

## **Interdepartementaal samenwerken aan een nieuw gemeentelijk programma Casus Den Haag**

A.F.A. Korsten, P. de Jong en C. Breed  
Tekst 251109

### **1 Inleiding**

Hoe werkt een organisatie, gegeven een organisatiestructuur aan nieuwe beleidsonderwerpen? Toegespitst: hoe wordt nu een groot gebiedsprogramma of project ontwikkeld? In 1958 spraken gemeentebesturen nog nauwelijks over programma's en projecten. Het woord programma- en projectmanagement bestond toen nog niet en van een programmabegroting was nog geen sprake. Later kwamen die projecten er wel en ze werden doorgaans door medewerkers uit de lijnorganisatie ontwikkeld. Projectmanagement deed zijn intrede. Een gemeentelijke dienst Bouwen en wonen met daarin een afdeling Grondzaken ontwikkelde een stedenbouwkundig plan voor een gebied met woningen als hoofdfunctie. Geleidelijk kwamen echter onderwerpen aan bod die integraal moesten worden aangepakt en niet verkokerd. Denk aan jeugdbeleid, ouderenbeleid, veiligheid of aan een totaalconcept voor de ontwikkeling van Vinexwijken, waarin aandacht wordt besteed aan verkeer en vervoer, wonen, werken, zorg, winkelen, parkeren, recreatie en sport, milieu. Het komt natuurlijk nog steeds voor dat een gemeentelijke dienst plannen maakt en realiseert, al of niet met andere partners als corporaties. Wat doen gemeentelijke organisaties om in het algemeen - gegeven een bepaalde organisatiestructuur - integraliteit te bereiken in niet eenvoudige kwesties? Hoe gaat het nu in werkelijkheid toe in een grote gemeente die een project wil realiseren? In 2009 is een bepaalde gemeente, bij wijze van voorbeeld, bekeken. Het is de gemeente Den Haag geworden, in het bijzonder de Dienst Stedelijke Ontwikkeling.

De gemeente Den Haag kent per augustus 2009 niet meer dan drie grote diensten, buiten de gemeenschappelijke ondersteunende 'shared services' en units als onder meer de griffie. De diensten zijn de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO), de Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) en de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De relatieve grootte is als volgt. DSO kent meer dan duizend medewerkers, OCW is de kleinste met een aantal honderden medewerkers en SZW is veruit de grootste (enkele duizenden medewerkers). De getallen zijn niet precies; ze zijn slechts indicatief voor de verhoudingen. DSO is de grote ontwikkeldienst voor bouwen, wonen en andere infrastructuur.

### **2 Streven naar integraliteit via de dienst**

Hoe is de sturingsstructuur op stedelijk en dienstniveau in de gemeente Den Haag georganiseerd? De gemeente kent uiteraard een gemeentesecretaris, een stedelijk managementteam, en per dienst is er sprake van een directeur en een dienst MT. De gemeentelijke organisatie werkt per augustus 2009 feitelijk als een matrixorganisatie, aldus verklaart de directeur van DSO desgevraagd. Dat betekent dat er een opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie bestaat en een team wordt gevormd dat de opdracht uitvoert. De gemeente Den Haag heeft een oplossing voor het organiseren van grote projecten bedacht in termen van *opdrachtgeverschap* en *opdrachtnemerschap* gebaseerd op de *matrixorganisatie*. Dat opdrachtgericht denken is cruciaal in de werkwijze. Een matrixorganisatie is een organisatie die unieke programma's en projecten niet realiseert via de lijnorganisatie maar met mensen, expertise en vaak ook middelen uit *verschillende diensten*. Matrixorganisaties kennen multiprojectmanagement (Kor en Wijnen, 2005; Kaijo, 2005). Vaak berust de leiding

van een programma bij een programmamanager of projectmanager, die vervolgens de producten via de gemeentesecretaris en/of een MT voorlegt aan het college van B&W en dus *niet* via 'de lijn'. Deze aanpak bevalt in grote trekken in ambtelijk opzicht. Bevalt het ook in politiek-bestuurlijk opzicht?

Meestal geschiedt de opdrachtgevers-opdrachtnemersaanpak per dienst. DSO werkt zo bijvoorbeeld aan een project voor Scheveningen. Dan moet de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) de integraliteit van planontwikkeling bewerkstelligen en bewaken. Dat kan binnen een dienst door teams te vormen waarin iemand zit voor – indien aan de orde - wonen, werken, verkeer, zorg, winkelvoorzieningen, onderwijs, recreatie, sport, reïntegratie, etc. Eventueel is dat iemand uit een andere dienst. Er wordt dan gestart met een startdocument, een nota van uitgangspunten en die gaat naar het college van B&W.

