

**De dynamiek van de lokale overheid
Economisering in Tilburg**

Dr. Kor Grit

De dynamiek van de lokale overheid Economisering in Tilburg

dr. Kor Grit

Rapport 00-3
Mei 2000
ISBN 90 76276 11 0

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

Internet: www.coelo.nl
Gemnet: web.coelo.gemnet.nl

Inhoudsopgave

1 Inleiding	4
2 De opmars van het economische vertoog	5
3 De dynamiek van de lokale overheid	8
3.1 Van politiegemeente via welvaartsgemeente naar de BV Stad	
3.2 Meerdere vertogen: meerdere vormen van openbaar bestuur	
4 Tilburg: de stad als concern	11
4.1 Van secretariemodel naar concern-diensten model	
4.2 Waar was economisering een reactie op?	
4.3 Bedrijfsmatig werken	
4.4 Andere politiek	
4.5 Nieuwe vormen van sturing	
5 Economisering kritisch bezien	23
5.1 Tilburg niet uniek	
5.2 Institutionele veranderingen	
5.3 Burgers in meerdere gedaantes	
5.4 Meer en minder productiviteit	
5.5 Nieuwe vormen van bureaucratisering	
5.6 Doorwerking	
6 Onteconomisering?	29
Literatuur	32

1 Inleiding

De rol en de positie van de overheid in onze samenleving is geen constante.¹ Sinds het midden van de negentiende eeuw heeft de overheid haar taakopvatting grondig uitgebreid en veranderd – de nachtwakerstaat heeft geleidelijk plaats gemaakt voor de verzorgingsstaat en de politiegemeente is veranderd in een welvaartsgemeente. In deze ongekeerde bloeiperiode van de overheid zou begin jaren tachtig de klad zijn gekomen. Gaandeweg kwamen er stemmen op die het succes van de verzorgingsstaat in twijfel trokken. Het idee van de maakbare samenleving zou onjuist zijn gebleken en het bestuurlijk vermogen van de overheid zou zwaar zijn overschat. Geleidelijk ontstond een roep om een kleinere overheid en meer aandacht voor particuliere initiatief en de markt.

In de afgelopen twee decennia heeft de overheid vooral een groter accent gelegd op marktwerking. Staatsbedrijven als de PTT en DSM zijn geprivatiseerd, commerciële omroepen zijn toegestaan en maatschappelijke problemen worden steeds vaker aangepakt met behulp van marktinstrumenten (bijvoorbeeld door het invoeren van financiële prikkels, zoals bij de ecotax). Op gemeentelijk niveau zijn tal van nutsbedrijven (zoals het openbaar vervoer, energiebedrijven en slachterijen) in particuliere handen overgegaan. Daarnaast maken overheidsorganisaties steeds vaker gebruik van management- en marketingtechnieken. Ook de politiek is veranderd. In het politieke debat is het gebruik van economisch jargon een normaal verschijnsel geworden; er wordt bijvoorbeeld gesproken over de burger als klant en de BV Nederland. Vanaf de jaren tachtig begint de politiek een meer zakelijke toon aan te slaan en poogt men het politieke jargon, dat te vaag of te utopisch zou zijn, terug te dringen. Wethouders gaan prat op hun bedrijfsmatige cultuur en de kabinetten Lubbers probeerden zelfs een ‘no-nonsense’ cultuur uit te stralen – een cultuur van aanpakken, dingen bij de naam noemen en moeilijke besluiten durven te nemen.

In dit rapport wordt de dynamiek rond de overheid nader onderzocht, waarbij vooral wordt gekeken naar ontwikkelingen op het terrein van het lokale bestuur. Gemeenten hebben de laatste decennia grote veranderingen doorgemaakt. Gemeenten zijn werkmethode gaan toepassen, die gemeengoed waren in de marktsector. Het klassieke ideaal van de formele bureaucratie heeft plaats gemaakt voor het idee van de ‘overheid als bedrijf’. Doelmatigheid, outputmeting, management en marketing zijn sleutelwoorden geworden in menig gemeente. Aan ambtenaren worden nu andere functie-eisen gesteld dan voorheen. Dit alles betekent dat we niet alleen vanuit het perspectief van *omvang* naar de dynamiek rond de lokale overheid moeten kijken, maar ook naar *veranderingen* rond de taakopvatting van de overheid, de legitimatie van haar ingrijpen en de keuze van instrumenten. Dit artikel probeert de samenhang tussen al die ontwikkelingen te duiden en enige systematiek in veranderingsgevoeligheid van het lokale bestuur te ontdekken. Daartoe is het nodig om de ontwikkelingen bij gemeenten in een breder kader te plaatsen.

De ontwikkelingen, die in de jaren tachtig en negentig binnen gemeenten hebben plaats gevonden, zijn niet uniek. Tal van non-profitorganisaties hebben sinds het begin van de jaren tachtig belangstelling gekregen voor managementmethodieken en bedrijfsmatig werken. Het beroep van manager is in de jaren tachtig flink in aanzien gestegen. Bestuurders die nog geen manager waren of nog geen managementopleiding hadden genoten, werden geacht zich alsnog om te scholen. Menig non-profit organisatie laat daarom hun personeel managementcursussen volgen. Steeds meer instellingen hebben contact gezocht met bedrijven omwille van sponsoring of samenwerking. Kunstinstellingen bijvoorbeeld schromen niet langer een beroep te doen op het bedrijfsleven; menig schouwburg of museum kent inmiddels een zaal of afdeling die wordt gesponsord door een bedrijf. Talrijk zijn inmiddels de voorbeelden van kunst sponsoring: de Rabobank-Vermeer tentoonstelling, de Holland-Casino foyer van de Groningse Stadsschouwburg, het toekomstige Audi-paviljoen van het Stedelijk Museum te Amsterdam, enzovoort. In het spraakgebruik zijn economische termen zeer geliefd geworden, zoals studentenmarkt, de bisschop als manager en ondernemend handelen. Al deze veranderingen zijn samen te brengen onder de noemer *economisering*. Wat economisering nu precies is laat zich lastig bepalen.

Een veel voorkomende interpretatie van de institutionele veranderingen is dat de markt aan invloed toeneemt (Couwenberg, 1995; Bordewijk, 1997). Oorzaak van de opmars van de markt zou zijn dat in

¹ Dit rapport is een bewerking van delen uit Grit (2000).

de jaren tachtig de overheid in de problemen was geraakt. Velen hadden zorgen over de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat. Daarnaast waren de verwachtingen ten aanzien van de overheid te hoog gespannen, waardoor ze haar beloftes niet kon waarmaken. Als oplossing voor de crisis ontstond het parool ‘minder overheid, meer markt’. Bovendien zou ook de overheid zelf zich steeds meer als een marktpartij gedragen. Toch is deze lezing van de ontwikkelingen, de opmars van de markt, niet adequaat genoeg. Instituties buiten de markt ondergaan veranderingen zonder dat ze een echte marktpartij zijn geworden.² Economisering mogen we dus niet interpreteren als het terugtreden van de overheid, maar dienen we eerder te begrijpen als het ontstaan van een *andere* politiek.

Om de ontwikkelingen bij de lokale overheid beter te kunnen duiden, wordt van een vertoogperspectief gebruik gemaakt. Een vertoog (*discours*) is een samenhangend geheel van woorden, metaforen, concepten, praatjes, verhalen en officiële documenten; het fungeert als een soort van denkkader. In hoofdstuk 2 wordt deze theoretische invalshoek uitgewerkt, waarbij economisering wordt gedefinieerd als de opmars van het economische vertoog. Daarna wordt meer ingezoomd op een aantal veranderingen rond de lokale overheid – de meest recente ontwikkelingen worden geïllustreerd met materiaal van een casestudie naar de gemeente Tilburg. Midden jaren tachtig heeft de gemeente Tilburg een ingrijpende reorganisatie uitgevoerd, waarbij het oude secretariemodel werd vervangen door een concern-dienstenmodel - de nieuwe organisatiestructuur kreeg later de naam *het Tilburgs Model* mee. Dit model impliceert het toepassen van middelen en gereedschappen uit het bedrijfsleven en ideeën uit de theorie van het moderne management in een overheidsorganisatie. De casestudie beschrijft hoe een gemeente er uitziet als zij in vergaande mate een economisch vertoog gaat hanteren. Vervolgens worden de sterke en zwakke kanten van het economische vertoog besproken. Daarbij wordt ook de kritische vraag gesteld hoe ‘modegevoelig’ mag de lokale politiek zijn? Tenslotte wordt nagegaan in hoeverre het economische vertoog al over zijn hoogtepunt heen is en of een ander vertoog aan zeggenschap weet te winnen.

2 De opmars van het economische vertoog

Door middel van een theorie van moderne rationalisering is het mogelijk om een betere duiding te geven van het proces van economisering. Daartoe grijpen we terug op een oude denktraditie, die poogde om de tijd waarin we leven vanuit een breed sociaaltheoretisch perspectief te begrijpen. Klassieke denkers als Georg Simmel (1990 [1907]) en Max Weber (1968 [±1920]) beschouwden moderne rationalisering als een kluwen van processen. Zij trachtten (micro)fenomenen als de rol van geld in het dagelijkse leven en het karakter van de hedendaagse mens te begrijpen vanuit een cultuur-maatschappelijke context. In navolging van deze auteurs wordt een concept van rationalisering gehanteerd dat verwijst naar een veelheid van processen, zoals het ontwikkelen van kennis, het doeltreffend en doelmatig organiseren van activiteiten en het aanbrengen van verbeteringen.

We kunnen drie verschillende aspecten van rationalisering onderscheiden: *kennisgroei* (een toename van het kennisbestand), *functionele differentiatie* (het opsplitsen van de maatschappij in relatief autonome subsystemen) en *maatschappelijke vooruitgang* (het creëren van meer welvaart en welzijn en het vergroten van de mogelijkheden van het menselijk handelen). Simmel en Weber beschouwden het fenomeen van rationalisering echter niet als een onproblematisch gegeven, maar hadden tevens oog voor de keerzijde ervan. Zo wees Weber op het verlies van vrijheid en het groeiende probleem van waardepluralisme. Ook in dit artikel wordt rationalisering kritisch onderzocht. Zij is voor de mens niet alleen een zegening, zij kent ook duistere kanten. Daarom worden de aspecten van rationalisering vertaald in probleemcontexten (clusters van problemen).

De eerste probleemcontext betreft de kennismaatschappij waarin religie en ideologie plaats hebben moeten maken voor meer rationeel verantwoorde vormen van kennis. Maar ook al is kennis een belangrijke bepalende factor in onze maatschappij, zij staat voortdurend onder druk. Het kennisbestand waarvan wij ten behoeve van ons handelen gebruik maken verandert voortdurend. De tweede

² In dit artikel wordt onder instituties verstaan systemen of institutionele praktijken als de overheid, de markt, de wetenschap, de kunsten en de religie.

probleemcontext, integratie/differentiatie, verwijst naar de institutionele dynamiek in de moderne maatschappij. Door clustering en verspreiding van sociale activiteiten over verschillende subsystemen van de maatschappij worden de keuzemogelijkheden vergroot. Tegelijkertijd blijkt het uiterst moeilijk om tot een evenwichtige verhouding tussen de systemen te komen; systemen als wetenschap, staat en markt dreigen regelmatig uit te groeien tot dominante systemen. De derde probleemcontext, sociale verandering, wijst erop dat de beloftes van de moderniteit, maatschappelijke vooruitgang en verbetering van de menselijke situatie, lang niet altijd worden waargemaakt. Rationalisering gaat gepaard met een voortdurende spanningen tussen vrijheid en discipline; zij is zowel een bron van mogelijkheden als van beperkingen.

Telkens worden er dan ook pogingen ondernomen om de problemen rond moderne rationalisering te overwinnen. Met behulp van een vertoogtheorie is het mogelijk die pogingen op systematische wijze te onderzoeken. We onderscheiden vier moderne vertogen (het culturele, het juridische, het politieke en het economische vertoog) die elk op een samenhangende wijze een antwoord proberen te geven op de drie probleemcontexten. Elk vertoog heeft een eigen visie op welke kennis we nodig hebben, wat het ideale institutionele domein is, hoe het grensverkeer tussen de verschillende institutionele domeinen geregeld moet worden en op welke wijze maatschappelijke vooruitgang gerealiseerd moet worden. Ze hebben dan ook ieder een eigen instrumentarium waarmee de maatschappelijke orde wordt gereguleerd. Kortom, de vier vertogen vertegenwoordigen vier varianten van rationalisering: culturalisering, juridisering, politisering en economisering.³ Economisering kunnen we dan definiëren als de opmars van het economische vertoog.

Door meerdere varianten van moderne rationalisering te onderscheiden, wordt zichtbaar dat economisering een accentverandering vormt binnen het project van de modernisering. Dit lange termijn perspectief stelt ons in staat continuïteiten en discontinuïteiten rond economisering beter zichtbaar te maken. In onze samenleving zijn er meerdere vertogen tegelijkertijd aanwezig, maar ze zijn niet gelijkwaardig qua status en invloed. In de jaren zestig en zeventig voerde het politieke vertoog de boventoon, terwijl vanaf de jaren tachtig het politiek vertoog in toenemende mate weer wordt verdrongen door een economisch vertoog. Hoewel economisering ten dele een tegenreactie is op politisering, heeft ze met politisering gemeen dat het een vorm van moderne rationalisering is. Vanwege de vaak tegenstrijdige oplossingen van de verschillende vertogen ontstaat er zodoende een model van strijdende rationaliteiten. Rationalisering betekent dan niet langer dat er slechts een enkelvoudige, ideale route bestaat. Door ruimte te bieden aan verschillende wegen van rationalisering verliezen dominante routes hun monopolistische ratio: ook ogenschijnlijk vanzelfsprekende processen van rationalisering kunnen ter discussie worden gesteld. De winst van deze benadering is dat het een kritische analyse mogelijk maakt: economisering kan door andere varianten van rationalisering uitgedaagd worden.

