



Bestuursdienststadviseur

Wethoudershulp of doordacht raadgever?

Afstudeerscriptie Bestuurskunde Master Publiek Management

Onderzoek ter verbetering van de bestuursondersteuning van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam in het kader van afsluiting van de Bestuurskunde master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuursdienstadviseur: wethoudershulp of doordacht raadgever?

Uitgevoerd door:
A.B. van de Craats
296342

Begeleiding door:
Dr. J.L.M Hakvoort (*Eerste Lezer*)
Dr. M.A. Beukenholdt-ter Mors (*Tweede lezer*)

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Burgemeester Oudlaan 50
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam

Begeleiding door:
Drs. E.J. Wesemann MMA

Gemeente Rotterdam
Bestuursdienst
Directie beleid
Coolsingel 40
Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Voorwoord

Rotterdam, augustus 2009

Na drie jaar bachelor en één jaar master kom er een einde aan de studie Bestuurskunde. Een periode die voor mij in vele opzichten erg leerzaam is geweest. Het onderzoek dat voor u ligt vormt het sluitstuk van deze opleiding. Het onderzoek was er niet gekomen zonder de hulp van een aantal mensen. Via deze weg wil ik hen bedanken.

Ik wil de directie Beleid van de Bestuursdienst gemeente Rotterdam en in het bijzonder de afdeling Economie bedanken voor het bieden van een uitstekende en prettige stage/werkomgeving. Binnen het concept van 'flexplekken' was kamer 301 van het stadhuis mijn vaste flexplek welke ik, 90 procent van de tijd, deelde met Nel Griffioen, John Scheeve, Ruudje Cleophas-Visscher en Erik-Jan Wesemann.

De hiervoor genoemde Erik-Jan Wesemann wil ik in het bijzonder bedanken. Niet alleen omdat hij de tijd vrij maakte om als mijn stagebegeleider op te treden en mij op sleeptouw te nemen naar verschillende overleggen zoals het Dienstbreed Lucht Overleg (DLO), Management Team Milieu en de wethoudersstaf Milieu (MTM), ook omdat hij mij liet winnen met tafeltennis, mijn culturele bagage heeft vergroot met Roxy Music, dEUS en Kraftwerk en niet schuwde om voor *mij* koffie te gaan halen.

Vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft dr. Jan Hakvoort mij gedurende deze periode bijgestaan met waardevol advies en mij daar waar nodig bijgestuurd. Na ervaringen met het onderzoek ter afsluiting van de bachelorfase was ik sceptisch geworden ten aanzien van de begeleiding vanuit de universiteit. Jan Hakvoort heeft laten zien dat dat onnodig was. Ook de tweede lezer, Tilly Beukenholt-ter Mors, wil ik bedanken voor haar adviezen en inzicht in de thematiek. Dit heeft het onderzoek naar een hoger plan getild.

Tenslotte wil ik via deze weg ook mijn ouders, Wim en Mineke, bedanken die dit onderzoek meerdere malen hebben doorgelezen en daar waar nodig hebben voorzien van waardevolle opmerkingen.

Anton van de Craats
Rotterdam

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	8
Hoofdstuk 1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding.....	12
1.2 Probleemanalyse	13
1.3 Probleemstelling.....	14
1.3.1 Doelstelling	14
1.3.2 Centrale vraag.....	14
1.3.3 Deelvragen.....	15
1.4 Onderzoekopzet.....	15
1.5 Concepten	15
1.6 Opbouw	16
Hoofdstuk 2 De Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam	18
2.1 Inleiding	18
2.2 De gemeente Rotterdam	19
2.3 De Bestuursdienst	21
2.4 Verschillende rollen.....	22
2.5 Bestuursdienst: de organisatie	27
2.5.1 Directie Beleid	27
2.6 De omgeving.....	27
2.6.1 De Interne omgeving van de Bestuursdienst	28
Hoofdstuk 3 Het theoretische kader.....	32
3.1 Inleiding	32
3.2 De organisatie.....	32
3.2.1 Rationele bureaucratie	33
3.2.2 Coöperatieve systemen	35
3.2.3 Bureaupolitiek	35
3.3 Organisatie structuur.....	36
3.4 Publiek en Privaat.....	40
3.5 Gemeentelijke organisatiemodellen	40
3.5.1 Secretariemodel.....	41
3.5.2 Sector model.....	41
3.5.3 Concern-dienstenmodel	42
3.5.4 Directie model	42
3.5.5 Publieke model	42
3.6 New Public Management	43
3.7 Planning en Strategie.....	45
3.7.1 Planning	45
3.7.2 Strategie	47

3.7.3 Strategic Control	48
3.8 Structureel en conceptueel model	50
Hoofdstuk 4 De methodologie.....	54
4.1 Inleiding	54
4.2 Onderzoekstrategie	54
4.3 De methode van dataverzameling	54
4.4 Onderzoeksinstrumenten.....	54
4.4.1 Literatuurstudie	55
4.4.2 Enquête	55
4.4.3 Interviews	55
4.4.4 Participerende observatie	55
4.5 Validiteit en betrouwbaarheid	56
4.6 De methoden van materiaalanalyse.....	57
Hoofdstuk 5 De onderzoeksresultaten	60
5.1 Inleiding	60
5.2 Enquête	60
5.2.1 Algemeen.....	60
5.2.2 Hypothese 1: Tijd.....	61
5.2.3 Hypothese 2: Steun strategische top.....	61
5.2.4 Hypothese 3: Competenties adviseurs	62
5.2.5 Hypothese 4: Ondersteuning.....	63
5.2.6 Hypothese 5: Gemeentelijke diensten	64
5.2.7 Hypothese 6: Verschillende rollen.....	66
5.2.8 Contingentietheorie	68
5.2.9 Bureaupolitiek	68
5.2.10 Klassieke bureaucratie.....	68
5.3 Interview	69
5.4 Afsluiting.....	71
Hoofdstuk 6 Theoretische reflectie	74
6.1 Inleiding	74
6.2 Rationele bureaucratie	74
6.3 Coöperatieve systemen	75
6.4 Bureaupolitiek	75
6.5 Publiek en Privaat	76
6.6 Gemeentelijke organisatiemodellen	76
6.7 New Public Management	76
6.8 Organisatiestructuur	77
6.9 Afsluiting.....	78
Hoofdstuk 7 De conclusies en aanbevelingen	80
7.1 Inleiding	80

7.2	Slotbeschouwing en conclusie	80
7.3	Aanbevelingen	85
Bibliografie.....		90
	Bijlage 1 Organogram Gemeente Rotterdam	94
	Bijlage 1 Organogram Gemeente Rotterdam	94
	Bijlage 2 Organogram Bestuursdienst gemeente Rotterdam.....	95
	Bijlage 3 Externe omgeving Gemeente Rotterdam	96
	Bijlage 4 Interne omgeving directie Beleid	97
	Bijlage 5 Structureel model	98
	Bijlage 6 Conceptueel modelBijlage 7 Begeleidende brief enquête.....	99
	Bijlage 7 Begeleidende brief enquête.....	100
	Bijlage 8 Enquête formulier	101
	Bijlage 9 Interview schema	115
	Bijlage 10 Portefeuillevdeling Afdeling Economie, Directie Beleid.	117
	Bijlage 11 Portefeuillevdeling Afdeling Fysiek , Directie Beleid	118
	Bijlage 12 Portefeuillevdeling Afdeling Sociaal , Directie Beleid	122

Hoofdstuk 1

1.1
Aanleiding

1.2
Probleemanalyse

1.3
Probleemstelling

1.4
Onderzoeksopzet

1.5
Concepten

1.6
Opbouw

1.1 Aanleiding

Op 23 september 2008 brengt de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, hierna te noemen NSOB, het essay "Verschuivende verwachtingen: over rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit" uit. Naast "Balanceren tussen inkapseling en afstoting: een beschouwing over de strategische functie bij het rijk" van 2007 is dit essay een bijdrage van de NSOB aan de professionalisering van de strategische functie van het rijk.

In dit essay gaan de auteurs dieper in op een bijzonder veranderingsproces bij de Bestuursdienst in een grote Nederlandse gemeente. Hoewel de auteurs die grote Nederlandse gemeente niet bij naam noemen is dit, als men goed luistert in de wandelgangen van het Rotterdamse stadhuis, de gemeente Rotterdam. In Rotterdam is door hogerhand besloten om de Bestuursdienstadviseur tot strateeg uit te roepen. De Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam mag zich vanaf dat moment meer gaan bezig houden met hoofdlijnen en kent korte lijnen naar zowel ambtelijke als bestuurlijke top. De NSOB stelt dat de Bestuursdienst deze wijziging als prettig en als een promotie ervaart. Niet alleen de Bestuursdienst zelf ervaart deze verandering als positief, ook de omgeving is enthousiast. Eindelijk is er binnen de gemeentelijke constellatie een groep mensen die voorbij gaat aan de hectiek van alledag en zich richt op de lange termijn met een integrale blik. Daarbij kijkt men naar de hoofdlijnen en heeft men goed zicht op de politieke belangen. Iedereen binnen de gemeentelijke organisatie is tevreden met deze grote stap richting verdere professionalisering van de gemeentelijke organisatie.

Als de nieuwe strategen enige tijd werkzaam zijn beginnen de eerste scheurtjes in het eens solide geachte fundament te ontstaan. Men dient zich bezig te houden met hoofdlijnen maar het is onduidelijk wat die nu precies zijn en wie deze opstelt. Ook het bewaken van de lange termijn is geen vanzelfsprekendheid. Binnen de gemeente spelen immers tal van belangen naast elkaar. Ook de bestuurders zijn niet altijd even gelukkig als de Bestuursdienstadviseur weer eens 'strategisch' op de rem trapt.

Ook de omgeving is niet meer zo enthousiast als in het beginstadium. Zaken die voorheen altijd door de Bestuursdienst werden verzorgd dienen nu door de diensten zelf te worden opgepakt. Dit resulteert in een stukkenstroom die stroef verloopt en kleine klussen die blijven liggen.

De hiervoor genoemde rolverandering van de Rotterdamse Bestuursdienst laat zien dat men binnen het openbaar bestuur steeds meer waarde gaat hechten aan de borging van het lange termijn beleid. Toekomstverkenningen en een integrale aanpak van aaneengesloten beleidsproblemen tezamen met het betrekken van bedrijfsleven, burgers en andere actoren bij de ontwikkeling en bijsturing van beleid zijn een grotere rol gaan spelen. Het strategisch vermogen van overheidsorganisaties, waaronder gemeentes, dient versterkt te worden en daarvoor is er een grote variëteit aan strategische directies en afdelingen geformeerd. Zoals ook later nog uitgebreid aan de orde zal komen is er niet één manier van strategisch handelen. Zo kan men zich richten op het betrekken van externe actoren, lange termijn visies opstellen of verschillende beleidsprocessen coördineren en adviseren. De hiervoor uitgesproken ambities staan soms echter op gespannen voet met de dagelijkse praktijk binnen een gemeentelijke organisatie die sterk wordt bepaald door bestuurlijke en ambtelijke logica.

Daarnaast is strategisch adviseren niet de enige werkzaamheid van de adviseurs. Ook praktische ondersteuning van het bestuur maakt een belangrijk deel uit van het repertoire van de adviseurs. Teveel nadruk op het strategisch adviseren betekent dat andere zaken op de achtergrond geraken. Een ontwikkeling die, zoals blijkt uit het essay van de NSOB, niet gewenst is. Men stelt: 'Er moet ook gewoon gewerkt worden' (Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2008:x).

1.2 Probleemanalyse

De gemeente Rotterdam heeft al enige jaren het secretariemodel achter zich gelaten als gemeentelijk organisatiemodel en maakt op dit moment gebruik van het concern dienstenmodel, aangepast aan de Rotterdamse situatie. Naar aanleiding van dit model wordt getracht de verschillende diensten zo zelfstandig mogelijk te laten opereren in zowel beleidsvoorbereiding als uitvoering, men spreekt ook wel van sterke diensten. Daarbij moeten de diensten onderling de samenhang van het verschillende beleid op elkaar afstemmen. Het concern-dienstenmodel werkt verkokering in de hand en er is dus ook geconstateerd dat er onvoldoende afstemming plaats vindt tussen de verschillende diensten. Om dit probleem op te lossen zijn verschillende overlegorganen in het leven geroepen. Desondanks is de afstemming tussen diensten onderling nog verre van optimaal. De afstemming tussen diensten verschilt overigens per collegeprogrammapijler.

Naast de afstemmingsproblemen zijn de sterke diensten op sommige punten niet sterk genoeg in de ogen van de Bestuursdienst. De kwaliteit van de door de diensten aangeleverde agendaposten is niet op het verwachte niveau. Hoewel het niet meer de taak is van de Bestuursdienst om deze stukken aan te vullen gebeurt het in de praktijk nog dagelijks dat adviseurs hieraan meewerken. Deze extra werkzaamheden zorgen ervoor dat andere taken erbij inschieten. De Bestuursdienst kent als bestuursondersteunde dienst een viertal taken. Daarbij is een tweedeling te maken in de taken die de dienst pro actief uitvoert en die taken die op ad hoc basis opgelost dienen te worden. De verbetering van de agendaposten, ofwel Damage Control, is een taak op ad hoc basis, naast de Special Forces taak ten behoeve van prioriteiten. De taken die op pro actieve basis worden uitgevoerd zijn de strategische advies functie en de praktische ondersteuning naar het college toe. Binnen de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam is sinds enige tijd een trend waarneembaar waarbij de Bestuursdienst in toenemende mate de strategisch rol dient te vervullen. Een rol die naast de bestaande taken dient te worden gerealiseerd. De keuze om van adviseur naar strateeg over te schakelen is geen keuze van de Bestuursdienst zelf. Van hogerhand werd besloten om deze rol toe te voegen aan het repertoire van de Bestuursdienst. Een rol die, zo blijkt uit onderzoek van Peeters et al., 2008, slechts langzaam eigen wordt gemaakt. De Bestuursdienst als schakel tussen de gemeentelijke diensten en het college van B&W heeft te maken met tal van verwachtingen wat betreft deze nieuwe rol. Het leveren van strategisch advies dient uiteindelijk een wezenlijk deel uit te maken van de werkzaamheden van de Bestuursdienstadviseurs.

Op dit moment is de verdeling van deze verschillende rollen niet optimaal afgestemd. Adviseurs zijn teveel bezig met de dagelijkse besloemingen in de vorm van aanpassen van agendaposten en het oplossen van zaken die ad hoc verschijnen dan met de strategische rol. Deze taak wordt zodoende naar de achtergrond gedrongen door het overige werk.

Het weinig toe komen aan de pro actieve taken heeft verschillende oorzaken. Zwaartepunt ligt echter bij op praktisch gebied. Men ervaart praktische knelpunten bij het vervullen van de rol van strategische eenheid binnen het concern-dienstenmodel. Er zijn namelijk mensen werkzaam bij de Bestuursdienst die de strategische rol kunnen oppakken, maar die hebben er op het moment maar beperkt ruimte voor.

Ten eerste wordt een kennistekort ervaren door de Bestuursdienst. Er wordt van de dienst verwacht dat men een actieve strategische rol inneemt. Probleem is echter dat men onvoldoende kennis heeft om deze rol op te pakken. Deze kennis is veelal wel aanwezig maar verspreid over verschillende medewerkers. Het integrale overzicht ontbreekt dus vaak.

Ten tweede de zwakke diensten. Zoals eerder naar voren kwam zijn de diensten niet sterk genoeg om zelfstandig in samenwerking met andere diensten beleid te realiseren. De BSD moet bijspringen om kwaliteit op het verwachte en gewenste niveau te houden.

Ten derde heeft het bestuur andere verwachtingen van de rol van Bestuursdienst dan wat de Bestuursdienst zelf denkt te moeten vervullen. Er ontstaat een soort van schizofrenie in de verschillende rollen die de Bestuursdienst moet gaan spelen. Ook verwacht het bestuur dat de BSD 24 uur paraat staat om op ad hoc basis zaken op te lossen.

Ten vierde valt te constateren dat adviseurs veel tijd kwijt zijn aan de dagelijkse gang van zaken. Bijvoorbeeld als er op dinsdag in de krant een stuk staat over het jeugdbeleid dan wordt daar donderdag bij het twee minuten debat in de raad vragen over gesteld. Dan wordt wel van de Bestuursdienst verwacht dat men weer aan de slag gaat om het college voor te bereiden op deze vragen. De strategie verdwijnt dan weer even op de achtergrond.

Tenslotte is het kenmerk van een goede Bestuursdienstadviseur dat deze niet alleen strategisch over de stad nadenkt maar ook snel en effectief problemen weet op te lossen. Het knelpunt dat ontstaat, is dat goede adviseurs overal voor gebruikt worden en zodoende weinig tijd over hebben voor de andere, bovenal strategische aspecten van het werk.

De hiervoor besproken beperkingen moeten worden opgelost wil de Bestuursdienst de strategische rol gaan vervullen. Daarbij dienen de adviseurs los te komen van de dagelijkse gang van zaken en zich meer te richten op het plaatsen van gebeurtenissen in een langer termijn perspectief.

Binnen de Bestuursdienst zijn de eerste stappen genomen om een oplossing te vinden voor de hiervoor geconstateerde knelpunten. In een intern, geheim bespreekstuk wordt uiteengezet hoe de Bestuursdienst zelf op het gebied van bestuursondersteuning zichzelf de komende jaren wil ontwikkelen.

Er is nog maar weinig extern onderzoek gedaan naar de nieuwe strategische rol van de Bestuursdienst. Het onderzoek 'Verschuivende verwachtingen' uitgebracht door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur gaat wel in op de strategische rol van de Bestuursdienst maar bekijkt deze vooral vanuit de optiek van de verwachtingen van twee andere grote spelers, namelijk de diensten en het college van B&W, wat betreft de strategische rol.

Beschrijving van de huidige situatie dient inzicht te geven in de gebeurtenissen en oorzaken waarom de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam niet optimaal het gemeentebestuur kan ondersteunen. Deze reconstructie van gebeurtenissen en oorzaken zal leiden tot een aantal aanbevelingen hoe de Bestuursondersteuning optimaal vorm te geven.

De bijdrage die de Bestuursdienst verwacht van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste verwacht de BSD dat een aantal concrete adviezen wat betreft de inrichting van de directie beleid om adequaat invulling te geven aan de verschillende rollen van de Bestuursdienst in het bijzonder op het gebied van Strategische Advisering.

Ten tweede verwacht de BSD een aantal concrete aanbevelingen op de rol van de BSD binnen het concern-dienstenmodel in het bijzonder op het gebied van Strategische Advisering.

Dit onderzoek tracht aansluiting te vinden bij deze doelstellingen en die voorwaarden aan te dragen waar de BSD binnen het concern-dienstenmodel zoals gehanteerd in de gemeente Rotterdam haar verschillende rollen en dan met de name de strategische adviesfunctie beter kan verrichten.

1.3 Probleemstelling

1.3.1 Doelstelling

Albert Einstein zei eens: 'De belangrijkste problemen kunnen niet worden opgelost binnen hetzelfde kader waarin ze gecreëerd zijn'. Dit onderzoek wil de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam dan ook helpen om de rol van de Bestuursdienst binnen het concern dienstenmodel van de gemeente Rotterdam verder te optimaliseren om zodoende het functioneren van de gemeente als geheel verder te verbeteren. De Bestuursdienst, als verbindende schakel tussen de ambtenarij en het College van B en W, heeft de potentie om de gehele gemeentelijke organisatie beter te laten functioneren. Het optimaliseren van de Bestuursdienst dient niet alleen voor de Bestuursdienst zelf als ook voor de andere gemeentelijke diensten profijtelijk te zijn.

Het uiteindelijke doel is het presteren van een aantal concrete aanbevelingen ter verbetering van de bestuursondersteuning van de Bestuursdienst binnen het concern dienstenmodel van de gemeente Rotterdam.

1.3.2 Centrale vraag

Hoe zijn de moeilijkheden die de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam ervaart in de bestuursondersteuning van het College van Burgemeester en Wethouders binnen het concern dienstenmodel te verklaren en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de bestuursondersteuning van de Bestuursdienst aan het College van Burgemeester en Wethouders te verbeteren?

1.3.3 Deelvragen

- 1) Waarom heeft de gemeente Rotterdam gekozen voor het concern dienstenmodel?
- 2) Hoe is het concern dienstenmodel in Rotterdam vormgegeven?
- 3) Welke rol vervult de Bestuursdienst in dit concern dienstenmodel?
- 4) Welke mogelijkheden tot sturing kent de Bestuursdienst binnen het concern dienstenmodel?
- 5) Welke moeilijkheden treft de Bestuursdienst aan bij de bestuursondersteuning van het College van Burgemeester en Wethouders ?
- 6) Welke verbeterpunten kunnen worden aangedragen om de bestuursondersteuning door de Bestuursdienst aan het College van Burgemeester en Wethouders te verbeteren?

1.4 Onderzoeksopzet

Bestuurskunde wordt bovenal gekenmerkt door een grote mate van toepassingsgerichtheid. De Bestuurskunde is een middel om het functioneren van het openbaar bestuur te verbeteren. Daarbij zal er allereerst een descriptie moeten plaatsvinden; hoe ziet de bestuurlijke praktijk eruit? Maar Bestuurskunde gaat verder dan alleen descriptie. Door aanbevelingen te doen wil de Bestuurskunde ook een prescriptieve rol vervullen. Zodoende zal dit onderzoek worden opgezet in het verlengde van deze doelstellingen van de Bestuurskunde. Het theoretische kader van dit onderzoek zal middels literatuurstudie worden vormgegeven. Daarna zal de Rotterdamse gemeentelijke organisatie in kaart worden gebracht. Empirische data zal worden verkregen door enquêtes, interviews en door gebruik te maken van documenten vanuit de gemeentelijke organisatie. Het theoretisch kader zal vervolgens worden gebruikt om de empirische data te interpreteren. Hieruit volgen conclusies en aanbevelingen welke een positieve bijdrage leveren aan het functioneren van de Bestuursdienst in Rotterdam.

1.5 Concepten

Organisatie

Het begrip organisatie is zeer breed. Zo kan men spreken over de organisatie van het openbaar bestuur. Tal van zaken zoals de constitutionele monarchie, de parlementaire democratie en de gedecentraliseerde eenheidsstaat behoren tot de organisatie van het openbaar bestuur. In dit onderzoek gaat het echter over een organisatie in het openbaar bestuur, namelijk de gemeente Rotterdam.

Bovens et al. stellen dat de organisatie gemeente Rotterdam is te omschrijven als een samenwerkingsverband tussen (groepen) van mensen dat wordt aangegaan om bepaalde doelen te bereiken (Bovens, 2001:158).

Een organisatie is zodoende een instrument om bepaalde producten en diensten te realiseren en niet een doel op zich. Organisaties zijn het gevolg van ordenend handelen van mensen. Men ordent een (groot) aantal werkzaamheden door deze op elkaar af te stemmen (Bovens, 2001: 158-159).

Taakverdeling en coördinatie zijn hoofdcomponenten van de structuur van de organisatie. De structuur van de organisatie is zodoende te definiëren als het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de wijze waarop deze taken worden gecoördineerd (Mintzberg 1995:2)

Gemeente

Gemeenten worden gezien als de belangrijkste en meest zichtbare vorm van de subnationale overheid in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. De Nederlandse gemeente heeft een breed mandaat en kan een veelvoud van beleid initiëren welke relevant is voor de lokale situatie. Dit mandaat wordt alleen beperkt door regelingen van provinciaal of nationaal niveau. Deze zijn op hun beurt weer beperkt door de principes van het subsidiariteitsbeginsel, decentralisatie en het delen van macht. Bovendien zijn de hogere overheden in Nederland afhankelijk van de gemeentes vanwege de grote kennis van de lokale omstandigheden. Gemeentes vervullen een veelvoud aan belangrijke taken. Taken op het gebied van woningbouw, verkeer gezondheidszorg, welzijn, cultuur, sport en recreatie behoren tot het werkkterrein van de gemeente (Budding, 2008: 23).

Deze vele taken van de gemeente dienen bekostigd te worden. Een groot gedeelte van de benodigde gelden, 82 procent, komt van de rijksoverheid. Hoeveel geld de gemeente ontvangt is afhankelijk van het aantal

inwoners en de plaatselijke omstandigheden. Daarbij is een tweedeling te maken tussen gelden uit het gemeentefonds die de gemeente vrij mag besteden en de zogenaamde doeluitkeringen. Deze doeluitkeringen dienen te worden besteed aan een vooraf, door de nationale overheid, bepaald doel. Hierbij kan men denken aan doelen zoals openbaar vervoer of jeugdhulpverlening.

Naast de inkomsten van het Rijk heeft de Nederlandse gemeente ook andere inkomstenbronnen. Zo heft men zelf belasting. De belangrijkste gemeentelijke belasting is de onroerendezaakbelasting (OZB) welke geldt voor woningen en bedrijfspanden. Daarnaast is er nog de toeristenbelasting, hondenbelasting en de parkeergelden (Budding, 2008:25-26).

Secretariemodel

Het secretariemodel is gebaseerd op de indeling in beleidsfasen. Beleidsvoorbereiding en ondersteuning vinden in dit model plaats in de secretarie. Gemeentelijke diensten en bedrijven worden enkel en alleen gezien als uitvoerders. Hoewel de diensten in dit model direct advies leveren aan het college van Burgemeester en Wethouders heeft het advies een voorlopige status. De secretarie verwerkt dit advies tot een volledig advies en pas daarna wordt het voorgelegd aan het college. De secretarie, met de gemeentesecretaris voorop, heeft de centrale positie in de gemeente (Hiemstra, 1999:50).

Concern-dienstenmodel

Het concern-dienstenmodel is een gemeentelijk organisatorisch model met een grote mate van decentralisering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van beleids- en bedrijfsvoering naar een beperkt aantal diensten. De gemeentelijke diensten die een grote mate van autonomie kennen worden gestuurd op basis van zelfbeheer en integraal management en gestuurd op de basis van de output die ze leveren. Het Tilburgse model met vergevorderde decentralisatie en strakke financiële sturing kan worden gezien als voorbeeld voor vele gemeentes (Hiemstra, 1999:53-54).

Dit model beoogt een grote mate van decentrale sturing. Het politieke bestuur dient zich alleen nog toe te leggen op het sturen op hoofdlijnen. De politieke bestuurders worden hierbij ondersteund door een concernstaf welke opereert als het hoofdkantoor van het concern. De secretarie werd voor dit doel ingrijpend gewijzigd en bovenal afgeslankt. De concernstaf stuurt vervolgens op hoofdlijnen de verschillende gemeentelijke diensten welke zoals eerder vermeld, een grote mate autonomie kennen in zowel beleidsvoorbereiding als uitvoering (Grit, 2000:75-78).

Het concern-dienstenmodel is zodoende op te vatten als bedrijfsmatig werken onder democratische sturing en controle (Grit, 2000:93).

Strategie

Strategie wordt door van Peeters et al. omschreven als: functies die een verbinding trachten te leggen tussen cognitieve, sociale en inhoudelijke kaders, grenzen of barrières in de organisatie en in relatie tot de omgeving van die organisatie (Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2008:7).

1.6 Opbouw

Dit onderzoeksrapport kent een zevental hoofdstukken, inclusief dit eerste inleidende hoofdstuk. In hoofdstuk twee wordt gekeken naar de Bestuursdienst in Rotterdam en hoe de gemeente Rotterdam invulling geeft aan het concern dienstenmodel. In hoofdstuk drie, het theoretisch kader komen de verschillende gehanteerde theorieën aan bod. Deze zijn relevant omdat zij een kader bieden om naar de werkelijkheid te kijken en zijn zodoende richting gevend voor het beantwoorden van de hoofdvraag. In hoofdstuk vier zal de methodologie van dit onderzoek aan bod komen, waarna in hoofdstuk vijf de onderzoeksresultaten zullen worden weergegeven. Hoofdstuk zes is de plek waar een brug zal worden geslagen tussen empirie en theorie. Dit onderzoeksrapport zal worden afgesloten met een hoofdstuk van conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2

2.1
Inleiding

2.2
De Gemeente
Rotterdam

2.3
De Bestuursdienst

2.4
Verschillende Rollen

2.5
Bestuursdienst: de
organisatie

2.6
De omgeving

Hoofdstuk 2 De Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam

2.1 Inleiding

Gemeentes zoals we die vandaag de dag kennen als de onderste laag van het openbaar bestuur komen voort uit de Franse tijd. Voor die tijd kende Nederland een zeer divers en gefragmenteerde vorm van openbaar bestuur. Nederland of in die tijd de Republiek der Verenigde Nederlanden bestond uit een zevental provincies welke sterk zelfstandig waren en slechts incidenteel gezamenlijk optraden. Als gevolg daarvan was er praktisch geen centrale wet- en regelgeving. Zelfs binnen de provincies was geen sprake van eenheid in bestuur, maar was er sprake van verschillende typen die naast elkaar bestonden met een veelvoud aan verschillende privileges, taken en bevoegdheden. Wat ze wel allen gemeen hadden was het gebrek aan scheiding tussen administratief gezag en rechterlijke macht. Lokale bestuurders vervulden beide taken.

Binnen de provincies was er wel een scheiding tussen steden en het platteland. In 1795 waren er in Nederland ongeveer tachtig verschillende steden. Deze steden hebben door de eeuwen heen verschillende privileges opgebouwd waarvan de belangrijkste wel zelfbestuur was. Men kon onafhankelijk van het provinciale bestuur stedelijke voorzieningen treffen en was enkel en alleen verantwoording schuldig aan de eigen burgers.

Zelfbestuur was een fenomeen wat op het platteland niet aan de orde was. Grote delen van dit platteland waren particulier bezit en werden heerlijkheden genoemd. De eigenaar van deze gronden had het recht om belasting te heffen, recht te spreken en om bestuurders voor dat gebied te benoemen. Gebieden die niet tot de heerlijkheden behoorden werden in die tijd ambachten genoemd en hadden een rechtelijke signatuur. De bestuurder van het gebied, de schout, verenigde verschillende functies waarvan de belangrijkste rechter en politieagent waren. Van een scheiding van de machten zoals nu zo gewoon is was toen nog geen sprake.

Veel taken die we nu als vanzelfsprekend tot die van de gemeente rekenen waren in die tijd ondergebracht bij andere organen. Zo verzorgden polders of waterschappen de paden en wegen, hielden kerken de doop- en overlijdensregisters bij en verzorgden scholing en armenzorg.

Mede als gevolg van de Franse Revolutie van 1789 brak eind 1794 de Bataafse Revolutie uit. Gedurende deze revolutie werden de stadhouder en lokale machtshebbers verdreven. Men wilde meer vrijheid en zeggenschap voor het volk. Dit vertaalde zich naast de verdrijving van de machtshebbers tot de afschaffing van de heerlijkheden en de invoering van een uniforme vorm van openbaar bestuur met democratisch gekozen bestuurders. In 1798 werd voor het eerst het woord gemeente geïntroduceerd in de Acte van Staatsregeling. Systematische indeling van het land en een systematische organisatie van het gemeentewezen waren echter nog ver weg.

Van 1795 tot 1810 is het Nederlandse grondgebied in fasen door Frankrijk geannexeerd. Na de annexatie werd de Franse gemeentelijk bestuursvorm, commune of mairie, snel ingevoerd. Doel was de efficiëntie van het bestuur te vergroten. Daarbij werd grootschalige gemeentelijke herindeling niet geschuwd. In Holland en Utrecht werd het aantal gemeentes gehalveerd, waar in Friesland en Groningen de gemeentes werden opgedeeld. In de andere provincies vonden ook herindelingen plaats zij het op minder grote schaal.

Eind 1813 kreeg Nederland zijn zelfstandigheid terug en werd een groot gedeelte van de Franse regelingen weer ongedaan gemaakt. Herinstructie volgde van de heerlijke rechten en ook het verschil tussen steden en platteland werd in ere hersteld. Rechten van de eigenaren op het gebied van rechtspraak werden echter ingekort, de rechtspraak bleef onafhankelijk. Omdat de gemeentelijk herindeling uit de tijd van de Franse overheersing in strijd was met de heerlijke rechten, welke gebiedsgebonden waren, werd deze grotendeels ongedaan gemaakt. Mutaties in gemeentelijk indeling hadden voortaan een Koninklijk Besluit nodig om doorgaan te vinden.

Uiteindelijk werd in 1848 de heerlijke rechten en het onderscheid tussen steden en platteland opgeheven (Koninklijke Academie van Wetenschappen, 2006:7-9).

De gemeentewet van 1851 is het begin van de moderne gemeente zoals die vandaag in de basis nog bestaat. Het secretariemodel werd tot ver in de twintigste eeuw gebruikt. Binnen dit model hebben de (gemeente)secretaris en de burgemeester een centrale positie. De secretaris is de verbindende schakel tussen het gemeentebestuur en het ambtelijke apparaat.

In de eerste jaren van de moderne gemeente, van 1851 tot 1945, was er vooral sprake van taken op het gebied van handhaving van de openbare orde en veiligheid, armenzorg en het openbare onderwijs. In de jaren na de tweede wereldoorlog groeide het aantal gemeentelijke taken gestaag. Taken die in de jaren daarvoor tot de centrale overheid behoorden werden langzaam maar zeker afgestoten naar de gemeentes. Taken op het gebied van planologie, onderwijs, welzijn, maatschappelijke hulpverlening, volksgezondheid, sport en huisvesting worden toegevoegd aan het takenpakket van de moderne gemeente. Om met deze groei om te gaan wordt het ambtelijk apparaat gedurende deze jaren aanzienlijk uitgebreid. Aan de gemeentelijke constellatie worden diensten, afdelingen en bedrijven toegevoegd. Als gevolg van deze uitbreiding ontstaat er bij het gemeentebestuur een gebrek aan overzicht en de roep om integratie en coördinatie neemt toe. Zodoende worden in de jaren van 1960 tot 1975 de secretarissen uitgebreid met zowel facilitaire als staftaken. Voorbeelden hiervan zijn beleidsplanning en advisering, projectplanning maar ook ondersteunende functies zoals het Human Resource Management. Als gevolg van deze ontwikkelingen verkrijgt de secretaris een sterke, centrale functie. In het kader van de beleidsplanning en advisering geeft de secretaris haar advies aan het college van B en W ten aanzien van de voorstellen die de verschillende diensten aandragen. De secretaris is immers verantwoordelijk voor de administratieve uitvoering van deze voorstellen. Deze ontwikkeling zorgt voor oplopende spanning tussen secretaris en diensten. Dit effect wordt nog eens verder versterkt door het feit dat diensten zowel getalsmatig als kwalitatief zijn gegroeid. De inmenging van de secretaris wordt zodoende steeds meer ervaren als een last welke het functioneren van de diensten in de weg staat. Als gevolg hiervan trachten diensten zich te onttrekken aan de hiërarchische leiding door het bestuur direct van advies te voorzien zonder tussenkomst van de secretaris.

Dergelijke knelpunten en het effect van de economische teruggang rond 1980 gaven de aanzet tot herstructurering van de gemeentelijke organisatie. Juist die economische moeilijkheden gaven de aanzet tot een meer bedrijfsmatige aanpak. Op deze wijze ontstaat in 1981 het concern dienstenmodel ofwel het Tilburgse model. Binnen dit model worden diensten gerealiseerd welke maatschappelijke probleemvelden behartigen. De verschillende gemeentelijke diensten kennen een grote mate van autonomie en zijn zelf verantwoordelijk voor de totale beleidscyclus van beleidsvoorbereiding tot beleidsuitvoering, inclusief alle daartoe benodigde middelen (Waal, 2005: 8-10).

2.2 De gemeente Rotterdam

Bij de dam in het riviertje de Rotte ontstaat omstreeks 1270 een kleine nederzetting. Met het ontstaan van deze nederzetting ontstaat er ook een kleine vorm van nijverheid, handel en scheepvaart op deze locatie. De edelman Wolfert van Borselen zorgt in 1299 voor de eerste stadrechten. De definitieve stadrechten laten echter wachten tot 1340 als graaf Willem IV deze verstrekt. Ondanks een snel groeiende bedrijvigheid is Rotterdam in vergelijking met Delft, Gouda en Dordrecht in de 14^e en 15^e eeuw nog maar een relatief kleine stad.

Gedurende de 80-jarige oorlog staat Rotterdam aan de kant van Oranje. Pensionaris wordt Johan van Oldebarnevelt die vrijwel direct een uitbreiding van de haven wil bewerkstelligen.

Een periode van groei en bloei breekt aan in de 17^e eeuw en de stad Rotterdam groeit in minder dan een eeuw van 20.000 naar 50.000 inwoners.

Ondanks een aanhoudende groei in de 18^e eeuw is er maar een beperkte stijging van het inwonersaantal. De industrialisatie aan het eind van de 19^e eeuw brengt wel een sterke migratie op gang. Deze grote migratie van honderdduizenden nieuwe inwoners brengt een groot aantal sociale problemen met zich mee waaronder een aantal epidemieën. Pas in de tweede helft van de 19^e eeuw worden de gemeentelijke nutsbedrijven opgericht. Bepaalde woningbouwprojecten als Vreewijk en Spangen komen in uitvoering met de bekrachtiging van de woningwet van 1902.

Twee gebeurtenissen in het begin van de 20^{ste} eeuw, namelijk de crisis van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog, hebben een grote impact op de stad. Het Duitse bombardement van 14 mei 1940 verwoest 258 hectare bebouwd oppervlak waaronder een groot gedeelte van de Rotterdamse haven. Herstel en uitbreiding van die haven heeft eerste prioriteit in de jaren na de oorlog. Ook voor de verwoeste binnenstad komt een nieuw basisplan welke de grote lijnen weergeeft. Van de 100.000 inwoners van voor de oorlog mogen er maar 12.000 wederom gaan wonen in het nieuwe centrum. Naast woningen moet het nieuwe centrum winkels, warenhuizen, kantoren, theaters en openbare gebouwen herbergen. Woonwijken worden geconstrueerd aan

de rand van de stad. Er is dermate veel werk eind jaren vijftig dat dan de eerste gastarbeiders arriveren. In 1964 bereikt Rotterdam het hoogste inwoneraantal tot nu toe: 731.564.

In de jaren zeventig ontstaat het besef dat het anders moet. Om het centrum levendig te houden moeten er meer woningen worden gerealiseerd in de binnenstad. Daarnaast begint men in de oude wijken aan stadsvernieuwing. Door een tegenvallende economie in de jaren tachtig groeit het besef dat op zowel sociaal, stedelijk als economisch gebied aangepakt moet worden om Rotterdam ook in de 21^e eeuw in goede orde te laten voortbestaan. Een integrale aanpak van de grootstedelijke problematiek staat dan centraal.

Omdat in de jaren negentig veel zaken de gemeentelijke grenzen overschrijden, bevordert men vanuit de gemeente het proces van regiovorming. Men opteerde voor een krachtige stadprovincie Rotterdam, een optie welke niet gerealiseerd kon worden. In plaats daarvan kon op basis van de 'Kaderwet bestuur in Verandering' en de 'Gemeenschappelijke regeling stadregio Rotterdam' de gezamenlijke belangen van achttien gemeentes op verschillende terreinen worden behartigd.

Ook op het gebied van organisatieontwikkeling is Rotterdam volop in beweging. Vanaf de jaren '80 kan men een trend zien van de terugtrekkende overheid. Deze landelijke trend binnen het openbaar bestuur voorziet in afbouw dan wel overdracht van taken en activiteiten aan andere organisaties binnen de samenleving. Tussen 1991 en 1993 vond dit ook in Rotterdam plaats onder de noemer 'Afweging in Breder Kader'. Binnen dit programma zijn alle gemeentelijke activiteiten op systematische wijze geanalyseerd middels een driedelige doelstelling: takendiscussie, bedrijfsdoorlichting en bezuiniging. In combinatie met beleid van de nationale overheid leidde dit tot een afslanking van het gemeentelijk apparaat met ongeveer 10.000 arbeidsplaatsen. Voorbeelden van deze afbouw dan wel overdracht van taken betreft het regionaliseren van de politie, de verzelfstandiging van verzorgingsinstellingen, het woningbedrijf, nutsbedrijven en het afstoten van interne leveranciers zoals de drukkerij en de Arbodienst. De overgebleven gemeentelijke activiteiten werden niet verzelfstandigd of geprivatiseerd.

De trend van op afstand plaatsen zorgt dat in 1994 het bestuur van het openbaar onderwijs los van de gemeente komt te staan. Ook de verzelfstandiging van het Havenbedrijf en de culturele instellingen is een hernieuwde afbakening tussen de publieke en private activiteiten van de lokale overheid.

De steeds hogere (maatschappelijke) eisen aan de kosten, omvang en werkwijze van de ambtelijke organisatie vormen de primaire reden om over te stappen op het concern-dienstenmodel. Efficiëntie winst is te boeken door betere interne samenwerking en concernsturing. Een voorbeeld hier betreft het instellen van concernbrede shared service centra. Daarnaast wil men middels de concernvorming de overheadfuncties beperken. Binnen de gemeente Rotterdam dient tachtig procent direct worden ingezet, slechts twintig procent mag werkzaam zijn in indirecte functies.

De organisatie van de gemeente Rotterdam kenmerkt zich door een clustering van beleids- en uitvoeringstaken die door een aantal relatief grote diensten wordt uitgevoerd. Daarnaast is er een concernmanagement, een concernstaf voor middelenbeleid & control, beleidscoördinatie en bestuursondersteuning.

Door het gemeentelijk apparaat per dienst te organiseren ligt verkokering op de loer. Daarom zijn er binnen de gemeente Rotterdam veel hulpstructuren, zoals het gemeentelijk management team en het concernberaad, in het leven geroepen voor dienstoverstijgende programma's en projecten.

Het huidige organisatieprofiel van de gemeente Rotterdam is zodoende te typeren als een concern-dienstenmodel met typisch Rotterdamse elementen.

Aan het hoofd van de gemeente Rotterdam staat de gemeenteraad. De gemeenteraad van Rotterdam kent 45 zetels die op basis van de laatste gemeenteraadsverkiezing zijn verdeeld. Op het moment is de Partij van de Arbeid de grootste partij in de gemeenteraad met 18 zetels. Daarna volgt Leefbaar Rotterdam met 14 zetels. Verder bestaat de raad uit CDA (3), Socialistische Partij (3), VVD (3), Groenlinks (2), ChristenUnie (1) en tenslotte D66 (1). De gemeentelijke Ombudsman, Gemeentelijke Rekenkamer en de Griffie bieden ondersteuning aan de raad. Onder de raad is het College van Burgemeester en Wethouders gesitueerd. Burgemeester is sinds 5 januari 2009 de heer Ahmed Aboutaleb (PvdA). Het college bestaat verder uit acht wethouders van de partijen PvdA, VVD, Groenlinks en CDA. De elf deelgemeentes en zes Bestuurs- en

adviescommissies kan men vinden tussen de Gemeenteraad en het College van B&W. De zeventien Rotterdamse diensten werken onder het College van B&W en de Gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is hoofd van het concern Rotterdam en directeur van de Bestuursdienst. Over de Bestuursdienst en de rol daarvan in de gemeentelijke organisatie zal in onderstaande paragraaf verder worden ingegaan.

