

Regievoering, nieuwe kerntaak overheid

Hans Licht

Juli 2018

Het simpele model dat de overheid beleid maakt en uitvoert, is niet meer toereikend in deze tijd. Dat idee is gebaseerd op de tijd dat de rechtsstaat zorgde voor veiligheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid door wet- en regelgeving en toezicht. Processen als de ontwikkeling van een Circulaire Economie, de aanpak van eenzaamheid in de grote steden en bijvoorbeeld de City Deals vragen een heel andere rol en activiteit van de overheid.



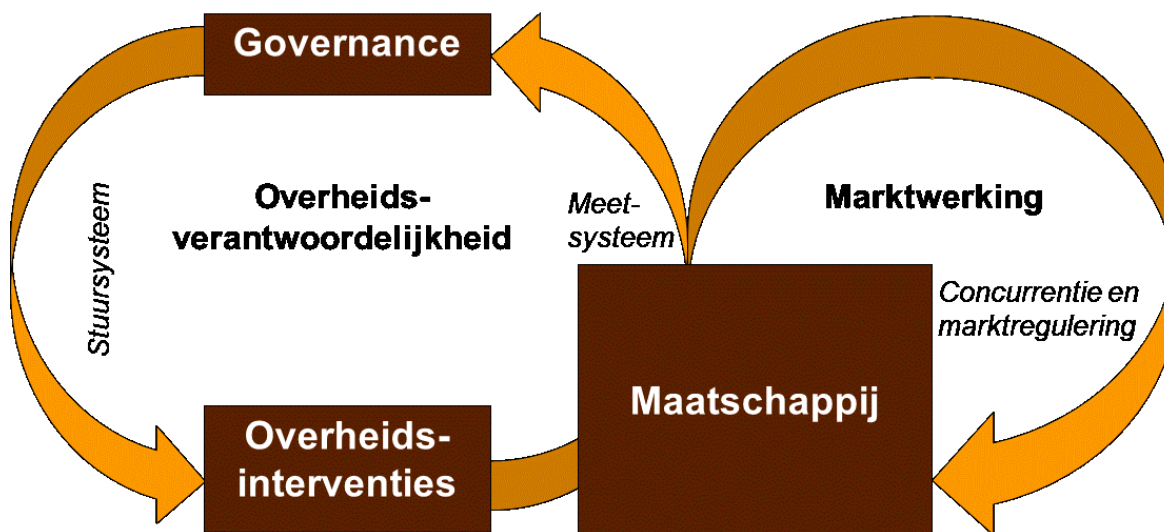
Hier geldt niet alleen een overheidsverantwoordelijkheid. Deze vraagstukken vragen een intensieve en gelijkwaardige samenwerking tussen de samenleving en de overheden. De moderne manier om deze vraagstukken aan te pakken, is programmamanagement. Maar de meeste overheden denken nog steeds dat ze kunnen volstaan met nieuwe werkvormen zonder dat ze iets structureels hoeven te veranderen aan hun kerntaken.

In dit artikel laat ik zien waarom de samenwerkingsopgaven een regie-aanpak nodig hebben en dat we hier te maken hebben met een nieuwe kerntaak van de overheid. Allereerst geef ik een korte introductie met de uitgangspunten van de overheid en laat ik zien waarom deze niet langer toereikend zijn. In de tweede paragraaf geef ik enkele bestuurskundige perspectieven op deze veranderingen en laat ik zien waarom regievoering de juiste sturingsvorm is voor de samenwerkingsopgaven van deze tijd. In paragraaf 3 geef ik enkele ideeën over de legitieme en integere regievoering. Ik besluit met enkele conclusies over de betekenis hiervan voor de overheidsorganisatie.

De spanning tussen de overheidsorganisatie en de samenwerkingsopgaven

De rol van de overheid is om de maatschappij zodanig te sturen dat er een duidelijke orde heerst. In een democratie maken we samen de afspraken over de spelregels van de

samenleving. Bij een rechtsstaat hoort dat iedereen bescherming geniet en dat de wet- en regelgeving voor iedereen geldt. Hoewel een democratie volgens sommigen kan inhouden dat de meerderheid beslist, kan dit gemakkelijk leiden tot een dictatuur van de meerderheid. In onze wereld verstaan we onder een democratie meer het vermogen om consensus te bereiken over de spelregels. De samenleving heeft zijn eigen checks and balances om het sociale systeem en de economie te ontwikkelen. De overheid grijpt in als de spelregels worden overschreden en we leggen de nieuwe en veranderde spelregels vast in wet- en regelgeving. Maar de kern van de samenleving zit in het sociaal-economische model, dat in de westerse wereld wordt gekenschetst als de 'vrije markt'.



