aan kwaliteit in een gebied aanwezig is.
- Waarborgen verblijfskwaliteit: Het is een langdurig, geleidelijk proces van verandering zonder vooraf bepaald eindresultaat. De gemeente let er hierbij op dat de verblijfskwaliteit gewaarborgd blijft gedurende deze periode.
- Programma flexibel: de gemeente is nog steeds voornemens om een gemengd woon-werkgebied te realiseren. De organische planvorming maakt harde uitspraken over uiteindelijke m² programma echter onmogelijk.

Vraaggericht

- Eigenaar-gebruikersmodel: In de nieuwe planvorming is meer ruimte voor bestaande eigenaren en initiatiefnemers in het gebied. Niet de gemeente bepaalt wat, wanneer en waar ontwikkeld wordt, maar de huidige en toekomstige eigenaren (en dat zijn ook projectontwikkelaars) en gebruikers zijn leidend. De ontwikkelkracht in het gebied zelf wordt als het ware aanboort.
- Vraaggericht: de marktbehoefte staat centraal.
- Tijdelijkheid als kracht: het realiseren van gebouwen of functies voor de korte termijn wordt in de nieuwe benadering even belangrijk als nieuwbouw voor de lange termijn. Tijdelijke initiatieven kunnen een impuls geven aan een gebied en andere ontwikkelingen uitlokken.

Nieuwe rollen en houding

- Nieuwe rol gemeente: de rol van de gemeente verschuift van een regiehoudende rol naar een faciliterende rol. Ze legt geen dingen op, maar maakt dingen mogelijk. Haar taak is vooral het geschikt maken van het gebied voor ontwikkeling door de markt. Dit doet zij door de aanleg van een heldere infrastructuur en het bepalen van ruimtelijke randvoorwaarden.
- Nieuwe partijen. Ontwikkellende beleggers – en meerdere ontwikkelaars overwegen sinds de recessie die richting op te gaan – kunnen wellicht beter in dergelijke opgave participeren.
- Nieuwe rol ontwikkelaar: faciliteren en ontwikkelen. De ontwikkelaar krijgt met de nieuwe manier van werken een dubbelrol. Op het grote schaalniveau beperkt hun inbreng zich tot het verkopen van kennis en kunde. Op het lagere schaalniveau kunnen zij zich richten op hun corebusiness; de aankoop van gronden en de ontwikkeling van vastgoed.
- Ruimte voor innovatie en creativiteit: het betrekken van nieuwe, kleinere ontwikkelende partijen die vernieuwend en verrassend kunnen zijn.
- Open planproces: Het planproces verschuift van vastomlijnd proces met een beperkt aantal partijen naar een open planproces met ruimte voor vele kleine en grote partijen.
- Meer richten op sociaal rendement: De kosten voor grondaankoop en herontwikkeling zijn bij binnenstedelijke locaties hoog. Zeker wanneer – zoals bij veel bedrijventerreinen - grondsanering noodzakelijk is. In veel gevallen zal dit leiden tot een negatief saldo. Om de investeringen toch rendabel te maken, zal – veel meer dan bij uitbreidingslocaties – het sociaal rendement meegewogen moeten worden bij de investeringsbeslissing.

10.3. Conclusie: naar een nieuwe rolneming

De uitdaging die nu door DSO wordt gesignaleerd is om in samenwerking met (nieuwe) partijen tot succesvolle projecten te komen. Dit vraagt volgens DSO vooral om andere kennis en houding om een faciliterende rol in te kunnen nemen (DSO, 2011). De regie moet uit handen worden gegeven zonder zelf de investeringen over te nemen. DSO spreekt zelfs over een ‘fundamenteel andere benadering’: de markt is nu primair aan zet. De dienst moet daarbij zijn gericht op het accommoderen, verleiden en stimuleren van marktinitiatieven en het aanboren van kansen.

De keuzes en prioritering vanuit het IpSO, de keuze waar de gemeente investeert en organiseert is daar het belangrijkste product van. De tijd van traditionele stedelijke gebiedsontwikkelingen is volgens iedereen grotendeels toch wel verleden tijd. Veel respondenten vinden dat de opgaven voor de dienst wel grotendeels gelijk blijven, maar dat de tijdspanne van de ambities vertragen, en de manier waarop deze opgaven moeten worden aangepakt, steeds meer afhankelijk wordt van het investerend vermogen van marktpartijen en meer ad hoc moeten worden opgepakt:

“De opgave voor de dienst verandert niet. De belangrijkste opgave is nog steeds stedelijk ontwikkeling zelf. Je moet als organisatie om in staat zijn om beleid te maken, visie aan de dag te leggen en dat tot uitvoering te brengen. En zorgen dat de stad ook die beweging mee te krijgen die de stad nodig heeft om de stad aantrekkelijk te houden of te maken. In grote lijnen hebben we duidelijke gemaakt via de structuurvisie wat ons ambities zijn, maar dat ambitieniveau zal meer tijd kosten om dat te realiseren. Alleen in de werkwijze; hoe gaan we met de markt om, dáar zal wel wat in moeten veranderen.” (Gesprek Nils J. Royer. Directeur GOB, 2011).

In het volgend hoofdstuk wordt verder ingegaan op de (voorgestelde) veranderingen van de dienst.

11. Veranderende context en de organisatie

11.1. Inleiding

Om antwoord te geven op de verschillende achtergronden en het kunnen innemen van een faciliterende rol wordt door DSO gewerkt aan een grondige herziening van missie, organisatie en inrichting. Uitgangspunt is dat de huidige hoofdtaken van DSO voort blijft bestaan, maar “er wordt minder aan projecten gewerkt, minder beleid gemaakt, minder aan masterplannen gewerkt”. Dit lijkt sterk op de inzet van de VNG, die pleit voor “een nieuwe effectieve overheid met minder beleid en meer nadruk op uitvoering en resultaat. Een kleine en efficiënte overheid steunt en stuurt waar nodig (VNG, 2010)”.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de deelvragen:

- Welke aanknopingspunten en inzichten en aanbevelingen worden door de medewerkers en leidinggevendenden van DSO gegeven voor het organiseren van nieuwe vormen van sturing in stedelijke gebiedsontwikkeling?
- Hoe past de Houtskoolschets binnen de inzichten van het conceptueel model?
- Welke competenties worden door de medewerkers en leidinggevendenden van belang geacht met betrekking tot het innemen van een nieuwe rol en wat zijn hiervan de voorwaarden?

In dit hoofdstuk wordt de Houtskoolschets reorganisatie (DSO, 2011) behandeld en vindt een confrontatie plaats met de inzichten uit het theoretisch kader van dit onderzoek en de inzichten uit de gehouden interviews (cursief gemaakt).

11.2. DSO: ‘een mammoettanker net uit de ankers’

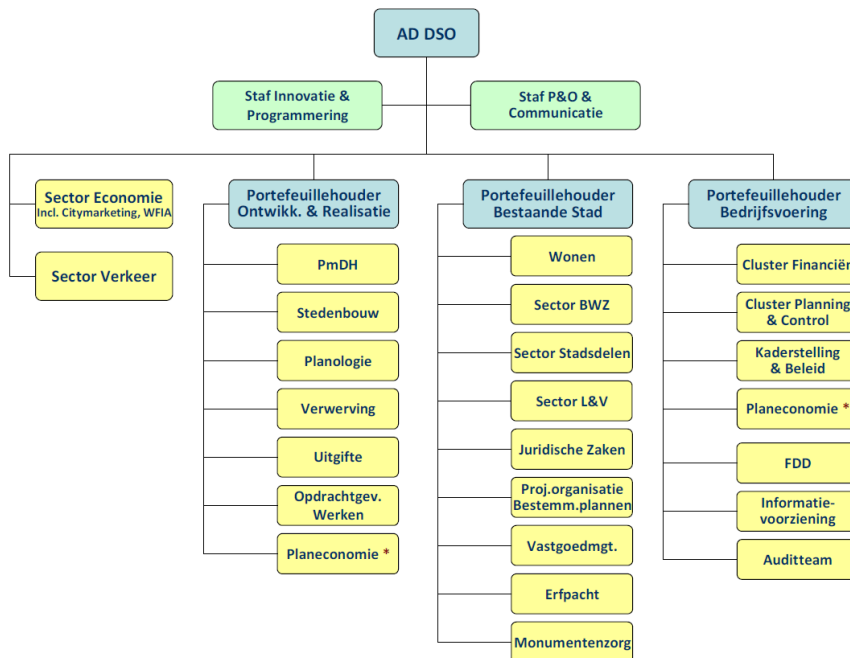
DSO is zoals uit de interviews blijkt, nog erg zoekend naar de juiste ‘configuratie’ van de organisatie, met name in termen van sturing, werkwijzen, gezamenlijke taal en cultuur. Iedereen beseft dat het anders moet, maar hoe de nieuwe werkwijzen kunnen landen in de organisatie, is volgens iedereen, ook de leidinggevendenden nog een grote opgave. Het afgelopen jaar heeft bij DSO vooral nog in het teken gestaan van het ‘vol op de rem trappen’, en ‘de schade zoveel mogelijk beperken’. Daarbij wordt in een gesprek aangegeven dat *“de organisatie een soort mammoettanker is. Eer die tanker van koers veranderd is, daar ben je wel even mee bezig. Het is geen bootje, het is echt een schip dat een andere koers moet gaan varen. Daar ben je gewoon een tijd mee bezig. Dat kost je gewoon 2 jaar, minstens.”* (Wil van der Hoek, ambtelijk opdrachtgever DSO).

11.3. Nieuwe structuur DSO

De organisatiestructuur geformeerd rondom de logica van de beleidscyclus bleek volgens DSO in de praktijk niet altijd te werken. Projecten konden bijvoorbeeld vaak ook zonder voorafgaand beleid gestart worden wanneer zich een initiatiefnemer aandiende en het project een goede bijdrage aan de stad zou leveren (DSO, 2011). Om dit probleem aan te pakken en te voldoen aan de faciliterende rol is een belangrijk onderdeel van de reorganisatie het opzetten van een nieuwe organisatiestructuur. Het wijzigen van de organisatiestructuur is volgens DSO een belangrijke manier om organisatorisch uit te drukken en te verankeren waar je naartoe wilt:

de structuur moet het gewenste handelen faciliteren. In plaats van 5 directies in een dienstenmodel ontstaan er drie portefeuilles² en twee sectoren (Economie en Verkeer), en twee stafafdelingen. De organisatie wordt opgezet volgens het portefeuillemodel (figuur 11.1).

Figuur 11.1. Nieuw organogram DSO 2011; het portefeuillemodel.



Bron: DSO, 2011

In de Houtskoolschets is aangegeven dat gebiedsmanagement in de organisatiestructuur niet zijn beslag krijgt in de vorm van integrale, lijngestuurde teams, maar wordt uitgeoefend door projectteams die mede tot taak hebben het gebied en de spelers te kennen en alert te zijn op kansen die zich in het gebied voordoen. De gebiedsmanager wordt daarmee een programmamanager op gebiedsniveau. Er is voor gekozen om de kerndisciplines die integraal samenwerken in projecten zoveel mogelijk te accommoderen in één portefeuille. Daarmee zijn zoveel mogelijk GOTICK-aspecten ondergebracht in een matrixstructuur. Binnen die projectteams zijn zowel inhoudelijke als marktgerichte mensen aanwezig. In dat opzicht draagt deze structuur dus al veel kenmerken van een meer adhocistische structuur.

Henry Mintzberg (1983) vergelijkt de adhocistische structuur ook wel met guerrilla-eenheden. Door een respondent wordt voorspeld dat DSO ook gaat richting deze 'guerrilla-structuur': *“De dienst wordt volgens mij in de toekomst nog veel kleiner, misschien wel 300 tot 400 man. Dan is het dus heel erg guerrilla-achtig: klein en wendbaar*

² Op moment van schrijven is dit al veranderd in 4 portefeuilles. Dit geeft wel het prematuur en dynamische karakter aan van de Houtskoolschets.

Er is volgens een respondent nu nog heel veel organisatorische ballast waar nog best in kan worden gesneden. Met een klein team van (zelfverzekerde) professionals met specialistische vakkennis die over hun eigen schutting kunnen kijken en de grenzen van wat wel en net niet kan goed kunnen inschatten kom je een heel eind.

11.4. Doelen en strategie van organisatie

Door DSO zijn doelen geformuleerd voor het nieuwe organisatiemodel. 'Het gaat hier om een structuur die zo moet zijn dat de medewerkers maximaal presteren en in staat zijn hun werk in lijn met de kernwaarden uit te voeren'. De drie kernwaarden of 'stuurwaarden' zijn vertaald in beoogde doelen van het gewenste organisatiemodel:

Eenvoud

- Niemand kan zich verschuilen achter een ingewikkelde structuur, maar kan worden aangesproken op leiderschap en professioneel gedrag.
- Zo min mogelijk "bypasses", dit maakt verantwoordelijkheden eenduidig en transparant waar mogelijk aansluiten bij huidige organieke eenheden.