2.3 De Bestuursdienst

Maatschappelijke vraagstukken laten zich doorgaans niet gemakkelijk vangen binnen de organisatorische grenzen van de ambtelijke organisatie. Daarom is de gemeente Rotterdam de weg naar concernvorming ingeslagen. Binnen het concern-dienstenmodel wordt het gehele ambtelijke apparaat centraal aangestuurd door de ambtelijke top. Gemeentelijke diensten verliezen een gedeelte van hun autonomie doordat ze niet langer onder één verantwoordelijk wethouder komen te staan.

Veel vraagstukken zijn dermate complex dat de analyse en aanpak daarvan niet meer door afzonderlijke gemeentelijke diensten kan worden opgepakt. De gemeente Rotterdam wenst integraler en proactiever deze vraagstukken aan te pakken. Zodoende zouden deze maatschappelijke vraagstukken in een vroeg stadium kunnen worden gesignaleerd en geanalyseerd en kan men zodoende het vraagstuk integraal aanpakken. Diensten vanuit de sociale, fysiek en economische pijler dienen gezamenlijk de maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

Hoewel men binnen het concern Rotterdam een horizontale dienstoverstijgende samenwerking verwacht is de ambtelijke organisatie, naar aanleiding van het concern-dienstenmodel, vooral verticaal en langs klassieke hiërarchische lijnen georganiseerd. De 'sterke' diensten kennen elk een eigen organisatorische indeling. Deze twee zaken staan schijnbaar op gespannen voet met elkaar. Taak van, onder andere de Bestuursdienst, is het waarborgen van de horizontale dienstoverschrijdende samenwerking. De Bestuursdienst dient vroegtijdige agendering en integrale aanpak door te vertalen naar de verticale hiërarchische diensten (Van Twist, 2008:2).

De rol van de Bestuursdienst binnen het concern-dienstenmodel is recentelijk aan verandering onderhevig. De strategische rol van de Bestuursdienst wordt in grote mate uitgebreid. Deze verandering van de taken van Bestuursdienst vloeit mede voort uit het voornemen om het ambtelijk apparaat de integraliteit van het beleid te laten vorm geven.

In de oude rol was de Bestuursdienst vooral een dienst van 'second opinion advisering' aan het college over de door de diensten voorbereide beleidsdocumenten. Daarnaast organiseerde men de stukkenstroom naar het college, bood men het college praktische ondersteuning door het opknappen van relatief kleine klussen en werd men ingezet voor het leveren van crisismanagement en Damage Control rond politieke incidenten. Naast deze taken werd de BSD ingezet voor beleidsprogramma's welke een bijzondere prioriteit hadden voor B en W.

In het verlengde van de concernvorming zijn er een aantal zaken veranderd bij de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. Naast handhaving van de oude taken zijn er nieuwe taken bijgekomen. Belangrijkste verandering op dit gebied is een sterke uitbreiding van de Strategische Adviseringstaken. Men verwacht van de BSD dat men in het heden en in de toekomst integraal adviseert over het voorgenomen beleid en op welke wijze hier gestalte wordt gegeven conform de prioriteiten van het college van B en W.

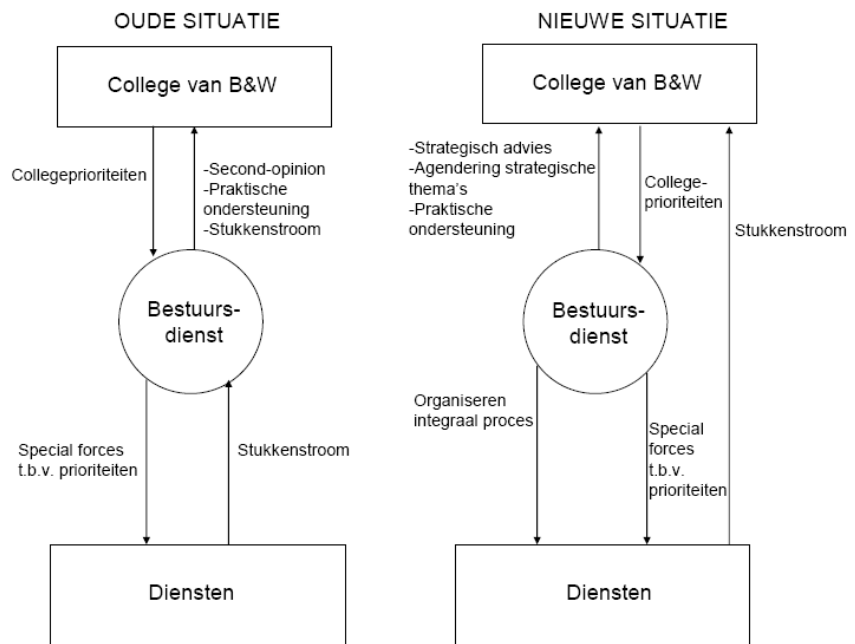
Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor de integraliteit ligt bij de diensten heeft de Bestuursdienst hier een ondersteunende rol door op te treden als 'achtervang' mochten bepaalde zaken ergens anders blijven liggen. Daarnaast kan de BSD optreden als 'procesarchitect' in een beginstadium van de beleidsvorming en controleert men de output op de voor het college belangrijke beleidsterreinen.

In hoofdlijnen kan men stellen dat de Bestuursdienst in haar nieuwe rol niet meer verantwoordelijk is voor de dagelijkse stroom beleidsdocumenten maar kritisch reflecteert op die stroom (Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2008:18-19).

De nieuwe rol van de BSD speelt zich af in een gemeentelijke organisatie die als een concern optreedt. Dit wil zeggen dat het ambtelijk apparaat meer als één geheel gaat functioneren met een grote mate van afstemming aan de top van de hiërarchie. Onderdeel van deze concernvorming is dat de verschillende beleidsinhoudelijke en uitvoerende diensten zelf verantwoordelijk zijn voor de integrale afstemming. Dit betekent dat diensten op

de hoogte moeten zijn wat andere diensten op dat specifieke gebied ondernemen en daar waar nodig andere diensten betrekken bij zowel beleidsvoorbereiding als uitvoering.

Het verschil tussen de oude en nieuwe situatie waarin de Bestuursdienst zich bevindt is terug te vinden in het nevenstaand figuur. Het beeld wat de nieuwe situatie schetst is wellicht op papier zo, in de praktijk blijkt deze nieuwe manier van vorm toch ook niet optimaal. In de nieuwe situatie heeft de Bestuursdienst geen andere taken gekregen maar nieuwe taken naast de al bestaande taken. Door de toevoeging van extra taken moeten de adviseurs keuzes maken welke taken zij vervullen en welke niet. Volledige realisering van alle taken is niet mogelijk door een gebrek aan mankracht



Figuur 1 Rollen van de Bestuursdienst (Peeters, Van der Steen & Van Twist: 2008)

en tijd. Het is immers voor de adviseurs onmogelijk om vierentwintig uur per dag beschikbaar te zijn voor het college, gelijktijdig alle ontwikkelingen in de omgeving bij te houden en alle processen binnen de gemeentelijke organisatie te sturen.

Daarnaast suggereert de nieuwe situatie dat diensten een gegeven zijn die goed functioneren. Wil de Bestuursdienst echter goed functioneren dat is het belangrijk dat men inzicht heeft in de processen van de verschillende diensten. Belangrijkste is dat in de praktijk lang niet alle diensten even 'sterk' zijn.

Tenslotte worden de afhankelijkheden van de Bestuursdienst ten opzichte van de verschillende diensten en het college niet adequaat weergegeven.

2.4 Verschillende rollen

De Bestuursdienst is de ambtelijke dienst welke belast is met het inhoudelijk ondersteunen van het college van Burgemeester en Wethouders(B&W). Binnen deze bestuursondersteuning wordt een viertal rollen gehanteerd, te weten: Praktische Bestuursondersteuning, Strategische Advisering, Damage Control en Special Forces. De eerste twee rollen levert de BSD pro-actief en op verzoek van de betrokken bestuurder. De andere twee pas na hoogambtelijke of bestuurlijke opdracht. Onderstaand zullen de verschillende rollen worden toegelicht.

Praktische Bestuursondersteuning.

De Bestuursdienst is dicht bij het college gepositioneerd om dit college optimaal van bestuursondersteuning te voorzien. De Bestuursdienst schept de voorwaarden waarbinnen de bestuurders effectief kunnen functioneren. Deze ondersteuning wordt in samenwerking met de diensten, bestuursassistenten en woordvoerders vorm gegeven. Binnen de Bestuursdienst zelf is hier een grote rol weggelegd voor de directie beleid welke in veel gevallen in nauwe samenspraak met DMC adviseert over de voortgang van de portefeuille, ad hoc kwesties en lastige en complexe dossiers. Daarnaast is op het moment van schrijven een bijdrage aan de organisatie van portefeuilleoverleggen en verslaglegging daarvan een component van de Praktische Bestuursondersteuning. Praktische Bestuursondersteuning behelst dus die taken die, in samenwerking met diensten,

bestuursassistenten en woordvoerders, adviseurs van de Bestuursdienst verrichten om bestuurders die voorwaarden geven waarbinnen zij effectief kunnen functioneren.

Strategische Advisering.

De Strategische Advisering is een rol van de Bestuursdienst welke in toenemende mate belangrijker wordt. Vanuit het college is besloten dat de Bestuursdienst sterker strategisch moet gaan functioneren. Omdat deze rol nog vrij nieuw is, is er binnen de BSD nog niet helemaal duidelijk wat men hieronder precies verstaat. Wel zijn er een aantal vormen die men onderscheidt op dit gebied. De meerwaarde hiervan moet zich bovenal in de praktijk bewijzen.

Ten eerste is Strategische Advisering een component van advisering over complexe agendaposten. Bij complexe agendaposten tracht de Bestuursdienst in een vroeg stadium, gezamenlijk met diensten en bestuurders, de verschillende dimensies van een vraagstuk in kaart te brengen. Hierbij moet men denken aan zaken zoals wat de relevante context is, in welk krachtenveld men opereert en op welke wijze de besluitvorming vorm dient worden gegeven.

Ten tweede behelst Strategische Advisering dat de situatie in stad Rotterdam nauwlettend wordt gevolgd zodat men snel kan reageren op ontwikkelingen die daarom vragen. Door adequaat gebruik te maken van beleidscyclus en zodoende de prestaties van het gemeentelijke apparaat te koppelen aan ontwikkelingen in de stad kan men de lessen hiervan meenemen in de toekomst. Maar men dient verder te kijken dan de ontwikkelingen die in de stad zelf plaatsvinden. Ook ontwikkelingen daarbuiten, zoals beleidsvorming in de regio, bij het Rijk en in Brussel, dienen te worden bijgehouden en waar mogelijk gestuurd te worden ten gunste van Rotterdam. Door het college te voorzien van informatie van deze gebieden heeft het college de mogelijkheid om proactief te handelen en adequaat te reageren op voor Rotterdam relevante beleidsontwikkelingen (beleidsplan 2009).

Tenslotte kan men het agenderen van beleidsthema's opvatten als een vorm van strategisch adviseren. Als beleidsthema's eerder op de agenda verschijnen heeft het college meer mogelijkheden om tijdig, richtinggevend en strategisch de stad Rotterdam te besturen.

Concluderend kan men stellen dat Strategische Advisering vooral bestaat uit het koppelen van het collegeprogramma aan de ontwikkelingen welke plaats vinden in zowel de stad zelf als de omgeving daarvan. De Bestuursdienst dient in dit kader dus op ontwikkelingen te anticiperen, deze te signaleren als ze optreden en tenslotte deze agenderen.

Damage Control.

De Bestuursdienst wordt ook ingeschakeld bij vraagstukken die gekenmerkt worden door een grote mate van complexiteit, urgentie en/of politiek-bestuurlijke gevoeligheid. Deze vraagstukken beslaan een breed spectrum van een klein incident dat zo snel mogelijk tot behapbare proporties moet worden terug gebracht tot langdurige begeleiding in een crisisachtige situatie.

Special Forces.

Beleidsthema's welke wel ambtelijk prestatievermogen vergen maar niet zomaar bij de diensten kunnen worden ondergebracht worden tijdelijk ondergebracht bij de Bestuursdienst. Adviseurs van de Bestuursdienst zullen deze projecten, programma's en kortlopende beleidsprocessen bemensen tot dat deze bij een andere dienst kunnen worden ondergebracht.

Omdat de Bestuursdienst naast de al bestaande werkzaamheden in de nieuwe situatie ook een aantal nieuwe taken moet vervullen en er onvoldoende tijd is om alle taken volledig uit te voeren dient er een keuze te worden gemaakt hoe men tijd en personeel verdeelt over de nieuwe rollen. Uit gespreken en documenten blijkt nu dat er onvoldoende tijd is om de strategische rol adequaat op te pakken. Men dient dus tijd vrij te maken voor deze rol. Dit impliceert dat men moet minderen op de andere rollen.

De Bestuursdienst heeft een adviserende rol richting college en concern. In het concern- dienstenmodel zijn de diensten primair verantwoordelijk voor zowel de beleidsvoorbereiding, uitvoering en evaluatie. De Bestuursdienst dient in dit model bij de dagelijkse agendaposten slechts marginaal te adviseren. Uitgebreide en actieve advisering dient alleen te gebeuren bij de besluiten die een grote mate van complexiteit kennen. Adviseren houdt niet in het schrijven van beleidsdocumenten, opstellen van agendaposten en het herhalen van

het werk van de diensten. Ook andere bestuurlijke documenten moeten primair door de diensten zelf worden afgehandeld. Bestuursdienst dient meer te sturen in het adviestraject en niet op het uiteindelijk document. Op het uiteindelijke document dient de BSD enkel en alleen een stempel te plaatsen met akkoord.

De Bestuursdienst is als het ware het hoofdkantoor van het concern gemeente Rotterdam en heeft onder andere een strategische adviesfunctie en de bedrijfsvoeringsfunctie. De Bestuursdienst fungeert als schakel tussen gemeentebestuur, deelgemeentes en de diensten. Daarnaast kent de Bestuursdienst de volgende taken:

- het aansturen van de concernontwikkeling;
- het adviseren van het college op het gebied van beleidsvoorstellen, middeleninzet en werkgeversverantwoordelijkheden;
- het verzorgen van het bestuurlijke besluitvormingsproces;
- het verzorgen van de concerncommunicatie en de woordvoering;
- het faciliteren van het college van B en W (o.a. het gastheerschap).

Het belangrijkste instrument voor de Bestuursdienst om (strategisch) sturing te geven aan het concern en de verschillende gemeentelijke diensten is beleidscyclus. Deze cyclus start één jaar voor het jaar van uitvoer. In 2009 wordt dan ook gewerkt aan 2010. Binnen de Bestuursdienst bestaat beleidscontrol uit een aantal stappen.

Ten eerste dienen de beleidsdoelstellingen te worden geformuleerd. Deze stap is vooral belangrijk bij het aantreden van een nieuw college na de gemeenteraadsverkiezingen. De BSD dient dan een samenhangend stelsel van outcome en outputdoelstellingen te formuleren. Hiermee zal het college de daarop volgende vier jaar aan de slag gaan en op worden afgerekend. De Bestuursdienst werkt hier proactief aan mee door de diensten te stimuleren de doelstellingen op te stellen.

Ten tweede dient een vertaling plaats te vinden van de beleidsdoelstellingen in begrotingsplannen. Diensten dienen een zodanige begroting in te dienen dat de door het college gestelde doelen ook daadwerkelijk behaald worden. De Bestuursdienst toetst of dit ook daadwerkelijk het geval is

Ten derde wordt de uitvoering van de plannen actief gevolgd vanuit de BSD. Dit geschiedt door middel van de kwartaalrapportages.

Ten vierde moet er worden bekeken of de door de dienst behaalde resultaten daadwerkelijk zo zijn behaald als de dienst aangeeft.

Tenslotte volgt evaluatie en bijstelling. In deze fase koppelt men terug op de gedane acties. In principe wordt de collegedoelstelling niet aangepast bij tegenvallend resultaat. Men dient dan de werkwijze van de uitvoerder te evalueren en eventueel bij te stellen. Mocht de collegedoelstelling echt onhaalbaar blijken dan is wijziging een laatste instrument.

De voorgaande cyclus is binnen de Bestuursdienst opgedeeld in twee duidelijke componenten. Een gedeelte van de afhandeling vindt plaats binnen de directie Management en Control (DMC) het andere gedeelte binnen de Directie Beleid. De financiële en inhoudelijke behandeling zijn zodoende duidelijk gescheiden.

Sturing vindt plaats op hoofdlijnen zoals in schema weergegeven en daarna in de monitoring van de agendaposten.

#	Tijd	Actie	Toelichting
1	November, december	Toestand van de stad Omgevingsanalyse	Strategische Analyse van de stad. Men analyseert in hoeverre het collegeprogramma is gerealiseerd, welke effecten optreden in de stad. Met welke ontwikkelingen men in de toekomst rekening moet houden. Ook beoordeelt men waar extra inzet nodig is en waar een herschikking van inzet noodzakelijk is. Daarnaast vindt herschikking plaats van het financieel kader.
2	Februari	StadsMT	Voorstellen tot bijsturing van beleid, mede op basis van voorgaande analyse van de Bestuursdienst.
3	Maart	Uitgangspuntenbrief	Analyse en voorstellen resulteren in de uitgangspuntenbrief welke door het college moet worden goedgekeurd.
4	April	In- en extensiveringen	Diensten werken plannen uit aan de hand van de gerichte opdrachten uit de uitgangspuntenbrief.
5	Mei	Collegeretraite	Moment van financiële besluitvorming
6	Juni, juli	Commissies en raad	Commissies en raad buigen zich over de uitgangspuntenbrief en doen daar waar nodig aanpassingen.
7	Augustus, september	Dienstbegrotingen	Diensten stellen definitieve begroting op
8	Oktober	Concernbegroting	Aan de hand van dienstbegroting wordt de concernbegroting opgesteld.

Tabel 1 Beleidscyclus

De monitoring van agendaposten vindt plaats zoals weergegeven in onderstaand schema. Daarbij is ter verduidelijking de casus luchtkwaliteit als voorbeeld gebruikt.

Niveau	Dienst(en)	Dienst breed overleg	Directie niveau	Wethoudersstaf	College van Burgemeester en Wethouders
Stuk naam	Plan/Idee	Concept voorstel	Agendapost	Agendapost	Agendapost
Bestuursdienst in fase aanwezig ja/nee	Bestuursdienst niet aanwezig	Bestuursdienst aanwezig	Bestuursdienst aanwezig	Bestuursdienst aanwezig	Bestuursdienst niet aanwezig
Casus luchtkwaliteit	HbR CMR dS+V GGD GW SR	DLO (Dienstbreed Lucht Overleg)	MTM (Management Team Milieu)	Wethouder Economie, Haven en Milieu	College van Burgemeester en Wethouders
			Toelichting		
	Een dienst heeft een bepaald plan en willen dat uit gaan voeren. In deze fase zetten zij zelfstandig een plan op. De bestuursdienst is in deze fase niet betrokken bij de geproduceerde stukken maar dit is een aanpak van de dienst zelf. Daarbij wordt de dienst geacht vanuit het perspectief van sterke diensten zelf al enige vorm van integraliteit aan te brengen door het betrekken van andere betrokken diensten. De dienst die met het plan of idee komt is eigenaar en zodoende ook verantwoordelijk voor de agendapost in wording. Uiteindelijk dient de startende dienst er zorg voor te dragen dat alle relevante informatie die het bestuur nodig heeft om te beslissingen in de agendapost verwerkt is.	De eerste fase waarin de bestuursdienst (adviseur) wordt betrokken bij een bepaald plan. In het dienstbreed overleg hebben alle betrokken partijen zitting. Dit zijn hoofdzakelijk gemeentelijke partijen het is echter ook mogelijk dat partijen van buiten de gemeente zitting hebben in dit overleg. Op dit middenniveau trachten de dienstspecialisten overeenstemming te bereiken aangaande het eerder geformuleerde plan. De bestuursdienstadviseur stuurt daar waar nodig bij in het licht van de college doelstellingen en ondersteuning van de betrokken wethouder. Dit resulteert uiteindelijk in een concept agendapost die aan het directieniveau wordt voorgedragen. In deze fase is de invloed van de BSD groot op zowel inhoudelijk als procesmatig gebied. De invloed van de BSD op het concept is in deze fase samen met het directieniveau het grootst.	De agendapost wordt in conceptvorm behandeld in het overleg van de verschillende dienstdirecteuren. Daarbij hebben de verschillende diensten nog de mogelijkheid om het concept verder aan te passen. Als er geen aanpassingen nodig zijn volgens de leden tracht het overleg een gezamenlijk advies uit te brengen aan het college van B & W. Dit breed gedragen advies is echter niet noodzakelijk. Partijen kunnen ook elk individueel adviseren. In deze fase kijkt de BSD wederom kritisch naar de inhoudelijke wijzigingen en of deze nog wel passen binnen het grotere kader. De invloed van de BSD op het concept is in deze fase samen met het middenniveau het grootst.	In dit overleg wordt de wethouder bijgepraat op verschillende thema's binnen en heeft deze de mogelijkheid om feedback te leveren op items die op de agenda staan. Eventuele onvrede moet worden gecorrigeerd door de stellende dienst. Na dit overleg volgt het definitieve bestuursdienstoverleg.	De agendapost verschijnt in huidige vorm op de agenda van het college van Burgemeester en Wethouders waarna deze een beslissing nemen.

Figuur 2 Monitoring agendaposten

2.5 Bestuursdienst: de organisatie

Binnen het concern-dienstenmodel dat Rotterdam hanteert heeft de Bestuursdienst een aantal rollen dan wel verantwoordelijkheden. De Bestuursdienst is in deze hoedanigheid verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het concern, de inrichting van de besturing & beheersing en tenslotte de concern Control. Daarnaast draagt zij zorg voor de integratie van beleid en voor de consolidatie en innovatie van de bestuurlijke besluitvorming. Verder draagt de Bestuursdienst zorg voor het ontwerp en ontwikkeling van bedrijfsvoeringstandaarden.

Binnen de Bestuursdienst zijn er een viertal specialistische directies. Hoewel de gemeentelijke diensten zelf verantwoordelijke zijn voor de strategische beleidsontwikkeling is het ook gewenst om dit beleid op concern niveau strategisch te entameren. Er zijn immers verschillende thema's die diensten- dan wel gemeentegrenzen overstijgen.

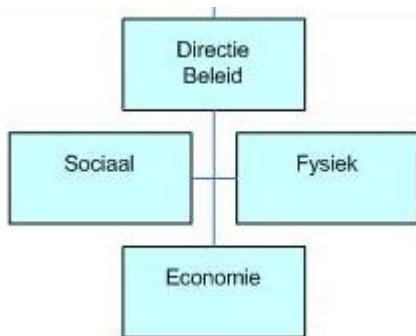
De Bestuursdienst van de Gemeente Rotterdam ziet zichzelf als een betrouwbare en kritische partner van het college van B&W. Samen met dit college zetten ze zich dagelijks in voor de stad Rotterdam. Binnen de Rotterdamse variant op het concern-dienstenmodel is de Bestuursdienst als het hoofdkantoor op te vatten. De circa 520 medewerkers van de Bestuursdienst laten het concern Rotterdam zo klantgericht, uitvoeringgericht en efficiënt mogelijk functioneren.

De Bestuursdienst bestaat uit vier directies: directie Algemene Zaken (AZ), Directie Beleid (DB), directie Management & Control (DMC) en Directie Veiligheid (DV).

Daarnaast kent de Bestuursdienst de stafafdelingen Bureau Gemeentesecretaris (BGS), ter ondersteuning in het proces van bestuurlijke besluitvorming en de afdeling Interne Zaken Bestuursdienst (IZB). Voor een gedetailleerd overzicht verwijst ik u naar het organogram in de bijlage.

De Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam is een ondersteunende staf dicht bij de ambtelijke top met directe lijnen naar de verschillende wethouders en uitvoerende gemeentelijke diensten. De dienst vormt zo als ware de schakel tussen het politieke bestuur van de stad en de uitvoerende ambtelijke diensten. De Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam heeft ongeveer veertig adviseurs in dienst welke voor het merendeel ervaring hebben met het werken in de gemeentes en met de behandeling van complexe, politiek gevoelige dossiers (Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2008:17).

2.5.1 Directie Beleid



Figuur 3 Indeling directie Beleid

De Directie Beleid draagt binnen de Bestuursdienst zorg voor bestuursondersteuning aan het college van B EN W. Deze ondersteuning bestaat zoals eerder besproken uit Praktische Bestuursondersteuning, Strategische Advisering, Damage Control en Special Forces.

Op het moment van schrijven telt de directie Beleid ongeveer 75 medewerkers. De beleidsadviseurs, beleidsassistenten en secretariële medewerkers zijn verdeeld over drie afdelingen, te weten Afdeling

Economie, Afdeling Fysiek en Afdeling Sociaal. De indeling van afdelingen binnen de Directie Beleid is gebaseerd op het huidige collegeprogramma waar deze thema's als pijler terug keren. De pijler veiligheid is in een aparte directie ondergebracht.

Dit onderzoek richt zich op de beleidsmatige taken van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. Deze worden in de regel verzorgd door de directie Beleid van de Bestuursdienst. Waar verder in dit onderzoek naar de Bestuursdienst wordt verwezen zal dit de directie Beleid betreffen.

2.6 De omgeving

De omgeving van de directie Beleid is onder te verdelen in de externe en interne omgeving van de Bestuursdienst. De interne omgeving bestaat uit actoren en factoren binnen de gemeentelijke organisatie, de

externe omgeving van zaken daarbuiten. Voorbeelden van de externe zijn de organisaties in de stad Rotterdam, de Stadsregio, Provincie, Rijksoverheid, Europa maar ook de randstad, G4 (Amsterdam, Den Haag en Utrecht), media en kennisorganisaties. Een overzicht van zowel de interne als externe omgeving is te vinden in de bijlage

De interne omgeving zal op de volgende bladzijde besproken worden.

2.61 De Interne omgeving van de Bestuursdienst

Andere directie binnen de Bestuursdienst

Naast de Directie Beleid bestaat de Bestuursdienst uit de directie Algemene Zaken (AZ), de directie Middelen & Control (DMC) en de directie Veiligheid (DV). De stafafdelingen Bureau Gemeentesecretaris (BGS), ter ondersteuning in het proces van bestuurlijke besluitvorming, en de afdeling Interne Zaken Bestuursdienst (IZB). Samen vormen zij de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam.

De Directie Beleid werkt met al deze andere directies samen. Op het gebied van het beheer van externe relaties, juridische kwesties en de communicatie rond beleid is AZ de aangewezen partner. Begrotingszaken, organisatieontwikkeling, financieel-economische kwesties en beleidscontrol behoren tot de expertise van DMC. Als een beleidsveld raakvlakken heeft met veiligheid treedt men in overleg met DV. De stukkenstroom rond de bestuurlijke besluitvorming en speciale projecten pakt DB gezamenlijk aan met het Bureau Gemeentesecretaris. De afdeling Interne Zaken Bestuursdienst schept de voorwaarden waarbinnen de Directie Beleid haar takenpakket goed kan vervullen.

College van Burgemeester en Wethouders

Belangrijkste doelgroep van de Bestuursdienst is het college van Burgermeester en Wethouders. De bestuurderondersteuning is dan ook een van de belangrijkste taken van de Bestuursdienst. Portefeuille-overleggen, bilaterale gesprekken en in tal van andere bijeenkomsten zijn momenten wanneer deze ondersteuning plaats vindt.

Concernberaad, StadsMT, hoofden van dienst, diensten

De Directie Beleid heeft korte lijnen met het concernberaad, hoofden en medewerkers van gemeentelijke diensten en het StadsMT. Sinds 2007 zijn de Rotterdamse diensten sterk. Dit wil zeggen dat ze proactief, bestuurlijk gevoelig en professioneel in processen zijn. Daarnaast ontwikkelen ze hoogwaardig beleid wat ze vervolgens ook uitvoeren.

De gemeente Rotterdam heeft zeventien relatief zelfstandige diensten. Zoals ook al eerder besproken zijn deze diensten verantwoordelijk voor zowel de beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en bedrijfsvoering. De manier waarop de gemeente Rotterdam de diensten heeft georganiseerd moet bijdragen aan de reputatie van Rotterdam: die van een "doe-stad". Omdat de beleidsontwikkeling en -uitvoering bij elkaar zijn ondergebracht is het mogelijke snel plannen te ontwikkelen en deze ook uit te voeren. Verkoking ligt echter continue op de loer bij deze wijze van dienstgericht organiseren. De Bestuursdienst heeft een belangrijke taak in het integrerend bijsturen.

Van de gemeentelijke diensten wordt in Rotterdam verwacht dat ze de besluitvorming tot en met B&W dan wel het dagelijks bestuur van de deelgemeente kunnen organiseren.

De uiteindelijke resultaat- en productverantwoordelijkheid ligt bij de diensten. Om dit te bereiken leveren zij diensten en producten aan eind- dan wel tussengebruikers. Daarbij zijn ze verantwoordelijk voor de effectiviteit, kwaliteit, hoeveelheid en tijdigheid van hun werkzaamheden. Het is noodzakelijk dat daarbij continue een afweging wordt gemaakt tussen kwaliteit en kosten.

Diensten zijn verantwoordelijk voor het beleid op hun eigen gebied en zorgen daar waar nodig voor afstemming binnen het concern. Niet alleen moeten de diensten een regisserende rol kunnen oppakken, ook moeten ze onder de regie van anderen een bijdrage kunnen leveren aan de gemeentelijke programma's.

Rotterdam kent 17 verschillende diensten. Te weten:

1. Audit Services Rotterdam
2. Bestuursdienst
3. Bibliotheek Rotterdam
4. Dienst Kunst en Cultuur
5. Dienst Stedenbouw en Volkshuisvestiging
6. Gemeentearchief Rotterdam
7. Gemeentebelastingen Rotterdam
8. Gemeentewerken Rotterdam
9. Gemeentelijke Gezondheidsdienst
10. Jeugd, Onderwijs en Samenleving
11. Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
12. Publiekszaken Rotterdam
13. Roteb
14. Servicedienst Rotterdam
15. Sociale Zaken en Werkgelegenheid
16. Sport en Recreatie
17. Stadstoezicht

Griffie

Sinds de dualisering van het gemeentebestel verzorgt de griffie de ambtelijke ondersteuning van de gemeenteraad. De griffie draagt zorg dat de raadscommissies adequaat kunnen functioneren. Om goede bestuursondersteuning mogelijk te maken heeft de Directie Beleid regelmatig contact met de griffie. Op deze wijze kunnen bestuurders proactief worden voorbereid op agendapunten die verschijnen in de raadsvergadering dan wel raadscommissievergaderingen.

Gemeenteraad

In de gemeenteraad hebben de bestuurders van de gemeente Rotterdam de mogelijkheid om initiatieven te presteren en kaders te stellen. Daarnaast moeten de bestuurders in de gemeenteraad ook verantwoording afleggen over het gevoerde beleid. Omdat bestuursondersteuning een belangrijke taak is van de Directie Beleid vergezelt de directie regelmatig bestuurders in zowel de gemeenteraad als de raadscommissies. Wil een bestuurder goed kunnen operen dan is het belangrijk dat de Directie Beleid weet wat er in de gemeenteraad speelt, hoe de raad tegen bepaalde vraagstukken aankijkt en hoe de raad het bestuurlijk functioneren beoordeelt.

Deelgemeentes , bestuurlijk en ambtelijk

De deelgemeentes vormen in Rotterdam een belangrijke partner van het College van B EN W. Daarom onderhoudt de Directie Beleid, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau, nauwe banden met de deelgemeentes. Zeker gezien het feit van de bevoegdheden van de deelgemeentes op gebieden als buitenruimte, welzijn en ruimtelijke ordening.

Hoofdstuk 3

3.1
Inleiding

3.2
De organisatie

3.3
Organisatiestructuur

3.4
Publiek en Privaat

3.5
Gemeentelijke
organisatiemodellen

3.6
New Public
Management

3.7
Planning en Strategie

3.8
Structureel
en
conceptueel model

Hoofdstuk 3 Het theoretische kader

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam moeite heeft om de nieuwe rollen binnen de bestuursondersteuning vorm te geven. Op tal van gebieden ervaart men moeilijkheden. Voorafgaand aan de doelstelling van dit onderzoek om tot een aantal aanbevelingen te komen om deze situatie te verbeteren komen onderstaand die theorieën aan bod die een mogelijke oplossing aan kunnen dragen. Allereerst wordt ingegaan op het fenomeen organisatie. Daarna zal verder worden ingegaan op de organisatiestructuur en de omgeving waarin de organisatie opereert. Vervolgens zal het verschil tussen publieke en private organisaties worden belicht. Daarna komen de verschillende gemeentelijke organisatiemodellen aan de orde. Daarbij wordt vooral gekeken naar het originele secretarie model en het huidige gemeentelijke organisatiemodel van Rotterdam namelijk het concern-dienstenmodel. Daarna zal verder worden ingegaan op die onderdelen van het concern-dienstenmodel welke invloed hebben om de wijze van bestuursondersteuning. Zo zal de rol van New Public Management theoretisch worden verkend. Afgesloten wordt met de laatste twee aspecten, te weten strategie en planning & control.

3.2 De organisatie

Eerder in dit onderzoek kwam al naar voren dat het begrip organisatie zeer breed is. Zo kan men spreken over de organisatie van het openbaar bestuur. Tal van zaken zoals de constitutionele monarchie, de parlementaire democratie en de gedecentraliseerde eenheidsstaat behoren tot de organisatie van het openbaar bestuur. In dit onderzoek gaat het echter over een organisatie in het openbaar bestuur, namelijk de gemeente Rotterdam. Bovens et al. stellen dat de organisatie gemeente Rotterdam is te omschrijven als een samenwerkingsverband tussen (groepen) van mensen dat wordt aangegaan om bepaalde doelen te bereiken (Bovens, 2001:158).

Een organisatie kan men zien als een instrument om bepaalde producten en diensten te realiseren en niet een doel op zich. Organisaties zijn het gevolg van ordenend handelen van mensen. Men ordent een (groot) aantal werkzaamheden door deze op elkaar af te stemmen (Bovens, 2001: 158-159).

Bovens is echter niet de enige (bestuurskundige) denker met een bepaalde visie op organiseren en organisaties. Tal van anderen zijn hem voor gegaan. In de volgende paragrafen komen deze klassieke denkers en de visies over organisatie die zij hebben aan bod. Ten eerste zal de rationele bureaucratie van Weber worden behandeld, gevolgd door de theorie van Barnard. Beide zijn op te vatten als grondleggers van het moderne organisatiedenken. Daarna kijken we naar de processen binnen de organisatie aan de hand van het bureaupolitieke model van Rosenthal. Vervolgens kijken we verder dan alleen de organisatie en betrekken we de omgeving waarin organisaties zich bevinden. Aan de hand van de theorie van Mintzberg zal ook deze dimensie van organisaties worden belicht.

Hoewel de voorgaande theorieën zeer waardevol zijn voor dit onderzoek zijn ze niet specifiek voor de publieke sector waar de gemeente Rotterdam deel van uitmaakt. Daarom is het goed om even stil te staan bij het verschil tussen publieke en private organisaties.

Vervolgens gaan we in op hoe gemeentes in Nederland zich door de jaren heen hebben georganiseerd. Daarbij zal de nadruk liggen op de gemeentelijke organisatiemodellen zoals die door de gemeente Rotterdam zijn gehanteerd. Feit is dat vandaag de dag Rotterdam het oude secretariemodel heeft ingeruild voor het meer bedrijfsmatige concern-dienstenmodel. Dit model en de daaraan verwante componenten worden in het laatste gedeelte van dit hoofdstuk uitvoerig behandeld.

Daarna gaan we in op de vraag: waarom is men in Rotterdam overgestapt van het klassieke secretariemodel van welleer naar het bedrijfsmatige concern-dienstenmodel. Bevindingen uit de NPM stroming bieden uitkomst. Vervolgens gaan we dieper in op die specifieke onderdelen van het concern-dienstenmodel welke gelieerd zijn aan het doel van dit onderzoek. Zodoende zullen organisatiestructuur, organisatieomgeving, strategie, planning en control de revue passeren.

We beginnen echter met de rationele bureaucratie van Max Weber.

3.2.1 Rationele bureaucratie

Als men in de Bestuurskunde spreekt over organisaties kan men bijna niet om Max Weber heen. Weber kan worden gezien als een van de grondleggers van de moderne organisatietheorieën. Vooral zijn rationele bureaucratiemodel is van grote invloed geweest op de ontwikkeling van deze theorieën.

De in 1864 geboren Weber studeerde rechten en verdiepte zich daarna verder in geschiedenis, economie, filosofie en theologie. Vanaf 1909, als medeoprichter van "Deutsche Gesellschaft für Soziologie" bekwaamde hij zich vooral op het gebied van sociologie. In "Wirtschaft und Gesellschaft" zijn de denkbeelden van Weber verwoord op het gebied van bureaucratie en gezag. Hoewel de term bureaucratie vandaag de dag een negatieve bijklank heeft vormt het door Weber geschetste model nog steeds de basis voor tal van organisaties. Bureaucratie wordt vaak synoniem gezien met een overheidsorganisatie volgens Weber is bureaucratie echter van toepassing op alle vormen van organisaties.

De basis van de door Weber ontwikkelde theorie ligt bij gezags- en autoriteitsstructuren zoals die in organisaties worden gehanteerd. Daarbij gaat Weber vooral in op het feit waarom individuen gehoor geven aan opdrachten en bevelen van anderen. Weber stelt dat het opvolgen van opdrachten en bevelen voortvloeit uit macht, gezag en discipline. De duiding van deze drie basisbegrippen kan één en ander verduidelijken. Onder macht wordt verstaan de mogelijkheid anderen je wil op te leggen, ongeacht de wil van die anderen (Braam, 1972:28). Gezag is een bijzondere vorm van macht. Gezag is de mogelijkheid bepaalde individuen een bevel met bepaalde inhoud vrijwillig te doen opvolgen. De vrijwillige aard van het opvolgen van bevelen en opdrachten is erg belangrijk omdat er dan sprake is van legitieme macht. Legitieme macht is, zoals later zal blijken, een essentiële factor voor de rationele bureaucratie. Gezag is echter niet de enige factor die noodzakelijk is om individuen gehoorzaam te laten zijn. Daarvoor is ook discipline vereist. Discipline is volgens Weber: de mogelijkheid een aantal individuen, op basis van een aangeleerde houding, een bevel direct, automatisch en schematisch te doen opvolgen. Bevelen kunnen zodoende zonder kritiek, onvoorwaardelijk en onveranderd worden uitgevoerd door ondergeschikten (Braam, 1972:541).

Charisma, traditie en rationele regels ofwel wetten vormen volgens Weber de basis van gezag. Charismatisch gezag komt voort uit de buitengewone eigenschappen die aan een bepaald persoon worden toebedeeld. Charismatische leiders worden door zijn of haar volgelingen blindelings gevolgd.

Traditioneel gezag is gebaseerd op het onveranderlijke van de geldende tradities. Personen krijgen gezag door traditie of benoeming door een traditionele heerser. Ondergeschikten zijn volledig afhankelijk van de heerser.

De laatste vorm van gezag die Weber noemt is gezag op basis van een formeel normenstelsel. Legaal gezag berust op de formele vastlegging van rechten en plichten in geordende regels. Iedereen die verbonden is aan de organisatie wordt geacht zich aan de regels te houden. Bestuur en rechtspraak vinden plaats aan de hand van deze regels en ook de leiders dienen zich te committeren aan deze regels en wetten.

Daar waar bij charismatisch gezag de organisatievorm een gemeente is en bij traditioneel gezag een patrimoniale bureaucratie is er bij legaal gezag sprake van de rationele bureaucratie (Braam, 1972:124-130).

Een rationele bureaucratie is mogelijk omdat het wereldbeeld van mensen verandert door technologische ontwikkelingen. Door deze ontwikkelingen gaat men geloven wat men zelf ziet, niet wat traditie bepaalt. Doordat er een meer rationeel wereldbeeld ontstaat, is de mens beter in staat doelrationeel te handelen. In welke mate draagt de inzet van bepaalde middelen bij tot het bereiken van de gestelde doelen? De organisatievorm die uit deze ontwikkeling ontstaat, is de rationele bureaucratie. Deze organisatievorm is volgens Weber het beste geschikt om zo efficiënt en effectief mogelijk te opereren. De bureaucratie van Weber wordt gekenmerkt door een aantal specifieke werkwijzen en de rechten en plichten van de individuele ambtenaar. Deze regels maken een efficiënte, voorspelbare en controleerbare organisatie mogelijk (Braam, 1972:67).

Regels dragen in de rationele bureaucratie zorg voor eenduidigheid en uniformiteit. Daarnaast zorgen regels ervoor dat de ambtelijke organisatie betrouwbaar, voorspelbaar, berekenbaar en bestuurbaar is. Al het werk binnen de rationele bureaucratie is gebonden aan regels en zodoende onpersoonlijk van aard. De al eerder genoemde discipline is hierbij een belangrijke factor. Discipline draagt er zorg voor dat ambtenaren het eens zijn met de regels en geen eigen interpretatie aan de uitvoering van die regels geven. Dit wil niet zeggen dat de

regels alomvattend zijn. Mochten de regels niet voorzien in een specifiek geval dan heeft de ambtenaar wel de mogelijkheid om naar eigen inzicht te handelen.

De taken die een ambtenaar dient uit te voeren zijn gekoppeld aan competenties. Dit wil zeggen dat een ambtenaar binnen de bureaucratie op grond van de arbeidsverdeling op een bepaald terrein functioneert. De ambtenaar dient op dit terrein de benodigde bevelsbevoegdheden en machtsmiddelen te bezitten. De vergaande arbeidsverdeling maakt het mogelijk complexe problemen terug te brengen tot kleine, behapbare deelproblemen. Deze vergaande arbeidsdeling maakt de aanstelling van specialisten mogelijk welke voor hun functioneren direct verantwoordelijk zijn.

De in voorgaande paragraaf besproken competenties zijn hiërarchisch geordend zodat er zekerheid is van controle van hogere regionen maar ook beroepsmogelijkheid is vanuit de lagere echelons. De hiërarchische ordening van competenties maakt het mogelijk dat een individu alleen verantwoordelijk is voor zijn eigen besluiten en die van zijn of haar ondergeschikten.

Regels zijn volgens Weber onontbeerlijk om eenheid in uitvoering te bereiken. Daarom is het belangrijk dat ambtenaren een gedegen vakopleiding volgen om deze normen eigen te maken. Binnen de rationele bureaucratie maakt Weber een onderscheid tussen een bestuurlijk en regulerend normenstelsel. Het handelen van de bureaucratistische organisatie komt naar voren in het bestuurlijk normenstelsel. Zo zijn in het bestuurlijk normenstelsel de relaties tussen ambtenaren weergegeven en worden de bevoegdheden gedefinieerd.

