

Verschuivende verwachtingen

*Over rolverandering
en vormgeven aan strategische professionaliteit*

Rik Peeters

Mark van Twist

Martijn van der Steen

NSOB

Vorm geven aan inhoud

drs. Rik Peeters is bestuurskundige en politicoloog en is als leermanager en promovendus werkzaam bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

prof. dr. Mark van Twist is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is daarnaast bijzonder hoogleraar Publiek private samenwerking bij de Faculteit Managementwetenschappen van de Universiteit Nijmegen en directeur business development bij Berenschot Procesmanagement. Nevenfuncties zijn onder meer voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB), lid van de Raad voor het landelijk gebied (RLG) en buitengewoon lid van het college van de Algemene Rekenkamer (ARK).

drs. Martijn van der Steen is bestuurskundige en historicus en is als senior-onderzoeker en programma-manager werkzaam bij de NSOB.

Verschuivende verwachtingen

*Over rolverandering en vormgeven
aan strategische professionaliteit*

Rik Peeters

Mark van Twist

Martijn van der Steen

2008

ISBN: 978-90-75297-03-4

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Verandering in praktijk

In het essay dat voor u ligt doen wij verslag van een bijzonder veranderingsproces bij de bestuursdienstadviseurs in een grote Nederlandse gemeente, te vatten in de volgende eenvoudige vraag: ‘wat gebeurt er als die adviseurs van de ene op de andere dag tot strateeg worden uitgeroepen?’ Het antwoord lijkt gemakkelijk. Om te beginnen zal de afdeling het prettig vinden: het voelt als een *promotie*; eindelijk mag de afdeling zich bezig houden met de strategische hoofdlijnen, met korte lijnen naar het bestuur en het ambtelijk topmanagement. Voorwaar een spannende omgeving met interessante vraagstukken en bovendien intellectuele ruimte om daadwerkelijk tot verdieping van kennis en inzicht te komen. Ook voor de omgeving is het interessant. De nieuwe strategische afdeling gaat een al langer gevoeld en bekritiseerd tekort opvullen: eindelijk is er een groep professionals in de organisatie die zich bezig gaat houden met datgene wat in de hectiek van alledag voortdurend verloren gaat: de lange termijn, de integrale blik, de uitgezette hoofdlijnen en de politieke antenne. Op het eerste gezicht is iedereen tevreden: organisatie, afdeling en individuele medewerkers hebben een belangrijke stap gezet naar verdere professionalisering van hun organisatie. En met zoveel steun en enthousiasme voor deze verandering valt van het transitieproces niet veel moeilijks te verwachten.

Echter, de *praktijk* blijkt *weerbarstiger* te zijn. De ‘nieuwe strategen’ hebben de nodige moeite om in de nieuwe rol hun draai te vinden. Hoofdlijnen zijn mooi, maar waar zijn ze precies te vinden? En wie bepaalt ze eigenlijk? De strategen merken bovendien dat het bewaken van de lange termijn niet bepaald vanzelf gaat. Andere directies en afdelingen hebben soms andere belangen en de strateeg moet zich – soms met enige verbazing – een weg naar binnen vechten. En ook het politiek bestuur staat lang niet altijd open voor de strategische adviezen. Strate-

gisch op de rem trappen, hoe goed gemotiveerd ook, blijkt geen populaire handeling te zijn. Na enige tijd 'proefdraaien' beginnen de tot straatgevoerde bestuursdienstadviseurs zich af te vragen waar ze eigenlijk aan begonnen zijn. Wat wordt nu precies van ons verwacht? Wat behelst onze 'strategische rol' eigenlijk? Voor wie zijn wij er? Wie zit op ons te wachten? Hoe ver kunnen we gaan? Hoe kunnen we weer grip krijgen op ons werk en onze omgeving, zoals we – en dat zijn in veranderingsprocessen gevaarlijke en betekenisvolle woorden – 'vroeger hadden'?

Ook de omgeving is bij nader inzien niet vanzelf bijzonder enthousiast. Voorlopig is de grootste verandering die zij bemerken dat er allerlei zaken niet meer geregeld worden. De stroom van verzoeken verloopt schokkerig, omdat de adviseurs van de bestuursdienst zich er niet meer mee bezig houden; ze zijn er immers primair voor de strategische en niet langer voor alle operationele en praktische kwesties. Hetzelfde geldt voor kleine klussen die zich dagelijks voordoen en waarvoor niemand zich meer beschikbaar stelt. En de adviezen zijn ook niet meer zo bruikbaar als vroeger. Onlangs viel in een vergadering al het woord 'zweverig'. Visie en lange termijn zijn interessant, maar soms worden andere dingen gevraagd.

De strategische notitie van enkele weken geleden was intellectueel hoogstaand, origineel en doordacht, maar viel moeilijk te rijmen met het lopende beleid en de recente vragen vanuit de gemeenteraad. Een 'ongevraagd advies' is als idee goed, en het moet ook kunnen in een professionele organisatie, maar het komt lang niet altijd goed uit. 'Soms', zo liep het laatste bij een wethouder hoog op, 'wil ik gewoon horen hoe iets kan, in plaats van waarom het niet zou moeten.' De nieuwe rolinvulling mag niet betekenen dat het oude werk dan maar blijft liggen, zo valt steeds nadrukkelijker te vernemen: 'Er moet ook gewoon gewerkt worden'.

Een essay* over een rolverandering: 'hoe adviseurs strategen werden'

In dit essay doen we verslag van de rolverandering die zich sinds de start van de vorming van de strategische afdeling heeft voltrokken binnen de door ons bestudeerde bestuursdienst van een grote Nederlandse gemeente. We pakken de draad op als de adviseurs van de bestuursdienst inmiddels enige tijd in hun nieuwe functie werken en dus de nodige ervaringen met hun nieuwe rol hebben opgedaan. We gaan in onze reflectie en analyse in het bijzonder in op de rol van verwachtingen bij het vormgeven aan de identiteit en professionaliteit van een strategische functie. Het is een thema dat waarschijnlijk breder herkenbaar en toepasbaar is dan voor deze 'strategen in wording' alleen. Het gaat over de formele en informele processen, de rationele en irrationele acties en de tastbare en ongrijpbare zaken die allemaal van invloed zijn op *het doen van iets nieuws in een omgeving die goeddeels 'de oude' blijft*.

We bouwen ons verhaal op aan de hand van een onderzoek dat wij hebben verricht naar de rolverandering van bestuursdienstadviseurs in een grote Nederlandse gemeente. Onze centrale vraag daarbij is: hoe geven strategen hun nieuwe rol vorm te midden van veranderlijke en diffuse verwachtingen van anderen en van de strategen in kwestie zelf ten aanzien van hun rol en toegevoegde waarde voor de organisatie? De bestuursdienstadviseurs die centraal staan in dit essay hebben vanuit de organisatie expliciet de 'opdracht' gekregen om een strategische advi-

* De auteurs danken de leden van de NSOB-denktank voor hun commentaar op eerdere versies van deze tekst.

seursrol in te nemen. Deze rol is bovendien in het organisatiemodel geformaliseerd – de strategische adviseurs ‘bestaan’. Dit betekent evenwel, zo zullen we in dit essay laten zien, dat ze hun oude rol moeten verlaten en ze ruimte voor de invulling van een nieuwe rol moeten ontwikkelen. Dat betekent ook dat ze moeten ontdekken wat de nieuwe rol is, hoe die professioneel invulling krijgt en hoe die zich verhoudt tot relevante andere rollen in de organisatie. De kersverse strategische adviseurs van de bestuursdienst zijn immers niet geheel ‘vrij’ in hun handelen, maar moeten rekening houden met de verwachtingen die andere belangrijke spelers (zoals het college van B&W en de gemeentelijke diensten) hebben van de nieuwe strategische rol. Wat anderen van de nieuwe strategen vinden is van bijzonder belang.

Aan de hand van de ervaringen van de bestuursdienstadviseurs en hun omgeving, benoemen we de belangrijkste dilemma’s en spanningen die zich in een dergelijk veranderingsproces voordoen, laten we zien hoe de strategische adviseurs daarmee zijn omgegaan en presenteren we aan het slot van dit essay enkele overwegingen en handelingsopties voor het omgaan met veranderlijke verwachtingen in organisaties. De conclusies en aanbevelingen zijn van toepassing op nieuw op te richten strategische eenheden, maar zijn volgens ons evenzeer relevant voor andere vormen van *rol- en functieverandering* in bestaande organisaties.

1 Inleiding

Onderzoek naar strategie in een gemeentelijke praktijk

De specifieke kenmerken van overheidsorganisaties zorgen er voor dat een versterking van het strategisch vermogen geen vanzelfsprekende en gemakkelijke opgave is. Zo is het versterken van de lange termijnoïëntatie lastig in een organisatie die wordt gedomineerd door een vierjarige regeringscyclus, met daarbinnen bovendien een sterk dominante jaarlijkse begrotingscyclus. Lange en korte termijn botsen dikwijls. Hetzelfde geldt voor een andere taak die doorgaans tot het strategisch vermogen wordt gerekend, namelijk het bewaken van de samenhang in beleidsvorming – in overheidsorganisaties doorgaans ‘integraliteit’ genoemd. Integraal denken botst vaak met bestaande hiërarchie en functionele verkokering. Kern van de overheidsbureaucratie is ook dat de waarden los van elkaar in verschillende instituties of organisatieonderdelen belegd zijn en dat vergaande specialisatie een belangrijk uitgangspunt van de organisatie is. De politieke context maakt het werk extra spanningsvol.

Toch hebben veel organisaties de wens om hun strategisch vermogen te versterken. Een aantal van hen gaat ook daadwerkelijk tot handelen over en komt tot de inrichting, of herinrichting, van een ‘strategische eenheid’, waarbinnen ‘gespecialiseerde strategen’ komen te werken. Dit essay doet verslag van een dergelijke operatie, waarbij we in lijn met ons eerdere onderzoek naar de vormgeving van de strategische functie bij de rijksoverheid (Van Twist c.s., 2007) uitgaan van een strategie-als-praktijk benadering. Deze benadering gaat uit van de idee dat strategie niet zozeer op te vatten is als iets dat organisaties ‘hebben’ (e.g. Ansoff, 1965; Andrews, 1971; Porter, 1980; De Wit & Meyer, 1995), maar als iets dat mensen in organisaties ‘doen’ (e.g. Pye, 1995; Hendry, 2000; Whittington, 1996, 2001; Jarzabkowski c.s., 2007). De benadering is daarmee te plaatsen in de traditie van het Amerikaanse pragmatisme van onder andere Dewey (1938) en Rorty (1979) en de ‘practice turn’ in de sociale wetenschappen, met als voorname vertegenwoordigers Giddens (1984) en Bourdieu (1990). In Nederland wordt de praktijk-benadering onder andere toegepast in onderzoek naar het handelen van ‘professionals’, in het bijzonder ‘frontlijnwerkers’ en ‘contactambtenaren’ (e.g. Hajer & Wagenaar, 2001; Tops, 2007).

De kern van de *strategie-als-praktijkbenadering* is dat de onderzoeker zich

richt op handelende actoren en hun dagelijkse praktijken. De aandacht gaat uit naar wat strategen doen, wat voor spanning ze daarin tegenkomen en hoe zij daarmee vervolgens omgaan. Dat betekent wel dat de onderzoeker zich ten principale moet onthouden van normatieve opvattingen over wat strategie is of behoort te zijn. Hoewel daar wel degelijk beelden over bestaan – we spreken in onze inleiding niet voor niets over ‘lange termijn oriëntatie’ en ‘integraliteit’ – zijn ze voor het onderzoek van minder belang. Waar het feitelijk om gaat is wat in het object van onderzoek, in dit geval een gemeentelijke bestuursdienst, door de relevante personen en partijen in hun omgeving als ‘strategie’ en ‘strategisch’ wordt aangemerkt. Het onderzoek richt zich vervolgens op wat deze als strateeg getypeerde personen in hun dagelijkse werk doen (vgl. Jarzabkowski c.s., 2007).