Extern gericht

- Herkenbaar voor de "klant": afnemers van onze diensten en producten, burgers, partners en politici en bestuurders; beleidssectoren herkenbaar positioneren.
- Houdt rekening met de nieuwe rol van DSO, meer stimuleren en faciliteren van ontwikkelingen door de markt, bevorderen van verbinding tussen partijen en excellente dienstverlening.
- Voorspelbaar, slagvaardig en herkenbaar gedrag naar externe partijen.

Snel en efficiënt

- Richt zich op efficiënte uitvoering van onze vaste kerntaken en projecten.
- Kent zo min mogelijk wrijvingsverlies als gevolg van gedeelde of dubbele verantwoordelijkheden, terugdringen bureaucratie; minder management, meer verantwoordelijkheden bij medewerkers.
- Beter verbinden projecten en vakmensen (dienstbaar vakmanschap); DSO-ers zijn specialisten en oefenen een vak uit.
- Smalle top, platte organisatie, doelmatige span of control. Management stuurt op resultaten, minder coördinatie en afstemmingspunten.

Toekomstvast

- Sluit aan bij de dynamiek in bestuurlijke portefeuilles, is flexibel, kan meebewegen met andere portefeuille indeling, met als effect minder 'vereenzeling' met sectorbelangen. Het DT stuurt daarbij op hoofdlijnen en legt verantwoordelijkheden dieper in de organisatie.
- Moet robuust en adaptief zijn, moet de komende jaren kunnen doorevolueren en verbinding maken met veranderingsprocessen.
- Moet zich verenigen met het 'nieuwe werken' (flexibiliteit in werktijden en werklocaties) met daarin aandacht voor verandering in werkwijze en cultuur.

Als nu met een complexiteitserkende bril wordt gekeken naar deze 'doelen' dan zijn er overeenkomsten, maar ook grote hiaten. Het expliciet richten op efficiënte uitvoering van vaste kerntaken verhoudt zich bijvoorbeeld moeilijk met een flexibele organisatie waarbij spontane strategieën (en onvoorziene gebeurtenissen in het netwerk van stedelijke gebiedsontwikkeling) aan de orde van de dag zijn. 'Meer sturing op resultaat en het verminderen van coördinatie' past slecht bij een organische, adhocratische structuur en cultuur. Juist in de coördinatie ligt een grote kans – en zelfs noodzaak – gelegen voor flexibiliteit. Als meer verantwoordelijkheden worden gelegd bij de medewerkers, en professionals intensiever gaan samenwerken zijn verbindingsmiddelen op de onderlinge afstemming (informeel overleg) noodzakelijk: "de managers besteden in de adhocratie een groot deel van hun tijd aan de verbindingsfunctie en aan onderhandelingen, waarbij ze laterale coördinatie verzorgen tussen de verschillende teams" (Mintzberg, 1983, p. 268). Wel is door een respondent gezegd dat de gebiedsmanagers meer dienen te sturen op de projectleiders in plaats van op de inhoud (= meer programmamanager). De vraag is hier in hoeverre men daar daadwerkelijk ruimte en middelen voor krijgt. Dat is uit de interviews niet helder geworden; het is in ieder geval nog een vraagstuk voor de directie, *"dat vooral ook met cultuur van doen heeft"*.

Het 'beter verbinden van mensen onderling en verbindingen maken met de markt' is een uitstekend doel, maar deze verbindingen dienen wel plaats te vinden vanuit een complexiteitserkend perspectief. Dat wil zeggen meer denkend vanuit ketens en netwerken; het mogelijk maken van zelforganiserend vermogen, ruimte creëren voor nieuwe (tijdelijke) samenwerkingsarrangementen, daarbij verantwoordelijkheden (en vertrouwen) geven, inhoudelijke sturing op resultaat soms loslaten en over de eigen schaduw te kunnen stappen om tot onderlinge overeenstemming te komen met die marktpartijen, maar ook intern. Een mogelijke oplossing ligt daarbij in het 'ontwikkelen' of in ieder geval bestuderen van de waarde van 'tussenfuncties' zoals geformuleerd in paragraaf 4.4. De respondenten geven overigens wel blijk van het belang van dit netwerk en ketendenken en het verbindend vermogen daarin. Er wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat je moet weten wat je netwerk is om goed advies uit te kunnen brengen, dat het de truc is om omgevingen te creëren waarbij iedereen zegt wat wél nodig is om iets mogelijk te maken, dat je moet begrijpen wat de belangen van de marktpartijen zijn en ook hun expertise gebruiken in plaats van het zelf te willen en denken beter te doen, dat het de rol wordt om partijen bij elkaar te brengen die iets voor elkaar kunnen betekenen.

In de gestelde doelen van DSO ontbreekt de ontwikkeling van de medewerkers op het gebied van kennis en competenties om in de huidige context te kunnen functioneren, daar waar lijnmanagers volgens een directielid meer moeten gaan sturen op het beschikbaar stellen van kwalitatief goede mensen in plaats van op de inhoud. En er wordt – ook volgens de respondenten – juist in de huidige context steeds meer gevraagd van de huidige professional en vakman. Ook in het kader van het kunnen opereren in een toenemend spanningsveld tussen de onvermijdelijkheid van (bestuurlijke) verantwoordingsstructuren binnen een overheidsorganisatie (zekerheden), de verantwoordelijkheden die horen bij het werk van een ambtenaar en die van de gewenste flexibiliteit en kunnen loslaten van zekerheden. Op de competenties wordt verder ingegaan in par. 11.9.

Vanuit de interviews is daarnaast nog een aandachtspunt genoemd die passen bij het complexiteitserkend perspectief en tevens een waardevolle aanvulling is voor de reeds gestelde doelen: de erkenning van wederzijdse invloed beleid en uitvoering en het kunnen omgaan met de onzekerheden hiervan. Het feit dat binnen- en buitenwereld actief met elkaar verbonden moet niet door DSO worden veronachtzaamd:

"Een heel groot deel van mijn werk komt niet voort uit wat hier bij beleid bedacht wordt, en vervolgens in de organisatie landt, maar met name van de vraag vanuit de buitenwereld, en hoe land ik dat in beleid en bestuurlijk draagvlak. De interactie van buiten naar binnen, die is minstens zo belangrijk. Heel erg van buiten naar binnen werken, en dan zorgen dat het goed beklijft. De buitenwereld is maatgevend, de vraag, dus niet de

wens en de wil, maar wat komt er aan de andere kant binnen, dat wordt maatgevend.” (G.J. Giele. Gebiedsmanager DSO)

Daarbij wordt door een andere respondent aangevuld dat in de faciliterende rol *“je zelf meer aan het schetsen bent, je bent het beleid niet meer aan het maken, dat doen anderen. Je bent vooral aan het reageren. Dat betekent naar mijn idee dat er een enorme verschuiving plaatsvindt, van beleid maken, naar beleid beoordelen.”* Dit komt sterk overeen met de relativering van de doel-middelgedachte zoals behandeld in par 3.5, waarbij de constatering is dat de context van de uitvoering, een geheel andere is dan de context van de organisatie (en bestuurlijke) omgeving. Daarbij wordt opgemerkt dat het kunnen omgaan met de onzekerheden die hiermee gepaard gaan een belangrijke competentie is.

11.5. Missie en visie

De nieuwe missie van DSO betreft:

“DSO koestert de kracht van Den Haag. Wij werken samen aan de bereikbaarheid en de positionering van Den Haag als internationale stad van vrede en recht. Wij geven ruimte aan de ontwikkeling van een stad waar iedereen wil wonen, werken en verblijven.”

Door de dienst zijn daarnaast een zevental visies opgesteld. Voorbeelden hiervan zijn:

- DSO zet al zijn vakmanschap in voor het in stand houden van het historisch en prachtige fundament van Den Haag.
- DSO stimuleert de groei van Den Haag door op zoek te gaan naar kansen en mogelijkheden die vliegwielen in beweging zetten voor de ruimtelijk economische ontwikkeling van de stad.
- DSO stimuleert medewerkers om zich te blijven ontwikkelen in hun vakmanschap en persoonlijke groei.
- Etc.

Er wordt echter niet duidelijk gemaakt hoe deze visie en missie moeten landen in de organisatie en wat nu eigenlijk het doel is van deze visies. Het is – op basis van deze houtskoolschets – een te grote opsomming zonder duidelijk waardeoordeel. De veelheid aan visies schept eerder verwarring dan helderheid voor de medewerkers: de missie is mogelijk al voldoende als visie. Een gemeenschappelijke visie is volgens Senge (1992) onmisbaar voor een lerende organisatie. Het vormt het punt waarop het leren zich richt en verandert de verhouding van mensen in een bedrijf (Senge, 1992). Iemand kan alleen vanuit zijn persoonlijke visie oprecht geïnteresseerd zijn in een gemeenschappelijke visie. Organisaties die een gemeenschappelijke visie willen opbouwen, moedigen hun leden daarom steeds aan om hun persoonlijke visie te ontwikkelen.

Het belang van een heldere, eenduidige visie blijkt volgens de respondenten wel essentieel in het faciliteren van de markt. Maar dan gaat het hier wel om een visie over de stad, in plaats van een visie over de organisatie. Wil DSO zoveel mogelijk ruimte geven aan ontwikkelaars en andere partijen dan is het vastleggen van de ambitie in alleen de essentiële regels, of een globale visie noodzakelijk; waar wil de gemeente ongeveer naar toe? Dat wordt volgens de respondenten ook door de marktpartijen gevraagd.

“Volgens mij zou je de Structuurvisie op hoofdlijnen kunnen gebruiken om met soort puzzelstukjes concreet maken en dat je dan aan de marktpartij over laat; wie doet wat. Wie begint waar mee. Je eigen beleidsdoelstellingen vertalen in brokstukken, waarvan het ons niet uitmaakt wie dat waar oppikt.

Beleidsdoelstellingen worden abstracter en minder gebonden aan tijd, flexibeler. Niet masterplan voor masterplan, maar puzzelstukje voor stukje, maar die wel leiden tot een eindbeeld van een stad wat je zelf ook wel graag wilt. “ (Dorothee Meijer, Afdelingsmanager Stedebouw DSO).

Dit moet volgens een respondent ook toe leiden dat aan de voorkant veel sneller en makkelijker basisuitspraken richting de markt kunnen worden gedaan. Dit punt wordt overigens wel breed onderkend in de organisatie. Een voorwaarde voor het snel en lenig kunnen anticiperen op nieuwe initiatieven is de beschikbaarheid van geïntegreerde beleidskaders (Tussentijdse rapportage plannen en projecten anno nu, 2010). Voor de invulling van de beleidskaders worden drie (gangbare) verschillende niveaus onderscheiden waarbij op het strategisch niveau (‘waartoe?’), de lange termijn visie voor de stad wordt uitgezet. De Structuurvisie en het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling zijn daarbij de belangrijkste sturende instrumenten. Dit is volgens DSO een belangrijk onderdeel van de betrouwbare overheid die aangeeft wat ze wil, en is belangrijk voor marktpartijen en andere stakeholders.

11.6. Cultuur en kernwaarden

Een belangrijk onderdeel dat als basis dient voor de nieuwe organisatie vormen de zogenaamde ‘kernwaarden’. De kernwaarden geven aan waar DSO voor staat, wat haar overtuiging is en waar de organisatie het grootste belang aan hecht. De volgende kernwaarden worden onderscheiden:

- Dienend vakmanschap (beter verbinden projecten en vakmensen). Dienend aan de stad en het bestuur, aan iets dat hoger is dan jezelf.
- Verbindend realisatiekracht (bevorderen van verbinding tussen partijen). In verbinding staan met andere partijen in de stad. Andere partijen maken plannen.
- Ruimte voor mensen (ruimte voor initiatief). We moeten ervoor zorgen dat plannen kunnen worden uitgevoerd.

De kernwaarden zijn opgebouwd uit zachte en harde onderdelen. De zachte factoren hebben betrekking op hoe ‘DSO’ in het werk staat (‘het hart van de organisatie’), de harde factoren richten zich op hoe het werk wordt gedaan (‘hoofd van de organisatie’). Volgens de dienst moeten deze (culturele) waarden zijn verweven in alles wat de dienst doet, in de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd, in de manier waarop leiding wordt gegeven en in het type medewerker dat de dienst aan zich bindt. Op basis van deze door DSO opgevatte kern – of stuurwaarden is een nieuwe visie en missie geformuleerd. Het omschrijven van deze kernwaarden geeft blijk van het feit dat cultuur een belangrijke rol dient te spelen in de organisatie.