Over de Haagse sturingsaanpak zijn vragen te stellen. Is sprake van programmamangement? Hoe verhoudt de programma- en projectaanpak zich tot de programmabegroting? Hoe bevalt het werken voor het gehele college in de ogen van wethouders? Kent Den Haag programmawethouders voor *speciale* programma's of is die algemene aanduiding in de programmabegroting in feite een valkuil? Op deze en andere vragen wordt verderop ingegaan.

#### ***Geen programmawethouders als op rijksniveau***

Programmamangement is een term waarmee de dienst DSO *niet* werkt en die in de gemeente Den Haag ook niet gangbaar is. Er bestaan in de gemeente Den Haag ook geen (al of niet tijdelijke) gemeentelijke programmadiensten zoals er in 2008/9 een programmaministerie voor Jeugd en Gezin bestaat op rijksniveau. De gemeente Den Haag kent ook géén structuur met specifieke programmawethouders zoals op rijksniveau Rouvoet en Van der Laan. Een *als gevolg* van coalitiebesprekingen aangewezen specifieke programmawethouder voor bijvoorbeeld plan Scheveningen of Krachtwijken, die verder *geen* andere taken heeft, bestaat niet. Dat is een figuur waarmee in de gemeente Den Haag niet gewerkt wordt. Er is ook *geen* wethouder zonder portefeuille voor dit soort onderwerpen, zoals er vroeger een minister zonder portefeuille was voor wetenschapsbeleid. Wel is het zo dat wethouders voor programma's uit de programmabegroting verantwoordelijk zijn.

#### ***Voor het gehele college werken***

De drie Haagse diensten werken voor het gehele college - acht wethouders en de burgemeester-, niet steeds voor slechts een en dezelfde wethouder. De directeur van DSO bevalt dat wel. In de praktijk heeft dat echter toch ook gevolgen die tot discussie aanleiding geven. Natuurlijk zijn er projecten of programma's waarvoor één wethouder duidelijk eerstverantwoordelijk en eerste woordvoerder is maar er zijn er ook waarbij meerdere wethouders betrokken zijn en dan is er wel even '*geduw en getrek*' tussen wethouders onderling. Denk niet dat een groep wethouders van één partij in deze een eenheid is. Ook binnen het blok van de PvdA-wethouders is er getrek en geduw want die hebben ook elk hun eigen achterban, zo wordt ten stadhuize gezegd. Voor ambtenaren blijkt dit niet altijd een probleem ('het kristalliseert zich uit'; 'we horen het wel') maar voor bestuurders wel. Vandaar dat sommigen wel een eigen dienst/departement zouden willen.

#### ***Programmabegroting open maken***

Hoe verhoudt het werken aan programma's als de Toekomst van Scheveningen zich tot de programmabegroting? In de programmabegroting 2009-2012 van de gemeente Den Haag vind je 22 programma's, veel meer dus dan in Rotterdam. Hoewel elke gemeente een collegiaal bestuur kent, is in de begroting duidelijk aangegeven wie als wethouder welk algemeen programma onder zijn verantwoordelijkheid heeft. Deze begroting bekijkt een directeur als die van DSO echter *niet of nauwelijks*. Hoe kan dat?

De programma's zijn aggregaties van veel deelprogramma's en projecten. En met die deelprogramma's en projecten daar heeft DSO wél mee van doen. De begroting is dus (slechts) een financiële verzameling op papier die verwijderd is van de werkelijkheid van alle dag. Vandaar dat leidinggevende ambtenaren die programmabegroting, die er moet zijn – dat is duidelijk -, ook niet vaak ter hand neemt.

Dat effect geldt ook voor de verantwoordelijkheden van wethouders. Met de aanduiding van een wethouder bij een programma in een programmabegroting heb je een eerste beeld van wie als wethouder waarmee van doen heeft maar in werkelijkheid staat een programma als de ontwikkeling van Scheveningen of het Circustheater in Scheveningen niet aangeduid in de programmabegroting terwijl dat juist voor de dienst DSO een grote klus is. DSO denkt *niet* primair in termen van de programmabegroting. Je moet dus een programmabegroting meer concreet '*ontvouwen*', open maken, om te zien waaraan een dienst *werkelijk* werkt.