Centraal kenmerk van een vertoog is dat het een grote verzameling van heterogene elementen herbergt, zoals kennisaspecten, handelingsvormen en maatschappelijke idealen. Het zijn echter geen willekeurige verzamelingen. Elk vertoog beschikt over een zekere samenhang; de diverse elementen passen qua stijl van denken en handelen bij elkaar. Dit kunnen we verduidelijken met behulp van de nieuwbouw van het Groninger Museum. In dit gebouw passen een veelheid aan verschillende elementen goed bij elkaar: de architectuur, de kunstzinnige inrichting van het sanitair, de bonte wenteltrap (als entree) naar beneden, het presenteren van archeologische vondsten als kunst, de eclectische verzameling van designmeubelen in het museumcafé, enzovoort. Ze vormen tezamen een bepaalde stijl. Wanneer men nu het museumcafé in de stijl van een old grand café had ontworpen, was het gaan dissoneren met de rest van het museum. Op dezelfde wijze vormen de verschillende vertoogelementen als het ware één stijl, één verhaal - qua inhoud, vorm of betekenis sluiten ze op elkaar aan.

Dat er verschillen bestaan in de zeggingskracht van vertogen maakt dat we niet zomaar vrijelijk voor een bepaald vertoog kunnen kiezen: aan een dominant vertoog kunnen we vaak maar moeilijk

³ Deze vertogen of varianten zijn uit het empirisch materiaal gedistilleerd. Tijdens het onderzoek bleek dat aanhangers van een bedrijfsmatig opererende gemeente of een ondernemende universiteit zich vooral afzetten tegen één of meerdere varianten van rationalisering, waardoor ze ook een rivaliserend karakter krijgen ten opzichte van economisering. Snellen (1987) bespreekt in zijn oratie vier rationaliteiten: een politieke, een juridische, een economische en een wetenschappelijke rationaliteit.

ontsnappen. Wat is nu de performatieve of dwingende kracht van een dominant vertoog? De epistemische structuur van een vertoog geeft sturing aan ons denken; het geeft aan wat wel en wat niet gedacht kan worden.⁴ Deze voorstructurering van het weten moeten we in positieve en negatieve termen verstaan. Positief in de zin van dat zij het spreken en de sociale interactie mogelijk maakt. Negatief in de zin dat vertogen bepaalde vormen van spreken uitsluiten of als minder relevant beschouwen. Het concept van solidariteit bijvoorbeeld krijgt binnen een economisch vertoog minder aandacht dan binnen een politiek vertoog. Wie dan niet de taal spreekt van het dominante vertoog, als dat al überhaupt mogelijk is, verbant zich naar de marge van het spreken.

De aantrekkingskracht van vertogen is dat zij middels semiotische handelingen - al datgene wat betekenis kan genereren, zoals taal, dingen en gewoonten - de verschillende aspecten van het menselijk leven in een samenhangend geheel kunnen presenteren, of althans zij doen *alsof* zij dat kunnen. In die zin lijken vertogen nog steeds op de door Weber (1988) geschetste premoderne religieuze systemen, waarbij de meervoudige aspecten van het leven werden samengebracht tot één geheel. Vertogen bieden een interpretatiekader, dragen bij aan de vorming van een identiteit van mensen, geven sturing en betekenis aan ons handelen en vergemakkelijken de sociale interactie. In een samenleving waarbij een bepaald vertoog dominant is geworden, kan dat vertoog als een sociaal bindmiddel fungeren - een ieder spreekt als het ware dezelfde taal. Het concept 'vertoog' is dan ook bruikbaar om aan te geven waarom er in verschillende praktijken min of meer dezelfde ontwikkelingen plaatsvinden. Dat laatste is mogelijk omdat binnen diverse institutionele settings een zelfde soort vertoog wordt gehanteerd.

De vier vertogen zijn samengevat in tabel 1. Deze kenmerken zijn ontleend aan de probleemcontexten. Welke kennis hebben we nodig? Waarop is zeggenschap gebaseerd? Welk domein wordt geïdealiseerd en welke woorden, dingen of mensen mogen als intermediairs tussen de verschillende institutionele domeinen optreden? Langs welke weg is maatschappelijke verbetering en ordening mogelijk? De vertogen zijn hier als ideaaltypen gepresenteerd; in de praktijk zullen veeleer mengvormen voorkomen.

Tabel 1 Vier vertogen om de wereld vorm te geven

	cultureel vertoog	juridisch vertoog	politiek vertoog	economisch vertoog
<i>aandachtsgebied van kennis</i>	kennis van de canon en de kunsten, algemene vorming	kennis van bureaucratistische organisaties	inzicht in maatschappelijke verhoudingen en effecten	management-informatie, productiegegevens
<i>autoriteit op basis van</i>	intellectueel of cultureel leiderschap	formele hiërarchie	gekozen woordvoerderschap	daadkrachtig management
<i>geïdealiseerd domein</i>	de cultuur of de kunsten	het recht	de overheid	de markt
<i>intermediairs voor grensoverschrijdingen</i>	culturele metaforen, intellectuelen	wetgeving, contracten, juristen	inspraak-procedures, politici	geld, economische metaforen, managers
<i>bronnen van sociale orde en vooruitgang</i>	culturele traditie, creativiteit, innovaties	wetten, regels, procedures	medezeggenschap, openbaarheid	financiële prikkels, outputmaatstaven

⁴ Epistemisch: al datgene wat het kennen of het weten betreft. Mijn vertoogtheorie is sterk geïnspireerd door het ideeënhistorische werk van Foucault (1982). Hij onderscheidt drie grote periodes (de Renaissance, de Klassieke periode en de Moderne periode), die elk over een eigen epistèmè beschikken. Zie voor een andere toepassing van Foucaults vertoogtheorie Hajer (1995).

3 De dynamiek van de lokale overheid

Het is gangbaar om de geschiedenis van de staat, van de overheid en haar burgers vooral te beschrijven in termen van groei en ontwikkeling. Vanuit zo'n geschiedschrijving is het dan opmerkelijk dat sinds de jaren tachtig aan de uitbreiding van de overheid een eind lijkt te komen. Er wordt nu gesproken over een crisis van de verzorgingsstaat om aan te geven dat de omvang van het staatsapparaat, de overheidsuitgaven en de wetgeving onverantwoorde vormen heeft aangenomen. In dit hoofdstuk wordt niet alleen vanuit het perspectief van *omvang* gekeken naar de dynamiek van de relatie tussen overheid en samenleving, maar ook naar *veranderingen* rond de taakopvatting van de overheid, de legitimatie van haar ingrijpen en de keuze van instrumenten.

3.1 Van politiegemeente via welvaartsgemeente naar de BV Stad

Als kenmerkend voor de toegenomen rol van de overheid wordt vaak het ontstaan van de verzorgingsstaat genoemd - sinds het midden van de negentiende eeuw heeft de nachtwakerstaat geleidelijk plaats gemaakt voor de verzorgingsstaat. Volgens Hoogerwerf (1995) waakte de overheid ten tijde van de nachtwakerstaat alleen over de interne en externe veiligheid. Deze staatsvorm was vooral een uitvloeisel van de liberale leer van staatsonthouding, die de maatschappelijke ontwikkeling zoveel mogelijk wilde overlaten aan het vrije spel van de maatschappelijke krachten. Thans heeft de staat ook de zorg op zich genomen voor volkshuisvesting, het onderwijs, de volksgezondheid, de sociale zekerheid, kortom het welzijn van de burgers in de ruimste zin. Met die verruimde taakopvatting van de overheid is ook de omvang van de wetgeving, het overheidsbeleid, de overheidsuitgaven en het ambtenarencorps fors toegenomen. De omvang van de politiek (de inhoud, processen en effecten van overheidsbeleid) is sinds het midden van de vorige eeuw verveelvoudigd. De mate van politiek nam nog op een andere wijze toe. "Naarmate de overheid zich meer met de samenleving bemoeide, ging de samenleving zich ook meer met de overheid bemoeien" (Hoogerwerf, 1995: 25). Het kiesrecht werd uitgebreid, het parlement kreeg meer bevoegdheden, er ontstonden steeds meer politiek actieve belangengroepen en nieuwe communicatiemediën boden nieuwe mogelijkheden om invloed op de politiek uit te oefenen. Met het ontstaan van de verzorgingsstaat zijn staat en samenleving zich steeds meer met elkaar gaan bemoeien en daardoor met elkaar vervlochten geraakt.

Ook op lokaal niveau, de gemeentepolitiek, hebben bovenstaande ontwikkelingen plaats gevonden. De veranderingen, die sinds het midden van de vorige eeuw op dat niveau optraden, worden vaak getypeerd als de overgang van politiegemeente naar welvaartsgemeente.⁵ Veldheer (1994) typeert deze overgang als een toenemende bemoeienis van de (lokale) overheid met de (lokale) samenleving. De politiegemeente impliceerde volgens Veldheer een liberale politiek, die stelde dat de overheid alleen bij hoge uitzondering, eigenlijk alleen dan wanneer de openbare orde is verstoord, intervieneert in maatschappelijke processen. In de tweede helft van de negentiende eeuw wordt deze taakopvatting uitgebreid met zaken als volkshuisvesting, aanbod van collectieve goederen (exploitatie nutsbedrijven), grondpolitiek en cultuurbehoud en worden taken als onderwijs en armenzorg intensiever aangepakt. In de naoorlogse periode is er volgens Veldheer sprake van een verdere taakverbreding en -intensivering. Er is dan vooral ook aandacht voor de sociale en culturele sector: sport, recreatie en welzijn vormen nieuwe aandachtspunten van beleid. Na de oorlog is er een korte tijd expliciet aandacht voor cultuurpolitiek, dat wil zeggen aandacht voor de morele ontwikkeling van burgers, de maatschappelijke samenhang en stimulering van het culturele leven.

Nadat de overheid een eeuw lang qua omvang en takenpakket een ongekeerde bloeiperiode heeft door gemaakt, lijkt hierin begin jaren tachtig de klad te komen. Het succes van de verzorgingsstaat wordt steeds vaker in twijfel getrokken. Het idee van de maakbare samenleving zou onjuist zijn gebleken en het bestuurlijk vermogen van de overheid zou zwaar overschat zijn. Geleidelijk ontstond een roep om een kleinere overheid en meer accent op het particuliere initiatief en met name de markt (Hoogerwerf, 1995). De jaren tachtig staan dan voor een omslagpunt voor het openbaar bestuur; aan de uitbreiding

⁵ Deze typering is ontleend aan Van Poelje (1951). Sommige auteurs spreken echter over welzijnsgemeente (Brederveld e.a., 1990). Van Poelje verwachtte dat tevens de welvaartsgemeente op zijn retour is en plaats zou maken voor de cultuurgemeente.

van taken is een einde gekomen. Na het midden van de jaren tachtig daalt de relatieve betekenis van de collectieve sector in termen van nationaal inkomen en werkgelegenheid, ook al blijft deze daling gering ten opzichte van de eerdere groei. Daarnaast krijgt het idee van centrale sturing een forse deuk te verwerken: decentralisatie en verzelfstandiging wordt binnen de overheid het parool (Ter Bogt, 1997; Veldheer, 1994). Onder de slogan 'overheid op afstand' probeert men de invloed van de centrale overheid te temperen ten gunste van meer speelruimte voor de lokale overheid. De eerste pogingen tot decentralisatie dateren al uit de jaren zeventig, maar deze waren weinig succesvol. Pas vanaf het midden van de jaren tachtig krijgt de lokale overheid meer beleidsmatige armslag en bestedingsvrijheid voor de toegewezen middelen in ruil voor geld (bezuinigingen). In die periode begint de overheid ook serieuze stappen te ondernemen op het gebied van verzelfstandiging, via onder meer privatisering, contractmanagement en een grotere vrijheid van beheer.

Het afnemend vertrouwen in de politiek blijkt ook uit de toegenomen aandacht voor beheer en marktdenken binnen de overheid; de verbetering van het management staat voorop. Sinds begin jaren tachtig worden de markt of grote bedrijven als toonaangevende voorbeelden voor de overheid beschouwd. Hoogerwerf (1995) constateert dat dit gepaard gaat met een verminderende aandacht voor politieke waarden en normatief redeneren. Het denken binnen de overheid schuift steeds verder op in de richting van een denken in termen van doelmatigheid (kosten en baten) en dan met name doelmatigheid in financiële zin. Deze laatste denkwijze werd uiteindelijk zelfs nog ingeperkt tot het streven naar bezuinigingen op de collectieve uitgaven.

In de terminologie van Hoogerwerf zijn bovenstaande ontwikkelingen te typeren als processen van politisering en ontpolitisering. Het openbare bestuur kenmerkt zich dan door slingerbewegingen: er zijn zowel fasen van meer als van minder overheidsbemoeyenis te onderscheiden. Het einde van de negentiende eeuw kan dan worden getypeerd als een fase van politisering: politieke ideologieën werden dominanter en er ontstonden partijorganisaties - politieke tegenstellingen werden explicieter verwoord. Tegelijkertijd werd de noodzaak van overheidsingrijpen in sociale processen steeds vaker onderkend en aanvaard. Op lokaal niveau, bijvoorbeeld, werden er nutsbedrijven opgericht en was er meer aandacht voor armen- en werklozenzorg. Vlak na de Tweede Wereldoorlog, tijdens de periode van wederopbouw, is de richting van de politieke slinger niet geheel duidelijk. Enerzijds nam de maatschappelijke consensus toe en kreeg het openbaar bestuur een pragmatisch karakter, anderzijds ging de overheid zich meer bemoeien met het economische en culturele leven. Vanaf de jaren zestig zou er duidelijk sprake zijn van politisering: de participatie van de burger kreeg weer een nieuwe impuls. De jaren zestig en zeventig kenmerken zich niet alleen door democratisering, meer openbaarheid van bestuur en het verruimen van de inspraakmogelijkheden, maar ook door het toespitsen van de politieke tegenstellingen. Er was veel verzet tegen de 'regentenstijl' en het 'autoritaire optreden' van 'het establishment'. Het gelijkheidsbeginsel werd niet alleen toegepast op de politieke participatie; men streefde naar spreiding van inkomen, kennis en macht. De maatschappelijke druk op het probleemoplossend vermogen van de overheid (het geloof in een maakbare samenleving) was in die periode erg hoog, met als gevolg dat de overheid zich met steeds meer zaken ging bemoeien. Rond 1980 zet zich een tendens van ontpolitisering in, die tot in de jaren negentig voortduurt. Er komt een einde aan de uitbreiding van overheidstaken - de overheid 'moet op afstand' (Veldheer, 1994; Hoogerwerf, 1995).