De huidige cultuur wordt nu door de respondenten nog omschreven als een omgeving waarbij de mensen elkaar binnen de organisatie elkaar nu nog ‘vast houden’. Er is volgens veel respondenten een cultuur van risicomijdendheid, een systeem van regels stellen, van beperkingen, angst om tegen iets ja te zeggen dat wellicht niet goed uitpakt, de manier waarop men wordt afgerekend, de vertrouwde manier van aanbodgericht werken, de angst om de eigen positie te verliezen en het spastisch omgaan met verschillen in mening. Hieruit kan (voorzichtig) worden geconcludeerd dat de huidige cultuur binnen DSO vooral wordt ‘overheerst’ door de hiërarchiecultuur (zie par 2.16). De tijd dat je volgens schematische, blauwdrukwerken van “projectfasering, projectdocumenten, escalatiemodellen en volgens dat boekwerk kon je ook handelen is volgens een respondent echter over. *“De nieuwe ambtenaar gaat niet meer over regeltjes maken, maar ook dingen mogelijk maken.”*

Sommige respondenten geven daarom aan dat in de organisatie veel meer ruimte moet worden gecreëerd voor mensen, het kunnen nemen van meer verantwoordelijkheden en experiment. Het getuigt van de wens tot een meer risiconemende en gedifferentieerde en op maatwerk gerichte aanpak van de overheid. Ook wordt aangegeven dat DSO in het verleden niet heeft durven experimenteren, alles is vastgetimmerd in procedures, er weinig souplesse en lef aanwezig is. Hieruit kan worden opgemaakt dat er een binnen de organisatie (althans bij de respondenten) de wens bestaat om meer richting meer een de cultuur te gaan dat past bij het complexiteitserkend perspectief: de ontwikkelingscultuur, waarbij de kenmerken onder andere het maximaliseren van individualiteit, het graag willen nemen van risico's en het kunnen ontwikkeling van een (persoonlijke) visie op de toekomst, denken in systemen en reflecteren hier op is. Het geloof bij de meeste respondenten overheerst dat deze hiërarchische cultuur grotendeels zichzelf zal corrigeren naar deze cultuur, puur vanwege het feit dat het wel anders móet. Maar er zit zoals in paragraaf 2.16 is geconstateerd, een verschil tussen mensen die geloven dat cultuur kan worden gemanaged of grotendeels zelf ontstaat: *“Ja, cultuur verandert over een paar jaar, dat gaat wel lukken. Vroeg of laat zul je dat wel moeten doen, en dan wordt je outcast. Die wordt niet meer gebruikt door de omgeving. Dan lig je er zo uit. Spreekt niet meer dezelfde taal. Dat corrigeert zichzelf. Mensen zullen wel mee moeten gaan.” (Nils Royer, directeur GOB)*

Berthil Köster (directeur FSC) relateert dit enigszins en verwijst met betrekking tot de verandering van de organisatie(cultuur) op het INK-model dat sinds kort als analytisch kader door de directie wordt gebruikt (zie bijlage 7). Kern is volgens Köster dat als je de organisatie wilt veranderen, alles altijd als geheel moet zien (hier: processen, leiderschap, strategie, middelen, medewerkers en omgeving/resultaat) waarbij de houding en beleving vanuit de top van de organisatie een belangrijke rol speelt.

“Sturing binnen onze dienst dient vooral gericht te zijn op deze samenhang, en niet op de inhoud. Daarbij werkt het INK-model zo, dat als de toon in de top niet goed is, of als we ons alleen richten op competentie management of processen, dan kan de rest ook niet landen. Het is ook een beleving dat je in dit soort modellen gaat denken, dat moet worden doorleefd binnen de top.” Dit sturen op samenhang heeft ook alles met cultuur te maken. En dat betreft een zeer lastige opgave; iedereen in de organisatie dient dezelfde taal te spreken. Kunnen denken in deze modellen, in ketens en netwerken. Maar eerst begint het bij de directie zelf. En dan is het de bedoeling dat de rest van de organisatie daar in mee gaat”.

De kernwaarden zoals geformuleerd in de houtskoolschets raken daarmee volgens hem daarmee alle aspecten van de organisatie, waarbij bottom up organiseren net zo een belang heeft als het top-down opleggen van de kernwaarden. Köster geeft toe dat het nog wel zeer abstract is. Maar ook geeft hij aan dat vanuit gebiedsontwikkelingen zelf, flexibiliteit en creativiteit al concreet wordt gemaakt via nieuwe vormen van samenwerkingsconstructies zoals nieuwe grondbankconstructies die allen verschillend zijn en worden afgestemd op de specifieke opgave. Daarbij worden nieuwe competenties al concreet gemaakt, *“maar dat is nog wat anders dan dat het al geland is en hoe dat organisatorisch wordt vertaald. Dat is een hele andere orde van grootte.”*

De respondenten hebben enkele aanknopingspunten/randvoorwaarden geboden om de nieuwe cultuur en werkwijzen te implementeren. Het eerste is het ontwikkelen van een gezamenlijke taal. Het evenwicht tussen 'afwachten en kader scheppen' (faciliteren) en 'langs alle deuren van de ontwikkelaar lopen' (stimuleren, losmaken van investerend vermogen) zit volgens Wil van der Hoek nog niet in de dienst: *“Ik ken maar één iemand die zowel passief is, als kan verleiden; en dat is Doornroosje”*. Iedereen is volgens haar wel bezig met nadenken hoe je die twee elementen nu kunt combineren. Daarbij is volgens haar juist sturing vereist op gebiedsmanagement; in die sturing zal het belangrijkste zijn dat we a) kiezen (prioriteren), goede kaders waarmee ze aan de slag kunnen, en b) dat we mensen de instrumenten geven. Dat laatste is nog erg ingewikkeld. *“Als je dit niet doet dan gaan mensen maar de wijde wereld in.” “Men herkende elkaar in de*

traditionele gebiedsontwikkeling, maar nu niet meer". Waar we nog voor staan is een nieuwe gemeenschappelijke taal. Wij zijn niet goed in staat om ook eens dingen te laten gebeuren. Wij willen maar blijven pushen."

Ten tweede wordt het belangrijk om een goed verhaal te hebben, kennis te delen, inspireren en te enthousiasmeren. Het omzetten van nieuwe werkwijzen en kennis en cultuur en gemeenschappelijke taal gaat gedeeltelijk met informatie, toespraken, voorbeelden laten zien. *"Ik ga mensen een lezing geven, of neem ze meer naar conceptbedenkers, naar prof. Hans de Jonge, maar ook intern discussies houden. Dat is een manier om in de dienst iets los te weken aan enthousiasme en kennis en kunde"*. Het scheppen van een verhaal zorgt ook voor het bindend vermogen tussen partijen binnen de dienst en tussen externen: *"Ik merk wel dat als ik een verhaal vertel, als je dat goed vertelt, en je pak de goede stakeholders, die nemen dat verhaal over, blijkaar heb je een belang van hun geraakt. Het wordt dan geen wij-zij meer."* Een ander geeft aan dat je eigenlijk *"iedereen zo veel mogelijk met marktpartijen in aanraking moeten laten komen, en laten zien dat het ook anders is. Dat contact inspireert ook."*

11.7. Nieuwe competenties

Minstens zo belangrijk als de structuur is volgens DSO om een visie te hebben op de noodzakelijke werkwijzen en het bijbehorende gedrag van de mensen die de organisatie vormen. Die visie moet vervolgens worden uitgedragen en worden verankerd in een samenhangend systeem van functiebeschrijvingen, competenties en beoordelingen (DSO, 2011). Zoals in par 11.5 al was opgemerkt, zijn er nog wel veel vraagtekens te zetten bij deze visie(s). De inzichten uit het theoretisch kader, het conceptueel model en de interviews zouden deze visie mogelijk helpen kunnen aanscherpen.

Tevens worden de kernwaarden als uitgangspunt genomen om werkwijzen en gedragsaspecten vorm te geven die in de nieuwe organisatie van belang zijn. In de gehele gemeente wordt de komende 2 tot 3 jaar het functiehuis herzien, waarbij over wordt gegaan naar een zogenaamd generiek functiehuis. Dat betekent dat er een beperkt aantal functies wordt gedefinieerd en beschreven, op meerdere niveaus en aan die functies wordt een competentieprofiel gekoppeld (DSO, 2011). DSO lijkt hierbij gebonden aan de gemeentelijke inzichten over de manier van competentieontwikkeling. In 2012 wordt gemeentebreed een nieuwe gesprekscyclus geïntroduceerd, waarin resultaatafspraken centraal staan, zowel op het gebied van werk als op het gebied van persoonlijke ontwikkeling. De nadruk ligt daarbij sterk op het 'bevorderen van een cultuur van resultaatgerichte sturing', en om die sturing te versterken wordt in 2011 al een nieuw leiderschapsprofiel opgesteld, dat aangeeft op welke aspecten het management wordt aangesproken.

Vanuit een complexiteitserkennend perspectief en de nieuwe faciliterende rol van DSO kunnen vraagtekens worden gezet bij deze versterking van 'resultaatgerichte sturing' en 'resultaatafspraken'. Het opereren in en sturen op netwerken vraagt immers veel (informele) communicatie en resultaten zijn daarbij minder zichtbaar en onzeker, terwijl in de uitvoering een project daardoor vaak wel kunnen worden versneld. Dit lijkt aanvankelijk erg inefficiënt maar per saldo leidt het tot versnelling. De cultuur van resultaatgerichte sturing verhoudt zich slecht met de risiconemende, en op individu gerichte ontwikkelingscultuur.

"Je moet mensen erin helpen om vrijer met kaders om te gaan. Dat betekent flexibel, meewerkend, meedenken, Dat moet worden ontwikkeld. Alleen, de organisatie moet er ook toe bereid zijn...."

Aan de respondenten is gevraagd welke competenties zij als belangrijk achten om als DSO te kunnen sturen in de nieuwe rol van DSO en context van gebiedsontwikkeling. Op de vraag of men verwacht dat mensen de

omslag van het blauwdrukdenken naar het meer vraaggericht denken (noot: complexiteitserkend was te abstract) kunnen maken wordt volmondig bevestigd geantwoord. Men heeft een groot geloof in het aanpassend en creatief vermogen van de mens.

De meest genoemde competenties die zijn genoemd om in de faciliterende rol te kunnen handelen betroffen:

- Omgevingssensitiviteit/marktsensitiviteit: het belang kennen van de externe partijen weten waar de belangen bij elkaar komen.
- Flexibiliteit; niet vasthouden aan je eigen (denk)kaders, meedenken in plaats van toetsen.
- Risiconemendheid: de durf om risico's te lopen.

In bijlage 8 is een uitgebreider schema opgenomen met alle competenties en de omschrijving en soms ook de randvoorwaarden hiervan. In de conclusie wordt een overzichtelijk beeld gegeven van wenselijke competenties en de randvoorwaarden daarbij op basis van het conceptueel model en de interviews.

12. Conclusie en aanbevelingen

12.1. Algemene conclusie

Binnen het planvormingsproces van en sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling speelt de gemeentelijke overheid een cruciale rol. De meeste actoren die vanuit de gemeente betrokken zijn bij planvorming van stedelijke gebiedsontwikkelingen, zijn vooral werkzaam bij 'een' dienst (of sector) stedelijke ontwikkeling (of ruimtelijke ontwikkeling/ruimtelijke ordening/stadsontwikkeling, etc.). Te denken valt aan gebiedsmanagers, projectleiders, stedenbouwkundigen, planologen, planeconomen, beleidsmedewerkers, juristen, projectcontrollers, projectinspecteurs, maar ook opdrachtgevers en -nemers, lijnmanagers en managers van verschillende vakafdelingen. Allen zijn ze in meer of mindere mate, op de voorgrond of achtergrond, in de initiatiefase of planuitwerkingsfase, lid van een gemeentelijk projectteam of uitvoeringsorganisatie van een PPS, betrokken bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Al deze verschillende mensen binnen een en dezelfde organisatie vervullen verschillende taken en doelen, maar hebben ook hun eigen invulling van of opvatting over die taken, managen anderen mensen maar worden ook gemanaged, vormen onderdeel van een structuur en bewegen (op hun eigen manier) in die structuur, maken strategieën maar zijn tegelijkertijd ook onderdeel van de strategieën. De mensen dragen maar bepalen ook de organisatiecultuur (zie ook: film op www.pauljansen.eu).

In het veld van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn veranderingen groot en onzekerheden in ieder geval een zekerheid. De planvorming en –uitvoering zijn afhankelijk van een groot aantal verschillende actoren binnen en buiten de dienst stedelijke ontwikkeling die werken vanuit een eigen publieke, private en persoonlijke belangen, maar daarbij ook zoeken naar het gemeenschappelijk belang. Handeling van een dienst stedelijk ontwikkeling en andere actoren vindt plaats in complexe sociale systemen. Ontwikkeling komt vooral tot stand door tijdelijke verbindingen en interactie binnen netwerken en ketens. Niet sturing op het project dient dan centraal te staan maar vooral sturing op het proces.