### ***Eigenaarschap duidelijk***

Meestal geschiedt de opdrachtgevers-opdrachtnemersaanpak gericht op integraliteit *per dienst* maar niet steeds. Altijd positief? DSO werkt zo bijvoorbeeld aan een project voor Scheveningen. Dan moet de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) de integraliteit van planontwikkeling bewerkstelligen en bewaken. Dat kan binnen een dienst door teams te vormen waarin iemand zit voor – indien aan de orde - wonen, werken, verkeer, zorg, winkelvoorzieningen, onderwijs, recreatie, sport, reïntegratie, etc. Eventueel is dat iemand uit een andere dienst. Er wordt dan gestart met een startdocument, een nota van uitgangspunten of eerste plan van aanpak en die gaat naar het college van B&W.

### **3 Streven naar integraliteit via de gemeentesecretaris**

#### ***Het krachtwijkenproject***

Maar zijn er ook grote projecten waarbij de beleidsontwikkeling *dwars door alle diensten* gaat en niet één dienst de leiding heeft? Inderdaad. Een heel goed voorbeeld daarvan is het *krachtwijkenproject*. Dat is overigens een van de weinige voorbeelden op dit vlak. Dat krachtwijkenproject wordt ambtelijk gecoördineerd en aangestuurd door de gemeentesecretaris. Dit project vereist dat representanten uit de drie grote diensten samenwerken. Zo een project is eigenlijk ongewenst! Het is belangrijk daarbij stil te staan.

Ongewenst, maar waarom? Beter was het geweest om de werkwijze te volgen dat je één dienst verantwoordelijk maakt. Het punt is namelijk dat een dienst een sturingsaanpak heeft maar als je te maken hebt met een Krachtwijkenproject word je geconfronteerd met *de botsing van drie soorten sturing of werkwijzen* uit drie diensten (DSO, SZW, OCW). Het Krachtwijkenproject gaat daaronder gebukt, zo wordt in kringen van het topmanagement erkend. Daar komt bij dat de gemeentesecretaris geen eigen dienst heeft.

Maar als DSO het Krachtwijkenproject zou trekken, dan krijgt DSO toch het verwijt dat het als dienst de krachtwijkenontwikkeling een 'stenen' zaak maakt (stenen wil stapelen in wijken in de vorm van huizen, winkels en infrastructuur aanleggen) en de ziel van de wijken, de sociale kant, te weinig aandacht geeft? Ja, zegt de directeur, dat wordt dan gezegd. Dat is de *beeldvorming*. Maar nu loopt het ook niet goed. De voortgang is niet goed genoeg. De positie van de gemeentesecretaris is in deze niet krachtig genoeg.

#### ***Collegialiteit als voorwaarde***

Bestaat collegiaal bestuur lokaal in Den Haag eigenlijk? We stelden dat een ambtelijke dienst als DSO zegt de integraliteit goed te bewaken en niet anders kan dan zo werken omdat anders het college over de dienst heen valt. De stukken van de dienst gaan naar het college die de integraliteit kan beoordelen. Bestaat dat veel geroemde collegiaal bestuur, dat evenwichtig afweegt? *'Nee, zeker niet steeds'*, zegt directeur Köster desgevraagd. *'Wij moeten als dienst zorgen voor integraliteit. Collegiaal bestuur bestaat officieel wel. Het wordt geproclameerd, het is wettelijk verankerd. En wij zenden stukken naar het dagelijks bestuur van de gemeente. Maar in werkelijkheid proberen wethouders zich in te vechten'. 'Soms vinden ze iets goed maar geven hun instemming eerst als ze er iets voor terug krijgen'*. Dat soort processen speelt politiek.

Het komt voor dat ambtenaren vanuit een bepaalde hoek – ook al werken we met de opdrachtgever-nemerformule - naar een wethouder gaan bellen en zeggen 'we hebben hier een slagje verloren en wijzen je als wethouder daar en daar op'. Wethouders bellen en emailen ook wel met bepaalde ambtenaren en vragen 'waar gevoeligheden liggen'. Dat verkeer is er volop en dat is niet altijd makkelijk.

Als wethouders zich ook invechten in projecten hoe zou de gemeente Den Haag dan politiek te typeren zijn? De gemeente Den Haag is in politiek opzicht een vechtstad, aldus de directeur. *'Er heerst veel wantrouwen'* volgens enkele ambtelijke leidinggevenden. Er is veel achterdocht tussen politieke bestuurders en representanten en ambtelijke organisatie. Met name zijn er beelden dat een dienst meer voor die of die wethouder werkt, dan voor een ander. Vertrouwen is nodig in het matrixmodel.