De suggestie dat de overheid sinds de jaren tachtig alleen maar taken afstoot is op zijn minst twijfelachtig als je kijkt naar de wijze waarop de gemeente Tilburg zich profileert. De stad ziet zich zelf graag als een 'Moderne Industriestad' om te onderstrepen dat zij over een goed vestigingsklimaat voor bedrijven beschikt; haar taak om bedrijven aan te trekken neemt zij serieuzer dan ooit. Door zelf ook bedrijfsmatig te gaan werken, wekt Tilburg de indruk dat ze de taal van het bedrijfsleven verstaat. Tilburg kiest daarmee voor een lokale variant van het idee van de *BV Nederland*. Dit roept de vraag op of economisering wel altijd leidt tot een terugtrek van de politiek. In deze studie wordt dan ook onderzocht in hoeverre economisering leidt tot een inkringing van het domein van de overheid en een verminderende invloed van de burger op het beleid. Daarnaast wordt er gekeken of de stijl van de politiek veranderd is. Middels een vertoogperspectief kunnen we meerdere vormen van politiek onderscheiden. Economisering, dat wil zeggen politiek gaan bedrijven volgens het economische vertoog, hoeft dan niet tot *minder* politiek te leiden, maar zal wel een *andere* politiek tot gevolg

hebben. Door ook de verandering van de politieke stijl in de analyse mee te nemen, is het zinvol een ander begrip van politisering te ontwerpen: als de opmars en neergang van het politieke vertoog.

3.2 *Meerdere vertogen: meerdere vormen van openbaar bestuur*

De vier vertogen, het culturele, het juridische, het politieke en het economische vertoog leiden tot vier verschillende vormen van openbaar bestuur. Elk vertoog heeft een eigen opvatting omtrent de *legitimatatie* van overheidsingrijpen, de *taakstelling* van de overheid, de *rol* van de politiek en het *instrumentarium* waarmee kan worden ingegrepen in sociale processen. Deze vier verschillende vormen van openbaar bestuur worden hieronder kort toegelicht.

Allereerst blijkt het overheidsingrijpen vanuit verschillende motieven gelegitimeerd te kunnen worden. Zaken als bijvoorbeeld gezondheids- en armenzorg kunnen met behulp van verschillende vertogen gerechtvaardigd worden. Zo wijst Veldheer (1994) erop dat het niet zo is dat de overheid in de tweede helft van de negentiende eeuw voor deze zaken geen enkele aandacht had. De zorg voor kwetsbare groepen werd eerder ingegeven door de zorg om verstoring van de lokale rust en orde en in mindere mate om hun welbevinden. Deze motivering van de zorg omwille van de sociale beheersing kunnen we duiden als een legitimatie van overheidsingrijpen op basis van het juridische vertoog. Pas tegen het einde van de negentiende eeuw vormen overwegingen van sociale rechtvaardigheid in plaats van sociale controle steeds meer de aanleiding tot overheidsbemoeyenis. Overheidsingrijpen komt gaandeweg meer voort uit progressief-sociale motieven (het politieke vertoog) en wordt daarmee niet langer alleen maar uitgevoerd omwille van de bescherming van de lokale elite.⁶ Een ander voorbeeld is dat decentralisatie op verschillende overwegingen gebaseerd kan zijn. Het motief kan bijvoorbeeld zijn om het bestuur dichterbij de burger te brengen (een motief uit het politieke vertoog) of om de doelmatigheid van de organisatie te vergroten (een motief uit het economische vertoog). Verhoging van de efficiëntie was vanaf begin jaren tachtig een belangrijk argument voor decentralisatie.

Ten tweede leiden de verschillende vertogen tot verschillende opvattingen over de taak van de lokale overheid. Wanneer het juridische vertoog doorslaggevend is, mogen we een taakhoud verwachten die past bij de politiegemeente: handhaven van de openbare orde en inspectie op velerlei gebied, zoals de bouw, de gezondheid en het economische verkeer (marktwezen). Is het politieke vertoog dominant, dan kunnen we eerder de taakopvatting van de welzijnsgemeente verwachten, die bijvoorbeeld gericht is op betaalbare en toegankelijke voorzieningen, goed onderwijs en voldoende ruimte voor politieke participatie.

Ten derde verschillen de vertogen in de plaats en de rol die zij aan de politiek (politieke partijen, de volksvertegenwoordiging en het politieke debat) toekennen. Wanneer het juridische of het economische vertoog dominant is, mogen we een meer bescheiden rol van de politiek verwachten dan wanneer het politieke vertoog de boventoon voert. Het economische vertoog bijvoorbeeld ziet weinig heil in bemoeyenis van de gemeenteraad met de uitvoering van beleid en beschouwt de burger als een (passieve) klant. Het politieke vertoog daarentegen zal zich eerder verzetten tegen allerlei inperkingen van de politieke agenda en ziet de burger het liefst als een politiek wezen, die zelf ook participeert in de politiek.

Ten vierde heeft elk vertoog zijn eigen opvattingen over welk instrumentarium het meest geschikt is voor de uitoefening van de overheidstaak. Zo heeft het juridische vertoog de voorkeur voor het gebruik van wetten of het inzetten van handhavende instanties, zoals de politie en de inspectiedienst. Zo telde de gemeente Amsterdam in 1851 (de periode van de politiegemeente) 1.073 politieagenten en nachtwakers op een totaal van 1.364 ambtenaren (Veldheer, 1994: 58). Daarbij ging het niet alleen om veldwachters, maar ook om agenten van de medische politie en bouwpolitie. Het economische vertoog daarentegen heeft meer sympathie voor financiële prikkels.

⁶ De verandering in motief tot interventie in maatschappelijke ontwikkelingen heeft natuurlijk ook gevolgen voor het handelen van de overheid; voor het gemeentebestuur betekende dit dat het in toenemende mate aandacht gaat besteden aan de belangen van steeds grotere groepen uit de bevolking. In deze korte bespreking worden de vier aspecten van openbaar bestuur (legitimatie, taak, instrumenten en rol van politiek) omwille van de systematiek afzonderlijk behandeld.

Een overheidsorganisatie kiest niet alleen instrumenten waarmee ze ingrijpt in het maatschappelijk gebeuren, maar ook instrumenten om haar interne functioneren goed te doen verlopen. De opmars van het economische vertoog binnen het denken over de overheid heeft geleid tot veel aandacht voor de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie. Bedacht dient te worden dat aandacht voor het interne functioneren ook speelde bij het proces van bureaucrativering zoals dat door Weber al aan het begin van deze eeuw is beschreven. Toch lijken de ontwikkelingen van de jaren tachtig een belangrijk verschil te vertonen met de ontwikkelingen zoals die door Weber zijn gedeut. Volgens Weber werd het functioneren van de overheid verbeterd door bureaucratisch beheer en juridisch denken, terwijl de managementbeweging van de jaren tachtig juist voor een afschaffing van deze vormen van beheer pleit en komt met het alternatief van managementbeheer en economisch denken. Organisatieontwikkeling blijkt dus zowel vanuit het juridische vertoog als vanuit het economische vertoog gerealiseerd te kunnen worden. In het empirische onderzoek wordt verder ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen de Weberiaanse bureaucratie en het hedendaagse management.

4 Tilburg: de stad als concern

De gemeente Tilburg heeft in het midden van de jaren tachtig een ingrijpende reorganisatie uitgevoerd, waarbij het oude secretariemodel werd vervangen door een concern-diensten model. De initiatiefnemers binnen de gemeentelijke organisatie hadden de indruk dat er in de marktsector en dan met name bij grote bedrijven (concerns) effectiever en efficiënter werd gewerkt dan bij overheidsorganisaties. Veel werkmethoden die in de marktsector gemeengoed waren, zouden ook geschikt zijn voor een gemeente. Het concern-diensten model impliceert het toepassen van middelen en gereedschappen uit het bedrijfsleven en ideeën uit de theorie van het moderne management in een overheidsorganisatie. Slogans als ‘produceren tegen zo laag mogelijke kosten’, ‘de klant waar voor zijn geld geven’ en ‘consumentenvoorkeuren over het beleid meenemen’ en termen als ‘city-marketing’ en ‘contractmanagement’ klinken in Tilburg niet vreemd meer. Werken volgens de principes van de marktsector betekent tevens dat je stuurt op basis van output; uiteindelijk tellen slechts de productieresultaten. De nieuwe werkwijze gaat dus uit van een bedrijfskundige of bedrijfseconomische sturingsfilosofie. Kortom, Tilburg is een treffend voorbeeld van economisering. De nieuwe bestuursvorm voor lokaal bestuur werd zo opmerkelijk gevonden dat men is gaan spreken over het Tilburgs Model. Opmerkelijk omdat deze stad als één van de eersten zo consequent een economisering van het bestuur heeft doorgevoerd. Vanwege die pioniersfunctie heeft zij aanvankelijk vrij veel weerstand ondervonden. Maar gaandeweg ging Tilburg steeds meer een voorbeeldfunctie vervullen voor andere gemeenten en in mindere mate ook voor de rijksoverheid. Deze voorbeeldfunctie werd verder versterkt door nationale en internationale waardering. Bij de toekenning van de internationale Carl Bertelsmann-prijs 1993 - een prijs voor democratie en efficiëntie in lokaal bestuur - werden er ook lovende woorden aan de gemeente Tilburg uitgesproken (derde plaats). Tilburg is weliswaar een spraakmakende voorloper, hetgeen onder meer blijkt uit de publicitaire aandacht die ze heeft gekregen, maar het blijft een voorbeeld van het meer omvattende proces van economisering. Elders heb ik beschreven hoe ook de Universiteit Twente in dezelfde periode als Tilburg enthousiast is meegegaan in het proces van economisering (Grit, 2000). De keuze voor Tilburg werd louter bepaald vanuit de geachte dat daar interessante aspecten van economisering terug te vinden zijn, omdat daar het proces zover is voortgeschreden. In mijn analyse probeer ik vooral de situatie in Tilburg te schetsen wanneer de populariteit van het economische vertoog op haar hoogtepunt verkeert. Op deze manier kunnen we het beste de gevolgen van economisering zichtbaar maken. Dit betekent dat het empirische onderzoek zich vooral richt op de periode van het midden van de jaren tachtig tot het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw. Het empirische materiaal wordt ingeleid met een korte weergave van de geschiedenis van het Tilburgs Model. Vervolgens wordt meer gedetailleerd beschreven tot welke veranderingen het proces van economisering heeft geleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een opsomming van een zestal kenmerken van het economische vertoog, die we uit het empirische materiaal hebben kunnen afleiden.

4.1 Van secretariemodel naar concern-diensten model

Eind jaren zeventig heerste er binnen de gemeente Tilburg onvrede over het interne functioneren, zoals dubbel werk door de secretarie en het langs elkaar heen werken van bestuur en ambtelijk apparaat. Via onder meer een knelpuntenanalyse ging de gemeente Tilburg zich meer bezinnen op het toenmalige functioneren van de organisatie. Er verschenen ook meerdere theoretische uiteenzettingen over een mogelijke nieuwe organisatievorm. Mede door bezuinigingen in de eerste helft van de jaren tachtig (van de Rijksoverheid) op de gemeentefondsen kwam de gemeente Tilburg steeds meer in financiële problemen. Daardoor nam niet alleen de behoefte tot verandering toe, maar verschoof ook het motief in toenemende mate in de richting van financiële overwegingen. Pas vrij laat werd gekozen voor een sterk bedrijfsmatige opzet van de organisatie. Kortom, het motief tot organisatieverandering werd pas vrij laat zo sterk door het economische vertoog gekleurd. Het duurde tot 1985 alvorens een serieuze start werd gemaakt om het denken over verandering om te zetten in een nieuwe manier van werken: het bestaande secretariemodel werd vervangen door een *concern-diensten model*. Het jaar 1985 wordt dan ook aangemerkt als het beginjaar van het Tilburgs Model. Dit model is niet in één keer ingevoerd. In deze min of meer continue ontwikkeling en uitbouw van het Tilburgs Model kunnen drie fasen worden onderscheiden.⁷

De reorganisatie (± 1984 - 1986)

In 1985 stapte de gemeente over op een concern-diensten model. Via een drastische reorganisatie van het ambtelijk apparaat probeerde men een basis te leggen voor bedrijfsmatig werken. Het concernmodel beoogt een meer decentrale sturing van de gemeente. Het politieke bestuur diende zich te beperken tot sturen op hoofdlijnen. Het werd daarbij ondersteund door een kleine centrale concernstaf als hoofdkantoor. De secretarie werd daartoe fors afgeslankt (van 300 naar ruim 30 medewerkers). Deze concernstaf stuurde vervolgens op hoofdlijnen de diensten, die meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben gekregen. Deze diensten hebben een eigen begroting en stafapparaat, zodat zij zelfstandig kunnen opereren. Het concern sluit daarvoor managementcontracten af met de gemeentelijke diensten. Het idee achter het concernmodel is het maken van een plattere organisatie, "waarin zoveel mogelijk ambtenaren zo dicht mogelijk gebracht zijn bij de markt, waarvoor ze werken" (Gemeente Tilburg, 1992a: 10). Het model "is het geheel van maatregelen dat een organisatie doorzichtig gemaakt heeft, een wijze van ingrijpen waardoor de verantwoordelijkheid eindelijk bij de mensen is komen te liggen die ergens over gaan" (2).