Om ons onderzoek te kunnen richten op plaatsen waar strategen zich zouden kunnen bevinden hanteren we een algemene omschrijving van de aard van strategische functies bij de overheid. Deze omschrijving vindt zijn oorsprong in eerder onderzoek naar de strategische functie bij de rijksoverheid (Van Twist c.s., 2007) en luidt globaal als volgt: strategische functies bij de overheid zijn te duiden als functies die een verbinding pogen te leggen tussen cognitieve, sociale en inhoudelijke kaders, grenzen of barrières in de organisatie en in de relatie tot de omgeving van de organisatie. Strategische eenheden bewegen dus langs en over grenzen, waarbij ze proberen om – afhankelijk van wat de organisatie ‘nodig heeft’ – soms de grenzen te verleggen, soms juist af te bakenen en soms het zoekproces naar de vraag wat de grenzen zijn en hoe deze tegemoet getreden zouden moeten worden te begeleiden. Strategie kan daarmee de vorm aannemen van ‘procesbegeleiding’, maar ook van ‘inhoudelijke expertise-ontwikkeling’. Het kan ‘van binnen naar buiten’ georiënteerd zijn, maar ook juist proberen om de buitenwereld binnen te brengen. Afhankelijk van wat de organisatie en omgeving ‘nodig hebben’ geeft de strateeg invulling aan deze rol. Dat betekent dat de invulling van de strategische rol veelal ‘contingent’ van aard is; in balans met de omgeving. Dat betekent ook dat de strategische rol dynamisch is: door gerichte en succesvolle interventies veranderen strategen de organisatie – bijvoorbeeld door de verbinding met de buitenwereld op gang te brengen – waardoor er behoefte ontstaat aan een andere oriëntatie van de strategische afdeling op een gevoeld strategisch ‘tekort’. Vandaar ook dat we in eerder werk (Van Twist c.s., 2007) de grote dynamiek in de professionaliteit en positionering niet per se als probleem hebben benoemd: een zekere beweeglijkheid is onderdeel van de functie.

In het geval van dit onderzoek is de ‘vindplaats’ van de strategen en strategische praktijken de ‘bestuursdienst’ van een grote Nederlandse gemeente. Het gaat in het bijzonder om de daar werkende bestuursdienstadviseurs (ongeveer 45 in totaal). Interessant aan deze organisatie is dat de betreffende functionarissen op zeker moment worden geconfronteerd met het ‘verzoek’ de rol van ‘strateeg’ te gaan vervullen. Dat roept vragen op zoals hoe te *beginnen* met strategisch adviseren, hoe een *nieuwe rol* op te pakken in een grote organisatie en hoe invulling te geven aan de spanning die daar óók uit voortvloeit? De ‘strategen’ uit dit essay zijn dan ook in zekere zin ‘strategen in wording’ – adviseurs van wie wordt verwacht dat ze zich in de toekomst (meer en explicieter dan voorheen) gaan toeleggen op strategische werkzaamheden. Ze ‘zijn’ het al, maar tegelijkertijd zijn ze het ook nog niet, zoals uit het essay zal blijken. We doen verslag van hun pogingen om strateeg te ‘worden’ en uiteindelijk ook te ‘blijven’.

Opbouw van het essay

De opbouw van dit essay is als volgt. We beginnen met een schets van onze theoretische invalshoek, waarbij we ingaan op de plaats en functie van verwachtingen en routines in sociale praktijken. Deze invalshoek is interessant en relevant, omdat gedrag van mensen in organisaties vaak door impliciete en ingesleten verwachtingen over elkaars rol, taak en handelen wordt gestructureerd en gestroomlijnd (e.g. Van Twist, 2003). Bij een rolverandering van één of meerdere partijen in zo’n organisatie komen de geijkte coördinatiepunten echter onder druk te staan. Het is dan interessant om te bezien of en hoe betrokken partijen er in slagen hun wederzijdse verwachtingen opnieuw met elkaar ‘in lijn’ te brengen. Vervolgens vertellen we op basis van ‘verhalen’ van de verschillende ‘strategen in wording’ het verhaal van het veranderingsproces van de gemeentelijke bestuursdienst. We laten zien tegen welke spanningen en dilemma’s de adviseurs van de bestuursdienst door de rolverandering in hun dagelijkse werkpraktijk aanlopen en geven weer op welke manier zij daarmee zijn omgegaan en hoe ze er – uiteindelijk – in zijn geslaagd om de spanning in ieder geval ten dele productief te maken voor hun strategisch werk. Op basis van onze theoretische uitgangspunten en de bevindingen uit de praktijk benoemen tot slot een aantal handelingsperspectieven om met dit soort veranderingsprocessen om te gaan.

2

Theoretisch perspectief: verwachtingen en praktijken

Verwachtingen structureren de sociale werkelijkheid

Verwachtingen zijn essentieel om ons dagelijks leven te structureren en te coördineren; mensen hebben verwachtingen over de smaak van een kop koffie, de aankomsttijd van een trein, het gedrag van andere mensen, enzovoorts. Verwachtingen zijn letterlijk overal. Ze maken het mogelijk om temidden van complexe en onzekere omstandigheden te functioneren, bijvoorbeeld omdat je niet steeds opnieuw hoeft uit te zoeken hoe laat een trein vertrekt of in onzekerheid verkeert over hoe iemand zal reageren op een bepaald voorstel. Verwachtingen zijn een vorm van 'selectie' van alle mogelijke reacties, bijvoorbeeld gebaseerd op eerdere ervaringen en op toezeggingen van een ander. Zo is de werking van een dienstregeling van de trein een combinatie van het vertrouwen op de toezegging van de NS dat op een bepaald moment een trein zal vertrekken én de ervaring dat het handig is om wat eerder aanwezig te zijn en enige marge in de aankomsttijd in te bouwen, zodat vertraging niet meteen vervelende gevolgen heeft.

Verwachtingen vormen een belangrijke smeerolie in sociaal verkeer. Verwachtingen over gedrag pre-structureren sociale interactie, als vorm van anticipatie op een toekomstige gebeurtenis, een toekomstig fenomeen of toekomstig gedrag van mensen (vgl. Weick, 1979; March & Olsen, 1989). In dergelijke verwachtingen worden eerdere ervaringen geprojecteerd naar de toekomst (e.g. Weber, 1947:15; Van Doorn & Lammers, 1976:115-118; Van Twist & Klijn, 2007). Hoewel verwachtingen naar de toekomst wijzen, kennen ze hun wortels in het verleden. Ze vinden hun bedding in bestaande praktijken en routines die vermoedens oproepen over hoe de toekomst zich zal onvouwen. Tegelijkertijd gaan achter die vermoedens vaak *verlangens* schuil (e.g. Homans, 1951:122-124; Luhmann, 1984:436 e.v.; Van Twist & Klijn, 2007), bijvoorbeeld over de gewenste of gevreesde loop der dingen. Een belangrijk kenmerk van verwachtingen is dat ze de werkelijkheid niet alleen helpen begrijpen maar deze ook mede bepalen (Van Twist, 2003). Verwachtingen 'beschrijven' een mogelijke werkelijkheid, maar tegelijkertijd zijn ze mede vormend voor de werkelijkheid en voor de toekomst.

Verwachtingen disciplineren

Er zijn verschillende manieren om te denken over de motieven van mensen om te handelen. Eén manier van denken is het model van de 'logic of consequence', waarin verondersteld wordt dat mensen een logische afweging maken van de doelen die ze hebben, de omgevingsfactoren die aan de orde zijn en de instrumenten die voorhanden zijn, en dat ze daaruit de 'beste' optie kiezen. In die zin is gedrag dus bijna letterlijk een uitkomst van een 'rekensom' en een 'rationele analyse' van de beste oplossingsrichting.

Er is vanuit twee richtingen kritiek mogelijk op dit model, de één meer gematigd dan de ander. De meer gematigde kritiek stelt de vraag in hoeverre mensen 'weten' hoe de situatie is, wat de mogelijkheden zijn en precies doorzien welke omgevingsfactoren aan de orde zijn. Vanuit dit model wordt betoogd dat de rationaliteit 'beperkt' is: 'bounded rationality' (Simon, 1955; vgl. Allison, 1971). Het ontbreekt actoren aan de tijd en intellectuele capaciteit om alle mogelijke informatie te verzamelen en daarom stellen ze zich tevreden met wat voorhanden is en wat redelijkerwijs te verzamelen valt. Er vinden dus vormen van selectie plaats, bij wijze van pragmatische invulling aan het model van de 'logic of consequence'. Mensen doen zoveel als redelijkerwijs mogelijk is en komen vervolgens onverminderd rationeel tot hun – gegeven de beschikbare informatie – 'beste' oplossing.

Meer principieel in zijn kritiek is het model van de 'logic of appropriateness' (March & Olsen, 1989; March, 1994), de logica van 'passendheid'. De kritiek hier is dat mensen niet zozeer onvoldoende tijd of middelen hebben om alle relevante informatie te verzamelen, maar dat dé informatie als zodanig niet bestaat. Er is weliswaar allerlei informatie voorhanden, maar wat die informatie 'betekent' hangt niet zozeer af van de informatie zelf, maar van de betekenis die anderen er aan geven. Dit model plaatst een extra 'slag' in het model: betekenis komt niet uit informatie voort, maar moet worden 'gegeven'. Hieruit volgt ook dat dezelfde informatie voor verschillende personen dus iets anders kan betekenen. Zo zijn doelen, middelen en mogelijkheden niet 'objectief' uit feiten af te leiden, maar zijn er mensen die de betekenis construeren dat zijzelf of 'hun' organisatie een bepaald doel nastreven, dat hen daartoe bepaalde middelen ter beschikking staan, dat bepaalde instrumenten bepaalde gevolgen zullen hebben en dat andere instrumenten voor deze taak 'volstrekt onbruikbaar' zijn. Dat zijn gedachten die echter niet zozeer voortkomen uit analyse van hoe een situatie 'is', maar van betekenisconstructie over hoe een situatie 'zal zijn'. Gedrag komt in deze opvatting niet zo-

zeer voort uit een rationele calculatie van ‘doelen, middelen en voorkeuren’, maar uit ingesleten patronen van handelen, uit beelden van wat in een bepaalde situatie ‘passend’ is en op basis van de betekenis die actoren geven aan wat een situatie precies ‘is’. Ze doen datgene waarvan zij ‘weten’ dat het in een bepaalde situatie zo hoort. Ze doen bijvoorbeeld hun schoenen uit als ze bij bepaalde mensen over de vloer komen, terwijl ze die bij anderen aanhouden. Of ze kennen de mores in een bepaalde vergadering en weten zodoende voor welke vergadering het ‘gebruikelijk’ is om een kwartier te laat te komen en wanneer ze stipt op tijd aanwezig moeten zijn.

Verwachtingen fungeren daarbij als belangrijke ‘clues’ voor betekenisgeving (Weick, 1995), bijvoorbeeld doordat ze ‘herkenning’ van een situatie bieden en een ‘theorie’ over het vervolg van een situatie. Ze ‘pre-selecteren’ handelingsopties, bijvoorbeeld doordat bepaalde opties letterlijk ‘bij voorbaat’ al niet meegewogen worden, vanuit verwachtingen van normatieve of pragmatische aard (‘dat wil men vast niet’, of ‘dat zal vast niet goed werken’). Mensen ‘weten’ dat er op een bepaald moment een bepaald gedrag vereist is: niet omdat ze beschikken over wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat dat inderdaad voor die situatie het beste gedrag is, maar omdat ze bepaalde verwachtingen hebben – bijvoorbeeld op basis van eerdere ervaringen of uit verhalen van anderen – over wat er ‘moet’ in een ‘situatie als deze’. Ze handelen daarmee nog steeds ‘logisch’ en ‘rationeel’, maar volgens een heel ander soort ‘logica’, namelijk de logica van de passendheid. In de tabel op de volgende pagina hebben we aangegeven hoe de logica van passendheid zich vertaalt in verwachtingen.

