

# Sturing en controle van ambtelijke organisaties

Een ontwerpstudie

Harry van de Loo, Ben Dankbaar en Sjoerd Romme

De centrale vraag in dit artikel is hoe een ambtelijke organisatie dient te worden georganiseerd en bestuurd. Ambtelijke organisaties leveren publieke diensten en producten aan burgers, maar kunnen niet failliet gaan. Wat betreft aansturing kent de ambtelijke organisatie een grote uitdaging, namelijk dat de dienstbaarheid aan het politiek bestuur niet vanzelfsprekend is, vooral wat betreft de efficiency van ambtelijke processen. Om de efficiency en dienstbaarheid van ambtelijke organisaties te vergroten, is door de eerste auteur een nieuw ontwerp voor de aansturing van ambtelijke organisaties ontwikkeld. Dit ontwerp werd uitvoerig getest bij de gemeente Boxmeer. Besproken worden de theoretische achtergrond van dit ontwerp, de vertaling naar diverse regels en systemen voor een gemeentelijke organisatie, en de resultaten van de implementatie van dit ontwerp in Boxmeer.

## Inleiding

Organisaties worden voortdurend geconfronteerd met de vraag of de medewerkers voldoende bijdragen aan de doelstellingen. Organisaties die op een markt concurreren, krijgen vanuit deze markt een directe terugkoppeling ten aanzien van hun prestaties (Walrave & Romme, 2012): dat noemen we de tucht van de markt. Bij ambtelijke organisaties (zoals een gemeentelijk vervoersbedrijf, de Belastingdienst of een ministerie) ligt dat anders; ambtelijke organisaties hebben geen concurrenten. Burgers moeten immers een paspoort kopen of een bouwvergunning aanvragen bij de gemeente of aangifte doen bij de Belastingdienst. Dit maakt het buitengewoon moeilijk om vast te stellen of een ambtelijke organisatie efficiënt in elkaar zit (Korsten, 2017).

Ministeries en gemeentelijke organisaties concurreren niet met elkaar, maar kunnen wel met elkaar vergeleken worden op efficiencykengetallen. Zo blijkt in Nederland het aantal ambtenaren per duizend inwoners gestaag toe te nemen naarmate een gemeente groter wordt (Allers & De Greef, 2018). De vele fusies van gemeenten in de afgelopen twintig jaar hebben dus nergens tot hogere efficiency, maar overal tot grotere

ambtelijke organisaties geleid (Allers & Geertsema, 2014; Van Mourik, 2016). Dat was niet de oorspronkelijke intentie achter deze fusies, maar is wel de feitelijke uitkomst. Meer medewerkers kosten meer geld en bovendien zitten de hoogste leidinggevendenden in grotere gemeenten in hogere loonschalen dan in kleinere gemeenten. Als dat leidt tot financiële problemen, blijken er tal van mogelijkheden om de inkomsten te verhogen, zoals het uitbreiden van de voorzieningen, het verhogen van parkeertarieven of hogere vergoedingen voor evenementenvergunningen (Allers & Geertsema, 2014).

Aldus hebben ambtelijke organisaties een sterke neiging om te groeien. Zestig jaar geleden constateerde Parkinson (1958) reeds dat het Britse ministerie voor overzeese gebiedsdelen bleef groeien, terwijl er steeds minder overzeese gebiedsdelen waren. Hij kwam tot de conclusie dat ambtelijke organisaties blijven groeien, ongeacht de hoeveelheid werk (de zogenoemde wet van Parkinson). In feite wordt de omvang van een ambtelijke organisatie bepaald door het beschikbare budget. Iedere poging om het budget te verlagen, stuit dus op het bezwaar dat er werkzaamheden moeten worden geschrapt, terwijl alle ambtenaren al 'volledig' worden ingezet. Om moeilijke discussies en beslissingen over het schrappen van werkzaamheden uit de weg te gaan, worden dan meestal toch weer middelen gevonden om het budget op peil te houden.

Decennia na de publicaties van Parkinson werd het 'new public management'-perspectief (NPM) gepresenteerd als de oplossing voor dit probleem (Aucoin, 1990; Hood, 1991). Centrale gedachte daarbij was dat de methoden en inzichten van de private sector ook in de publieke sector dienden te worden toegepast. Zo werden de burgers klanten. NPM hield onder meer in dat veel werkzaamheden werden uitbesteed, zodat meerdere aanbieders konden concurreren om een opdracht te verwerven. Ook werden veel publieke diensten geprivatiseerd of op afstand geplaatst (als 'zelfstandige bestuursorganen' ofwel zbo's), zodat ze meer als een bedrijf konden worden geleid.

Na meer dan dertig jaar NPM, kunnen we vaststellen dat overheidsorganisaties alleen op papier kleiner zijn geworden, doordat veel activiteiten zijn ondergebracht in zbo's of zijn uitbesteed aan bureaus die voor hun omzet vaak geheel afhankelijk zijn van de overheid (zie Ansell, 2011). In de praktijk kosten de ingehuurde bureaus en experts vaak meer dan de ambtenaren destijds kostten. Uit veel ministeries en andere ambtelijke organisaties is op die manier ook expertise verdwenen. Het NPM-gedachtegoed heeft het efficiencyprobleem als gevolg van autonome groei van ambtelijke organisaties dus niet opgelost. De activiteiten van alle betrokken organisaties zijn blijven meegroeien met de publieke budgetten; alleen zijn er nu veel meer organisaties dan vroeger die deze budgetten mede uitgeven.

Het failliet van NPM is het gevolg van het feit dat de tucht van de markt simpelweg niet bestaat en dus ook niet werkt in de publieke sector. In plaats daarvan is nodig wat we 'de tucht van de macht' noemen. Dit principe houdt in dat overheidsorganisaties bestaan bij de gratie van de wet en wetten moeten uitvoeren. Daarbij worden ambtelijke organisaties geacht dienstbaar te zijn aan de politiek. Dat lijkt een open deur, maar de recente problemen bij de aansturing van de Belastingdienst, de nationale politie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) illustreren dat deze dienstbaarheid bepaald

niet vanzelfsprekend is. Het lijkt erop dat overheidsorganisaties soms een eigen wil hebben en dat de dienstbaarheid dus adequaat moet worden georganiseerd. In de bestuurskundige literatuur staat deze problematiek van ambtelijke organisaties ook bekend als de zogenaamde ‘vierde macht’; Van de Loo (2019) pleit voor een formele erkenning van het bestaan van deze vierde staatsmacht naast die van de wetgevende, bestuurlijke en rechterlijke macht (Bovens, 2000). Dit perspectief van de vierde macht blijft in dit artikel overigens verder buiten beschouwing (zie ook Van de Loo, 2019; Van de Loo, 2020).