In de rationele bureaucratie zijn de bestuurs- en productiemiddelen eigendom van de ambtelijke organisatie. Ambtenaren mogen deze middelen aanwenden om organisatiedoelen te bereiken maar dient over de inzet van de organisatiemiddelen verantwoording af te leggen. Deze centralisatie van bestuurs- en productiemiddelen versterkt het onpersoonlijke karakter van de rationele bureaucratie. Een vast salaris is daarbij een belangrijke voorwaarde om oneigenlijk gebruik van bestuurs- en productiemiddelen tegen te gaan.

Een vast salaris draagt daarnaast bij dat de ambtenaar zijn functie niet als zijn of haar eigendom kan beschouwen. Daardoor is het mogelijk om de ambtenaar daar te plaatsen waar deze nodig is wat de algehele efficiency van de rationele bureaucratie ten goede komt.

Tenslotte is het volgens Weber van belang dat in de rationele bureaucratie alle bestuurshandelingen op papier worden vastgelegd en gearchiveerd. Het vastleggen van deze handelingen maakt het mogelijk dat handelingen maar op één manier uit zijn te leggen. Niet alleen komt dit de eenheid van uitvoering ten goede maar ook de duidelijkheid, zekerheid en controleerbaarheid van de rationele bureaucratie wordt vergroot.

Naast de werkwijzen die in de rationele bureaucratie worden gehanteerd dragen ook de individuele rechten en plichten van ambtenaren bij aan de uitoefening van legaal gezag. De tien rechten en plichten die Weber noemt vergroten de duidelijkheid en zekerheid van de ambtelijke organisatie op zowel het gebied van de werknemer als voor de cliënt van de organisatie. Deze tien rechten en plichten zijn:

1. Ambtenaren zijn als persoon vrij en behoeven slechts te gehoorzamen aan zakelijke, ambtelijke regels;
2. Ambtenaren zijn vastgesteld in een vaste, ambtelijke hiërarchie;
3. Ambtenaren hebben een duidelijk afgebakende competentie;
4. Ambtenaren verrichten hun werk op grond van een arbeidscontract;
5. De vakbekwaamheid die de ambtenaar door middel van een degelijke opleiding heeft verworven, is een voorwaarde voor aanstelling;
6. Ambtenaren ontvangen een salaris in geld, afhankelijk van hun hiërarchische rang en verantwoordelijkheden. Zij hebben gewoonlijk uitzicht op een pensioen. In bepaalde omstandigheden kan de ambtenaar ontslagen worden, maar kan altijd ontslag nemen;
7. Het ambt is de enige taak of het hoofdberoep;
8. Ambtenaren maken promotie in hun loopbaan op grond van anciënniteit en/of op grond van prestaties, die door superieuren worden beoordeeld;
9. Ambtenaren kunnen geen eigendomsaanspraken doen gelden op de bestuursmiddelen of op hun arbeidsplaats;
10. Ambtenaren zijn onderworpen aan een ambtelijke discipline en controle (Pröpper,1998:71-73).

Ook de klant van de rationele bureaucratistische organisatie kent zekerheid en duidelijkheid. Omdat elke vraag te beantwoorden is aan de hand van vooraf vastgestelde gegevens is er sprake van gelijke behandeling in gelijke gevallen.

Het rationele ambtelijk apparaat staat in dienst van de politiek. Politiek is volgens Weber: "Het streven naar een aandeel in de macht of naar beïnvloeding van de machtsverdeling, hetzij tussen staten, hetzij binnen een staat tussen de groepen mensen die de staat omvat" (Van Braam, 1972: 122). De taakverdeling tussen ambtenarij en politiek is eenvoudig volgens Weber. De politiek stelt het beleid vast inclusief de daartoe benodigde middelen, het ambtelijk apparaat voert dit beleid vervolgens uit en controleert daarna de naleving daarvan. De ambtelijke organisatie is niets anders dan een instrument voor de politiek bestuurder. Ambtenaren mogen geen politiek bedrijven en dienen elk bevel uit voeren ongeacht het karakter daarvan. De verantwoordelijkheid voor dat besluit ligt bij de politiek bestuurder. Op landelijk niveau kennen we dit fenomeen als ministeriele verantwoordelijkheid.

3.2.2 Coöperatieve systemen

Net als Weber kan Barnard worden gezien als één van de grondleggers van de moderne organisatietheorieën. Hoewel hij een andere insteek hanteert dan Weber is hij van grote invloed geweest op de ontwikkeling van de organisatietheorie, in het bijzonder die binnen de Verenigde Staten van Amerika.

Door fysieke, psychologische en sociale factoren heeft een individu beperkte mogelijkheden. Samenwerking is volgens Barnard de meest effectieve methode om individuele beperkingen te overstijgen.

Deze samenwerkingsverbanden ziet Barnard niet als een organisatie maar als een coöperatief systeem. Een coöperatief systeem is: "een complex van fysieke, biologische, personele en sociale componenten, die met elkaar in een specifieke relatie staan vanwege de coöperatie van een of meer personen voor op zijn minst een bepaald doel(Barnard, 1968: 65). Voorbeelden van deze coöperatieve systemen zijn politieke partijen en industriële ondernemingen. Een organisatie maakt deel uit van deze systemen en is een systeem van bewust gecoördineerde activiteiten of krachten van twee of meer personen(Barnard, 1968:73). Organisaties zijn in de visie van Barnard geen concreet aanwijsbare empirische fenomenen. Organisatie is alleen van toepassing als deze doelbewust activiteiten van twee of meer personen gecoördineerd zijn(Barnard, 1968: 4). Een voor allen betrokkenen bekend en gemeenschappelijk doel is ook een cruciale factor in de visie van Barnard. Er is echter een strikte scheiding tussen de doelen van het individu en die van het collectief. Het doel van het collectief is bepalend, die van het individu ondergeschikt. Coöperatief handelen is in deze zin dan ook niet terug te brengen tot het individuele handelen van de betrokkenen. Het is meer dan de som der delen.

Wil hieruit een organisatie ontstaan dan dient aan een drietal voorwaarden te worden voldaan.

Communicatie is een noodzakelijk proces willen de verschillende individuen overeenstemming bereiken over de gezamenlijke actie om een gemeenschappelijk doel te bereiken(Barnard, 1968:91).

Ten tweede moet er de bereidheid zijn om samen over te gaan tot gemeenschappelijke actie. Individuen dienen een zekere vorm van loyaliteit en solidariteit te bezitten ten aanzien van de gemeenschappelijke zaak. Dit is nodig omdat er volgens Barnard sprake is van 'depersonalisatie van persoonlijk handelen. Wil men als collectief een bepaald doel bereiken dan dienen individuen deels de controle over hun persoonlijk handelen af te staan aan derden (Barnard, 1968:84). Zonder het deels afstaan van de persoonlijke controle is coördinatie niet mogelijk. Immers de individuele handelingen moet bijdragen aan het geheel van onpersoonlijke handelen ten aanzien van de gezamenlijke actie.

Tenslotte is het noodzakelijk dat er een gemeenschappelijk doel van samenwerking is. Zonder een gemeenschappelijk doel is het onmogelijk om te anticiperen welke specifieke inzet van individuen nodig is. Coördinatie krijgt pas betekenis als men het richtpunt ervan kent.

Taak van leiderschap in het model van Barnard is het voldoen en blijven voldoen aan de drie hiervoor gestelde voorwaarden. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het coördineren van de handelingen van individuen ten aanzien van het gemeenschappelijk doel, niet om de individuen zelf (Barnard, 1968: 216-217).

3.2.3 Bureaupolitiek

In tegenstelling tot Weber, en in mindere mate Barnard, stelt Rosenthal (1988) dat de bureaucratistische organisatie niet monolithisch is. Concurrentie en rivaliteit kenmerken de relaties tussen onderdelen van overheidsorganisaties. Onderdelen van overheidsorganisaties zijn niet zoals Weber stelt centraal en volledig op elkaar afgestemd en dragen ook niet gezamenlijk bij aan de door de politiek gestelde doelen. Volgens Rosenthal is dit het gevolg van de volgende vier kenmerken van de overheidsorganisatie.

Ten eerste bevinden zich in een overheidsorganisatie veel verschillende actoren met elk eigen belangen. Voorbeelden van deze actoren zijn het college van B EN W, de verschillende diensten en de concernstaven.

Hoewel Weber stelt dat de ambtelijke organisatie zich als één geheel blindelings achter het algemeen belang zal scharen denkt Rosenthal dat dit niet mogelijk is. Omdat de verschillende actoren andere definities hebben van het algemeen belang. Dit kan bijvoorbeeld voort komen uit de vaak specialistische inslag van de verschillende ambtelijke eenheden. Hierdoor kan men de specifieke belangen van het vakgebied gaan zien als algemene belangen. Daarnaast streven actoren niet alleen het algemene belang na maar zullen ook andere belangen spelen.

Een tweede factor betreft het feit dat geen van de actoren doorslaggevende invloed heeft. Binnen overheidsorganisaties is het moeilijk om zodanig te domineren dat één enkele actor de besluitvorming volledig naar eigen hand kan zetten. Hoewel het primaat bij de politiek ligt is de rol van de bureaucratie aanzienlijk groter dan uit de studieboeken blijkt. De bureaucratie kan deze positie verwerven door het feit dat zij erg goed geïnformeerd zijn op een bepaald specialistisch terrein. Daarnaast en in tegenstelling tot politici hebben ambtenaren vaak meer dan vier jaar de tijd om kennis en kunde op te bouwen (Rosenthal, 1988: 7-27).

Beslissingen in de Nederlandse ambtelijke organisaties zijn geen rationele keuze maar vaak een compromis. Wil men tot een gedeelde beslissing komen dan is samenwerking nodig. Die samenwerking hoeft niet van vrijwillige aard te zijn, vaak wordt deze afgedwongen door machtsverhoudingen. De coördinatie welke nodig is om samenwerking mogelijk te maken is niet vanzelfsprekend. Ambtelijke actoren zullen door de specialistische inslag vaak een bepaalde mate van 'verkokering' vertonen. Verkokering staat voor afgescheiden beleidssectoren binnen de bureaucratie. Dit proces wordt nog eens verder versterkt door het zogenaamde 'non-interventiebeginsel'. Men bemoeit zich alleen met elkaar als het absoluut noodzakelijk is.

Tenslotte is er in het bureaupolitieke model een ruimte tussen besluitvorming en de uitvoering daarvan. Omdat er veel actoren betrokken zijn bij de besluitvorming en zodoende het beslissingstraject langer duurt, ontstaat er een ruimte tussen de beslissing en de uitvoering daarvan. Daarnaast worden bij de uitvoering weer andere actoren betrokken welke de onderlinge concurrentie nog verder kunnen vergroten (Rosenthal, 1988: 7-27).

3.3 Organisatie structuur

Net als Selznick ziet Mintzberg dat de omgeving van invloed is op hoe een organisatie eruit ziet. In navolging van Fayol en Taylor is er, vanuit organisatorisch oogpunt, te lang vanuit gegaan dat er algemeen geldende principes waren. Mintzberg stelt dat de structuur van de organisatie zich aanpast aan de concrete situatie waarin de organisatie zich bevindt. Hierdoor is niet elke structuur geschikt voor elke willekeurige organisatie. Mintzberg gaat in zijn theorie in op de structuur van organisaties, niet op organisaties zelf.

Centraal in het betoog van Mintzberg staat de contingentiebenadering. De effectiviteit van een organisatie wordt bepaald door de mate van congruentie tussen omgevings- en organisatiekenmerken. Hoe groter de mate van congruentie des te effectiever kan een organisatie opereren. Om een zo groot mogelijke mate van congruentie te bereiken zijn een aantal verschillende organisatiestructuren beschikbaar (Bovens et al., 2001:187).

Een viertal eigenschappen, organisatieonderdelen, coördinatiemechanismen, ontwerpparameters en contingentiefactoren, zijn bepalend voor de structuur van een organisatie. Deze zullen in de onderstaande paragrafen verder worden uitgewerkt (Mintzberg, 1979:277).

Iedere organisatiestructuur is volgens Mintzberg opgebouwd uit een zestal onderdelen. De strategische top, het middenniveau en de uitvoerende kern vormen samen de beslissende en uitvoerende lijn van de organisatie. Advisering en ondersteuning van de lijn vindt plaats in de stafafdelingen. Deze is opgebouwd uit een technische en ondersteunende staf. De technische staf verzorgt in de regel zaken als de strategische planning, operationeel onderzoek en het standaardiseren van werkprocessen. De ondersteunende staf zet vooral in op juridische ondersteuning en onderzoek en ontwikkeling. Om deze onderdelen heen bevindt zich de ideologie met alle opvattingen en tradities van de organisatie (Mintzberg, 1979:278).

Hoe deze verschillende onderdelen met elkaar in verhouding staan is afhankelijk van de concrete situatie waarin de organisatie zich bevindt en dus voor elke organisatie anders.

Wil een organisatie effectief en efficiënt opereren dan is afstemming ofwel coördinatie tussen de verschillende onderdelen onontbeerlijk. Mintzberg onderscheidt zes verschillende coördinatiemechanismen. Het is niet ongebruikelijk dat in organisaties verschillende mechanismen naast elkaar worden gebruikt (Mintzberg, 1979:278-280).

De keuze voor een bepaald coördinatiemechanisme hangt sterk samen met de complexiteit van de werkzaamheden. Bij relatief eenvoudige werkzaamheden is onderlinge afstemming vaak afdoende. Onder onderlinge afstemming verstaat Mintzberg ook communicatie die niet aan vooraf gestelde procedures is gebonden. Deze communicatie hoeft niet altijd verbaal te zijn maar kan ook de vorm hebben van een voorbeeldfunctie of anticipatie op elkaars gedrag. Ook officieel ingestelde projectgroepen rekent Mintzberg tot dit coördinatiemechanisme.

Rechtstreekse leiding is het volgende mechanisme. Hierbij geeft een leidinggevende hiërarchisch ondergeschikten opdrachten en aanwijzingen. Hij of zij maakt daarbij gebruik van managementtechnieken en – vaardigheden . Het onderscheid tussen de twee voorgaande mechanismen is in de praktijk niet zo sterk. Ook tussen leidinggevende en ondergeschikte vindt een proces van onderlinge afstemming plaats. Op de achtergrond blijft wel het feit dat bij een eventueel conflict de leidinggevende het laatste woord heeft (Mintzberg, 1979:278-280).

Naast voorgaande methoden kan coördinatie ook worden bereikt middels een proces van standaardisatie. Men kan verschillende zaken standaardiseren zoals werkzaamheden, output, kennis en vaardigheden en normen. Bij standaardisatie van werkzaamheden worden door middel van handboeken en procedures werkzaamheden gespecificeerd en geprogrammeerd. Tal van voorbeelden zijn in de gemeentelijke organisatie terug te vinden.

Men kan niet alleen de werkzaamheden standaardiseren ook is het mogelijk om de werknemer zelf te standaardiseren. Mintzberg noemt dit standaardisatie van kennis en vaardigheden. Sommige werkzaamheden zijn zo specialistisch dat deze alleen door vakmensen kunnen worden uitgevoerd. Omdat deze specialisten dezelfde procedures kennen vindt er zodoende ook coördinatie plaats (Mintzberg, 1979:278-280).

Met standaardisatie van output worden normen opgesteld ten aanzien van de productie van een organisatieonderdeel. Er kan bijvoorbeeld worden gemeten op financiële doelstellingen, klanttevredenheid of kwaliteitseisen. Coördinatie vindt op deze wijze op twee manieren plaats. Ten eerste worden door de outputnormen werkzaamheden van het organisatieonderdeel afgestemd op de doelen van de strategische top. Daarnaast is er ook sprake van interne coördinatie van het organisatieonderdeel welke het product of dienst dient te leveren. Ook is er sprake van standaardisatie van normen. Hierbij hebben organisatieleden een gedeelde set van normen en waarden waarop coördinatie kan geschieden. Tenslotte is de meest eenvoudige manier van coördinatie, wederzijdse afstemming, ook geschikt voor de meest complexe werkzaamheden. Zulke complexe werkzaamheden, zoals de eerste mens op de maan, zijn vaak alleen te bereiken met dit coördinatiemechanisme (Mintzberg,1979:278-280).

Het ontwerpen van een organisatie vindt plaats aan de hand van verschillende ontwerpparameters. Deze parameters vormen de derde eigenschap die de structuur van een organisatie bepaalt.

De verschillende functies en posities binnen een organisatie worden bepaald door taakspecialisatie, gedragsformalisering, training en indoctrinatie. De grote van eenheden en de bundeling van de verschillende specialisaties vormen de superstructuur van de organisatie.

De wederzijdse verbindingen tussen de verschillende eenheden worden bepaald door de parameters planning en controle systemen en de zogenaamde 'liaisons' functies

Tenslotte vindt de constructie van het besluitvormingssysteem plaats aan de hand van de ontwerpparameters verticale en horizontale decentralisatie. Zodoende worden besluitvormingsbevoegdheden over de organisatie verdeeld (Mintzberg, 1979:280-293).

Hoe de verschillende parameters worden ingevuld is afhankelijk van de concrete situatie waarin de organisatie zich bevindt. Mintzberg noemt deze de contingentie- of situationele factoren. Deze contingentiefactoren bestaan naast leeftijd en omvang van de organisatie uit het technische productiesysteem en de verschillende omgevingskarakteristieken (Mintzberg, 1979:293-296).

Het technische systeem staat voor de instrumenten welke gebruikt worden in de uitvoerende kern om producten of diensten te leveren. Het betreft hier geen technologie, dat is namelijk de expertise die een organisatie bezit. De inrichting van het technische systeem heeft bepaalde invloed op de ontwerpparameters. Het betreft hier vooral in hoeverre het technische systeem de uitvoerende kern reguleert. Als de mate van regulatie toeneemt, zal het werk in de uitvoerende kern routinematiger en voorspelbaarder worden en is zodoende specialisatie en formalisatie mogelijk. Met een groter technisch systeem is vaak wel een grotere ondersteunende staf nodig om het systeem te onderhouden. Daarmee samenhangend zal dit de positie van de ondersteunende staf in de organisatie versterken(Mintzberg, 1979: 294).

Een tweede invloed op de ontwerpparameters is de situationele factor omgeving. Een organisatie opereert immers niet los van de omgeving waarin deze is gesitueerd. De eerste dimensie die Mintzberg noemt is de mate van dynamiek. Het betreft hier de stabiliteit van de omgeving. Bij een stabiele omgeving is het eenvoudiger om werkzaamheden te standaardiseren dan in een dynamische omgeving die continue verandert. Daarmee samenhangend zal een complexe omgeving eerder vragen om decentralisatie. Een individu kan immers maar een beperkte hoeveelheid informatie aan. Een complexe omgeving hoeft overigens niet automatisch een dynamisch karakter te hebben. De derde dimensie betreft de heterogeniteit van de omgeving. Er is sprake van een heterogene omgeving als deze uit veel verschillende deelgebieden bestaat. Wil een organisatie hiermee omgaan dan is het volgens Mintzberg nodig dat de organisatie een aantal specifieke vakgebieden ontwikkelt. Tenslotte laat een vijandige omgeving de organisatie centraliseren. Omdat de organisatie in een vijandige omgeving snel besluiten moet kunnen nemen centraliseert men zodat men terug kan vallen op directe supervisie. Op deze wijze kan de strategische top snel en goed gecoördineerd reageren op de bedreiging (Mintzberg, 1979: 294-295).

Ook macht heeft volgens Mintzberg een invloed op de ontwerpparameters. Daarbij gaat het vooral om de externe controle over de organisatie, de mate van macht van individuele organisatieleden en mode. Mode betreft hier het feit dat op bepaalde momenten in de tijd bepaalde organisatiemodellen populair zijn. Organisaties zijn geneigd deze modellen over te nemen zelfs als deze niet geschikt zijn (Mintzberg, 1979: 295-296).

Naast de voorgaande genoemde dimensies zijn vooral leeftijd en omvang van grote invloed op de ontwikkelde of gekozen organisatiestructuur. Hoe ouder een organisatie is, hoe groter de mate van formalisatie. Dit is te verklaren door het feit dat als organisaties ouder worden bepaalde succesvolle patronen worden herhaald. Zodoende zijn ze vatbaarder voor formalisatie.

Een zelfde proces voltrekt zich op het gebied van de grootte van de organisatie. Een oude organisatie formaliseert wat het eerder heeft gezien, een grote organisatie formaliseert wat het vaak ziet.

Tenslotte zal een groeiende organisatie meer gaan specialiseren, met een meer uitgebreide structuur als gevolg. Omdat de homogeniteit in de eenheden toeneemt, zal de diversiteit tussen eenheden ook toenemen. Het is dan noodzakelijk dat de coördinatie toe dient te nemen om alle dwarsverbanden in stand te houden (Mintzberg, 1979:293-294).

Oorspronkelijk stelde Mintzberg dat er zes verschillende organisatieconfiguraties waren. Deze stelling was op basis van de zogenaamde configuratie hypothese welke stelde dat een effectieve structurering van een organisatie afhankelijk is van de interne consistentie tussen de verschillende ontwerpparameters. Deze zes organisatieconfiguraties, te weten de eenvoudige structuur, de machine bureaucratie, de professionele bureaucratie, de divisiestructuur, de adhocracy en de zendingsorganisatie, worden in de tabel op de volgende pagina toegelicht (Mintzberg, 1979:296-303).

	Eenvoudig Structuur	Machine Bureaucratie	Professional Bureaucratie	Divisie Structuur	Adhocracy	Zendingsorganisatie
Primair coördinatie mechanisme	Directe supervisie	Standaardisatie van werkzaamheden	Standaardisatie van kennis en vaardigheden	Standaardisatie van output	Wederzijdse afstemming	Standaardisatie van normen
Primair organisatieonderdeel	Strategische top	Technische structuur	Uitvoerende kern	Middenniveau	Ondersteunende staf	Ideologie
Ontwerpparameters						
Specialisatie van functies	Beperkte specialisatie	Veel horizontale en verticale specialisatie	Veel horizontale specialisatie	Beperkte mate van horizontale en verticale specialisatie	Veel horizontale specialisatie	Beperkte specialisatie
Training	Beperkt	Beperkt	Veel	Beperkt	Veel	Beperkt
Indoctrinatie	Beperkt	Beperkt	Veel	Divisie managers	Veel	Beperkt
Formalisatie van gedrag, bureaucratisch/organisch	Beperkte formalisatie <i>Organisch</i>	Veel formalisatie <i>Bureaucratisch</i>	Beperkte Formalisatie <i>Bureaucratisch</i>	Veel formalisatie <i>Bureaucratisch</i>	Beperkte formalisatie <i>Organisch</i>	Beperkte Formalisatie <i>Bureaucratisch</i>
Structurering	Functioneel	Functioneel	Functioneel en markt	Markt	Functioneel en markt	Markt
Omvang eenheid	Groot	Groot onderin, klein aan de top	Groot onderin, klein aan de top	Groot aan de top	Klein	Groot
Planning en Controle systemen	Weinig P&C	Actie planning	Weinig P&C	Prestatie controle	Beperkte actie planning	Weinig P&C
Liaison functies	Beperkt	Beperkt	Redelijk op administratie niveau	Beperkt	Veel door de gehele organisatie	Beperkt
Decentralisatie	Centraal	Beperkte horizontale decentralisatie	Horizontale decentralisatie	Beperkte verticale decentralisatie	Selectieve decentralisatie	Decentraal
Contingentiefactoren						
Leeftijd en grootte	Gewoonlijk jong en klein (eerste stage)	Gewoon oud en groot (tweede stage)	Verschillend	Oud en erg groot (derde stage)	Gewoonlijk jong	Niet oud noch jong en groot
Technisch systeem	Simpel, niet regulerend	Regulerend, niet geautomatiseerd, niet erg complex	Niet regulerend noch complex	Verschillend per divisie	Erg complex, geautomatiseerd	Simpel, niet regulerend
Omgeving	Simpel en dynamisch. Soms vijandig	Simpel en stabiel	Complex en stabiel	Simpel en stabiel op divisie niveau	Complex en dynamisch	Simpel en stabiel
Macht	Directeur/Eigenaar	Technocratisch en externe controle	Specialisten	Middenniveau	Specialisten	Ideologie

Tabel 2 Contingentiethorie

3.4 Publiek en Privaat

De in eerdere paragrafen besproken theorieën van Mintzberg, Weber, Barnard, Rosenthal zijn toegespitst op de publieke dan wel private organisatie. De discussie wat publiek en wat privaat is bestaat al lange tijd. De Van Dale (2009) geeft een viertal definities van publiek, (1) niet-geheim, voor iedereen bestemd; toegankelijk, openbaar (2) iets wereldkundig maken, (3) van de overheid uitgaand, werken en (4) belangstelling. Voor de term privaat geeft de van Dale twee definities te weten: (1) het toilet en (2) particulier. Hoewel privaat op te vatten als toilet wellicht unieke inzichten geeft in de wereld van publiek en privaat is een breder begrip vereist.

Door de eeuwen heen zijn er in menselijke samenlevingen zowel publieke als private domeinen ontwikkeld. Daarmee samenhangend hebben denkers door de eeuwen heen nagedacht wat het verschil is tussen deze twee begrippen. De discussie die daaruit voort kwam was bovenal van organisatorische aard. De afgelopen jaren is de aandacht voor dit fenomeen verder gegroeid. De overgang van de maakbare samenleving naar de ongrijpbare, postindustriële kennissamenleving hebben de dichotomie van publiek en privaat doen verbleken (Bovens, 2001:116-123).

Binnen de organisatie- en managementliteratuur zijn er bestuurskundig twee dominante opvattingen waar te nemen. De eerste is de normalisatietendens die erop gericht is het bijzondere van het publieke domein te verminderen. Deze stroming ziet de overheid als log, groot en duur, en dient meer als een normaal bedrijf te worden beschouwd. De tweede is de politiseringstendens die het bijzondere van publieke organisaties benadrukt. Bij deze tendens zoekt men organisatie- en managementvormen die passen bij het bijzondere van beleid en bestuur (Noordergraaf, 2003: 2-3).

Het presteren van de overheid staat centraal bij de normalisatietrend. De prestaties kunnen worden gemeten door de mate van effectiviteit en efficiëntie te bepalen. Technieken uit het bedrijfsleven en de bedrijfskunde zijn hier uitermate geschikt voor. Binnen deze tendens zijn verschillende strategieën, zoals contracteren, privatiseren en ondernemen, voorgesteld. Woorden als management, prestaties, planning & control kenmerken deze stroming (Noordergraaf, 2003: 2-3).

De politiseringstrend stelt dat de specifieke aard van prestaties en resultaten die door publieke organisaties worden geboekt centraal zou moeten staan. De complexiteit van de publieke dienstverlening schept beperkingen zodat de efficiency en effectiviteitorientatie maar beperkt opgaat. Spil in deze redenering is dat de overheid complex is en zodoende op tal van fronten verschillend is van private organisaties. Op organisatieniveau zijn de structuur, cultuur en rollen fundamenteel anders. Ook op het gebied van problemen, claims, spelers en verhoudingen (Noordergraaf, 2003: 3). Daarnaast is de overheid bijzonder. De overheidsorganisatie dient te functioneren binnen een context waarin waarden als rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid hoog in het vaandel staan (Noordergraaf, 2003: 2-3).

In de praktijk zal het onderscheid niet zo zwart-wit zijn als in voorgaande paragrafen geschetst beeld. Rainey (1991) in Noordergraaf (2003) stelt een publiek-privaat continuüm voor. Daarbij worden publiek en privaat vervangen door taak en markt. Een tweede theorie stelt dat organisaties zich in dit model bevinden tussen de twee uitersten en vertonen zodoende een bepaalde mate van hybriditeit.

3.5 Gemeentelijke organisatie modellen

In de afgelopen decennia is er een vijftal organisatorische modellen binnen de Nederlandse gemeentes gehanteerd. Hoe de vorming van beleid organisatorisch wordt ondersteund is verschillend per gemeente. Hoogerwerf (2001) stelt dat beleidsvorming het proces is van hoe een beleidsprobleem, aan de hand van een aantal stappen, tot een

concreet en beredeneerd beleidsplan kan worden vertaald. De organisatorische inrichting van een organisatie is terug te vinden in de organisatiestructuur. Daarbij is het interessant om te beoordelen of er sprake is van een scheiding tussen beleidsvoorbereiding en –uitvoering. In deze paragraaf zullen de verschillende gemeentelijke organisatiemodellen nader worden belicht. Zoals ook in eerdere hoofdstukken naar voren is gekomen is het gemeentelijke ambtelijk apparaat georganiseerd op basis van de gemeentewet van 1851. Dit zogenaamde secretariemodel, wat vooral geschikt is voor kleinere gemeentes, is tot ver na de Tweede Wereldoorlog gehanteerd. Rond 1950 vonden er een aantal veranderingen plaats die gepaard gingen met organisatorische problemen. De complexiteit van de problemen waar beleid een oplossing voor moest bieden nam significant toe (Derksen, 1998:102). De behoefte aan de afstemming en coördinatie nam toe omdat steeds meer gemeentelijke onderdelen waren betrokken bij de aanpak van beleidsproblemen. Zodoende kwam de strikte scheiding tussen beleidsformatie en –uitvoering, kenmerkend voor het secretariemodel, onder druk te staan. Dit werd nog eens versterkt door het feit dat gemeentelijke diensten en bedrijven zich ook gingen mengen in de beleidsvoorbereiding, met alle conflicten en vertragingen van dien (Derksen, 2001: 126).

Derksen (2001) stelt dat met name in grotere gemeenten nieuwe organisatiemodellen werden ingevoerd waarbij de mate van integraliteit werd vergroot. Zodoende zou beleid sneller een eenvoudiger tot stand kunnen komen (Derksen, 2001:128). Niet alleen de integraliteit was aanleiding om de gemeentelijke beleidsprocessen opnieuw te structureren. De invloed van de bezuinigingen vanaf midden jaren '80 is ook groot geweest. De gemeentelijke organisatie moest door budgettekorten efficiënter en effectiever gaan werken. In deze tijd is in veel (grotere) gemeentes het secretariemodel vervangen door het concern-dienstenmodel. Dit model kenmerkt zich door een grote mate van bedrijfsmatige werken. Om dit te bereiken worden veel nieuwe beleids- en beheersinstrumenten, zoals contractmanagement en zelfbeheer, geïntroduceerd. De aandacht voor beleidsprestaties groeit gestaag door de directe koppeling tussen prijs, kwaliteit en prestatie (Depla et al. 1993).

Onderstaand zullen in chronologische volgorde de verschillende gemeentelijke organisatiemodellen worden besproken. We starten met het secretarie model en gaan, via het sectorenmodel, naar het concern-dienstenmodel. Vervolgens zullen het directie- en publiekmodel deze paragraaf afsluiten.

3.5.1 Secretariemodel

Het secretaris model is een model dat wordt gekenmerkt door een grote mate van centralisatie. In dit model hebben de secretaris en zijn of haar staf een centrale positie. Deze dienst geeft advies aan het college van B en W op het gebied van de voorstellen van de verschillende diensten en is verantwoordelijk voor de implementatie daarvan. Binnen de eenheid van de secretaris zijn verschillende staffuncties ondergebracht (Budding, 2008:32).

Het secretariemodel is gebaseerd op de indeling in beleidsfasen. Beleidsvoorbereiding en ondersteuning vinden in dit model plaats in de secretarie. Gemeentelijke diensten/bedrijven worden enkel en alleen gezien als uitvoerders. Hoewel de diensten in dit model direct advies leveren aan het college van Burgemeester en Wethouders heeft het advies een voorlopige status. De secretarie verwerkt dit advies tot een volledig advies en pas daarna wordt het voorgelegd aan het college. De secretarie, met de gemeentesecretaris voorop, heeft de centrale positie in de gemeente (Hiemstra, 1999:50).

Coördinatie en sturing komen hoofdzakelijk via de hiërarchie tot stand. Een ander kenmerk van dit model is collegiale besluitvorming. Omdat in dit model de beleidsformatie en –uitvoering zijn gescheiden is de integraliteit laag.

3.5.2 Sector model

Samen met het concern-dienstenmodel bouwt dit model voort op het secretaris model. In dit model is niet langer de fase in het beleidsproces bepalend voor de opbouw van de gemeentelijke organisatie. Beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering worden in één sector ondergebracht. Sectoren zijn organisatorische componenten gebaseerd op bepaalde maatschappelijke probleemvelden. Diensten en afdelingen uit het voorgaande secretariemodel zijn ondergebracht in een nieuwe afdeling. Verschillende van deze afdelingen vormen samen de sector. De rol van de secretarie is, ten opzichte van het secretariemodel, aanzienlijk afgeslankt en bevat hoofdzakelijk nog coördinerende taken. De middelenfunctie, die gewoonlijk in één sector is ondergebracht, komt terecht bij de

centrale stafafdeling. Integrale beleidsadviezen komen in de regel tot stand in het gemeentelijk managementteam. In dit model is de gemeentesecretaris verantwoordelijk voor de coördinatie van de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid. Vaak worden daar nog de zorg voor de stafdiensten aan toegevoegd. Omdat alle beschikbare kennis binnen de verscheidene beleidsvelden is gecentreerd verloopt het beleidsvormingsproces effectiever. De mate van integraliteit tussen beleidsvoorbereiding en –uitvoering is in dit model al groter omdat beide in dezelfde sector zijn ondergebracht. De uitvoering van het beleid is binnen de sector nog wel verspreid over verschillende afdelingen (Dijkgraaf, 1999:104:117).

Het Sector model kent ten opzichte van concern en dienstenmodel een mindere grote vorm van autonomie voor de diensten (Budding, 2008:32).

3.5.3 Concern-dienstenmodel

Het concern-dienstenmodel kent gelijkenissen met het bovenstaande besproken sector model. Groot verschil tussen deze twee modellen is dat bij het concern-dienstenmodel de middelenfuncties naar de gemeentelijke diensten zijn gedecentraliseerd. Deze diensten kennen een verantwoordelijkheid naar het college van B&W op het gebied van integraliteit en resultaat. De centrale staffuncties zijn in dit model opgenomen in de concernstaf. Overige staffuncties worden daar waar mogelijk gedecentraliseerd naar de diensten. Op deze wijze wil men het functioneren van de gemeente structureel waarborgen binnen de organisatiestructuur. De concernstaf heeft primair een beleidstoetsende en controlerende rol. In de regel vormen dienstdirecteuren en de gemeentesecretaris een managementteam. Ook binnen dit model heeft de gemeentesecretaris een centrale rol (Dijkgraaf, 1999: 104-117).

Het concern-dienstenmodel is een gemeentelijke organisatorisch model met een grote mate van decentralisering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van beleids- en bedrijfsvoering naar een beperkt aantal diensten. De gemeentelijke diensten die een grote mate van autonomie kennen worden gestuurd op basis van zelfbeheer en integraal management en gestuurd op de basis van de output die ze leveren. Het Tilburgse model met vergevorderde decentralisatie en strakke financiële sturing kan worden gezien als voorbeeld voor vele gemeentes (Hiemstra, 1999:53-54).

Dit model beoogt een grote mate van decentrale sturing. Het politieke bestuur dient zich alleen nog toe te leggen op het sturen op hoofdlijnen. De politieke bestuurders worden hierbij ondersteund door een concernstaf welke opereert als het hoofdkantoor van het concern. De secretarie werd voor dit doel ingrijpend gewijzigd en bovenal afgeslankt. De concernstaf stuurt vervolgens op hoofdlijnen de verschillende gemeentelijke diensten welke zoals eerder vermeld een grote mate van autonomie kennen in zowel beleidsvoorbereiding als uitvoering (Grit, 2000:75-78).

Het concern-dienstenmodel is zodoende op te vatten als bedrijfsmatig werken onder democratische sturing en controle(Grit, 2000:93).

3.5.4 Directie model

Het directiemodel staat voor een integrale aanpak van sociale problemen. Men pakt problemen niet langer aan op een niveau van diensten dan wel sectoren. De directie realiseert een integrale aanpak en stuurt direct de directeuren van de gemeentelijke diensten aan. De verantwoordelijkheid voor zowel beleidsvoorbereiding als beleidsrealisatie ligt bij de directie. Net zoals in het secretaris model is hier beleidsvoorbereiding en uitvoering van elkaar gescheiden. De gemeentesecretaris heeft de algehele leiding. De dienstdirecteuren blijven verantwoordelijk voor de inhoudelijke component. De ondersteunende functies, zoals financiële administratie, worden centraal georganiseerd (Budding, 2008:32).

3.5.5 Publieke model

Het publieke model is een variatie op het directiemodel. Men heeft als ware het directiemodel gekanteld. Zodoende is de gemeentelijke organisatie niet langer georganiseerd op het niveau van beleidsvelden. Men kiest nu

voor een meer klantgerichte aanpak en zodoende zijn alle burger georiënteerde diensten ondergebracht in één divisie (Budding, 2008:32).

3.6 New Public Management

New Public Management (NPM) is een hervormingstrend die zich wereldwijd voltrekt. In deze stroming worden managementtechnieken uit de private sector geïntroduceerd in de publieke sector. Voorloper op het gebied van NPM zijn de Verenigde Staten van Amerika, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw Zeeland. Er zijn verschillende redenen waarom NPM hervormingsprogramma's populair zijn en breed worden ingezet. Pollitt and Bouckaert (2004) noemen vier redenen waarom NPM geen doel op zich is maar een instrument om verscheidende doelen te bereiken.

- Bezuinigen op publieke uitgaven;
- Kwaliteitstoename;
- Het vergroten van de efficiëntie van de overheid;
- De kans vergroten dat gekozen en geïmplementeerd beleid effectiever is (Pollitt and Bouckaert, 2004:6).

De manier waarop NPM verschilt van de traditionele bureaucratie, gedomineerd door de traditionele Weberiaanse waarden, wordt door verschillende onderzoeken verschillend benaderd. Dit is terug te voeren op het feit dat NPM een geïdentificeerde trend is welke is opgebouwd uit een aantal verschillende variabelen. Hughes (2003) stelt dat het verschil tussen de traditionele bureaucratie en NPM terug te brengen is tot een zestal algemeen geaccepteerde veranderingen. Deze zes veranderingen zijn;

- Er wordt meer aandacht besteed aan de prestaties, resultaten en de persoonlijke verantwoordelijkheid van de managers.
- Er is sprake van een uitgesproken intentie om af te stappen van de traditionele bureaucratie om zodoende organisaties, personeel en de arbeidsvoorwaarden van dat personeel flexibeler te maken.
- De organisationele en persoonlijke doelen moeten duidelijker worden geformuleerd zodat deze met behulp van prestatie indicatoren kunnen worden gemeten.
- Ambtenaren die al langer voor de overheid werken zijn eerder politiek gecommitteerd aan het college van B EN W dan neutraal.
- Overheidsfuncties worden vaker geconfronteerd met markt testing; er vindt een scheiding plaats tussen het kopen en produceren van goederen en diensten.
- Er is een trend zichtbaar van een minimaliseerde overheid. Door middel van privatiseren en andere vormen van contracteren.

De noodzaak om te hervormen wordt niet bepaald door één factor. Het besluit tot hervormen komt vaak niet van één persoon, laat staat de implementatie daarvan. Het besluit om over te gaan tot hervormingen op het gebied van publiek management ligt bij vele partijen. Er is sprake van verschillende redenen die doen besluiten tot hervormingen.

Pollitt and Bouckaert beschrijven een vijftal elementen welke de intensiteit van de roep om NPM versterken. Deze vijf elementen zijn;

1. Socio-economische elementen;
2. Politiek systeem;
3. Elitaire besluitvorming;
4. Chance events;
5. Bureaucratische systeem (Pollitt and Bouckaert, 2004:25)

Onderstaand zullen de genoemde invloeden in meer detail worden besproken. De socio-economische factoren zijn belangrijk omdat zij de samenleving als geheel representeren, diepgeworteld zijn en een langdurig karakter hebben. Binnen de socio-economische invloeden is een onderscheid te maken op drie gebieden te weten, globale economische krachten, socio-demografische veranderingen en socio-economische beleidsvelden.

Globale economische krachten zijn de laatste decennia steeds belangrijker geworden door het proces van globalisatie en de invloed van de wereldeconomie op landen. Bijna elk land heeft vandaag de dag wel een handelsverdrag met andere landen, als mede een afhankelijkheid van bepaalde producten zoals olie. Als gevolg van deze ontwikkeling zijn individuele landen steeds minder in staat hun eigen economie te beïnvloeden. Dat deze ontwikkeling desastreuze gevolgen kan hebben is wel te zien aan de wereldwijde economische crisis. De crisis begon in de Verenigde Staten van Amerika toen de handel in hypotheken, die door de eigenaren niet konden worden afbetaald, vastliep. Door de wereldwijde connecties binnen het financiële systeem kampen nu grote delen van wereld met de gevolgen van deze Amerikaanse gebeurtenis. Omdat deze gevolgen door individuele staten maar moeilijk te beïnvloeden zijn, kan men besluiten om te gaan hervormen wegens oorzaken die aan de andere kant van de wereld liggen.

Het volgende deel betreffende de socio-economische factoren zijn de socio-demografische veranderingen. Dit zijn veranderingen in de aard van de opbouw en de groei van de bevolking van een land. Er kunnen op dit gebied verschillende problemen optreden. Een voorbeeld hiervan is de babyboom generatie in West Europa. Deze generatie bestaat uit mensen die net na de Tweede Wereldoorlog zijn geboren. In de komende jaren zal deze groep massaal met pensioen gaan. Het aantal mensen dat zodoende de arbeidsmarkt verlaat zal groeien terwijl het aantal werkende mensen gelijk zal blijven of zelfs zal afnemen. Wellicht dient het sociale zekerheidsstelsel te worden aangepast omdat de individuen die werken niet genoeg opbrengen om alle gepensioneerden te betalen. Een mogelijke oplossing is om mensen langer te laten doorwerken.

Tenslotte is er sprake van socio-economisch beleid. Dit beleid is door vergaande globalisatie steeds internationaler en zodoende minder beïnvloedbaar op nationaal niveau. Een voorbeeld hiervan betreft is de druk vanuit Europa op deelnemende landen om zich te houden aan de afspraken gemaakt in Maastricht in 1992. Om dit te bereiken zijn mogelijk landelijke NPM hervormingen nodig.

Een tweede factor die Pollitt en Bouckaert noemen is het politieke systeem. Politieke druk kan op drie manieren worden uitgeoefend op diegene met beslissingsmacht. Ten eerste kan er een trend ontstaan richting een bepaalde managementstijl. Wetenschappelijke bevindingen uit verschillende landen kunnen, na discussie, worden geaccepteerd en politici zodoende "dwingen" om in deze trend mee te gaan. De laatste twee decennia is de gedachte dominant geworden dat alles te managen valt, ook het publieke. Het Nederlandse Tilburg model, de basis voor het Rotterdamse concern-dienstenmodel, is bijvoorbeeld gebruikt voor NPM hervormingen in Duits sprekende landen. Daarnaast zijn er verschillende algemene managementtechnieken, zoals Total Quality Management en benchmarking, die algemeen zijn geaccepteerd in de publieke sector.