De overheid houdt toezicht en kijkt of de maatschappij conform de bedoeling functioneert. Dit noemen we het meetsysteem. Als er aanleiding toe is neemt de politiek besluiten om te interveniëren. Dat kan op verschillende manieren, zoals met wet- en regelgeving, maar ook met financiële prikkels en voorlichting. Dit is het stuursysteem. De overheidsinterventies beïnvloeden de maatschappij en de cyclus van de marktwerking. Hoewel overheden soms wel het idee hebben dat zij over de samenleving gaan, gaat de overheid feitelijk alleen over de eigen interventies.



Een corrupte overheid kan zeer grote invloed uitoefenen op de maatschappij en de machtsverhoudingen in de markt. Vanuit die praktijk heeft Max Weber rond 1920 een vijftal principes voor de bureaucratie ontwikkeld om de integriteit van de overheid te garanderen:

1. Eén bevelslijn

Iedereen heeft maar één baas. Er is maar één kapitein op het schip. Dit principe formaliseert de hiërarchie op basis van functies in de organisatie. Het is de grondslag van de lijnstructuur van een organisatie.

2. Functiescheiding

De scheiding van bevoegdheden horizontaal creëert de mogelijkheid van checks and balances. Zo kan de ene afdeling budget besteden en moet de andere afdeling controles uitvoeren, voordat er betaald wordt. Ook de splitsing tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering valt hieronder. In landen als Zweden is deze scheiding sterk doorgevoerd, terwijl die scheiding in Nederland vaak diffuus is.

3. Vastleggen van regels

Om te zorgen dat iedereen gelijk wordt behandeld, moet alles volgens vaste procedures worden afgehandeld. Ook het vastleggen van afspraken en schriftelijk rapporteren vloeit voort uit dit principe. Het werk van de overheid is controleerbaar.

4. Piramidale opbouw

Hier gaat het niet zozeer om de organisatievorm, als wel om het principe van linking pin en het escalatiemodel. Bij conflicten kan het probleem worden opgeschaald tot het niveau waar de lijnen samenkomen.

5. Onpersoonlijke relaties

Dit principe was vooral bedoeld om vriendjespolitiek tegen te gaan. Het persoonlijke oordeel van een ambtenaar mocht geen rol spelen in het functioneren van de overheid. De regels zijn bepalend.

Deze principes waren absoluut adequaat bij een overheid die vooral regels handhaaft en toepast. De bureaucratie is dus bedoeld voor de uitvoeringstaak van de overheid. De bureaucratische beginselen vormen echter nog steeds de grondslag voor de control en audit en de inrichting van de overheidsorganisatie. Hier zien we een grote spanning met werkvormen als project- en programmamanagement, matrix-organisaties, integraal management en vooral ook op samenwerkingsvormen en regievoering.