Verwachtingen en verantwoordelijkheden

Verwachtingen zorgen voor duurzaamheid in sociale relaties. Een bepaalde eerdere ervaring maakt dat mensen in toekomstige vergelijkbare situaties iets ‘vergelijkbars’ verwachten. Zo creëren verwachtingen ook verantwoordelijkheden. Dat gebeurt op basis van eerder gedrag, maar ook op basis van een ‘label’, ‘functie’ of ‘visitekaartje’: een leider moet leiden, een rechter moet recht spreken, een adviseur moet adviseren. De verantwoordelijkheid voor een bepaalde taak of functie vloeit voort uit de formele positie die iemand bekleedt, maar ook uit de wijze waarop iemand die positie in de praktijk invult en de beloften die hij of zij daarbij creëert. Door gedragingen in het verleden kunnen bepaalde taken als ‘vanzelf’ bij een persoon terecht komen – door zijn of haar eerdere gedrag is de verwachting in het leven geroepen dat dergelijke zaken bij die persoon in

Logic of appropriateness (March, 1994)	Verwachtingen
<p>1. Herkenning: wat voor situatie is dit?</p>	<p>Actoren zien een situatie of praktijk als afwijking of bevestiging van wat ze verwachten aan te treffen. Verwachtingen structureren betekenisgeving en 'herkenning' van situaties.</p> <p>Verwachtingen van anderen over wat voor situatie of praktijk dit is, dringen zich in interactie meer of minder dwingend op.</p>
<p>2. Identiteit: wat voor persoon ben ik? Wat voor organisatie is dit?</p>	<p>Eigen verwachtingen over wat dit 'type' functionaris hoort te doen en/of wat deze organisatie behoort te doen.</p> <p>Anticiperen op verwachtingen over wat anderen van dit type functionaris en/of organisatie 'verwachten' (=wat je verwacht dat anderen verwachten).</p>
<p>3. Regels: wat doet een persoon zoals ik en/of een organisatie zoals deze, in een situatie zoals deze?</p>	<p>Actoren 'wegen' handelingsopties, waarbij ze verwachtingen hebben over resultaten en 'courses of action' die op hun handelen zullen/kunnen volgen. Ze anticiperen op wensen en door hen verwachte handelingen van anderen.</p> <p>Actoren anticiperen op wensen en door anderen van hen verwachte handelingen. Ze anticiperen op door hen verwachte handelingen van anderen. Ze worden in interactie geconfronteerd met congruentie of discongruentie van hun handelen en verwachtingen met de verwachtingen en handelingen van relevante anderen.</p>

goede handen zijn. Dit hoeft voor de drager van die verantwoordelijkheden echter niet altijd even aangenaam te zijn. Wellicht wordt hij opgezaald met taken waar hij niet op zit te wachten, of met taken waarbij hij ook de drager is van alle risico's. Denk aan de 'beste secretaresse' of de 'beleidsmedewerker die alles oplost', die omkomen in het werk dat dankzij hun succes op hen afkomt en aan de gevolgen die dat succes vervolgens voor hun kwaliteit heeft. Of denk aan een politiek adviseur, die in eerdere projecten alle politieke risico's en 'bananenschillen' keurig wist te voorkomen en hierop wordt aangekeken als er vervolgens in een ander project tóch iets mis gaat aangekeken: 'Jij was toch van het politieke risicomangement? Hoe kan je dit risico nou gemist hebben?' Zo ligt in het eerdere succes, en de verwachtingen die daaruit voortvloeien, soms alweer de toekomstige teleurstelling besloten.

Zichzelf bevestigende verwachtingen

Verwachtingen hebben de neiging zichzelf in stand te houden. Mensen gedragen zich naar bepaalde verwachtingen ('als ik dit doe gebeurt er dat en daarom doe ik het maar niet'), waardoor deze zich soms volstrekt ten onrechte – kunnen handhaven als 'juist', en daarmee een stevige basis vormen voor 'vanzelfsprekend' gedrag. Verwachtingen die opgevolgd worden door concreet gedrag kunnen zich langs die weg zelfs versterken – de verwachting verdiept zichzelf door via conformerend handelen een eigen bevestiging te creëren. Verwachtingen kenmerken zich door een zekere mate van 'positive feedback', waardoor ze padafhankelijk zijn. Zo kan de verwachting van een manager dat de medewerkers van een bepaalde afdeling incompetent zijn in stand blijven doordat die manager belangrijke taken door andere afdelingen laat verrichten. Hierdoor blijft de manager bevestigd in het beeld van een incompetente afdeling. En bovendien treedt bij herhaling van dit gedrag door de manager een informatieachterstand op bij de incompetent veronderstelde afdeling: ze worden telkens buiten de belangrijke dossiers gehouden, waardoor het steeds lastiger wordt om de verwachtingen van de manager te doorbreken. Verwachtingen zijn in zekere mate 'self-fulfilling' of 'self-denying': het hebben van een bepaalde verwachting is van invloed op gedrag en dat is weer van invloed op het 'uitkomen' van de verwachting.

Verwachtingen en teleurstellingen

De structuur die verwachtingen bieden is 'prettig' – het vergemakkelijkt ingewikkelde processen en maakt allerlei afstemming overbodig – maar alleen zolang de verwachtingen nog aansluiten bij de realiteit. In het voorbeeld van de 'beste secretaresse' leidt een goede reputatie en de hoge verwachtingen die daaruit voortkomen tot teveel werk en tot het niet kunnen 'waarmaken' van de verwachtingen. In het Engels dekt de uitdrukking de lading het best: 'not live up to the expectation'. Let wel, dat betekent niet dat iemand niet voldoet of dat het werk 'objectief' slecht is. Er is echter een persoon die vindt dat het werkelijke product of gedrag niet strookt met zijn verwachting. Zo leidt het niet voldoen aan een verwachting dikwijls tot 'teleurstelling'. Op die manier kan het afwijken van een verwachting in het 'sociale verkeer' leiden tot hoge transactiekosten en conflicten: bijvoorbeeld omdat iemand moet uitleggen waarom hij of zij geen hand gaf ter begroeting, later dan 'verwacht' aanwezig was op het werk, of de notitie een andere kwaliteit en omvang had dan door de ander werd verwacht. Op die manier kan een eerste kennis-

making of een gesprek met een opdrachtgever een bijzonder onaangename situatie worden. Daarbij is belangrijk dat het niet per se om het breken van een ‘afspraak’ gaat: de verwachting kan een-zijdig zijn en diegene die niet aan de verwachting ‘voldoet’ kan zelfs met die verwachting niets te maken hebben. Het punt is hier dat er verwachtingen bestaan over wat iemand ‘doet’, ‘wil’, ‘kan’ of ‘levert’ – realistisch of niet, gedeeld of niet – en dat die verwachtingen van invloed zijn op de relatie, bijvoorbeeld omdat ze leiden tot tevredenheid of teleurstelling over een bepaalde prestatie. Als je ergens ‘niets’ van verwacht (hetgeen ook een vorm van verwachting is) valt iets al snel mee, terwijl hoge verwachtingen nogal eens niet worden waargemaakt en tot diepe teleurstelling leiden.

Verwachtingen en verrassingen

Niet altijd hoeft de ‘self-fulfillment’ of ‘self-denial’ van verwachtingen uit te komen. De reactie op niet uitgekomen verwachtingen is namelijk de ‘verrassing’: onverwachte gebeurtenissen die niet passen bij wat vooraf werd verwacht, onverwachte fenomenen of onverwacht gedrag. In de regel zijn twee type reacties mogelijk op verrassingen. De eerste is dat de sociale constructie van de werkelijkheid wordt aangepast aan de verrassing en wordt geïncorporeerd in een nieuwe set van verwachtingen. De tweede is dat de verrassing wordt genegeerd als een anomalie of wordt tegemoet getreden als een ongewenste inbreuk op de bestaande orde. Het werk van Kuhn (1962) laat zien dat die tweede reactie de meest voorkomende is. Mensen hanteren verwachtingspatronen, die zich als een consistent wereldbeeld presenteren. Andere partijen binnen en buiten de organisatie worden daarbinnen gecategoriseerd en geordend, en hun gedrag wordt steeds geduid in termen van de gehanteerde verwachtingspatronen. Inbreuken op die consistentie zijn ‘ongewenst’ of worden niet eens als mogelijk alternatief herkend. Het morrelen aan verwachtingen is dus een riskante aangelegenheid. Hoewel zowel verwachtingen als verrassingen evengoed een negatieve als een positieve invulling kunnen krijgen, worden verrassingen in bureaucratische organisaties over het algemeen minder gewaardeerd dan het handelen overeenkomstig door de jaren heen ontwikkelde en ingesleten verwachtingen.

Variatie in verwachtingen

Verwachtingen die leven binnen een organisatie zullen geen homogeen of coherent geheel vormen. Er zullen zeker bepaalde verwachtingen breed gedeeld zijn, maar daarnaast geldt dat veel verwachtingen ‘persoonlijk’ zijn en individueel sterk uiteen kunnen lopen. Interessant is dat

er vanuit die individuele invullingen wel bepaalde gemeenschappelijkheden kunnen ontstaan. Die gedeelde verwachtingen kunnen 'expliciet' zijn en zijn 'opgeschreven' in procedures, handboeken of 'codes'. Maar onder andere Aardema (2005) wijst op het bestaan van de 'stille waarden' van organisaties – de onuitgesproken verwachtingen over 'hoe de dingen hier gaan'. Dergelijke verwachtingen spelen vaak ook letterlijk op andere niveaus in een organisatie dan de 'officiële' verwachtingen. Zo wordt er op de werkvloer van een organisatie vaak anders gedacht dan aan de top, waardoor de verwachtingen over elkaars doen en denken niet met elkaar overeen hoeven te komen. De coherentie van verwachtingen verdwijnt daarmee, en het gevaar bestaat om daartussen beklemd te raken: voor het middenmanagement van menige organisatie een herkenbare situatie.

Tussenconclusie: ordenende verwachtingen

Verwachtingen brengen dus een zekere orde aan in de sociale werkelijkheid, maar die orde komt tegen een prijs. Afwijken van een eenmaal ontstane orde is vaak lastig en daardoor 'kostbaar'. Verwachtingen hebben een zekere 'pad-afhankelijkheid'. Als ze er eenmaal zijn blijven ze een ordenende werking hebben, ook als de omgeving veranderd is en er mogelijk nieuwe of andere verwachtingen nodig zijn. Verwachtingen zijn in een organisatie tegelijk ook bijzonder nuttig en productief. Verwachtingen zorgen voor een zekere stroomlijning van sociale interactie en maken daarmee organisationeel handelen mogelijk. Dankzij afgestemde en min of meer eenduidige verwachtingen hoeft niet elk plan of elke veronderstelling voortdurend tot op de bodem uitgesproken te worden en kan veel handelen 'gecoördineerd', maar zonder 'voortdurende coördinatie-inspanning' plaatsvinden. Bewustzijn van elkaars verwachtingen ten aanzien van wat als 'normaal' gedrag wordt gezien, is dan ook van essentieel belang voor goed functionerende sociale systemen zoals organisaties. Dit bewustzijn moet echter niet worden verward met de noodzaak tot het steeds daadwerkelijk expliciteren of uitspreken van verwachtingen. Soms is dat juist schadelijk. Als een relatie tussen twee mensen onder druk staat, brengt het uitspreken van de verwachting dat de één niet zal doen wat de ander wenst eerder schade toe aan de relatie dan dat het bijdraagt aan wederzijds vertrouwen.