Om de dienstbaarheid te verbeteren, heeft Van de Loo (2019) voor de gemeentelijke organisatie een ontwerp ontwikkeld dat, op basis van het ‘tucht van de macht’-idee, een antwoord biedt op de genoemde problemen. Dit ontwerp is gebaseerd op inzichten uit de speltheorie (Nowak & Sigmund, 1993; Vincent, 1983) en maakt gebruik van de feedback-cyclus uit de cybernetica (Beer, 1974). Centraal staat de gedachte dat, indien tucht van de markt niet mogelijk is, de controle intern moet worden georganiseerd. Deze controle betreft in de eerste plaats het maken van heldere afspraken over de taken en verantwoordelijkheden van elke individuele ambtenaar. Op de tweede plaats is een goeddeels automatische registratie van de werkzaamheden van elke medewerker noodzakelijk. En ten derde is een deels te automatiseren controllerfunctie nodig, die vaststelt of de ambtenaar zich aan de afspraken met betrekking tot tijd, budget en dergelijke heeft gehouden. Deze afspraken en realisatie daarvan moeten geheel transparant zijn.

De eerste auteur heeft zijn ontwerp getest bij de gemeente Boxmeer (Van de Loo, 2019). Voor deze test zijn verschillende reglementen en regelingen ontwikkeld, die door burgemeester en wethouders (B&W) en/of de gemeenteraad zijn goedgekeurd. In het vervolg van dit artikel bespreken we eerst de vaststelling en registratie van taken en verantwoordelijkheden van individuele ambtenaren, en vervolgens de controle en waardering hiervan. Ten slotte bespreken we de resultaten van de implementatie van het ontwerp bij de gemeente Boxmeer.

## Taken en verantwoordelijkheden

Van de Loo (2019, 2020) bespreekt in detail de complexiteit van de aansturing van ambtelijke organisaties. Bij gebrek aan voldoende mogelijkheden om dit type organisatie extern adequaat aan te sturen, stelt Van de Loo dat de controle intern goed moet worden georganiseerd. Deze controle betreft in de eerste plaats het maken van heldere afspraken over de taken en verantwoordelijkheden van elke individuele ambtenaar (inclusief tijd, budget, systemen).

Gemeenten bestaan, net als andere overheidsorganisaties, bij de gratie van de wet. De autonomie van de gemeente is geregeld in de Gemeentewet. Ook de taken die een gemeente uitvoert, komen voort uit wet- en regelgeving. Om de productie van een ambtelijke medewerker te kunnen registreren en toetsen, is het allereerst nodig om te weten wat de taken van een gemeente zijn. Voor 85 tot 90 procent bestaan deze taken uit het uitvoeren van wetten (Elzinga, 2010). In 2018 diende elke Nederlandse gemeente

147 rijkswetten uit te voeren. Daarnaast kent de gemeente nog een vijftigtal beleidsregels en verordeningen (Van de Loo, 2019).

Deze wetten en regels representeren in zekere zin de 'vraag' waaraan de organisatie moet voldoen. Een gemeente verdeelt de uitvoering van deze wetten over afdelingen. Zo is de afdeling Sociale Zaken belast met onder meer de Wet werk en zekerheid en de Participatiewet, de afdeling Welzijn onder andere met de Jeugdwet en voert de afdeling Ruimtelijke Ordening onder meer de Wet op de ruimtelijke ordening uit. De gemeentesecretaris is eindverantwoordelijk voor de correcte uitvoering van al deze wetten en voorschriften, een afdelingshoofd voor een deel van de voorschriften, een teamleider voor een deel van een deel van de voorschriften, enzovoort. In principe moet elke ambtenaar zowel competent zijn als handelen conform de betreffende wetten en voorschriften. Tabel 1 geeft dit principe weer.

Tabel 1. Ambtenaren zijn belast met de correcte uitvoering van wet- en regelgeving.

Totale organisatie	Afdelingen	Teams	Medewerkers	Taken	
Secretaris of directeur van de organisatie	Afdelingshoofd afdeling 1	Teamleider team 1.A	Functionaris 1.A.1	Wet 1	
				Wet 2	
			Functionaris 1.A.2	Wet 3	
				Functionaris 1.A.3	Wet 4
		Teamleider team 1.B	Functionaris 1.B.1	Wet 5	
			Functionaris 1.B.2	Wet 6	
				Wet 7	
	Afdelingshoofd afdeling 2	Teamleider team 2.a	Functionaris 2.a.1	Wet 8	
			Functionaris 2.a.2	Wet 9	
				Wet 10	
				Functionaris 2.a.3	Wet 11
		Teamleider team 2.b	Functionaris 2.b.1	Wet 12	
			Functionaris 2.b.2	Wet 13	
			Functionaris 2.b.3	Wet 14	
		Teamleider team 2.c	Functionaris 3.c.1	Wet 15	
			Functionaris 3.c.2	Wet 16	
		Afdelingshoofd afdeling 3	Teamleider team 3.α	Functionaris 3.α.1	Wet 17
				Wet 18	
				Functionaris 3.α.2	Wet 19
	Teamleider team 3.β		Functionaris 3.β.1	Wet 20	
			Functionaris 3.β.2	Wet 21	
	Teamleider team 3.γ		Functionaris 3.γ.1	Wet 22	
			Functionaris 3.γ.2	Wet 23	
				Wet 24	
				Wet 25	
			Functionaris 3.γ.3	Wet 26	

Uiteraard geldt voor andere (semi)overheidsorganisaties dat zij andere wet- en regelgeving moeten uitvoeren, maar het principe is hetzelfde: elke medewerker in een overheidsorganisatie is belast met het voorbereiden van beleid of het uitvoeren van beleid binnen bepaalde wet- en regelgeving. Om de productie van een ambtenaar te kunnen registreren en toetsen, dient vervolgens de volgende vraag te worden beantwoord: wat doet deze ambtenaar?

Op de vraag: 'Wat doe je?', aan een medewerker van de afdeling P&O (met mbo-opleiding), antwoordt zij: 'Ik verzorg de salarisbetalingen.' Zij doet dit omdat de salarisbetalingen moeten worden gedaan, conform de collectieve afspraken die zijn vastgelegd in de betreffende cao. Deze P&O-medewerker voert haar taak uit, conform dit voorschrift en de daaruit voortkomende afspraken. Zij levert een product en verwerkt daartoe gegevens, volgens vaste procedures. Zij heeft hierover regelmatig overleg met collega's, gebruikt applicaties en moet de tijd en de financiën bewaken.

- *Producten.* Een van haar producten is 'het verzorgen van de salarissen'.
- *Gegevens.* Zij moet hiervoor gegevens verwerken (bijvoorbeeld alle mutatiegegevens verzamelen en doorvoeren in het systeem).
- *Processen.* Deze verlopen volgens vaste procedures (bijvoorbeeld ervoor zorgen dat alle handtekeningen of parafen zijn gezet, zodat een mutatie mag worden doorgevoerd).
- *Relaties en overleg.* Zij moet over de voorgaande aspecten soms overleggen (bijvoorbeeld met de afdeling Financiën, voor tijdige betaling, of met de bank).
- *Applicaties.* Zij gebruikt een applicatie (zoals het personeelsinformatiesysteem).
- *Tijdsbewaking en planning.* Zij moet de tijd bewaken en het werk op tijd af hebben (de salarissen worden bijvoorbeeld altijd op dezelfde dag betaald, of laatste mutatiedatum voor de salarisverwerking ligt vast).
- *Financiën.* Zij moet de financiën bewaken (bijvoorbeeld wat betreft gevolgen van salarismutaties voor het personeelsbudget).