Druk om te veranderen kan ook van burgers komen die burgergerelateerde zaken zoals klantenservice van de overheid willen verbeteren. Maatschappelijke druk om te hervormen kan ook hoog oplopen als het ambtelijk apparaat bijvoorbeeld corrupt is.

Tenslotte is er binnen het politieke systeem sprake van de druk die politieke partijen uitoefenen. Als partijen aan de macht komen hebben zij de mogelijkheid om ministeries op te richten, agentschappen te creëren en de overheid ingrijpend te veranderen.

De derde factor is de besluitvorming van de elite. Hierbij zijn twee vragen cruciaal:

1. Wat is wenselijk?
2. Wat is mogelijk?

Deze vragen worden gesteld door de politieke en ambtelijke elite, de antwoorden op deze vragen geven sturing aan welke management concepten worden omgezet in daadwerkelijke hervormingen. Uiteindelijk is het namelijk

deze elite die de beslissing neemt om te gaan hervormen. Ergens moet namelijk de keuze worden gemaakt tussen wat wenselijk is en wat daadwerkelijk gerealiseerd kan worden.

De vierde factor zijn chance events. Gebeurtenissen zoals schandalen of rampen kunnen redenen creëren voor een bepaalde hervorming. Een voorbeeld betreft de explosie in de vuurwerkfabriek in Enschede. De roep voor meer publieke verantwoording steeg daarna snel toen het onduidelijk bleef wie uiteindelijk verantwoordelijk was.

De laatste factor betreft het bureaucratische systeem. Deze bevat de inhoud van het hervormingspakket, het implementatie proces en de behaalde resultaten. Het resultaat van het proces wat mogelijk en wenselijk is vormt het pakket aan hervormingen. In dit pakket is het compromis opgenomen van de hervormingen die nodig zijn. Dit pakket is echter geen blauwdruk dat het bureaucratische systeem dient uit te voeren. De aankondiging tot hervormen kan soms resulteren in verrassend weinig verandering. Het is wenselijk om in een vroegtijdig stadium te committeren aan de hervormingen. Of de hervorming succesvol is hangt ook af van het proces van implementatie. Als de hervorming over meerdere schijven gaat en een lange duur kent is het niet ondenkbaar dat er gaande weg vertraging optreedt. Tenslotte als de hervormingen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd zullen deze worden geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie zullen toekomstige beslissingen beïnvloeden.

3.7 Planning en Strategie

De begrippen planning, strategie, en control domineren al decennia organisaties in de private sector. Nog niet zo heel lang zijn deze begrippen en de daaraan verbonden instrumenten, mede door invloed van NPM, geïntroduceerd in de publieke sector. In deze paragraaf zal dieper op deze begrippen worden ingegaan. Daarbij zal allereerst een duiding worden gemaakt van de begrippen planning, strategie en control.

3.7.1 Planning

Planning is een begrip dat iedereen bekend in de oren zal klinken maar waar in de wetenschappelijke literatuur toch tal van verschillende definities voor worden gehanteerd. De reden dat planning een welbekend begrip is heeft mede te maken met de populariteit van planning in de twintigste eeuw. Planning was toen groot in zowel kapitalistisch Amerika als in de communistische Sovjet Unie. Planning begon volgens Gilmore(1970) in Mintzberg (1994:6) in Amerika in de jaren vijftig van de vorige eeuw hoofdzakelijk als een budgetteringstechniek maar was omstreeks de jaren zestig wijdverbreid onder de grote Amerikaanse bedrijven. Ook strategische planning bij de private bedrijven en PPBS, wat staat voor Planning, Programming, Budgeting System, bij de overheid werden in groot tempo geïntegreerd in de bedrijfsvoering (Mintzberg, 2000:6).

Planning is echter niet iets van de laatste tien á twintig jaar, het dateert van veel langer terug in de geschiedenis. In het werk van Henry Fayol (1949) wordt planning genoemd als tienjarige voorspellingen die vijfjaarlijks worden geëvalueerd worden. Hoewel het begrip planning door de eeuwen heen veelvuldig genoemd wordt is er nog steeds geen duidelijk beeld van wat planning nu daadwerkelijk inhoudt. Onderstaand zal op een vijftal formele definities dieper worden ingegaan.

Een eerste definitie van planning is het (na)denken over de toekomst. Sawyer (1983) stelt dat: "Planning is action laid out in advance". Het probleem van deze definitie is dat deze niet af te bakenen is. Immers welke actie, hoe reactief dan ook houdt geen rekening met de toekomst? Newman (1951) stelt: "Almost all work, in order to be done at all, must be planned, at the least informally and a few minutes ahead". In deze zin is het bestellen van een drankje planning (Mintzberg, 1994:7).

Een tweede definitie stelt dat planning niet alleen het denken over de toekomst is maar ook het reageren op dit beeld van de toekomst, met andere woorden planning is het beheersen van de toekomst. Ackoff (1970:1) stelt dat: "Planning is the design of a desired future and of effective ways of bringing it about". De functie van planning in deze definitie is veroorzaken van welbewuste veranderingen in de omgeving. Net als met de voorgaande definitie is deze te breed. Immers bijna alle acties met toekomstige gevolgen zijn in enige mate gepland. Planning omvat in deze definitie dus praktisch alle handelingen en verliest daar aan betekenis (Mintzberg, 1994:9).

De voorgaande definities stellen dat we moesten denken aan de toekomst, en deze trachten te controleren. Hoe daar invulling aan te geven is daarbij niet naar voren gekomen. Planning moet daarom worden weergegeven als

een proces. De derde definitie stelt dat planning het nemen van beslissingen is. Volgens Koontz (1958) is planning "the conscious determination of courses of action designed to accomplish purposes. Planning is, then, deciding". Maar als planning hetzelfde is als het nemen van een beslissing wat is dan de meerwaarde?

Een vierde definitie heeft een meer gebonden karakter. Hier is planning een proces van geïntegreerde besluiten. Deze definitie is in tegenstelling tot de vorige niet gebaseerd op één enkele beslissing maar op het integreren van meerdere beslissingen tot één geheel. Ackoff (1970) biedt meer inzicht: "Planning is required when the future state that we desire involves a set of interdependent decisions; that is, a system of decisions. The principal complexity in planning derives from the interrelatedness of the decisions rather than from the decisions themselves (1970: 2-3). Ozbekhan (1969) noemt: "'Plan' refers to an integrative hierarchically organized action constraint in which various kinds of decisions are functionally ordered (1969:153). Planning wordt zodoende nog wel eens gezien als het nemen van een beslissing omdat de verschillende deel besluiten worden samengevoegd tot één.

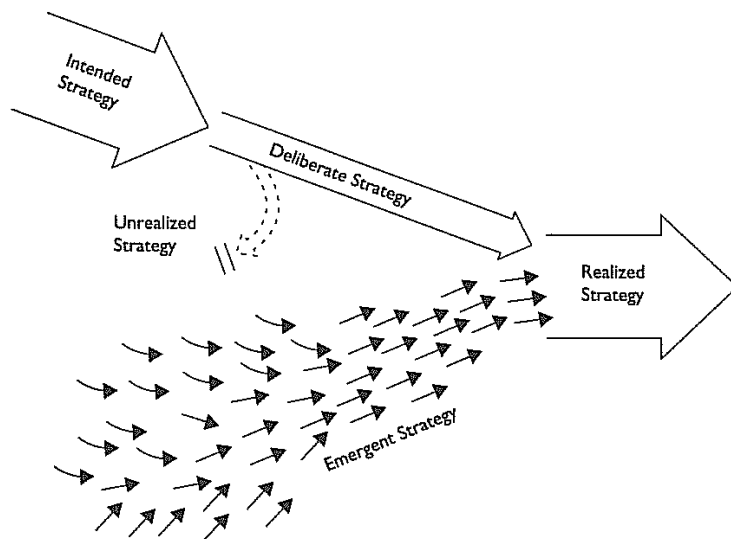
Een laatste toevoeging is nodig om een heldere beschrijving te krijgen wat betreft planning. Door formalisatie toe te voegen aan de voorgaande definities ontstaan de volgende definities: Planning is een geformaliseerde procedure om een van tevoren bedacht resultaat te bereiken door middel van een geïntegreerd systeem van besluiten. Dit proces van formalisatie is belangrijk omdat het planning onderscheid van andere processen. Het planningsproces wordt geformaliseerd omdat het proces om tot geïntegreerde besluiten te komen wordt onderverdeeld in kleine deeltappen, welke duidelijk worden geformuleerd en het belangrijkste, worden gerationaliseerd. Steiner (1969) biedt wellicht enige verduidelijking: "Plans can and should be to the fullest possible extent objective, factual, logical, and realistic in establishing objectives and devising means to obtain them"(1969:20). Om de door Steiner genoemde criteria te bereiken is analyse nodig. Analyse welke in grote mate wordt gekenmerkt door een rationeel karakter. Om tot een adequate analyse te komen moet men de werkelijkheid terug brengen tot de kleinst mogelijke eenheid. Dit proces van reduceren schijnt haaks te staan op het proces van plannen, wat zoals eerder vermeld, vooral een proces is van het integreren van verschillende besluiten. De twee staan niet zo ver van elkaar als het voorgaande doet lijken. De onderliggende gedachte is namelijk dat analyse juist die verwachte en benodigde integratie mogelijk maakt. Door het proces op te breken in een serie van weloverwogen besluiten en die in een vastgestelde volgorde te behandelen creëert men een geïntegreerde strategie. Zoals later zal blijken vertoont deze aanpak van plannen veel overeenkomsten met productiewerk aan de lopende band. Als elk onderdeel wordt geproduceerd volgens de geldende specificaties en op de voorgeschreven manier in wordt geassembleerd dan zal aan het einde van de lopende band het gewenste product verschijnen. Een laatste factor, die naast rationaliteit en decompositie, bijdraagt aan het formele karakter van planning is articulatie. De uitkomst van het planningsproces, de daadwerkelijke plannen, nadat deze zorgvuldig zijn opgedeeld in strategieën en substrategieën, programma's, budgetten en doelstellingen, moeten duidelijk en expliciet worden gelabeld. Op deze wijze wordt onomstootbaar, in de vorm van kaarten dan wel blauwdrukken, welke processen zich voordoen en consequenties die deze hebben. Planning kan zodoende worden gedefinieerd als het gebruik van geformaliseerde procedures en het bestaan van gearticuleerde resultaten, specifiek betreft het geïntegreerde systeem van besluiten (Mintzberg, 2000:13-14).

Nu er een beeld is ontstaan van de inhoud van planning is de vraag waarom men zou overgaan tot decompositie, rationalisatie en articulatie. Mintzberg beschrijft in "The rise and fall of strategic planning" een viertal argumenten van planners waarom planning noodzakelijk is. Ten eerste zou planning de manier zijn voor organisaties om activiteiten te coördineren. Hoewel het een belangrijke manier is om af te stemmen binnen een organisatie is planning niet het enige coördinatiemechanisme. Zo bleek eerder dat bijvoorbeeld ook onderlinge afstemming en directie supervisie kunnen leiden tot een geïntegreerde aanpak. Een tweede reden tot planning is dat organisaties de toekomst meenemen in het nemen van besluiten. Het lange termijn denken is noodzakelijk wil een organisatie blijven bestaan. Volgens Starr (1971) kan men op drie manieren de toekomst meenemen in besluitvorming. Ten eerste kan men zich voorbereiden op het onontkoombare, zich voorbereiden op het onwenselijke en kan men het controleerbare controleren (Star 1971:315). Ook hier is planning niet de enige manier om met de toekomst op te gaan. Ook andere, niet formele wijzen, kunnen hier toe leiden. Mintzberg noemt hierbij het instinct van de eekhoorn. Een eekhoorn die nootjes verzamelt voor de aankomende winter houdt zeker rekening met de toekomst. Ook aan de andere punten voldoet de eekhoorn. De winter is namelijk onontkoombaar, honger is onwenselijk en de nootjes zijn te controleren. In de praktijk blijkt echter de gemiddelde manager met meer zaken

rekening dient te houden dan één, zoals de eekhoorn. Een derde argument waarom men zou plannen is dat plannen het instrument is voor organisaties om zo rationeel mogelijk te zijn. Natuurlijk biedt planning tal van manieren om organisaties te rationaliseren maar de vraag is of het daadwerkelijk altijd wenselijk is. Binnen organisaties moet er ook ruimte zijn om op andere gronden dan rationele besluiten te nemen. Daarnaast leveren rationele systemen vaak zoveel informatie aan managers aan dat deze niet meer in staat zijn beslissingen te nemen zonder formele analyse. Tenslotte is planning de manier om controle over de organisatie te houden. Het is niet opzienbarend als een organisatie een afdeling planning en control kent. Dror (1971) stelt: "Planning is an activity by which man in society endeavors to gain mastery over himself and to shape collective future by power of his reason"(Dror, 1971: 105). Planning is bedoeld om controle te hebben over anderen, wiens werk wordt gecoördineerd.

3.7.2 Strategie

Vraag een willekeurig persoon wat strategie is en het antwoord zal vaak inhouden dat strategie een plan is of een equivalent daarvan zoals een richting, een koers of een pad om van a naar b te komen. Volgens Mintzberg is deze



definitie van strategie niet geheel correct. Dat komt omdat strategie een woord is dat op één bepaalde manier wordt gedefinieerd maar op een andere manier wordt gebruikt. Strategie is daarnaast namelijk ook een patroon, ofwel een consistent gedrag in een bepaalde tijdperiode. Een voorbeeld hiervan is het aanmerken van het altijd aannemen van de meest uitdagende opdrachten als een high risk strategie (Mintzberg, 1994:23).

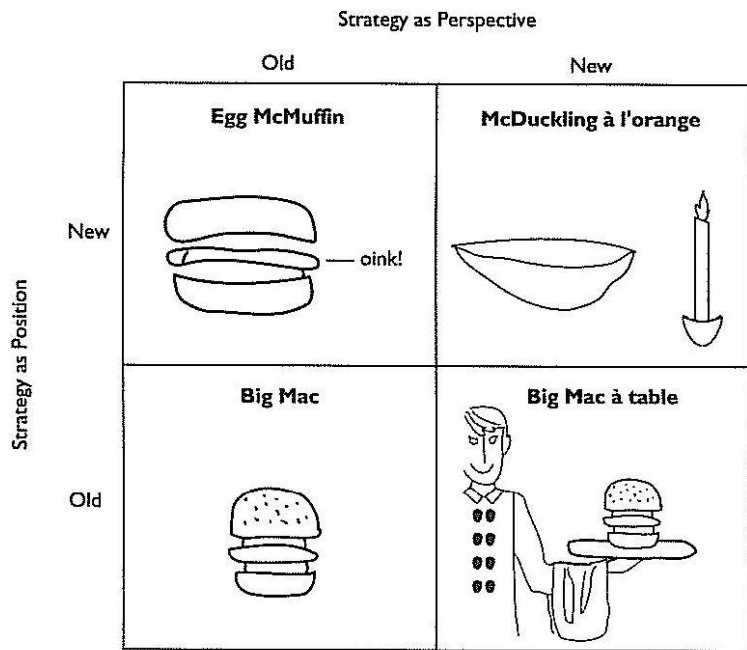
Beide definities gaan op omdat organisaties in de regel plannen ontwerpen voor de toekomst en voortborduren op patronen uit het verleden. De eerste is een voorgenomen strategie, de andere een daadwerkelijk gerealiseerde strategie. Men kan zich afvragen of een gerealiseerde strategie ook daadwerkelijk als zodanig bedoeld was. In de praktijk zal vaak blijken

Figuur 4 Vormen van strategie (Mintzberg, 1994)

dat de waarheid vaak in het midden ligt. Niet alleen vraagt een compleet gerealiseerde strategie om een volledig beeld van de toekomst ook zou men dan ook totaal inflexibel zijn. Immers men mag dan niet afwijken van de vooraf bepaalde strategie. Totaal geen realisatie is slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk. In de praktijk zal blijken dat strategie gedeeltelijk bestaat uit vooruit denken en gedeeltelijk uit het aanpassen naar de omstandigheden die men aantreft (Mintzberg, 1994:23-24).

Intenties die volledig kunnen worden gerealiseerd worden doelbewuste strategieën genoemd, die niet kunnen worden gerealiseerd niet gerealiseerde strategieën. Beide worden genoemd in de literatuur over planning die een sterke voorkeur kent voor de eerste variant. Een stroming die men niet noemt zijn de opkomende strategieën. Dit is een patroon wat niet zo bedoeld was maar wel over tijd ontstaat. Net als dat de waarheid bij intentionele en gerealiseerde strategieën in het midden ligt is dit ook het geval bij doelbewuste en opkomende strategieën. Immers een strategie die volledig doelbewust is suggereert dat er gaandeweg niets wordt geleerd daar een volledige opkomende strategie een totaal gebrek aan controle impliceert. Men dient in de praktijk een combinatie te vinden van controle en het vermogen om te leren. Een voorbeeld om met dit fenomeen om te gaan is het creëren van een paraplu strategie. Hierbij zijn de kaders doelbewust gekozen en is er de mogelijkheid voor de details om binnen deze kaders op te komen (Mintzberg:1994:24-25).

Naast plan en patroon zijn er nog 2 p's toe te voegen aan de verschillende definities van strategie, te weten positie en perspectief. Positie betreft hier specifieke producten in specifieke markten plaatsen. Strategie betreft hier de plaats waar het product de klant ontmoet en naar de externe marktplaats waar dit gebeurt. Volgens anderen is strategie een perspectief, namelijk de manier waarop een organisatie bepaalde dingen doet. Strategie wordt dan naar binnen gericht, het kijkt naar processen binnen de organisatie en plaats deze in het grotere geheel. Omdat de visie betreft positie beter aansluit bij het karakter van planning om alles terug te brengen tot basis onderdelen en deze te formaliseren geniet deze stroming de voorkeur binnen de planning literatuur. Net als bij alle voorgaande begrippen zijn beide nodig bij de formatie van strategie. Immers een nieuwe positie dient te passen binnen een bestaand perspectief. Het is lastiger om een positie te handhaven bij een veranderend perspectief. Het figuur op de vorige pagina laat strategie als perspectief versus strategie als positie zien (Mintzberg, 2000:27-29).



Figuur 5 Strategie als perspectief versus strategie als positie (Mintzberg, 1994)

Strategie wordt door van Peeters et al. omschreven als: “functies die een verbinding pogen te leggen tussen cognitieve, sociale en inhoudelijke kaders, grenzen of barrières in de organisatie en in relatie tot de omgeving van die organisatie”(Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2008:7). Eenheden die zich bezighouden met strategie bewegen zich dus niet alleen langs grenzen maar ook daar over heen. Soms worden grenzen verlegd, de andere keer weer afgebakend en de keer daarop wordt gezocht naar waar de grenzen eigenlijk liggen. Dit alles is afhankelijk van wat de organisatie op dat moment “nodig heeft” (Peeters, Van der Steen & Van Twist, 2008:7).

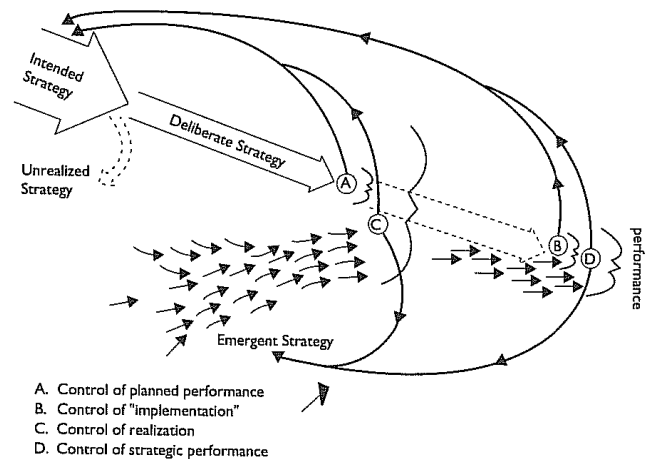
3.7.3 Strategic Control

Naast het stellen van doelstellingen en de besluiten die daarvoor nodig zijn, zijn strategische plannen ook een instrument om controle uit te oefenen. Wat dient de organisatie en de daaraan verbonden medewerkers te doen wil men een bepaalde strategie realiseren? Middels controlesystemen is men in staat om gebeurtenissen die voor een afwijking zouden kunnen zorgen tijdig te constateren en daar waar nodig bij te sturen. Strategische plannen kunnen zodoende voorschrijven welk specifiek gedrag er van bepaalde organisatieonderdelen wordt verwacht om de strategie te realiseren. Daarna moet er worden beoordeeld in hoeverre de daadwerkelijke acties van de organisatieonderdelen overeenkomen met de eerder opgestelde verwachtingen. Strategische plannen zijn echter niet alleen een instrument in handen van het topmanagement om diegene lager in de hiërarchie te controleren. Het wordt namelijk daarnaast ingezet om in bepaalde mate controle te krijgen over de omgeving van de organisatie.

Op een zelfde wijze kunnen actoren van buiten de organisatie strategische plannen gebruiken om externe controle te verkrijgen. Een voorbeeld hiervan is als het hoofdkantoor winst en groeitargets stelt voor de verschillende divisies. De strategische component in dit voorbeeld betreft het stellen van specifieke handelingen ten aanzien van het realiseren van een bepaalde strategie. Een voorbeeld uit de publieke sector is het bijvoorbeeld het sturen van agentschappen door de centrale overheid door middel van een managementcontract (Mintzberg, 2008: 356).

Op het gebied van strategie kunnen plannen de controle op een aantal manieren vergroten. De meest voor de hand liggende manier is de controle op de strategie zelf. In de traditionele visie betreft strategische controle het op koers houden van de organisatie ten aanzien van de eerder opgestelde strategie. Men moest zodoende ervoor zorgen dat de organisatie de intentionele strategieën zou realiseren, waarna de verwachte implementatie zou volgen met de juiste verdeling van middelen. Daarna kunnen de resultaten worden vergeleken met de verwachtingen en de resultaten daarvan dienen weer als input voor de volgende ronde.

In het naast gelegen figuur is te zien dat bij B moet worden gemeten in hoeverre de intentionele strategieën daadwerkelijk zijn behaald. Een stap terug moet men bij A kijken of de strategie wel daadwerkelijk zo gerealiseerd is zoals deze bedoeld was. Eerst moet echter bij C worden gekeken welke strategieën zijn gerealiseerd, bedoeld of onbedoeld. Tenslotte moet men bij D beoordelen wat de algehele prestatie is van alle strategieën. Strategie dient zich dus te richten op zowel prestatie als gedrag.



Strategische controle is op te vatten als een tweetrapsraket. De eerste trap dient zich te richten op het volgen van gerealiseerde strategieën, als patronen in stromen van acties, om erachter te komen welke intentionele strategieën doelbewust zijn gerealiseerd en opkomende strategieën die niet als zo bedoeld waren. De tweede en meer traditionele trap is het in kaart brengen hoe effectief de daadwerkelijk gerealiseerde strategieën voor de organisatie zijn. Strategieën hoeven echter niet doelbewust te zijn om effectief te zijn en vice versa. Het gaat immers om het presteren van de organisatie als geheel niet om het presteren van de strategie zelf.

Figuur 6 Strategisch Control: Traditioneel (A en B) en uitgebreid (C en D) (Mintzberg, 1994)

		Intended Strategy Realized?	
		YES	NO
Realized Strategy	YES	Deliberate success	Emergent success
Successful?	NO	Failure of deliberateness	Failure of everything

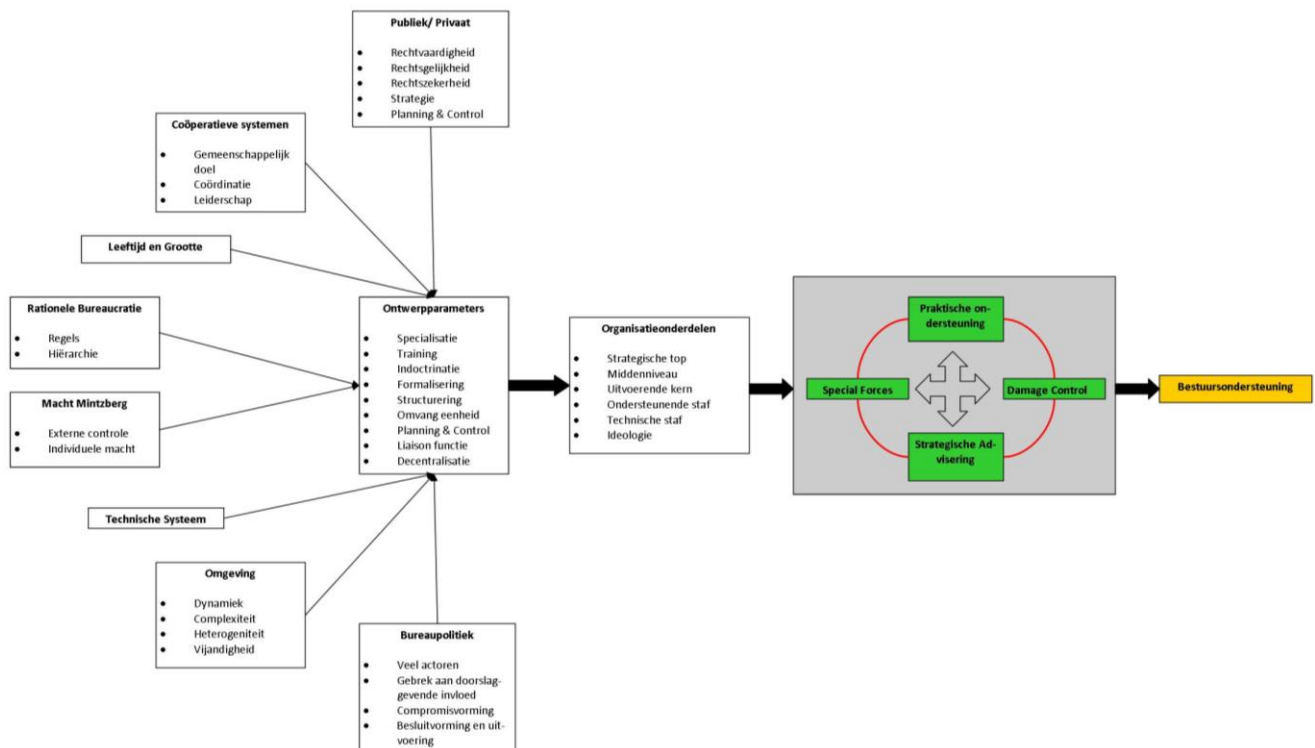
Binnen de bovenstaande matrix zijn alle vier de combinaties mogelijk. Twee keer Yes betekent dat er is voorgenomen om iets te bereiken, het is gedaan en het doel is bereikt. Een Yes-No stelt dat een strategie succesvol is geïmplementeerd die niet succesvol is. De strategie is in dit geval wel efficiënt maar niet effectief. Een No-Yes betekent dat datgene wat bedoeld was niet gerealiseerd is maar datgene wat gerealiseerd werd wel succesvol is. Er is in voldoende mate geleerd in die situatie om toch succes te boeken of geluk speelde een rol. Tenslotte is een NO-NO een situatie waarin niets gewerkt heeft (Mintzberg, 2000:359-361).

3.8 Structureel en conceptueel model

Op basis van de literatuur uit de voorgaande paragrafen zal in deze paragraaf het structurele en conceptuele model worden gepresenteerd. Daarbij zal duidelijk worden gemaakt welke variabelen relevant zijn voor het onderzoek en zodoende worden onderzocht. Operationalisatie is nodig om de beschreven concepten uit de theorie te vergelijken met de te onderzoeken concepten uit de empirie. Op deze wijze kan men de overeenkomsten en verschillen tussen beiden aan het licht brengen. Men maakt als het ware de theoretische concepten meetbaar (Van Thiel, 2008).

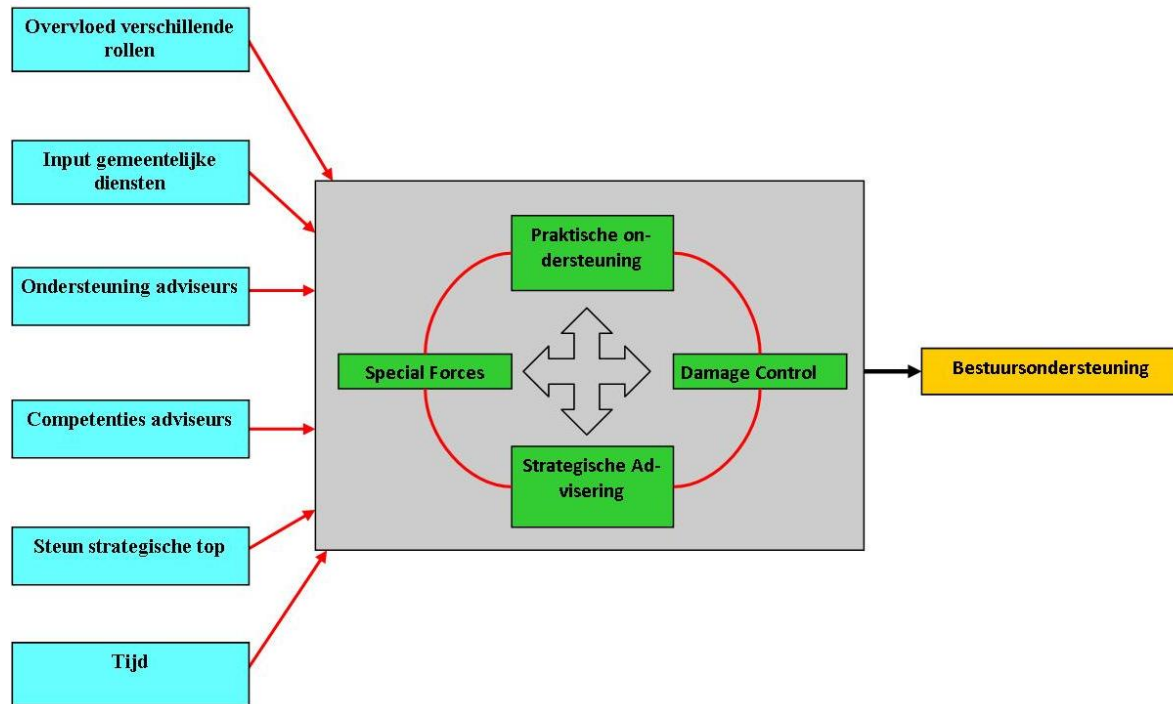
Het structurele en conceptuele model zijn de eerste stappen in de operationalisatie. In de, in de bijlage opgenomen, enquête worden de theoretische begrippen geoperationaliseerd. Deze enquête zal ook de basis vormen voor de te houden interviews. Hieronder zal eerst het structurele model worden besproken.

Het doel van dit onderzoek is het aanreiken van een aantal concrete aanbevelingen ter verbetering van de bestuursondersteuning. Bestuursondersteuning bestaat uit een viertal taken te weten: Special Forces, Damage Control, Praktische ondersteuning en Strategische Advisering. Een betere bestuursondersteuning is dus te realiseren door het verbeteren van deze vier taken. Deze vier taken zijn onderling met elkaar verbonden omdat in de beperkt beschikbare tijd een afweging moet worden gemaakt tussen deze vier taken. Een te grote inzet op Strategische Advisering zorgt er zodoende voor dat er bijvoorbeeld minder tijd beschikbaar is voor Damage Control. De invulling van de vier taken en de afstemming tussen de taken komt tot stand in de organisatiestructuur van de Directie Beleid. Deze bestaat uit een zestal componenten welke de totstandkoming van deze taken moeten faciliteren. De verhouding en invulling van deze componenten is afhankelijk van een negental ontwerpparameters. Hoe deze parameters worden ingevuld is afhankelijk van de zogenaamde contingentiefactoren. Door deze in kaart te brengen en de juiste invulling van de ontwerpparameters te vinden zal de Directie Beleid zodanig worden ingericht dat deze optimaal in staat is om de vier taken te vervullen met zodoende een betere vorm van bestuursondersteuning als gevolg. In figuur zeven worden deze relaties grafisch weergegeven. Voor een grotere variant verwijst ik u naar bijlage 5 op bladzijde 98.



Figuur 7 Structureel model

In het structurele model van de voorgaande pagina is naar voren gekomen wat de relatie is tussen de gehanteerde theorieën en de uiteindelijke bestuursondersteuning. Dit structurele model is in het onderstaande conceptuele model verder doorvertaald naar een toetsbaar kader. Daarbij zijn in de blauwe kaders een zestal onafhankelijke variabelen weergegeven. Deze hebben een invloed op de uitvoering van de vier rollen. De invulling van de verschillende rollen is zodoende de intermediaire variabele die de afhankelijke variabele bestuursondersteuning beïnvloedt.



Figuur 8 Conceptueel model

Op basis van het theoretisch kader en het daaruit voortvloeiende structurele en conceptuele model kunnen onderstaande hypothesen worden opgesteld.

1. De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan tijd.
2. De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan steun vanuit de strategische top.
3. De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan een kritische en onafhankelijke houding.
4. De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan ondersteunend vermogen vanuit de directe medewerkers.
5. De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan kwalitatief goede beleidsdocumenten vanuit de gemeentelijke diensten.
6. De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning doordat zij te veel verschillende rollen moeten combineren.

Hoofdstuk 4

4.1
Inleiding

4.2
Onderzoeksstrategie

4.3
Methoden
van
dataverzameling

4.4
Onderzoeks
instrumenten

4.5
Validiteit
en
Betrouwbaarheid

4.6
Methoden
van
materiaalanalyse

Hoofdstuk 4 De methodologie

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is naar voren gekomen welke theoretische concepten een belangrijk onderdeel vormen bij het formuleren van de aanbevelingen ter verbetering van de bestuursondersteuning van de Bestuursdienst van de Gemeente Rotterdam. Dit hoofdstuk zal in gaan op de gehanteerde onderzoekstrategie. Volgens Hakvoort (1996:79) zet een eenmaal genomen beslissing over het type onderzoek het traject uit voor beslissingen over gegevensverzameling en verwerking. Het is daarom belangrijk om een goede afweging te maken binnen de gehanteerde onderzoeksopzet. In paragraaf 4.2 wordt de onderzoekstrategie besproken. Hier vindt men de logica van dit onderzoek. Binnen deze strategie zal een bepaalde methode worden ingezet, deze wordt behandeld in paragraaf 4.3. vervolgens zal in paragraaf 4.4 de onderzoekstechnieken of instrumenten nader worden toegelicht. De maatregelen om de validiteit en betrouwbaar te waarborgen zijn te vinden in paragraaf 4.5. Tenslotte zal in paragraaf 4.6 worden ingegaan op de betrouwbaarheid van de methode van materiaalanalyse.

4.2 Onderzoekstrategie

Bestuurskunde wordt bovenal gekenmerkt door een grote mate van toepassingsgerichtheid. De Bestuurskunde is een middel om het functioneren van het openbaar bestuur te verbeteren. Daarbij zal er allereerst een descriptie moeten plaats vinden, hoe ziet de bestuurlijke praktijk eruit? Maar Bestuurskunde gaat verder dan alleen descriptie. Door aanbevelingen te doen zal dit onderzoek ook een prescriptieve rol vervullen. Zodoende zal dit onderzoek worden opgezet in het verlengde van deze doelstellingen van de Bestuurskunde.

Om bovenstaande doelstellingen waar te maken zal in de eerste plaats middels literatuurstudie een inventarisatie gemaakt worden. De bevindingen van de literatuurstudie vormen de basis voor de op te stellen enquête. Vervolgens zal aan de hand van de uitkomsten van de enquête verdiepende interviews worden afgenomen. Zo ontstaat als het ware een drietrapsraket, of meer Bestuurskundig men gebruikt triangulatie, om tot de gewenste informatie te komen.

In de onderstaande paragrafen komen de methoden en technieken zoals gehanteerd in dit onderzoek aan bod.

4.3 De methode van dataverzameling

De gehanteerde methode binnen dit onderzoek is de case studie. De methode wordt gehanteerd omdat deze goed aansluit bij de complexe, unieke en specifieke onderzoekssituaties die de Bestuurskunde kenmerken. Binnen een case studie wordt een huidig verschijnsel in zijn natuurlijke omgeving onderzocht (Hakvoort, 1996:132-133). In dit onderzoek is dat de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. Daarbij zal worden ingegaan op de verschillende vormen van bestuursondersteuning en in het bijzonder op Strategische Advisering. Dit zal uiteindelijk leiden tot een gericht advies waarmee de Bestuursdienst zich op dit gebied verder kan verbeteren. De hiervoor benodigde informatie zal met behulp van de onderstaande onderzoeksinstrumenten worden verzameld.

4.4 Onderzoeksinstrumenten

In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van triangulatie ofwel een combinatie van methoden om data te verzamelen en te verwerken. Door het onderzoeksobject vanuit meerdere hoeken te belichten wordt een meer accurate beschrijving van de complexe relevante empirie gerealiseerd (Hakvoort, 1996:131-132). Onderstaand zal bij ieder gehanteerd instrument een toelichting volgen.

4.4.1 Literatuurstudie

Om met een solide basis te starten zal in de eerste fase van het onderzoek vooral gebruik worden gemaakt van inhoudsanalyse van relevante communicaties. Inhoudsanalyse is, volgens Berelson in Hakvoort (1996:144): ‘ een onderzoekstechniek voor de objectieve, systematische en kwantitatieve beschrijving van de manifeste inhoud van communicaties’. Manifeste inhoud staat voor de feitelijke inhoud van een document, niet wat de onderzoeker tussen de regels door leest (Hakvoort, 1996: 145). Verschillende bronnen, zoals boeken, rapporten en nota’s, zullen daarbij worden geraadpleegd. Deze literatuurstudie vormt de basis voor de te gebruiken enquête en (verdiepende) interviews.

4.4.2 Enquête

Het tweede instrument naast de literatuurstudie betreft de enquête. Met dit instrument is het mogelijk om veel gegevens te verzamelen over een groot aantal onderzoekseenheden ofwel respondenten. Naast het verzamelen van feitelijke gegevens zal vooral worden ingegaan op de opvattingen en houdingen van de respondenten ten opzichte van het onderwerp van dit onderzoek, te weten bestuursondersteuning (Van Thiel: 2007:84).

De enquête zal een schriftelijke vragenlijst zijn met overwegend gesloten vragen. Desalniettemin zal ruimte worden overgelaten voor een eigen inbreng door een categorie ‘anders’. Gesloten vragen zullen zowel dichotome als schaalantwoord mogelijkheden kennen. Bij de schaalantwoorden zal een Likert schaal worden gehanteerd. Een Likert schaal bestaat uit een stelling waarbij de respondent dient aan te geven in hoeverre hij of zij het eens of oneens is met de stelling. Antwoordmogelijkheden zijn in de regel een oneven aantal (Van Thiel, 2008:89-90).

Binnen de directie Beleid zal de enquête worden verspreid onder alle Bestuursdienstadviseurs. De enquête zal digitaal beschikbaar worden gesteld zodat men zo eenvoudig mogelijk kan participeren. Respondenten krijgen een persoonlijke e-mail ter uitnodiging en hebben drie weken de tijd om de enquête in te vullen. Een voorbeeld van de enquête treft u aan in de bijlage.

4.4.3 Interviews

De bevindingen uit de enquêtes worden gebruikt om door middel van interviews dieper op het onderzoeksobject in te gaan. Het interview zal zodoende worden gebruikt om zo betrouwbaar mogelijke informatie voor het onderzoek te verzamelen (Hakvoort, 1996:134).

Er zijn verschillende vormen van interviewen mogelijk. De indeling vindt plaats door de graad van standaardisering of structurering. Interviews zoals gebruikt in dit onderzoek zijn kwalitatieve interviews (Hakvoort, 1996:134) ofwel semigestructureerd (Van Thiel, 2008: 107). Hoewel twee verschillende benamingen is er bij beide sprake van een interviewhandleiding of topiclist. Op deze lijst staan alleen de onderwerpen waarover gesproken dient te worden vast. Er is geen sprake van vastgestelde vragen of een volgorde van die vragen (Hakvoort, 1996:134). Aangezien het hier een deductief onderzoek betreft zullen de vragen van het interview hoofdzakelijk worden gebaseerd op het theoretisch kader. Ook vooronderzoek in de vorm van zowel literatuurstudie als enquête zal plaats vinden (Van Thiel, 2008:107).

Het interview zal waar mogelijk worden opgenomen en daarna in een verslag worden verwerkt (Van Thiel, 2008:112).

Drie Bestuursdienstadviseurs, een persoon per afdeling, van de directie Beleid zullen worden ondervraagd.

4.4.4 Participerende observatie

Tenslotte worden observaties ingezet om op tal van momenten informatie te verzamelen. Gedurende de stageperiode van vier maanden worden verschillende evenementen bijgewoond. Daarbij is een onderscheid te maken tussen formele evenementen en informele evenementen. Afdelingsoverleggen en werkbezoeken zijn voorbeelden van formele momenten. Daarnaast zal er ook tijdens de informele momenten, zoals lunches en de gesprekken bij de koffieautomaat, aandachtig worden geluisterd naar de meningen en opmerkingen van de

Bestuursdienst medewerkers. Deze observatie worden vanaf dag één in een “observatieboek” genoteerd (Van Tiel, 2008:81).

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid en validiteit vormen belangrijke pijlers van wetenschappelijk onderzoek. Voordat hierna zal worden ingegaan op de specifieke maatregelen ter waarborging van validiteit en betrouwbaarheid van de gehanteerde onderzoeksinstrumenten worden de twee nader toegelicht.

Nauwkeurigheid en consistentie bepalen de betrouwbaarheid van wetenschappelijk onderzoek. Immers als de mate van nauwkeurigheid en consistentie toeneemt, wordt het aannemelijker dat de resultaten van het onderzoek systematisch zijn en geen toeval (Van Thiel, 2008: 55).

Nauwkeurigheid heeft vooral betrekking op de gehanteerde onderzoeksinstrumenten. Deze moeten in staat zijn zo nauwkeurig mogelijk de beoogde variabelen te meten en ook een onderscheid weten te maken tussen deze verschillende waarden. Consistentie vormt de tweede helft van de betrouwbaarheid van dit wetenschappelijk onderzoek. Het gaat hier om het principe van replicatie. Bij herhaling van dit onderzoek onder dezelfde omstandigheden moet dit leiden tot dezelfde bevindingen (Van Thiel, 2008:55).

Validiteit kent twee hoofdvormen te weten interne en externe validiteit. De geldigheid van het onderzoek is te kenmerken als interne validiteit. Hierbij is het van belang dat de onderzoeker meet wat hij wilde meten. Met andere woorden: zijn de operationalisaties een goede maatstaf van het theoretische construct.

Externe validiteit betreft de mate van generaliseerbaarheid. In hoeverre gelden de uitkomsten van dit onderzoek ook voor anderen? Externe validiteit is in dit onderzoek niet aan de orde omdat dit onderzoek specifiek voor de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam aanbevelingen wil aandragen ter verbetering van de bestuursondersteuning. Deze aanbevelingen zijn enkel en alleen relevant voor de gemeente Rotterdam door de contextgebondenheid van de bevindingen. Maatregelen ter waarborging van de externe validiteit zullen in dit onderzoek dan ook niet genomen worden (Van Thiel, 2008: 56-57).