Rolverandering in organisaties: over nieuwe en oude verwachtingen

Verwachtingen zijn lastige en riskante fenomenen als de ambitie is om erin te 'intervenieren'. Het is onvoorspelbaar wat de uitkomst van een

interventie op dit niveau zal zijn. Toch is dat wat van mensen wordt gevraagd als ze met een veranderopdracht nieuw in een organisatie binnenkomen of als ze binnen de organisatie een nieuwe rol moeten aannemen - zoals de bestuursdienstadviseurs die onderwerp van beschouwing zijn in dit essay. Ze ontkomen dan niet aan bepaalde bestaande verwachtingen en zullen deze in veel gevallen noodgedwongen 'schaden'. Van een volledig kreukvrije overgang zal zelden sprake zijn. Op zijn minst is er een gewenningsperiode nodig bij alle betrokken partijen voordat nieuwe verwachtingen zijn uitgekristalliseerd. Zowel de formele positionering of oriëntatie in de structuur van de organisatie, als de informele positionering ten aanzien van bepaalde taken en andere spelers vraagt om sensitiviteit voor bestaande verwachtingen over de eigen rol en over de gevolgen die daaruit voortvloeiend handelen voor die verwachtingen hebben. Complicerende factor daarbij is dat verwachtingen vaak niet enkel vermoedens, maar ook verlangens herbergen van andere partijen over hun eigen rol en positie.

In het nu volgende deel laten we zien op welke manier (verschuivende) verwachtingen een rol spelen bij de rolverandering van een bestuursdienst in een grote gemeentelijke organisatie, en op welke wijze de adviseurs van de bestuursdienst in hun dagelijkse werkpraktijk daarmee omgaan. Daaruit vloeit vervolgens een aantal overwegingen en handelingsopties voort, die ook in vergelijkbare situaties van rolverandering en het vormgeven aan strategische professionaliteit spelen. Op die manier hopen we opnieuw een bijdrage te leveren aan verdere professionalisering van de strategische functie bij de overheid.

3

De praktijk van rolverandering: hoe word ik een strateeg?

3.1 INTRODUCTIE VAN DE CASUS

Onderzoek bij een bestuursdienst van een grote gemeente

Om de praktijk van rolverandering en de rol die verschuivende verwachtingen daarbij spelen te beschrijven hebben we onderzoek gedaan bij de bestuursdienst van een gemeentelijke organisatie. Het onderzoek vond plaats in de periode april 2007 tot maart 2008. In de door ons onderzochte gemeente is de bestuursdienst gepositioneerd als een ondersteunende stafdienst, dicht bij de ambtelijke top, met directe lijnen naar de verschillende wethouders en naar de beleidsinhoudelijke of uitvoerende diensten. In de bestuursdienst zijn ruim 40 adviseurs werkzaam, allemaal hoogopgeleid en voor het merendeel ervaren in het werk in de gemeentelijke organisatie en het behandelen van complexe politiek gevoelige dossiers. De adviseurs van de bestuursdienst zijn belast met de inhoudelijke ondersteuning van het college van B&W.

Een belangrijke ontwikkeling voor de adviseurs in de bestuursdienst is de 'concernvorming' die deze gemeente, net als veel andere grotere gemeentelijke organisaties heeft doorgevoerd. De kerngedachte van concernvorming is dat het ambtelijk apparaat meer als één geheel opereert en dat aan de top van de hiërarchie meer afstemming plaatsvindt over de beleidslijn. Als onderdeel van deze ontwikkeling krijgen de verschillende beleidsinhoudelijke en uitvoerende diensten zelf verantwoordelijkheid voor het bewaken van de integraliteit van beleid: ze moeten er zelf voor zorgen dat zij zich in hun handelingen rekenschap geven van wat andere diensten op dit terrein doen en dat ze deze diensten vervolgens indien nodig betrekken bij de beleidvorming of -uitvoering. Of zoals het in de organisatie wordt benoemd: de diensten moeten 'sterke diensten' worden. Voor de bestuursdienst betekent dit dat er ruimte ontstaat voor meer strategische vraagstukken en het bewaken van hoofdlijnen. In deze gemeente is daartoe door de verantwoordelijke wethouder en de ambtelijke top ook de behoefte uitgesproken. In deze ontwikkeling ligt de verandering van de bestuursdienst naar een 'strategisch opererende eenheid' besloten.

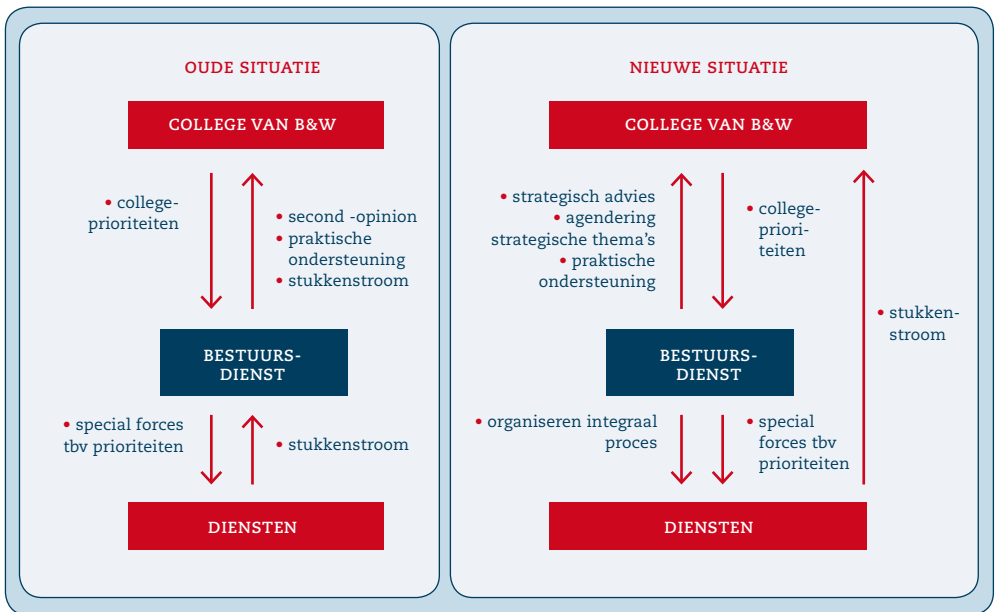
De belangrijke spelers in de organisatie, zoals het concernberaad (van belangrijke diensthoofden en de gemeentesecretaris) en het college van B&W, hebben opvattingen geformuleerd over wat de strategische behoeften van de organisatie zijn. Ze hebben daarbij behoeften genoemd als ‘het faciliteren en ondersteunen van de vormgeving aan integraal beleid’, ‘het agenderen van ‘vergeten’ beleidsvragen’, het ‘doordenken van gehanteerde beleidstheorieën’ en het ‘scherp adviseren vanuit een lange termijnnoriëntatie’. Deze behoeften vormen de inhoudelijke opdracht aan de ‘nieuwe’ bestuursdienst.

Analyse van de inhoud van de verandering: oude en nieuwe taken

Vóór de concernvorming en de daaropvolgende discussie over de rol van de bestuursdienst bestond het takenpakket van de adviseurs vooral uit ‘second-opinion advisering’ aan het college van B&W over door de diensten in de ‘lijn’ voorbereide beleidsstukken. Daarnaast hadden de adviseurs als taak het organiseren van de logistiek van de stroom van ambtelijke (beleids)stukken naar het college, de praktische ondersteuning van het college door het opknappen van zogenaamde ‘kleine klussen’ – soms relatief omvangrijk – en het leveren van een bijdrage aan het crisismanagement en ‘damage control’ rondom politieke incidenten. Los daarvan werden bestuursdienstadviseurs ook – ad hoc – ingezet voor het aansturen van beleidsprogramma’s, die voor het college van B&W een bijzondere prioriteit hebben.

Met de concernvorming is een aantal veranderingen doorgevoerd. Er zijn nieuwe taken bijgekomen en bepaalde bestaande taken zijn gehandhaafd. Zo blijft de mogelijkheid bestaan dat de bestuursdienst wordt ingezet voor het aansturen van beleidsprogramma’s met bijzondere prioriteit. Ook de praktische bestuurdersondersteuning blijft in enige mate onderdeel van het takenpakket. Vooral op het terrein van de advisering wordt een omslag gemaakt naar ‘*strategische advisering*’. Adviseurs moeten de (in het heden of in de toekomst) belangrijke thema’s voor de organisatie *agenderen*, kunnen op eigen initiatief bestaande beleidstheorieën *onderzoeken* en ze mogen gevraagd en ongevraagd – en kritisch – *adviseren* over beleidsstukken aan het bestuur. Verder wordt van de adviseurs van de bestuursdienst verwacht dat ze helpen om tot meer integrale beleidsvorming te komen. Waar de diensten de primaire verantwoordelijkheid hebben om integraal samen te werken, is de bestuursdienst daarin ondersteunend. Ze treedt op als ‘achtervang’, voor het geval elders zaken blijven liggen, in sommige gevallen als ‘procesarchitect’ voorafgaand

aan beleidsvorming en als 'bewaker' van de output op de voor het college van B&W belangrijke beleidsterreinen. Het onderstaande schema brengt de verandering in beeld. Over het geheel genomen is de rolverandering die de hier onderzochte afdeling doormaakt te kenmerken als een verandering in handlingsrepertoire dat verschuift van *verantwoordelijkheid voor* de dagelijkse stroom van de organisatie – fijnslippen en faciliteren van wat er toch al gebeurt – naar *reflectie op* de dagelijkse stroom – verdiepen, kritisch volgen, gevraagd en ongevraagd intervenieren in wat er gebeurt.



Methodie van onderzoek

Onze empirische bevindingen komen voort uit een zestal door ons georganiseerde, soms meerdaagse, *bijeenkomsten*. Aan de bijeenkomsten namen twee groepen van ongeveer twintig bestuursdienstadviseurs deel. De bijeenkomsten vonden plaats in het kader van een professionaliseringstraject. De deelnemers hebben in groepsverband en individueel (met ons) gesproken over hun werkwijze. Bij deze gesprekken waren drie vragen leidend:

- 1 Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de strategische rol van de bestuursdienst bij belangrijke spelers in de organisatie;
- 2 Wat zijn de verwachtingen van de bestuursdienstadviseurs zelf ten aanzien van die strategische rol;

3 Welke dilemma's herkennen de bestuursdienstadviseurs in hun eigen werkpraktijk bij de omslag van de oude naar de nieuwe praktijk?

Tijdens één van de zes bijeenkomsten voor beide groepen is een gesprek gearrangeerd tussen de bestuursdienstadviseurs, een wethouder en een dienstdirecteur. Daarnaast is tijdens de zes bijeenkomsten een aantal van de direct leidinggevendenden van de bestuursdienstadviseurs uitgenodigd. In gesprekken met deze voor de adviseurs belangrijke spelers stonden dezelfde vragen centraal, maar was het perspectief voor de beantwoording uiteraard omgedraaid. In deze gesprekken werden de verwachtingen en bevindingen van de 'counterparts' van de bestuursdienstadviseurs expliciet.

Als aanvullend materiaal hebben we interne documenten uit de bestuursdienst verzameld, waarin relevante informatie over de rolverandering van de bestuursdienstadviseurs terug te vinden was. De documenten hebben als achtergrondinformatie gediend tijdens de bijeenkomsten. Een belangrijke bron van informatie in het onderzoek zijn verder de *persoonlijke verhalen* van de deelnemers. Aan alle deelnemers is gevraagd om een persoonlijke reflectie op hun werk, en de dilemma's die zich daarbij voordoen, in hun eigen woorden op papier te zetten aan de hand van een beschrijving van een korte case of een 'klein verhaal'. Op die manier zijn uit eerste hand voorbeelden verzameld van hoe strategen (in wording) zich geconfronteerd zien met dilemma's in hun werk. Een selectie van passages uit deze verhalen is in de onderstaande analyse opgenomen. Tenslotte is *ter controle* van op onze bevindingen een eerste versie van dit essay voorgelegd aan de deelnemers van de bijeenkomsten ter verificatie en ter goedkeuring voor gebruik van hun verhalen. Hun feedback is benut voor het vervaardigen van de definitieve versie die door de betrokkenen wordt herkend als een weerslag van het proces dat zij in de voorgaande periode met elkaar hebben doorgemaakt. Die gedeelde en herkende weerslag van het proces is vervolgens de basis geweest voor onze analyse van hoe de gebeurtenissen te begrijpen en te verklaren zijn.