Als dezelfde vraag aan een hbo'er civiele techniek van de afdeling Ruimtelijke Ordening wordt gesteld, dan antwoordt hij: 'Ik zorg voor de wegen.' Hij handelt conform de (wettelijke) afspraken van de Wegenverkeerswet en de Europese aanbestedingsregels, aangevuld met andere collectieve (wettelijke) voorschriften en daaruit voortkomende afspraken. Ook hij maakt een product, verwerkt daartoe gegevens, volgens vaste procedures. Ook hij heeft overleg, gebruikt applicaties en bewaakt de tijd en de financiën.

- *Producten.* Een van zijn producten is dus 'het beheren van de wegen'.
- *Gegevens.* Hij moet hiervoor gegevens verwerken (bijvoorbeeld offertes opstellen, marktonderzoek doen en wegen in kaart brengen).
- *Processen.* Hij werkt volgens (vaste) procedures (bijvoorbeeld conform aanbestedingsprocedures en workflowafspraken in de eigen organisatie).
- *Relaties en overleg.* Hij heeft hier soms overleg voor nodig (bijvoorbeeld afdelingsoverleg of telefonisch contact met de aannemer).

- *Applicaties*. Hij gebruikt hiervoor een applicatie (zoals een documentmanagement-systeem).
- *Tijdsbewaking en planning*. Hij moet de tijd bewaken (bijvoorbeeld binnen welke termijn of wanneer het werk van de aannemer start).
- *Financiën*. Hij moet de financiën bewaken (zoals budgetbewaking en betalingen).

In de praktijk blijkt dat werkzaamheden van elke functionaris op elk salarisniveau kunnen worden beschreven met behulp van de zeven genoemde aspecten. Zo'n beschrijving wordt een verantwoordelijkheidsprofiel of een functieprofiel genoemd.

### *Functieprofielen*

De functieprofielen zijn wat betreft verantwoordelijkheids- en taakniveaus per aspect en per salarisschaal onderscheidend van elkaar te beschrijven. Dat gebeurt door enerzijds per salarisschaal niveau-onderscheidend te kijken naar de noodzakelijke competenties, eisen (zoals denkniveau en kennisniveau), het gewenste ervarings- of vormingsniveau (in termen van relevante werkervaring) en anderzijds naar het organisatieniveau waarop de functie zich bevindt (strategisch, tactisch of operationeel). Voor elke salarisschaal

is op deze wijze een functieprofiel binnen de gemeentelijke organisatie van Boxmeer geschreven. Elk functieprofiel beschrijft de verantwoordelijkheden die op een

## Hoe dient een ambtelijke organisatie te worden georganiseerd en bestuurd?

bepaald schaalniveau worden gedragen met betrekking tot de genoemde zeven aspecten. Per aspect zijn er niveau-onderscheidende functie-eisen en normen beschreven, waaraan een ambtenaar moet voldoen die op dat niveau verantwoordelijk is.

Functieprofielen zijn dus hiërarchisch beschreven en gekoppeld aan een salarisschaal. Alle functieprofielen tezamen kunnen geplaatst worden in een verantwoordelijkheidsmatrix (zie tabel 2). Met dezelfde methodiek is het niet alleen mogelijk om binnen een gemeentelijke organisatie op elk schaalniveau een functieprofiel op te stellen, maar ook voor elke andere werkorganisatie (waarbij soms andere aspecten dan de hier genoemde relevant kunnen zijn).

Tabel 2. Verantwoordelijkheidsmatrix.

	Product	Gegevens	Procedures	Overleg	Tijd	Geld	Applicaties
<b>Directeur</b>	Concern-producten verantwoordelijk	Concern verantwoordelijk data-verwerking	Concern-procedures verantwoordelijk	Overleg-structuur verantwoordelijk	Concern-planning verantwoordelijk	Concern financieel verantwoordelijk	Concern-ICT en applicaties verantwoordelijk
<b>Sectorhoofd</b>	Sector-producten verantwoordelijk	Sector verantwoordelijk data-verwerking	Sector-procedures verantwoordelijk	Sector-overleggen verantwoordelijk	Sectorplanning verantwoordelijk	Sectorbudgetten verantwoordelijk	Sector-ICT en applicaties verantwoordelijk
<b>Afdelingshoofd</b>	Afdelings-producten verantwoordelijk	Afdeling verantwoordelijk data-verwerking	Afdelings-procedures verantwoordelijk	Afdelings-overleggen verantwoordelijk	Afdelingsplanningen verantwoordelijk	Afdelingsbudgetten verantwoordelijk	Afdelings-budgetten verantwoordelijk
<b>Teamleider</b>	Team-producten verantwoordelijk	Team verantwoordelijk data-verwerking	Team-procedures verantwoordelijk	Team-overleggen verantwoordelijk	Teampanningen verantwoordelijk	Teambudgetten verantwoordelijk	Teambudgetten verantwoordelijk
<b>Beleidsmedewerker</b>	Product-ontwikkelaar	Dataverrijker/dataverwerker	Procedure-bewaker/-uitvoerder	Overleg beheerder/deelnemer	Tijdbewaker	Budget-beheerder	Applicatie-beheerder
<b>Medewerker</b>	Product-uitvoerder	Dataverwerker	Procedure-uitvoerder	Overleg-deelnemer	Tijdbewaker	Budgethouder	Applicatie-gebruiker

### Funcities

Funcieprofielen zeggen niets over de specifieke inhoud van een functie ofwel de werkzaamheden die feitelijk worden uitgevoerd. Een functie krijgt pas inhoud door een functieprofiel te koppelen aan wet- en regelgeving. In het voorbeeld van de mbo'er in de P&O-afdeling koppelt men aldus het mbo-functieprofiel op salarisschaal 8 met de wet- en regelgeving die in deze functie moet worden uitgevoerd. Door de koppeling van het functieprofiel aan de collectieve afspraken en de wettelijke voorschriften van de cao en de interne afspraken rondom het betalen van de salarissen ontstaat de organieke functie van 'salarisadministrateur'.