Het bouwen van het instrumentarium (± 1987 - 1992)

In deze fase werd een nieuw sturingsmechanisme voor de gemeente ontwikkeld. De gemeente zocht nieuwe beleids- en beheersinstrumenten om meer bedrijfsmatig te gaan werken. In 1988 kwam de afdeling Concernfinanciën met een nota, waarin het nieuwe instrumentarium van de gemeente werd gepresenteerd. Kernvraag bij de ontwikkeling van het instrumentarium was of de gemeente wel waar levert voor het geld. Daarvoor zou meer inzicht in wat er met het gemeentelijke geld gebeurt noodzakelijk zijn. De gemeente heeft veel aandacht besteed aan het verbeteren van de beleids- en sturingsinformatie. Daarnaast zijn de toenmalige inputinstrumenten zoveel mogelijk omgebouwd naar prestatie- of *outputgerichte* instrumenten, zoals meetbare beleidsdoelen, outputcijfers en managementcontracten.

De externe uitbouw (± 1992 - 1994)

Na enkele jaren ervaring met het Tilburgs Model ontstond in toenemende mate de indruk dat het nog te sterk op het interne functioneren was georiënteerd. Volgens de adviseur bedrijfsvoering van de concernstaf, Arntzen, was "in de aanvang het streven meer intern gericht op financiële beheersing, bedrijfsmatig werken en doelmatigheid, later groeide ook de aandacht voor doeltreffendheid, effectieve afweging en sturing, waardoor ook de omgeving meer in beeld kwam" (1992: 9). Van Huijgevoort zegt hierover: "men was van mening dat eerst 'intern' orde op zaken moest worden gesteld, alvorens de 'externe component' op een verantwoorde wijze aan te kunnen pakken" (1990: 5). Weliswaar werden in de tweede fase al instrumenten voor een meer externe gerichtheid

⁷ Interview Van Huijgevoort, directeur dienst Sociale Werkvoorziening, d.d. 14 april 1994.

ontwikkeld, toch bleef het verbeteren van de doelmatigheid daarbij een zwaar accent houden. In het midden van de jaren negentig werd pas bewust gekozen voor een externe uitbouw van het model. Voorbeelden daarvan zijn stadsmarketing (het verbeteren van de beeldvorming van de stad Tilburg), stadsmarktonderzoek en het verbeteren van de klantvriendelijkheid. In deze fase van de externe uitbouw kwam de burger vooral als *klant* in beeld.

4.2 Waar was economisering een reactie op?

Het inzicht in het proces van economisering kan vergroot worden door het te plaatsen tegenover de andere varianten van rationalisering. Welke varianten als tegenpool fungeren kan per situatie verschillen. In de gemeente Tilburg probeerde men vooral eerdere processen van juridisering en politisering ongedaan te maken of in ieder geval gedeeltelijk terug te draaien, terwijl, zoals ik elders heb beschreven, de opmars van het economische vertoog aan de Universiteit Twente niet alleen een reactie was op politisering maar ook op culturalisering (Grit, 2000).

Juridisering

Vóór de invoering van het Tilburgs Model kwam de macht van de boekhouder of van het hoofd van de afdeling Financiën vooral voort uit zijn formele positie. Uitgaven werden vooral beheerd en gecontroleerd op basis van comptabele rechtmatigheid.⁸ Daarnaast werd de gemeentelijke organisatie nog sterk gestuurd door het Rijk middels een sterk gedetailleerde regelgeving en specifieke uitkeringen. Geld uit het Gemeentefonds mocht alleen besteed worden aan doelen die vooraf door de rijksoverheid waren vastgesteld. Kortom, voor invoering van het Tilburgs Model had de gemeentelijk organisatie nog een sterk bureaucratisch karakter. In Tilburg had men de indruk dat de formele bureaucratie allesbehalve efficiënt zou zijn; door verkokerd denken en risicomijdend gedrag zou de burger onvoldoende waar voor zijn geld krijgen. Het model is dan op te vatten als een reactie op doorgeschoten bureaucratisering. De reactie op bureaucratisering of juridisering is treffend terug te vinden in een citaat uit de brochure *Het Tilburgs Model Besproken*: “Trouwens, het idee dat een grote gemeente centralistisch gestuurd kan worden met behulp van verouderde comptabiliteitsvoorschriften, recht en regels, kon al eerder met de vuilnisman mee” (1992a: 2).

In de gemeente Tilburg heeft in het financiële beheer het juridische principe van (comptabele) rechtmatigheid steeds meer plaats gemaakt voor het economische principe van doelmatigheid. Ten tijde van de dominantie van het juridische vertoog werd de legitimiteit van de uitgaven ontleend aan het wettelijk kader, terwijl in de huidige periode, waarin het economische vertoog de boventoon voert, de legitimiteit gezocht wordt in een effectieve en efficiënte bijdrage aan de productiedoelen. Legitimering gebeurt in het laatste geval vanuit het perspectief van een bedrijfsmatige aanpak. Verantwoordelijken kunnen dan niet langer in termen van recht en regels hun financiële handelen rechtvaardigen, maar moeten hun handelen onderbouwen met economische cijfers en verhalen.

Politisering

De taal van de politiek werd in jaren zestig en zeventig nog zeer welkom gevonden bij de opbouw van de verzorgingsstaat. Het idee van een ‘maakbare samenleving’ schiep niet alleen nieuwe taken voor de overheid, maar ook meer ruimte voor politici om de doelen voor de ontwikkeling van onze maatschappij te bepalen. In de jaren tachtig raakten steeds meer mensen teleurgesteld in de mogelijkheden om via het openbare bestuur de samenleving vooruit te helpen. Na het niet uitkomen van veel politieke verwachtingen leek een ontzuivering van de politiek onvermijdelijk, hetgeen leidde tot de opkomst van de zogenaamde ‘no-nonsense’ mentaliteit. Economisering staat dan voor een reactie op een door politieke idealen bedwelmde periode.

In Tilburg werd de rol van de politiek ingeperkt door politieke bevoegdheden af te bakenen van ambtelijke bevoegdheden. In hun nieuwe rol zijn de politici op enige afstand van de dagelijkse gang van zaken geplaatst. Het idee daarachter is dat de nodige efficiency-verbeteringen eerder tot stand komen door een professionele managementaanpak dan door nauwgezette politieke sturing. De taak

⁸ Comptabele rechtmatigheid betekent in overeenstemming met de voorschriften die uit de Comptabiliteitswet voortvloeien. Deze wet regelt louter in juridische zin (wijze van uitgave en verantwoording) het beheer van overheidsgelden.

van de politiek zou slechts liggen op het uitzetten en bewaken van de grote lijn; daar geldt nog steeds het politieke primaat. De werkelijke verbetering van de doelmatigheid en effectiviteit is vooral een kwestie van het vervangen van principes uit het politieke domein door principes uit de marktsector. In het Tilburgs Model wordt zoveel mogelijk gestuurd op basis van zakelijke en betrouwbare informatie. Onnodig politiek jargon wordt het liefst door de ambtelijke top overboord gezet. De legitimatie om het ambtelijk management meer ruimte en bevoegdheden te geven wordt afgeleid van hun deskundigheid. Zij ontlenen hun zeggenschap niet aan politieke vertegenwoordiging, maar aan professionele status. In tegenstelling tot de politiek doen zij geen beroep op het volk, maar op hun bestuurlijke kennis en kunde. Zij representeren een beroepsgroep van managementexperts. De raad krijgt sterk te maken met een professioneel hoog ontwikkelde ambtelijke organisatie. Deze spanning tussen de politiek en de ambtelijke organisatie zagen we ook al in de Weberiaanse bureaucratie optreden, waarbij het apparaat vijandig staat tegenover te veel (grillige) sturing door de politiek. In die zin is in het Tilburgs Model het gevaar van bureaucratisering, zover dat onwenselijk zou zijn, nog steeds aanwezig.

4.3 Bedrijfsmatig werken

In haar nieuwe werkmethoden probeert de gemeente zoveel mogelijk gewoonten en instrumenten over te nemen, die kenmerkend zouden zijn voor het bedrijfsleven. Dit leidt niet alleen tot meer aandacht voor het beheer van de financiën en sturen op output, maar ook tot een andere informatiebehoefte. Daarnaast heeft een organisatie die bedrijfsmatig wil werken ook andere mensen nodig, zoals klanten, ondernemers en managers. In deze paragraaf worden deze veranderingen nader besproken.

Meer aandacht voor financiële beheersing

Sinds de invoering van het Tilburgs Model is ruimschoots aandacht gegeven aan de financiële beheersing. Volgens Van Huijgevoort speelde in het midden van de jaren tachtig de financiële dimensie nog een allesbepalende rol. Het Tilburgs Model wordt dan ook vaak geïnterpreteerd als een financieel sturingsmodel. In de beeldvorming over het 'succes' van het model is het saldo van de gemeentelijke rekeningen erg belangrijk. In *De Begrotingskrant van Tilburg*⁹ wordt met grote nadruk aangegeven dat de stad financieel gezond is als gevolg van het Tilburgs Model. In tegenstelling tot veel andere gemeenten zou Tilburg haar huishoudboekje perfect in orde hebben.

De gemeente is begonnen het ambtelijk management meer ruimte en verantwoordelijkheid te geven voor de financiële beheersing. Dit betekent onder meer dat aan elke prestatie een prijskaartje wordt gehangen. Het accent bij de financiële beheersing ligt niet langer op controle op de rechtmatigheid van uitgaven, maar op de doelmatige besteding van het geld. Dit vergt ook andere en snellere informatie. De gemeente heeft getracht kengetallen voor doelmatigheid - bijvoorbeeld kosten per geleverd product - te ontwikkelen. Snellere informatie betekent onder meer het vervroegen van de publicatie van de financiële cijfers over het afgelopen begrotingsjaar. Sinds de jaren negentig is in de begroting ook de resultatenrekening van het meest recente boekjaar opgenomen.

Sturen op output

Voor de gemeente Tilburg staat bedrijfsmatig werken ook gelijk aan een effectievere sturing. Betere sturing probeert men in Tilburg vooral te bereiken door meer prestatiegericht te werken, oftewel door te sturen op output in plaats van op input. Sturen op output betekent een gerichtheid op het vervaardigen en het leveren van concrete producten. Net als een bedrijf zou ook de gemeente een producent zijn. De gemeente levert haar klanten talloze producten, zoals het ophalen van huisvuil, het verlenen van bouwvergunningen, het verzorgen van de veiligheid op straat of het bestrijden van brand in woningen. In het Tilburgs Model worden daarom talrijke instrumenten en cultuurwaarden, welke kenmerkend zijn voor een producerende onderneming, gekopieerd of in aangepaste vorm overgenomen. Zo kent de gemeente nu managementrapportage, outputbegroting,

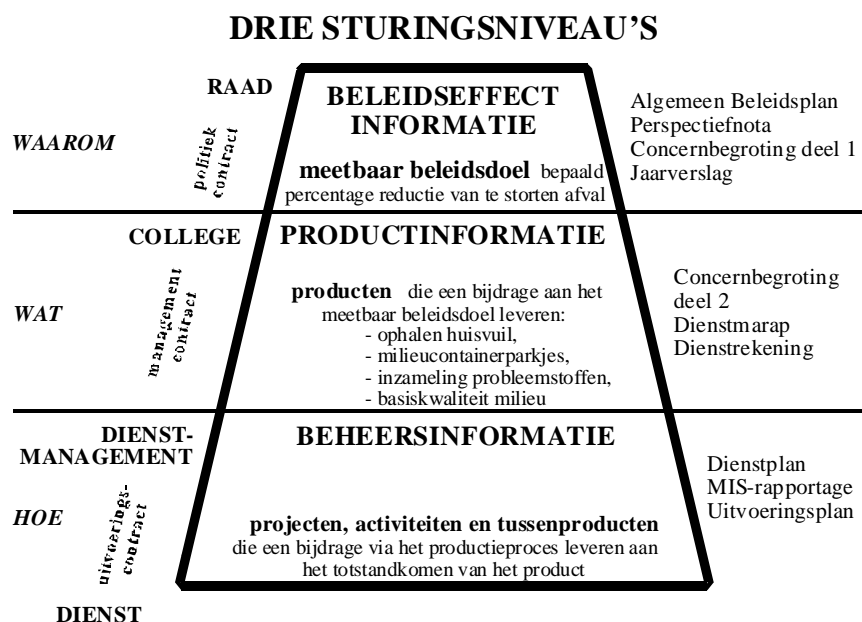
⁹ De Begrotingskrant van Tilburg, 1993, is een gepopulariseerde informatiekrant over de begroting 1994 van de gemeente Tilburg.

stadsmarktonderzoek en meetbare beleidsdoelen. Onderstaand sturingsdiagram (figuur 2) illustreert bijvoorbeeld wat en op welke wijze de gemeente gestuurd moet worden.

Sinds de invoering van Het Tilburgs Model hecht de gemeente veel waarde aan het verzamelen van productinformatie. Het onderdeel 'Productinformatie' van de begroting geeft een gecomprimeerd cijfermatig overzicht van de belangrijkste gegevens per dienst (Gemeente Tilburg, 1993b). De gemeente heeft de begroting gerubriceerd naar ruim 250 producten. Per product worden specificaties gegeven van de kosten, de opbrengsten en te leveren prestaties en wordt de doelmatigheid en effectiviteit zoveel mogelijk aangegeven met behulp van kengetallen. Enkele voorbeelden van deze productinformatie zijn: aantal verkeerstellingen, stroomverbruik openbare verlichting (kWh) en aantal lichtmasten. Daarnaast wordt er een beleidsmatige toelichting afgedrukt.