Naast de al eerder genoemde storingsbron van inadequate operationalisatie is een andere storingsbron binnen vragenlijstonderzoek het fenomeen van non-respons. Het gaat hier over het feit dat niet alle respondenten die worden uitgenodigd om deel te nemen aan de enquête ook daadwerkelijk de enquête invullen. De enquête zal worden uitgezet onder de Bestuursdienstadviseurs van de directie Beleid. De enquête zal zo worden ingericht dat deze met minimale moeite kan worden ingevuld. Daarnaast zal na een vastgestelde tijd middels een e-mail de respondenten worden herinnerd aan het deelnemen aan de enquête.

Tenslotte vormen antwoordtendenties een storingsbron binnen dit onderzoeksinstrument. Hierbij worden bijvoorbeeld door de respondenten antwoorden gegeven die sociaal wenselijk zijn of antwoorden die de onderzoeker graag wil horen. Om dit tegen te gaan zal de vragenlijst anoniem zijn en zullen controle-items gebruikt worden (Van Thiel, 2008:93-95).

Ook bij het instrument interview spelen validiteit en betrouwbaarheid een belangrijke rol. Omdat de onderzoeker in feite zelf het meetinstrument is stelt dit hoge eisen aan de kwaliteit van de onderzoeker op het gebied van kennis van het onderwerp. Om hiermee om te gaan zal het interview pas in de derde fase gebruikt worden. De literatuurstudie en de enquête zullen het interview voor gaan om de kennis van het onderzoeksonderwerp te vergroten.

Om de validiteit en de betrouwbaarheid van deze methode verder te vergroten zal er gebruik worden gemaakt van een semi-gestructureerd interview ofwel kwalitatief interview. Deze vorm van interviewen kenmerkt zich door het gebruik van een interviewhandeling of topiclist. Zodoende zijn de onderwerpen duidelijker gerelateerd aan het theoretische kader en is het interview te repliceren.

4.6 De methoden van materiaalanalyse

Volgens Hakvoort (1996: 157) is de eerste stap na het verzamelen van data het ordenen daarvan. De uitkomsten van de literatuurstudie en interviews zijn in grote mate kwalitatief van aard. Zodoende is deze informatie waarschijnlijk moeilijk hiërarchisch in te delen. Structuur zal moeten worden aangebracht door middel van coderen. Zo kan na het verzamelen van het empirisch materiaal deze geordend worden. Daarna zal het materiaal worden gescand op relevantie met de hoofdvraag. Materiaal dat deze ronde overleeft zal worden voorzien van een code om met elkaar vergeleken te worden. Deze codes zullen overeenkomen met de operationalisatie van de theoretische concepten. Vervolgens zullen deze codes gebruikt worden om patronen te ontdekken in het gevonden materiaal (Van Thiel, 2008: 159-164).

Bij het instrument enquête zal het merendeel van de informatie kwantitatief van aard zijn. Kwantificering van de onderzoeksgegevens zal al plaats vinden bij het operationaliseren. De toekenning van een score aan een antwoord zal zo logisch mogelijk worden gehouden. Daarbij zal bij de Lickert schalen gebruik worden gemaakt van oplopende waarden en bij dichotome variabelen van 0 en 1. De scoremogelijkheden worden vastgelegd in een codeboek zodat deze inzichtelijk blijven. Het programma SPSS, versie zeventien, zal gebruikt worden voor het analyseren van de resultaten van de enquête. Door gebruik te maken van een online vragenlijst zullen de respondenten zelf de gegevens invoeren. Niet alleen realiseert deze methode een besparing van tijd ook is de kans op fouten door het verkeerd overtypen uitgesloten (Van Thiel, 2008:135-138).

Hoofdstuk 5

5.1
Inleiding

5.2
Enquête

5.3
Interview

5.4
Afsluiting

Hoofdstuk 5 De onderzoeksresultaten

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft per hypothese de resultaten van de enquête weer. Deze hypothesen zullen verderop als thema worden gepresenteerd. Daarna zullen de overige bevindingen uit de enquête worden beschreven.

Voor deze enquête zijn alle vijfenveertig Bestuursdienstadviseurs werkzaam bij de directie Beleid van de gemeente Rotterdam uitgenodigd. Daarnaast zijn ook de directrice en de directiesecretaris ondervraagd. De in totaal zevenenveertig genodigden zijn verdeeld over vier afdelingen te weten: het Directiebureau, de afdeling Economie, de afdeling Fysiek en de afdeling Sociaal. Per afdelingen was de responsgraad respectievelijk 100 procent, 86 procent, 87 procent en 60 procent. Op de vraag waarom de afdeling Sociaal een, in vergelijking met de andere afdelingen, relatief lage opkomst heeft zal bij de interviews worden ingegaan. Over de gehele directie Beleid geeft dit een responsgraad van 79 procent. Hoewel de bevindingen uit dit onderzoek spreken voor de bijna tachtig procent van de Bestuursdienstadviseurs die aan deze enquête heeft deelgenomen geeft deze hoge responsgraad naar alle waarschijnlijkheid ook een goed beeld van de directie Beleid als geheel. Dergelijke hoge respons is niet gebruikelijk in statistisch onderzoek, zoals beschreven in bijvoorbeeld Hakvoort(1996) en Van Tiel(2007).

Om nog een extra mate van zekerheid te creëren worden de resultaten van de enquête voorgelegd aan een drietal geselecteerde adviseurs. In de enquête konden de respondenten aangeven of ze de resultaten van het onderzoek wilden ontvangen en was er ruimte voor commentaar en feedback. Uit de adviseurs die hebben aangegeven de resultaten te willen ontvangen en het meeste feedback hebben gegeven wordt per afdeling een persoon geselecteerd aan wie de bevindingen uit de enquête worden voorgelegd. Het verslag hiervan kunt u vinden in het derde gedeelte van dit hoofdstuk. Al deze gegevens worden vervolgens gebruikt voor de analyse in hoofdstuk zes. Eerst echter de uitkomsten van de enquête.

5.2 Enquête

Hoewel er in deze enquête een zestal hypothesen worden getoetst bestond de enquête uit een tiental thema's. Er zijn zes thema's verbonden aan de hypothesen, het eerste thema vroeg de respondenten naar meer algemene zaken, drie thema's gingen in op meer theoretische constructen te weten de contingentietheorie van Mintzberg, bureaupolitiek van Rosenthal en kenmerken van de klassieke bureaucratie van Weber.

5.2.1 Algemeen

Het eerste gedeelte van de enquête gaat in op algemene zaken zoals leeftijd, bij welke directie en afdeling men werkzaam is en welke functie men heeft. Op deze wijze is het mogelijk om deze gegevens van de directie Beleid te vergelijken met die van de gemeente Rotterdam als geheel en zo uitspraken te doen over de directie Beleid.

Wat betreft de leeftijd van de adviseurs, 72 procent valt in de leeftijdscategorie 37 en ouder. De gemiddelde leeftijdscategorie is 37 tot en met 42. Uit het sociaal jaarverslag 2008 van de gemeente Rotterdam blijkt dat de gemiddelde leeftijd van de Rotterdamse ambtenaar 44.2 jaar is. De gemiddelde Bestuursdienstadviseur is dus jonger dan het gemeentelijk gemiddelde. Leeftijd speelt ook een belangrijke rol bij de functie die men vervult. In de leeftijdscategorie 19-24 is er sprake van één junior adviseur de overige functies zijn hier niet aanwezig. Ook in de daarop volgende categorie 25-30 zijn er maar één senior adviseur en twee adviseurs A waar te nemen. De categorie 31-37 herbergt geen adviseurs. De leeftijdscategorie 37-42 herbergt de meeste functies. Hier treffen we de directeur, twee senior adviseur/coördinatoren, twee senior adviseurs, één senior adviseur/onderzoekscoördinator en vier adviseur A's aan. Na 37-42 is 55-60 de grootste groep met ongeveer 22 procent van de adviseurs. Hier treffen we geen lagere functies aan maar alleen verschillende varianten van de functie senior adviseur en een afdelingshoofd.

Het overgrote merendeel van de adviseurs, 43,2 procent, is twee tot vier jaar werkzaam bij de Bestuursdienst. De groep die daarop volgt met 16,2 procent werkt meer dan 17 jaar bij de Bestuursdienst. Van de respondenten werkt 75 procent van de adviseurs minder dan 4 jaar in de huidige functie. Meer dan een derde werkt zelfs minder dan

een jaar in de huidige functie. Er zijn bij de directie Beleid slecht twee adviseurs die al zeventien jaar dezelfde functie hebben.

Vraag negen in de enquête vroeg de adviseurs voor wie zij werkten. Daarbij hadden ze de keuze uit de afdeling, de gemeente Rotterdam, de directie, de Bestuursdienst en het concern Rotterdam. Van de respondenten gaf 8,1 procent aan als eerste voor de afdeling te werken. Hetzelfde percentage koos werken voor de directie als nummer één. Voor werken voor de Bestuursdienst koos 5,4 procent en 21.6 koos het concern Rotterdam. Het overgrote merendeel, 64.9 procent, verkoos als eerste voor de gemeente Rotterdam te werken.

5.2.2 Hypothese 1: Tijd

In hoofdstuk drie is op basis van verschillende theoretische concepten een structureel en conceptueel model opgesteld. Op basis hiervan zijn een zestal hypothesen opgesteld. De eerste hypothese luidt: "De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan tijd". De invulling van adequate bestuursondersteuning is in de vorige paragraaf naar voren gekomen. Vraag negentien tot en met tweeëntwintig ondervroegen de adviseurs naar het thema tijd.

Van de adviseurs geeft 29.7 procent aan dat men het gedeeltelijk of geheel met de stelling 'Ik heb voldoende tijd om al mijn werkzaamheden naar behoren uit te voeren' eens is. Bijna de helft van de adviseurs, 43,2 procent, is het echter gedeeltelijk of totaal mee oneens. Het neutrale antwoord wordt gegeven door 27 procent. Als men deze uitslag combineert met de afdeling, jaren werkzaam bij de Bestuursdienst en/of aantal jaren in huidige functie ziet men dat de afdeling geen effect heeft op het ervaren van tijdgebrek. Aantal jaren bij de Bestuursdienst en het aantal jaren in de huidige functie heeft wel invloed. Het merendeel van de adviseurs die tijdgebrek ervaart werkt korter dan vier jaar bij de Bestuursdienst dan wel in de huidige functie. Hoe langer men bij de Bestuursdienst, dan wel in de huidige functie werkt hoe minder men tijdgebrek ervaart. Er kan zodoende gesteld worden dat er wel degelijk sprake is van tijdgebrek bij de Bestuursdienst maar dat de medewerkers daar mee om weten te gaan.

Op de vraag of het mogelijk is om werkzaamheden te weigeren is 35.1 procent het geheel of gedeeltelijk mee oneens. Van de adviseurs is echter 29.7 procent het geheel of gedeeltelijk eens met de stelling. Wederom een klein verschil tussen de twee uitersten.

Bijna de helft van de geënquêteerden, 45.9 procent, noemt tijd de meest bepalende factor bij de invulling van de werkzaamheden. Een derde is neutraal en slecht 24.3 procent ziet tijd niet als meest bepalende factor bij de invulling van de werkzaamheden. De grootste concentratie die het met de stelling eens is is wederom te vinden in de categorie werkt korter dan vier jaar bij de Bestuursdienst dan wel in de huidige functie.

Bijna vijftig procent van de Bestuursdienstadviseurs ervaart tijd als de meest bepalende factor bij de invulling van zijn of haar werkzaamheden, slecht 28 procent loopt daardoor ook continue achter de feiten aan. Blijkbaar weet het merendeel van de adviseurs goed om te gaan met het klaarblijkelijke gebrek aan tijd.

De eerste hypothese, de Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan tijd, kan dus voorlopig verworpen worden. Tijd is wel een bepalende factor bij het uitvoeren van de werkzaamheden maar zorgt bij het merendeel niet voor problemen bij het tijdig afronden van werkzaamheden

Hypothese 1		
Ervaart tijdgebrek	43,20%	Eens
Het is mogelijk werkzaamheden te weigeren	29,70%	Eens
Ziet tijd als is de meest bepalende factor	45,90%	Eens
Loop door tijdgebrek achter de feiten aan	28,00%	Eens

Tabel 3 Hypothese 1

5.2.3 Hypothese 2: Steun strategische top

De tweede hypothese luidt: "De Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan steun vanuit de strategische top." Met de strategische top wordt de directeur van de directie Beleid aangeduid. Vraag 54 tot en met 60 ondervragen de adviseurs op dit thema. Daarbij is niet alleen gekeken naar de steun die de strategische top wel of niet geeft maar ook naar de invulling van de taken van die strategische top.

De eerste vraag binnen dit thema gaat in op het feit of de directeur een inhoudelijke sparringpartner is voor de adviseurs van de directie Beleid. Een grote groep van 35.1 procent is neutraal daar waar een groep van 45.9 procent het geheel of gedeeltelijk met deze stelling oneens is. Slechts 16.2 procent van de adviseurs ziet de

directeur van de directie Beleid als inhoudelijke sparringpartner. Als we deze uitkomst naast de hiervoor genoemde variabelen leggen dan blijkt dat bijna driekwart van de deelnemers, 72.2 procent, van mening is dat de directeur alleen randvoorwaarden hoeft te scheppen waarbinnen de adviseurs kunnen werken. Een kleine meerderheid van 44 procent is ook van mening dat de directeur niet inhoudelijk betrokken hoeft te zijn. Van de respondenten geeft 63 procent aan de directeur niet als integrale adviseur van de gehele directie te zien. Steun van de directie is dan wel weer noodzakelijk bij de uitvoering van de werkzaamheden volgens 72.2 procent van de adviseurs. Die steun moet zeker naar buiten toe onvoorwaardelijk zijn volgens het overgrote merendeel van de adviseurs(86.1 procent). Op de uiteindelijke vraag of de directeur ook voldoende ondersteuning biedt antwoord 18.9 procent in meer of mindere mate nee. Meer dan viertiende van de respondenten, 44.4 procent, is van mening dat zij voldoende steun geboden krijgen door de directeur. Een opvallende grote groep van 36.1 procent is neutraal.

De tweede hypothese, de Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan steun vanuit de strategische top, is voorlopig niet verworpen maar met enkele kanttekeningen. Uit de vragen blijkt immers dat maar een klein gedeelte de directeur ziet als inhoudelijke sparringpartner, een kleine

meerderheid is van mening dat de directeur niet inhoudelijk betrokken hoeft te worden en 63 procent ziet de directeur niet als integrale adviseur van de gehele directie. Dat op de laatste vraag over de daadwerkelijke steun een groot percentage neutraal antwoordt geeft wellicht een vertekend beeld. Uit observatie en interview komt een grotere groep naar voren die ontevreden is over de door de directie geboden steun.

Hypothese 2		
Directeur is een inhoudelijke sparringpartner	16,20%	Eens
Directeur dient alleen randvoorwaarden te creëren	72,70%	Eens
Directeur dient niet inhoudelijk betrokken te zijn	44,00%	Eens
Directeur is de integrale adviseur van de directie	37,00%	Eens
Directeur dient mij naar buiten onvoorwaardelijk te steunen	86,10%	Eens
Directeur bied mij voldoende ondersteuning	44,00%	Eens

Tabel 4 Hypothese 2

5.2.4 Hypothese 3: Competenties adviseurs

De derde hypothese luidt: “De Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan kritische en onafhankelijke houding”. Dit thema gaat in op de competenties van de adviseurs. Zoals eerder is gebleken zien de adviseurs een kritische en onafhankelijke houding als belangrijk in relatie tot adequate bestuursondersteuning. Vraag 72 tot en met 86 gaan dieper in op dit thema.

Op de daadwerkelijke vraag of een onafhankelijke houding essentieel is voor het uitvoeren van de werkzaamheden antwoordt 83.3 procent positief, 5.6 procent neutraal en 11.1 procent gedeeltelijk oneens. Het idee dat een onafhankelijke houding noodzakelijk is om goed te functioneren wordt dus breed gedragen. Wat betreft een kritische houding is de respons nog duidelijker, 75 procent is het hier volledig mee eens en 25 procent gedeeltelijk. Dit vertaalt zich verder naar het feit dat het tevreden houden van de ‘eigen’ wethouder slechts door 14.3 procent als belangrijkste in het werk wordt gezien. Een veel groter percentage van 56.7 is het hier niet mee eens. Eenzelfde trend is te zien bij het aanpassen van een advies op verzoek van de wethouder. 51.4 procent is het hier volledig mee eens en past het advies niet aan. Slechts 5.7 procent van de adviseurs wil na verzoek van de wethouder het advies aanpassen. Het uitbrengen van advies vormt een belangrijk bestandsdeel van het takenpakket van de Bestuursdienstadviseurs. Uit dit onderzoek blijkt dat 45.5 procent zijn of haar advies baseert op ervaring. Deze ervaring is blijkbaar snel eigen te maken aangezien het merendeel minder dan vier jaar binnen de huidige functie opereert. Na ervaring volgt wetenschappelijke kennis met 20.6 procent, overleg met 18.2 procent, media met 8.8 procent en tenslotte gevoel met slechts 3.1 procent.

De adviseurs voelen zich zelf verantwoordelijk voor de afstemming van de portefeuille met die van collega's. 100 procent antwoordt positief op deze stelling. Op de vraag of ze dan ook de hoofdlijnen kennen van de portefeuilles van andere adviseurs antwoordt 40.7 deze niet te kennen, 41.7 procent is wel op de hoogte van de hoofdlijnen van de portefeuilles van anderen. Hoewel alle adviseurs vinden dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor de afstemming is dat blijkbaar voor 40.7 niet nodig of nog niet gebeurd. Nog verrassender is het feit dat 80.6 procent aangeeft dat het cruciaal is om kennis te hebben van de hoofdlijnen van andere portefeuilles van collega's om werkzaamheden adequaat uit te voeren.

Op 19.4 procent na zijn de adviseurs het eens dat het werk van een Bestuursdienstadviseur zich op hoofdlijnen dient te richten. Toch geeft 38.2 procent aan dat ze veel aan gemeentelijke beleidsdocumenten moeten aanpassen

willen deze acceptabel zijn om voor te leggen aan de verantwoordelijke wethouder. In hoeverre men zich op hoofdlijnen kan blijven richten bij het aanpassen van de beleidsstukken van de specialistische diensten is discutabel. Ook bij deze vraag is weer een vrij grote groep van 26 procent neutraal en 32 procent is van mening dat er niet veel aangepast hoeft te worden aan de beleidsdocumenten die de gemeentelijke diensten produceren. Meer dan zestig procent(62.8 procent) is van mening dat men ook kritisch en onafhankelijk kan adviseren als men direct betrokken is bij de beleidsvoorbereiding van de besluitvorming. Of men aanwezig dient te zijn bij alle overleggen op directieureniveau en hoger zijn de meningen verdeeld. Zo is 42.9 procent het hier mee eens en 42.8 procent het hier mee oneens. Mocht men naar deze overleggen gaan dan is 88.6 procent van de adviseurs in meer of mindere mate in staat om een

kritisch geluid te laten horen. Niemand geeft aan dit niet te kunnen. Specialisatie is niet nodig om adequaat te functioneren volgens 74,3 procent van de adviseurs. Tenslotte kan niemand zich vinden in de stelling dat collega's concurrenten zijn. Wellicht biedt het hebben van elk een eigen unieke portefeuille hier een verklaring voor. De derde hypothese, de Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan kritische en onafhankelijke houding, kan zodoende voorlopig verworpen worden. De adviseurs zijn in meerderheid kritisch, onafhankelijk en in staat dit geluid op verschillende niveaus te verkondigen.

Hypothese 3		
Een onafhankelijke houding is cruciaal	83,30%	Eens
Een kritische houding is cruciaal	75,00%	Eens
Tevreden houden van 'mijn' wethouder is mij primaire taak	14,30%	Eens
Advies aanpassen na verzoek wethouder	5,70%	Eens
Advies is op basis van ervaring	45,00%	Eens
Zelf verantwoordelijk voor afstemming portefeuille	100,00%	Eens
Op de hoogte zijn van de inhoud van andere portefeuilles	41,70%	Eens
Cruciaal om kennis te hebben van de inhoud van andere portefeuilles	80,60%	Eens
Werkzaamheden dienen zich te richten op hoofdlijnen	80,60%	Eens
Gemeentelijke beleidsdocumenten moeten worden aangepast willen deze acceptabel zijn	38,20%	Eens
Mogelijkheid tot kritisch en onafhankelijk adviseren bij directie betrokkenheid beleidsdocumenten	62,80%	Eens
Specialisatie is nodig om goed te functioneren	25,70%	Eens

Tabel 5 Hypothese 3

5.2.5 Hypothese 4: Ondersteuning

De vierde hypothese luidt: "De Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan ondersteunend vermogen vanuit de directe medewerkers. Onder directe medewerkers wordt hier verstaan het afdelingshoofd, beleidsmedewerkers, het secretariaat en een eventuele junior adviseur. Doel hiervan is inventariseren in hoeverre deze het functioneren van de Bestuursdienstadviseurs hinderen dan wel stimuleren. Vraag 61 tot en met 71 gaan dieper in op dit thema.

Bijna driekwart van de adviseurs, 71.4 procent, ziet het afdelingshoofd als de inhoudelijke sparringpartner. Slechts een kleine 17.4 procent is het hier niet mee eens. Een kwart wil dat het afdelingshoofd meer doet dan alleen de randvoorwaarden scheppen waarbinnen zij hun werk kunnen doen. Een groter percentage, namelijk 57.1 procent, ziet het liefst wel dat het afdelingshoofd alleen de randvoorwaarden schept waarbinnen zij kunnen werken. Ongeveer eenzelfde percentage ziet het afdelingshoofd dan ook niet als de integrale adviseur van de gehele afdeling. Van de respondenten ziet 28.6 procent hier wel een rol voor het afdelingshoofd weggelegd. Welke taken men het liefst het afdelingshoofd ziet vervullen mag dan verschillen tussen de Bestuursdienstadviseurs, 91.4 procent meent dat steun van dat afdelingshoofd cruciaal is om goed te functioneren. Ook naar buiten toe, dus buiten de eigen afdeling, dient de steun van het afdelingshoofd volgens 88.6 procent onvoorwaardelijk te zijn. Of ze die steun ook daadwerkelijk ontvangen van het afdelingshoofd is 41.2 procent het geheel mee eens en 29.4 procent het gedeeltelijk mee eens. Slechts één adviseur is ontevreden over zijn of haar afdelingshoofd.

Slechts 13.9 procent van de Bestuursdienstadviseurs zijn geheel of gedeeltelijk ontevreden over de toerusting dat het secretariaat hen biedt. Een veel grotere groep van 69.4 procent is echter geheel of gedeeltelijk tevreden over de uitrusting van het secretariaat. Voor 5.6 procent van de Bestuursdienstadviseurs vormt het secretariaat

gedeeltelijk een belemmering. Het overgrote merendeel van 88.9 procent ondervindt geen hinder van het secretariaat.

Op de vraag of beleidsmedewerkers een gedeelte van de werkzaamheden van de Bestuursdienstadviseurs kunnen overnemen antwoord 57.1 redelijk tot erg positief. Een kwart van de adviseurs denkt niet dat beleidsmedewerkers bepaalde taken kunnen overnemen. Bijna de helft van de respondenten, 44.4 procent, heeft op het moment redelijke tot goede ondersteuning van de beleidsmedewerkers, volgens 27.8 procent is hier nog verbetering mogelijk.

De vierde hypothese, de Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan ondersteunend vermogen vanuit de directe medewerkers, is voorlopig verworpen. Hoewel er slechts door een klein aantal kritiek wordt geuit op het functioneren van afdelingshoofd (2.9 procent) en secretariaat (5.6 procent) heeft 27.8 procent enige vorm van kritiek op het functioneren van medewerkers. Over het algemeen is men tevreden tot

Hypothese 4		
Afdelingshoofd is een inhoudelijke sparringpartner	71,40%	Eens
Afdelingshoofd dient alleen randvoorwaarden te creëren	57,10%	Eens
Afdelingshoofd is de integrale adviseur van de afdeling	28,60%	Eens
Afdelingshoofd dient mij naar buiten toe onvoorwaardelijk te steunen	91,40%	Eens
Afdelingshoofd bied mij voldoende ondersteuning	70,60%	Eens
Tevreden over het secretariaat	69,40%	Eens
Beleidsmedewerkers kunnen bepaalde taken overnemen	57,10%	Eens
Beleidsmedewerkers bieden voldoende ondersteuning	44,40%	Eens

zeer tevreden over de mate van ondersteuning.

Tabel 6 Hypothese 4

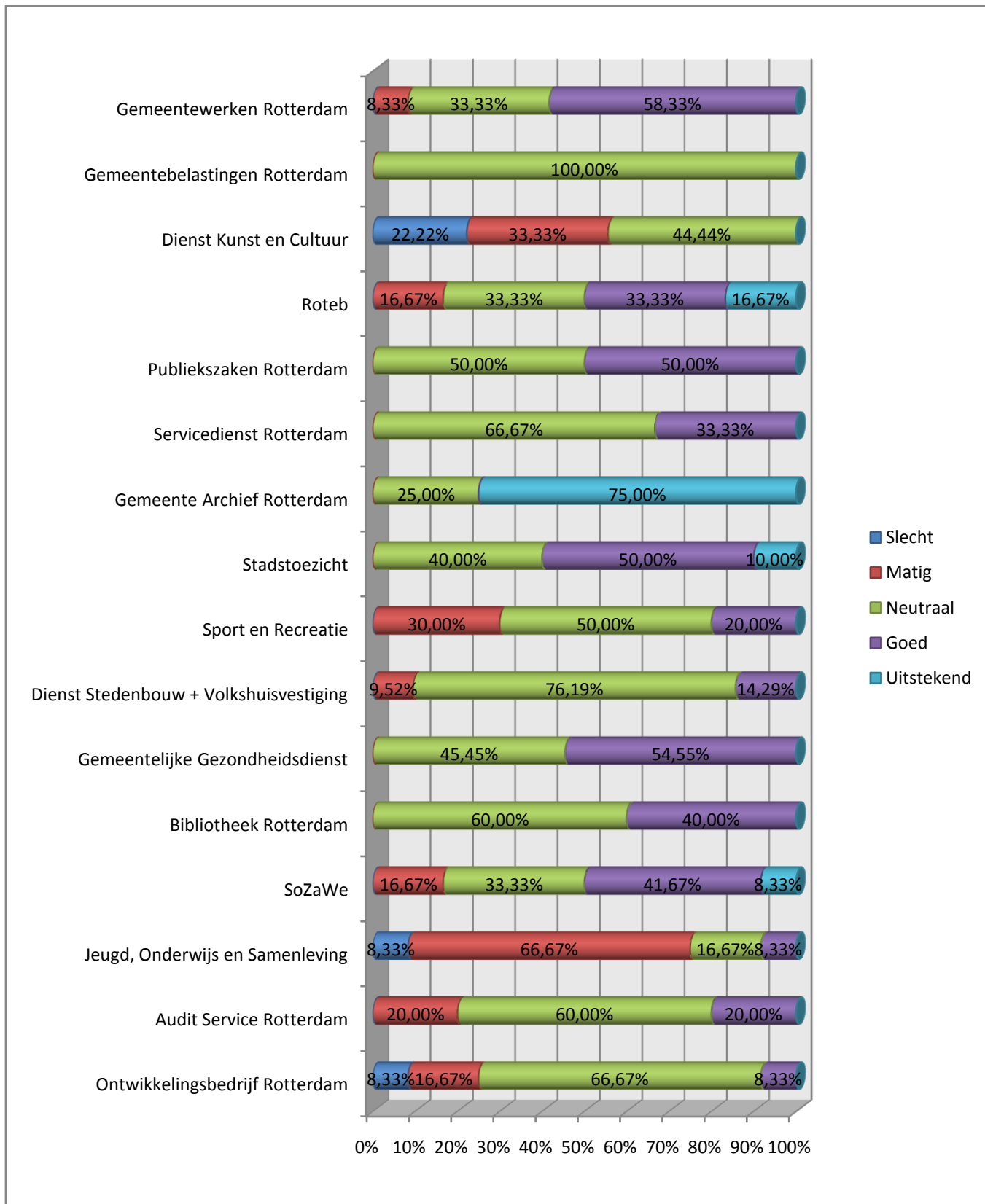
5.2.6 Hypothese 5: Gemeentelijke diensten

De vijfde hypothese luidt: “De Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan kwalitatief goede beleidsdocumenten vanuit de gemeentelijke diensten”. In dit thema wordt gekeken in hoeverre de “sterke diensten” invloed hebben op het functioneren van de Bestuursdienstadviseurs.

Vraag 87 tot en met 97 gaan hier verder op in.

De eerste vragen gaan in op de omgeving van de Bestuursdienstadviseurs binnen de gemeente. Hierbij kan men denken aan gemeentelijke diensten, B&W, gemeenteraad en de deelgemeenteraden. 26.5 procent ziet de omgeving als gedeeltelijk instabiel, 41.2 procent als geheel instabiel. Slechts 14.7 meent dat de omgeving waarin zij werken stabiel is. Bijna vijfenzeventig procent (73.5 procent) van de adviseurs is van mening dat de omgeving waarin zij werken complex is tegen 8.8 procent die daar niet zo over denkt. Als men vraagt of de omgeving waarin men werkt gekenmerkt wordt door diversiteit is 67.6 procent het daar mee eens tegen 14.7 oneens. Een kwart van de ondervraagden ervaart enige mate van vijandigheid richting de Bestuursdienst tegen 50 procent die deze ervaring niet deelt. Concluderend kan men stellen dat de omgeving van Bestuursdienst dynamisch, complex, divers is en er maar beperkt sprake is van vijandigheid richting de Bestuursdienst.

Het tweede gedeelte van dit thema betrof de verschillende gemeentelijke diensten. Aan de respondenten wordt gevraagd of de door de diensten aangeleverde beleidsdocumenten van voldoende kwaliteit zijn. Daarbij konden zij waarderen van slecht tot uitstekend. Had men geen ervaring met een bepaalde dienst dan kon met dit aangeven. Deze ‘NVT’ antwoorden zijn niet meegenomen. In de grafiek op de volgende bladzijde kunt u de score van de verschillende diensten aflezen.



Figuur 9 Score diensten

Zoals u kunt afleiden uit bovenstaande grafieken scoren de meeste gemeentelijke diensten neutraal tot matig. De sterkte van de diensten, zoals die wordt aangenomen in het sterke diensten concept laat dus nog te wensen over. Vragen 92 tot en met 97 versterken dit beeld.

Vraag 92 vraagt de Bestuursdienstadviseurs of de gemeentelijke diensten zelf in staat zijn om een concernbrede aanpak te realiseren. Slechts een zeer klein percentage van 8.8 procent is het hier gedeeltelijk mee eens, niemand is het er geheel mee eens en de grootste groep van 41.2 procent is het hier zelf totaal mee oneens. Een derde van het totaal aantal respondenten geeft aan voor zijn of haar werkzaamheden in enige mate afhankelijk te zijn van de gemeentelijke diensten opmerkelijk genoeg heeft een iets grotere groep van 42.4 procent in mindere mate de gemeentelijke diensten nodig om goed te functioneren. Meer dan de helft van de respondenten, 60.6 procent, geeft aan dat het noodzakelijk is om vroeg in het beleidsproces in te stappen willen de gemeentelijke diensten een voorstel leveren dat aan alle eisen voldoet. Geen enkele adviseur is het oneens met deze stelling. Op de vraag of de gemeentelijke diensten ook rekenen op deze inzet antwoordt 50 procent positief. Een veel kleiner aantal van 27 procent stelt dat gemeentelijke diensten niet rekenen op deze inzet van de Bestuursdienstadviseurs. Meer dan veertig procent van de adviseurs geeft aan dat concurrentie gedeeltelijk de relatie tussen de verschillende diensten kenmerkt, een veel kleinere groep van 27,2 procent in het oneens met deze stelling. De laatste vraag vraagt de adviseurs om aan te geven of ze het eens zijn met de stelling dat samenwerking de relatie tussen de verschillende diensten kenmerkt. Niet verrassend gezien de uitkomst op de vorige stelling geeft 42.5 procent aan het niet eens te zijn met deze stelling, 18 procent is het maar eens met deze stelling.

De vijfde hypothese, de Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan kwalitatief goede beleidsdocumenten vanuit de gemeentelijke diensten, is voorlopig niet verworpen. Niet

alleen scoren de diensten matig op het gebied van de beleidsdocumenten die zij aanleveren, ook zijn ze volgens het merendeel van adviseurs van de directie Beleid niet in staat zelf een concernbrede aanpak te realiseren. Dat een beleidsvoorstel nog redelijk is komt doordat adviseurs vroeg instappen in het beleidsproces om het te kunnen sturen. Zonder deze sturing zouden de voorstellen niet goed genoeg zijn. Daarnaast komt het beeld naar voren dat de gemeentelijke diensten eerder concurrenten zijn dan partners in de aanpak van de maatschappelijke problemen waarmee de gemeente Rotterdam te kampen heeft. Hoewel het concept van 'sterke diensten' dus bepalend is voor het functioneren van de Bestuursdienstadviseurs zijn de diensten

Hypothese 5		
De omgeving is stabiel	14,70%	Eens
De omgeving is complex	73,50%	Eens
De omgeving is divers	67,60%	Eens
De omgeving is vijandig	25,00%	Eens
Gemeentelijke diensten zelf is staat een concernbrede aanpak te realiseren	8,80%	Eens
Afhankelijk van gemeentelijke diensten bij werkzaamheden	33,00%	Eens
Het is noodzakelijk om vroeg in te stappen in het beleidsproces voor acceptabele resultaten	60,60%	Eens
Gemeentelijke diensten rekenen op inzet beleidsadviseur	50,00%	Eens
Concurrentie kenmerkt de relatie tussen de gemeentelijke diensten	44,40%	Eens
Samenwerking kenmerkt de relatie tussen de gemeentelijke diensten	18,00%	Eens

nog ver verwijderd van werkelijk sterk zijn. **Tabel 7 Hypothese 5**

5.2.7 Hypothese 6: Verschillende rollen

De zesde hypothese luidt: "De Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning doordat zij te veel verschillende rollen moeten combineren.

Het overgrote merendeel van de Bestuursdienstadviseurs, 94.6 procent, is bekend met het concern-dienstenmodel dat de gemeente Rotterdam hanteert. Ook de verschillende rollen die gehanteerd worden bij de Bestuursdienst zijn bekend bij ongeveer 95 procent. Als de adviseurs gevraagd wordt de verschillende rollen uit een lijst te kiezen maakt 83.8 procent de juiste keuze door zowel Praktische Bestuursondersteuning, Damage Control, Strategische Advisering als Special Forces te kiezen. Een kleine groep van 5.4 procent kiest er echter maar twee, te weten Praktische Bestuursondersteuning en Strategische Advisering, 2.7 procent geeft alleen Strategische

Advisering aan als rol van de Bestuursdienst. Van de adviseurs die claimen dat ze bekend zijn met de verschillende rollen is er dus een aantal die in feite niet bekend zijn met de verschillende rollen.

Vervolgens is de adviseurs gevraagd of men de verschillende rollen kan inschalen naar belangrijkheid. Hierbij was de keuze voor één de meeste belangrijke, de keuze voor vier de minste belangrijke. Een grote meerderheid van 64.9 procent verkoos Strategisch Adviseren als belangrijkste rol, gevolgd door Praktische Bestuursondersteuning met 21.6 procent, Special Forces met 5.4 procent en tenslotte Damage Control met 2.7 procent. Een aantal adviseurs heeft geen ordening aangebracht.

Vervolgens wordt gevraagd naar de tijdsbesteding die de verschillende rollen vragen. Strategisch Adviseren werd door het merendeel van de adviseurs gekozen als meest belangrijke rol toch geeft meer dan de helft van de adviseurs aan hier maar 20 tot 30 procent van de tijd aan te besteden. Praktische Bestuursondersteuning kost gemiddeld 30 tot 40 procent van de tijd. Damage Control vraagt voor 51.4 procent slechts nul tot tien procent van de tijd, bij Special Forces is 62.9 procent nul tot tien procent van de beschikbare tijd kwijt. Op de vraag of de verschillende rollen ook met elkaar te combineren zijn antwoord 89.2 procent redelijk tot positief. Van de respondenten geeft 10.8 procent aan dat de rollen moeilijk met elkaar te combineren zijn. Meer dan 70 procent is niet van mening dat de Strategische adviesfunctie in een aparte functie moet worden ondergebracht.

Vraag 18 was de laatste vraag van het thema 'verschillende rollen'. Hierbij wordt aan de adviseurs gevraagd aan welke voorwaarden bestuursondersteuning dient te voldoen mag deze als adequaat worden beschouwd. De mogelijkheid werd geboden om middels vijf kernwoorden aan het begrip adequate bestuursondersteuning invulling te geven. Het mag duidelijk zijn dat er door de verschillende adviseurs verschillend is geantwoord. Er is echter wel een gemene deler te vinden in de verschillende antwoorden van de adviseurs.

Ten eerste dient de bestuursondersteuning integraal te zijn. Zoals een adviseur stelt: "Goed voor de stad (integraal in plaats van sectoraal)". Maar ook thema's verbinden, strategische thema's met elkaar verbinden en in de breedte kijken worden genoemd. Ten tweede kan bestuursondersteuning als adequaat worden beschouwd als deze plaats biedt voor een lange termijn visie. Ook dit onderwerp wordt in verschillende vormen meerdere malen benoemd. Men dient verder te kijken dan de dagelijkse gang van zaken. Er dient sprake te zijn van consistentie en men dient de concernlijn te waarborgen los van de waan van de dag. Men dient strategisch te adviseren en om dit te doen is het belangrijk dat men omgevingsbewust is zodat men belangrijke ontwikkelingen vroegtijdig kan signaleren.

Ten derde dient men een kritische en onafhankelijke houding te hebben of zoals een adviseur stelt: "Onafhankelijke adviesrol als tegenkracht in spel dienst/bestuur". Wil men als Bestuursdienstadviseur adequaat functioneren dan dient men los te staan van bestuurders, diensten en politiek. Dit wil niet zeggen dat adviseurs geen rekening houden met diensten, politiek en bestuurders. Men dient gevoel te hebben voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen. Vaak wordt ook genoemd dat men dient te weten wat de bestuurder wil. Zodoende kan de adviseur een brugfunctie vervullen tussen het bestuurlijk en ambtelijk apparaat binnen de gemeente Rotterdam. Ondanks dat men onafhankelijkheid hoog in het vaandel heeft staan wil men wel het bestuur helpen om de stad goed te besturen.

Ten vierde dient men actief verantwoordelijk te zijn voor het behalen van de doelen zoals die in het collegeprogramma worden genoemd. Dit dient men te bereiken door kwalitatief hoogwaardig advies te leveren dat voldoende draagvlak heeft onder de betrokken actoren. Deze vraag was de afsluiting van het eerste gedeelte van de enquête.

De zesde hypothese, de Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning doordat zij te veel verschillende rollen moeten combineren, moet voorlopig worden verworpen. Immers geeft bijna negentig procent van de ondervraagden

aan dat de rollen redelijk tot goed zijn te combineren. Wel is er een duidelijk verschil te merken tussen welke rol men belangrijk vindt en hoeveel tijd men hier aan kwijt is. In groten getale kiest men immers voor Strategische Advisering als belangrijkste rol maar men spendeert hier niet de meeste tijd aan.

Hypothese 6		
Bekend met het concern-dienstenmodel	94,60%	Eens
Bekend met de verschillende rollen	95,00%	Eens
Strategisch Adviseren is de belangrijkste rol	64,90%	Eens
Praktische Bestuursondersteuning is de belangrijkste rol	21,60%	Eens
Special Forces is de belangrijkste rol	5,40%	Eens
Damage Control is de belangrijkste rol	2,70%	Eens
De verschillende rollen zijn goed met elkaar te combineren	89,20%	Eens

Tabel 8 Hypothese 6

5.2.8 Contingentietheorie

Naast de hiervoor besproken hypothesen werd aan de hand het theoretisch kader nog enkele vragen gesteld. Vragen 23 tot 35 gingen in op de contingentietheorie van Mintzberg.

Zoals eerder in dit onderzoek wordt vermeld bestaat de gemeente Rotterdam al honderden jaren. De gemeente Rotterdam is dan ook te zien als een oude organisatie die al vele jaren bestaat. Het huidige concern-dienstenmodel bestaat echter maar een fractie van de tijd. Meer dan de helft van de Bestuursdienstadviseurs is het dan ook niet eens met de stelling dat het concern Rotterdam oud is en al vele jaren bestaat. Slechts 21.6 procent is het in enige mate eens met deze stelling. Wel is een grote groep, 86,5 procent, het eens dat het concern Rotterdam groot is en vele medewerkers heeft. Het concern Rotterdam is zodoende te bestempelen als een relatief jonge, grote organisatie.

De volgende vragen gingen over de interne omgeving van de Bestuursdienstadviseurs. Hierbij moesten de adviseurs denken aan andere directies, staven en afdelingen naast de eigen afdeling. Een meerderheid, 60 procent of meer, van de adviseurs bestempelt de interne omgeving als dynamisch, simpel, divers en niet vijandig.

Vervolgens wordt gevraagd naar het meest belangrijke onderdeel, naar mening van de adviseurs, binnen de directie waar men werkzaam is. Meer dan 85 procent zet de adviseur op een als meest belangrijke onderdeel van de directie gevolgd door de ondersteunende staf, afdelingshoofd en tenslotte directeur. Ook hier is weer de tendens te zien dat men de adviseurs en de ondersteuning als belangrijkste ziet, de direct leidinggevende en directie worden als minder belangrijk gezien.

Daarna werd geïnventariseerd welke manier van coördineren primair wordt gebruikt op verschillende niveaus. Binnen de afdeling wordt volgens 94,6 procent gecoördineerd door middel van wederzijdse afstemming. Eenzelfde hoog percentage, 88,9 procent, vinden we bij de antwoordmogelijkheid wederzijdse afstemming als primaire manier van coördineren tussen de verschillende afdelingen van de directie Beleid. Bij afstemming tussen directies kiest een minder grote groep, maar nog steeds meer dan de helft, voor wederzijdse afstemming als primair coördinatiemechanisme. Bij deze vraag kiest 20.6 procent voor rechtstreekse leiding. Aan de hand van deze gegevens kan er niet anders worden geconcludeerd dat wederzijdse afstemming het primaire coördinatiemechanisme is bij de directie Beleid.

5.2.9 Bureaupolitiek

Binnen de enquête gaan een tiental vragen over bureaupolitiek zoals besproken in het theoretisch kader. Doel was om te inventariseren in hoeverre er binnen de directie Beleid sprake was van de condities zoals beschreven door Rosenthal.