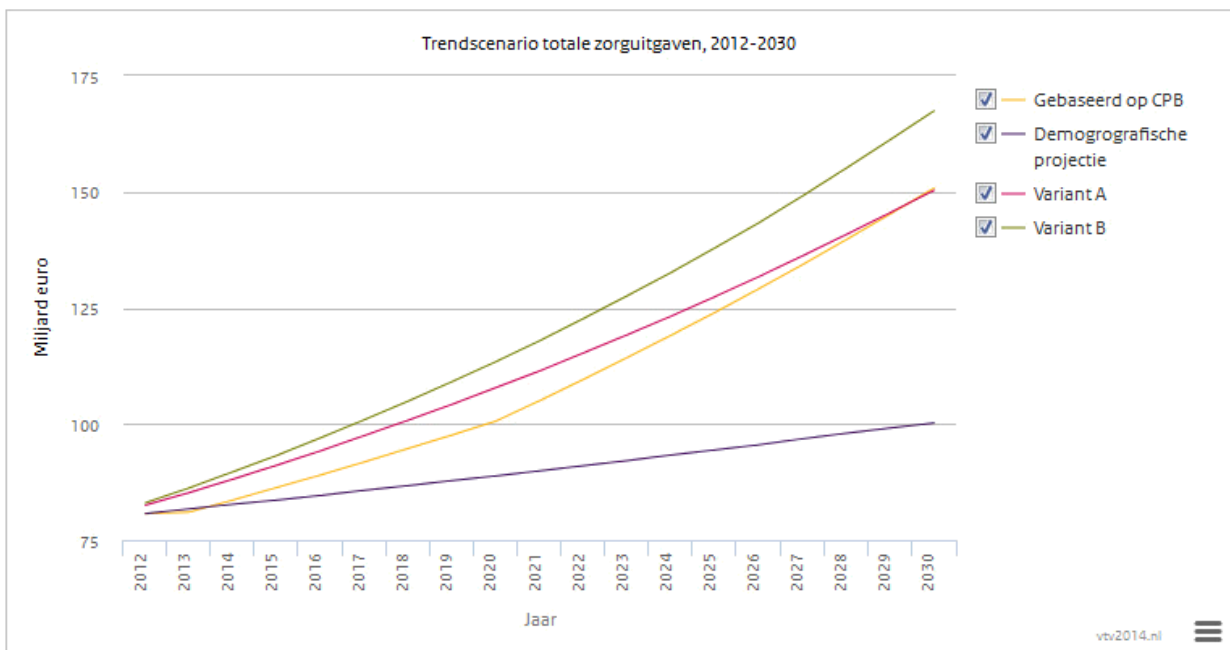
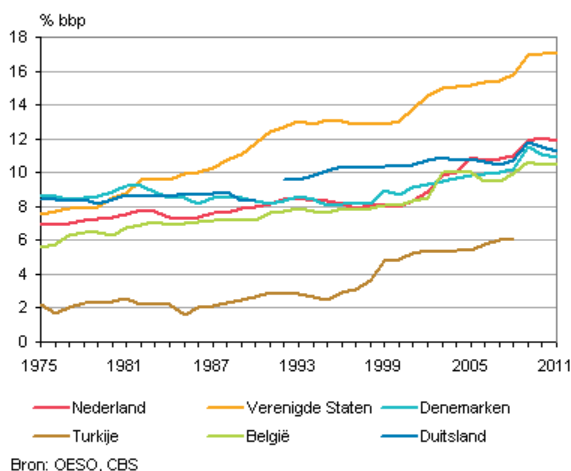
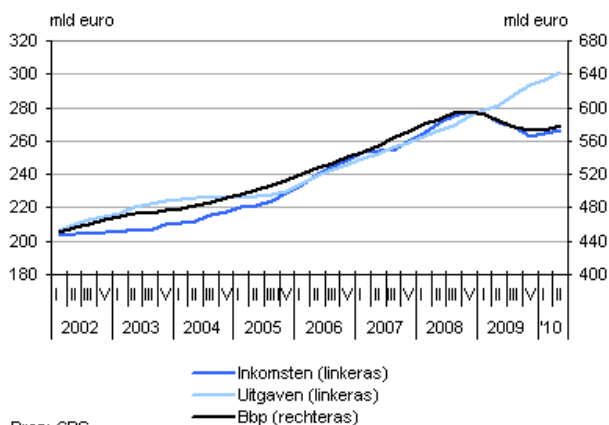
De consequenties van de bureaucratische principes zijn bijvoorbeeld: verkokering, gebrek aan integrale oplossingen, focus op doorzettingsmacht en de afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De bureaucratie paste bij de bestuurskundige opvatting van Public Administration die in de periode tot de tweede wereldoorlog dominant was.