Figuur 2 De drie sturingsniveaus van het Tilburgs Model

Als voorbeeld is het verminderen van de hoeveelheid afval genomen.



Bron: Gemeente Tilburg, Concernbegroting 1994, deel 1, 16.

Daarnaast probeert Tilburg sinds 1992 de effecten van beleid te meten. Daartoe zijn meetbare beleidsdoelen ontwikkeld, die een kwantitatieve vertaling vormen van het strategische beleid. Volgens de gemeente behoren de meetbare beleidsdoelen "tot die terreinen van het gemeentelijk beleid, die essentieel worden geacht voor het welslagen van de bestuurlijke 'missie' (neergelegd in het Algemeen Beleidsplan). Over het algemeen zullen de reguliere taken hier niet toe behoren. Het gaat om de accenten" (gemeente Tilburg, 1993c: 17). Deze doelen zijn een instrument voor de gemeente om te 'weten wat je wilt' en vervolgens periodiek te meten of datgene wat je wilt ook bereikt is. Twee voorbeelden daarvan zijn:

- Vanaf 1994 een doorstroming van werknemers bij de sociale werkvoorziening realiseren van 2,5% per jaar. In 1992 was het doorstromingscijfer 1%;
- Een toename in de periode 1990-2000 van het aantal verplaatsingen per fiets met 20%.

De meetbare beleidsdoelen wekken de indruk dat een gemeente alsnog in staat is om sturing te geven aan de ontwikkeling van de samenleving. Soms roepen de cijfers zelfs associaties op van centrale planning. In Tilburg lijkt men nog steeds te geloven in het idee van een *maakbare samenleving*, maar nu gerealiseerd met behulp van het economische vertoog. Nu zal de gemeente onmiddellijk erkennen

dat zij voor de realisatie van tal van doelen afhankelijk is van derden. Zo zijn de verplaatsingen per fiets ook afhankelijk van factoren die niets met de gemeente te maken hebben, zoals autokosten en de maatschappelijke moraliteit omtrent het gebruik van auto, openbaar vervoer en fiets. De beperkte mogelijkheden van gemeentelijk beleid bracht Tilburg twee jaar later er blijkbaar ook toe om het streefcijfer voor doorstroming van werknemers bij de sociale werkvoorziening weer terug te brengen naar 1 procent per jaar. Het formuleren van meetbare beleidsdoelen impliceert dus nog niet dat de gemeente het realiseren ervan volledig kan sturen.

Cijfermatig werken

Indien een gemeente bedrijfsmatig gaat werken, verandert ook de informatiebehoefte. Opvallend is vooral de vorm waarin men in Tilburg de informatie wil gieten. De gemeente lijkt een duidelijke voorkeur te hebben voor een kwantitatieve presentatie van informatie. Waarom vindt de gemeente cijfers zo aantrekkelijk?

Allereerst gebruikt de gemeente Tilburg getallen om informatie te comprimeren. Via cijfers zou informatie beter in te dikken zijn dan via woorden. Via cijfers kan men een beter overzicht krijgen. Meetbare beleidsdoelen beogen in één oogopslag in cijfers weer te geven wat er in hoofdlijnen politiek leeft. Tevens zou het bestuur daarmee de gemeente op een kwantitatieve manier kunnen sturen. Daar de politiek op hoofdlijnen stuurt heeft zij behoefte aan generalistische informatie. In een ambtelijke nota wordt gesteld dat “het gemeentelijk takenpakket enorm is toegenomen. Daardoor moet er voor de raad en voor het college een bepaalde selectie op de overmaat van de gegevens worden toegepast. (...) De raad heeft compactere en meer ingedikte informatie (meer breed samenhangend dan diep) dan het college als dagelijks bestuur” (Gemeente Tilburg, 1988: 4).

De verwachte verbetering van de politieke sturing heeft ook sterk te maken met het tweede motief voor het gebruik van cijfers. Via getallen hoopt men het politieke debat te verzakelijken. De voorkeur voor cijfers heeft weliswaar te maken met een geloof in technocratische methodieken, via administratieve technieken een gemeente sturen, maar men heeft de indruk dat de gemeente op dat gebied vooral iets van de marktsector kan leren. “Ook een gemeente moet gestuurd worden op basis van feitelijke en betrouwbare informatie, net als in de marktsector”, aldus Schrijvers, voormalig hoofd van de Concernfinanciën (1991: 11). De introductie van het *prestatiebegrip* bij de overheid wordt in Tilburg vertaald in cijfermatig werken: “Voor het bestuur betekent dit dat men bereid moet zijn de nek uit te steken en op te schuiven in de richting van controleerbare afspraken: men moet elkaar op meetbare zaken kunnen aanspreken. Als bij politiek bedrijven het afwegen centraal staat, dan moet dat liefst wel op basis van voor ieder gelijk beschikbare en navolgbare cijfers gebeuren”, aldus Arntzen (1992: 10). Door een meer zakelijke, kwantitatieve aanpak wordt getracht het beleidsproces meer te objectiveren en rationaliseren. Daarvoor worden ook allerlei kengetallen ontworpen. Kencijfers zouden een gerichte verantwoordingsinformatie geven. Zij zouden objectief kunnen weergeven of de gemeente het op een bepaald onderdeel goed of slecht doet.

Het Tilburgs Model straalt een groot optimisme uit over het nut van getallen. ‘Meten is weten’ lijkt het parool. In de praktijk blijkt dit meten niet altijd even eenvoudig te zijn. Zo ontdekte de gemeente begin 1992 een meevaller van maar liefst 17,5 miljoen die niet was voorzien. Volgens het *Nieuwsblad* van 7 maart 1992 ging het om een ‘rekenfoutje’ van ambtenaren. Ook cijfers zijn geen garantie voor een volledige beheersing van de begroting.

Klanten en ondernemers

Tilburg wekt de indruk dat er thans andere mensen in de stad rondlopen dan enige decennia geleden. De burger lijkt van gedaante veranderd te zijn: hij of zij is een *klant* geworden. Net als in het bedrijfsleven spreekt ook het ambtelijk management van de gemeente Tilburg over klanten, die waar voor hun geld willen hebben. Eind 1993 begon de gemeente daarom met het uitvoeren van een stadsmarktonderzoek, waarmee de gemeente inzicht probeerde te krijgen in de waardering van de afnemers voor haar producten. Het gemeentebestuur motiveerde deze nieuwe benaderingswijze van burgers door een vergelijking te maken met het consumentenonderzoek in het bedrijfsleven. “Voor bedrijven is het heel gewoon om onderzoek te doen naar wensen, behoeften en meningen van klanten. Daar kun je vervolgens rekening mee houden bij de producten die je wilt afzetten en de service die je

wilt verlenen. Voor een gemeente is dat niet echt anders. Daar heb je immers ook producten. (...) En u als burger bent onze ‘klant’” (Gemeente Tilburg, 1994: 3).

Maar naast de burgers worden in Tilburg ook de politici tot de klanten van de gemeente gerekend. Voor de klantenkring van politici (collega en raad) heeft het management zich ingespannen om de leesbaarheid, duidelijkheid en overzichtelijkheid van de begroting - het kernproduct dat aan de politieke afnemers wordt aangeboden - te vergroten. Bij een vergelijking tussen een begroting uit de eerste helft van de jaren tachtig en een meer recente begroting valt onmiddellijk op dat zij een betere vormgeving heeft gekregen en daardoor overzichtelijker is geworden. Hoewel oppervlakkig gezien de begroting nog steeds iets weg heeft van een brij van getallen wordt er meer beleidsmatige informatie gegeven over de keuzen die achter de cijfers schuilgaan. Bij het stroomlijnen van de informatie heeft de gemeente dankbaar gebruik gemaakt van nieuwe informatiseringstechnieken. Zonder de hulp van de computer hadden veranderingen niet in zo'n omvang plaats kunnen vinden. Met behulp van tekstprogramma's werd bijvoorbeeld de bladspiegel en de tekstuele presentatie verbeterd, waardoor informatie sneller op te zoeken is. Niet alle eigenschappen die de gemeente toeschrijft aan het Tilburgs Model hebben daadwerkelijk te maken met een keuze voor bedrijfsmatig werken en een klantvriendelijke aanpak.

Naast een klantvriendelijke aanpak probeerde de gemeente ook een zakelijke en ondernemende cultuur te scheppen. Volgens het voormalig hoofd van de Concernfinanciën, Schrijvers, “zullen betrokkenen moeten leren anders met elkaar om te gaan dan vroeger. Geen gemakkelijke opgave, een cultuuromslag. Een zakelijke bedrijfsvoeringbenadering, in denken en handelen, zal zowel bij ambtenaren als bij politici gebruikelijk moeten worden. (...) Het leren denken in geld en prijskaartjes is voor vele ambtenaren en politici op zich vaak al een hele *cultuurschok*” (cursief origineel; 1991: 11). Tilburg verlangt van haar raadsleden en medewerkers eigenschappen die goed zouden passen bij ondernemers.

De coördinator personeel en organisatie van de concernstaf, Boel, zegt dat de gemeente een zo flexibel mogelijke organisatie probeert te ontwikkelen.¹⁰ Flexibiliteit wordt vereist door een klant- en productgerichte organisatie - zoals dat ook van een onderneming wordt verwacht. Een flexibele organisatie kan volgens Boel onder meer bevorderd worden door interne arbeidsmobiliteit, het wisselen van functie. De gemeente ziet graag dat de medewerker daartoe zelf het initiatief neemt. In het algemeen wordt bereidheid tot veranderen zeer gewaardeerd. De gemeente wil zekerheid zoekend gedrag meer omzetten in risiconemend gedrag. Mensen zullen zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen, ook in het dagelijks handelen. Medewerkers kunnen niet elke actie meer checken bij de hogere baas. Op micro-niveau dienen medewerkers te beschikken over een soort *ondernemerschap*, dat wil zeggen dat men eigen verantwoordelijkheden opzoekt en gaat denken in termen van klantrelaties. De gemeente probeert ook via opleidingsactiviteiten en de eigen communicatiekanalen de mensen bekend te maken met de nieuwe werkstijl. Door al deze maatregelen zou de gemeente een cultuuromslag binnen de organisatie hebben bewerkstelligd, waarvan geen precedent bestond in Nederland: “van een centralisme, juridisering, risicomijdend, afwachtend gedrag en gekokerd denken is men echter overgeschakeld op decentralistisch en ondernemend handelen, waarbij risico's niet geschuwd worden” (Gemeente Tilburg, 1992a: 6). Dat Tilburg een ondernemende cultuur vooropstelt, valt ook aan de inrichting van de werkkamers van veel wethouders en ambtenaren af te lezen. Keurig opgeruimde bureaus - een hoge stapel papieren zou immers kunnen wijzen op een stroperige besluitvorming - en verder weinig frivoliteiten (hooguit enkele kunstwerken) lijken de mentaliteit van de bewoners van de kamers nog eens te onderstrepen: hier treft u hardwerkende en zakelijke mensen aan; no-nonsense is hun stijl van werken.

Er ontstond ook wel eens forse weerstand tegen de nieuwe stijl van werken, hoewel de weerstand in de loop van de tijd steeds minder is geworden en velen zich nu uitstekend kunnen vinden in de huidige cultuur. Boel erkent dat in enkele gevallen de weerstand zo groot was dat voor de betrokkene een andere functie binnen de gemeente is gezocht of dat men de betrokkene eerder heeft laten vertrekken (VUT). De weerstand was het sterkst onder een aantal ouderen die jarenlang werkzaam waren bij de gemeente en zich helemaal geïdentificeerd hadden met de oude manier van werken.

¹⁰ Interview met Boel, 29 maart 1994.

Managers en controllers

Economisering heeft ook gevolgen voor de gewenste professionele achtergrond van het personeel. Het Tilburgs Model beoogt de middenfunctie - het zo doelmatig mogelijk inzetten van geld, informatie en personeel, gegeven bepaalde doelen - te versterken. Daar zijn specifieke professionals voor nodig. Volgens Schrijvers (1988) vraagt een meer bedrijfsmatige manier van werken ook meer bedrijfsmatig geschoolde 'zware' ambtelijke managers. In de huidige samenstelling van de ambtelijke top is dit terug te vinden. Volgens de beoordelaars van de Carl Bertelmann-prijs kenmerkt Tilburg zich door een cultuur van jonge flexibele managers. Dit blijkt ook uit de personeelsadvertenties: voor veel vacatures worden managementkwaliteiten gevraagd.

Daar de gemeente integraal management wil bevorderen, zoekt zij vooral naar generalisten. Weliswaar zijn managementkwaliteiten en een generalistische instelling ten dele persoonsgebonden, toch zijn er professies die claimen kwaliteiten op beide terreinen te beschikken. Met name vanuit de bedrijfskunde en de bedrijfseconomie wordt kennis en inzicht hierover geclaimd. Deze disciplines zouden beschikken over technieken en instrumenten voor 'het organiseren van mensen en dingen'. Dit betekent dat bij veel advertenties bedrijfskundigen en economen min of meer een streepje voor hebben ten opzichte van andere kandidaten. Boel bevestigt op een interviewvraag dat de laatste tien jaar meer mensen met een bedrijfseconomische of bedrijfskundige opleiding zijn aangenomen. Hij voegt er aan toe dat minder dan voorheen de vakinhoudelijke opleiding van belang is. De mensen zijn breder inzetbaar geworden. Alleen bij juist afgestudeerden wordt nog gevraagd naar een specifieke studierichting.