3.2 EEN AANGEKONDIGDE PRAKTIJK

De hierboven beschreven rolverandering van de bestuursdienstadviseurs kwam niet 'organisch' en incrementeel tot stand, maar werd op een zeker moment 'afgekondigd'. Vanaf het moment van de aankondiging van de

nieuwe rol van de bestuursdienstadviseurs ontstond een interessant proces waarin de praktijk langzaam beter moest worden aangesloten op de bedachte en inmiddels aangekondigde situatie.

Belangrijk is dat deze rolverandering onderdeel is van de bredere concernontwikkeling, die de gehele organisatie treft. In de praktijk van alledag blijkt de mate waarin diensten in staat zijn zich door te ontwikkelen naar een 'sterke dienst' van grote invloed op de ruimte die de bestuursdienst heeft om door te groeien naar een strategische rol: wat 'elders' in het model gebeurt is van grote invloed op de mate waarin de bestuursdienstadviseurs kunnen doen wat er – in de nieuwe situatie – van hen verwacht wordt.



“De nieuwe rol van de bestuursdienst is nauw verbonden met het concept ‘sterke diensten’ – je zou het zelfs communicerende vaten kunnen noemen. De diensten moeten in staat zijn zelf een concernbrede aanpak te voeren. De praktijk is echter weerbarstiger. Vaak heeft de bestuursdienst nu nog een rol om die concernbrede aanpak te verzekeren. De verschillen tussen de diensten in de verschillende beleidspijlers zijn groot, waardoor integraliteit soms moeizaam tot stand komt.”

De weerbarstigheid van de praktijk – diensten die vanuit integraal perspectief gezien nog niet 'sterk' (genoeg) zijn – kan ertoe leiden dat de strategische rol van de bestuursdienst in het gedrang komt, omdat die hier een verwachte verantwoordelijkheid heeft liggen. Oude verantwoordelijkheden worden nog steeds gevoeld, zeker als ze niet direct door anderen worden opgepakt.




“In een bepaald dossier is de bestuursdienst lange tijd op afstand gebleven. Toen bleek dat de uitwerking van de plannen door de betrokken diensten onvoldoende was, heeft de bestuursdienst het proces naar zich toe getrokken en de diensten bij elkaar gezet. Sindsdien is de bestuursdienst betrokken en binnenkort komt er een voorstel dat wél voldoet. Toch ben ik eigenlijk van mening dat de diensten deze opdracht zelf hadden kunnen en moeten uitvoeren.”

3.3 DIFFUSE VERWACHTINGEN


Niet alleen liggen de wens tot verandering en de feitelijke praktijk uit elkaar bij afkondiging van de nieuwe strategische rol, ook de uitgesproken veranderingsopgave omvat zélf nog allerlei onduidelijkheden. De

verwachtingen over wat ‘strategisch adviseren’ in de praktijk is, zijn nog niet uitgekristalliseerd. Dit is voor zowel de diensten, het college van B&W als de bestuursdienst zelf een ontdekkingstocht, die zich enkel in de loop van de tijd kan voltrekken in de praktijk – door het ‘doen’ worden verwachtingen concreet. En zo kan het zijn dat degenen die de verandering naar een strategische rol gesteund hebben (zoals het college van B&W) op voorhand mogelijk niet alle gevolgen van die verandering hebben voorzien. In de praktijk blijken oude verwachtingen (die op papier van tafel zijn) ten aanzien van de bestuursdienstadviseurs wel degelijk nog een rol te spelen.




“Er is volgens mij bij de diensten en het college van B&W nog geen eenduidig beeld over waar de bestuursdienst naar toe moet. Enerzijds wordt praktische bestuursdienstondersteuning nog steeds het meest gewaardeerd. Anderzijds moet de bestuursdienst zelf haar eigenstandige meerwaarde aantonen naar het bestuur en de diensten.”

Hier komt bij dat de diensten of stadsdelen een andere invulling geven aan een op het eerste gezicht ‘heldere’, maar in werkelijkheid uitermate ‘ambigue’ concept als ‘strategisch adviseren’. Ook bij het college van B&W en zelfs binnen de bestuursdienst zelf bestaan verschillende ideeën over wat strategische advisering ‘is’. De verwarring wordt groter, doordat bepaalde ‘oude’ verwachtingen en taken blijven bestaan, terwijl de nieuwe verwachtingen nog niet gedeeld en ingesleten zijn geraakt in de organisatie. De bestuursdienstadviseurs worden zodoende veelzijdig geconfronteerd met variërende beelden en verwachtingen over hun rol als ‘strategisch adviseur’ en wat ze ‘moeten doen’.




“Niet altijd wordt een kritische rol van de bestuursdienst gewaardeerd. Een wethouder wil ‘gewoon’ bediend worden, diensten willen dat we meewerken bij de voorbereiding van de besluitvorming over hun beleid en stadsdelen willen het liefst niet dat de centrale stad over hun schouder meekijkt. Binnen die omstandigheden is het lastig om een kritische en onafhankelijke positie in te nemen.”

De bestuursdienstadviseurs worden met regelmaat geconfronteerd met spanningen tussen de oude en nieuwe verwachtingen. Soms lopen ze letterlijk tegen de verwarring op, bijvoorbeeld in discussies over de vraag welke taken de meeste urgentie hebben, of bij een professionele kwestie als de vraag hoe je een ondersteunende met een kritisch-reflectieve rol combineert of hoe je strategisch kunt adviseren over beleidsprocessen die je zelf begeleidt.



“Het is lastig om kritisch en met afstand over de voortgang van een aanpak te rapporteren als je zelf, tegen wil en dank, bij die aanpak direct betrokken bent geraakt. Ik probeer dat netjes te doen, maar ik merk ook dat anderen er met een scheef oog naar kijken. Ze vragen zich af of mijn oordeel wel écht objectief is.”


Voor de bestuursdienstadviseurs worden de dilemma's scherper in tijden van crisis. Zodra andere dossiers grote urgentie krijgen en zodra het elders 'spannend' wordt, komt de nieuwe rol onder zware druk te staan. Strategie wordt dan iets voor als er tijd over is – het is weliswaar belangrijk, maar nu even niet. In de praktijk van de bestuursdienst uit dit zich onder andere in het benutten van de kortste lijntjes: als de wethouder ergens mee zit, is de bestuursdienst het meest toegankelijk en 'dichtbij' om een vraag uit te zoeken, een dossier te adopteren of een klusje op te knappen dat hoge urgentie of grote politieke gevoeligheid heeft. Voor de bestuursdienstadviseurs is het onduidelijk hoe hiermee om te gaan: het botst naar hun eigen gevoel met hun nieuwe taak, ze zien er echter ook wel het belang van in en vinden het toch ook wel interessant en spannend werk. De één is bovendien geneigd om er meer in mee te gaan dan de ander. Dat zorgt voor verdere verwarring over wat er op dit gebied van de bestuursdienstadviseurs verwacht mag worden.



“Laatst kwam mijn wethouder binnenlopen met de mededeling dat hij 'een klusje voor me had'. Er zou binnenkort een vernietigend onderzoeksrapport verschijnen over de uitvoering van één van de speerpunten van zijn beleid. Andere dossiers waar ik mee bezig was en die in mijn ogen veel strategischer van aard waren, kwamen onderop de stapel te liggen.”


3.4 HET ONGEMAK VAN NIEUWE RITMES

In de oude situatie gingen alle stukken ter voorbereiding van de agenda-post voor het college van B&W langs de bestuursdienstadviseurs. In de nieuwe situatie gaan de niet-politiek gevoelige of niet-strategische stukken rechtstreeks vanuit de diensten naar het college en de raad. Hiermee krijgt de bestuursdienst meer ruimte voor eigenstandige werkzaamheden. De andere kant van de medaille is echter dat de bestuursdienstadviseurs min of meer buiten spel komen te staan bij processen en dossiers waarbij ze in de oude situatie wel betrokken waren.




“In de relatie tot de diensten is het inmiddels usance geworden dat de dienst aangeeft of een bepaald voorstel wel of geen routine-post is, en de bestuursdienst haar aandacht kan richten op de niet-routinematige vraagstukken. Laatst echter stuurde een dienst een agendapost om aan de gemeenteraad te melden dat de voortgang van een project is vertraagd door een uitspraak van de Raad van State. Deze post was voorzien van de status ‘routine’! Hoe gaat de bestuursdienst hiermee om? Nemen we de voorselectie door de dienst als ‘gegeven’ aan?”

Als gevolg van deze andere verhouding in de organisatie, verandert ook het ‘ritme’ van het concern en de strategische eenheid. De ‘klokken’ van beide organisatieonderdelen komen bijna letterlijk ongelijk te lopen. De toegevoegde waarde van de bestuursdienst schuilt immers niet meer in het dagelijkse en het gewone, maar in het strategische en het afwijkende.




“Ik merk nu dat ik niet altijd meer aan tafel zit bij een overleg tussen wethouder, gemeentesecretaris en diensten over de voortgang van beleid. Ik ben soms zelfs niet meer welkom. Tegelijkertijd wordt van mij wel verwacht dat ik in staat ben om een strategisch advies uit te brengen over onderhavige dossiers. Het is moeilijk adviseren als je van essentiële informatie verstoken blijft doordat je bijvoorbeeld een deel van de discussie mist.”

Binnen de vroegere verhoudingen stond de bestuursdienst ook dicht bij het college van B&W in de dagelijkse ondersteuning en advisering. De bestuursdienstadviseurs zagen veel, zo niet ‘alles’, voorbij komen en konden er vanuit die rol nog invloed op uitoefenen, bijsturen en waren in ieder geval op de hoogte van het bestaan van bepaalde situaties. In hun nieuwe rol zien sommige bestuursdienstadviseurs dat die ‘extra’ advisering en ‘check’ niet is overgenomen door andere partijen. Ze vragen zich af of dat op termijn geen problemen gaat opleveren.



“Doordat er niet altijd meer een bestuursdienstadviseur aanwezig is bij een periodiek overleg tussen wethouder en dienstdirecteuren over de voortgang van dossiers, heb ik het gevoel dat er geen partij meer is die vanuit een onafhankelijke positie kan adviseren aan de wethouder – zoals de bestuursdienst dat voorheen wel kon. Het is een positieve ontwikkeling dat diensten nu zelf samenwerken om het concernbelang als geheel te dienen. Tegelijkertijd heeft dit als mogelijke schaduwzijde dat de informatievoorziening richting het college van B&W een ‘black box’ is geworden nu de bestuursdienst buiten spel staat.”


Het gebrek aan directe betrokkenheid bij allerlei dossiers zorgt er ook voor dat bestuursdienstadviseurs meer dan voorheen kunnen worden ‘verrast’ door allerlei problemen en kwesties.



“Een paar maanden geleden kwam er vrij onverwacht een raadsbesluit tot stand waarbij enkele miljoenen moesten worden vrijgemaakt voor de uitvoering ervan. Bovendien was dit besluit in mijn ogen slecht onderbouwd en grotendeels onhaalbaar in de praktijk. Maar de raad zat er bovenop en de betreffende diensten waren al begonnen met de voorbereiding van de uitvoering. Vanuit mijn neutrale positie als bestuursdienstadviseur vond ik het mijn taak om aan de noodrem te hangen bij de betrokken wethouder en dienstdirecteuren. Meer dan een ‘gut feeling’ over de onhaalbaarheid van het raadsbesluit had ik op dat moment echter niet, en dan bereik je vrij weinig. Als je niet aan de voorkant betrokken bent bij dergelijke processen ben je vaak te laat om nog een kritisch tegengeluid in te brengen.”