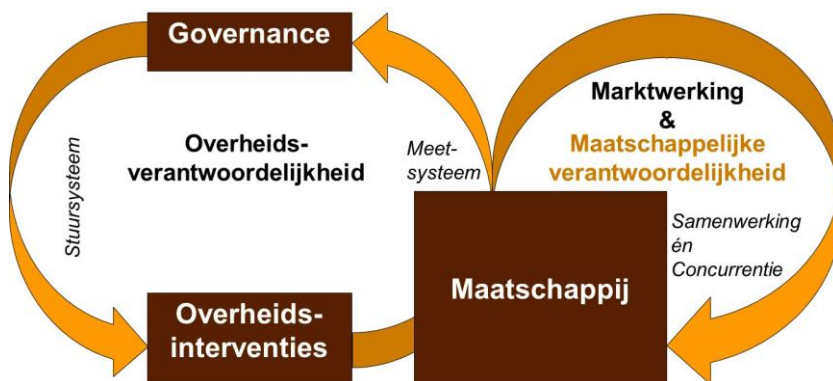
Vanaf de 1^e wereldoorlog tot de jaren 60 lag de ontwikkeling van de welvaartsstaat centraal. De overheid ging zich bemoeien met de samenleving en nam maatregelen om de welvaart voor iedereen te versterken. Veel maatschappelijke functies (onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting) werden overgenomen en ontwikkeld door de overheid. Fascinerend is dat dit nauwelijks geleid heeft tot een nieuwe bestuurskundige opvatting. Er werd wel theorie ontwikkeld over beleidsontwikkeling, maar de principes van de organisatie bleven onveranderd.

Vanaf 1980 werd de overheid te duur. In 1981 werd de reorganisatie van de Rijksdienst aangekondigd, dat leidde tot de 4x 2%-operatie (in vier jaar tijd 8% kaasschaven), deconcentratie en decentralisatie en de invoering van nieuwe werkvormen (zoals projectmanagement) om efficiency en effectiviteit te bevorderen. De slogan was "Meer met minder". Daarmee werd de nieuwe bestuurskundige visie van New Public Management geïntroduceerd. De overheid moest meer als bedrijf worden benaderd. Het gevolg was meer focus op resultaten (SMART), planning & control, verantwoording en vooral ook een sterke focus op de kostenbeheersing. Intussen is wel duidelijk geworden dat NPM niet het antwoord heeft geleverd. Toch zijn de principes van NPM (planning & control) toegevoegd aan de bureaucratische principes. Intussen is alle rek wel uit het systeem. Centralisaties van functies

leveren geen aantoonbare efficiencywinst en wel effectiviteitsverlies op. Het systeem is over de top. Veel statistische modellen laten echter zien, dat de toename van de maatschappelijke kosten niet gedekt kunnen worden door de overheidsbudgetten. Zeker niet met de politieke realiteit dat de belastingen eerder verlaagd dan verhoogd worden. (Dit probleem speelt in de hele wereld).



De oplossing heet de participatiestaat. In essentie betekent dit dat de samenleving (mede)verantwoordelijkheid neemt voor de maatschappelijke problemen en kosten. Het idee is logisch, maar daarmee nog niet gerealiseerd. Als de overheid verantwoordelijk wordt gehouden voor de gap tussen de behoefte en de mogelijkheden, ontstaat er revolutie. De populistten creëren de chaos en niemand neemt verantwoordelijkheid. Als er geen vergelijking komt tussen de 'haves' en de 'have nots' bestaat het risico van een burgeroorlog. Alleen als de vraagstukken als een gezamenlijk probleem worden aangevlogen, bestaat er wellicht een kans op cohesie en een duurzame oplossing. Dit betekent dat de samenleving ook verantwoordelijkheid moet nemen.



Dit betekent dat er een balans gevonden moet worden tussen marktwerving en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Voor bedrijven betekent dit dat de moeten samenwerken en tegelijkertijd concurreren met elkaar. Bij de transitie van Circulaire Economie en Energie zie je dit praktisch gebeuren.

De NSOB heeft in 2014 een model ontwikkeld dat momenteel door veel overheden wordt gebruikt. Dit betreft de veranderende rol van de overheid. Het oorspronkelijke idee was dat de rol van de overheid verschuift van de rechtmatige overheid, via de presterende en de samenwerkende overheid naar een responsieve overheid. Nu zien we dat het een stapeling van rollen is. Incidenteel zien we situaties waarin de overheid de responsieve rol pakt, maar de meeste energie en vraagtekens liggen bij het derde kwadrant van de samenwerkende overheid.



De veranderende rol is meer dan een nieuwe werkwijze. In een samenwerkende rol moet de overheid haar dominante perspectief (met doorzettingsmacht) inruilen voor een perspectief van een gelijkwaardige samenwerkingspartner. Dit perspectief staat haaks op de principes van de bureaucratie en New Public Management. De overheid wordt geacht regie te voeren op de samenwerking vanuit een dienende houding.