Volgens 77,8 procent van de respondenten bevinden zich binnen de gemeentelijke organisatie veel actoren met elk eigen belangen. Ook binnen de Bestuursdienst, volgens 59,5 procent, zijn er veel actoren te vinden met elk eigen belangen. Zakken we verder af naar directie niveau binnen de Bestuursdienst dan denkt nog maar 33,3 procent dat er veel actoren zijn met eigen belangen. Op afdelingsniveau is dit zelfs gedaald tot 22.2 procent en denkt 61.2 procent zelfs dat er niet veel actoren zijn met eigen individuele belangen. Blijkbaar ervaren de respondenten op lagere niveaus een hogere mate van eensgezindheid. Volgens 35 procent van de respondenten komen die verschillende belangen voort uit de specialistische inslag van de gemeentelijke actoren. Op de vraag of er binnen de gemeente Rotterdam formeel iemand aan te wijzen is die doorslaggevende invloed heeft antwoordt 43.2 procent positief en 32.4 procent negatief. In de praktijk gaat dit blijkbaar niet zo op want dan antwoordt nog maar 19,4 procent dat er een actor aan te wijzen is met doorslaggevende invloed. Bij deze stelling is 55.6 procent het oneens in tegenstelling tot de 32.4 procent bij de voorgaande stelling, een aanzienlijk verschil. Een verklaring biedt wellicht het feit dat meer dan driekwart aangeeft dat de informele structuur belangrijker is dan de formele structuur.

Daarnaast wordt deze uitkomst ook verklaard door het feit dat 66.7 procent van de respondenten aangeeft dat beslissingen een compromis zijn tussen de verschillende ambtelijke, gemeentelijke actoren. Ook geeft 67,6 procent aan dat beslissingen ook een compromis zijn op politiek gebied.

5.2.10 Klassieke bureaucratie

De laatste acht vragen zijn afgeleid van de theorie van klassieke bureaucratie zoals opgesteld door Max Weber. Deze vragen gingen over regels, procedures en de hiërarchische structuur.

Volgens 58.4 procent van de respondenten zorgen regels er niet voor dat de werkzaamheden betrouwbaar zijn. Ook de betrouwbaarheid wordt niet gewaarborgd door gemeentelijke regels volgens 61.2 procent. Regels zorgen volgens de respondenten er ook niet voor dat werkzaamheden berekenbaar, 43.2 procent, of bestuurbaar, 54 procent, zijn. Regels spelen volgens de respondenten dus geen grote rol zeker niet in vergelijking zoals Weber regels ziet in de klassieke bureaucratie.

Bij bijna 80 procent worden de werkzaamheden niet sterk beïnvloed door de hiërarchische structuur. Op de vraag of concurrentie de relatie kenmerkt tussen de verschillende onderdelen van de Bestuursdienst geeft 72.9 procent een negatief antwoord. Deze 72.9 procent is het er niet mee eens dat concurrentie de relatie kenmerkt tussen de verschillende onderdelen van de Bestuursdienst. Bij de stelling of samenwerking dan wel de relatie kenmerkt tussen de verschillende onderdelen van de Bestuursdienst antwoordt 48.6 procent van de respondenten positief. Tenslotte werd er gevraagd of de gemeentelijke organisatie zich als een geheel achter het gemeenschappelijk belang schaaft. Ongeveer de helft van de respondenten is het hier niet mee eens tegen 14.3 procent die het hier gedeeltelijk mee eens is.

5.3 Interview

Ter controle van de hiervoor besproken onderzoeksresultaten is een verdiepend interview gehouden met personen van zowel de afdeling Economie als van de afdeling Fysiek. Er is ook iemand van de afdeling Sociaal uitgenodigd deze was echter niet in staat tot het afnemen van een interview door een te grote werkdruk. Dit gesprek is gevoerd aan de hand van de uitkomsten zoals die hierboven gepresenteerd zijn. De geïnterviewde personen hadden geen voorkennis van deze gegevens

Over het algemene gedeelte waren er een aantal zaken die voor de respondent opvielen. Ten eerste de, in vergelijking met de andere afdelingen, lage responsgraad van zestig procent. Als verklaring voor deze lage responsgraad gaf de respondent aan dat daar een aantal redenen voor zijn. Ten eerste een persoonlijke. De respondent vermoedt dat ze de onderzoeker daar minder goed kennen dan op de andere afdelingen en daarom minder geneigd zijn om te participeren in het onderzoek. Daarnaast zegt het ook iets over die afdeling zelf, over de manier hoe ze met hun werk omgaan. Misschien dat de reflectie over het werk wat minder is bij afdeling sociaal dan bij de afdeling Economie en Fysiek. Ook omdat de afdeling Sociaal op dit moment erg gevangen zit in de waan van de dag. Ook de andere respondent geeft aan dat op die afdeling er andere zaken prioriteit hebben. Dit beeld wordt verder bevestigd door het afzeggen van de respondent van Sociaal wegens grote werkdruk.

Naast de responsgraad was het opmerkelijk dat er weinig jongeren onder de 37 jaar bij de directie Beleid werkzaam zijn. Dit is te verklaren door de aard van de werkzaamheden. De werkzaamheden die men vervult bij de directie Beleid van de Bestuursdienst bestaat uit een breder scala dan bij de diensten. Een andere verklaring is dat relatief veel mensen eenmaal werkzaam bij de directie Beleid er blijven werken. De generalisten bij de directie Beleid wisselen bij of tussen de afdelingen van functie.

De andere respondent geeft aan dat het eenvoudiger is om bij gemeentelijke diensten te starten dan bij de Bestuursdienst. Ervaring telt bij de Bestuursdienst nu eenmaal zwaarder dan bij de gemeentelijke diensten. Het is juist ervaring wat veel jongeren missen.

Tenslotte zou de directie Beleid veel meer jong talent moeten aantrekken van de universiteiten. Dit gebeurt nu nauwelijks.

Beide respondenten kunnen zich vinden in het voorlopig verwerpen van de eerste hypothese naar aanleiding van de onderzoeksresultaten. Er wordt aangegeven dat gebrek aan tijd nooit het probleem is. Men moet dit eerder zien in een overvloed aan taken. Wel kan men, als men enige jaren ervaring heeft, beter een onderscheid maken tussen hoofd en bijzaken. Zodoende is men in staat om met dit fenomeen om te gaan.

Beide respondenten kunnen zich vinden in het voorlopig niet verwerpen van de tweede hypothese. Er wordt daarbij aangegeven dat de huidige strategische top nog niet lang genoeg in functie is om ook inhoudelijk sterk te opereren. De beste integrale adviseur is niet de strategische top maar de adviseur zelf. Dit komt overeen met de resultaten van dit onderzoek. De strategische top zou alleen als adviseur moeten optreden bij bepaalde heikele kwesties zoals bij de verwickelingen rond de museumparkgarage. Primaire taak van de strategische top het zorgen voor randvoorwaarden waarbinnen de adviseurs kunnen operen. De top dient sterker uit te dragen dat de adviseurs op een goede manier strategische met hun werk om moeten gaan.

Zonder steun van de directrice kan de adviseur simpelweg niet werken. Deze is dan vleugellam en staat onder curatele.

Het feit dat een grote groep neutraal is op de vraag of men ook daadwerkelijk steun ontvangt kan voortkomen uit het ontbreken van een visie over hoe de directeur zou moeten functioneren. Er is maar een klein aantal mensen, 20 procent, dat op dat soort vragen eerlijk antwoord geeft. Het merendeel zal sociaal wenselijk antwoorden of voor de neutrale optie kiezen. Een soort van postmodernistische inslag.

De andere respondent geeft aan dat de relatief grote keuze voor neutraal samenhangt met feit dat er op het ene moment wel voldoende steun is en op het andere moment niet.

Uit de verdiepende interviews ontstaat een heel ander beeld over het kritisch en onafhankelijk vermogen dan zoals dit in de enquêteresultaten naar voren komt. Met grote verbazing neemt de respondent kennis van de antwoorden. Er wordt aangegeven dat iedereen denkt dat hij of zij kritisch en onafhankelijk is. In de praktijk is dit niet terug te vinden. Respondent denkt dat uitslag van de enquête voortkomt uit de wil om kritisch en onafhankelijk te zijn. Wethouders vragen voortdurend om kritische en onafhankelijke adviseurs. Dit zouden ze naar mening van de respondent niet doen als zij daarover beschikten. Ook zij zullen verrast zijn door de hoge percentages die voort komen uit de enquête.

De tweede respondent geeft ook aan dat er veel "Ja knikkers" aanwezig zijn op de directie Beleid. Ook zij vindt de aantallen verrassend. Wel geeft zij aan dat het ook een bewuste keuze kan zijn om op een andere manier de adviseurs rol in te vullen. Of je dan ook nog werkelijk een adviseur bent of een bestuurs hulp is een tweede. Een bestuurs hulp draagt zorg dat de wethouder elke discussie wint of dit op langere termijn goed is voor de stad of niet. Dit type adviseur stelt ook vaak voor "mijn wethouder" te werken. Adviseur ben je echter op een bepaalde portefeuille voor het gehele colleges. Deze manier van denken werkt verkokering in de hand. Verkokering die nog eens verder wordt versterkt door het aanstellen van de zogenaamde senior adviseur/ coördinator. Deze coördineren immers maar een beperkt gedeelte van de portefeuille van één bepaalde wethouder.

Uit de enquête komt naar voren dat ervaring de belangrijkste bron voor advies is. De respondent herkent zich in dit beeld maar vindt dit verre van ideaal. Het baseren van advies op ervaring zorgt er volgens de respondent voor dat je blijft steken in zaken welke je vijftien jaar geleden deed. De wereld is ondertussen veranderd en het is niet goed om op deze manier te adviseren. Door de werken met wetenschappelijk onderzoek zou je niet alleen te maken hebben met de meest recente gegevens ook zou de kwaliteit van het werk aanzienlijk toenemen. De respondent gaat zelfs zo ver door het vergelijken van deze manier van adviseren met het niveau van café praat.

Ook de tweede respondent bevestigt dat veel adviseurs de adviezen op ervaring baseren. Er werken immers veel ervaren mensen bij de directie Beleid. Ervaring hoeft niet daadwerkelijk tot de beste adviezen te leiden, soms werkt het zelfs verkokering in de hand.

Het kennen van de inhoud van de portefeuilles van collega's is gedeeltelijk eigen verantwoordelijkheid. Het is wel moeilijk om ook buiten de eigen afdeling precies te weten wat er in andere portefeuilles speelt. Het delen van kennis is ook een verantwoordelijkheid van het management. Het management team moet stimuleren dat er directie breed een gedeeld beeld bestaat over de ontwikkeling van de stad. Op het moment wordt er nog teveel in afgeschermd kokers gewerkt. Er is niet alleen een strijd tussen afdelingen maar zelfs tussen adviseurs onderling.

Één respondent kan zich niet vinden in het voorlopig verwerpen van de hypothese. De andere respondent kan dit wel maar merkt wel op dat er gezien bovenstaande uitspraken wel een grote mate van nuancering nodig is bij de resultaten van de enquête.

Beide respondenten kunnen zich vinden in het voorlopig verwerpen van de vierde hypothese op basis van de onderzoeksgegevens.

Wat betreft het afdelingshoofd kan de eerste respondent zich goed vinden in de bevindingen van dit onderzoek. Het afdelingshoofd moet een inhoudelijk adviseur zijn omdat hij of zij de belangen van een bepaalde afdeling vertegenwoordigt binnen het managementteam. Daarvoor moet hij of zij dan wel gevoed worden door de verschillende adviseurs. Als de adviseurs hun werk goed doen dan kan het afdelingshoofd deze rol vervullen. Verder kan het afdelingshoofd als inhoudelijk adviseur worden ingezet op bepaalde thema's die een zwaardere vertegenwoordiging vergen. Dit dient alleen te gebeuren als de adviseurs er zelf niet uit komen.

De rol van senior adviseur/coördinator kan niet door het afdelingshoofd vervuld worden. Deze is namelijk alleen belast met de regeling van werkzaamheden. Respondent vraag zich verder af of er wel een coördinerend adviseur zou moeten zijn. Dit is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de adviseur zelf. Daarnaast werkt deze indeling verkokering in de hand omdat op deze wijze maar een beperkt gedeelte van één afdeling gecoördineerd wordt.

Het beeld dat beleidsmedewerkers bepaalde taken kunnen overnemen wordt gedeeld door beide respondenten. Wel moet de adviseur eindverantwoordelijk blijven. Tweede respondent geeft wel aan dat het lastig is om bepaalde taken te delegeren naar de beleidsmedewerkers. Niet omdat deze niet geschikt zijn voor de taken maar omdat veel adviseurs liever zelf de controle houden. De respondenten kunnen zich voorstellen dat sommigen de ondersteuning door beleidsmedewerkers niet helemaal voldoende vinden. Maar je moet je wel afvragen wat je van een beleidsmedewerker verwacht.

Beide respondenten kunnen zich volledig vinden in het voorlopig aannemen van de vijfde hypothese. Het sterke diensten concept bestaat grotendeels alleen op papier en er zijn grote verschillen tussen de verschillende diensten. Wel met kanttekening dat sommige adviseurs zich niet houden aan de gemaakte afspraken. Het is immers heel leuk om zelf een agendapost te schrijven voor het college. Terwijl als je formeel bent je tegen de betreffende gemeentelijke dienst zegt: "doe jij het maar". Hetzelfde principe geldt voor het beantwoorden van schriftelijke vragen.

Het is geen verrassing dat de gemeentelijke diensten in merendeel matig tot slecht scoren. Dit geldt ook voor de overige uitkomsten. Daarnaast instemmend dat dit een grote invloed heeft op het soort werkzaamheden dat je vervult. Je moet voor een gedeelte het werk gaan doen dat diensten zelf hadden moeten doen. Wij zijn juist van de integraliteit en als diensten dat niet doen dan moeten wij het maar doen. Dan moet echter wel het sterke diensten model worden aangepast.

De tweede respondent vindt het ook verrassend dat veel adviseurs aangeven dat concurrentie de relatie tussen de gemeentelijke diensten kenmerkt. De Bestuursdienst concurreert immers zelf ook met de gemeentelijke diensten. Deze ontwikkeling is ook gedeeltelijk toe te schrijven aan het bestuur. Deze vertrouwen op de Bestuursdienst dat alles dat zij onder ogen krijgt correct is.

Beide respondenten zijn het eens met het voorlopig verwerpen van de zesde hypothese. Ook kunnen beiden zich vinden in de ordening die aangebracht is bij de vier verschillende rollen. Daarnaast is er een duidelijke relatie tussen hypothese vijf en zes. Er moet een gedeelte van het werk van de diensten worden gedaan wat ten koste gaat van de tijd die men kwijt is aan de eigen werkzaamheden. In tegenstelling tot de overgrote meerderheid denkt de respondent dat de strategische functie wel kan worden ondergebracht in een aparte functie. Deze is echter niet belangrijker dan Praktische Bestuursondersteuning zoals bepaalde beleidsdocumenten doen vermoeden. Beide kunnen zonder problemen op senior niveau worden uitgevoerd.

De andere respondent is niet van mening dat de strategische adviesrol in een aparte functie moet worden ondergebracht omdat je zonder Praktische Bestuursondersteuning de verbinding met de dagelijkse realiteit kwijt raakt.

De respondenten hadden verder geen opmerkingen betreffende de resultaten in de categorieën contingentietheorie, bureaupolitiek en klassieke bureaucratie en konden zich vinden in de resultaten.

5.4 Afsluiting

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten van zowel de enquête als de interviews gepresenteerd. Beiden kwamen grotendeels overeen. Alleen op het gebied van competenties van de adviseurs is er duidelijk een tegenstrijdig beeld. In het volgende hoofdstuk zal er een brug worden geslagen tussen de hier beschreven empirie en de in hoofdstuk drie beschreven theoretische concepten.

Hoofdstuk 6

6.1
Inleiding

6.2
Rationele bureaucratie

6.3
Coöperatieve
systemen

6.4
Bureaupolitiek

6.5
Publiek en Privaat

6.6
Gemeentelijke
organisatiemodellen

6.7
New Public
Management

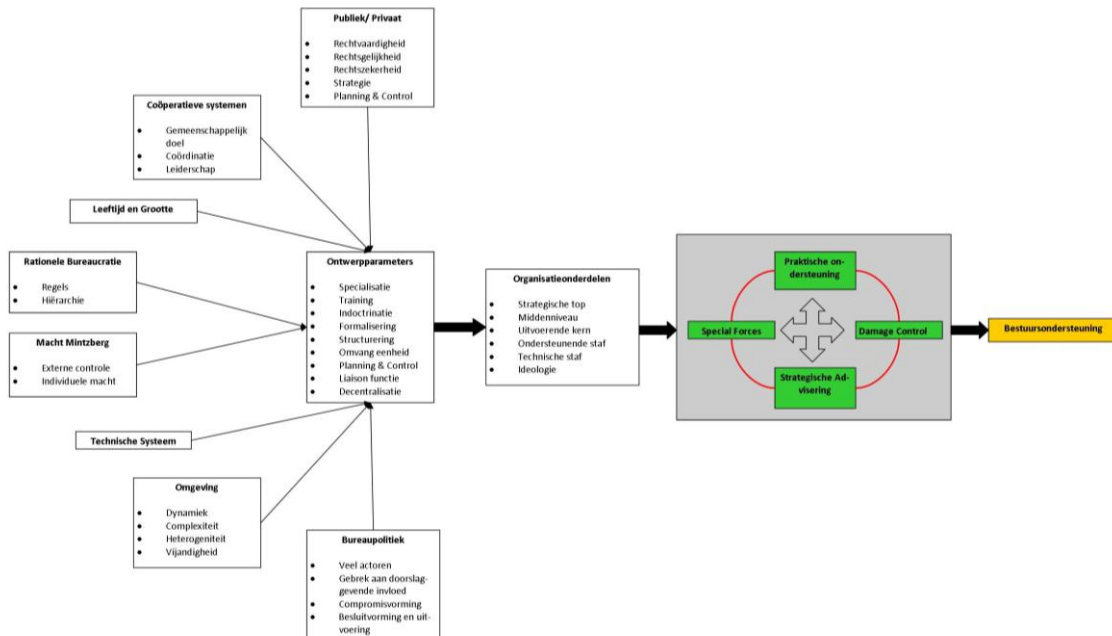
6.8
Organisatiestructuur

6.9
Afsluiting

Hoofdstuk 6 Theoretische reflectie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal er een verbinding worden gelegd tussen de in het vorige hoofdstuk besproken onderzoeksresultaten en de in hoofdstuk drie gepresenteerde theorieën. Deze verbintenis zal bijdragen aan het uiteindelijk beantwoorden van de hoofdvraag in het laatste hoofdstuk van dit onderzoek. Binnen deze analyse zal het structureel model als leidraad dienen. Een grotere variant van het structurele model kunt u vinden in bijlage vijf op pagina 98.



Figuur 10 Structureel model

Binnen het bovenstaande structurele model zijn de verschillende theorieën als het ware gekoppeld, zowel aan elkaar als aan bestuursondersteuning. De analyse start in de volgende paragraaf met de rationale bureaucratie van Max Weber.

6.2 Rationele bureaucratie

In "Wirtschaft und Gesellschaft" beschrijft Weber zijn denkbepelden op het gebied van bureaucratie en gezag. Daarbij gaat het bovenal om de vraag waarom individuen opdrachten en bevelen opvolgen. Macht en gezag kunnen ervoor zorgen dat regels en bevelen worden opgevolgd. Naast voorgaande is volgens Weber ook discipline nodig zodat bevelen zonder kritiek, onvoorwaardelijk en onveranderd worden uitgevoerd door ondergeschikten. Regels en bevelen spelen een grote rol in de rationale bureaucratie van Weber. Zij zorgen voor eenduidigheid en uniformiteit. Verder zorgen regels ervoor dat het werk van de ambtelijke organisatie betrouwbaar, voorspelbaar, berekenbaar en bestuurbaar is. Naast regels speelt hiërarchie een belangrijke rol. Deze ordening van functies maakt controle van hogerhand mogelijk maar ook beroepsmogelijkheid vanuit de onderste regionen. Er kan geconcludeerd worden dat regels en hiërarchie een grote rol spelen in de rationale bureaucratie van Weber. Maar in hoeverre voldoet de directie Beleid van de Bestuursdienst te Rotterdam aan deze eisen? Uit de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde onderzoeksresultaten blijkt dat de invloed van regels lang niet meer zo groot is als in het

traditionele bureaucratie-model van Weber. Geen enkele keer antwoordt een meerderheid van de adviseurs positief ten opzichte van stellingen dat regels zorgen voor betrouwbaarheid, voorspelbaarheid of dat het gedrag van individuen berekenbaar en bestuurbaar wordt gemaakt. Ook de hiërarchische structuur heeft volgens dit onderzoek geen dominante rol. Bijna tachtig procent geeft aan dat de hiërarchische structuur geen grote invloed heeft op de werkzaamheden. Ook het idee dat ambtenarij zich als één geheel achter het algemene belang schaart wordt door dit onderzoek weerlegd. Ongeveer de helft van de Bestuursdienstadviseurs ziet dit niet terug in de dagelijkse realiteit. Ook schaart de gemeente zich, zoals verder in deze analyse zal blijken, niet als één geheel achter het gemeenschappelijke belang.

Het moge duidelijk zijn dat bepaalde veronderstellingen van Weber vandaag de dag niet meer op gaan. Het rigide van regels en hiërarchie is aangepast aan de ontwikkelingen van de eenentwintigste eeuw. Dat wil niet zeggen dat er bij de directie Beleid niets meer van de ideeën van Weber te vinden is. Zo worden nog steeds alle bestuurshandelingen aan het papier toevertrouwd, zijn de competenties van de adviseurs duidelijk afgebakend en vindt benoeming nog voor het merendeel plaats in een vaste en nauwkeurige hiërarchie.

6.3 Coöperatieve systemen

Een individu heeft maar beperkte mogelijkheden veroorzaakt door fysieke, sociale en psychologische factoren. Om toch boven deze individuele beperkingen uit te stijgen is volgens Barnard samenwerking de meest effectieve methode. Een voor allen herkenbaar doel is cruciaal volgens Barnard. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat het merendeel van de Bestuursdienstadviseurs voldoen aan deze eis van een gezamenlijk doel. Zo geeft bijna 65 procent van de respondenten aan te werken voor de gemeente Rotterdam. Men wil iets bereiken voor deze gemeente. Dat men dit ook gezamenlijk wil bereiken komt ook duidelijk naar voren in de enquête waarin een meerderheid van de adviseurs van de directie Beleid aangeeft dat men eensgezind werkt. Ook het feit dat bijna zeventig procent aangeeft dat beslissingen een compromis zijn tussen de verschillende actoren versterkt het beeld van de directie Beleid als een coöperatief systeem. Ook een andere cruciale factor, namelijk coördinatie, is aanwezig. Activiteiten worden op elkaar afgestemd, hoofdzakelijk via wederzijdse afstemming. De directie Beleid voldoet aan de drie eisen van Barnard en is zodoende aan te merken als een coöperatief systeem. De taak van leiderschap in dit systeem is het in stand houden van de drie hierboven benoemde factoren. De leiding dient ervoor te zorgen dat de individuen zodanig worden ingezet dat hun handelingen bijdragen aan het gemeenschappelijke doel. Uit dit onderzoek blijkt dat deze handelingen bovenal door de adviseurs zelf worden gedaan en niet door de leiding.

6.4 Bureaupolitiek

Rosenthal stelt dat concurrentie en rivaliteit de relatie kenmerkt tussen onderdelen van overheidsorganisaties. Ook zijn deze onderdelen niet centraal en volledig op elkaar afgestemd en dragen niet gezamenlijk bij aan de door de politiek gestelde doelen. Rosenthal vindt een verklaring voor deze gedragingen in de vier kenmerken van overheidsorganisaties.

De eerste reden die Rosenthal aangeeft is dat overheidsorganisaties bestaan uit veel verschillende actoren elk met eigen belangen. Bijna tachtig procent van de respondenten is het met deze stelling eens en ziet inderdaad veel verschillende actoren met elk eigen belangen binnen de Rotterdamse gemeentelijke organisatie. Hoe dichter men echter bij de eigen afdeling komt hier minder dit fenomeen opgaat. De belangen lijken zich vooral per dienst te clusteren. De verschillende belangen komen volgens Rosenthal voort uit verschillende percepties van het algemene belang. Deze percepties worden vaak beïnvloed door zaken als de specialistische inslag van de gemeentelijke diensten. De respondenten van de enquête zijn niet geheel zeker of de verschillende belangen voortkomen uit de specialistische inslag van de verschillende gemeentelijke diensten, slechts 35 procent ziet hier een verklaring in.

De tweede reden bestaat uit het ontbreken van één actor met een doorslaggevende invloed. Binnen de gemeentelijke organisatie is er niet één onderdeel dat zodanig domineert dat men volledige beslissingsvrijheid heeft. Formeel is er wel één actor aan te wijzen met doorslaggevende invloed in de ambtelijke organisatie. In de praktijk, zo blijkt uit dit onderzoek, is er echter geen actor aan te wijzen met een doorslaggevende invloed. Ook op dit punt voldoet de gemeente Rotterdam aan de kenmerken zoals aangegeven door Rosenthal.

Een derde factor betreft het feit dat beslissingen vaak geen rationele keuzes zijn, zoals Weber stelt, maar een compromis. Omdat er geen één actor is met doorslaggevende invloed moet men als men besluiten wil nemen de samenwerking met anderen aangaan. Samenwerking die niet altijd vrijwillig hoeft te zijn. Ook hier komen de gegevens uit de empirie overeen met de veronderstellingen uit de theorie. In groten getale kozen de Bestuursdienstadviseurs voor de optie dat beslissingen compromissen zijn zowel op politiek en ambtelijk gebied.

Tenslotte geeft Rosenthal aan dat de ruimte tussen een besluit en de uitvoering daarvan voor meer concurrentie kan zorgen. Deze factor is niet specifiek onderzocht middels de enquête. Wel blijkt uit de enquête dat een kleine meerderheid van de adviseurs aangeeft dat de relatie tussen de verschillende gemeentelijke diensten wordt gekenmerkt door concurrentie.

Er kan worden geconcludeerd dat de gemeente Rotterdam als geheel aan alle criteria voldoet om te worden bestempeld als een bureaupolitek systeem. Binnen de directie Beleid zijn geen indicatoren gevonden van bureaupolitek. Ook dit komt overeen met de theorie van Rosenthal die stelt dat vooral sprake is van concurrentie tussen grotere eenheden zoals gemeentelijke diensten.

6.5 Publiek en Privaat

Er speelt al jaren een discussie wat nu precies het verschil is tussen publiek en privaat. De laatste jaren, met de opkomst van de ongreepbare postindustriële samenleving zijn de twee werelden nog verder in elkaar aan het doorlopen. Binnen de bestuurskundige literatuur zijn er echter wel twee dominante opvattingen vast te stellen. Dit betreft de normalisatietrend en de politeriseringstendens. De eerste stelt het presteren van de overheid centraal de tweede stelt het bijzondere van de overheid centraal.

Uit observatie en analyse van gemeentelijke documenten komt een duidelijk beeld naar voren in welke van de twee voorgenoemde categorieën de gemeente Rotterdam valt. Binnen de gemeente Rotterdam is de normalisatietendens duidelijk waar te nemen. Woorden als contracteren, prestaties, planning & Control komen veelvuldig voor.

Binnen de directie Beleid is de andere tendens dominant wat naar alle waarschijnlijkheid wordt veroorzaakt door het beleidsmatige werk van deze directie.

6.6 Gemeentelijke organisatiemodellen

In de afgelopen decennia is er een vijftal organisatiemodellen binnen de Nederlandse gemeenten gehanteerd. Dit zijn het secretariemodel, het sectormodel, het directiemodel en het publieke model en tenslotte het concern-dienstenmodel. Zoals eerder al uitvoerig besproken hanteert Rotterdam op dit moment het concern-dienstenmodel. Dit model is wel aangepast aan de Rotterdamse situatie door de introductie van verschillende overlegorganen die verkokering, inherent aan dit model moet voorkomen. Ongeveer 95 procent van de adviseurs stelt bekend te zijn met het Rotterdamse concern-dienstenmodel.

6.7 New Public Management

New Public Management is een hervormingstrend die zich voltrekt. Management uit de private sector wordt bij deze trend geïntroduceerd in de publieke sector. Pollit en Bouckaert noemen vier doelen die met NPM kunnen worden bereikt. Dit zijn bezuinigingen op publieke uitgaven, kwaliteitstoename, vergroten van efficiëntie en tenslotte de kans vergroten dat gekozen en geïmplementeerd beleid effectiever is. Hughes stelt dat er een zestal veranderingen zijn tussen de klassieke bureaucratie en overheidsorganisaties die de NPM trend hebben ondergaan. Deze zes veranderingen zijn;

- Er wordt meer aandacht besteed aan de prestaties, resultaten en de persoonlijke verantwoordelijkheid van de managers.
- Er is sprake van een uitgesproken intentie om af te stappen van de traditionele bureaucratie om zodoende organisaties, personeel en de arbeidsvoorwaarden van dat personeel flexibeler te maken.

- De organisationele en persoonlijke doelen moeten duidelijker worden geformuleerd zodat deze met behulp van prestatie indicatoren kunnen worden gemeten.
- Ambtenaren die al langer voor de overheid werken zijn eerder politiek geïmmiteerd aan het college van B EN W dan neutraal.
- Overheidsfuncties worden vaker geconfronteerd met markt testing; er vindt een scheiding plaats tussen het kopen en produceren van goederen en diensten.
- Er is een trend zichtbaar van een minimaliseerde overheid. Door middel van privatiseren en andere vormen van contracteren.

Alle bovenstaande veranderingen zijn terug te vinden bij de gemeente Rotterdam en hangen veelal sterk samen met de introductie van het concern-dienstenmodel. Dit concern-dienstenmodel was en is een poging van de gemeente Rotterdam om bedrijfsmatiger te werken en zodoende efficiënter te opereren.

6.8 Organisatiestructuur

De effectiviteit van een organisatie wordt volgens Mintzberg bepaald door de mate van congruentie tussen kenmerken van de organisatie en kenmerken van de omgeving waarin de organisatie opereert. Hoe groter de mate van congruentie tussen de twee voorgenoemde factoren hoe effectiever een organisatie opereert.

De kenmerken van een organisatie worden bepaald door de organisatieonderdelen, coördinatiemechanismen, ontwerpparameters en contingentiefactoren. Elke organisatiestructuur kan volgens Mintzberg worden terug gebracht tot een zestal onderdelen, te weten: de strategische top, het middenniveau, de uitvoerende kern, technische en ondersteunende staf en tenslotte de ideologie. In het geval van dit onderzoek betreffende de directie Beleid kunnen we deze woorden invullen door directrice als de strategische top, de afdelingshoofden als middenniveau en de verschillende beleidsadviseurs als uitvoerende kern. Daarbij is het secretariaat op te vatten als de ondersteunende staf en de medewerkers van het directieniveau als de technische staf. Het primaire organisatieonderdeel is volgens de respondenten de adviseur. Meer dan 85 procent van de respondenten kiest hier voor.

Als de directie Beleid als organisatie effectief wil opereren dan is afstemming ofwel coördinatie tussen de verschillende organisatieonderdelen cruciaal. Ook hier onderscheidt Mintzberg een zestal coördinatiemechanismen. De keuze voor een bepaald mechanisme hangt sterk samen met de complexiteit van de werkzaamheden. Uit dit onderzoek blijkt dat de wederzijdse afstemming het primaire coördinatiemechanisme is zowel op als tussen de drie verschillende afdelingen. Ook op directie niveau geeft het merendeel van de respondenten aan dat wederzijdse afstemming het primaire mechanisme is.

De derde eigenschap die de structuur van de organisatie bepaald zijn de ontwerpparameters. Hieronder vallen taakspecialisatie, training, indoctrinatie, structurering, hoe groot de eenheden zijn, p&c systemen, liaison functies

	Directie Beleid
Primair coördinatie mechanisme	Wederzijdse Afstemming
Primair organisatieonderdeel	Uitvoerende kern (adviseurs)
Ontwerpparameters	
Specialisatie van functies	Bepaalde specialisatie
Training	Veel (veelal hoog opgeleid)
Indoctrinatie	Veel
Formalisatie van gedrag, bureaucratisch/organisch	Bepaalde formalisatie Bureaucratisch
Structurering	Functioneel
Omvang eenheid	Redelijk (+/- 25 personen)
Planning en Controle systemen	Weinig P&C
Liaison functies	Bepaald (senior adviseur/coördinator)
Decentralisatie	Bepaalde horizontale decentralisatie
Contingentiefactoren	
Leeftijd en grootte	Jong en klein
Technisch systeem	Eenvoudig, niet regulerend
Omgeving	Eenvoudig, divers en dynamisch. Niet vijandig
Macht	Directeur

Tabel 9 Contingentiëtheorie

en de mate van decentralisatie. Uit dit onderzoek blijkt dat er maar een beperkte mate van specialisatie nodig is voor het vervullen van het adviseurschap. De ervaring en specialisatie zijn daarnaast in relatief korte tijd eigen te maken. Training en indoctrinatie zijn beide als veel te typeren. Het merendeel van de adviseurs is hoog opgeleid en ontvangt ook nog op de werkvloer een hoge mate van training. Het werk is daarnaast beperkt geformaliseerd middels vaste procedures voor agendaposten. Het structureren van de onderdelen binnen de directie Beleid is functioneel naar de grote thema waarmee de stad mee te maken heeft. Daarnaast komt de indeling op het moment ook overeen met de verschillende pijlers ofwel kernthema's van het huidige collegeprogramma. De eenheden bevatten daarnaast ongeveer 25 personen en zijn zodoende niet als groot te typeren. Planning en controle vinden op beperkte schaal plaats net als de liaisonfunctie die op het moment door een senior adviseur/coördinator wordt vervuld. Deze tracht verbindingen te leggen tussen de verschillende portefeuilles. Er is sprake van beperkte horizontale decentralisatie van macht naar de adviseurs. Deze dienen echter wel te werken in vooraf bepaalde kaders vastgelegd door de strategische top van de directie Beleid.

Tenslotte is er sprake van contingentiefactoren. Deze bepalen in grote mate hoe de organisatie eruit ziet. De directie Beleid is een relatief jonge organisatie met een klein aantal werkzame personen. Het technische systeem is simpel en heeft geen grote invloed op het werk van de adviseurs. Daarnaast is de omgeving te typeren als simpel, divers en dynamisch en niet vijandig. De uiteindelijke macht over de organisatie ligt bij de directeur Beleid.

Als we deze kenmerken in verwerken in de tabel drie op de vorige bladzijde dan voldoet de directie Beleid niet aan één organisatiemodel zoals Mintzberg deze heeft geformuleerd. Zo heeft de directie Beleid zowel kenmerken van de eenvoudige structuur als de professionele bureaucratie en de adhocracy. Kijken we echter met welk organisatietype de directie Beleid de meeste overeenkomsten heeft dan is dit de professionele bureaucratie.

6.9 Afsluiting

In de vorige twee hoofdstukken is de brug geslagen tussen de hypothesen en de empirie en tussen de theorie en de empirie. In het volgende hoofdstuk zal dit onderzoek worden afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 7

7.1
Inleiding

7.2
Slotbeschouwing
en
Conclusie

7.3
Aanbevelingen

Hoofdstuk 7 De conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

De hoofdvraag is, uitgesplitst in een zestal deelvragen, in de voorgaande hoofdstukken beantwoord. In dit concluderende hoofdstuk worden de antwoorden op die vragen eerst kort besproken. Vervolgens worden er een aantal conclusies getrokken. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek sluit deze scriptie af met een aantal concrete aanbevelingen ter verbetering van de bestuursondersteuning door de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam.

7.2 Slotbeschouwing en conclusie

Het onderzoek dat voor u ligt heeft als doel het presenteren van een aantal concrete aanbevelingen ter verbetering van de bestuursondersteuning van de Bestuursdienst binnen het concern-dienstenmodel van de gemeente Rotterdam. Middels de in de inleiding besproken centrale vraag en de daaruit voortvloeiende deelvragen is getracht deze doelstelling waar te maken. Onderstaand zal aan de hand van de deelvragen en de antwoorden daarop de centrale vraag worden beantwoord.

1. Waarom heeft de gemeente Rotterdam gekozen voor het concern dienstenmodel?

In dit onderzoek is naar voren gekomen waarom de gemeente Rotterdam heeft gekozen voor het concern dienstenmodel. Overeenstemmend met een landelijke en zelfs wereldwijde trend, welke startte in de jaren tachtig onder de noemer New Public Management, was er ook in Rotterdam sprake van een terugtrekkende overheid. In deze periode was er sprake van een afbouw dan wel overdracht van taken en activiteiten aan andere organisaties binnen de samenleving. De redenen waarom de gemeente Rotterdam dus heeft gekozen voor het concern dienstenmodel komen grotendeels overeen met de ontwikkelingen zoals die door onder andere Pollitt en Bouckaert (2004) worden geschetst onder de noemer New Public Management. Zo wil men bezuinigen op publieke uitgaven, een kwaliteitstoename realiseren, de efficiëntie vergroten en dat het gekozen en geïmplementeerde beleid effectiever is.

De gemeente Rotterdam ging tussen 1991 en 1993 mee in deze trend onder de noemer 'Afweging in Breder Kader'. Middels een driedelige doelstelling bestaande uit takendiscussie, bedrijfsdoorlichting en bezuiniging moest de gemeente Rotterdam efficiënter en effectiever opereren. Het programma was een succes en leidde tot een substantiële afslanking van 10.000 arbeidsplaatsen. De trend van op afstand plaatsen zet zich ook door in 1994 wanneer het Havenbedrijf en de culturele instellingen los van de gemeente komen te staan. Op deze wijze vindt een hernieuwde afbakening plaats tussen de publieke en private taken van de lokale overheid in Rotterdam.

De steeds hogere (maatschappelijke) eisen aan de kosten, omvang en werkwijze en indirecte bezuinigingen zijn de primaire reden voor de gemeente Rotterdam om van het secretariemodel over te stappen naar het concern dienstenmodel. Men tracht op deze wijze efficiëntie winst te boeken door een meer bedrijfsmatige aanpak, betere interne samenwerking en concernsturing.

2. Hoe is het concern dienstenmodel in Rotterdam vormgegeven?

Het concern dienstenmodel van de gemeente Rotterdam wordt gekenmerkt door een clustering van beleids- en uitvoeringstaken in zeventien gemeentelijke diensten waarvan sommige relatief groot zijn. Sinds 2007 zijn de Rotterdamse diensten 'sterk'. Onder 'sterk' wordt verstaan dat de gemeentelijke diensten proactief, bestuurlijk gevoelig en professioneel in processen zijn. Niet alleen ontwikkelen ze hoogwaardig beleid; ze voeren dit vervolgens ook uit.

Van de gemeentelijke diensten wordt daarom verwacht dat ze de besluitvorming tot en met B&W dan wel het dagelijks bestuur van de deelgemeente kunnen organiseren.

De uiteindelijke resultaat- en productverantwoordelijkheid liggen bij de diensten. Om dit te bereiken leveren zij diensten en producten aan eind- dan wel tussengebruikers. Daarbij zijn ze verantwoordelijk voor de effectiviteit, kwaliteit, hoeveelheid en tijdigheid van hun werkzaamheden. Het is noodzakelijk dat daarbij continue een afweging wordt gemaakt tussen kwaliteit, kosten en integraliteit.

Diensten zijn verantwoordelijk voor het beleid op hun eigen gebied en zorgen daar waar nodig voor afstemming binnen het concern. Niet alleen moeten de diensten een regisserende rol kunnen oppakken, ook moeten ze onder de regie van anderen een bijdrage kunnen leveren aan de gemeentelijke programma's.

Omdat de beleidsontwikkeling en –uitvoering bij elkaar zijn ondergebracht is het mogelijk snel plannen te ontwikkelen en uit te voeren. Verkokering ligt echter continue op de loer bij deze wijze van dienstgericht organiseren. Daarom zijn er binnen de gemeente Rotterdam veel hulpstructuren, zoals het Gemeenschappelijke Management Teams (GMT) en het concernberaad, in het leven geroepen voor dienstoverstijgende programma's en projecten. Ook de Bestuursdienst heeft dan een belangrijke taak in het integrerend bijsturen.

Aan het hoofd van de gemeentelijke organisatie staat de gemeenteraad. Deze controleert het College van Burgemeester en Wethouders. De gemeenteraad van Rotterdam kent 45 zetels die op basis van de laatste gemeenteraadsverkiezing zijn verdeeld. De gemeentelijke Ombudsman, Gemeentelijke Rekenkamer en de Griffie bieden ondersteuning aan de raad. De gemeentesecretaris is hoofd van het concern Rotterdam en directeur van de Bestuursdienst. Daarnaast kent de gemeentelijke organisatie nog een aantal bestuurs- en adviescommissies.

Het huidige organisatieprofiel van de gemeente Rotterdam valt te typeren als een concern dienstenmodel met typisch Rotterdamse elementen.

3. Welke rol vervult de Bestuursdienst in dit concern dienstenmodel?

Veel maatschappelijke vraagstukken zijn dermate complex dat de analyse en aanpak daarvan niet meer door afzonderlijke gemeentelijke diensten kan worden opgepakt. De gemeente Rotterdam wenst deze vraagstukken integraler en proactiever op te pakken. Op deze wijze kunnen maatschappelijke vraagstukken in een vroeg stadium worden gesignaleerd en geanalyseerd zodat men het vraagstuk integraal aan kan pakken. Diensten vanuit de sociale, fysiek en economische pijler dienen gezamenlijk de vraagstukken op te lossen.

Hoewel men binnen het concern Rotterdam een horizontale dienstoverstijgende samenwerking verwacht, is de ambtelijke organisatie, naar aanleiding van het concern-dienstenmodel, vooral verticaal en langs klassieke hiërarchische lijnen georganiseerd. De 'sterke' diensten kennen elk een eigen organisatorische indeling. Deze twee zaken staan schijnbaar op gespannen voet met elkaar. Taak van de Bestuursdienst is het waarborgen van de horizontale dienstoverschrijdende samenwerking.

Men verwacht van de BSD dat men in het heden en in de toekomst integraal adviseert over het voorgenomen beleid en op welke wijze hier gestalte wordt gegeven conform de prioriteiten van het college van B&W.

Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor de integraliteit ligt bij de diensten heeft de Bestuursdienst hier een ondersteunende rol door op te treden als 'achtervang' mochten bepaalde zaken ergens anders blijven liggen. Daarnaast kan de BSD optreden als 'procesarchitect' in een beginstadium van de beleidsvorming en controleert men de output op de voor het college belangrijke beleidsterreinen.

In hoofdlijnen kan men stellen dat de Bestuursdienst in haar nieuwe rol niet meer verantwoordelijk is voor de dagelijkse stukken stroom maar kritisch reflecteert op die stroom. Binnen dit takenpakket wordt een viertal rollen gehanteerd, te weten: Praktische Bestuursondersteuning, Strategische Advisering, Damage Control en Special Forces. De eerste twee rollen levert de BSD pro-actief en op verzoek van de betrokken bestuurder. De andere twee pas na hoogambtelijke of bestuurlijke opdracht.