Gemeentelijke overheden hebben nog grote moeite met de onderkenning hiervan. Er wordt nog vaak gehandeld vanuit het eigen publieke primaat. De eigen organisatie en ontwikkelen van probleemformulering en oplossingen daarvan wordt nog vaak als uitgangspunt genomen. Binnen een dienst stedelijke ontwikkeling vinden continu reorganisaties plaats om vooral sturing en zekerheden in besluitvormingsprocessen in te bouwen, vooral ten behoeve van 'bestuurlijke slagkracht'. Toch leidt dit – gezien het continu karakter hiervan – niet tot de gewenste resultaten. Deze reorganisaties kosten veel tijd en energie van de organisatie en haar medewerkers. Het wordt zaak dat de overheid en diensten blijvend is staat zijn zich duurzaam te ontwikkelen en aan te passen aan de continu veranderende opgaven.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek:

“Hoe kan een dienst stedelijke ontwikkeling zo worden georganiseerd dat zij in staat is om op een flexibele, maatwerkgerichte wijze sturing te geven op stedelijke gebiedsontwikkelingen en welke competenties van haar medewerkers die betrokken zijn bij stedelijke gebiedsontwikkeling zijn bij dit organiseren van belang?”

Het antwoord zit voornamelijk in het als organisatie - maar ook van haar medewerkers die werkzaam zijn in het veld van stedelijke gebiedsontwikkeling - leren kijken vanuit een meer complexiteitserkennend perspectief. Het draait dan om het ontwikkelen van zelforganiserend vermogen, meer pluriformiteit en experiment binnen de organisatie toelaten om te kunnen voldoen aan de tijdelijkheid en unieke karakter van de specifieke ontwikkeling en het daarbij durven openstellen van de eigen organisatiegrenzen om tot verbindend vermogen

te kunnen komen met andere (nog onbekende) partijen. Juist in het kunnen creëren en aangrijpen van tijdelijke, vaak informele en onverwachte verbindingen zit de kans voor de dienst om flexibel sturing te kunnen blijven geven op stedelijke gebiedsontwikkeling.

Vanuit de literatuur wordt met betrekking tot het faciliteren en organiseren van dit systeemdenken en zelforganiserend vermogen diverse aanknopingspunten geboden. In dit onderzoek is een onderscheid gemaakt in de drie belangrijkste organisatievariabelen die daarbij aandacht verdienen: structuur, strategie en cultuur & competenties (vaardigheden). Deze variabelen dienen steeds in onderlinge samenhang te worden gezien. Binnen deze variabelen kan de configuratie zo worden 'ingesteld' dat ze een belangrijke voorwaarde of basis dient voor het ontwikkelen van zelforganiserend vermogen, maatwerk en proces- en ketengerichtheid in sturing. Dit betekent het opzetten van een structuur waarbij organisatieonderdelen worden gebaseerd op van de beginselen van een adhocratie, het hanteren van strategieën die zich ook richten op leerprocessen en emergente ontwikkelingen en een cultuur die individualiteit, verantwoordelijkheden en accepteren van onzekerheid (of risiconemendheid) stimuleert. Er dient vooral aandacht te worden besteed aan de zachte factoren binnen de organisatie; te weten cultuur en de mensen die organisatie vormen. Het zijn de competenties en de ontwikkeling hiervan die grotendeels ten grondslag liggen aan het succes van handelen in het complexe proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. En de ontwikkeling van de competenties gezien vanuit een complexiteitserkend perspectief biedt op haar beurt weer een goede basis voor verandering van de organisatievariabelen. Gezamenlijk bieden ze een goed uitgangspunt om contingente sturingsprincipes toe te kunnen passen.

Op dit moment zijn deze variabelen binnen de overheid – en ook binnen DSO - nog teveel opgesteld vanuit een ordezoekend perspectief, dit blijkt zowel uit literatuurstudie als uit brononderzoek en interviews bij de dienst stedelijke ontwikkeling van de gemeente Den Haag. De overheersende kenmerken zijn een hiërarchische structuur, een rationele strategie gericht op planvorming en uitvoering van gestelde ambities, een hiërarchische cultuur (sterke gerichtheid op interne procedures, regels, geformaliseerdheid, positiegericht) en competentie(profielen) van beleidsmedewerkers, projectmanagers, 'grondbedrijvers' en leidinggevendenden die vooral zijn gericht op interne samenwerking, gestructureerde sturing op resultaat en het op orde brengen van de eigen organisatie (vb. resultaatgerichtheid, drukbestendigheid, plannen en organiseren).

Met betrekking tot het kunnen omgaan met de grotendeels onvermijdelijke, bureaucratische, hiërarchische structuur zullen de grenzen van de eigen organisatie moeten worden opgezocht. Daar liggen nog grote kansen. Daarbij zal meer ruimte moeten worden gegeven aan professionals van de organisatie die werkzaam zijn in het veld van gebiedsontwikkeling om continu te kunnen schakelen tussen bestaande hiërarchische interne structuur en het niet-hiërarchische ongekende netwerk(omgevingen). Sturing vanuit de top zal meer plaats moeten vinden op coördinatie van die professionals. Denken en handelen in ketens en ketenregie is hierbij een competentie van de organisatie en leidinggevendenden dat extra aandacht vraagt.

Het onderzoek is voornamelijk gericht op de erkenning van complexiteit. Dat wil niet zeggen dat 'orde' geen rol meer speelt. In tegendeel. Zonder sturing op procedures, regels en vastleggen van doelstellingen en resultaten vervalt sturing in chaos. Maar de theorie en praktijk getuigen dat het belang van dit perspectief niet genoeg kan worden benadrukt.

12.2. De omslag van denken en handelen

De eerste tekenen zijn aan de wand dat DSO zich al meer op het vlak van het complexiteitserkend perspectief begeeft. Grotendeels lijkt dit een kwestie van 'niet anders kunnen.' De gemeente is voor het investerend vermogen in stedelijke gebiedsontwikkeling veel meer afhankelijk geworden van (nieuwe) actoren en het investerend en organiserend vermogen moet actief worden opgezocht. Het hanteren van strakke beleidskaders, actief grondbeleid en hoge bestuurlijke ambities zoals nog het geval was bij de Structuurvisie passen niet in een vraaggerichte netwerkbenadering. De verdere ontwikkeling van proces- en programmamanagement en het Investeringsprogramma stedelijke ontwikkeling (IpSO) heeft al geleid tot een duidelijk prioritering in de ambities van 'traditionele' stedelijke gebiedsontwikkelingen. Nieuwe gebiedsontwikkelingen zouden daarnaast meer organisch tot stand moeten komen. Er wordt meer ruimte in tijd en omvang aan ontwikkelende of investerende partijen geboden om ontwikkelingen mogelijk te maken. De gemeente richt zich in deze vorm meer op haar 'kerntaken': het ontwikkelen van de hoofdstructuur en bewaking van de ruimtelijke kwaliteit.

Maar dit is een nieuwe situatie dat nog lang geen gemeengoed is in het denken en handelen van de organisatie. De afgelopen twee jaar heeft voornamelijk in het teken gestaan van het vol in de rem trappen om de schade die Rijksoverheidsbezuinigingen, gemeentelijke bezuinigingen, vraaguitval en daardoor veroorzaakte daling in omzet en leges en verliezen op grondexploitaties, te beperken. DSO werd genoodzaakt tot ingrijpende maatregelen in de ordening van de organisatie en bezuiniging in het ambtenarenapparaat. De organisatie wordt opgevat als een mammoettanker. Zorgen dat de organisatie denkt en handelt vanuit de nieuwe faciliterende, veel meer vraaggerichte in plaats van actieve, aanbodgerichte rol, is volgens enkele leidinggevend (directieleden) van DSO dan ook nog een kwestie van lange adem. De directie speelt volgens haar daarbij een belangrijke rol in het creëren van een gezamenlijke taal ('wat is faciliteren?'), het blijven hameren op nieuwe werkwijzen en het inspireren van haar medewerkers. Ook wordt al voorzichtig onderzocht hoe het denken in ketens en netwerken zowel in de organisatie 'in de organisatie' kan worden geland.

Structuur

De opvatting van de respondenten over de voorgestelde structuur van de reorganisatie is dat deze nog kleinschaliger en dynamischer mag worden opgezet; ruimte voor meer verantwoordelijkheid, bewegingsvrijheid, minder mensen in een projectgroep, maar wel meer vakkundige mensen. Dit komt overeen met de kenmerken van adhocatiestructuur. Het vergroten van de verantwoordelijkheid wordt in de houtskoolschets wel genoemd, maar de sturing blijft nog wel sterk gericht op efficiënte uitvoering van de vaste kerntaken en de principes van lijnmanagement. Dit staat flexibiliteit en experiment in de weg. De noodzaak voor vakkundige mensen (specialistische kennis) en het kunnen samenwerken binnen een kleine, marktgerichte projectgroep vraagt om verdere ontwikkeling van competenties en kennis op het vakgebied. In de tijd van bezuinigingen en de uitstroom van veel medewerkers is dit misschien een lastige, maar wel een essentiële opgave.

Strategie

Met betrekking tot strategie is het lastiger om conclusies te trekken. De strategie van planvormen moet noodzakelijkerwijs losgelaten, maar de vraag is of leerstrategieën en 'de erkenning van' emergente strategieën hier voor in de plaats komen.

Cultuur

Hoewel de kernwaarden en visie van de dienst zijn omschreven is nog niet duidelijk hoe deze nu moeten landen in de organisatie. Vraagtekens kunnen worden gezet in hoeverre deze kernwaarden en visie nu onderdeel uitmaken van de persoonlijke visies van de medewerkers. Zonder dat draagvlak heeft het opstellen

van de visie waarschijnlijk weinig effect. Bij de respondenten bestaat sterk de wens tot het bewegen naar meer ontwikkelingsgerichte cultuur. Daarbij wordt door de respondenten aangegeven dat er binnen de organisatie meer ruimte moet zijn voor het nemen van verantwoordelijkheden en experiment. Ook het kunnen loslaten van de eigen belangen, meedenken met de ander en de erkenning dat beleid grotendeels voortkomt uit het werkveld moet binnen de organisatie op een actieve manier worden gefaciliteerd.

12.3. Competentieprofiel

Uit het conceptueel model is geconcludeerd dat noodzakelijk geachte competenties voor alle drie de variabelen in overeenstemming met elkaar zijn. Zowel voor een adhocratische structuur, emergente en leerstrategieën en ontwikkelingscultuur zijn grotendeels dezelfde competenties noodzakelijk. Het ontwikkelen van deze competenties biedt daarmee een stevige basis voor een dienst die zowel de complexiteit erkent als een nieuwe werkwijze wil innemen en sturingsprincipes wil hanteren. Op basis van de literatuur als de interviews zijn competentieprofielen voor een dienst en haar medewerkers die zijn betrokken bij stedelijke gebiedsontwikkeling opgesteld, die gericht zijn de erkenning van complexiteit en het handelen daarin. De onderscheiden hoofdcategorieën zijn:

- het kunnen handelen en denken in netwerken en ketens;
- het relativeren van eigen kennis en kunde;
- omgevingsbewustzijn/marktsensitiviteit;
- het zorgen voor beweging in processen en het kunnen omgaan met onzekerheden.

Hieronder zijn de competenties nader uitgewerkt, waarbij ook wordt aangegeven welke voorwaarden aan de organisatie en leidinggevenden worden gesteld om deze competenties te faciliteren. Dit zijn de eerste aanbevelingen aan een dienst stedelijke ontwikkeling.