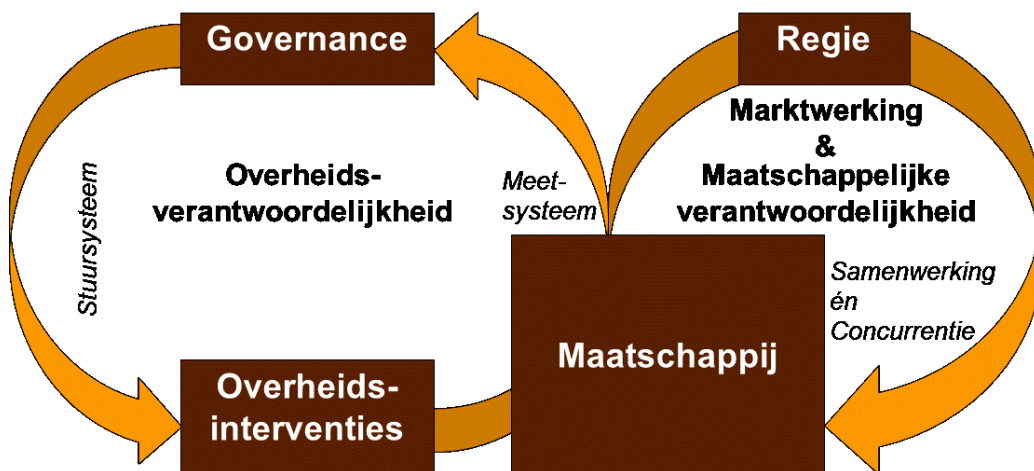
Dit model heb ik eerder in 2013 geïntroduceerd als Regievoeren zonder macht.

Dit concept hebben we de afgelopen jaren gericht en bewust toegepast in de aanpak Eenzaamheid in Amsterdam. Eenzaamheid is een serieus probleem voor de gemeente, maar de gemeente



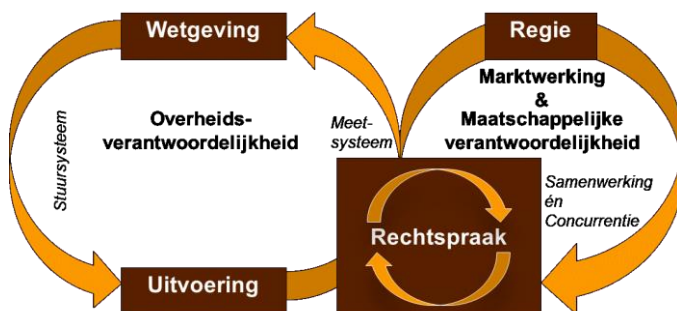
kan geen oplossing bieden. De oplossing moet uit de stad komen. Pas als de partners verantwoordelijkheid nemen, kan de aanpak succesvol worden. De gemeente heeft zeer succesvol een expliciete regierol gepakt vanuit dienend leiderschap.

De laatste jaren is veel onderzoek gedaan naar en gepubliceerd over samenwerking tussen organisaties. Vanuit het concept *Regievoeren zonder macht* heb ik een boek geschreven onder de titel *Netwerkregie, samenwerking in en tussen organisaties*. Uit heel veel praktijksituaties blijkt de noodzaak van een dienende regierol van de overheid om samenwerking productief te maken.



Legitieme en integere regievoering

Nog steeds is de staatsinrichting van de westerse landen gebaseerd op de Trias Politica van Montesquieu. Het gaat om de machtsbalans tussen de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Als je de regierol toevoegt, zijn de machten als volgt in het model te herkennen.

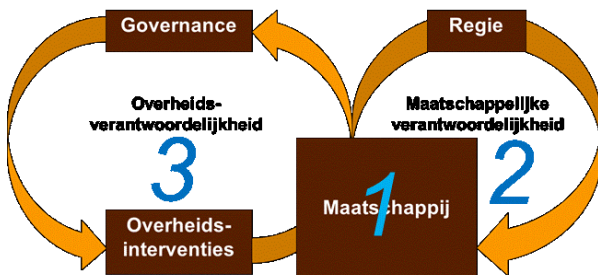


Het meetsysteem geeft de input om de maatschappelijke opgaven te selecteren, waarop de overheid regie kan voeren. Daarbij zal er altijd een bestuurlijke opdracht moeten zijn voor de regie op zo'n opgave. Tegelijkertijd moet er voldoende energie en vermogen zijn bij de maatschappelijke partners om de opgave succesvol aan te pakken.