Valt er al iets te zeggen over de werkwijzen gericht op integraliteit na de volgende raadsverkiezingen in 2010? Nee, er is wel discussie of er de drie diensten moeten blijven en of er toch niet een gemeentelijke departementsstructuur zou moeten komen. Voor de integraliteit is een departementsstructuur niet optimaal.

#### **4 De kern samengevat**

Het bekende verhaal over organiseren is dat de ambtenaren en ambtelijke diensten verkokerd werken en dat het politiek bestuur, zeker omdat het lokaal bestuur collegiaal bestuur is, voor de integraliteit moet zorgen. Feitelijk pretendeert de Haagse gemeentelijke organisatie het omgekeerde: ambtenaren werken integraal en het politiek bestuur kan dat volgen. Hoe kan dat? Er bestaan maar een paar diensten en die werken volgens een opdrachtgever-opdrachtnemeraanpak in een matrixorganisatiemodel voor het gehele college en niet slechts voor één wethouder, zoals in een departementaal model met ministers. Voor projecten wordt opdracht gegeven en de projectteams worden in de gemeente Den Haag samengesteld uit mensen met een verschillende achtergrond en expertise, eventueel uit verschillende diensten, en die werken samen. Doorgaans geschiedt het zo dat een dienst de leiding heeft. Dan is dus sprake van werken aan programma's en projecten die als het ware haaks staan op de organisatiestructuur. De programmamanagers en projectmanagers communiceren naar het college. De productie gaat dus bij grote projecten *niet via de lijnorganisatie*, maar bij eenvoudiger klussen natuurlijk wel, zoals het opstellen van een jaarverslag over de uitvoering van leerplichtregels.

De les is dat als je met opdrachten voor programma's en projecten werkt en het ambtelijk apparaat slechts drie (primaire) diensten kent, de integraliteit beter bewaakt kan worden dan in een structuur met veel diensten en steeds een wethouder daarboven. Hoewel ook een

departementsstructuur in de praktijk kan werken als matrixorganisatie voor die programma's of projecten 'die dwars door de organisatie gaan'.

Collegiaal bestuur is niet makkelijk, dat bestaat namelijk niet steeds. Collegiaal bestuur is een fictie. Integraal werken kan paradoxaal genoeg – met opdrachten - per dienst goed.

Lastig is om juist de nagestreefde integraliteit dwars door de dienst te organiseren waarbij geen specifieke dienst verantwoordelijk gemaakt wordt maar de hoogste leiding – de gemeentesecretaris- coördineert. Dat gaat heel moeizaam, vooral omdat elk van de diensten eigen werkwijzen (sturingsbenaderingen) kent. Ergo, een groot project doen in de staande organisatie die als matrixorganisatie werkt volgens het opdrachtgever-opdrachtnemermodel, waarbij één dienst integraliteit nastreeft, werkt. Daarmee komt deze analyse nagenoeg overeen met ervaring in de provincie Noord-Brabant. Ook daar bleek: als je na coalitiebesprekingen een nieuw programma hebt geformuleerd, voorkom dan dat niemand hier iets mee heeft en 'iedereen op iedereen' wacht maar laat het dan ontwikkelen door een *bepaalde dienst* die daar al veel mee van doen heeft. Dan krijg je ook eigenaarsgevoel en wordt er werk van gemaakt en blijft een 'sur place' (stilstand) uit. Die dienst moet daar dan wel anderen bij halen voor de integraliteit. Dat is aantrekkelijk want zo wordt de 'sur place' vermeden van niemand die zich eigenaar voelt en de een die naar de andere kijkt.

### **Specifieke bronnen**

Gemeente Den Haag, Programmabegroting 2009-2012, Den Haag, 9 sept. 2008.

Gemeente Den Haag, Uitzicht op de gemeentelijke organisatie- Verslag van de expertmeeting organisatiediscipline, 2009.

Interview met Berthil Köster, directeur van de dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag, en Jaap Regeer, medewerker, 19 augustus 2009.

### **Literatuur**

Bekke, H., K. Breed en P. de Jong (red.), Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur, Sdu, Den Haag, 2009.

Hiemstra, Y., T. Overmans en J. Hiemstra, Verrommeling programmamanagement vraagt om ingrijpen topmanagement en bestuur, in: Bank & Gemeente, sept. 2007, pp. 13-16.

Kor, R. en G. Wijnen, Essenties van project- en programmamanagement, Kluwer, Deventer, 2005.

Kor, R., G. Wijnen en M. Weggeman, Meesterlijk organiseren, Kluwer, Deventer, 2007.

Korsten, A. en G. Leers, Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij, Lemma, Utrecht, 2005.

Kraijo, E., Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid, Lemma, Utrecht, 2005.