Competenties gericht op handelen en denken in netwerken en ketens

Competentie	Omschrijving	Voorwaarden organisatie
In ketens en netwerken kunnen denken en handelen	Je eigen rol kunnen plaatsen in de keten, in het gehele proces. Het proces leidend maken. Reflectie op structuren.	Leiders die deze gemeenschappelijke taal en denkwijzen in de organisatie kunnen overbrengen.
Toelaten meerduidigheid	Het vermogen om meervoudige interpretaties en verschillende inzichten en meerwaarden toe te laten om zo verbindend vermogen te kweken. Interne en externe signalen op een adequate manier met elkaar weten te verbinden.	Heldere visie van de organisatie. Dubbeldenken en het creëren van tussenfuncties. Als organisatie kunnen omgaan met lange periodes zonder 'resultaat', zorgen voor coördinatie tussen professionals, accepteren van verwarring en dubbelzinnigheid.
Contextualiseren	Omgevings sensitiviteit en het gedrag in overeenstemming brengen met de context	

Competenties gericht op relativeren en loslaten eigen overtuiging

Competentie	Omschrijving	Voorwaarden organisatie
Aanvaarden en erkennen van eigen onwetendheid / relativeren van eigen kennis	Niet strikt vast houden aan je eigen overtuiging en die van de afdeling/organisatie. Het kunnen en bereid zijn, buiten je eigen kaders te kijken. Jezelf daarbij durven open te stellen. Niet te veel zelf willen doen.	Gemeenschappelijke visie: een omgeving creëren waarin eigenbelang niet overheerst. Risiconemendheid van de organisatie. Onderling vertrouwen en incasseringsvermogen
Vermogen om af te leren en te reflecteren op de eigen mentale modellen	Anders doen dan de vertrouwde manier van denken en doen	Strategie van plannen aanvullen met strategie van leren ('guided learning')

Competenties gericht om omgevingsbewustzijn

Competentie	Omschrijving	Voorwaarden organisatie
Extern gerichtheid/klantgerichtheid	Zorgen dat er dingen zijn die voor 'buiten' bruikbaar en toepasbaar zijn. Weten aan wie je advies geeft. Wie is de klant? Wie is de opdrachtgever, en help je hiermee je opdrachtgever mee?	Ontwikkeling van ruimtelijke visie met globale kaders in ruimte en tijd. Leiders dienen gericht te zijn op onderhouden van externe contacten en acquisitie
Omgevings sensitiviteit/marktsensitiviteit	Weten wat je netwerk is, in welke omgeving je functioneert. Mensen kunnen inschatten, weten waar de belangen bij elkaar komen. Hoever iemand kan bewegen ook met betrekking tot geld, politiek, kwaliteit, en realiteitszin daarbij tentoonspreiden. Goed kunnen inschatten hoe partijen in bepaalde situaties acteren.	Leiders dienen gericht te zijn op onderhouden van externe contacten en acquisitie. Werknemers dienen meer in contact te komen met de marktpartijen.
Bestuurlijke sensitiviteit	Laten zien hoe je aan een standpunt bent gekomen. Weten hoe je iets kan laten landen bij het bestuur. 'Inschatting kunnen maken tussen het ontsporen en een treinongeluk'	

Competenties gericht op creëren van beweging in processen

Competentie	Omschrijving	Voorwaarden organisatie
Risiconemendheid/ondernemerschap	Anarchistisch zijn, durf en risico's durven nemen om dingen in beweging te krijgen. De durf om je eigen advies aan te passen	
Adviesvaardigheden	Verzameling van luisteren, helder zijn in eigen mening, meedenken, kunnen onderbouwen, samenwerken, kunnen beargumenteren	Kunnen beargumenteren, en dus ook vakkennis benodigd. Jezelf op de hoogte houden van vakkennis. Management dient de juiste vragen te stellen. Wat is de vraag en welke problemen los je op? Waar liep je tegen aan en welke keuzes heb je gemaakt?
Zelfverzekerdheid	Hoe zekerder iemand is over zijn vakgebied, hoe steviger die in zijn schoenen staat, hoe makkelijker die kan afwijken van gestelde kaders. Onzekerheid leidt tot terugvallen op procedures	Ontwikkeling van medewerkers; vakkennis
Schakelend vermogen	Snel kunnen schakelen, snel keuzes kunnen maken, inschatten wie het kritiekste is in het proces	
Kunnen omgaan met onzekerheden	Inspelen op onverwachte gebeurtenissen	Leidinggevendenden moeten bewustzijn van van emergente strategieën en leerprocessen
Serendipiteit	Gebruik maken van andermans ideeën en situaties waaraan je zelf niet hebt gedacht	Risico's durven lopen, actief zijn. Intelligentie.

12.4. Verdere aanbevelingen voor een dienst stedelijke ontwikkeling

Naast bovenstaande conclusies en aanbevelingen vanuit de competenties en daarbij onderscheiden randvoorwaarden worden nog enkele aandachtspunten voorgesteld.

Aandacht voor zelforganiserend en lerend vermogen en maak dit concreet binnen de organisatie

Zelforganiserend vermogen is wellicht een abstract en complex begrip, maar essentieel voor succesvolle sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling in de complexe context van een netwerksamenleving als voor het innemen van een faciliterende rol. De organisatie moet in staat zijn om meerduidigheid tot te laten; ruimte geven voor meerdere interpretaties, meningen en waarden, daarvan actief leren en vervolgens met elkaar verbinden. De medewerkers en leidinggevendenden zullen daarbij hun eigen denkmodellen los moeten kunnen laten en veel duidelijker hun mening moeten kunnen ventileren maar dat van de ander ook kunnen accepteren. Dit vereist veel coördinatie op de personen, het stellen van de juiste vragen, en minder sturing op de inhoud vanuit het management. Een duidelijke visie als gemeenschappelijke taal is hiervoor een vereiste.

Ga na wat je visie betekent voor de medewerkers en hoe dit matcht met hun eigen opvattingen

Het creëren van een visie is een goed doel, maar zonder persoonlijke binding van de medewerkers weinig effectief. Het creëren van een gezamenlijke taal is belangrijk. Het zorgt voor bindend vermogen binnen de dienst maar ook voor een beter en eenduidig advies richting de 'klant'. Dat kan een marktpartij zijn, maar ook de bestuurlijk opdrachtgever. De leidinggevendenden zouden hierbij een belangrijke rol in kunnen spelen door deze visie niet alleen op te schrijven, maar ook te vertellen en er naar handelen.

Aandacht voor kennisontwikkeling, juist bij een faciliterende rol

Het kunnen loslaten van (ruimtelijke) kaders, vereist juist nu veel (actuele) vakkennis van de medewerkers. Het leidt er toe dat mensen minder snel vervallen in procedures en beleid en daardoor meer snelheid richting de klant. Kennis is nodig om snel te kunnen schakelen en om verbanden te kunnen leggen. In een faciliterende rol en bij organische gebiedsontwikkeling kan je minder op je zekerheden teruggrijpen, en is het steeds sprake van maatwerk. Het beargumenteerd kunnen aanpassingen van je advies getuigt van professionaliteit en vakkennis. De faciliterende rol betekent ook meer kennis van de (on)mogelijkheden van bijvoorbeeld de Wro en vraagt om een nieuwe manieren van denken over financiering.

De 'kwaliteit' van de actor is bepalend. Gebiedsontwikkeling gaat grotendeels over het bij elkaar brengen van competenties.

De ontwikkeling en (specifieke) kwaliteiten van de medewerkers dient centraal komen te staan. De in dit onderzoek genoemde competenties biedt hiervoor handvatten. Richt je als dienst niet alleen op sturing op resultaatgerichtheid, maar beoordeel de medewerker op haar specifieke kwaliteiten. Ketendenken of systeemdenken is voor leidinggevendenden een essentieel punt van ontwikkeling.

Faciliteren is juist bewegen en durven; geef professionals de ruimte en laat dingen los

Faciliteren is dingen mogelijk maken, en daarom veel harder werken dat als je vanuit een actieve rol stuurt op een ontwikkeling. Het betekent dat mensen hun netwerk goed moeten gebruiken, weten wat er speelt binnen en buiten de organisatie en dat er slimme combinaties worden gemaakt. Dit vraagt bewegingsvrijheid. Dit betekent ook niet meer het project, maar juist men het proces moet gaan begeleiden.

Durf te experimenteren: zoek de grenzen op van je organisatie

Hoewel de dienst grotendeels gebonden is aan de bureaucratistische normen en structuren is er nog voldoende ruimte om de organisatie meer in te richten op de waarden van pluriformiteit. Breng bijvoorbeeld eens marktspecialist, marketingspecialist en een beperkt aantal vakspecialisten bij elkaar in kleine projectteams.

Leer van andere gemeenten (zie ook bijlage 6) en maak gebruik van de veelheid aan verschillende mensen. Laat mensen ook veelvuldig in contact komen met marktpartijen en de nieuwe partijen zonder dat daarbij een helder doelstelling of projectopdracht aan ten grondslag ligt.

12.5. Commentaar en vervolgonderzoek

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden binnen één dienst in van haar meest turbulente momenten. Het empirisch onderzoek is daarmee mogelijk door vervuild. De denkmodus zit bij veel medewerkers en leidinggevenden nog in het oplossen van huidige problemen in plaats van het naar de toekomst kijken. Het conceptueel model schept mogelijk een meer onafhankelijk beeld en zou ook door andere diensten stedelijke ontwikkeling zeker kunnen worden gebruikt.

De opvattingen over structuur, cultuur en strategie hebben vooral plaatsgevonden op basis van brononderzoek en een beperkte omvang van aantal interviews. Het heeft daarmee een beperkte kwantitatieve waarde. De eerste resultaten geven een beeld over het ingenomen perspectief van de dienst, maar het zou waardevol zijn om dit soort onderzoek van het perspectief van de medewerkers en haar leidinggevenden via een kwantitatieve methodiek onderzoeken.

De competenties die geformuleerd zijn, zijn niet onderscheiden naar leidinggevenden, afdelingsmanagers, medewerkers of zelfs naar verschillende directies. Er ligt hier nog een slag om een gedifferentieerder beeld te formuleren van de competentieprofielen, ook vormen van kennis hier aan toe te voegen en deze te combineren met ordezoekende perspectieven.

Bronnen

- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2005a), Wereldstad aan Zee. Structuurvisie Den Haag 2020 – Achtergronden.
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2005b) Programmabegroting Den Haag 2006-2009.
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2006) Inrichtingsplan Bureau programmamanagement 3 oktober 2006.
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2008a), Inrichtingsplan afdeling Verkeer & Infrastructuur
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2008b), Voortgangsrapportage programma DOEN. DSO/2008.4210 - RIS 159753. Brief aan de rekeningcommissie 9 december 2008.
- Dienst Stedelijke Ontwikkeling Gemeente Den Haag (2008a), Collegevoorstel inzake Masterplan Erasmusveld-Leywegzone, 2008.
- Dienst Stedelijke Ontwikkeling Gemeente Den Haag DSO (2008b), Investeringsprogramma stedelijke ontwikkeling 2008
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2009a), Projectopdracht uitlijning handhavingsorganisatie
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2009b) DSO wijziging hoofdstructuur DSO, (juli 2009).
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2009c), Voorstel tot aanpassing afdeling Wonen 12 februari 2009
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2009d), Plan van aanpak reorganisatietrajecten ROMz en V&I Versie 10 februari 2009.
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2009e), Concept-inrichtingsplan afdeling Planologie. Versie 12 februari 2009
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2009f), Concept-inrichtingsplan afdeling Stedenbouw. Stedenbouw ontwerpt dé wereldstad aan zee Versie 12 februari 2009
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2009g), Wijziging hoofdstructuur DSO per 1 juli 2009. Collegebesluit. DSO/2009.2053. RIS 165342
- Dienst Stedelijke Ontwikkeling Gemeente Den Haag DSO IPSO (2009h), Investeringsprogramma stedelijke ontwikkeling 2009
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling Gemeente Den Haag (2010a), Vervolgaanpak programma bezuinigingen DSO. Memo DT DSO.
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2010b) Uitwerking gebiedsmanagement.
- Dienst Stedelijke Ontwikkeling Gemeente Den Haag (2006b), Nota van uitgangspunten Erasmusveld

- Dienst Stedelijke Ontwikkeling Gemeente Den Haag DSO IPSO (2010c), Investeringsprogramma stedelijke ontwikkeling 2010
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2010d), Financiële strategie Binckhorst bij een organische gebiedsontwikkeling. Memo.
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2010e), Programmabegroting 2011 – 2014. RIS 175064a. 16 december 2010.
- Dienst Stedelijk Ontwikkeling gemeente Den Haag (2010f), Tussenrapportage Plannen en projecten anno nu. Versie 3.
- Dienst Stedelijke Ontwikkeling Gemeente Den Haag (2010g), Meerjaren Prognose Grondexploitaties 2010
- Dienst Stedelijke Ontwikkeling Gemeente Den Haag (2011), Houtskoolschets reorganisatie DSO.
- Gemeente Den Haag, (2010), Coalitieakkoord Gemeente Den Haag, 2010).