Het samenspel tussen de samenleving kan daarmee in drie vormen worden onderscheiden:

1. Vrije ruimte voor de samenleving binnen kaders vanuit overheid met wet- en regelgeving met toezicht – maatschappelijke verantwoordelijkheid
2. Samenwerking bij prioritaire maatschappelijke opgaven (democratisch vastgesteld) met overheidsregie – gezamenlijke verantwoordelijkheid van partners (inclusief overheid)

3. Uitvoering door overheid (creëren van stimulerende voorwaarden tot directe interventie) – overheidsverantwoordelijkheid



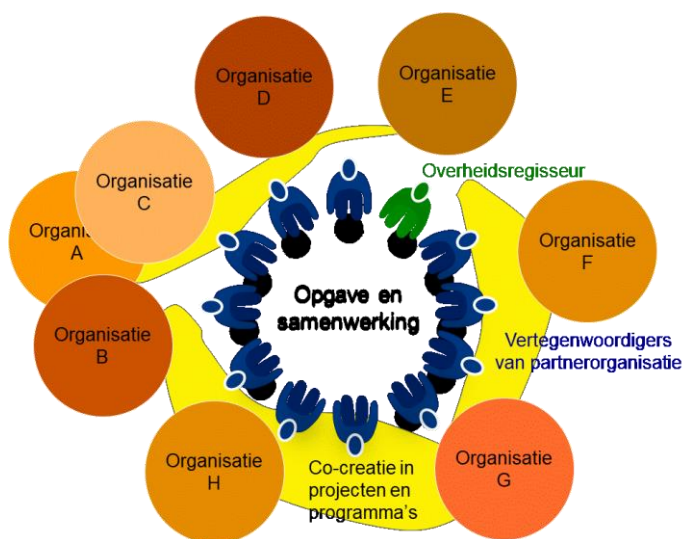
De legitimering van de samenwerkingsopgave ligt dus zowel in de overheidsbeslissing om regie te voeren als bij de maatschappelijke partners om zich te committeren aan de betreffende maatschappelijke opgave.

Daarbij kan een opgave tijdelijk van aard zijn (bijvoorbeeld een veranderopgave – programma), maar kan het ook een structurele samenwerking betreffen (bijvoorbeeld de

aanpak van criminele jongeren, of de aanpak van eenzaamheid en armoede. Je kunt besluiten om de inspanning te stoppen als het vraagstuk niet langer geprioriteerd wordt, maar dit soort problemen blijven altijd bestaan.

Om de samenwerking gelden de volgende uitgangspunten:

1. De overheid voert regie op gezamenlijke opgaven, waartoe democratisch besloten is en waar competente maatschappelijke partners verantwoordelijkheid voor willen nemen.
2. Partners zijn die maatschappelijke partijen (in alle rechtsvormen) die bereid zijn zich te committeren aan de opgave en hun bijdrage te leveren (aandeelhouderschap).
3. Partners (inclusief overheid in rol als aandeelhouder) zijn opdrachtgever voor de regie. Opdrachtgeverschap is democratisch (met vermogen en bereidheid om consensus te bereiken over de maatschappelijke opgave en de samenwerking)
4. Iedere maatschappelijke partij kan toetreden en uittreden met inachtneming van het commitment dat is aan te gaan of is aangegaan.
5. De overheid kan besluiten tot het wijzigen of beëindigen van de regie met inachtneming van het commitment dat is aan te gaan of is aangegaan.



Als we praten over een samenwerkingsverband is het belangrijk om te beoordelen of de partners die zich committeren voldoende competentie hebben om de opgave te realiseren. Soms is het commitment van een medewerker voldoende, soms moet het bestuur van de organisatie zich formeel committeren. Belangrijk is dat het commitment niet vrijblijvend is (of kan worden). De regie gaat verder dan de groep van vertegenwoordigers. De regie betreft ook de organisatie (het systeem) waar die vertegenwoordigers uit komen.