Dat het niet vanzelfsprekend is om bedrijfseconomen en bedrijfskundigen als generalisten te zien, blijkt ook uit het fenomeen dat in de loop der tijd verschillende professies deze kwaliteit voor zich hebben opgeëist. In de achttiende eeuw waren het vooral de cultuurwetenschappers die zichzelf als generalist zagen en in het begin van de twintigste eeuw was het zelfbeeld van de jurist dat zij een generalistische visie hadden. Deze verschuivingen ten aanzien van welke beroepsgroep zich als generalist mag presenteren heeft ook gevolgen voor wie binnen de gemeente de ambtelijke leiding mag verzorgen. Leidinggevende personen beroepen zich graag op een generalistische visie of instelling. Mede doordat aan het begin van deze eeuw juristen zichzelf als generalisten beschouwden, was de gemeentesecretaris veelal iemand die uit deze professionele categorie afkomstig was. Bovendien werd destijds voor een goed beheer van de overheidsorganisatie veel waarde gehecht aan wetten en voorschriften. Heden ten dage is de gemeentesecretaris, zich soms 'hoofd concernstaf' noemend, eerder een academicus met een bedrijfskundige of bedrijfseconomische dan met een juridische achtergrond.

De verschuivingen in het beeld dat we hebben van professies blijkt ook goed uit de ontwikkeling in Tilburg van het gespecialiseerde beroep van administrateur of boekhouder. Door het Tilburgs Model werd informatie over de middelen belangrijker. Dit leidde niet alleen tot een drastische verandering van de administratieve organisatie, maar ook tot een opwaardering van haar taken. De administrateur, van oudsher een specialist, kreeg een groter takenpakket, een actievere rol in de organisatie - de staffunctie werd vervangen door een directiefunctie. De administrateur ontwikkelde zich tot *controller*, een functie die al veel langer bestaat in het bedrijfsleven. "Als spin in het web van de bedrijfsvoering van de diensten werd de nieuwe functie van *controller* geformeerd" (Arntzen, 1992: 10; cursief origineel). Zo draagt hij zorg voor planning en budgettering van de producten door de dienst en levert hij binnen de gemeente de getalsmatige informatie aan - financiën, productcijfers, formatieplaatsen, enzovoort. In feite is de controller de cijferaar bij uitstek. Tot zijn taak hoort ook het opzetten van automatiserings- en informatiseringssystemen en het personeelsbeleid omtrent formatieplaatsen. Als informatiebeheerder is hij direct betrokken bij de ontwikkeling en de uitvoering van beleid. De controller van de dienst Publieke Werken, Kuysters, geeft aan dat hij nog maar de helft van zijn tijd aan financiën besteedt.¹¹ De hedendaagse controller is dus veel minder een specialist dan de vroegere boekhouder.

¹¹ Interview met Kuysters, 2 mei 1994.

4.4 Andere politiek

Economisering verandert niet alleen het interne functioneren van de (ambtelijke) organisatie, maar heeft ook zijn weerslag op de politiek. Hieronder worden twee belangrijke gevolgen besproken. Allereerst wordt gekeken naar de andere taak die de politicus toebedeeld krijgt; hij of zij dient ook als een producent te denken. Daarna worden de gevolgen voor het zelfbeeld en de missie van de stad besproken.

Output-sturing en marktonderzoek

In de nieuwe aanpak wordt van de raadsleden verwacht dat zij zich meer gaan bezig houden met hoofdlijnen en het aansturen op resultaten. Volgens Arntzen, adviseur bedrijfsvoering concernstaf, vergt dit een hele cultuurverandering van het politieke bestuur, want traditioneel is men meer geneigd op input, incidenten en detail te sturen. “De politicus is traditioneel niet zozeer geïnteresseerd in de tonnen huisvuil, die opgehaald worden, als wel de klachten van de burger/kiezer, dat bij hem de vuilniszak weer eens is blijven staan” (1992: 10). De politiek dient dus meer aandacht te besteden aan resultaatcijfers. De politicus moet zich niet langer bezig houden met individuele klachten van burgers, maar kan zich beter oriënteren op (door het management aangeleverde) klachtenpercentages. De aan de politicus toebedachte rol van volksvertegenwoordiger, als aanspreekpunt voor de individuele burger, wordt daarmee in twijfel getrokken. Deze rol, die enkel aan de politicus was toebedeeld, wordt nog op een andere manier verder ondergraven.

Want om te weten wat er onder de burgerij leeft, kan de politicus in Tilburg thans gebruik maken van het stadsmarktonderzoek. Dat de burger klant is geworden betekent dus niet dat zij nu wordt genegeerd, alleen komt zij via een andere weg (o.a. stadsmarktonderzoek) bij de politiek. Arntzen zegt over de nieuwe rol van de burger: “De kneep zit hem hierin, dat de consumentenvoorkeuren over het beleid beter moeten doorklinken en een grotere rol moeten spelen in de politieke afweging. *Marketing* zal daartoe bij de overheid een volwaardige plaats moeten krijgen” (1992: 10). Door het stadsmarktonderzoek kunnen nu ook ambtenaren namens de burgers ‘het woord voeren’. De wensen en meningen van burgers - anders gezegd hun consumentenvoorkeuren - worden met behulp van professionele technieken in cijfers vertaald en op papier vastgelegd. Met deze gegevens kan de ambtenarij zich als representant van de burger presenteren; er ontstaat een nieuwe representatiewijze van de burger. De gemeenteraad kan dus concurrentie verwachten van het ambtelijk management als het gaat om er achter te komen wat er onder burgers leeft. De wensen, behoeften en meningen die in het stadsmarktonderzoek naar voren komen, zijn niet alleen van belang voor de bedrijfsvoering, maar ook voor het politieke debat. Er wordt bijvoorbeeld ook aan de geënuqueterden gevraagd onderwerpen te noemen waarmee de Tilburgse politiek zich volgens hen bezig moet gaan houden. De ‘feiten’ die uit het onderzoek naar voren komen zijn tegelijkertijd ook politieke waarden van burgers. Er bestaan dus verschillende manieren om tegemoet te komen aan de (politieke) wensen van de burger - volksvertegenwoordiging, inspraak, opinieonderzoek, referenda en sinds kort ook marktonderzoek. Representatie van de burger als klant of consument is dus geen politiek neutraal idee, maar een andere vorm van politiek. Door politiek in *meervoud* te erkennen, zien we dat economisering in dit opzicht geen vorm van ontpolitisering is, maar een *verplaatsing* van de politiek. Ook in cijfers (over output en consumentenvoorkeuren), die door het management zijn geproduceerd, zit politiek verborgen. Indien het klachtenpercentage omtrent huisvuil in Tilburg lager ligt dan elders dan gaat daar de suggestie vanuit dat Tilburg haar inzamelwerk goed doet. Er is dan geen reden voor een raadslid om op dat gebied actie te ondernemen, zelfs niet als enkele burgers bij hem of haar geklaagd hebben. Naar het voorbeeld van grote ondernemingen dient de top (de raad) niet langer directe contacten met individuele klanten te onderhouden.

Stadsmarketing

Tilburg was in het voorjaar van 1994 regelmatig op de nationale tv te zien. Stond Tilburg dan in het nieuws? Neen, dat niet, Tilburg plaatste zichzelf in het nieuws; de gemeente had zendtijd gekocht bij de STER om de stad Tilburg te promoten. De stad was een *verkoopproduct* geworden, omgeven door reclame voor andere producten, zoals wasmiddelen, auto's, verzekeringen en hondenbrokken. Vanuit het idee van stadsmarketing wilde men het Nederlandse publiek informeren over de kracht van de

stad: Tilburg zou zich positief onderscheiden als *moderne industriestad*.¹² Volgens de gemeente (1993c: 13) is het idee van de moderne industriestad een 'unique selling point'. Tilburg moest een onderscheidend product worden, zodat de stad goed kan concurreren met andere grote steden. De behoefte aan een stadsprofiel kwam ook voort uit de wens om het bestuur te versterken met behulp van een duidelijke ontwikkelingsvisie. Hierbij ging het om overwegingen als het hebben van een *corporate identity* en het versterken van de slagvaardigheid (strategie betekent kiezen). Daarmee wordt de noodzaak van een visie op de toekomstige stad sterk gemotiveerd met behulp van de managementtaal zoals we die kennen uit het bedrijfsleven.

De strategische keuze 'Tilburg moderne industriestad' impliceerde dan ook een versterking van het toenmalige economische beleid. Tot de beleidsconsequenties van het strategische profiel behoorden onder andere zaken als een beter aanbod van bedrijventerreinen, een betere infrastructuur, een 'modern' milieubeleid, een ruimer aanbod van (dure) vrije sectorwoningen, het ontwikkelen van een promotiecampagne voor de stad en versterking van typisch industriegerichte opleidingen in de sfeer van logistiek, techniek, bedrijfskunde, accountancy, bedrijfseconomie en marketing. In de eerste uitwerkingen van het profiel 'moderne industriestad' lag het accent sterk op de economische en daaraan gerelateerde aspecten van dit profiel. Dit impliceerde dat, als de keuze van de 'moderne industriestad' consequent wordt uitgewerkt, bepaalde aspecten onderbelicht dreigden te raken. Zou er vanuit zo'n profiel bijvoorbeeld over woningbouwbeleid worden geredeneerd, dan ligt het voor de hand om het aanbod van woningen in de vrije sector te vergroten en om minder aan sociale woningbouw (voor werklozen en ouderen met weinig koopkracht) te doen. Niet iedereen was dan ook even gelukkig met het gekozen profiel. Vanuit de Groen Links fractie bijvoorbeeld werd de kritiek geuit dat in het toekomstperspectief van de moderne industriestad onvoldoende aandacht werd gegeven aan de positie van mensen in de lage inkomensgroepen, de duurzame ontwikkeling en de totstandkoming van een pluriforme, solidaire samenleving (Gemeente Tilburg, 1993a: 18-23).

Al vrij snel, na één jaar, verbreedde men het profiel door in de uitwerking van de strategie twee sporen te onderscheiden: *moderne industrie* en *moderne stad*. "Moderne Industrie vormt de kern, Moderne Stad de 'setting'. Basiskwaliteit van woon- en leefomgeving vormt van dit geheel de harde ondergrond" (Gemeente Tilburg, 1993d). Met het spoor van de Moderne Stad wilde men aandacht geven aan onder meer de verdere ontwikkeling van groenvoorzieningen en het stadscentrum. Door de nieuwe formulering werd ook het element 'basiskwaliteit' binnen het profiel opgenomen, dit alles om te voorkomen dat de nieuwe missie louter en alleen een impuls zou geven aan het industriebeleid.

Economisering leidt dus niet zozeer tot ontpolitisering, maar veeleer tot een *andere politiek*: de burger als klant, managers als nieuwe spreekbuizen van de burger, de stad als verkoopproduct en meer inspelen op de wensen van het bedrijfsleven. Wanneer we economisering op zijn merites willen beoordelen, moeten we dus de vraag stellen of deze andere vorm van politiek bedrijven altijd wel de meest ideale vorm is.

4.5 Nieuwe vormen van sturing

Eerder is al aangegeven dat het concern-diensten model te typeren is als een sturingsmodel met als leidend beginsel 'bedrijfsmatig werken onder democratische sturing en controle'. In deze paragraaf worden twee centrale aspecten van dit sturingsmodel uitgelicht om de gevolgen van economisering voor het bestuur en beheer beter op het spoor te komen - we zullen zien dat economisering in Tilburg, ook in termen van bedrijfsmatig werken, niet gelijk staat met commercialisering in de zin van winstmaximalisatie. Het Tilburgs Model kenmerkt zich door een kennisintensieve aanpak en door het toepassen van het principe van sturen op afstand. Bij de uitwerking hiervan in deze paragraaf zal tevens aandacht worden gegeven aan de specifieke vorm die deze twee vormen van sturing hebben aangenomen.

¹² In april 1992 koos een grote meerderheid van de raad voor *Tilburg moderne industriestad* als strategische missie voor de stad.

Een economisch ingekleurde kennismaatschappij

Een eerste belangrijk sturingskenmerk van het Tilburgs Model betreft de kennisintensieve aanpak. Door een rationele en intelligente aanpak zou de gemeente alsnog goed te sturen zijn. Deze rationaliteit moet vooral opgebracht worden door het ambtelijk management, dat formeel van het politieke bestuur gescheiden is. Rationaliteit binnen de gemeente betekent in dit verband het zorgen voor hoogwaardige informatie en het zoveel mogelijk structureren van het beleidsproces. Volgens Tops en Depla (1992) beschouwt de gemeente Tilburg beleid als een intellectueel product. In de nieuwe sturingsvisie neemt de politiek meer afstand in acht. Het Tilburgs Model verwacht van de politiek dat zij zich beperkt tot de hoofdlijnen en dat zij de dagelijkse bedrijfsleiding aan professionals overlaat. Daarmee krijgen ambtelijke medewerkers meer ruimte en verantwoordelijkheid. De verwachting daarbij is dat dit de prestaties en het oplossend vermogen van de ambtenaren stimuleert. Tilburg heeft ook veel gedaan om via vorming en opleiding de capaciteiten van de medewerkers te vergroten. Volgens wethouder Van Eijkeren is er “zo gigantisch veel in het apparaat geïnvesteerd, er zit zoveel denkkracht en professionaliteit, dat de raadsleden veel tijd moeten investeren om ertegenop te kunnen.”¹³

De kennisintensievere aanpak blijkt ook uit de toegenomen contacten tussen de gemeente Tilburg en de Katholieke Universiteit Brabant (KUB). Het is begrijpelijk dat met het toenemen van het aantal academici bij de gemeente ook de contacten met de universiteit toenemen. Mensen communiceren in het algemeen gemakkelijker met de universiteit als ze zelf daar zijn opgeleid. Men kent dan de academische wereld en weet wat men ervan kan verwachten. Zo spraken meerdere academisch opgeleide ambtenaren de wens uit dat de KUB in haar onderzoek zich meer zou richten op de gemeente. Volgens het *Nieuwsblad* van 2 maart 1994 hebben gemeente en KUB elkaar na decennia eindelijk ontdekt en kijken ze hoe ze elkaars positie kunnen versterken. Er bestaan inmiddels goede contacten tussen de Concernstaf en de sectie Bestuurskunde van de juridische faculteit van de KUB. Ook is het inmiddels normaal dat Tilburg zijn sociaal-economische ‘know-how’ betreft via het aan de KUB verbonden Economisch Instituut Tilburg. Een ander voorbeeld is dat de gemeente jaarlijks 40.000 gulden wil bijdragen aan het instellen van een bijzondere leerstoel Industrieel Management aan de KUB. Omgekeerd geeft ook het universiteitsbestuur te kennen naar een betere verankering van de universiteit in de regio en met name met de vestigingsplaats Tilburg na te streven.