4. Welke mogelijkheden tot sturing kent de Bestuursdienst binnen het concern dienstenmodel?

Het belangrijkste instrument voor de Bestuursdienst om (strategisch) sturing te geven aan het concern en de verschillende gemeentelijke diensten is beleidscyclus. Deze cyclus start één jaar voor het jaar van uitvoer. In 2009 wordt dan ook gewerkt aan 2010. Binnen de Bestuursdienst bestaat beleidscontrol uit een aantal stappen. Ten eerste dienen de beleidsdoelstellingen te worden geformuleerd. Deze stap is vooral belangrijk bij het aantreden van een nieuw college na de gemeenteraadsverkiezingen. De BSD dient dan een samenhangend stelsel van outcome en outputdoelstellingen te formuleren. Hiermee zal het college de daarop volgende vier jaar aan de slag gaan en op worden afgerekend. De Bestuursdienst werkt hier proactief aan mee door de diensten te stimuleren de doelstellingen op te stellen. Ten tweede dient een vertaling plaats te vinden van de beleidsdoelstellingen in begrotingsplannen. Diensten dienen een zodanige begroting in te dienen dat de door het college gestelde doelen ook daadwerkelijk behaald worden. De Bestuursdienst toetst of dit ook daadwerkelijk het geval is. Ten derde wordt de uitvoering van de plannen actief gevolgd vanuit de BSD. Dit geschiedt door middel van de kwartaalrapportages. Ten vierde moet er worden bekeken of de door de dienst behaalde resultaten daadwerkelijk zo zijn behaald als de dienst aangeeft. Tenslotte volgt evaluatie en bijstelling. In deze fase koppelt men terug op de gedane acties. In principe worden collegedoelstellingen niet aangepast bij tegenvallend resultaat. Men dient dan de werkwijze van de uitvoerder te evalueren en eventueel bij te stellen. Mocht de collegedoelstelling echt onhaalbaar blijken dan is wijziging een laatste instrument.

De voorgaande cyclus is binnen de Bestuursdienst opgedeeld in twee duidelijke componenten. Een gedeelte van de afhandeling vindt plaats binnen de directie Management en Control het andere gedeelte binnen de directie Beleid. De financiële en inhoudelijke behandeling zijn zodoende duidelijk gescheiden. In de onderstaande tabel zijn de verschillende acties nogmaals chronologisch weergegeven.

#	Tijd	Actie	Toelichting
1	November, december	Toestand van de stad Omgevingsanalyse	Strategische Analyse van de stad. Men analyseert in hoeverre het collegeprogramma is gerealiseerd, welke effecten optreden in de stad. Met welke ontwikkelingen men in de toekomst rekening moet houden. Ook beoordeelt men waar extra inzet nodig is en waar een herschikking van inzet noodzakelijk is. Daarnaast vindt herschikking plaats van het financieel kader.
2	Februari	StadsMT	Voorstellen tot bijsturing van beleid, mede op basis van voorgaande analyse van de Bestuursdienst.
3	Maart	Uitgangspuntenbrief	Analyse en voorstellen resulteren in de uitgangspuntenbrief welke door het college moet worden goedgekeurd.
4	April	In- en extensiveringen	Diensten werken plannen uit aan de hand van de gerichte opdrachten uit de uitgangspuntenbrief.
5	Mei	Collegeretraite	Moment van financiële besluitvorming
6	Juni, juli	Commissies en raad	Commissies en raad buigen zich over de uitgangspuntenbrief en doen daar waar nodig aanpassingen.
7	Augustus, september	Dienstbegrotingen	Diensten stellen definitieve begroting op
8	Oktober	Concernbegroting	Aan de hand van dienstbegroting wordt de concernbegroting opgesteld.

Tabel 10 Beleidscyclus

Naast bovengenoemde beleidscontrol is het adviseren op agendaposten de tweede mogelijkheid tot sturing die de Bestuursdienst heeft. Zoals al eerder vermeld reflecteert de Bestuursdienstadviseur op de stukkenstroom van de gemeentelijke diensten middels een advies. Deze handeling heeft nadrukkelijk de status van advies aangezien de voorstellen van diensten met een negatief advies van de Bestuursdienst behandeld worden door het college. Uit dit onderzoek blijkt dat in de praktijk adviseurs het formuleren van een negatief advies zoveel mogelijk proberen te voorkomen door vroeg in het beleidsproces in te stappen en op- en aanmerkingen al in een eerder stadium te laten verwerken door de gemeentelijke diensten.

4. Welke moeilijkheden treft de Bestuursdienst aan bij de bestuursondersteuning van het College van Burgemeester en Wethouders?

Op basis van het theoretisch kader is een structureel model opgesteld. Dit model biedt een koppeling tussen de gehanteerde theorieën en de bestuursondersteuning die de Bestuursdienst levert. Dit structurele model is verder doorvertaald naar een toetsbaar conceptueel model. Dit model bestaat uit een zestal hypothesen die een mogelijke verklaring bieden voor de moeilijkheden die de Bestuursdienst aantreft bij de bestuursondersteuning van het College van Burgemeester en Wethouders. Middels verschillende onderzoeksmethoden is onderzocht of de verschillende hypothesen voorlopig verworpen of aangenomen konden worden.

De eerste hypothese, de Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan tijd, kan dus voorlopig verworpen worden. Tijd is wel een bepalende factor bij het uitvoeren van de werkzaamheden maar zorgt bij het merendeel niet voor problemen bij het tijdig afronden van werkzaamheden

De tweede hypothese, de Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan steun vanuit de strategische top, is voorlopig niet verworpen maar met enkele kanttekeningen. Op de vraag of men daadwerkelijk voldoende steun ontvangt geeft een groot percentage een neutraal antwoord. Dit geeft een vertekend beeld. Uit observatie en interview komt naar voren dat de grote groep die voor de neutrale optie kiest van mening is dat de steun niet constant is.

De derde hypothese, de Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan kritische en onafhankelijke houding, kan zodoende voorlopig verworpen worden. De adviseurs zijn in meerderheid kritisch, onafhankelijk en in staat dit geluid op verschillende niveaus te verkondigen. Ook dit beeld vergt enige nuancering. Hoewel het overgrote merendeel van mening is dat een kritische en onafhankelijke houding noodzakelijk is komt uit de interviews en observaties naar voren dat de invulling van het adviseurschap aanzienlijk fluctueert per persoon. Sommige kiezen ervoor om het adviseurschap in te richten als een in alle opzichten met de eigen wethouder meedenkende bestuurshulp daar waar anderen het adviseurschap inrichten als een kritisch en onafhankelijke adviseur die ook strategische op de rem durft te trappen.

De vierde hypothese, de Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan ondersteunend vermogen vanuit de directe medewerkers, is voorlopig verworpen. Hoewel er slechts door een klein aantal kritiek wordt geuit op het functioneren van afdelingshoofd (2.9 procent) en secretariaat (5.6 procent) heeft 27.8 procent enige vorm van kritiek op het functioneren van beleidsmedewerkers. Over het algemeen is men tevreden tot zeer tevreden over de mate van ondersteuning.

De vijfde hypothese, de Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan kwalitatief goede beleidsdocumenten vanuit de gemeentelijke diensten, is voorlopig niet verworpen. Niet alleen scoren de diensten matig op het gebied van de beleidsdocumenten die zij aanleveren, ook zijn ze volgens het merendeel van adviseurs van de directie Beleid niet in staat zelf een concernbrede aanpak te realiseren. Het 'sterke' diensten concept zoals dat in beleidsdocumenten zo prominent naar voren komt is nog verre van gerealiseerd. Zorgwekkend is echter dat men bij het functioneren van de adviseurs uitgaat van het 'sterke' diensten concept. Gevolg hiervan is dat men veel extra werk dient te verrichten wat de gemeentelijke diensten eigenlijk op hadden moeten pakken. Met een verdringing van andere rollen als gevolg.

De zesde hypothese, de Bestuursdienstadviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning doordat zij te veel verschillende rollen moeten combineren, moet voorlopig worden verworpen. Immers geeft bijna negentig procent van de ondervraagden aan dat de rollen redelijk tot goed zijn te combineren.

Uit dit onderzoek blijkt dat de moeilijkheden die Bestuursdienst aantreft bij de bestuursondersteuning van het College van Burgemeester en Wethouders bestaat uit een gebrek aan steun vanuit de strategische top en het in grote mate ontbreken van 'sterke' diensten. Deze twee hypothesen zijn immers aangenomen. Hoewel de overige

vier hypothesen zijn verworpen zijn er wel enkele signalen dat er ook op andere vlakken enkele problemen bestaan. Zo is er sprake van een tegenstrijdig beeld wat betreft de competenties van de adviseurs. Uit de enquête blijkt dat het merendeel van de respondenten van mening is dat men kritisch en onafhankelijk is. Uit de observaties en interviews komt echter een genuanceerder beeld naar voren. De kritische en onafhankelijke adviseur schijnt inderdaad te bestaan maar er is zeker ook sprake van een groep adviseurs die hun adviseurschap op een andere wijze inrichten. Zij kiezen voor een meer ondersteunende rol naar, meestal één wethouder.

Naast de zes hypothesen werd ook middels zevental aanvullende theoretisch concepten onderzocht of er nog sprake was van andere factoren die wellicht een verklaring boden voor de moeilijkheden die de Bestuursdienst aantreft bij het bieden van bestuursondersteuning.

Ten eerste werd de directie Beleid onderzocht op overeenkomsten en verschillen met de rationele bureaucratie zoals beschreven door Weber. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat de invloed van regels lang niet meer zo groot is als in het traditionele bureaucratiemodel van Weber. Regels zorgen volgens de Bestuursdienstadviseurs niet voor betrouwbaarheid, voorspelbaarheid of dat het gedrag van individuen berekenbaar en bestuurbaar wordt. Ook de hiërarchische structuur heeft volgens dit onderzoek geen dominante rol. Dit wil overigens niet zeggen dat er bij de directie Beleid niets meer van de ideeën van Weber te vinden is. Zo worden nog steeds alle bestuurshandelingen aan het papier toevertrouwd, zijn de competenties van de adviseurs duidelijk afgebakend en vindt benoeming nog voor het merendeel plaats in een vaste en nauwkeurige hiërarchie. Deze theorie biedt geen heldere verklaring voor de moeilijkheden van de Bestuursdienst.

De directie Beleid is aan te duiden als een coöperatief systeem. Een meerderheid van de adviseurs geeft immers aan te werken voor de gemeente Rotterdam. Dat men dit ook gezamenlijk wil bereiken komt ook duidelijk naar voren in de enquête waarin een meerderheid van de adviseurs van de directie Beleid aangeeft dat men eensgezind werkt, vooral op afdelingsniveau. Ook het feit dat bijna zeventig procent aangeeft dat beslissingen een compromis zijn tussen de verschillende actoren versterkt het beeld van de directie Beleid als een coöperatief systeem. Ook een andere cruciale factor, namelijk coördinatie, is aanwezig. Activiteiten worden op elkaar afgestemd, hoofdzakelijk via wederzijdse afstemming. Ook deze theorie biedt geen heldere verklaring voor de moeilijkheden van de Bestuursdienst.

Een theorie die wel een verklaring biedt voor de moeilijkheden die de Bestuursdienst ervaart is het bureaupolitieke model van Rosenthal. Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de gemeente Rotterdam als geheel aan alle criteria voldoet om te worden bestempeld als een bureaupolitiek systeem. Binnen de directie Beleid zijn geen indicatoren gevonden van bureaupolitiek. Ook dit komt overeen met de theorie van Rosenthal die stelt dat vooral sprake is van concurrentie tussen grotere eenheden zoals gemeentelijke diensten. Vooral de verschillende belangen tussen de gemeentelijke diensten, waaronder de Bestuursdienst, komen in dit onderzoek sterk naar voren. Het verschil in belangen tussen de gemeentelijke diensten en de daaruit voortvloeiende problemen, zoals eerder in dit onderzoek besproken, biedt een verklaring voor de moeilijkheden die men ervaart.

Ook het verschil tussen publiek en privaat bied een mogelijke verklaring voor de problemen die de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam ervaart. Uit observatie en analyse van gemeentelijke documenten komt een duidelijk naar voren dat de gemeente Rotterdam te plaatsen is in de normalisatietendens. Woorden als contracteren, prestaties, Planning & Control komen veelvuldig voor.

Binnen de directie Beleid is de politiseringstrend dominant wat naar alle waarschijnlijkheid wordt veroorzaakt door het beleidsmatige werk van deze directie. Het verschil in opvattingen kan een veroorzaker zijn van de moeilijkheden dit is echter op basis van dit onderzoek niet met zekerheid vast te stellen.

Tenslotte werd de directie Beleid onderzocht middels de contingentietheorie zoals opgesteld door Henry Mintzberg. Daaruit kwam bovenal naar voren dat de respondenten de Bestuursdienstadviseur het belangrijkste organisatieonderdeel vinden en de directeur het minst belangrijk. Deze uitgesproken waardering biedt een wellicht een verklaring voor de schijnbare breuk tussen de uitvoerende adviseurs en de top van de organisatie.

5. Welke verbeterpunten kunnen worden aangedragen om de bestuursondersteuning door de Bestuursdienst aan het College van Burgemeester en Wethouders te verbeteren?

Het antwoord op de laatste deelvraag zal worden gegeven in paragraaf 7.3 aanbevelingen.

7.3 Aanbevelingen

Iets constateren is één ding, er ook iets aan doen is iets heel anders. In deze paragraaf worden daarom een dertiental concrete aanbevelingen gedaan die de Bestuursdienst verder moeten helpen bij het aanpakken van de hiervoor geconstateerde moeilijkheden. Deze zijn in het verlengde van de in dit onderzoek gepresenteerde bevindingen en ter beantwoording van de laatste deelvraag.

- De gemeente Rotterdam dient een keuze te maken. Kiest men voor het ‘sterke’ diensten concept of laat men het bewust afzwakken? Op het moment is er hoofdzakelijk op papier sprake van een ‘sterke’ diensten concept. In de praktijk blijkt echter een geheel ander verhaal en zijn de meeste diensten nog verre van sterk. Dit heeft grote gevolgen voor de werkzaamheden van de Bestuursdienstadviseurs. Zij moeten nu vaak inspringen om beleidsdocumenten van de gemeentelijke diensten te ‘verbeteren’ met alle gevolgen van dien. Bovenal kan dit erg veel tijd kosten waardoor andere taken en rollen erbij in schieten. De aanbeveling naar de gemeente Rotterdam is om het ‘sterke’ diensten concept volledig te omarmen en dit ook in de praktijk te brengen. Bij aannemen van het ‘sterke’ diensten concept is het nodig om af en toe iets fout te laten gaan. Als adviseurs blijven inspringen is er bestuurlijk weinig notie van falen diensten. Ook ontbreekt zo de druk voor diensten om te verbeteren.
- Binnen de gemeentelijke constellatie zijn er verschillende pogingen gedaan om verbanden te leggen tussen de verschillende ‘sterke’ diensten. Een voorbeeld hiervan betreft de GMT’s. Ook deze GMT’s buigen zich over de langere termijn en de integraliteit. Dit doen zij echter per pijler zoals Sociaal of Fysiek. De situatie is nu ontstaan dat er sprake is van een vorm van dubbel werk. Zowel de BSD als het GMT buigen zich over langere termijn en integraliteit. Twee strategen binnen de Rotterdamse gemeentelijke organisatie is een ongewenste situatie. Aangezien de Bestuursdienst al langer ervaring heeft met deze taken dienen de GMT’s te worden opgeheven.
- De Bestuursdienst dient een keuze maken hoe men het adviseurschap wil invullen. Op het moment is dit, ondanks tal van documenten, verre van duidelijk. Als gevolg hiervan richten verschillende adviseurs hun adviseurschap verschillend in. In hoofdlijnen is er de kritisch en onafhankelijke adviseurs te herkennen en de bestuurshulp. In dit onderzoek gaf de overgrote meerderheid van de respondenten aan dat men kiest voor een kritisch en onafhankelijke adviseur. Deze keuze zou moeten worden geformaliseerd en de ontwikkeling van adviseurs naar deze stijl gestimuleerd.
- De rollen Special Forces en Damage Control kunnen bij de Bestuursdienst blijven. Uit dit onderzoek blijkt dat deze rollen maar een beperkte investering in tijd vergen. Wel moet een striktere afweging worden gemaakt of de speciale projecten inderdaad bij de Bestuursdienst worden ondergebracht. Dit zou alleen plaats dienen te vinden bij het ontbreken van andere opties bij de gemeentelijke diensten.
- De rol Praktische Bestuursondersteuning dient daar waar mogelijk worden gedelegeerd naar de verschillende gemeentelijke diensten. Taken die onder deze rol vallen, zoals het beantwoorden van raadvragen en het opstellen van wethoudersbrieven, kunnen uitstekend door de ‘sterke’ diensten worden vervuld.
- Strategisch en integraal adviseren zijn mooie woorden die in tal van documenten van de Bestuursdienst terug komen. In de praktijk blijkt echter dat deze woorden leeg zijn of dat er een veelvoud van verschillende definities worden gehanteerd. Er wordt duidelijk geworsteld. Het is dus tijd dat men bij de Bestuursdienst een keuze maakt. Men zou moeten kiezen om de strategische rol uit te breiden en integraal te combineren met de beleidscyclus. Elk jaar zou de Bestuursdienst een beleidsretraite moeten organiseren. Een moment waar nadrukkelijk alle adviseurs gezamenlijk drie dagen lang, los van de waan van de dag, constructief met elkaar in gesprek kunnen gaan waar men de stad naar toe wil brengen. Daarbij moet men vanuit de eigen inhoudelijke expertise, als gehele

directie Beleid, een visie geven waar men met de stad naar toe wil. Het is hierbij cruciaal dat men niet alleen opkomende strategieën van de gemeentelijke diensten overneemt en eventueel aanpast maar dat men ook los daarvan, vanuit eigen kracht, een doelbewuste strategie formuleert gebaseerd op ontwikkelingen in de maatschappij en in de wetenschap. De directie Beleid dient, los van de vierjaarlijkse politieke cyclus, een stabiele factor te vormen die verder kijkt. Door deze beleidsretraite te integreren in de beleidscyclus ontstaat er een vastgesteld jaarlijks moment waar men werkelijk de strategische rol kan oppakken. Tot de volgende beleidsretraite kan men dan, als het College de plannen heeft goedgekeurd, middels adviezen in agendaposten het tot nu toe gerealiseerde beleid evalueren en daar waar nodig bijsturen. Het moge duidelijk zijn dat elk vorm van beleid ook een financiële onderbouwing nodig heeft. De directie Management en Control is hiervoor uitstekend toegerust. De financiële onderbouwing van deze voorstellen dient echter pas te geschieden na de beleidsretraite. Op deze wijze kunnen de adviseurs van de directie Beleid geheel vrij een toekomstvisie voor Rotterdam formuleren.

- De strategische top dient beter aansluiting te vinden bij adviseurs. De afstand tussen beiden is nu nog te groot. Adviseurs moeten weten dat de strategische top in eerste plaats voor de belangen van de directie Beleid opkomt. Op het moment leeft bij sommigen het gevoel dat de eerste prioriteit van de strategische top bij het Directie Team van de Bestuursdienst ligt. De strategische top dient duidelijker steun te verlenen aan de adviseurs. Nu is dat nog te wisselvallig.
- Afdelingen binnen de directie Beleid dienen meer aansluiting bij elkaar te vinden. Te vaak is er sprake van enige vorm van verkokering. Dit moet niet mogelijk zijn binnen de directie die de samenhang van gemeentelijk beleid moet realiseren. Een uitstekend moment om verbindingen te leggen is de zogenoemde Nieuwsflits. Deze zou in frequentie moeten afnemen van eenmaal per week naar eenmaal in de twee weken en in tijd moeten verdubbelen. Op deze wijze ontstaat er een betere gelegenheid om constructief en inhoudelijk met elkaar van gedachten te wisselen. Vanuit de drie afdelingen zou dit gevoed moeten worden.
- Adviseurs dienen vaker te communiceren over inhoud van de portefeuille. Men zou elkaar elke twee weken op afdelingsniveau bij moeten praten. Met meer kennis over de inhoud van elkaars portefeuille is het gemakkelijker om verbanden te leggen tussen verschillende portefeuilles. Daarnaast is het aanbevelingswaardig dat er geregeld een medewerker van een andere afdeling aanwezig is als gastspreker.
- Senior adviseurs en adviseur A's dienen een deel van werkzaamheden af te staan aan beleidsmedewerkers dan wel junior adviseurs. Bepaalde taken zoals het maken van verslagen en uitzoekwerk kunnen gemakkelijk worden gedelegeerd. Men blijft echter wel zelf verantwoordelijk voor deze taken. Senior adviseurs en adviseur A's dienen daarom de junior adviseur of de beleidsmedewerker goed te instrueren en daar waar nodig te begeleiden. Zodoende ontstaat er meer tijd voor bovenal strategische adviseren.
- In dit onderzoek is naar voren gekomen dat zelfs bij de directie die de integraliteit dient te waarborgen verkokering een probleem is. Zeker op afdelingsniveau is de mate van eensgezindheid erg groot. Daarnaast hoort men geregeld adviseurs die werken voor 'mijn' wethouder. Verkokering op een directie die integraliteit dient te waarborgen is een kwalijke ontwikkeling. Nu werkt het opdelen van een directie in specifieke afdelingen en het instellen van de een senior adviseur coördinator per wethouder verkokering alleen maar verder in de hand. Aangezien de adviseurs in grote meerderheid aangaven dat specialisatie niet nodig is voor het vervullen van het adviseurschap zou men om verkokering tegen te gaan alle adviseurs om de vijf jaar van portefeuille én van afdeling laten wisselen.

Met het beantwoorden van de laatste deelvraag is de hoofdvraag van dit onderzoek, *hoe zijn de moeilijkheden die de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam ervaart in de bestuursondersteuning van het College van Burgemeester en Wethouders binnen het concern dienstenmodel te verklaren en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de bestuursondersteuning van de Bestuursdienst aan het College van Burgemeester en Wethouders te verbeteren*, nu beantwoord. De moeilijkheden waarmee de Bestuursdienst te kampen heeft zijn in dit onderzoek gedetailleerd in kaart gebracht waarna ook een verklaring is gevonden voor die moeilijkheden. Deze zijn voornamelijk terug te leiden tot het onvoldoende omarmen van het 'sterke' diensten concept en het op sommige punten ontbreken van voldoende steun van én vertrouwen in de strategische top. Op basis van deze bevindingen eindigt dit onderzoek met een dertiental concrete aanbevelingen en voldoet op deze wijze dan ook aan de doelstelling zoals deze in het eerste hoofdstuk geformuleerd is. Indien de Bestuursdienst de aanbevelingen uit dit onderzoek geheel of gedeeltelijk over zal nemen zal er een sprake zijn van een verbetering van de bestuursondersteuning. Dit zal geen snel en makkelijk proces zijn en er zullen fouten worden gemaakt maar is uiteindelijk wel in het belang van de Bestuursdienst, de gemeente Rotterdam, de Rotterdamse burgers en hun stad waar de Rotterdamse ambtenarij het uiteindelijk voor doet. In dit licht sluit dit onderzoek af met een quotatie van de denker en filosoof uit het oude China Confucius: “

Our greatest glory is not in never falling, but in getting up every time we do

Bibliografie

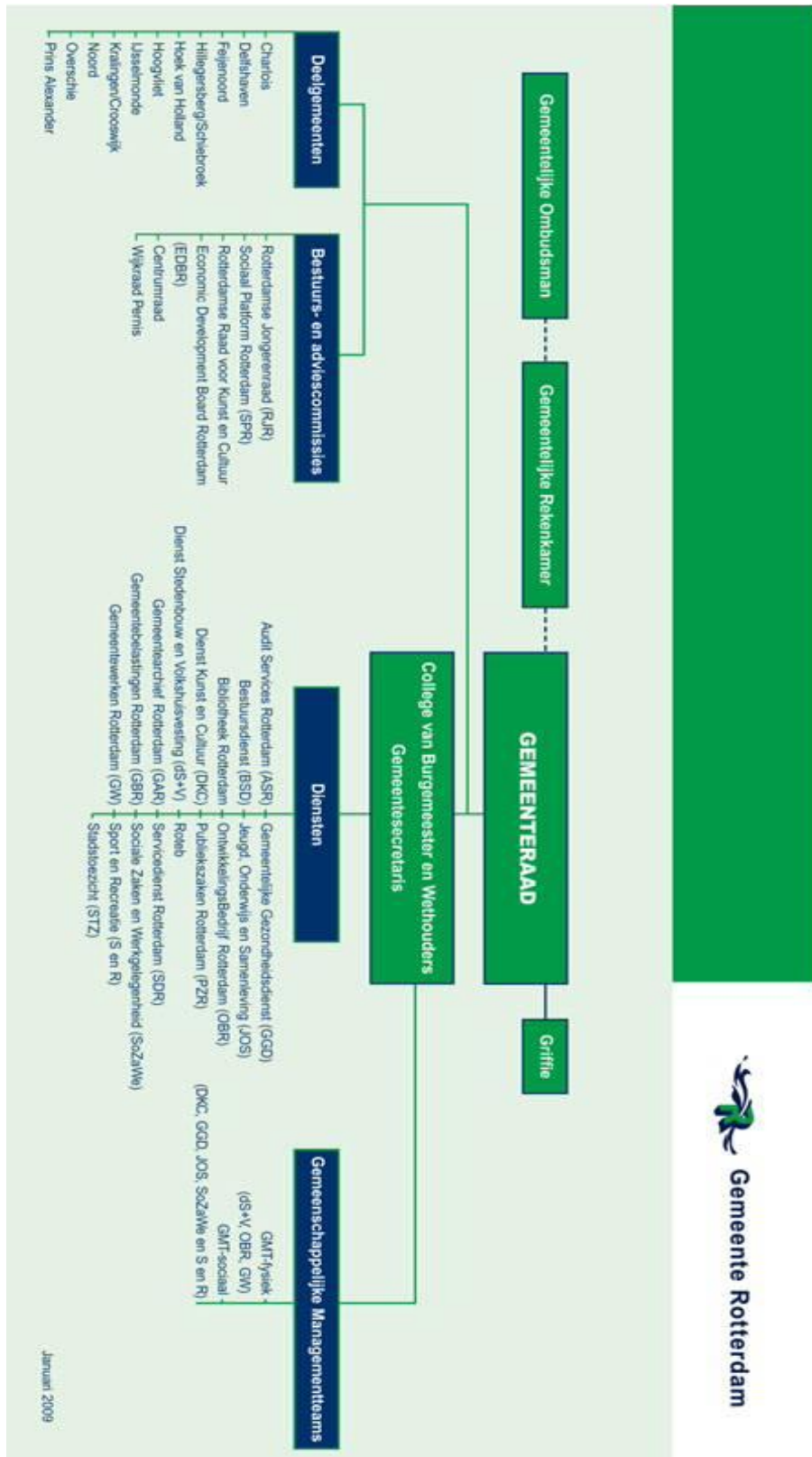
Bibliografie

- Ackoff, R. L. (1970). *A concept of corporate planning*. New York: Wiley.
- Allison, G. T. (1980). Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?, 1-19.
- Barnard, C. I. (1968). *The functions of the executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., Van Twist, M. J. W., & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Braam, A., Van. (1980). Max weber en zijn critici over gezag en bureaucratie. *Max weber zijn leven, werk en betekenis* (pp. 176-210). Baarn: Ambo.
- Braam, A., Van. (1972). *Max weber: Gezag en bureaucratie*. Antwerpen/Rotterdam: Universitaire Pers/Wetenschappelijke uitgeverij.
- Budding, G. T. (2008). *Decentralization, performance evaluation and government performance*. Enschede: Gildeprint Enschede.
- De Bruijn, J. A., Ten Heuvelhof, E. F., & In 't Veld, R. J. (2008). *Procesmanagement* (2e herziene druk ed.). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Depla, P., Schalken, K., & Top, P. W. (1993). Burgeronderzoek en gemoderniseerd lokaal bestuur. *Blad Bestuurskunde Jaargang 2*(Nummer 6), pp. 311-326.
- Derksen, W. (2001). *Lokaal bestuur. s' Gravenhage*: Elsevier bedrijfsinformatie B.V.
- Derksen, W. (1998). *Lokaal bestuur. s' Gravenhage*: Elsevier bedrijfsinformatie B.V.
- Dijkgraaf, H. (1998). *Organisatie van gemeenten en provincies* (Tweede druk ed.). Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Dror, Y. (1971). *Ventures in policy sciences*. New York: American Elsevier.
- Fayol, H. (1949). General and industrial management. (pp. 43-53). London: Pitman.
- Gemeente Rotterdam, B. (2007). *Factsheet historie 2007*
- Grit, K. (2000). *Economisering als probleem: Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Hakvoort, J. L. M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek* (tweede gewijzigde druk ed.). Delft: Eburon.

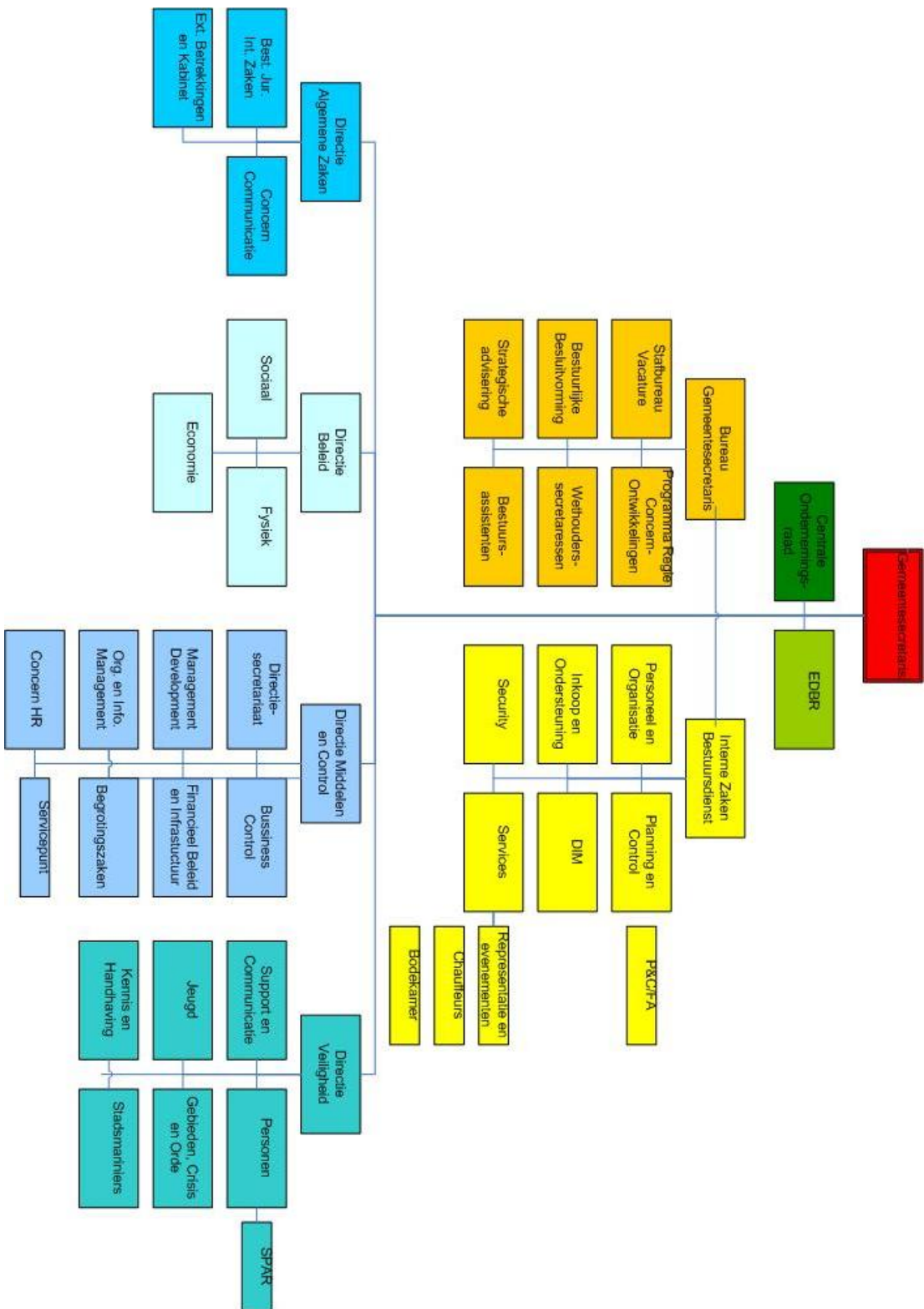
- Hakvoort, J. L. M., & Klaasen, H. L. (2008). *Handboek public management: Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profit organisaties* (Tweede gewijzigde druk ed.). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hiemstra, J. (1999). *Het besturen van grote gemeenten: Vier varianten en een toekomstperspectief*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Hoogerwerf, A. e. a. (1998). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Hughes, O. (2003). *Public management and administration*.
- Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. (2006). *Repertorium van nederlandse gemeenten 1812-2006* (DANS Data Guide 2 ed.). Den Haag: Data Archiving and Networked Services.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.
- Korsten, A. F. A., & Tops, P. W. (1998). *Lokaal bestuur in nederland*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. Essex: Prentice Hall Europe.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. San Francisco: Prentice Hall.
- Morgan, G. (2006). *Images of organization*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.
- Newman, W. H. (1951). *Administrative action: The techniques of organization & management*. New York: Prentice Hall.
- Noordergraaf, M., & Teeuw, M. M. (2003). Publieke identiteit: Eigentijds organiseren in de publieke sector. *Bestuurskunde- januari 2003*(Jaargang 12), 2-13.
- Ozbekhan, H. (1969). *Toward a general theory of planning*
- Peeters, R., Van der Steen, M., & Van Twist, M. J. W. (2008). *Verschuivende verwachtingen: Over rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Peeters, R., Van der Steen, M., & Van Twist, M. J. W. (2007). *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. een essay over de strategische functie bij de rijksoverheid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (Second Edition ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pröpfer, I.M.A.M. (1998). *Inleiding in de organisatietheorie*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie bv.
- Putman, L. S., & Tames, I. M. (2000). *En de stad zeilt verder*. Breukelen: Nyfer.
- Rosenthal, U. (1988). *Bureaupolitiek en bureaupolitisme, om behoud van een competitief overheidsbestel*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D.

- Sawyer, G. C. (1983). *Corporate planning as a creative process*. Oxford: Planning an Executives Institute.
- Selznick, P. (1984-2). *TVA and the grassroots*. Berkely: University of California Press.
- Selznick, P. (1984-1). *Leadership in administration, A sociological interpretation*. Berkely: University of California Press.
- Starr, M. K. (1971). *Management: A modern approach*. New York:
- Steiner, G. A. (1969). *Top management and planning*. New York: Macmillan.
- Sun Tzu. (1971). *The art of war*. New York: Oxford University Press.
- Taylor, F. W. (1947). The principles of scientific management., 9-29.
- Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Tops, P.W., Van Vugt G.W.M. (1998). *Zoeken naar een moderen bestuur: Het tilburgse model en de logica van de burger*. Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij.
- Waal, v. d., V., & Wisse, P. (2005). Informatiemanagement in een gedecentraliseerde eenheidsstaat. *PrimaVera Working Paper Series*(PrimaVera Working Paper 2005-22)
- Weber, M. (1921). Chapter bureaucracy. *Economy and society* (pp. 956-963-969-980, 990-994)

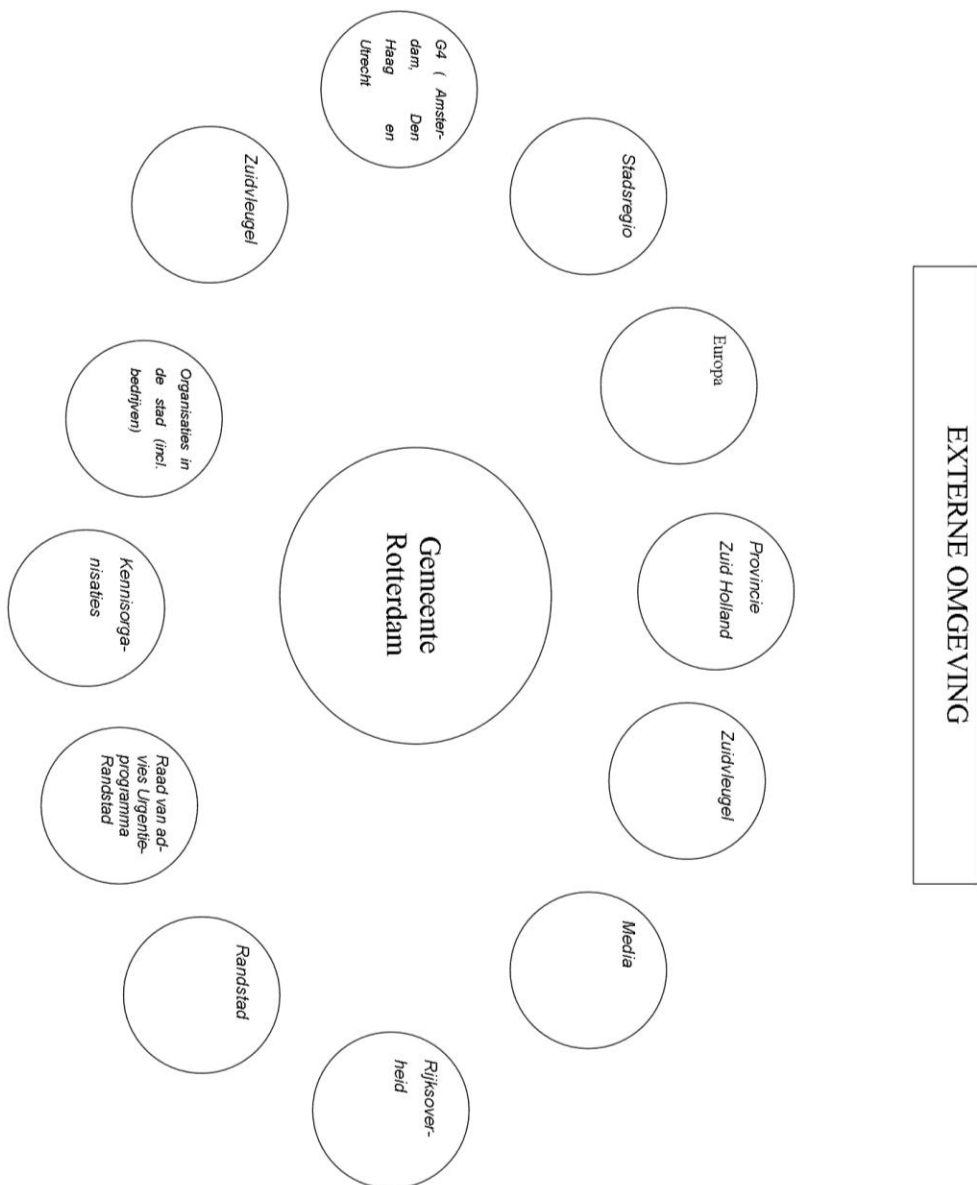
Bijlagen



Bijlage 2 Organogram Bestuursdienst gemeente Rotterdam

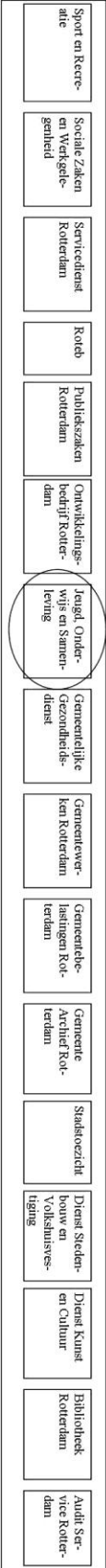
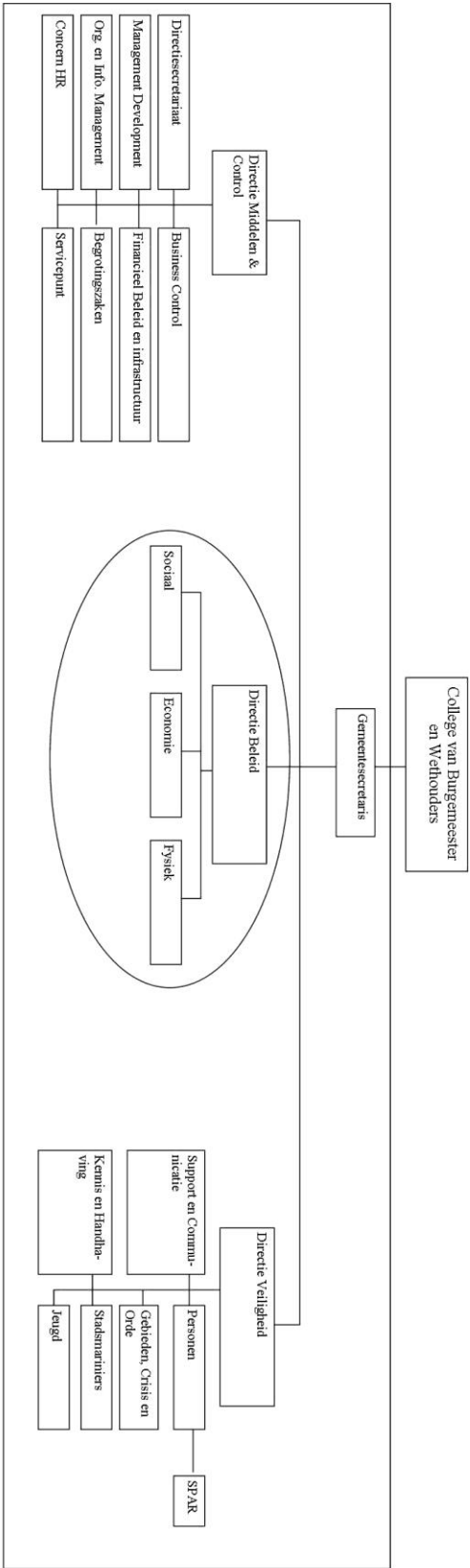