Deze functie en het functieprofiel veranderen niet als de wet- en regelgeving verandert. Als bijvoorbeeld de cao verandert, dan verandert per definitie ook de inhoud van de functie van de functionaris, maar niet het functieprofiel. Ook bij de hbo'er civiele techniek ontstaat de functie door het hbo-functieprofiel met salarisschaal 10 te koppelen

Tabel 3. **Functiematrix.**

Organisatie Alle medewerkers gekoppeld aan een functieprofiel			Alle wet- en regelgeving gekoppeld aan medewerkers
Functieprofiel directeur	Functieprofiel afdelingshoofd 1	Functieprofiel medewerker 1.1	Wet- en regelgeving 1.1
		Functieprofiel medewerker 1.2	Wet- en regelgeving 1.2
		Functieprofiel medewerker 1.3	Wet- en regelgeving 1.3
	Functieprofiel afdelingshoofd 2	Functieprofiel medewerker 2.1	Wet- en regelgeving 2.1
		Functieprofiel medewerker 2.2	Wet- en regelgeving 2.2
	Functieprofiel afdelingshoofd 3	Functieprofiel medewerker 3.1	Wet- en regelgeving 3.1
		Functieprofiel medewerker 3.2	Wet- en regelgeving 3.2
		Functieprofiel medewerker 3.3	Wet- en regelgeving 3.3
		Functieprofiel medewerker 3.4	Wet- en regelgeving 3.4

aan de wet- en regelgeving (zoals de Wegenverkeerswet) die in die functie moet worden uitgevoerd. Dit levert de organieke functie ‘projectleider civiele techniek’ op.

De naam van de functie van de beambte is dus niet hetzelfde als het functieprofiel, maar vloeit voort uit de koppeling van het functieprofiel aan de wet- en regelgeving. Door elke medewerker aan een functieprofiel te koppelen en het functieprofiel te koppelen aan specifieke wet- en regelgeving, ontstaat er een compleet overzicht van alle functies die door medewerkers van de betreffende ambtelijke organisatie worden vervuld (zie tabel 3). De methode maakt het dus mogelijk om een groot aantal functies, waaraan ambtenaren hun identiteit ontleen, met een beperkt aantal functieprofielen te beschrijven. De invoering van deze methode bij de gemeente Boxmeer resulteerde in vijftien functieprofielen en bijbehorende salarisschalen.

### *Registratie van werkzaamheden*

Een ambtelijke organisatie die belast is met de uitvoering van wet- en regelgeving, verdeelt deze wet- en regelgeving over afdelingen. Binnen een afdeling wordt de uitvoering gedelegeerd aan medewerkers. Door een functieprofiel te koppelen aan wet- en regelgeving zijn er functies, maar een functie zelf zegt nog niet precies welk werk er moet worden verricht. Een functie zegt immers iets over het vakgebied, de salarisschaal en het verantwoordelijkheidsniveau, maar nog niets over het daadwerkelijke werk. Dat laatste komt pas wanneer er daadwerkelijk opdrachten zijn die moeten worden uitgevoerd.



Tabel 4. Afdelingsmatrix.

Organisatie Producten			Taken	Aspecten						
				Producten	Gegevens	Procedures	Tijd	Overleg	Applicaties	Budget
Functie- profiel directeur	Functie- profiel afdelings- hoofd 1	Functieprofiel medewerker 1.1	Wet- en regel- geving 1.1							
		Functieprofiel medewerker 1.2	Wet- en regel- geving 1.2							
		Functieprofiel medewerker 1.3	Wet- en regel- geving 1.3							
	Functie- profiel afdelings- hoofd 2	Functieprofiel medewerker 2.1	Wet- en regel- geving 2.1							
		Functieprofiel medewerker 2.2	Wet- en regel- geving 2.2							
	Functie- profiel afdelings- hoofd 3	Functieprofiel medewerker 3.1	Wet- en regel- geving 3.1							
		Functieprofiel medewerker 3.2	Wet- en regel- geving 3.2							
		Functieprofiel medewerker 3.3	Wet- en regel- geving 3.3							
		Functieprofiel medewerker 3.4	Wet- en regel- geving 3.4							

Al het werk binnen een afdeling moet dus over de individuele medewerkers worden verdeeld. Als alle taken zijn verdeeld over de medewerkers, kan er voor elke medewerker een individueel werkplan worden gemaakt conform de zeven aspecten. Vervolgens kunnen de individuele werkplannen worden samengevoegd in een zogenoemde afdelingsmatrix (zie tabel 4).

Door de taken eenduidig in zeven aspecten te beschrijven, creëert men matrixen per medewerker en per afdeling, waarmee de registratie van de werkzaamheden eenvoudig te realiseren valt. De taken van de afzonderlijke ambtenaren worden periodiek (bijvoorbeeld halfjaarlijks) geactualiseerd; dit gebeurt door middel van een functioneringsgesprek. Op deze wijze kunnen de taken binnen de afdeling regelmatig worden aangepast en (zo nodig) opnieuw worden toebedeeld. Periodiek ontstaat er op deze wijze een nieuwe afdelingsmatrix.

## Controle en waardering

Tot dusver hebben we het maken van heldere afspraken over taken en verantwoordelijkheden van elke individuele medewerker besproken. Daarnaast is ook een (goeddeels) automatische registratie van de werkzaamheden van de medewerker noodzakelijk; er zijn nog maar weinig ambtelijke activiteiten die geen digitale sporen nalaten. En boven-

dien is een controllerfunctie nodig die vaststelt of de ambtenaar zich aan de afspraken met betrekking tot tijd, budget, enzovoort, heeft gehouden. Deze afspraken en de realisatie ervan zijn geheel transparant, voor iedereen: de andere leden van het team, de leidinggevende, de leidinggevende van de leidinggevende (inclusief de bestuurders) en de gemeenteraadsleden kunnen de registratie in principe allemaal bekijken. De leidinggevers zijn verantwoordelijk voor het bespreken van de prestaties met de betrokkenen. Ook als de controller registreert dat iemand zich niet aan de afspraken houdt, is het aan de leidinggevende om te waarderen en te oordelen of hier sprake is van een bewuste wanprestatie of dat er andere redenen zijn voor dat gedrag.

De controller bestudeert de registraties, toetst of er normoverschrijdingen zijn en rapporteert deze periodiek aan de leidinggevende. De controller maakt daartoe gebruik van landelijk vastgestelde controleprotocollen of, als die er niet zijn, stelt zelf een controleprotocol op. Het controleprotocol beschrijft welke normen er gelden bij de toepassing van specifieke wet- en regelgeving en hoe groot de afwijkingmarges mogen zijn. Na controle worden de afwijkingen in een controlerapportage gerapporteerd aan de wetgevende of controlerende macht (zoals de gemeenteraad), het bestuur en de leidinggevende. De leidinggevende voorziet de controlrapportage van actiepunten. In deze actiepuntenlijst staat hoe voor de komende periode de afwijkingen worden opgelost. Ook als er geen oplossing is voor een afwijking, wordt er melding van gemaakt. De actiepunten worden verder in de organisatie uitgezet en van een tijdschema voorzien.