Kortom, in Tilburg wordt meer dan voorheen gebruik gemaakt van allerlei wetenschappelijke methodieken en nemen de contacten met de universiteit en het percentage academici in de organisatie geleidelijk toe. Economisering lijkt in dat opzicht een stap verder in de richting van de kennismaatschappij. Toch is er geen sprake van een lineaire groei van kennis, want er worden ook pogingen gedaan om de ene soort kennis te vervangen door andere soorten. We zien in Tilburg dat heden ten dage de behoefte aan kennis en informatie niet langer voornamelijk wordt gevoed door concepten en methoden uit de juridische wetenschappen (waaronder de bestuurskunde), maar vooral door de economische en bedrijfskundige wetenschappen. Voorbeelden daarvan die al eerder zijn besproken zijn het concern-diensten model, sturen op output, managementrapportages, stads-marktonderzoek en sturen via economische kengetallen. Daarnaast heeft nieuw personeel vaker dan voorheen een bedrijfseconomische of bedrijfskundige opleiding genoten. In Tilburg is er dus niet zozeer sprake van verwetenschappelijking of een toenemend gebruik van kennis in het algemeen, maar van het ontstaan van een specifieke variant van de kennismaatschappij, namelijk een variant die qua vocabulaire sterk economisch getint is.

Sturen op afstand: zelfbeheer en contractmanagement

Een tweede aspect van de sturingsfilosofie van het Tilburgs Model betreft de decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het idee hierachter is dat het politieke bestuur niet in staat is om alles effectief aan te sturen; het dient zich daarom te beperken tot de hoofdlijnen (met name het strategische beleid) en meer afstand te nemen van de uitvoering van het beleid. Om die reden werd de ondersteunende dienst van het college, de secretarie, fors afgeslankt.

¹³ Van Eijkeren in een interview met *Vrij Nederland*, 25 december 1993.

De meest vergaande vorm van overdragen van verantwoordelijkheden is het afstoten van taken. Tilburg heeft een flink aantal diensten geprivatiseerd of aan anderen overgedragen, omdat zij minder belangrijke of oneigenlijke overheidstaken zouden vervullen (Schrijvers, 1991). Voorbeelden hiervan zijn: het slachthuis, safaripark Beekse Bergen, het Rekencentrum, het woningbedrijf en het gemeentelijk energiebedrijf. Het aantal arbeidsplaatsen bij de gemeente is daardoor sterk verminderd, van ruim 2500 begin jaren tachtig tot ongeveer 1750 midden jaren negentig.

Een minder vergaande vorm van decentralisatie is zelfbeheer en contractmanagement. De gemeente is al haar diensten die niet zijn afgestoten op deze manier gaan organiseren. Volgens Schrijvers kunnen politieke en ambtelijke bestuurders door middel van contractmanagement “de negatieve aspecten van een politiek gestuurde bureaucratische organisatie beheersbaar maken en minimaliseren. Daarmee kunnen zij een goed functionerende en slagvaardige organisatie krijgen, die goede prestaties levert tegen een aanvaardbare prijs” (1991: 7). Bij deze vorm van management worden er afspraken gemaakt tussen politiek bestuur en ambtelijk management over de te leveren prestaties en de geldmiddelen die daarvoor worden verstrekt. Tegelijkertijd krijgt het (lijn)management een grotere zelfstandigheid om te bepalen hoe het de middelen wil besteden om de afgesproken resultaten te behalen. In ruil voor de grotere vrijheid ten aanzien van de bedrijfsvoering moet het ambtelijk management wel vaker verantwoording afleggen aan het college via onder andere managementrapportages en een jaarverslag. Contractmanagement zou dan ook duidelijk individuele verantwoordingslijnen behoeven, zodat personen, individuen aanspreekbaar zijn op resultaten. Er mag geen vaagheid of onduidelijkheid blijven bestaan over wie verantwoordelijk is voor wat en hoe de bevoegdheden liggen (Schrijvers, 1989, 1991).

Ook al beoogt contractmanagement verantwoordelijkheden te decentraliseren en daarmee de vrijheid van handelen op een lager niveau te vergroten, het zou een misverstand zijn om te denken dat ambtenaren in Tilburg de vrije hand wordt gegeven. Het gaat hierbij mijns inziens veeleer om een *andere* vorm van sturing en niet zozeer om het verminderen van sturing. Een eerste kenmerk is dat er op output in plaats van op input wordt gestuurd. Beoordeling van de financiën gebeurt eerder aan de hand van prestaties dan via controle op de toewijzing van middelen aan specifieke kostenposten (comptabele rechtmatigheid). Een tweede aspect is dat sturen op afstand gepaard gaat met een toenemende rol van informatie binnen de organisatie. Contractmanagement vergroot de vraag naar managementinformatie. Het Tilburgs Model heeft geleid tot een versterking en uitbreiding van de systematische en periodieke rapportage. Figuur 3 geeft een overzicht van de vele plannen, verslagen en rapporten die behoren tot de Tilburgse beleids- en beheersinstrumenten. Naast de vele rapporten heeft de gemeente ook duidelijke regels geformuleerd omtrent welke informatie en de wijze waarop die informatie aangeleverd moet worden. Een voorbeeld daarvan is een handleiding van de Welzijnsdienst, waarin een methodiek en een begrippenkader wordt beschreven waarmee instellingen prestatie-indicatoren en kengetallen dienen te ontwikkelen ten behoeve van de verantwoording. Ten behoeve van de standaardisatie van de outputmetingen heeft de gemeente allerlei meetprocedures vastgelegd. Ook al probeert men in Tilburg een formele bureaucratie tegen te gaan, processen van bureaucratiesering zijn daarmee nog niet verdwenen.

Figuur 3 De Tilburgse beleids- en beheersinstrumenten

1. Algemeen beleidsplan (1x per jaar)
2. Perspectiefnota (1x per jaar)
3. Concernbegroting (1x per jaar)
 - deel I : Hoofdpijnen
 - deel II : Productspecificaties per dienst
4. Concernmanagementrapportage (3x per jaar)
5. Concernjaarverslag (1x per jaar)
6. Concernrekening (1x per jaar)
7. Dienstplan (1x per jaar)
8. Dienstmanagementrapportage (3x per jaar)
9. Dienstjaarverslag en dienstrekening (1x per jaar)
10. Preventieve bedrijfsdoorlichting (1x per 4 jaar)
11. Bestuurlijke opdrachten (ad hoc)
12. Investerings-, financierings-, en liquiditeitenplannen (continu)
13. Concerndatabase en een gestandaardiseerd gegevensmodel: Financieel Informatie Model Concern (continu)

Bron: Schrijvers, 1991: 10

Het gevolg hiervan is dat het sturen minder geschiedt via concrete *handelingsdirectieven*, maar meer via vastgelegde *informatiestromen*. Medewerkers kunnen uit de gevraagde informatie opmaken wat zij na *dienen* te streven. Cijfers over productie en kengetallen voor efficiency geven tevens aan waaraan de nodige aandacht besteed dient te worden: het verbeteren van de bedrijfsvoering. In weerwil van alle positieve verhalen over meer vrijheid en meer betrouwbare en objectieve informatie dienen we onze ogen niet te sluiten voor deze subtiele wijze van sturing en controle. Ook al neemt de macht een zachte onzichtbare gedaante aan, daarmee is zij nog niet verdwenen.

Sturen op afstand - sturen zonder dat daarbij direct op de dagelijkse gang van zaken wordt ingegrepen - is echter niet gebonden aan een economisch vertoog, ook al lijkt dit fenomeen via processen van economisering een nieuwe impuls te hebben gekregen. Sturen op afstand via bijvoorbeeld een juridisch vertoog houdt in dat men via wetten en richtlijnen afstand kan nemen van de dagelijkse controle. De medewerkers weten aan de hand van formele regels wat ze moeten doen; het bestuur of de leiding grijpt in principe alleen in als daarvan wordt afgeweken. Sturen op afstand volgens een politiek vertoog houdt in dat afdelingen of medewerkers via onderling overleg (raden, commissies) aan globale opdrachten van het hogere of centrale bestuur een eigen invulling mogen geven. Als het gaat om controle middels een politiek vertoog zal de raad vooral geïnteresseerd zijn in klachten van burgers of organisaties over het functioneren van de gemeente. Kortom, het economische vertoog geeft aan de wens van sturen op afstand een *specifieke* invulling, zoals het gebruik van outputcontracten en managementinformatie.

5 Economisering kritisch bezien

In dit hoofdstuk wordt een voorzichtige balans opgemaakt: wat heeft economisering nu teweeggebracht en opgeleverd? Zijn er zaken die nu minder goed gaan en worden de beloftes ook waargemaakt? Om deze vragen te kunnen beantwoorden, wordt allereerst de blik weer verruimd, omdat Tilburg niet de enige organisatie is die het economische vertoog heeft omarmd. Na bespreking van zes kenmerken van het economische vertoog worden de institutionele gevolgen van economisering geanalyseerd. In paragraaf 5.3 wordt daarna nagegaan in hoeverre het Tilburgs Model de burger buiten beeld laat. Vervolgens worden enige gevolgen van economisering voor de productiviteit en de vrijheid van handelen besproken. Tenslotte wordt bepaald of de jaren tachtig en negentig, de fase van economisering, een daadwerkelijke breuk vormden met de jaren zestig en zeventig, de fase van politisering.

5.1 Tilburg niet uniek

Tal van non-profit organisaties zijn de afgelopen twee decennia bezig geweest om hun organisatie opnieuw in te richten. Velen hebben inmiddels de beweging gemaakt naar een meer bedrijfsmatige aanpak en gekozen voor een zwaardere rol voor het management. Niet alleen gemeenten, maar ook ziekenhuizen en universiteiten spreken inmiddels over klanten. Ook al wordt er gesproken over 'het Tilburgs Model' - daarmee suggererend dat het wiel van de nieuwe aanpak als het ware in Tilburg is uitgevonden - de gemeente Tilburg is niet de enige organisatie die in de loop der jaren tachtig anders is gaan werken. Binnen de academische wereld bijvoorbeeld zag je bij de Universiteit Twente min of meer dezelfde ontwikkelingen optreden als in Tilburg. Deze universiteit is zag gaan profileren als 'de ondernemende universiteit' - het woordje 'de' moet benadrukken dat Twente zich hierin onderscheidt van andere universiteiten.¹⁴ Tilburg en Twente zijn dus geen van beide uniek, ook al geldt wel dat elk op haar terrein eerder en meer dan elders in het proces van economisering is meegegaan. Dit betekent dat we de huidige situatie in Tilburg niet goed kunnen beschrijven of verklaren door louter te kijken naar ontwikkelingen in en rondom het lokale bestuur. Mijn hypothese inzake economisering impliceert dus dat Tilburg een *voorbeeld* is van een breed gedragen maatschappelijk-cultureel proces, namelijk de opmars van het economische vertoog.

Een tweede uitkomst van de vertoogtheorie is dat we op die manier samenhang kunnen brengen in een groot aantal heterogene ontwikkelingen, die sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw in

¹⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving van het proces van economisering bij de Universiteit Twente: Grit (2000).

onze maatschappij zijn opgetreden. Met behulp van het hiervoor gepresenteerde empirische materiaal kan nu een betere typering worden gegeven van het economische vertoog. We kunnen een zestal kenmerken van het economische vertoog onderscheiden.

1 Managementaanpak

Binnen een non-profit organisatie die in toenemende mate het economische vertoog hanteert, zien we dat steeds meer managers op sleutelposities terechtkomen en ideeën uit de managementtheorie een grotere toepassing krijgen.

2 Kwantificering

Ook al is een cijfermatige aanpak niet specifiek voor het economische vertoog, toch leidt overname van dit vertoog sneller tot kwantificering dan bij het gebruik van de andere drie vertogen. Dat het gebruik van cijfers nauw verweven is met het economische vertoog is vooral af te lezen aan de manier waarop dit vertoog waarde uitdrukt, namelijk bij voorkeur in getallen, zoals de hoeveelheid geld of aantallen producten.

3 Marktgericht werken

Oriëntatie op de markt kent drie vormen: een uitbreiding van het domein van de markt als institutionele praktijk, een toenemende samenwerking van non-profitorganisaties met het bedrijfsleven en het overnemen van het marktdenken in domeinen buiten de markt.

4 Ondernemende houding

Het economische vertoog idealiseert de cultuur van de marktsector; het heeft vooral sympathie voor karaktereigenschappen die we bij de marktmensen bij uitstek, de ondernemers, zouden aantreffen. Iedereen dient ondernemend te worden, ook de ambtenaren van een gemeente. Zij moeten allen daadkrachtig worden, meer risico's nemen, flexibeler opereren en denken in termen van klantrelaties.

5 Productiviteit als norm

Overname van het economische vertoog leidt tot een grotere aandacht voor resultaten (output) en doelmatigheid. Tilburg hanteert, al dan niet in aangepaste vorm, waarden (productief zijn) die tot voor kort meer typerend waren voor een productiebedrijf dan voor een non-profitorganisatie.