Bijlage 3 Externe omgeving Gemeente Rotterdam



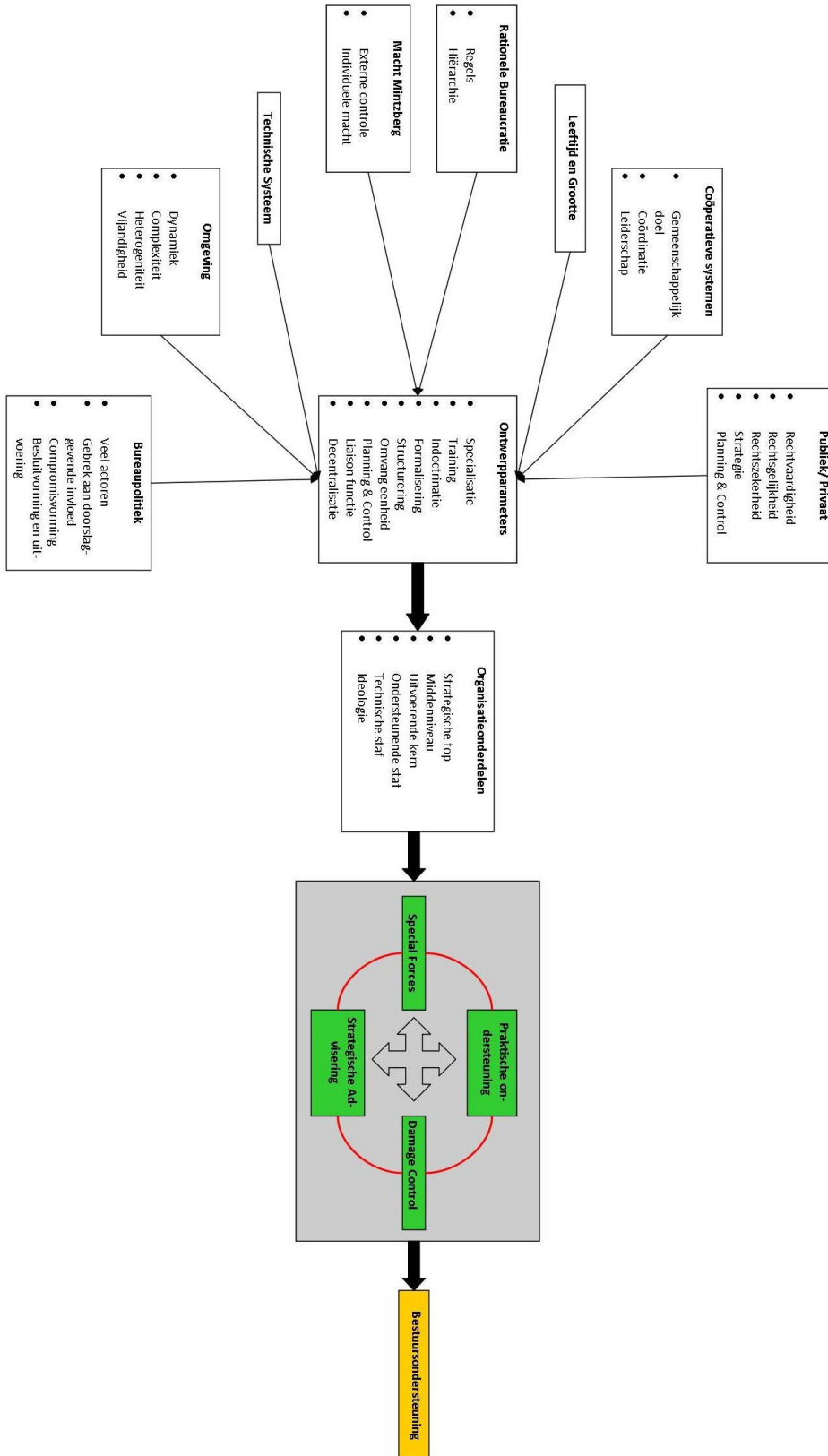
Bijlage 4 Interne omgeving directie Beleid

INTERNE OMGEVING

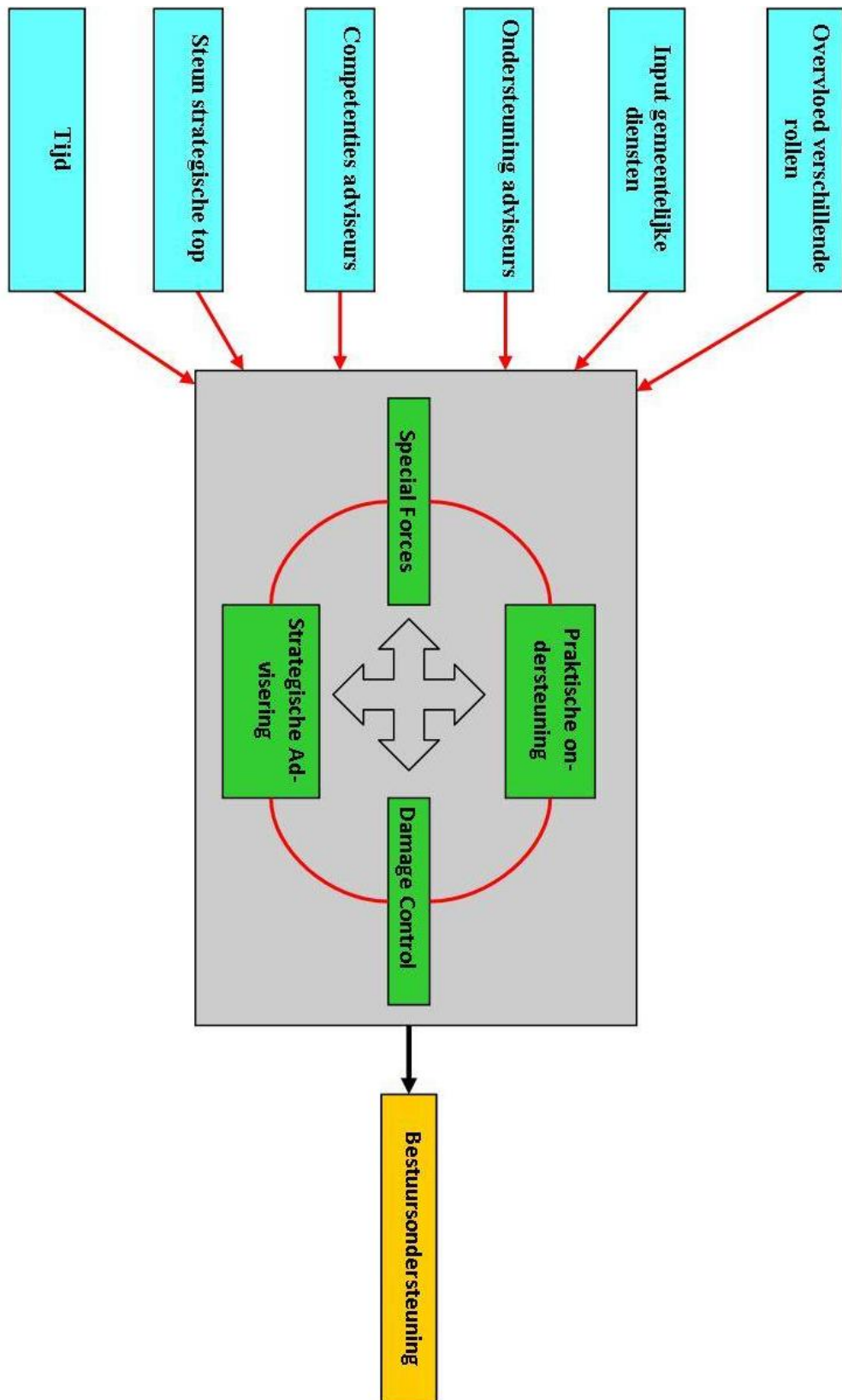


○ = Focus gebied

Bijlage 5 Structureel model



Bijlage 6 Conceptueel model





Rotterdam, 30 maart 2009

Aan: Medewerkers Bestuursdienst gemeente Rotterdam
Betreft: Enquête Afstudeeronderzoek

Geachte heer/mevrouw,,

Zoals u wellicht wel weet ben ik, een master student Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit, binnen de Bestuursdienst aan het afstuderen. Mijn afstudeeronderzoek richt zich op de bestuursondersteuning van de Bestuursdienst in het algemeen en de Strategische Advisering in het bijzonder. Dit onderzoek wil een aantal concrete aanbevelingen aandragen om het functioneren van de Bestuursdienst op dit gebied verder te verbeteren.

De gegevens om voorgaande mogelijk te maken worden via verschillende methoden verzameld:

Via een enquête onder de medewerkers van de Bestuursdienst;
Via het verzamelen van feitelijke gegevens over de Bestuursdienst;
Via het houden van een aantal verdiepende interviews naar aanleiding van de uitkomst van de enquête;
Via participerende observatie.

Binnen de enquête zijn een drietal soorten vragen te onderscheiden. Bij introductie van een nieuwe soort vraag zal een voorbeeld worden gegeven. Verder kan het voorkomen dat sommige vragen met elkaar lijken te conflicteren, dit is echter een bewuste keuze.

Bijgaand treft u de enquête aan. Het invullen van de enquête kost ongeveer 20 minuten. Wachtwoord om in te loggen is bsd.

Omwille van de snelle beantwoording verzoek ik u de ingevulde vragenlijst zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk **vrijdag 17 april 2009**, te retourneren.

Mocht u nog vragen hebben over deze enquête dan kunt u contact met mij opnemen via dit e-mail adres of per telefoon, telefoonnummer 06-44 21 55 58. Daarnaast is er de mogelijkheid om aan het einde van de enquête uw vragen en/of opmerkingen kenbaar te maken.

Na verwerking van de enquête zullen uw individuele gegevens in het eindrapport niet meer als zodanig herkenbaar zijn. De door u verstrekte informatie zal ik strikt vertrouwelijk behandelen en verwerken. Wilt u wel herkenbaar terug komen in de eindrapportage dan kunt u dat in de enquête aangeven.

Ik hoop op en verwacht een hoge deelname/bijdrage van de medewerkers van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam bij de uitvoering van dit onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Anton van de Craats

Bijlage 8 Enquête formulier

1. Naam:

2. Leeftijd:

- <18
- 19-24
- 25-30
- 31-36
- 37-42
- 43-48
- 49-54
- 55-60
- 61-66
- >67

3. Bij welke directie bent u werkzaam?

- Directie Algemene Zaken (AZ)
- Directie Beleid (DB)
- Directie Middelen & Control (DMC)
- Directie Veiligheid (DV)
- Bureau Gemeentesecretaris (BGS)
- Interne Zaken Bestuursdienst (IZB)
- Anders, namelijk.....

4. Bij welke afdeling bent u binnen deze directie werkzaam?

- Economie
- Fysiek
- Sociaal
- Directiebureau

5. Functie:

- Gemeentesecretaris
- Directeur
- Afdelingshoofd
- Senior Adviseur/Coördinator
- Senior Adviseur
- Senior Adviseur / Onderzoekskoördinator
- Adviseur A
- Junior Adviseur
- Beleidsmedewerker
- Beleid Assistent
- Directiesecretaris
- Administratief medewerker
- Anders namelijk:

6. Jaren werkzaam bij de Bestuursdienst

- <1
- 2-4
- 5-7
- 8-10
- 11-13
- 14-16
- >17

7. Waarvan in de huidige functie

- <1
- 2-4
- 5-7
- 8-10
- 11-13
- 14-16
- >17

9. Ik werk voor:

- | | | | | | |
|-------------------------|---|---|---|---|---|
| • De afdeling | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| • De gemeente Rotterdam | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| • De directie | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| • De Bestuursdienst | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| • Het concern Rotterdam | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

10. Bent u bekend met het concern-dienstenmodel dat Rotterdam hanteert?

- Ja
- Nee

11. Bent u bekend met de verschillende rollen zoals die gehanteerd worden binnen de Bestuursdienst?

- Ja
- Nee

12. Zo ja, kunt u deze in de onderstaande lijst aangeven?

- Praktische Bestuursondersteuning
- Damage Control
- Strategische Advisering
- Special Forces

14. Kunt u de volgende vier rollen indelen in, naar uw mening, volgorde van belangrijkheid? 1 meest belangrijk, 4 minst belangrijk.

- | | | | | |
|------------------------------------|---|---|---|---|
| • Praktische Bestuursondersteuning | 1 | 2 | 3 | 4 |
| • Damage Control | 1 | 2 | 3 | 4 |
| • Strategische Advisering | 1 | 2 | 3 | 4 |
| • Special Forces | 1 | 2 | 3 | 4 |

15. Kunt u, in tientallen procenten, een verdeling maken tussen de verschillende rollen qua tijdsbesteding.

- | | |
|----------------------------------|---|
| Praktische Bestuursondersteuning | : |
| Damage Control | : |
| Strategische Advisering | : |
| Special Forces | : |

16. Is het mogelijk om de voorgaande rollen met elkaar te combineren?

De rollen zijn volledig te combineren 1 2 3 4 5 De rollen zijn niet met elkaar te combineren

17. Bent u van mening dat de strategische adviesrol in een aparte functie dient worden ondergebracht? Ja

1 2 3 4 5 Nee

18. Kunt u ,zoals het voorbeeld in vijf kernwoorden, aangeven aan welke voorwaarden de algehele bestuursondersteuning moet voldoen wil deze als adequaat worden verondersteld?

Voorbeeld

- Collegeprogramma doelen halen.
- Kijken naar de langere termijn.
- Continuïteit behouden.
- Praktisch toepasbaar.
- Tevreden wethouder.

- .
- .
- .
- .
- .

19. Ik heb voldoende tijd om al mijn werkzaamheden naar behoren uit te voeren.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

20. Ik heb de mogelijkheid om werkzaamheden te weigeren.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

21. Tijd is de meest bepalende factor bij de invulling van mijn werkzaamheden
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

22. Door de tijdsdruk loop ik continue achter de feiten aan
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

23. Het concern Rotterdam is oud en bestaat al vele tientallen jaren.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

24. Het concern Rotterdam is groot en heeft vele medewerkers.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

De interne omgeving betreft de omgeving binnen de Bestuursdienst. Hierbij moet men denken aan de andere directies, staven en afdelingen naast de eigen afdeling.

54. De interne omgeving waarin ik werk wordt gekenmerkt door een grote mate van stabiliteit
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

26. De interne omgeving waarin ik werk wordt gekenmerkt door een grote mate van complexiteit
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

27. De interne omgeving waarin ik werk wordt gekenmerkt door een grote mate diversiteit
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

28. De interne omgeving waarin ik werk wordt gekenmerkt door een grote mate van vijandigheid
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

29. Wat is naar uw mening het meest belangrijke onderdeel binnen uw directie? 1 voor meest belangrijk, 4 voor minst belangrijk.

- Directie 1 2 3 4
- Afdelingshoofd 1 2 3 4
- Adviseurs 1 2 3 4
- Ondersteunende staf 1 2 3 4

30. Wat is de primaire manier van afstemmen **binnen uw afdeling**?

- Wederzijdse Afstemming
- Rechtstreekse leiding
- Standaardisatie
- Weet ik niet

31. Als u bij de voorgaande vraag heeft gekozen voor standaardisatie, wat is er gestandaardiseerd?

- Werkzaamheden
- Output
- Kennis en vaardigheden
- Normen en waarden

32. Wat is de primaire manier van afstemmen **tussen afdelingen**?
- Wederzijdse Afstemming
 - Rechtstreekse leiding
 - Standaardisatie
 - Weet ik niet
33. Als u bij de voorgaande vraag heeft gekozen voor standaardisatie, wat is er gestandaardiseerd?
- Werkzaamheden
 - Output
 - Kennis en vaardigheden
 - Normen en waarden
34. Wat is de primaire manier van afstemmen **tussen directies**?
- Wederzijdse Afstemming
 - Rechtstreekse leiding
 - Standaardisatie
 - Weet ik niet
35. Als u bij de voorgaande vraag heeft gekozen voor standaardisatie, wat is er gestandaardiseerd?
- Werkzaamheden
 - Output
 - Kennis en vaardigheden
 - Normen en waarden
36. Regels zorgen dat mijn werkzaamheden betrouwbaar zijn
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
37. Regels zorgen dat mijn werkzaamheden voorspelbaar zijn
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
38. Regels zorgen dat mijn werkzaamheden berekenbaar zijn
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
39. Regels zorgen dat mijn werkzaamheden bestuurbaar zijn
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
40. Mijn werkzaamheden worden sterk beïnvloed door de hiërarchische structuur
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
41. Concurrentie kenmerkt de relatie tussen de verschillende onderdelen(afdelingen, directies, staven) van de Bestuursdienst
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
42. Samenwerking kenmerkt de relatie tussen de verschillende onderdelen(afdelingen, directies, staven) van de Bestuursdienst
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

43. De gemeentelijke organisatie schaart zich als één geheel achter het gemeenschappelijke belang.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
44. Binnen de gemeentelijke organisaties bevinden zich veel verschillende actoren met elk eigen, individuele belangen.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
45. Binnen de Bestuursdienst bevinden zich veel verschillende actoren met elk eigen, individuele belangen.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
46. Binnen mijn directie bevinden zich veel verschillende actoren met elk eigen, individuele belangen.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
47. Binnen mijn afdeling bevinden zich veel verschillende actoren met elk eigen, individuele belangen.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
48. Het verschil in belangen komt voort uit de specialistische inslag van de gemeentelijke actoren.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
49. Binnen de gemeentelijke organisatie is er **formeel** één actor aan te wijzen met een doorslaggevende invloed
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
50. Binnen de gemeentelijke organisatie is er **in de praktijk** één actor aan te wijzen met een doorslaggevende invloed
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
51. Beslissingen binnen de gemeentelijke organisatie zijn een compromis tussen de verschillende actoren op ambtelijk gebied.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
52. Beslissingen binnen de gemeentelijke organisatie zijn een compromis tussen de verschillende actoren op politiek gebied.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
53. De informele structuur is binnen de gemeentelijke organisatie belangrijker dan de formele structuur.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

54. Mijn directeur is een inhoudelijke sparringpartner
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
55. Mijn directeur hoeft alleen de randvoorwaarden te scheppen waarbinnen ik mijn werkzaamheden kan uitvoeren
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
56. Mijn directeur is de integrale adviseur van de gehele directie
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
57. Mijn directeur hoeft niet inhoudelijk betrokken te zijn
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
58. Steun van de mijn directeur is noodzakelijk voor de uitvoering van mijn werkzaamheden
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
59. Mijn directeur dient mij naar buiten toe onvoorwaardelijk te steunen in mijn werkzaamheden.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
60. Mijn directeur biedt mij voldoende ondersteuning
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

61. Mijn afdelingshoofd is een inhoudelijke sparringpartner
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
62. Mijn afdelingshoofd hoeft alleen de randvoorwaarden te scheppen waarbinnen ik mijn werkzaamheden kan uitvoeren
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
63. Mijn afdelingshoofd is de integrale adviseur van de gehele afdeling
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
- Mijn Afdelingshoofd hoeft niet inhoudelijk betrokken te zijn
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
64. Steun van de mijn afdelingshoofd is noodzakelijk voor de uitvoering van mijn werkzaamheden
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
65. Mijn afdelingshoofd dient mij naar buiten toe onvoorwaardelijk te steunen in mijn werkzaamheden.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
66. Het secretariaat van mijn afdeling is volledig toegerust voor het uitvoeren van alle secretariële werkzaamheden
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
67. Het secretariaat vormt geen belemmering voor mijn werkzaamheden.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
68. Beleidsmedewerkers kunnen een gedeelte van mijn werkzaamheden overnemen
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
69. Op dit moment heb ik voldoende ondersteuning van de beleidsmedewerkers
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
70. Op dit moment heb ik voldoende ondersteuning van de junior adviseur
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
71. Op dit moment heb ik voldoende ondersteuning van mijn afdelingshoofd
Eens 1 2 3 4 5 Oneens

72. Een onafhankelijke positie is essentieel voor het uitvoeren van mijn werkzaamheden
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
73. Een kritische houding is essentieel voor het uitvoeren van mijn werkzaamheden
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
74. Het belangrijkste in mijn werk is het tevreden houden van mijn wethouder
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
75. Als de wethouder dat wil pas ik mijn advies aan
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
76. Ik adviseer op basis van:
Gevoel 1 2 3 4 5
Wetenschappelijke kennis 1 2 3 4 5
Ervaring 1 2 3 4 5
Overleg 1 2 3 4 5
Media 1 2 3 4 5
77. Ik ben zelf verantwoordelijk voor het afstemmen van mijn portefeuille met die van collega's
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
78. Ik weet van alle andere Bestuursdienstadviseurs de hoofdlijnen van de beheerde portefeuille
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
79. Het is cruciaal voor het uitvoeren van mijn werkzaamheden om te weten wat er binnen andere portefeuilles speelt.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
80. Mijn werk dient zich op hoofdlijnen te richten
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
81. Ik moet veel aan de beleidsdocumenten van de gemeentelijke diensten aanpassen willen deze acceptabel zijn voor mijn wethouder.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
82. Om objectief en kritisch te adviseren is het noodzakelijk dat ik niet direct betrokken ben de voorbereiding van de besluitvorming.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
83. Om objectief en kritisch te adviseren is het noodzakelijk dat ik zitting heb in alle overleggen op directieureniveau en hoger aangaande mijn portefeuille.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
84. Ik ben in staat om zowel tegen dienstdirecteuren als wethouders een kritisch geluid aangaande voorgenomen beleid te laten horen.
Eens 1 2 3 4 5 Oneens
85. Om de werkzaamheden binnen mijn portefeuille te kunnen uitvoeren is vergaande specialisatie nodig.

Eens 1 2 3 4 5 Oneens

86. Ik zie mijn collega's als concurrent

Ja 1 2 3 4 5 Nee

De omgeving betreft hier alle gemeentelijke eenheden (bijvoorbeeld diensten, B&W, gemeenteraad, deelgemeentes etc.) buiten de Bestuursdienst.

87. De omgeving waarin ik werk wordt gekenmerkt door een grote mate van stabiliteit

Eens 1 2 3 4 5 Oneens

88. De omgeving waarin ik werk wordt gekenmerkt door een grote mate van complexiteit

Eens 1 2 3 4 5 Oneens

89. De omgeving waarin ik werk wordt gekenmerkt door een grote mate diversiteit

Eens 1 2 3 4 5 Oneens

90. De omgeving waarin ik werk wordt gekenmerkt door een grote mate van vijandigheid richting Bestuursdienst

Eens 1 2 3 4 5 Oneens

91. Kunt u van de onderstaande diensten aangeven in hoeverre de kwaliteit van de aangeleverde beleidsdocumenten voldoende is? Kiest u NVT als u geen inzicht heeft in een bepaalde dienst.

Audit Services Rotterdam	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Bibliotheek Rotterdam	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Dienst Kunst en cultuur	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
dS+V	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Gemeentearchief Rotterdam	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Gemeentebelastingen Rotterdam	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Gemeentelijke Gezondheidsdienst	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Gemeentewerken Rotterdam	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Jeugd, Onderwijs en Samenleving	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Publiekszaken Rotterdam	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Roteb	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Servicedienst Rotterdam	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Sport en Recreatie	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Stadstoezicht	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT
Servicedienst Rotterdam	Slecht	1	2	3	4	5	Uitstekend NVT

92. De gemeentelijke diensten zijn zelf in staat om concernbrede aanpak te realiseren

Eens 1 2 3 4 5 Oneens

93. Voor een goede invulling van mijn werkzaamheden ben ik volledig afhankelijk van de gemeentelijke diensten

Eens 1 2 3 4 5 Oneens

94. Het is noodzakelijk om vroeg in het beleidsproces in te stappen willen de gemeentelijke diensten een voorstel leveren dat aan alle eisen voldoet.

Eens 1 2 3 4 5 Oneens

95. De gemeentelijke diensten verwachten van mij dat ik mij actief inzet bij de voorbereiding van de besluitvorming.

Eens 1 2 3 4 5 Oneens

96. Concurrentie kenmerkt de relatie tussen de verschillende gemeentelijke diensten

Eens 1 2 3 4 5 Oneens

97. Samenwerking kenmerkt de relatie tussen de verschillende gemeentelijke diensten

Eens 1 2 3 4 5 Oneens

Dit onderzoek zou niet mogelijk zijn zonder de mensen die deze enquête hebben ingevuld. Ik wil u dan ook vriendelijk bedanken voor het invullen van deze enquête. Als u de resultaten van dit onderzoek wilt ontvangen kunt u dat aangeven.

98. Ik wil de resultaten van het onderzoek ontvangen: ja/nee

99. Onderstaand kunt u tips, opmerkingen en commentaren aangeven.

Indeling vragen. Deze sectie is niet opgenomen in de originele enquête.

Algemeen	Vraag 1-10 en 98-99
Hypothese 1	Vraag 19-22
Hypothese 2	Vraag 54-60
Hypothese 3	Vraag 72-86
Hypothese 4	Vraag 61-71
Hypothese 5	Vraag 87-97
Hypothese 6	Vraag 11-18
Contingentietheorie	Vraag 23-35
Bureaupolitiek	Vraag 44-53
Weber	Vraag 36-43

Bijlage 9 Interview schema

Feitelijke gegevens respondenten

- Datum noemen
- Naam geïnterviewde noemen
- Afdeling geïnterviewde noemen
- Gesprek wordt opgenomen

Introductie

- Introductie onderzoeker
- Introductie onderzoek
- Heeft u deelgenomen aan de enquête?
- Voorlopige uitslag enquête

Hypothese 1

7. De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan tijd.
8. Respondenten confronteren met resultaten enquête.

Hypothese 2

9. De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan steun vanuit de strategische top.
10. Respondenten confronteren met resultaten enquête.

Hypothese 3

11. De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan een kritische en onafhankelijke houding.
12. Respondenten confronteren met resultaten enquête.

Hypothese 4

13. De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan ondersteunend vermogen vanuit de directe medewerkers.
14. Respondenten confronteren met resultaten enquête.

Hypothese 5

15. De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning door een gebrek aan kwalitatief goede beleidsdocumenten vanuit de gemeentelijke diensten.
16. Respondenten confronteren met resultaten enquête.

Hypothese 6

17. De Bestuursdienst adviseurs komen niet tot adequate bestuursondersteuning doordat zij te veel verschillende rollen moeten combineren.
18. Respondenten confronteren met resultaten enquête.

Contingentietheorie

19. Respondenten confronteren met resultaten enquête.

Bureaupolitiek

20. Respondenten confronteren met resultaten enquête.

Klassiek bureaucratie

21. Respondenten confronteren met resultaten enquête.

Vragen respondent**Opmerkingen respondent****Bedankt voor uw medewerking**

Bijlage 10 Portefeuilleverdeling Afdeling Economie, Directie Beleid.

	Naam	Portefeuille
1	Nienke Aben	Onderzoekscoördinatie, Programmaraad onderzoek (concernbreed), Meldpunt Onderzoek
2	Marie-Louise de Bot	Werk en Inkomen
3	Jurriën van den Berg	Haven
4	Ruudje Cleophas	Deelnemingen en Openbaar Vervoer
5	Nicole Deussen	Economie Haven Rotterdam Airport RU-project 15: Container Transferium
6	Nel Griffioen	Deelnemingen
7	Annemarie Houtman	Openbaar Vervoer, Rotterdam Airport, Taxi
8	Jan Kroon	Grote Economie (Alles wat overblijft als de overige adviseurs hun werk goed uitvoeren)
9	Muttalip Metin	Wijk Economie, Europese Subsidie, Pact op Zuid
10	Neeltje Politiek	Werkgelegenheid, Scholing, Arbeidsmarkt
11	Wio Schaap	Haven
12	John Scheeve	Deelnemingen, Nutsbedrijven
13	Erik-Jan Wesemann	Milieu
14	Sabine Wieringa	Kunst en Cultuur
15	Mona Hageraats	Cultuur en Wijkeconomie (Ondersteuning)
16	Henk Weekers	Milieu (Ondersteuning)

Bijlage 11 Portefeuilleverdeling Afdeling Fysiek , Directie Beleid

1. Cluster Gebiedsontwikkeling		
<i>Onderwerp</i>	<i>Casemanager</i>	<i>Vervanger</i>
Clusterstrategie / plv. afdelingshoofd	Loet Albrecht	
Investeringsstrategie / Uitvoering Stadsvisie	Loet Albrecht	David Brak Ariejan Bos
Pact op Zuid (algemeen)	Albert Langerak	André Blaak
Rotterdamse krachtwijken	Betty van Bakel	Jasper Bloem
Gebiedsadviseur Zuid	André Blaak	Arina Deelen
Bestaande woningvoorraad/ verkoop huurwoningen/hotspots en particuliere woningverbetering	André Blaak	Ildi Sepsanie
Pact op Zuid	André Blaak	Arina Deelen
Parkstad	André Blaak	Arina Deelen
Katendrecht	André Blaak	Arina Deelen
Hart van Zuid	André Blaak	Arina Deelen
Vreewijk	André Blaak	Ildi Sepsanie
Gebiedsadviseur Centrum	Arina Deelen	André Blaak
Binnenstad	Arina Deelen	André Blaak
Kop van Zuid	Arina Deelen	André Blaak
Oude Westen	Arina Deelen	André Blaak
Centraal District (incl CS, Randstadrail)	Arina Deelen	André Blaak
Museum Parkgarage	Arina Deelen	André Blaak
Randstadrail	Arina Deelen	André Blaak
Zalmhaven	Arina Deelen	André Blaak
Grondbeleid	Claudia Weeber	Wim Reijnierse
Erfpacht	Claudia Weeber	Wim Reijnierse
Grondprijzen	Claudia Weeber	Wim Reijnierse
Project Rotterdams Vastgoed	Claudia Weeber	Wim Reijnierse
Vastgoedinstrumenten en eigenaren	Claudia Weeber	Wim Reijnierse
Malafide vastgoed	Claudia Weeber	Wim Reijnierse
P&C OBR	Claudia Weeber	David Brak
Gebiedsadviseur Noord	Wim Reijnierse	Claudia Weeber
Nieuw Crooswijk	Wim Reijnierse	Claudia Weeber
Gebiedsgericht werken	Wim Reijnierse	
Stadsprotocol	Wim Reijnierse	Albert Langerak
2. Cluster Fysieke kwaliteiten van de stad		
Clusterstrategie	Ariejan Bos	
RPR 2020	Ariejan Bos	Loet Albrecht
RED, directieraad	Ariejan Bos	André Blaak
Urgentieprogramma Randstad	Ariejan Bos	L.J. Vonhoff (AZ)
Verstedelijkingsstrategie Zuidvleugel / BPZ	Ariejan Bos	Loet Albrecht
Stadhavens Rotterdam (trekker afd. Economie)	Ariejan Bos	André Blaak

Sportvelden/Volkstuinen	Ariejan Bos	Albert Langerak
Zuidvleugel/ Randstad	Ariejan Bos	L.J. Vonhoff (AZ)
Werkgroep Europa	Ariejan Bos	C. de Lange (AZ)
Coördinatie lobby	Ariejan Bos	
Verstedelijkingsafspraken	Betty van Bakel/ Ariejan Bos	Ildi Sepsanie
Uitvoeringsprogramma V&V Rotterdam en Effectmonitor	Caroline van der Maas	David Brak
Rijkswegenbeleid en MI(R)T overleg	Caroline van der Maas	Ariejan Bos
Rijksbegroting	Ariejan Bos	L.J.Vonhoff
Ondertunneling 's-Gravendijkwal en Pleinweg	Caroline van der Maas	Ariejan Bos
Regionaal V&V beleid	Caroline van der Maas	Ariejan Bos
Project A13/16	Caroline van der Maas	Ariejan Bos
Stedelijk wegennet	Caroline van der Maas	David Brak
Verkeersplan binnenstad	Caroline van der Maas	David Brak
Milieuzonering vrachtwagens	Caroline van der Maas	David Brak
Dynamisch verkeersmanagement	Caroline van der Maas	David Brak
Porto Verkeer en Vervoer	Caroline van der Maas	Ariejan Bos
Strategische Porto	Caroline van der Maas	Ariejan Bos
Handhaving (fysieke veiligheid)	Caroline van der Maas	Albert Langerak
Toezicht gebouwen	Caroline van der Maas	Albert Langerak
Monumenten	Albert Langerak	Corjan Gebraad
Multifunctionele accomodaties	Albert Langerak	Corjan Gebraad
Welstand, architectuur, hoogbouw	Albert Langerak	Corjan Gebraad
nWRO	Albert Langerak	Corjan Gebraad
Bouwtoezicht/ Vergunningen	Albert Langerak	Corjan Gebraad
Omgevingsvergunning	Albert Langerak	Corjan Gebraad
Woonschepen	Albert Langerak	Corjan Gebraad
Gebedshuizen	Albert Langerak	Corjan Gebraad
Tankstations	Albert Langerak	Corjan Gebraad
Kantoren	Albert Langerak	Corjan Gebraad
Bedrijventerreinen	Albert Langerak	Corjan Gebraad
Bedrijventerrein Hoekschewaard	Albert Langerak	Ariejan Bos
Zuidplaspolder	Albert Langerak	Ariejan Bos
Buitenruimte - onderhoud, beheer, en beleid: water, groen, wegen, speelplaatsen, verlichting, reclame, bruggen en tunnels, kademuuren	Corjan Gebraad	Albert Langerak
MIB: Meerjaren Investeringsprogramma Buitenruimte	Corjan Gebraad	Albert Langerak
Buitenstedelijk groen: Recreatieschappen, GIOS, Groene Hart en Oranjevlietpolder/Bonnenpolder/Blauwe verbinding	Ariejan Bos	Corjan Gebraad
Begraafplaatsen en Crematorium	Corjan Gebraad	Albert Langerak
Provinciaal Programma Kustontwikkeling	Ariejan Bos	Corjan Gebraad
LNV- programma Groen en Stad	Ariejan Bos	Corjan Gebraad

Stuurgroep Groen en de Stad / G4/P3 – overleg	Ariejan Bos	Corjan Gebraad
Urgentieprogramma Randstad onderdeel Mooi en Vitaal Delfland	Ariejan Bos	Corjan Gebraad
P&C Gemeentewerken	Corjan Gebraad	Albert Langerak
		Albert Langerak
Coördinatie P&C	David Brak	Claudia Weeber
Collegedoelstellingen V&V Parkeerbeleid	David Brak	Ariejan Bos
Stuurgroep parkeren	Ariejan Bos David Brak	
Realisering parkeer en stallingsgarages	David Brak	Caroline van der Maas
Fietsbeleid	David Brak	Caroline van der Maas
Porto verkeer en Vervoer	David Brak	Caroline van der Maas
Bestuurlijke overleg deelgemeentes	David Brak	Caroline van der Maas
Afronding dossier verkeeramarinier	David Brak	Caroline van der Maas
Mobiliteitsmanagement	David Brak	Caroline van der Maas
Verkeersveiligheid	David Brak	Caroline van der Maas
Duurzame Mobiliteit	Ariejan Bos	Caroline van der Maas
3.Cluster Wonen Integratie en Participatie		
Clusterstrategie	Betty van Bakel	
Woonvisie, woonbeleid en woonmilieus	Betty van Bakel	Ildi Sepsanie
Nieuwbouw, woningbouwproductie	Betty van Bakel	Loet Albrecht Ildi Sepsanie
Verstedelijkingsafspraken/BLS	Betty van Bakel	Ildi Sepsanie
Platform Marktsector	Ildi Sepsanie	Betty van Bakel
G4 Wonen	Betty van Bakel	Ildi Sepsanie
Herstructurering, Stedelijke Vernieuwing	Betty van Bakel	Ildi Sepsanie
Porto Karakus – Schrijer	Betty van Bakel	Jasper Bloem
Doelgroepen Beleid	Ildi Sepsanie	Betty van Bakel
Woningcorporaties	Ildi Sepsanie	Betty van Bakel
Bestuursovereenkomsten Wonen	Ildi Sepsanie	Betty van Bakel
Porto Wonen en Ruimtelijke Ordening	Ildi Sepsanie	Serpil Turkoz
Strategische Porto Wonen en Ruimtelijke Ordening	Ildi Sepsanie	Serpil Turkoz
Anti discriminatie beleid	Margreet Anceaux	Willem Tuijnman
Stadsburgerschap	Margreet Anceaux	Willem Tuijnman
P&C JOS	Margreet Anceaux	Serpil Turkoz
Inburgering	Margreet Anceaux	Willem Tuijnman
Laaggeletterdheid	Margreet Anceaux	Serpil Turkoz
Asielbeleid / Verblijfkwesties/ uitgeprocedeerden	Willem Tuijnman	Margreet Anceaux
Integratie beleid internationaal / G4, Rijk en Provincie	Willem Tuijnman	Margreet Anceaux
Antillianen	Margreet Anceaux	Willem Tuijnman
Radicalisering/ godsdienst en levensbeschouwelijke kwesties	Willem Tuijnman	Margreet Anceaux

Emancipatie	Bilal Taner	Margreet Anceaux
Oliver – overleg	Serpil Turkoz	Serpil Turkoz
Staf Participatie Secretariaat Staf Participatie	Margreet Anceaux Serpil Turkoz	Serpil Turkoz
Onderzoekcoördinatie		
Onderzoekcoördinatie	Marco Bik	Nienke Aben /Albert de Jong
Ondersteuning		
Verkeer&Vervoer (incl verslaglegging porto V&V)	Mahiroen Rogier	Serpil Turkoz
Planningslijsten dS+V en OBR	Mahiroen Rogier	Serpil Turkoz
RO/Wonen	Serpil Turkoz	Mahiroen Rogier
Bestuurlijk Overleg deelgemeentes Verkeer en Vervoer	Serpil Turkoz	Mahiroen Rogier
Bilats met deelgemeentes	Serpil Turkoz/ Mahiroen Rogier	Serpil Turkoz Mahiroen Rogier
Secretariaat	Ria Ooms Aroena Boedhram	
Afdelingshoofd		
Afdelingshoofd	Plv. Loet Albrecht	

Bijlage 12 Portefeuilleverdeling Afdeling Sociaal , Directie Beleid

Clusterindeling

Zoals hierboven gezegd hebben we vervolgens de clusters samengesteld.

Cluster	Onderwerpen	Wethouder(s)	Dienst(en)
1	Jeugd, Onderwijs, Sport en recreatie	Geluk, Bolsius	JOS, GGD, S&R
2	Volksgezondheid, OOGZ, Inkomen, schulden, armoede, participatie, emancipatie, WMO, P+C coördinatie	Kriens, Schrijer, Grashoff	JOS, GGD, SoZaWe,
3	Grote Stedenbeleid, relatie Rijk, Pact op Zuid/WWI, gebiedsgericht werken, Deelgemeentes, Sociaal Programma, Projecten, Dienstverlening, GAR en Onderzoek	Schrijer, Kriens en Baljeu, Stuurgroep Sociaal	Alle diensten

In grote lijnen hebben wij hiermee de dossiers en thema's belegd.

Indeling medewerkers naar cluster

Op basis van de vorenstaande clusterindeling zijn we vervolgens gaan bezien hoeveel (senior)adviseurs per cluster noodzakelijk zijn. En vervolgens hebben wij een persoonlijke indeling gemaakt als voorstel voor een bezetting per cluster.

Voor cluster 1 stellen wij voor uit te gaan van 2 senior adviseurs en 3 adviseurs, voor cluster 2 bedraagt de indeling 4 senior adviseurs en 1 adviseurs en voor cluster 3 is deze 3 senior adviseurs en 1 adviseur, waarbij de clusterstrategen van de andere cluster hier ook deel van uitmaken i.v.m. de overkoepelende thema's in cluster 3 Ingedeeld naar personen ziet dat er als volgt uit:

Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Arjan van den Berg	Hans van Mastrigt	Marieke Klösters
Niels Kuiper	Gerben Vermeulen	Jasper Bloem
Elles Smittenaar	Bilal Taner	Albert de Jong
Vacature Arno Florissen	Saskia Hijman	Cora Rijnsburger
Rogier van der Sluis	Marley Coenders	Dorian (tijdelijk)
		Arjan van den Berg*
		Hans van Mastrigt*
Beleidsondersteuning	Beleidsondersteuning	Beleidsondersteuning

* Voor clusteroverstijgende zaken en specifieke projecten

De clusterindeling naar personen en portefeuilles is dan als volgt:

Cluster 1	
Arjan van den Berg	Clusterstrateeg, Jongerenhoofdstad, Risicojeugd
Niels Kuiper	Onderwijs
Elles Smittenaar	Jeugd, dagelijkse bestuursondersteuning Geluk
Vacature Arno Florissen	VMBO/MBO en VSV
Rogier van der Sluis	Sport en recreatie
Beleidsondersteuning	Nog in te vullen

Cluster 2	
Hans van Maastricht	Clusterstrateeg, Welzijn, basisinfra, Gebiedsgericht Werken, Sociale Visie, secretaris BOS
Gerben Vermeulen	Gezondheid, individuele voorzieningen, dagelijkse bestuursondersteuning Kriens
Bilal Taner	Wmo, emancipatie, bewonersinitiatieven,
Saskia Hijman	Inkomensdeel, schuldhulpverlening, armoede, P&C coördinatie
Marley Coenders	Huiselijk geweld, maatschappelijke opvang (OOGZ), verslavingszorg en stuurgroep Veilig
Beleidsondersteuning	Nog in te vullen

Cluster 3	
Marieke Klösters	Clusterstrategie, Beleidsbrief, Sociaal Programma, Secretaris Stuurgroep
Jasper Bloem	Grote Stedenbeleid, Relatie Rijk, Pact op Zuid en nog nader te benoemen projecten
Albert de Jong	Onderzoek en omgevingsanalyse
Cora Rijnsburger	Dienstverlening, ondersteuning Gebiedsgericht werken en burgerparticipatie
Hans van Mastrigt	clusteroverstijgende onderwerpen
Arjan van den Berg	clusteroverstijgende onderwerpen
Dorian (tijdelijk)	Beleidsbrief en huiselijk geweld
beleidsondersteuning	Nog in te vullen

Hierbij tekenen we aan dat de dagelijkse bestuursondersteuning voor Geluk en Kriens in de clusters is belegd.

Tenslotte

Ingangsdatum van deze indeling is 1 januari 2009, waarbij ik ervan uitga dat in de maand januari (in geval van overdracht naar collega) de collega wordt ingewerkt.

Voor het vakantiereces (juli 2009) zullen we de clusterindeling en portefeuillevdeling evalueren.

Rotterdam, 16 december 2008

Bijlage 1

Inhoudelijke dossiers	Wethouder	Dienst(en)
Volksgezondheid, inclusief verslavingszorg, huiselijk geweld en maatschappelijke opvang	Kriens	GGD, SoZaWe
Inkomen incl. uitkeringen, schulden en armoede	Kriens, Schrijer	SoZaWe
Sport	Bolsius	S&R
Recreatie	Bolsius	S&R
Jeugd	Geluk, Grashoff	JOS, GGD, SoZaWe, Veilig
Onderwijs	Geluk	JOS
Bewoners/burger "participatie"	Grashoff	JOS
Emancipatie	Grashoff	JOS
Dienstverlening	Baljeu	PZR
Archief	Baljeu	GAR
Koepelthema's	Wethouder	Dienst(en)
WMO	Kriens	JOS, GGD, SoZaWe, DKC, S&R
Sociaal Programma	Kriens, Geluk, Schrijer, Grashoff en Bolsius	JOS, GGD, SoZaWe, DKC, S&R
Grote Stedenbeleid	Schrijer	Ds+V, JOS, OBR
Pact op Zuid	Schrijer	JOS, Pact op Zuid
Vogelaarwijken (WWI)	Schrijer	GMT-sociaal, JOS, Ds+V
Strategische thema's	Wethouder	Dienst(en)
Planning en Control	Allen	
Beleidsbrief	Allen	
Gebiedsgericht werken	Baljeu	Alle diensten
Relatie Rijk	College	Alle diensten
Relatie Deelgemeentes	Baljeu	Alle diensten
Onderzoek		