In de methode ontwikkeld voor de gemeente Boxmeer, gebeurt dit in de zogenoemde p-gesprekscyclus. De p staat hier zowel voor 'planning' als voor 'persoonlijk'. Uitgangspunt is een positieve bejegening en waardering, vandaar de term 'p-gesprek': het functioneren van de individuele medewerker wordt periodiek besproken en 'gewaardeerd' door de leidinggevende. In de methode is het zelfs mogelijk dat de medewerker zichzelf 'waardeert', doordat voor zowel de medewerker als de leidinggevende het volledig transparant en duidelijk is welke taken de medewerker heeft uitgevoerd of later in de tijd dient uit te voeren.

Er is overigens zowel in ambtelijke organisaties als in het bedrijfsleven veel discussie over functionerings- en beoordelingsgesprekken, waarbij sommige experts deze gesprekken overbodig vinden (Slagman, 2018; Verbeest, 2018). Recente affaires bij onder meer de Belastingdienst, de IND en andere overheidsorganisaties laten echter een minder duidelijk beeld zien. Aangezien ambtenaren macht hebben, is er niets overbodigs aan het afleggen van verantwoording over verrichte werkzaamheden, mits daar vooraf duidelijke afspraken over zijn gemaakt.

Juist omdat de 'tucht van de markt' voor een ambtelijke organisatie ontbreekt, is het nodig om over productie en productiviteit op een goed georganiseerde en gereguleerde wijze periodiek verantwoording af te leggen. Dit moet volgens vaste transparante juridische regels gebeuren, waarbij de rechtspositie van de medewerker is gewaarborgd. De p-gesprekken vormen de basis voor de verantwoordelijkheidsaflegging en de waardering van het werk van alle medewerkers. In de gesprekken wordt het functioneren van de medewerker in relatie tot de aspecten van het functieprofiel en individueel werkplan

en de planning- en controlrapportage besproken. Ook wordt gekeken naar de mate van vakbekwaamheid, dat wil zeggen, in hoeverre de medewerker in staat is om zijn of haar individuele kennis en kunde conform de collectieve afspraken met de organisatie en conform 'de regelen der kunst' uit te voeren. Daarnaast zijn er tussentijdse gesprekken met de leidinggevende.

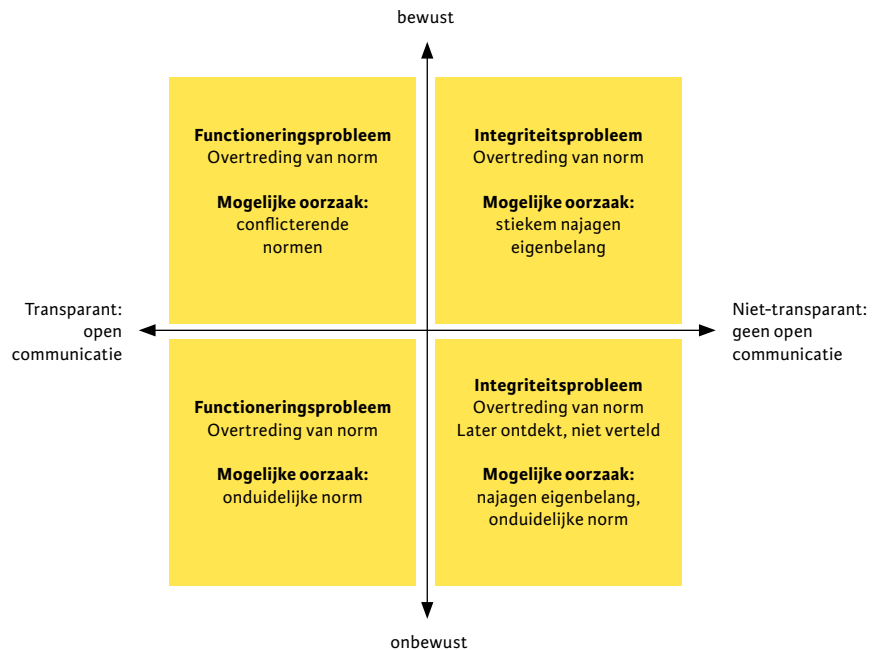
Neem bijvoorbeeld het aspect 'budgetten'. Bij een medewerker met een bepaald functieprofiel staat onder dit aspect de collectieve afspraak dat men binnen een bepaald budget dient te blijven. Bij een dreigende overschrijding moet deze medewerker hiervan tijdig melding doen. Indien gedurende het jaar blijkt dat deze ambtenaar steeds melding maakt van terugkerende budgetoverschrijdingen, dan is er sprake van een functioneringsprobleem dat in het p-gesprek wordt geadresseerd. In het p-gesprek wordt onderzocht hoe het probleem kan worden opgelost en daar worden afspraken over gemaakt. Mocht de medewerker echter geen melding doen, dan is er sprake van een integriteitsprobleem. De medewerker weet echter dat de registratie onafhankelijk geschiedt; derhalve is het onverstandig om de budgetoverschrijdingen niet te melden. Mocht de medewerker niettemin besluiten om geen melding te doen, dan zal de leidinggevende deze medewerker daarop aanspreken. Hij is volgens het functieprofiel en de afdelingsmatrix immers aanspreekbaar voor deze budgetoverschrijding.

Voor de p-gesprekken in de gemeentelijke organisatie van Boxmeer is een gespreksmodel ontwikkeld dat voor alle medewerkers binnen de organisatie wordt gehanteerd (waardoor willekeur zoveel mogelijk wordt uitgesloten). De methode is voorzien van een juridische regeling, een eenduidige vaste verslaglegging en een duidelijke handleiding. Met de methode wordt een gesprekscyclus ingevoerd, waarmee periodiek wordt gekeken of de taken door de medewerker in de zeven aspecten naar behoren worden uitgevoerd. Daarbij wordt tevens bezien met welke middelen en op welke wijze de organisatie de medewerker faciliteert om de taken goed te kunnen (blijven) uitvoeren. Voorts wordt vooruitgekeken om te bezien wat de medewerker te wachten staat, en worden de taken (zo nodig) geactualiseerd.

### *Integriteit*

Vast onderdeel in het p-gesprek is het onderwerp integriteit. In het kader van functieuitoefening van een ambtelijke medewerker is integer handelen van groot belang. Als een ambtenaar niet conform de wet- en regelgeving en andere collectieve afspraken handelt en hier niet transparant over is, dan is dit een schending van de integriteit. Als iemand echter volledig open is over het feit dat hij niet handelt conform de collectieve afspraken, beschouwt men dit niet per definitie als een schending van de integriteit (zie figuur 1). Aldus is integer werken een sleutelonderdeel van het functioneren; met behulp van het toetsingskader in figuur 1 zijn er spelregels opgesteld omtrent integriteit.

Figuur 1. Toetsingskader inzake integriteit.