De integriteit van de regisseur moet controleerbaar zijn. Daarvoor gelden de volgende principes:

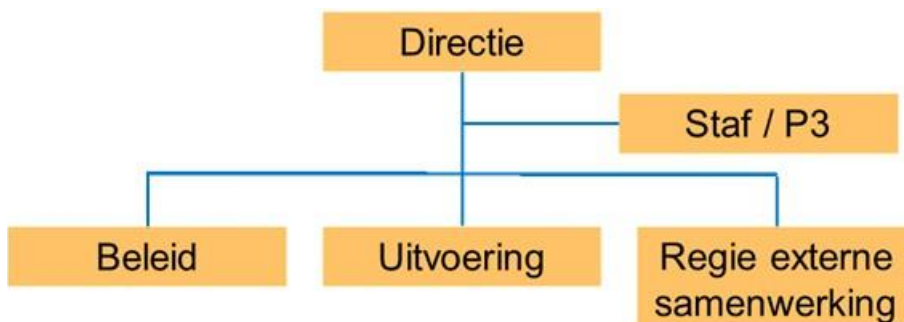
1. Materieel opdrachtgeverschap bij ambtelijk opdrachtgever (formeel kader voor de opdracht); functioneel opdrachtgeverschap bij samenwerkingsverband als geheel
2. Gecommitteerd aan de opgave en dienend aan alle samenwerkingspartners binnen de grenzen van de opgave. Samenwerkingspartners zijn gelijkwaardig.
3. Verantwoordelijk voor productiviteit en opgavegerichtheid van het samenwerkingsverband (niet voor de inhoud van de resultaten) en de gezonde relaties binnen de samenwerking
4. Verantwoordelijk voor de adequate communicatie en besluitvorming in het grote systeem van de samenwerking (aangesloten organisaties, samenwerkingsverbanden en kring van vertegenwoordigers)
5. Eigen belang van de regisseur en organisatiebelang van ambtelijk opdrachtgever mogen geen dominante (aantoonbare) rol spelen in de regievoering

Betekenis voor de overheidsorganisatie

Veel overheden werken al met regieopgaven. Vaak aangeduid als samenwerkings-programma. Ik zie deze opgaven zowel bij beleidsafdelingen als bij uitvoeringsafdelingen worden belegd. Maar het vaakste zie ik dat ze onder de hoede van de projectmanagementbureau vallen. Tegelijkertijd zie ik dat de opdrachtgevers vinden dat de verantwoordelijkheid zo snel mogelijk naar de lijn moet worden gelegd. De vraag is echter bij welke lijn de regievoering past.

- Regievoeren past niet binnen reguliere uitvoering. De focus ligt daar op resultaatgerichtheid en beheersing (efficiency) van productieproces. Verantwoording primair op resultaten.
- Regievoeren past niet binnen beleidsontwikkeling, omdat het doel niet is om beleid te ontwikkelen. Samenwerkingsprocessen moeten niet worden verward met inspraak in beleidsontwikkeling, omdat dit volledig overheidsverantwoordelijkheid blijft.
- Regievoeren is geen staffunctie, omdat het niet dienend is aan de organisatie. Het is een kerntaak.

Regievoering op externe samenwerking vereist aparte een positionering als lijnorganisatie en is in principe niet afhankelijk van domein.



Veel overheidsorganisaties zijn niet meer volgens het lijnmodel georganiseerd. Daarmee hoeft deze kerntaak ook niet te worden georganiseerd als afdeling. Maar het is wel belangrijk dat er

ruimte is om deze kerntaak zichtbaar te organiseren en ruimte te geven om de functie verder te ontwikkelen.

Een vraag die vaak gesteld wordt, is hoe regievoering zich verhoudt tot project-, programma- en procesmanagement. In ons boek programmamanagement onderscheiden wij bijvoorbeeld de sturingsvariant Sturen op basis van regie naast de varianten 'op bevoegdheden' en 'met budget'. Ook is het verschil tussen procesmanagement en regievoeren niet altijd duidelijk. In de basis kun je zeggen dat de P3-banderingen manieren zijn om het werk te organiseren. De vormen zijn toepasbaar in beleid en uitvoering, in alle kwadranten van het model van 'rollen van de overheid'. Ze zijn echter wel meer of minder geschikt in de verschillende omstandigheden en worden ook op verschillende manieren toegepast. De werkvormen hebben echter gemeen dat ze uitgaan van een enkelvoudig doel en een tijdelijke integrale werkwijze. Dat is ook niet zo vreemd, omdat de werkvormen zijn ontwikkeld in de Angelsaksische traditie en de bestuurskundige visie van New Public Management (de presterende overheid).