Literatuur

- Arts G.J., Beernink, A. Beijer, P. en , A.Buys (2004), Natuurlijke wijkvernieuwing. Een proces van meebewegen. In: Kei magazing N7.
- Asbeek Brusse, W.H., H. van Dalen & B. Wissink (2002) Stad en land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek, WRR Voorstudies en Achtergronden. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Atzema, O. e.a. (2002), Ruimtelijke economische dynamiek. Kijk op bedrijfslocatie en regionale ontwikkeling. Uitgeverij Coutinho. Bussum.
- Banens (2000), Koersvorming in Context. Het VOC-onderzoek naar de dynamiek van strategievorming. FEB: Amsterdam Business School Research Institute Dissertatie.
- Bahlmann, J.P. (1999), Denken en doen; organisaties in crisis. In Segers, J. (1999) , p. 31-52. In: Segers, J. (1999), Methoden voor de maatschappijwetenschappen. Van Gorcum. Assen.
- Bahlmann, J.P. en B.A.C. Meesters (1988), Denken en Doen; Een studie naar ontwikkeling en strategische heroriëntatie van zes Nederlandse ondernemingen rond een crisis. Delft.
- Bekker, (2008). "De kunst van het samenwerken" Co-referaat van prof. mr. R. Bekker ter gelegenheid van de RMO-masterclass "De ontkokering voorbij", naar aanleiding van het gelijknamige RMO-rapport, ministerie van VWS, woensdag 24 september 2008.
- Bennebroek Gravenhorst, K.M. (2002), Organiseren en veranderen. Samenvatting uit: Sterke staaltjes van samenwerking : survey-feedback voor het aanpakken van belemmeringen bij organisatieverandering. UvA-DARE, the Institutional Repository of the University of Amsterdam (UvA). Dissertatie.
- Bestuursacademie (2005), Inleiding Gemeentewet, van wet naar praktijk. Tweede gewijzigde druk. VNG uitgevers.
- Blauw, M. (2008), Ruimte maken voor Den Haag. Schetsen uit een kleine eeuw uitbreiden en inschikken.
- Boelens, J. & Hiemstra, J. (2002), Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten. In: Openbaar bestuur, 2002-1. p.p. 11-15.
- Boschma, R.A., Frenken, K. en J.G. Lambooy (2002), Evolutionaire economie. Een inleiding. Uitgeverij Coutinho. Bussum.
- Bressers, H. en S. Kuks (2000), Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip.
- Bruin, H. de, Heuvelhof, E en R. in 't Veld (2002), Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming. 2^e herziene druk. Academic service. Den Haag
- Burns, S. (2008), The Culture Strategy Fit: Why Aligning Culture and Strategy is Crucial. Management Forum Series, december 02.
- Cammen, H. van der (jaar onbekend), Wat beweegt de gebiedsontwikkelaar? Een nieuwe professional in de ruimtelijke ordening. Gevonden op: www.hvdcammen.nl/producten/gebiedsontwikkelaar.doc

- Coenen, F. (1998), Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering. Beleidswetenschap 1998/1.
- Daamen, T. (2010), Strategie als kracht: naar effectieve strategieën voor stedelijke ontwikkelingsprojecten. De casus Stadshavens Rotterdam. Samenvatting in proefschrift, p.p. 263-271. IOS press.
- Department of Industrial Engineering & Management Science (EUT) (1985), Vakgroep Organisatiekunde. Studie-bijeenkomst Contingentie-benadering Report EUT/BDK/16. Eindhoven.
- Deloitte (2010) gemeente governance grond(ig) beleid. Grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken. Deloitte. Rotterdam.
- Deloitte Financial advisory services BV. (2010), Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven Onderzoek i.o.v. VNG en ministerie van Infrastructuur en Milieu. Auteurs: Berns H. , Celik, H. Michiels, B.F. Schenk, M (2010),
- Deloitte, Akro Consult & TU Delft (2011), Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat *nu* te doen? Handreikingen voor de praktijk. Deloitte. Rotterdam.
- Deloitte & TU Delft (2010), Schuivende panelen. Een visie op gebiedsontwikkeling. Deloitte.
- De Roo, G. & Rauws, W. (2010). De orde voorbij...Over complexiteit, chaos en transities in ruimtelijke ontwikkeling. In: Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam. p.p. 38-51. PMB/Leerhuis.
- Desmidt, S. en A. Heene (2005) Strategie en organisatie van publieke organisaties. Uitgeverij Lannoo , Tiel
- Evers J. en W. Leussen (2009), Beleidsuitvoering; context en interacties in complexe Waterprojecten. Theorieën, Verhalen, Lessen en Do's, Dont's en Dilemma's.
- Idenburg, P.J. (1993), Four styles of strategy development. In: Long Range Planning Vol. 26, No.6. p.132-137. Pergamon Press Ltd.
- Jansen, M. (2005), Tussen Beleid & Uitvoering. Directoraat Generaal Water en Directoraat Generaal Rijkswaterstaat Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Thesis.
- Janssen-Jansen, L, Klijn, E.H. en P. Obdam (2009), Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling. Habiforum.
- Kates. A en J. R. Galbraith (2007), Designing your organisation, using the 5 star model to solve 5 critical design challenges. John Wiley & sons, inc.
- Klaassen, A.W. (2006), Handboek ruimtelijke ordening & bouw. 2^e druk. Berghauer Pont Publishing, Amsterdam.
- Klijn, E. (2008), 'It's the management, stupid!' On the importance of management in complex policy issues. Uitgeverij LEMMA, Den Haag.
- Kooijman, D. en G. Wigmans (2010), Contradictions. Boss Magazine, november 2010 (concept).
- Lansbergen, M.H.J. (2006), Grondbedrijf in verwarring? De veranderende rol van het grondbedrijf in gebiedsontwikkeling. MCD 2. thesis.

- Maartensdijk W.L (2002) Evolutietheorie en organisatiestrategie. Het belang van evolutionaire processen voor de strategieontwikkeling.
- MCD (2011), MCD Seminar Cities on the Movies 'Nieuwe competenties in gebiedsontwikkeling' . Derde seminar in de MCD-reeks 'Nieuwe strategieën voor stedelijke gebiedsontwikkeling' Lantaren Venster, Rotterdam, 14 juni 2011.
- Ministerie VROM (2001), Op grond van nieuw beleid. Nota grondbeleid. Min. Vrom, Min. Financien.
- Mintzberg, H. en Waters, J.A. (1985), Of strategies, deliberate and emergent. In: Strategic Management Journal, Vol 6. 2570272.
- Mintzberg, H. (1978), Patterns in Strategy Formation in: Management Science, Vol. 24, No. 9 (May, 1978), pp. 934-948.
- Mintzberg, H. (1987), Crafting strategy. Harvard Business Review. Harvard College.
- Mintzberg, H. (1983), Organisatiestructuren. Academic service Economie en bedrijfskunde. Schoonhoven.
- OGA Amsterdam (2010), Bestuursopdracht Nieuwe Ruimtelijke Ontwikkelstrategie. Versie 28-10-2010. College B&W Amsterdam
- Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI) (n.b.). Hoe bepalen marktgerichtheid en hiërarchie, familiecultuur en ondernemingszin, de productiviteit, veiligheid en kwaliteit in uw organisatie?
- Peeters, N. (2002), Interne audit en ombudsfunctie in de gemeente: een vergelijking. Universitaire Instelling Antwerpen.
- Quinn. R. E. Faerman, S.R., Thompson en R.M. McGrath (2003), Handboek managementvaardigheden. Derde editie. Sdu uitgevers. Den Haag
- Raad voor het openbaar bestuur (ROB) (2007), De gedifferentieerde eenheidsstaat. Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur.
- Raad voor het openbaar bestuur (ROB) (2004), Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit.
- Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (RMO) (2008), De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte (advies 44). Uitgeverij SWP. Amsterdam
- Randerdaat, G. (2006), Sturing in complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling. MCD 2. thesis.
- Rossum, P. (2010), Dogma van beheersbaarheid heeft afgedaan. In: Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam. p.p. 114-116. PMB/Leerhuis.
- Rumpen (2006) Sturen op samenhangend handelen in gebiedsontwikkeling. Een onderzoek naar de casus klavertje vier. Erasmus universiteit Rotterdam. Faculteit sociale wetenschappen bestuur en management van complexe ruimtelijke ontwikkelingen.
- Schmeitz, N.F.B. (2009), Competenties van leidinggevenden onder de loep. Onderzoek naar huidige en gewenste competenties van afdelingshoofden binnen DHV. Thesis, Universiteit van Utrecht

- Senge, P. (1992), De vijfde discipline. De kunst & praktijk van de lerende organisatie. Scriptum books, Schiedam.
- Segers, J. (1999), Methoden voor de maatschappijwetenschappen. Van Gorcum. Assen.
- Spit, T en P. Zoete (2001), Gepland Nederland? Een inleiding in de ruimtelijke ordening en planologie. Universiteit Utrecht.
- Steen. M. van der, Peeters, R. en Twist (2010), De Boom en het Rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving. Ministerie van VROM.
- Teisman, G. (2005), Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit. Sdu uitgevers. Den Haag.
- Teisman, G. (2010), Presentatie aan MCD 7: Management op de grens van orde en chaos. 2010.
- Van den Heuvel, J. (2008), Zelforganisatie in complexe adaptieve systemen. Een analyse naar de complexiteit van de sturingsrelatie tussen Dordrecht en het beleidsveld arbeidsmarkt.
- Van 't Verlaat, J. (2008), Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen. 3^e druk. MCD. IVA groep.
- Verdaas, J.C. (n.b.), Op zoek naar een ontsnappingsroute uit de gevangenis van rationaliteiten
- Verschuren, P. en H. Doorewaard (2007), Het ontwerpen van een onderzoek. 4^e druk. Boom Lemma Uitgevers.
- Vromraad (2004), Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek. VROM-raad, Den Haag.
- Wigmans, G. (1998), De facilitaire stad. Rotterdams grondbeleid en postmodernisering. Delft: Delft University Press.
- Wigmans, G. (1982), Het stedelijk plan. Staat, stad en stedelijke planning. Delft: Delft University Press.
- Wingerden, R. Hoeve, M. en J. Hiemstra (2010), Dienst stedelijke ontwikkeling toe aan omslag in rol en organisatie. In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting nummer 5 oktober 2010, p.p. 30-36.
- Grootelaar, H. (2009), Niet makkelijker dan mogelijk. De weg naar een lening overheidsorganisatie. In: Leven in structuren. Lenthe Publishers. Amstelveen.

Verwijzingen

In: Coenen, F. (1998), Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering. Beleidswetenschap 1998/1.

- Vught. F.A van (1982) Experimentele beleidsplanning. Den Haag

In: Desmidt, S. en A. Heene (2005) Strategie en organisatie van publieke organisaties. Uitgeverij Lannoo , Tiel

- Schein, E. H. (1992), Organizational Culture and Leadership, Edgar H. Schein. 1992. Jossey-Bass Publishers, San Francisco

in: Quinn e.a. (2003)

- Nadler D.S en M.L. Tushman (2000). The organization of the future: strategic imperatives and core competencies for the 21st Century. Organizational dynamics, vol. 27. American management association Int'l NY p.p. 45-60
- Cameron K.S en R.E. Quinn (1999), Diagnosing and changing organizational culture. Reading. MA: Addison-Wesley, 1999.
- Cameron, K.S (1995), Downsizing, Quality and Performance' .
- Cameron, K.S, Freeman, S. en A.K.L. Mishra (1993), Downsizing and redesigning organizations.

In: Randerat (2006):

- Weerd-Nederhof, P de, B. van Looy en K. Vischer (2004) , innovatie f organiseren. Kluwer, Deventer.
- Nieuwenhof, R. van den (2005), De taal van verandering, verandering in een dialoog. Scriptum, Schiedam.

In: Peeters, N. (2002), Interne audit en ombudsfunctie in de gemeente: een vergelijking. Universitaire Instelling Antwerpen.

- Aquina, H.J. (1993), Kijk op beleid: inleiding in de beleidswetenschappen, Assen: Van Gorcum, p. 183
- Derksen, W. (1996), Lokaal bestuur, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij, p. 206.
- Maes, R., De Rynck, F. (1989), Gemeentelijk beleid in samenspraak, Leuven: Afdeling bestuurswetenschap K.U. Leuven, p. 190

In: Schmeitz, N.F.B. (2009), Competenties van leidinggeevenden onder de loep. Onderzoek naar huidige en gewenste competenties van afdelingshoofden binnen DHV. Thesis, Universiteit van Utrecht

- Stoker, J.I. e de Korte, A.W., (2001), Het onmisbare middenkader, Koninklijke Van Gorcum, Assen
- Spencer, L.M. en Spencer, S.M., (1993), "Competence at work: a Model for Superior Performance", New York: John Wiley & Sons, Inc.

In: Spit, T en P. Zoete (2001), Gepland Nederland? Een inleiding in de ruimtelijke ordening en planologie. Universiteit Utrecht.

- Voogd, H.J. (1993), Facetten van de planologie. Alpen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

in: Van den Berg, L. E. Braun, H.J. Otgaar (2002) Organiserend vermogen in perspectief. European institut for comparative urban research.