3.5 DIFFUSE DIENSTBAARHEID

Dingen ‘fout laten gaan’, omdat ze formeel niet meer tot de taken van de bestuursdienst behoren, is in de praktijk voor de bestuursdienstadviseurs geen optie. Het bieden van een ‘beschermend schild’ voor wethouders is zowel in de oude als in de nieuwe situatie onverminderd een taak van de bestuursdienst. Toch is die rol van aard en intensiteit veranderd. Het schild is niet permanent meer geheven – enkel nog als gevaar dreigt: dossiers met politieke afbreukrisico’s of mogelijke ‘bananenschillen’ in de uitvoering van beleid. Hierdoor zullen wethouders zich in sommige situaties minder beschermd voelen dan voorheen – en misschien daardoor toch weer een beroep doen op de bestuursdienst, als eigenlijk de ‘sterke diensten’ zouden moeten worden aangesproken. Bovendien doen de bestuursdienstadviseurs zichzelf vaak ook een groot plezier door toch maar in een vroegtijdig stadium eventuele ‘bananenschillen’ op te sporen en op te ruimen. Puinruimen achteraf is voor niemand leuk en het kost vaak meer werk. Tegelijkertijd wordt hierdoor de verwachting in stand gehouden dat de bestuursdienst verantwoordelijk is voor het opsporen en aanpakken van alle politieke risico’s. Dat herbergt het gevaar in zich dat de bestuursdienstadviseurs ook daarvoor verantwoordelijk worden gehouden – zoals in de oude situatie – terwijl ze in de nieuwe situatie niet goed meer in staat zijn om die ‘verantwoordelijkheid’ waar te maken.



“Het loslaten van grote delen van de stukkenstroom en de second-opinion advisering brengt in mijn ogen ook risico’s met zich mee, die als een boemerang kunnen terugkomen op het bordje van het college van B&W én van de bestuursdienst. De vraag is of er na verloop van tijd toch weer een beroep op ons wordt gedaan voor grotere bemoeienis bij het voorkomen van politieke risico’s. Daarnaast is het ook voor de bestuursdienst zelf verleidelijk om die situatie te vermijden, door nauwkeurig lopende processen te volgen en problemen vroegtijdig aan te kaarten. Het voorkomt immers veel herstelwerkzaamheden achteraf.”

Strategisch adviseren betekent ook het vermogen om kritisch te zijn over voorgenomen beleid en om dit kritische geluid over te brengen naar dienstdirecteuren of college van B&W – ook al is de kans groot dat dit je op het moment zelf niet in dank wordt afgenomen. Het risico dat persoonlijke relaties worden beschadigd speelt hierbij een rol, maar ook dat je als strateeg als ‘lastig’ en onconstructief wordt getypeerd. Zeker bij de overgang van een zeer betrokken rol naar een meer kritisch-reflectieve rol kan dit zorgen voor lastige situaties, aangezien anderen in de organisatie een dergelijke rol misschien nog niet verwachten.


“De strategische visie van de gemeente is een poging om op macroniveau een inhoudelijke koers te bepalen voor de stad als geheel. Als adviseur heb ik inmiddels ervaren dat deze visie wordt gezien als kaderstellend document, wat wil zeggen dat initiatieven van andere partijen (woningcorporaties, deelgemeenten e.d.) die niet ‘passen binnen de kaders’ niet hoeven te rekenen op steun van de gemeentelijke autoriteit. Tegelijkertijd merk ik dat de visie op bepaalde punten blinde vlekken bevat of keuzes die vanuit een ander (b.v. stadsdeel) perspectief aanvechtbaar zijn. Als bestuursdienstadviseur heb je oog voor dergelijke zaken. De vraag is of het zinvol is om je energie in het agenderen ervan te steken – de slagingskans is klein en het persoonlijke afbreukrisico groot.”

3.6 VERLEIDELIJKE ROUTINES

Behalve alle verwachtingen die spelen in de omgeving van de bestuursdienst, verschuiven ook de verwachtingen van de adviseurs zelf ten aanzien van hun werk. Zo is het voor de bestuursdienstadviseurs verleidelijk om ‘onder druk’ terug te vallen op hun oude werk, om daarmee ‘quick wins’ te behalen, zoals tevredenheid van wethouders en goede persoonlijke relaties met collega’s in de ambtelijke top of in de diensten. Door toch toe te geven aan vragen die eigenlijk niet meer in het nieuwe model passen ontstaat tevredenheid bij anderen en dat is voor veel bestuursdienstadviseurs ook van waarde. Toch schuilt hierin ook een gevaar. Immers, waar ligt de grens van deze op de oude taakomschrijving gebaseerde dienstbaarheid? Als het niet ‘allemaal’ kan, waar ligt dan de prioriteit? Bij het oude of bij het nieuwe? En wat betekent het dat ‘het nieuwe’ op korte termijn ‘teleurstelling’ oplevert? In de omslag van ‘second-opinion’ naar strategische advisering krijgen de adviseurs te maken met dubbele loyaliteiten en verwarring over hun nieuwe verantwoordelijkheden.


“Vaak word ik voor allerlei ‘klusjes’ ingeschakeld. Dat vind ik leuk, want dat maakt het werk dynamisch. Maar het is wel lastig om op die manier altijd de langere termijn in de gaten te houden.”

Nogmaals, dit probleem is niet iets dat geheel van anderen afkomstig is. De adviseurs dragen er zelf aan bij, bijvoorbeeld omdat ze delen van het oude werk interessant en eervol vinden. Dergelijke projecten en activiteiten zijn aan de ene kant heel ‘verleidelijk’ – concrete resultaten, goed voor zichtbaarheid in de organisatie, ‘leuk’ – maar staan ook op gespannen voet met de nieuwe verantwoordelijkheden. De bedoeling van het nieuwe model is immers óók om juist afstand te organiseren van de dagelijkse ‘spannende’ praktijken.



“Als ik terugkijk op de afgelopen periode en mijn rol in het project, heb ik de indruk dat ik meer in een ‘meewerkende’ positie heb gezeten dan mijn bestuursdienstcollega’s. De kritische rol komt daarmee onder druk te staan. Je toetst geen agendapost, want je stelt hem zelf samen met betrokken diensten op.”

Andere verantwoordelijkheden en verwachtingen trekken in het veranderingsproces aan de bestuursdienstadviseurs. In de overgangperiode naar strategisch adviseren betekent dit dat bestaande oude verwachtingen van anderen soms moeten worden geschaad, met teleurstellingen en soms ronduit ‘irritatie’ tot gevolg, om zodoende toch ‘los te kunnen komen’ van de oude rol. ‘Nee zeggen’ tegen verleidingen van de oude rol is voor de adviseurs niet eenvoudig, maar af en toe wel een ‘noodzakelijk kwaad’.



“Voor mij persoonlijk betekent strategisch adviseren een verschuiving in aandacht voor incidenten en beheersing daarvan naar structurele aandacht voor kaderstellend beleid. Meer aandacht voor de kwaliteit van het beleid dan voor de ondersteuning van het bestuur. Van een houding van meedenken naar een stijl van vooruit denken. Dit maakt het werk aantrekkelijker, maar het is ook tijdrovend en kan ten koste gaan van de andere rollen die binnen de bestuursdienst worden vervuld. Rollen waarop veelal een groter beroep wordt gedaan.”

4

Reflectie: verdichting, verdringing, verwaarlozing en verwarring

Botsende behoeften en verraderlijke verwachtingen

De spanning in het werk van de bestuursdienstadviseurs openbaart zich vooral in de dagelijkse praktijk van het strategisch adviseren. Op 'papier' ziet het model er prima uit en 'zonder het verleden' zou het wellicht ook prima kunnen functioneren. Het probleem is echter dat het nieuwe model niet in een wereld terecht komt waarin het oude nooit bestond, maar dat het een eerdere praktijk opvolgt. De sporen van die eerdere praktijk zijn van grote invloed op de werking van het nieuwe model. 'Onze' bestuursdienstadviseurs, en hun directe omgeving in de organisatie, proberen temidden van deze spanning tot een nieuwe rolverdeling en tot nieuwe routines te komen. Daarbij zijn de formele lijnen 'duidelijk'. In de dagelijkse praktijk blijken echter andere, 'oude' verwachtingen te spelen. De rolverandering wordt zodoende vooral een worsteling van 'verschuivende verwachtingen', waarbij de bestuursdienstadviseurs en hun omgeving geconfronteerd raken met nieuwe taken en verantwoordelijkheden, en van daaruit moeten proberen om tot nieuwe gedeelde opvattingen over de verdeling van het werk te komen. Dat gebeurt niet door er veelvuldig over te praten; de verwarring krijgt in de praktijk gestalte.

Zo blijkt in de praktijk het college van B&W meer behoefte te hebben aan praktische ondersteuning, bescherming tegen politieke risico's en 'damage control', en is het voor de diensten niet eenvoudig om zelfstandig beleid integraal vorm te geven. Beide partijen vinden dan ook dat de bestuursdienst deze zaken onverminderd tot zijn verantwoordelijkheid zou moeten rekenen, terwijl daarover in het formele model heel andere verwachtingen zijn gewekt. Zo worden de bestuursdienstadviseurs geconfronteerd met enerzijds de noodzaak van *onafhankelijkheid* om strategisch te adviseren en anderzijds de noodzaak van *betrokkenheid* om tegemoet te komen aan de verwachtingen van het bestuur en de diensten.

De adviseurs proberen om vanuit dergelijke tegenstrijdigheden toch naar ieders tevredenheid te handelen en een 'nieuwe eigen lijn' te ontwikkelen. Soms geven ze toe aan lang bestaande verwachtingen, terwijl ze soms juist proberen deze te weerstaan of te weerleggen. Het kiezen van een positie in de organisatie die toegevoegde waarde mogelijk maakt vraagt echter om een voortdurende en zorgvuldige afweging tussen het toegeven aan bestaande verwachtingen en het proberen te 'creëren' van

nieuwe verwachtingen. Op die manier moet zich in de praktijk een nieuwe rol uitkristalliseren. Dat kost echter tijd en verloopt zelden zonder slag of stoot, zo laat de praktijk van de bestuursdienstadviseurs zien. Nadere analyse van deze praktijk laat een viertal mogelijke spanningen zien, die schuil gaan achter het wensbeeld van de rimpelloze verschuiving van verwachtingen. We benoemen ze hier als: *verdichting*, *verdringing*, *verwaarlozing* en *verwarring*. We zullen ze hierna één voor één nader belichten.

Verdichting van verwachtingen

Strategievorming draait voor de bestuursdienstadviseurs in de praktijk om balanceren tussen (deels) tegenstrijdige verwachtingen (vgl. Van Twist c.s., 2007). Waar de nieuwe verwachtingen in eerste instantie vooral een vervanging lijken te behelzen, blijkt al snel dat de praktijk ingewikkelder is. De oude verwachtingen ten aanzien van het functioneren van de bestuursdienst worden immers niet geheel 'opgeruimd'. Er is dus geen sprake van volledige vervanging, maar veeleer van een verveelvoudiging en *verdichting*. De ene verwachting maakt niet zozeer plaats voor de andere, maar verwachtingen zijn gelaagd en blijven naast elkaar bestaan. Dat zorgt, zo mag duidelijk zijn, voor spanning in het dagelijks handelen van professionals, omdat ze geconfronteerd worden met meerdere, strijdige richtingen voor handelen.

Verdringing door verdichting

De rolverandering van de door ons bestudeerde bestuursdienst laat zoals gezegd niet zozeer een verschuiving of een vervanging, als wel een verdichting van verwachtingen zien. En het gevaar daarbij bestaat dat bepaalde verwachtingen door andere verwachtingen worden *verdrongen*. In het geval van de bestuursdienst lijken de verwachtingen ten aanzien van de meer strategische taken het soms af te leggen tegen de verwachtingen over de dagelijkse ondersteuning van de wethouders. De politieke rationaliteit van wethouders en de ambtelijke rationaliteit van de diensten maken dat de onafhankelijke, strategische rol van de bestuursdienst in het geding komt. Om de verwachtingen scherp tegenover elkaar te zetten: wethouders willen beschermd worden, diensten willen dat de bestuursdienst hen ondersteunt.

Verwaarlozing van verwachtingen

In de omslag naar een strategische rol worden de bestuursdienstadviseurs geconfronteerd met de vraag naar de herdefiniëring van hun identiteit en rolopvatting binnen de gemeentelijke organisatie. Al snel blijkt

dat er voor deze strategische rol nauwelijks eenduidige of overzichtelijke antwoorden voorhanden zijn. Elk vastomlijnd en definitief antwoord voor één van de aanwezige verwachtingen leidt tot verwaarlozing van andere verwachtingen: door bij voorbeeld alleen tegemoet te komen aan de verwachting van het college van B&W dat de bestuursdienst een beschermend schild vormt, zetten de adviseurs hun onafhankelijke en kritische rol als beleidsadviseur op het spel. Toch is het maken van zo'n keuze verleidelijk, aangezien het overzichtelijkheid biedt en een duidelijke 'plaats' in de 'going concern' van de organisatie. De *verwaarlozing* van de vele andere verwachtingen is daarbij evenwel een reëel gevaar.