### *Funcctie-eisen en competenties*

Om de taken conform de functie-eisen te kunnen (blijven) uitvoeren, dient de medewerker over bepaalde competenties te beschikken. Competenties worden beschouwd als een combinatie van verinnerlijkte vaardigheden, opvattingen, overtuigingen, ervaring, opleiding, kennis, persoonlijkheidskenmerken en intelligentie; de medewerker dient deze te bezitten om aan de functie-eisen te voldoen. In tegenstelling tot wat de term 'competentiemanagement' suggereert, gaat de in Boxmeer ontwikkelde benadering van competentieontwikkeling ervan uit dat het individu zelf verantwoordelijk is voor het ontwikkelen en/of op peil houden van zijn of haar competenties. De leidinggevende heeft zowel een faciliterende als een coachende rol ten aanzien van competentieontwikkeling.

De organisatie stelt dus middelen beschikbaar, zodat medewerkers geschoold blijven en 'mee kunnen groeien' in veranderende omstandigheden. In het p-gesprek moet daarom periodiek getoetst worden of de medewerker nog de juiste competenties heeft om zijn of haar taak op de juiste wijze in te vullen. In samenspraak met de leidinggevende, zal de medewerker de eigen competenties op peil dienen te houden om aan de functie-eisen te kunnen voldoen. Functie-eisen en competenties zijn dus elkaars spiegelbeeld.

Tabel 5. Model voor de waardering.

	Aspecten						
	Gegevens	Procedures	Tijd	Applicaties	Overleg	Budgetten	Product
Waardering per aspect: A-B-C-D							

### Waardering

Na het eerste p-gesprek kan het functioneren van een medewerker per aspect op zowel kwalitatieve als kwantitatieve gronden worden gewaardeerd (zie tabel 5). De waardering kan variëren van A (alle afspraken vervuld en daar bovenop nog meer gedaan) tot D (zonder duidelijke reden niet aan de afspraken gehouden).

Indien de eindwaardering A is, zal de leidinggevende kiezen voor ‘incidenteel controleren’ en zal tevens bekeken worden of een loopbaanperspectief mogelijk is. In geval van B als eindwaardering zal men vervolgens alleen ‘incidenteel controleren’. Bij de waardering C zijn er meer mogelijkheden: *a*) als de medewerker iets nog niet kan, moet hij of zij bijgeschoold worden (opleiden), *b*) als de medewerker een deel van zijn of haar werk niet naar behoren kan uitvoeren, wordt gezien of een ander dat deel van de taak kan overnemen (omleiden), en *c*) als een medewerker iets niet wil doen, zal deze een reprimande krijgen.

In geval van een D zijn er twee strategieën: *a*) als de medewerker het betreffende werk structureel niet aankan, wordt een ander loopbaantraject gekozen, en *b*) als de medewerker structureel (een deel van) de taak niet wil uitvoeren, betekent dit een ‘exit’.

De regeling voor de p-gesprekken voorziet in een geïntegreerd gespreksmodel met bijbehorende formulieren, waarbij de scores worden vertaald in concrete acties voor leidinggevende en medewerker. De eindwaardering binnen de p-gesprekscyclus vindt plaats aan het eind van de jaarcyclus. Tijdens dit p-gesprek gaat de leidinggevende per aspect in op het functioneren van de medewerker, in relatie tot de gemaakte afspraken en de vertoonde gedragingen, in het licht van de voor de functie vastgestelde en noodzakelijk geachte competenties. In een gecombineerd schema (zie figuur 2): wanneer een medewerker zich aan de afspraken houdt, wordt gesproken van collectief gedrag. Indien dat niet het geval is, spreken we van individueel gedrag. Als de medewerker proactief bezig is om problemen aan te kaarten en op te lossen, spreken we van interventionistisch gedrag.

**Dat ambtelijke organisaties niet onder controle te brengen zijn, lijkt door deze studie te worden weerlegd**

Figuur 2. Model voor de waardering per aspect.

Waardering	Strategie organisatie	Gedrag medewerker		Strategie organisatie	Waardering
<b>B</b> goed	Coachen/ individuele controle	Non-interventie		Opleiden Omleiden Reprimande	<b>C</b> bijna voldoende
		← Kan	Kan (nog) niet → Kan deel niet → Wil niet →		
<b>A</b> prima	Loopbaan- traject  Individuele controle	Collectief	Individueel	Loopbaan- traject  Sanctie ontslag	<b>D</b> onvoldoende
		← Kan en wil graag	Kan structureel niet →  Wil structureel niet →		
		Interventie			

De p-gesprekkenregeling verschilt van de gebruikelijke beoordelingsmethoden, doordat de regeling uitgaat van een positieve bejegening van waardering. Tegelijkertijd laat de regeling niets aan duidelijkheid te wensen over. Aangezien de aspecten nauw met elkaar samenhangen en het geleverde werk nooit optimaal kan of zal zijn als op een van de aspecten in kwalitatieve of kwantitatieve zin een C of D wordt gescoord, telt voor de eindwaardering altijd de laagste score.

Daarin verschilt het p-gesprek met de meeste functionerings- en beoordelingsgesprekken. In deze gesprekken wordt veelal gezocht naar een gewogen gemiddelde van het totale werk, waardoor er een neiging tot nivellering bestaat. In een p-gesprek wordt het werk per aspect gewaardeerd en per aspect vindt er een middeling over een langere periode plaats. Met de weging over een langere periode wordt voorkomen dat een incident op een van de zeven aspecten direct leidt tot een negatieve waardering. Door de aspecten als kritische prestatie-indicatoren te beschouwen, wordt het gemakkelijk verantwoording af te leggen en deze verantwoording mee te nemen in de planning- en controlcyclus.

### *Koppeling p-gesprek aan planning- en controlcyclus*

In elke gemeente is er een planning- en controlcyclus (P&C), waarbij de gemeenteraad wordt geïnformeerd over het plannen en beheersen van de beleidsdoelen en het bewaken van de uitvoering. Bij de inrichting van de cyclus kan gebruik worden gemaakt van de p-gesprekken. In de p-gesprekken wordt per vakgebied (dus per wetsgebied) bepaald wat de doelstellingen zijn om bepaalde wetten en beleidsregels uit te voeren, en wat daarvoor

nodig is aan uren en geldmiddelen. De koppeling van de p-gesprekscyclus aan de planning- en controlcyclus bewerkstelligt dat de informatie uit de p-gesprekken wordt gerapporteerd in een centraal informatiesysteem en dat deze daarmee automatisch gekoppeld is aan de verantwoordingscyclus. De behaalde resultaten van de organisatie worden dus op een eenduidige manier aan het college van B&W en de gemeenteraad gerapporteerd.

## Resultaten gemeente Boxmeer

Het beschreven ontwerp is ontwikkeld in Boxmeer, een Brabantse gemeente met zo'n dertigduizend inwoners, en werd daar vanaf 2010 geleidelijk ingevoerd. In 2013 is de methode in juridische regelingen vervat; deze zijn na goedkeuring door de medezeggenschap door het college vastgesteld. Daarmee werd het betreffende organisatieontwerp een sociaal construct (Berger & Luckmann, 1966) dat juridisch verankerd is.