Je mag stellen dat projectmanagement en in mindere mate programmamanagement (in de vorm van de programmadirectie) sterke instrumenten zijn in de presterende overheid. De opgave in termen van doelen en resultaten staat centraal. Proces- en programmamanagement (in de regievariant) zijn vaak goed toepasbaar in de samenwerkingsverbanden. Het gaat om facilitering en procesbegeleiding en minder om directieve sturing. Hoewel we onderscheid maken in de werkvormen, zit het grootste verschil in de visie op de organisatie en de relatie van de deelnemers. Het ontbreken van hiërarchie bij samenwerking, vraagt ook om een andere sturing en organisatie.

Het grote verschil zit in de zin "Je gaat erover, of je gaat er niet over". Feitelijk gaat het dus over zeggenschap. Bij regievoering is het ook heel belangrijk dat de samenwerking goed wordt georganiseerd. Dat is niet anders. Maar bevoegdheden en verantwoordelijkheden staan niet centraal. Het gaat over de vraag wie wat toevoegt aan de opgave en hoe dat optimaal georganiseerd wordt. Niet vanuit machtsdenken, maar vanuit gelijkwaardigheid. Dat betekent niet dat partners gelijk zijn, of dat er geen sprake is van macht in de samenwerking. Het gaat om het gegeven dat de sturing niet wordt vormgegeven vanuit macht.

Regievoeren kan als filosofie in vrijwel alle werkvormen worden toegepast. Dat kan bij de 3P's, maar ook in lijnmanagement. Het bijzondere van de nieuwe kerntaak is, dat het past bij de primaire verantwoordelijkheid van de overheid in samenwerkingsprocessen.

Als de regievoering op de externe samenwerking een primaire kerntaak van de overheid is, is het belangrijk om helder te maken wanneer dat goed gebeurt. Wat zijn de resultaten en verantwoordelijkheden? Waar mag de regisseur op worden aangesproken. Op basis van mijn ervaringen kom ik tot devolgende conclusies.

Regievoering vergt commitment van de regisseur aan de outcome van het samenwerkingsverband. Dit impliceert dat de regisseur veelal werkt in zijn/haar Circle of Concern (Covey) – je voelt je verantwoordelijk en je gaat er niet over. Dit vraagt een hoge mate van persoonlijk leiderschap.

De regisseur kan niet accountable zijn voor de prestatie van het samenwerkingsverband, omdat dit direct een machtsverhouding indiceert. De regisseur is wél accountable voor de effecten van het eigen (niet-) handelen en daarnaast voor:

- De (ont)spanning in de samenwerking
- De ontwikkeling van de gezonde relaties tussen de partners
- De signalering en agendering van de juiste issues

- De effecten van de interne en externe communicatie
- De afstemming van de besluitvormingsprocessen in het samenwerkingsverband

REGIE-ORGANISATIE

Regievoeren is als functie nog onvoldoende ontwikkeld om te beoordelen in de ideale vorm(en). Je kunt er eindeloos veel energie in stoppen met het risico dat je verantwoordelijkheid weghaalt bij de samenwerkingspartners.

Basisprincipe is dat je zoekt naar de minimale balans van inspanning en gesmeerd lopen van de samenwerking en dat je niet in de gaten springt die ontstaan doordat partners hun verantwoordelijkheid niet nemen.

- Regie vraagt de mogelijkheid om te sparren over strategie en interventies. Je hebt daarom per definitie een regieteam nodig met verschillende kwaliteiten.
- Variatie in benodigde capaciteit zit vooral in de organisatie van de samenwerking en de communicatie. Grote en complexe samenwerkingsverbanden vragen veel capaciteit (waargenomen in de praktijk tot wel 10 fte). In simpele samenwerkingsverbanden blijft de capaciteit beperkt tot drie mensen (1,5 tot 2 fte)

Sommige mensen zullen hieruit concluderen dat er extra capaciteit nodig is om de nieuwe kerntaak vorm te geven. En voor een klein deel kan dit kloppen. Maar feitelijk zie ik bij veel overheden in verschillende afdelingen mensen die dit werk doen. Ze worstelen met hun plek, de sturing en rapportages en vooral ook met de verdediging van wat ze doen. Feitelijk gaat het om de vraag hoe je deze mensen een adequate organisatiecontext biedt en hoe je ze faciliteert in de professionalisering van deze nieuwe kerntaak.