Verwarring over verwachtingen

Een laatste spanning behelst de *verwarring* die bij de verschillende belangrijke spelers rondom de bestuursdienst én bij de bestuursdienst zelf heerst over wat te verwachting van een organisatorische eenheid die zich gaat bezighouden met 'strategisch adviseren'. Wat is dat eigenlijk, 'strategisch adviseren'? Het abstracte begrip 'strategie' roept al snel vele beelden en evenzovele verwachtingen op bij de betrokken partijen. Voor sommigen zal dat een beeld zijn van strategie als de productie van abstracte en doorvlochten wetenschappelijke studies, die mijlenver van de beleidspraktijk afstaan. Voor anderen zal strategie vooral worden gedefinieerd in termen van 'damage control' en politieke 'spin doctoring'. En weer anderen zullen strategie zien als het coördineren van de vele afzonderlijke beleidsinspanningen binnen de gemeentelijke organisatie. Bovendien is het niet onwaarschijnlijk dat deze verwarring wordt ingegeven door verlangens van betrokken partijen over de rol die de bestuursdienst in hun ogen gaat of zou moeten gaan vervullen. Een bijkomende complicatie is dat de betrokken partijen hun verwachtingen vaak niet of niet eenduidig uitspreken, zodat ook bij de bestuursdienstadviseurs verwarring ontstaat over wie wat van hen verwacht.

Intermezzo:

Verzwegen verwachtingen als aanvullende of alternatieve duiding?

Hiervoor zijn de dilemma's geschetst die spelen rondom een formeel ingezette rolverandering bij de bestuursdienst van een grote gemeente in Nederland. Die schets maakt duidelijk dat een nieuw in de organisatie geïntroduceerde strategische functie lastig is in te vullen – zelfs als alle betrokken partijen van goede wil zijn. Wat we hebben laten zien is de rol die verwachtingen spelen bij de gewenste rolverandering en bij de vorming en bestending van strategische professionaliteit. Maar niet ál het handelen van partijen in de casus is verklaard vanuit de verwarring rondom verwachtingen die betrokkenen zelf expliciet hebben gemaakt. Een alternatieve of althans aanvullende duiding is mogelijk door in te gaan op mogelijk *verzwegen* verwachtingen rondom de ingezette rolverandering: verwachtingen die betrekking hebben op de verdeling van invloed en macht en op het positioneringsspel dat met de concernvorming en de roep om 'sterke diensten' rond de bestuursdienst wordt opgeroepen. In de verwachtingen die daarop betrekking hebben spelen onvermijdelijk ook 'machtskwesties': het draait altijd ook om (politieke) aandacht, zeggenschap over mensen, middelen, verdeling van invloed en autonomie. Het valt in dat licht zeker niet uit te sluiten dat bepaalde partijen baat hebben bij het op een zijspoor zetten of verzwakken van een in hun ogen 'lastige' dienst – en dat een tekortschietend verwachtingenmanagement rond de rolverandering voor de bestuursdienstadviseurs hiervoor mede is benut. Dat hebben we eerder als het risico van *afstoting* van de strategische functie benoemd (Van Twist c.s., 2007). Wat hierboven is beschreven onder 'het ongemak van nieuwe ritmes' past heel goed in deze alternatieve duiding: de bestuursdienst wordt buiten de stukkenstroom, buiten de dagelijkse gang van zaken en buiten de 'going concern' geplaatst, zodat de bestuursdienstadviseurs minder invloed op dat proces kunnen uitoefenen.

Anderzijds kan het verwachtingenspel rond machtskwesties ook juist het risico oproepen van *inkapseling* van de bestuursdienst, wanneer bepaalde spelers in de organisatie van lastige of vervelende taken af proberen te komen. Denk bij voorbeeld aan de diensten die van de bestuursdienstadviseur een bijdrage verwachten in de totstandbrenging van integraal beleid, terwijl ze als 'sterke diensten' hiervoor toch in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn. Op die manier komen de bestuursdienstadviseurs

viseurs niet toe aan hun strategische rol, maar wordt een claim op hen gelegd om de 'going concern' te ondersteunen.

Het zou naïef zijn te veronderstellen dat macht en de verwachtingen die daarop betrekking hebben geen enkele rol spelen bij de rolverandering van de bestuursdienst. Tegelijkertijd gaan er ook andere wezenlijke strategische behoeften schuil achter de rolverandering. De machtsvraag is dan ook niet per definitie contrair aan de hierboven geschetste dilemma's, maar kan juist een aanvullende verklaring bieden. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid dat de hierboven beschreven verwarring over verwachtingen mede voortkomt uit het verlangen van diensten om ondersteund te worden in hun eigen werk: dit kan zowel een legitieme inhoudelijke reden hebben als een verkapte manier zijn om meer aandacht te generen voor het eigen werk. Macht en belangen zijn dus vaak verstrengeld met inhoudelijke overwegingen en zijn in organisatorische praktijken niet of nauwelijks van elkaar te scheiden.

5 Handelingsperspectieven

Management van verwachtingen

We hebben laten zien hoe de bestuursdienstadviseurs uit ons onderzoek worden geconfronteerd met verwachtingen uit hun omgeving bij het vormgeven van hun nieuwe strategische rol. Het beeld dat hieruit ontstaat komt wellicht weinig bemoedigend over: de rolverandering lijkt bijna onmogelijk in te passen. Dat voert natuurlijk te ver. We hebben bij de bestuursdienstadviseurs juist allerlei ‘tactiek’ en handelingsrepertoire tot ontwikkeling zien komen waarmee ze toch invulling aan de veranderende situatie hebben gegeven. In dit laatste deel gaan wij nader in op enkele handelingspatronen die volgens ons – op basis van de casus – effectief zouden kunnen zijn bij het ‘managen van verwachtingen’ en bij het op productieve wijze doorlopen van een proces van oude naar nieuwe verwachtingen. Daarbij staat centraal dat een zekere spanning bij het werk hoort: die is niet weg te organiseren, maar is door het professionele handelen van strategen wel beheersbaar en productief te maken. Het gaat dus niet zozeer om het ‘ontlopen van het dilemma’, maar om het anders omgaan met het dilemma. In de praktijk laten zich de volgende strategieën onderscheiden:

- Nieuwe routines creëren
- Netwerkmanagement
- Schakelen tussen verwachtingen
- Specialisatie toelaten
- Bescherming organiseren
- Verhalen vertellen

Nieuwe routines creëren

‘Nieuwe strategen’ kunnen hun nieuwe rol concretiseren en deze zichtbaar maken door nieuwe routines te vestigen die hun veranderde rol binnen de organisatie bevestigen. Door bepaalde processen expliciet en zichtbaar op te pakken organiseren ze een nieuwe realiteit in de organisatie, die bepaalde nieuwe verwachtingen opwekt en duidelijk afstand neemt van ‘oude’ verwachtingspatronen. Dat gaat deels gepaard met botsing, conflict en teleurstelling, maar ook met nieuwe kansen, nieuwe zichtbaarheid en de ontwikkeling van een nieuw verwachtingspatroon.

Een zekere experimenteerruimte kan zinvol zijn, om zo bij voorbeeld een eerste strategisch thema op te pakken en uit te werken in een kaderstellende nota. Het is voor een nieuwe strategische directie belangrijk om snel 'naar buiten te treden' en het onderwerp van gesprek te verplaatsen van de 'strategische functie' als abstract organisatieconcept naar het functioneren van de strategen en de strategische producten, dus over de activiteiten van de strategen. Op die manier kan 'strategie' bovendien worden ontdaan van zijn abstracte en mythische connotaties, die veelal te hoge verwachtingen en argwaan scheppen en bovendien nogal eens karikaturaal van aard zijn.

Verwachtingenmanagement is netwerkmanagement

Het onderhouden van een goede relatie met het relevante netwerk vergroot de 'overlevingskans' van nieuwe strategische eenheden. Het gaat dan in het bijzonder om verbindingen met de (top van de) ambtelijke organisatie, sleutelspelers in de eigen organisatie en de spelers in het politieke krachtenveld. Zo krijgen de bestuursdienstadviseurs zicht op behoeften in de organisatie én op mogelijke slimme verbindingen tussen werelden die anders nooit met elkaar in contact waren gekomen: twee diensten die met eenzelfde beleidsprobleem zitten, of een wethouder die op zoek is naar een paradepaardje en een afdelingshoofd dat een 'vergeten' probleem wil agenderen. Ook kan een extern netwerk (naar het Rijk, andere gemeenten of juist naar maatschappelijke partijen) een toegevoegde waarde bieden, als andere partijen binnen de organisatie daar niet in (kunnen) voorzien. Een al te afwachtende houding (stil zitten) lijkt een recept voor verdringing van de strategische rol.

'Schakelen' tussen verwachtingen

De bestuursdienstadviseurs die hun nieuwe rol concretiseren en 'in praktijk brengen' worden gedwongen om lastige keuzes te maken. Dat betekent echter niet dat ze van het ene op het andere moment al het oude niet meer hoeven te doen. Ons pleidooi is juist om door strategisch te schakelen tussen de oude en nieuwe rol veel winst kan worden geboekt. De transitie kan worden verzacht. Tijdig terugschakelen naar een betrokken rol ten aanzien van de ambtelijke organisatie of het college van B&W is belangrijk om aan verwachtingen tegemoet te komen. En bij het maken van keuzes over welke taken/dossiers wel op te pakken en welke niet kan als richtsnoer gelden dat de taken van een strategische functie contingent zijn aan elders in de organisatie belegde taken en functies. Waar 'dubbeling' plaatsvindt, verliest een strategische functie al snel zijn

waarde. Daar waar leemten liggen of dreigen te vallen in kennis of beleidsvorming, ligt ruimte – mits deze wordt ingevuld op een manier die verbinding legt met andere partijen in de organisatie.

Specialisatie toelaten

Wat bij een toenemende spanning op enig moment ook kan helpen om de continuïteit in het strategisch karakter van de taakvervulling te waarborgen, is het toelaten van een zekere specialisatie binnen de bestuursdienst of de afdeling die hier mede voor verantwoordelijk is. Concreet kan het gaan om het apart organiseren van een team strategen, dat zich volledig kan toeleggen op de gewenste rolvervulling. Hoewel dit kan helpen om verwachtingen waar te maken bij een verdere verdichting daarvan en druk vanuit bestaande routines, is het voor de hand liggende risico hier evenwel dat van afstoting: bescherming van de strategische functie leidt ook tot een verlies van aansluiting op de dagelijkse beleidspraktijk en kan zorgen voor minder intensief contact met de relevante politieke omgeving.

Bescherming organiseren

Een andere mogelijkheid om de spanning die voortvloeit uit de onvermijdelijke dilemma's bij de omslag in de organisatie te managen is het expliciet laten vastleggen van de steun voor de omslag die nodig is voor invulling van de strategische functie en voor de overgangspenningen die er onvermijdelijk mee verbonden zijn bij de leiding van de organisatie, zoals de gemeentesecretaris en het college van B&W. Hiermee zou verdringing van strategische werkzaamheden kunnen worden voorkomen. Tegelijkertijd lijkt het onverstandig om hier volledig op te vertrouwen, omdat de strategische eenheid ook hier toch steeds weer zijn meerwaarde zal moeten blijven aantonen. De bescherming komt bovendien tegen de prijs van verlies aan onafhankelijkheid en ruimte voor kritische reflectie.