Aan de hand van personeelsformatie, inhuur van het personeel, ziekteverzuim en opleidingen is de efficiency gemeten. Daartoe zijn de cijfers van de gemeente Boxmeer (2018a) vergeleken met de landelijke benchmark van 2011 tot en met 2017 van het A&O-fonds, dat alle gemeentelijke cijfers jaarlijks bijhoudt. Tabel 6 geeft de ontwikkeling van het aantal medewerkers per duizend inwoners van de gemeente Boxmeer weer, in vergelijking met de landelijke benchmark, voor de periode 2011-2017. De verschillen zijn niet erg groot, maar Boxmeer zit meestal onder de benchmark. Uit de tabellen 7 en 8 blijkt dat het ziekteverzuim en het opleidingsbudget nagenoeg overeenkomen met het landelijk gemiddelde.

Tabel 9 laat echter zien dat er grote verschillen zijn wat betreft de inhuur van extern personeel. In 2017 had Boxmeer 6,1 fte aan ambtelijke medewerkers per duizend inwoners en een inhuur van 4,75 procent van de loonsom (Gemeente Boxmeer, 2018b). Effectief betekent dit dat de totale loonkosten (formatie en inhuur) ongeveer 1,6 miljoen euro lager waren dan de landelijke benchmark van het A&O-fonds; op een totale loonsom van ruim 14 miljoen euro mag dit substantieel genoemd worden. We kunnen dit in een percentage uitdrukken, door de totale loonsom van Boxmeer te delen door de landelijk gemiddelde loonsom van 15.827.329 euro (voor gemeenten in dezelfde grootteklasse als Boxmeer). Op grond daarvan komen we tot een reële schatting dat de Boxmeerse gemeente zo'n 10 procent efficiënter werkt dan het landelijk gemiddelde.

### *Effectiviteit*

Vanaf 2010 is het ontwerp ontwikkeld en in 2013 kreeg het een juridische basis. Vanaf dat moment heeft elke individuele ambtenaar van de gemeente Boxmeer een (door het college vastgesteld) functieprofiel gekregen en is dit functieprofiel aan specifieke wet- en regelgeving gekoppeld. Tevens werd in 2013 de p-gesprekkenregeling door het college vastgesteld en werd deze ingevoerd. Elk half jaar wordt de 'wettenlijst' in het managementteam (MT) geactualiseerd en wordt de wet- en regelgeving opnieuw toebedeeld aan individuele medewerkers. Elke medewerker wordt geacht de aan hem of haar toegewe-

Tabel 6. **Personeelsformatie: aantal fte's per duizend inwoners. Benchmark: gemeenten in grootteklasse 4 (bron: Hrdatabank.aeno.nl).**

	Landelijke benchmark (fte)	Gemeente Boxmeer (fte)
2011	7,3	6,6
2012	7,2	6,4
2013	6,8	6,7
2014	6,4	6,5
2015	6,3	6,4
2016	6,3	6,2
2017	6,3	6,1

Tabel 7. **Ziekteverzuim (Bron: Hrdatabank.aeno.nl).**

	Landelijke benchmark (%)	Gemeente Boxmeer (%)
2011	5,4	4,7
2012	5,3	4,3
2013	5,2	4,7
2014	5,1	3,7
2015	4,9	5,0
2016	5,1	5,3
2017	5,3	5,2

Tabel 8. **Kosten van opleiding en ontwikkeling.**

	Landelijke benchmark (euro)	Gemeente Boxmeer (euro)
2011	996	1.165
2012	1.020	1.167
2013	1.010	924
2014	996	1.005
2015	1.085	1.073
2016	1.018	1.024
2017	1.011	1.064

Tabel 9. **Inhuur van personeel.**

	Landelijke benchmark (%)	Gemeente Boxmeer (%)
2011	10	1,6
2012	10	2,2
2013	8,4	2,2
2013	8,4	2,2
2014	10	2,0
2015	14	4,1
2016	13	4,9
2017	17	4,75



zen wet- en regelgeving te kennen en te kunnen toepassen. Dit wordt in de p-gesprekken besproken en het opleidingsplan wordt erop afgestemd.

Vanaf 2014 is het 'ambtelijk horen' van bezwaren tegen ambtelijke beslissingen ingevoerd, waarbij getoetst wordt of de medewerker conform de wet- en regelgeving heeft gehandeld. De effecten zijn duidelijk meetbaar, onder meer in het jaarlijks overzicht van bezwaar- en beroepsprocedures (Gemeente Boxmeer, 2018d). Aldus is het aantal gegrond verklaarde bezwaren sinds de invoering van de nieuwe personeelsreglementen aanzienlijk teruggelopen.

Eenzelfde beeld is te zien bij dienstverlening aan burgers. Een interne management-rapportage laat zien dat het aantal bezoekers in de centrale hal van het gemeentehuis in de periode 2013-2017 door de jaren heen ongeveer gelijk is gebleven, maar dat in 2017 meer dan 93 procent van de bezoekers binnen vijf minuten geholpen werd (Gemeente Boxmeer, 2018e). Tevens zien we dat van de 25.448 bezoekers in 2017, er ruim 24.000 voor de afdeling burgerzaken kwamen, van wie 97,5 procent binnen vijf minuten werd geholpen (Gemeente Boxmeer, 2018e).

Ook constateerde men dat het aantal inkomende telefoontjes door de jaren heen redelijk stabiel is gebleven, namelijk 46.000 tot 47.000. Uit deze rapportage wordt ook duidelijk dat in 2017 van de 47.173 telefoongesprekken er slechts 6.369 hoefden te worden doorverbonden met een vakafdeling. Als gevolg van de verbeterde registraties kon 86,5 procent van alle gevraagde informatie direct, zonder tussenkomst van een behandelend ambtenaar, direct per telefoon door het klantcontactcentrum worden verstrekt (Gemeente Boxmeer, 2018e).

In de budgetbewakingen werden ook andere positieve effecten geobserveerd. Een goede en gedetailleerde registratie en interne controle, waarbij ook individuele ambtenaren werden aangesproken, leidde ertoe dat er in 2017 geen enkele budgetoverschrijding plaatsvond. Een ander positief effect was dat het coalitieakkoord in 2016, een jaar voor de eerstvolgende verkiezingen, geheel was afgewerkt. Ook waren de begroting en de meerjarenbegroting keer op keer sluitend en voerde de gemeente een actief informatieveiligheids- en integriteitsbeleid.

Ten slotte blijkt de medewerkerstevredenheid hoog. In 2011, twee jaar voor de invoering van de regelingen, is de medewerkerstevredenheid gemeten. In 2015, twee jaar ná de invoering van de regelingen, is deze nogmaals gemeten. Uit beide metingen blijkt dat de medewerkerstevredenheid op nagenoeg hetzelfde hoge niveau was gebleven. In 2011 was de medewerkerstevredenheidsscore 7,8 en in 2015 en 7,6 (Gemeente Boxmeer, 2011, 2015).