- Van den Berg, L. J. Van der Meer en P.M.J. Pol (2001). Social Challenges and organising capacities in cities; experiences in Eight European Cities. Euricur. Rotterdam

Digitaal

Websites: www.denhaag.nl

Weggemans (2011). Organisatiecultuur in de overheid. <http://www.ocai-online.nl/blog/2010/03/organisatiecultuur-bij-de-overheid/>

Twijnstra Gudde. Organiseren. <http://www.twynstraguddekennisbank.nl/tg.htm?id=1243>

Urhahn Design (2011) Den Haag, De Binckhorst Gebiedsontwikkeling volgens een open en organisch proces.
Gevonden op: http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1897&item_type=project&item_id=238

Hoogendoorn J. en H. Swen. (2011) Chaos en orde in de vloeibare stad. Zaadje Slow Urbanism zit al veel langer in de grond en komt nu tot bloei door een forse regenbui, namelijk de crisis van de afgelopen jaren.
<http://ruimtevolk.nl/chaos-en-orde-in-de-vloeibare-stad/>

VNG (2010), De VNG kiest voor minder beleid en meer resultaat. Gevonden op:
<http://www.vng.nl/eCache/DEF/94/382.html>

INK model (Bijlage 7) gevonden op <http://www.ink.nl/nl/p4bd80e5bc3a81/de-ink-filosofie.html>

Bijlage 1. Lijst geïnterviewden

- Peter van Haasteren. Strategisch adviseur Beleid en Waardebepaling. Gemeente Rotterdam/OBR/Gebiedsontwikkeling.	06-06-2011
- Pieter Birnage. Projectleider Gemeente Den Haag DSO/PmDH	10-6-2011
- Hans Sparreboom. Gebiedsmanager Binckhorst DSO	15-06-2011
- Gert Jan Giele. Gebiedsmanager Den Haag Zuidwest DSO	10-6-2011
- Nils. J. Royer. Directeur GOB. Directielid DSO	17-06-2011
- Berthil Köster. Directeur FSC. Directielid DSO	08-06-2011
- Dorothee Meijer. Afdelingsmanager Stedebouw DSO	11-07-2011
- Wil van der Hoek. Ambtelijk opdrachtgever. Directielid DSO	22-06-2011

Bijlage 2. Verschil klassieke sturing – contingente sturing

<i>Dimensie</i>	Klassieke sturing	Contingente sturing
<i>Aangrijpingspunt sturing</i>	Schaal passend bij organisatie en hiërarchie	Schaal/ reikwijdte passend bij probleem
	Uitgaande van afspraken in overeenkomsten en doelstellingen en prestaties	Uitgaande van onzekerheden en onberekenbaarheden van actoren
	Ordezoekend	Chaosbenuttend
	Positie van actoren	Toegevoegde waarde van actoren
	Doel, programma	Proces, planrealisatie
	Plekken en projecten	netwerken en ontwikkeling
<i>Doelstellingen</i>	Politiek primaat	Economische of andere sectorale doelstellingen
	Aanbodgestuurd	Vraaggestuurd
<i>Organisatie & omgeving</i>	Arbeidsdeling	Multidisciplinaire teams met specialisaties
	Organisatie als uitgangspunt voor aanpak	Organisatie als knelpunt in netwerk, tijdelijke orde
	Ordezoekend	Chaosbenuttend
	Ordering & sequentie	interdependenties
	Hiërarchische organisatie	Zelfsturing en zelforganisatie
	Professionele bureaucratie en divisiestructuren	Adhocratie
<i>Actongerichtheid</i>	Eenzijdige benadering	Grondbedrijf als netwerkactor
	Hiërarchiebewaker	Netwerkbouwer
	Ad hoc marktorientatie	Transparantie in marktconsultatie

Bron: Lansbergen (2006)

Bijlage 3. Ontwikkelingsplanologie

Ontwikkelingsplanologie getuigt van een toenemend besef van de rol die private partijen, naast de overheid, in het ruimtelijke proces vervullen (Vromraad, 2004). En gebiedsontwikkeling kan worden gezien als een praktische invulling van ontwikkelingsplanologie. Er is hierbij een versterkt aandacht voor arena- en processturing, en voor de wijze waarop publieke belangen in kader geborgd kunnen worden. “Het is daardoor nodig om een duidelijk moment van publieke besluitvorming te koppelen aan een grotere vrijheid in de invulling van publieke kaders” (Vromraad, 2004, p.9). De denkrichting van ontwikkelingsplanologie richt zich op (1) selectiviteit in de keuze van te realiseren beleidsprioriteiten, (2) borgen van publieke belangen, (3) een projectmatige, op uitvoering gerichte aanpak binnen heldere publieke kaders en (4) onderhandeling met private partijen over beleidsinhoud, procesgang en financiering. De Vromraad signaleert dat sturing van de overheid in het ruimtelijke domein door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, complexer is geworden, en dat de overheid moeite heeft om haar rollen adequaat in te vullen. Wat de Vromraad verstaat onder adequate invulling van de rollen, blijft mijn inzien onduidelijk. Wel geeft ze aan dat een verschuiving van rollen te zien is die wordt aangeduid als een verschuiving van hiërarchische sturing naar netwerksturing en zelfsturing. De overheid staat dan minder boven andere partijen en beperkt zich steeds meer tot het agenderen van probleem en het bepalen van de spelregels en het stellen van randvoorwaarden. Er zullen echter “steeds opgaven blijven voordoen waarin de initiërende en regisserende rol van de overheid niet gemist kan worden.” (p. 56). De belangrijkste achtergronden van deze verschuiving naar een netwerksturende rol wordt door de Vromraad als volgt gezien:

- De mondigheid van de burger.
- Emancipatie van partijen in het speelveld van de ruimtelijke ordening.
- Positie op de grondmarkt zijn veranderd. De overheid bezit vaak niet zelf meer de grond.
- Ruimtelijke ordening vindt steeds meer plaats in een subsidiearme context.

Dirigistische sturing vanuit de overheid wordt niet meer mogelijk om tot resultaat te komen. De ambities van het overheidsbeleid zijn er echter niet echt minder op geworden (Vromraad, 2004).

Bijlage 4 Competenties DSO

- 1. Plannen en Organiseren**
Op effectieve wijze doelen en prioriteiten bepalen en benodigde acties, tijd en middelen aangeven om die doelen te kunnen bereiken.
- 2. Resultaatgerichtheid**
Gestructureerde manier van werken die leidt tot resultaten; afmaken van zaken waaraan men begonnen is binnen de afgesproken tijd; afhandelen van zaken.
- 3. Aanpassingsvermogen**
Doelmatig blijven handelen door zich flexibel aan te passen aan veranderende omgeving, taken, verantwoordelijkheden of mensen.
- 4. Drukbestendigheid**
Bestand zijn tegen situaties die werkstress met zich meebrengen.
- 5. Gewetensvolheid**
Handhaven van algemeen aanvaarde sociale en ethische normen in activiteiten die met het werk te maken hebben.
- 6. Incasseringsvermogen**
Het omgaan met (relativeren, verwerken van) kritiek.
- 7. Initiatief**
Het signaleren van kansen en problemen en daar naar handelen door voorstellen te doen of zelf iets te ondernemen.
- 8. Inzet**
De energie hebben om zich langere tijd achtereen en intensief met een taak bezig te houden. Spankracht.
- 9. Management identificatie**
Actieve betrokkenheid tonen met de belangen en problemen van het management.
- 10. Onafhankelijkheid**
Zelfstandig een oordeel of mening vormen zonder zich te laten beïnvloeden door de mening van anderen en daarop acties ondernemen.
- 11. Ondernemerschap**

Zoeken en realiseren van mogelijkheden voor nieuwe producten of diensten; weloverwogen nemen van risico's om iets nieuws in de (interne of externe) markt te zetten; eigen ideeën concretiseren in een praktische uitwerking, die voorziet in een behoefte van anderen.

12. Prestatie motivatie

Zichtbaar hoge eisen stellen aan het eigen werk. Laten zien niet tevreden te zijn met een gemiddelde prestatie.

13. Zelfbeheersing

Het, wanneer de situatie dat vereist, effectief beheersen van impulsen die door de omgeving worden opgeroepen.

14. Zelfinzicht

Inzicht in het eigen functioneren en openstaan voor kritiek van zichzelf of van anderen, zodat gedragsverandering mogelijk is.

15. Analyse

Scherpte en snelheid in het analyseren van informatie en vraagstukken; herkennen van patronen en essenties; onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.

16. Creativiteit

Originele en onverwachte wijze van denken; op onverwachte wijze verbinden of vormgeven van bestaande zaken of concepten; scheppend vermogen.

17. Helicopterview

Overzicht behouden en afstand kunnen nemen; los kunnen maken van het moment en het geheel kunnen overzien; zaken van afstand kunnen bekijken en onderlinge verbanden kunnen leggen.

18. Omgevingsbewustzijn

Laten blijken goed geïnformeerd te zijn over maatschappelijke en politieke ontwikkelingen of andere omgevingsfactoren en deze kennis effectief benutten voor de eigen functie of organisatie. Anticiperen op en onderkennen van het belang van gebeurtenissen die van invloed zijn op het bestaande beleid en handelen van politiek/bestuurlijk verantwoordelijken.

19. Oordeelsvorming

Gegevens en mogelijke handelwijzen in het licht van relevante criteria tegen elkaar afwegen en tot realistische beoordelingen komen.

20. Probleemanalyse

Signaleren van problemen; herkennen van belangrijke informatie. Verbanden leggen tussen gegevens. Opsporen van mogelijke oorzaken van problemen. Zoeken van terzake doende gegevens.

- 21. Schriftelijke uitdrukingsvaardigheid**
Schrijft begrijpelijk en in correct Nederlands; stemt schrijfstijl af op beoogde doel en doelgroep.
- 22. Visie**
Ontwikkelen en uitdragen van een coherent toekomstbeeld voor het vakgebied of werkteerein van de directie/organisatie.
- 23. Adviesvaardigheden**
Begrip tonen voor de belangen en visie van de ander; zoeken naar openingen om tot oplossingen te komen; voorkomen van 'drammen' of forceren; vaardigheid om advies geaccepteerd te krijgen.
- 24. Assertiviteit**
Voor de eigen mening of belangen opkomen ook wanneer er vanuit de omgeving druk wordt uitgeoefend om dit niet te doen, zonder de bedoeling te hebben anderen te kwetsen.
- 25. Coachen**
Vergroten van het zelfsturend vermogen van medewerkers en het aanzetten tot nemen van persoonlijke verantwoordelijkheid.
- 26. Inlevingsvermogen**
Zich bewust zijn van andere mensen in de omgeving en de eigen invloed hierop. Gedrag vertonen dat getuigt van het onderkennen van de gevoelens van anderen.
- 27. Invloed op een groep**
Het op een heldere manier anderen enthousiast maken voor zijn of haar standpunt.
- 28. Klantgerichtheid**
Onderzoeken van wensen en behoeften van de klant/gebruiker en hier naar handelen.
- 29. Luisteren**
Tonen belangrijke informatie op te pikken uit mondelinge mededelingen. Doorvragen. Ingaan op reacties.
- 30. Netwerkvaardigheid**
Ontwikkelen en bestendigen van relaties en/of samenwerkingsverbanden binnen en buiten de eigen organisatie, teneinde deze te benutten voor het verkrijgen van informatie, steun, medewerking of opdrachten.
- 31. Onderhandelen**
Tot een overeenkomst kunnen komen door het tegelijkertijd inschatten van een anders belangen, opkomen voor het eigen belang en het zoeken van compromissen.

- 32. Organisationsensitiviteit**
Het onderkennen van invloed en gevolgen van eigen beslissingen of activiteiten op andere onderdelen van de organisatie.
- 33. Overtuigingskracht**
Het kunnen winnen van anderen voor zijn of haar standpunten.
- 34. Overwicht**
Invloed uitoefenen op anderen en als autoriteit geaccepteerd worden. Gezag.
- 35. Persoonlijke presentatie**
Ideeën, feiten en opvattingen op heldere wijze presenteren, gebruikmakend van terzake doende middelen. Een goede indruk maken.
- 36. Samenwerken**
Bijdragen aan een gezamenlijk resultaat, ook wanneer de samenwerking een onderwerp betreft dat niet van persoonlijk belang is.
- 37. Tact**
Vermogen om irritaties te voorkomen of conflicten op te lossen op basis van inzicht in sociale interacties.
- 38. Besluitvaardigheid**
Beslissingen nemen door middel van het ondernemen van acties of zich vastleggen door middel van het uitspreken van standpunten.
- 39. Controle**
In staat zijn na te gaan of anderen de opgedragen taken hebben uitgevoerd en desnoods kritiek leveren of sancties stellen.
- 40. Delegeren**
Eigen beslissingsbevoegdheden en verantwoordelijkheden op duidelijke wijze toedelen aan de juiste medewerkers.
- 41. Leidinggeven**
Richting en sturing geven aan een groep en de afzonderlijke groepsleden, als ook samenwerkingsverbanden tot stand brengen en handhaven teneinde een beoogd doel tot stand te brengen.