Verhalen vertellen

In organisaties worden voortdurend 'verhalen' verteld – verhalen, waarmee mensen hun situatie duiden en betekenis geven. Deze verhalen zeggen iets over de manier waarop mensen zichzelf en anderen zien in termen van identiteit en rolopvatting. Zeker bij verandering in werkpraktijken spelen dergelijke verhalen een belangrijke rol. De 'oude' verhalen over wat bestuursdienstadviseurs doen zijn niet meer van toepassing op de nieuwe (gewenste) situatie. Zo komt in veel van de 'verhalen van vroeger' (verteld door de diensten) het beeld naar voren van de bestuurs-

dienst als de ‘hofhouding’ van het college van B&W. Om de aangekondigde rolverandering sneller overeen te laten komen met de praktijk en beleving van andere relevante partijen, kan het zinvol zijn om als bestuursdienstadviseurs zelf nieuwe ‘verhalen’ te vertellen over wat de bestuursdienst doet en is – verhalen die (als ze succesvol zijn) worden overgenomen door anderen, zodat de duiding en positionering van de ‘bestuursdienst nieuwe stijl’ wordt bespoedigd (vgl. Veenswijk, 2006).

Strategieën onder spanning

Van de hier genoemde strategieën mogen uiteraard geen wonderen worden verwacht. Een rolverandering gaat onvermijdelijk gepaard met een tijdelijke overgangsfase waarin verwachtingen zich vermengen en waar bij alle betrokken actoren moeten omschakelen naar de nieuwe rol en het nieuwe ‘spel’ dat verwacht wordt. De genoemde strategieën zijn in dat licht niet meer (maar ook niet minder) dan methoden die strategen kunnen ondersteunen bij het actief managen van de verwachtingen, om zodoende sneller dan anders te komen tot nieuwe stabiliteit in de verwachtingen. Ze bieden strategen handelingsopties om in het spanningsveld tussen inkapseling en afstoting (Van Twist c.s., 2007), dat ten tijde van een transitie naar een ‘nieuwe rol’ extra hevig is, positie te kiezen en zodoende tot een productieve invulling van hun nieuwe strategische functie te komen.

STRATEGIE VOOR MANAGEMENT VAN VERWACHTINGEN	VOORBEELD(EN)	DILEMMA'S
<i>Nieuwe routines creëren</i>	Overleg organiseren na afloop van een congresberaad over de strategische implicaties van de besluitvorming.	Het overleg wordt door andere partijen niet erkend, of als niet functioneel ervaren. Bovendien zullen andere partijen ook een dergelijk overleg willen organiseren: het is aantrekkelijk en 'zichtbaar' en dus lastig te verwerven.
<i>Netwerk management</i>	Extern: allianties sluiten met andere partijen, zoals de rijksoverheid. Intern: langs scholen gaan om een sluimerend probleem op tafel te krijgen, dat niet door de gemeentelijke diensten wordt opgepakt of dat 'vastzit' in ambtelijke overlegstructuren.	Extern: andere partijen zien het nut van dergelijke allianties niet in – het staat te ver af van de dagelijkse werkwijze. Intern: verlies van 'professionele afstand' tot het vraagstuk door glijdende schaal van betrokkenheid. Bovendien tijdrovend en betrokken diensten kunnen het als 'aanval' ervaren.
<i>Schakelen tussen verwachtingen</i>	Het initiëren van een scenariostudie na een geconstateerd gebrek aan reflectie op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen in het beleid van een dienst.	Onduidelijkheid over de aard en toegevoegde waarde van je rol in de ogen van anderen: je doet telkens iets anders en hebt geen vaste eigenstandige taken, waarop je kunt worden 'afgerekend' of waarin je je kunt specialiseren.
<i>Specialisatie toelaten</i>	Het vrijmaken van een kleine groep medewerkers binnen de bestuursdienst voor strategische advisering, zodat zij ongestoord door bestaande routines aan de nieuwe rol kunnen werken.	Afstoting van de afgesplitste groep adviseurs van de rest van de bestuursdienst en van de 'going concern' als geheel, waardoor de werkzaamheden als irrelevant worden ervaren door bij voorbeeld het college van B&W.
<i>Bescherming organiseren</i>	Het college van B&W of het congresberaad verzoeken om hun expliciete steun uit te spreken voor de rolverandering van de bestuursdienst en de onvermijdelijke perikelen die samenhangen met de overgangperiode.	De steun blijkt van korte duur, als wethouders zich realiseren dat dit ten koste gaat van hun bescherming en ondersteuning. Dit kan ertoe leiden dat de eerdere steun voor de rolverandering wordt ingetrokken, of dat andere delen van de gemeentelijke organisatie de rol van de bestuursdienst gaan overnemen, zodat de bestuursdienst uit het zicht van het college van B&W verdwijnt in de marges van de organisatie.
<i>Verhalen vertellen</i>	Richting diensten voortdurend herhalen dat de bestuursdienst er is als kritische dwarskijker naar beleidsvoorstellen en naar het college van B&W.	Er zijn 'tegenverhalen' (Veenswijk, 2006) in omloop in de organisatie die sterker zijn dan het nieuwe verhaal van de bestuursdienst, zodat ongewenste verhalen en bijbehorende beelden dominant zijn of blijven (vgl. Hirschman, 1991). Dit kan ook gebeuren als het 'nieuwe verhaal' van de bestuursdienst niet wordt gesteund door de feitelijke daden van de bestuursdienst, waardoor het nieuwe verhaal ongelofwaardig wordt. Verwachtingen scheppen creëert immers ook verantwoordelijkheden.

Tot slot

In dit essay hebben we aan de hand van onderzoek naar bestuursdienstadviseurs bij een grote Nederlandse gemeente verkend welke verwachtingen spelen bij een organisatorische rolverandering en de (bijkomende) vormgeving van de strategische functie. Vanuit de constatering dat de verwachtingen die leven rondom de strategische functie een inherente ambiguïteit herbergen hebben we een aantal handreikingen gedaan voor de verdere professionele ontwikkeling en bestending van het ‘vak’ van strateeg. Terugkijkend kunnen we stellen dat bij de ontwikkeling van een (nieuwe) strategische rol niet alleen de ambiguïteit van de functie en bijbehorende ambigue verwachtingen van anderen in ogeschouw moeten worden genomen, maar ook de noodzaak die ambiguïteit te begrenzen. Juist voor mensen in ‘tussenposities’, zoals strategen altijd en onvermijdelijk zijn, is het noodzakelijk een eigen ‘verhaal’ te ontwikkelen: over wie je bent, wat je doet, wat je meerwaarde is, maar vooral ook over wat je niet (meer) doet en over wat tot de verantwoordelijkheid van anderen behoort. De kwetsbaarheid van strategische ‘tussenposities’ is immers dat anders anderen wel vanuit hun eigen positie en verwachtingen bepalen wat de professionaliteit en rolopvatting van de strateeg zou moeten zijn, waardoor niet alleen de onafhankelijkheid van de strategische functie in gevaar komt maar ook een onhoudbare spagaatpositie ontstaat bij het verwezenlijken van alle (deels tegenstrijdige) verwachtingen.

Daarmee is de zoektocht naar ‘grenzen’ aan de eigen functie voor strateeg geen vrijblijvend en autonoom proces. Het gaat erom aansluiting te vinden op de verwachtingen van anderen in de organisatie, maar ook eigenstandig positie te bepalen en keuzes te maken ten aanzien van de rolvervulling. Belangrijk is daarbij het besef dat de grenzen van de functie slechts zeer ten dele vooraf te bedenken en vast te leggen zijn – juist door het ‘doen’ en door concrete praktijken te vestigen worden verwachtingen concreet, zoals ook blijkt bij de bestuursdienstadviseurs in dit essay. In dat opzicht is een pragmatische houding vaak effectiever dan een principiële stellingname in het debat hierover.

Gaandeweg ontstaat als het goed is, door een actief management van verwachtingen een beeld van wat de nieuwe identiteit en rolopvatting van de strateeg in de overheidsorganisatie zou kunnen zijn. Een beeld dat onderhevig is aan organisatorische dynamiek en daarom tot op zekere hoogte altijd ‘fluïde’ zal blijven. Maar ook een beeld dat bij alle onvermijdelijke ambiguïteit, toch ook begrensd kan raken onder invloed van nieuwe productieve praktijken en routines die gaandeweg in de organisatie ontstaan.

Literatuurverantwoording

- Aardema, H., *Stille Waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*. Ora- tie Open Universiteit. OU & BMC, Den Haag 2005.
- Allison, G.T., *Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. Glenview, 1971.
- Andrews, Kenneth, *The Concept of Corporate Strategy*, Irwin, Homewood 1971.
- Ansoff, Igor, *Corporate Strategy*, McGrawHill, New York 1965.
- Bourdieu, Pierre, *The Logic of Practice*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1990.
- Dewey, John, *Experience and Education*, Touchstone, New York 1938.
- Doorn, J.A.A. van & C.J. Lammers, *Moderne sociologie. Een systematische inleiding*, Utrecht/Antwerpen, 1976.
- Edelman, M., *The Symbolic Uses of Politics*, Urabana, 1971.
- Edelman, M., *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*, New York, 1977.
- Festinger, L., "The motivating effect of cognitive dissonance"; in: J.S. Ott - *Classic readings in organizational behavior*, Belmont, 1989 (1958).
- Giddens, A., *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*, Cambridge, Polity Press, 1984.
- Goffman, E., *De dramaturgie van het dagelijkse leven. Schijn en werkelijkheid in sociale interacties*, Utrecht, 1959/1960.
- Hajer, M.A. and H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Hendry, J., "Strategic decision-making, discourse, and strategy as social practice", in: *Journal of Management Studies*, 37, 955-977 (2000).
- Hirschman, A.O., *Shifting involvements: private interests and public action*, Princeton, 1982.
- Hirschman, A.O., *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge MA & London 1991.
- Homans, G.C., *The Human Group*, New York, 1951.
- Jarzabkowski, Paula, Julia Balogun & David Seidl, "Strategizing: the challenges of a practice perspective", in: *Human Relations*, vol. 60, no. 1 2007, pp. 5-27.
- Kuhn, T., *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, 1962.
- Lindblom, C.E., "The science of muddling through", in: *Public Administration Review*, 1959, pp.74-88.
- Luhmann, N., *Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main, 1984.
- March, J.G., *A Primer on Decision Making: how decisions happen*. The Free Press, New York 1994.
- March, J.G. en J.P. Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York, Free Press, 1989.
- Porter, Michael, *Competitive Strategy*, Free Press, New York 1980.
- Pye, A., "Strategy through Dialogue and Doing: A Case of 'Mornington Crescent'?", in: *Management Learning*, 1995, 26(4): 445-463.

Rorty, Richard, *Philosophy and the Mirror of Nature*, Blackwell, Oxford 1980 (1979).

Simon, H.A., "A Behavioral Model of Rational Choice", in: *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, nr. 1 1955, pp. 99-118.

Tops, Pieter, *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Uitgeverij Atlas, Amsterdam/Antwerpen 2007.

Twist, M.J.W. van, *Dubbelspel: publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*, Lemma, Utrecht 2003.

Twist, M.J.W. van & E.H. Klijn, "Alliantievorming en het management van verwachtingen"; in: *M&O*, nr. 5 2007, pp. 34-48.

Twist, M.J.W. van, R. Peeters & M. van der Steen, *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de rijksoverheid*. NSOB, Den Haag 2007.

Marcel Veenswijk, *Interventies van Betekenis. Management van Cultuurverandering in complexe organisatienetwerken*, Amsterdam, oratie 2006.

Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2Bnde, Tübingen, 1947.

Weick, K.E., *Sensemaking in organizations*, Sage, Thousand Oaks, 1995 (1979).

Wit, Bob de & Ron Meyer, *Strategy Synthesis. Resolving strategy paradoxes to create competitive advantage*. Thomson Business Press, 1995.

Wildavsky, A., *Speaking Truth to Power, The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick (U.S.) London (U.K.) 1979/1987.

Whittington, R., "Strategy as practice", in: *Long Range Planning*, 1996, 29: 731-735.

Whittington, R., "Learning to strategise: Problems of practice", SKOPE Research Paper, 20, University of Oxford 2001.