## Tot besluit

Wat betreft aansturing vormt de ambtelijke organisatie een grote uitdaging, omdat de beoogde 'dienstbaarheid' aan het publieke belang niet vanzelfsprekend is. Om de effectiviteit, efficiency en dienstbaarheid van ambtelijke organisaties te vergroten, heeft Van de Loo (2019) een nieuw ontwerp voor de aansturing van ambtelijke organisaties ont-

wikkeld en in zijn dissertatie theoretisch onderbouwd. Dit ontwerp is uitvoerig getest bij de gemeente Boxmeer. De implementatie van het ontwerp leidde tot goede resultaten, met name wat betreft de efficiency van de betreffende ambtelijke organisatie.

Vanuit ontwerpwetenschappelijk perspectief vormt de Boxmeer-casus een alfatest die laat zien dat het initiële ontwerp werkt. De uitdaging is nu om dit ontwerp voor de aansturing van ambtelijke organisaties ook elders uit te testen en toe te passen, mede op basis van de praktische handleiding (Van de Loo, 2020). Hoe dan ook: de wijdverbreide opvatting dat ambtelijke organisaties niet goed onder controle te brengen zijn (Allers & De Greef, 2018; Parkinson, 1958), lijkt door deze studie te worden weerlegd. ■

## Literatuur

- Allers, M. & Geertsema, B. (2014). Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *ESB*, 99, 406-409.
- Allers, M. & Greef, T. de (2018). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 44, 127-150.
- Ansell, C.K. (2011). *Pragmatist democracy*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3, 115-137.
- Beer, S. (1974). *Designing freedom*. Chichester: Wiley.
- Berger, P.L. & Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. New York: Doubleday.
- Bovens, M.A.W. (2000). *De vierde macht revisited: over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Oratie. Utrecht: Universiteit Utrecht. URL: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/11700>.
- Elzinga, D.J. (2010). Lokale autonomie verder onder druk. *Binnenlands Bestuur*, 15 januari.
- Gemeente Boxmeer (2011). *Medewerkerstevredenheidsonderzoek 2011*. MT-adviesnota 23-2-2011, registratienummer O-PO/2011/196. Boxmeer: Gemeente Boxmeer.
- Gemeente Boxmeer (2014). *Kengetallen en benchmarkgegevens P&O 2011-2014*. Memo aan de burgemeester 17-6-2014. Boxmeer: Gemeente Boxmeer.
- Gemeente Boxmeer (2015). *Medewerkerstevredenheidsonderzoek 2015*. MT-adviesnota 13-5-2015, registratienummer O-PO/2015/1124. Boxmeer: Gemeente Boxmeer.
- Gemeente Boxmeer (2016). *Kengetallen en benchmarkgegevens P&O 2013-2016*. Memo aan de burgemeester 8-7-2016, registratienummer O-PO/2016/835. Boxmeer: Gemeente Boxmeer.
- Gemeente Boxmeer (2018a). *Afhandeling toezegging T 1008 en T 1009, kengetallen en benchmarkgegevens P&O 2015-2018*. Boxmeer: Gemeente Boxmeer.
- Gemeente Boxmeer (2018b). *Openbare jaarrekening 2017*. Boxmeer: Gemeente Boxmeer.
- Gemeente Boxmeer (2018c). *Wettenlijst*. MT-adviesnota 13-6-2018 registratienummer D/18/709426-Z/18/667952. Boxmeer: Gemeente Boxmeer.
- Gemeente Boxmeer (2018d). *Overzicht van de bezwaar- en beroepprocedures*. B&W-adviesnota 18-9-2018 registratienummer D/18/720303-Z/18/668460 Boxmeer: Gemeente Boxmeer.
- Gemeente Boxmeer (2018e). *MT-adviesnota 24-1-2018*, registratienummer D/18/681556-Z18/667156. Boxmeer: Gemeente Boxmeer.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.

- Korsten, A. (2017). *Ambtelijke fusies 15 jaar na introductie van het concept*. Internet: [www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Ambtelijke procent20fusies.pdf](http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Ambtelijke%20fusies.pdf).
- Loo, H.P.M. van de (2020). *Quadra politica: Een praktische handleiding voor bestuurders die meer grip willen krijgen op hun ambtelijke organisatie*. Weert: Celsus.
- Loo, H.P.M. van de (2019). *Quadra politica: een ontwerp voor de vierde macht*. Dissertatie, Technische Universiteit Eindhoven. Internet: [pure.tue.nl/ws/portalfiles/portal/138193252/20191120\\_van\\_de\\_Loo.pdf](http://pure.tue.nl/ws/portalfiles/portal/138193252/20191120_van_de_Loo.pdf).
- Mourik, P. van (2016). *Fatale vergissingen bij fusie gemeenten*. Website: [www.gemeente.nu/organisatie/fatale-vergissingen-bij-fusie-gemeenten/](http://www.gemeente.nu/organisatie/fatale-vergissingen-bij-fusie-gemeenten/)
- Nowak, M. & Sigmund, K. (1993). A strategy of win-stay, lose-shift that outperforms tit-for-tat in the prisoners' dilemma game. *Nature*, 364, 56-58.
- Parkinson, C.N. (1958). *Parkinson's law: the pursuit of progress*. Londen: John Murray.
- Slagman, G. (2018). *Weg met functioneringsgesprekken! Maar wat dan?* Internet: [www.hrpraktijk.nl/topics/beoordelen-functioneren/nieuws/weg-met-functioneringsgesprekken-maar-wat-dan](http://www.hrpraktijk.nl/topics/beoordelen-functioneren/nieuws/weg-met-functioneringsgesprekken-maar-wat-dan).
- Verbeest, P. (2018). *Waarom we het traditionele functionerings- en evaluatiegesprek beter afschaffen*. Internet: [www.hln.be/geld/jobs/waarom-we-het-traditionele-functionerings-en-evaluatiegesprek-beter-afschaffen-a5cedod1](http://www.hln.be/geld/jobs/waarom-we-het-traditionele-functionerings-en-evaluatiegesprek-beter-afschaffen-a5cedod1).
- Vincent, T.L. (1983). Game theory as a design tool. *Journal of Mechanisms, Transmissions, and Automation in Design*, 105, 165-170.
- Walrave, B. & Romme, A.G.L. (2012). Adaptief vermogen in tijden van economische turbulentie: de balans tussen exploitatie en exploratie. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 66 (2), 5-19.

**Dr. ir. H.P.M. van de Loo** is voorzitter van het Nederlands Instituut voor Management en Bestuur. E-mail: [vandelooharry@gmail.com](mailto:vandelooharry@gmail.com).



*Auteurs*

**Prof. dr. B. Dankbaar** is emeritus hoogleraar bedrijfskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.



**Prof. dr. A.G.L. Romme** is hoogleraar ondernemerschap en innovatie bij de Technische Universiteit Eindhoven.