- 42. Nauwkeurigheid**
Blijk geven van veel zorg voor details. Precisie, accuratesse.
- 43. Persoonlijke effectiviteit**
In staat zijn zelf sturing aan werk te geven in onduidelijke situaties of situaties waarin concrete opdrachten en doelen ontbreken; doeltreffende keuzes in de werkuitleiding kunnen maken die leiden tot concrete resultaten.
- 44. Plannen en Organiseren**
Op effectieve wijze doelen en prioriteiten bepalen en benodigde acties, tijd en middelen aangeven om die doelen te kunnen bereiken.
- 45. Resultaatgerichtheid**
Gestructureerde manier van werken die leidt tot resultaten; afmaken van zaken waaraan men begonnen is binnen de afgesproken tijd; afhandelen van zaken.
- 46. Strategisch handelen**
Bij het dagelijks handelen rekening houden met het lange termijn perspectief en visie van de organisatie; processen in gang zetten, die nodig zijn om de visie en strategie van de organisatie te realiseren.

Bijlage 5 Competenties DSO

Gekozen functies en fte's

Beleid	FTE	PmDH	FTE	GOB	FTE
programma adviseur BRI	1,85				
sr beleidsmedewerker Wonen	2,70	sr projectmanager	7	sr Planeconoom	5,8
beleidsmedewerker Wonen	7,40	Projectmanager	7,9	Planeconoom	8,8
sr beleidsmedewerker Economie	7,90	sr projectleider	18	sr adviseur Verwerving	2
beleidsmedewerker Economie	10,20	Projectleider	26,76	sr adviseur OW	2
sr beleidsmedewerker V&I	5,00			medewerker OW	7
beleidsmedewerker V&I	14,70			sr medewerker Vastgoedmanagement	2
sr projectleider V&I	4,00			sr medewerker Uitgifte	3
sr beleidsmedewerker ROMZ	11,40			sr juridisch medewerker Uitgifte	2
beleidsmedewerker ROMZ	21,39			medewerker Uitgifte	3,5
				projectmedewerker Erfpacht	5
	86,54		59,66		41,1

	Beleid		Uitvoering	
	PmDH	GOB	PmDH	GOB
Aanpassingsvermogen				XX
Drukbestendigheid	xxxxxxx		xxx	xxxx
Gewetensvolheid				xxx
Initiatief	xxxxxxx			xxxx
Inzet				xx
Management identificatie	xxxx		xx	
Onafhankelijkheid				xx
Prestatie motivatie				xx
Analyse	xxxxx		x	xxxxx
Creativiteit				xxx
Helicopterview	x		xxx	x
Omgevingsbewustzijn	xxxx		xx	x
Oordeelsvorming				x
Probleemanalyse				xxx
Visie	xxxx			
Adviesvaardigheden	xxxxx			xxxxxx
Coachen	xxxx		xxx	x
Invloed op een groep			x	
Klantgerichtheid				xx
Netwerkvaardigheid	xxxxxx			xx
Onderhandelen	x			xx
Organisatiesensitiviteit	xx		xxx	
Overtuigingskracht				x
Samenwerken				xxxxx
Besluitvaardigheid			xxx	x
Controle	x			
Plannen en Organiseren	x		xxx	xxx
Resultaatgerichtheid	xxxxxxx			xxxxxxx

Bijlage 6 Leren van anderen.

Pilot nieuwe planvormingsprocessen OBR (op basis gesprek met Peter van Haasteren, OBR)

Bij het OBR wordt momenteel gewerkt aan een pilot om in samenwerking met marktpartijen (markt, corporaties) op een andere wijze stedelijke gebiedsontwikkelingen van de grond te kunnen krijgen. De pilot is ca. 2 jaar geleden ontstaan vanuit de gedachte dat de dienst/sector op zoek moest gaan naar het innemen van een andere rol met betrekking tot sturing op (gebieds)ontwikkeling. Achtergrond was dat men bewust werd van het feit dat men minder directe sturingsmogelijkheden kreeg via geld en grond, maar wel de (nieuwe) wettelijke mogelijkheden (wro) had om op een andere manier te sturen. De wro geeft de ruimte en nieuwe mogelijkheden om niet vanuit je grondpositie, toch te kunnen sturen op ontwikkeling. Het is dus belangrijk om de kansen die de wro biedt, te onderkennen en te kennen.

Kern van de pilot is dat eerst in een *kleine* groep van sleutelfiguren/professionals vanuit verschillende actoren binnen een gebied in *gezamenlijkheid* de kansen, risico's en actoren van een gebied in kaart worden gebracht om zo te komen tot een gezamenlijk gedragen visie (beeld van de toekomst; maar geen plan voor de toekomst).

Andere belangrijke kenmerken van de pilot zijn:

- Het heeft betrekking nadrukkelijk betrekking op de pré-fase van een (mogelijke) ontwikkeling.
- Belangrijkste 3 elementen zijn een gebiedsanalyse, stakeholderanalyse en plan van aanpak.
- Doel, middelen en uitkomsten zijn nog niet geheel bekend, maar er wordt wel gewerkt richting een gezamenlijke toekomstvisie.
- Na het plan van aanpak vinden enkele vervolgstappen plaats, waarin partijen meer zullen vervallen in hun 'eigen rollen'. Contractvorming speelt dan bijvoorbeeld een grotere rol.

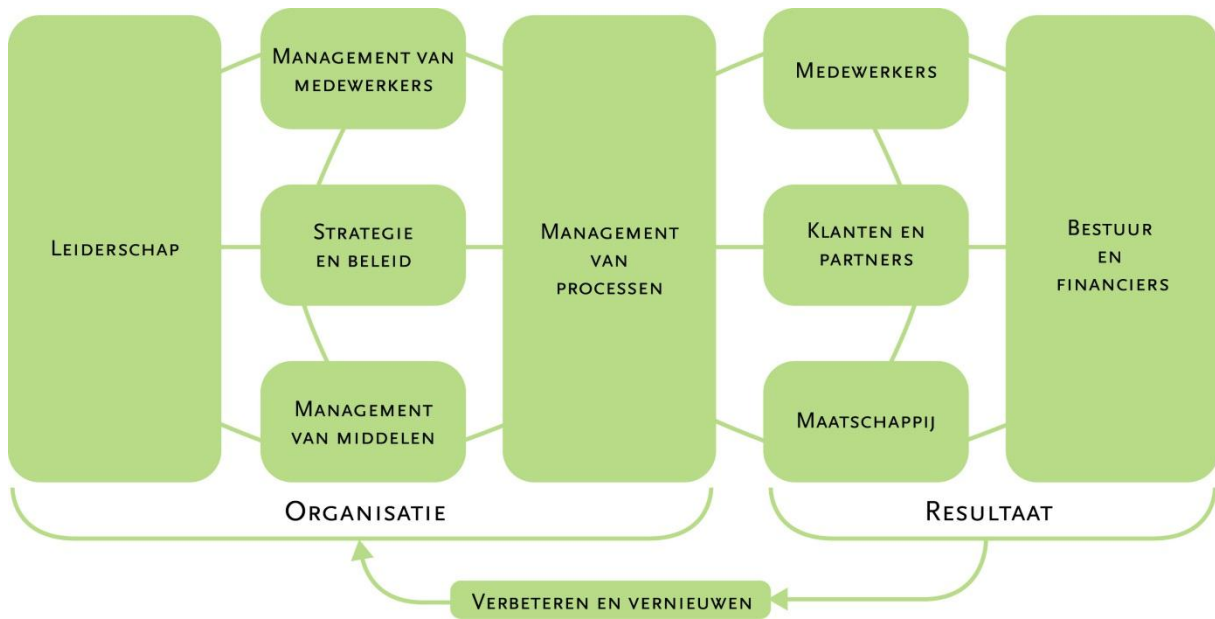
De nieuwe rol van betrokken partijen in deze pilot vraagt om een nieuwe houding en competenties van alle betrokken partijen:

- Hoofdvraag die hierbij wordt gesteld is: "wat kunnen partijen voor elkaar betekenen?"
- Dit vraagt om het kunnen loskomen/relativeren van je eigen rol. Zowel bij de gemeente als andere partijen.
- Het vraagt om uit je eigen schaduw kunnen stappen.
- Het vraagt om mensen met kennis en ervaring
- Het vraagt om vertrouwen tussen partijen, maar levert ook vertrouwen tussen de partijen op.

Het team dat direct betrokken is bij de pilot heeft grote mate van (bestuurlijke) handelingsruimte. Het beweegt zich als het ware tussen de organisatie (zowel van gemeentekant als marktpartijen en corporatie) en de omgeving, met verantwoording aflegend aan het bestuur, maar ook handelingsruimte krijgen om met nieuwe (onverwachte) partijen verbindingen aan te kunnen gaan. (*Dit lijkt sterk op wat Van der Steen (e.a. 2010) en Teisman (2011) verstaan onder "tussenfuncties" of "dubbelfuncties"; zowel kunnen voldoen aan de orde/mores van bureaucratie, en de chaos, onkennigheid en complexiteit van de omgeving*).

Deze wijze van werken vergt in het begin wel veel tijd en veel personele inzet, maar zou zich later in een proces (ruimschoots) moeten kunnen terugverdienen (omdat zowel het vertrouwen tussen partijen is verbeterd, als wel een belangrijk deel reeds in gezamenlijkheid is gewerkt).

Bijlage 7 INK-model



Bron: www.INK.nl

Bijlage 8 competentieprofielen volgens respondenten DSO

Competentie	Omschrijving	Voorwaarden
In ketens kunnen denken	Je eigen rol kunnen plaatsen in de keten, in het gehele proces.	Het proces moet leidend moet worden gemaakt. Daarbij is een andere voorwaarde dat je jezelf open durft te stellen.
Flexibiliteit	Niet strikt vast houden aan je eigen overtuiging. Het kunnen en bereid zijn, buiten je eigen kaders te kijken. Meewerken en meedenken	
Extern gerichtheid	Zorgen dat er dingen zijn die voor 'buiten' bruikbaar en toepasbaar zijn. Andere belangen zien, en snappen dat die meewegen.	Ruimtelijke visie met globale kaders
Omgevingssensitiviteit/marktsensitiviteit	Weten wat je netwerk is, mensen kunnen inschatten, weten waar de belangen bij elkaar komen. Hoever iemand kan bewegen ook met betrekking tot geld, politiek, kwaliteit, en realiteitszin daarbij tentoonspreiden. Goed kunnen inschatten hoe partijen in bepaalde situaties acteren.	
Risiconemendheid/durf	Anarchistisch zijn, durf en risico's durven nemen om dingen in beweging te krijgen. De durf om je eigen advies aan te passen. Niet vasthouden, maar meepraten en meedenken.	Kunnen beargumenteren, en dus vakkennis benodigd. Jezelf op de hoogte houden van vakkennis. Maar ook organisatorische en bestuurlijke durf om meer verantwoordelijkheden over te dragen
Klantgerichtheid	Weten aan wie je advies geeft. Wie is de klant? Weten in welke omgeving je functioneert en wat je netwerk is. wie is je opdrachtgever, en help je hier je opdrachtgever mee?	Management dient de juiste vragen te stellen. Wat is de vraag en welke problemen los je op? Waar liep je tegen aan en welke keuzes heb je gemaakt?
Bestuurlijke sensitiviteit	Laten zien hoe je aan een standpunt bent gekomen, weten hoe je iets kan laten landen bij het bestuur.	
Taakvolwassenheid	Inschatting kunnen maken tussen het 'ontsporen en een treinongeluk': als ik dit doe, dan gaat het goed, als dit doe, dan gaat het niet goed.	
Verbindend vermogen	Interne en externe signalen op een adequate manier met elkaar weten te verbinden	
Adviesvaardigheden	Luisteren, beseffen wie de vraag stelt, helder zijn in eigen mening, kunnen onderbouwen, samenwerken	Discussie helder voeren en accepteren van andermans mening. Vertrouwen
Zelfverzekerdheid	Hoe zekerder iemand is over zijn vakgebied, hoe steviger die in zijn schoenen staat, hoe makkelijker die kan afwijken van gestelde kaders. Onzekerheid leidt tot terugvallen op procedures.	Vakkennis
Schakelend vermogen	Snel kunnen schakelen, snel keuzes kunnen maken, inschatten wie het kritiekste is in het proces	
Letterlijke omgevingsbewustzijn	De wijk en project kennen, je moet weten wat er in de buurt speelt.	
Kunnen omgaan met onzekerheden	Inspelen op onverwachte gebeurtenissen	De basis van de organisatie moet daarbij op orde
Serendipiteit	Gebruik maken van andermans ideeën waaraan je zelf niet hebt gedacht	Risico's durven lopen, actief zijn