6 Sturen op afstand

Het fenomeen contractmanagement is exemplarisch voor de wijze waarop 'sturen op afstand' via het economische vertoog wordt vormgegeven. Deze visie op besturen kent een dubbel karakter: enerzijds geeft het verantwoordelijkheid en vrijheid aan diensten en individuen en anderzijds vraagt ze van dezelfde actoren dat zij zich conformeren aan de organisatie. Het economische vertoog leidt zowel tot processen van decentralisatie als van centralisatie - deze laatste processen vonden plaats met behulp van instrumenten uit de hoek van het informatiemanagement. De kracht van centrale organen of het politieke bestuur verloopt dan niet meer via handelingsrichtlijnen, maar via informatie. Met behulp van kennis en informatie wordt sturing meer indirect; een ieder *weet* wat te doen.

Met deze zes kenmerken is een ideaaltypische beschrijving gegeven van het economische vertoog. In de praktijk, in de concrete situatie kan economisering een mix vertonen van bovengenoemde kenmerken, zonder dat ze allemaal even nadrukkelijk aanwezig zijn. Zo is de keuze om met meetbare beleidsdoelen te gaan werken vooral een uiting van het tweede en vijfde kenmerk (kwantificering en productiviteit als norm), ook al is het verweven met andere kenmerken. Daarnaast is de beschrijving van de zes kenmerken om nog een reden ideaaltypisch: in de praktijk zullen andere vertogen vaak niet volledig verdwenen zijn, ook al moeten ze in de jaren tachtig en begin jaren negentig een bescheiden positie innemen ten opzichte van het economische vertoog. Bovendien gaat de opkomst van een specifiek vertoog gepaard met strijd; aanhangers van de andere vertogen weigeren vaak (in eerste instantie) hun vertoog op te geven.

5.2 Institutionele veranderingen

Het economische vertoog wordt niet alleen binnen de markt gehanteerd, want het bleek in staat te zijn om binnen een gemeentelijke organisatie een prominente rol te vervullen. En ook al werd in Tilburg het systeem van de markt als lichtend voorbeeld aan de gemeentelijke organisatie voorgehouden, de gemeente is uiteindelijk geen bedrijf als Philips geworden. We kunnen economisering daarom niet reduceren tot het idee dat het domein van de markt steeds groter wordt. We moeten economisering dus niet opvatten als een terugtrek van de overheid, maar dienen we eerder te begrijpen als het

ontstaan van een *andere* politiek, doordat een ander vertoog dominant is geworden. Het openbaar bestuur wordt dan uit een andere mix van elementen opgebouwd. Niet alleen is de rol of de taak van de politiek in de samenleving geen constante, ook hun kenmerken en hun waarden blijken aan veranderingen onderhevig te zijn.

Of de overheid overheersend gebruik maakt van het juridische, het politieke of het economische vertoog heeft grote gevolgen voor haar werkwijze. Zo verandert de legitimatie en de vormgeving van haar taak op het gebied van welvaart en welzijn. Het juridische vertoog, dat in de vorige eeuw in liberale kring populair was, motiveerde de zorg voor kwetsbare groepen voornamelijk in termen van veiligheid en sociale beheersing. Dat interventie in maatschappelijk processen alleen werd toegestaan vanuit het perspectief van openbare orde leidde tot een minumpakket aan maatregelen van de overheid op het gebied van welvaart en welzijn - dit resulteerde in de politiegemeente of de nachtwerkerstaat. Het politieke vertoog daarentegen motiveert de bemoeienis van de overheid met welvaart en welzijn meer vanuit motieven van solidariteit en behoefte, waardoor eerder en vaker ingrijpen legitiem wordt. Wanneer kwesties van welvaart en welzijn vanuit het economische vertoog worden benaderd, staan andere waarden voorop, zoals financiële zelfstandigheid, economische efficiëntie en het investeren in menselijk kapitaal. Tevens verschuift de aandacht naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van oplossingen. Dit gebeurt onder andere via financiële prikkels, bedrijfsmatig werken en sturen via output. We zien dat maatschappelijke taken vanuit verschillende waarden of motieven, zoals een veiligheidsmotief (juridisch vertoog), een solidariteitsmotief (politiek vertoog) en een economisch ontwikkelingsmotief (economisch vertoog), gelegitimeerd kunnen worden, waardoor er verschillende oplossingen ontstaan voor het aanpakken van deze taken.

Naast de overheid hebben ook andere instituties, zoals de wetenschap en de gezondheidszorg, sinds de jaren tachtig processen van economisering doorgemaakt. Diverse instituties ondergaan wijzigingen, indien zij het economische vertoog overnemen. In de gezondheidszorg bijvoorbeeld is er meer aandacht gekomen voor de economische functies van gezondheidszorg (voorrang voor werkenden bij wachtlijsten), bedrijfsmatig werken (versterking van het bedrijfseconomische apparaat) en doelmatigheid (meer rekening houden met de effectiviteit van de verrichtingen). De handelingsmogelijkheden van de verschillende systemen of institutionele praktijken zijn dus minder voorgestructureerd dan de theorie van functionele differentiatie ons wil doen geloven. De zogenaamde structuurkenmerken (de gewoonten, de spelregels, normen en waarden die daar heersen en de mate waarin en de manier waarop ze de interactie aangaan met andere maatschappelijke domeinen) van de diverse institutionele praktijken blijken zich te kunnen wijzigen. We dienen oog te hebben voor patronen in de institutionele dynamiek. Een verandering in de krachtsverhouding tussen de vertogen heeft interne en externe gevolgen voor de instituties.

Een normatief debat over economisering bij gemeenten mag daarom niet vertrekken vanuit de gedachte dat over de (gewenste) kenmerken van gemeenten niet te twisten valt. Daarmee zouden we de waarde of gewenstheid van een specifiek vertoog buiten de discussie plaatsen. De kritische vraagstelling ten aanzien van economisering luidt dan niet langer: valt het te rijmen met de (specifieke) taak van de lokale overheid? Is economisering verenigbaar met de *aard* van de lokale overheid? Deze vragen dienen we te herformuleren in de vraag: welke mix van vertogen willen we hanteren bij de formulering van de aard (taak, functie, instrumenten en waarden) van een gemeente? Bij de beantwoording van deze vraag kunnen we die aard niet voor eens en altijd vastleggen, anders zouden we de dynamiek van de instituties of systemen negeren. Kortom, we dienen telkens opnieuw de werkwijze en werking van de verschillende systemen ter discussie te stellen.

De erkenning van veranderende systemen dienen we ook mee te nemen naar het debat over de taakverdeling tussen markt en overheid. Bij de normatieve afweging of bijvoorbeeld de gemeentelijk busdienst of het energiebedrijf wel of niet geprivatiseerd moeten worden, kunnen we daarom niet voorbijgaan aan de vraag: wat dient op dit moment of in deze situatie de aard van de overheid en de markt te zijn? Deze normatieve vraag is geen essentialistische vraag, maar is een telkens terugkerend actueel probleem: hoe kunnen we in het licht van de heersende problemen die twee basisinstituties het beste vormgeven? De normatieve vraag naar de taakverdeling tussen overheid, markt en civil society kunnen we daarom niet los zien van de vraag naar de gewenste wijze waarop deze instituties dienen te opereren. Keuze voor een specifieke wijze van opereren, betekent natuurlijk wel dat een systeem in

dat geval sommige zaken beter en andere juist minder goed kan aanpakken. Verandering in het functioneren van een bepaald systeem gaat dan ook altijd gepaard met kansen en bedreigingen.

5.3 *Burgers in meerdere gedaantes*

In analyses van het Tilburgs model komt geregeld naar voren dat het model onvoldoende aandacht zou hebben voor de burger of niet genoeg vraaggericht zou opereren (Tops & Vugt, 1998; Schalken, 1993). Ook binnen de gemeente ontstond de indruk dat de organisatie nog onvoldoende inspeelde op de vragen en behoeften van de inwoners. De versterking van de externe oriëntatie werd midden jaren negentig zo belangrijk gevonden dat men ging spreken over een kanteling van de organisatie: de gemeente zou thans minder 'van binnen naar buiten' en meer 'van buiten naar binnen' moeten denken en werken. In 1995 werd daarom het Permanent Ontwikkelings Proces (POP) gestart, met name met het oog op het vergroten van de invloed en betrokkenheid van de burgers op het gemeentelijk beleid (Van der Krogt e.a., 1998). Dit is een merkwaardige ontwikkeling, want het Tilburgs model beoogde immers een bedrijfsmatige en daarmee een klantgerichte aanpak. In paragraaf 4.3 is al aangegeven dat Tilburg een economisch vertoog (investerings- en consumentenjargon) hanteerde om de burger in beeld te krijgen, wat onder meer resulteerde in het verrichten van stadsmarktonderzoek. Wat was er dan mis met het Tilburgs model?

Het probleem van het economische vertoog is niet dat het de burger onzichtbaar maakt, maar het punt is dat de burger slechts op een specifieke wijze, dat wil zeggen als *klant*, in beeld komt. Dit vertoog bleek echter niet altijd het meest geschikt te zijn om burgers bij de lokale gemeenschap te betrekken. Burgers kunnen bijvoorbeeld als *bewoner* actief zijn in de buurt. Om de verantwoordelijkheid van burgers zodanig te stimuleren, dat zij bereid zijn om ook op vrijwillige basis zorg te dragen voor de eigen woon- en leefomgeving, kan men waarschijnlijk beter geen economisch vocabulaire hanteren. Daarnaast kan de burger als *vertegenwoordiger* van een specifiek maatschappelijk belang of deelbelang in politieke debatten participeren of allerlei maatschappelijke initiatieven nemen. De burger is bij tijd en wijle een 'politiek dier', die meer wil dan alleen maar passieve betrokkenheid.

Het POP-proces beoogt meer in te spelen op bovengenoemde drie gedaantes die de burger kan aannemen (Van der Krogt e.a., 1998). Tilburg heeft daarom geprobeerd de gemeentelijke organisatie op deze drie typen van burgers af te stemmen. De burger als klant zou behoefte hebben aan een dienstverlenende gemeente, de burger als bewoner verlangt een participerende gemeente en de burger als vertegenwoordiger ziet het liefst een interactieve gemeente (Van der Poel, 1998).¹⁵ Op basis hiervan heeft Tilburg haar ambtelijk apparaat opnieuw gereorganiseerd. De nieuwe diensten Wijkzaken en Stadszaken bijvoorbeeld beogen aan de respectievelijke missies participatieve en interactieve overheid gestalte te geven. Daarmee erkent Tilburg alsnog het meerzijdige karakter van de lokale overheid; zij kan niet gereduceerd worden tot een bedrijfsmatige stad.

5.4 *Meer en minder productiviteit*

Het economische vertoog suggereert dat het ingezet kan worden om de effectiviteit en de efficiëntie te verbeteren. Resultaten lijken ook beter te worden als je mensen en organisaties op hun uitkomsten aanspreekt. De opmars van het economische vertoog kan tot gevolg hebben dat er zaken worden gerepresenteerd die voorheen verborgen bleven, bijvoorbeeld gegevens over output. Economisering is dan een effectief middel tegen wollig taalgebruik, bijvoorbeeld in de politiek. Het economische vertoog roept ook op tot het stellen van prioriteiten, het eist de nodige daadkracht. Gunstige resultaten zouden ook te verwachten zijn vanwege de toegenomen flexibiliteit: het beter kunnen inspelen op verschillende en veranderende omstandigheden. Al met al heeft economisering de belofte in zich dat er meer met mensen en dingen wordt gedaan.

Toch blijkt in de praktijk het verbeteren van efficiëntie problematischer te zijn dan dergelijke verhalen willen doen geloven. Meer aandacht voor efficiëntie speelde een belangrijke rol bij de verzelfstandiging van overheidsorganisaties in de jaren tachtig en negentig. Ter Bogt (1998) komt

¹⁵ Noordegraaf (1999) onderscheidt in navolging van Mintzberg vier soorten burgers: klant, burger, cliënt en subject. Deze vier burgerrollen zouden dan moeten leiden tot vier typen overheid: klanten hebben behoefte aan een bedrijfsmatige overheid, burgers aan een responsieve overheid, cliënten aan een professionele overheid en subjecten aan een integere overheid.

echter in zijn proefschrift over verzelfstandiging tot de voorzichtige conclusie dat in de meeste onderzochte organisaties sprake is van een licht dalende of hooguit ongeveer gelijkblijvende efficiëntie. Ook blijkt dat de in de praktijk gerealiseerde veranderingen in het financieel-economisch management in het algemeen sterk achter bleven bij de plannen.

Sturing op output is dan ook niet eenvoudig. Ondanks alle beloftes van het economische vertoog vallen de werkelijke verbeteringen of veranderingen nogal eens tegen. Zelfs het gebruik van getallen is geen garantie voor effectieve sturing, ook al is de toegenomen interesse om bestuurs- en beheersvraagstukken in cijfers uit te drukken een gevolg van de roep om betere sturing. Het probleem van kwantificering is dat niet alles even goed in cijfers uit te drukken valt; sommige fenomenen zijn nu eenmaal moeilijk meetbaar. Zo zijn de effecten van beleid niet altijd even goed zichtbaar te maken met cijfers, omdat ook niet-beleidsfactoren een rol meespelen. Bijvoorbeeld, de gemeente Tilburg is voor het terugdringen van de feitelijke criminaliteit (één der Meetbare Beleidsdoelen) niet alleen afhankelijk van haar eigen maatregelen, maar ook van landelijke sociaal-economische en culturele ontwikkelingen. Criminaliteitscijfers zeggen daarom niet alles over het succes van gemeentelijk beleid. In Tilburg heeft men inmiddels weer afstand genomen van de hoge idealen omtrent het meten van beleid. Volgens de sectorcontroller bij de dienst Publiekszaken Pekdemir (1998) is het formuleren van Meetbare Beleidsdoelen hoofdzakelijk een papieren oefening geweest, omdat ze onvoldoende bruikbaar bleken te zijn. In Tilburg is men daarom overgestapt op beoogde maatschappelijke effecten (BME's), die inzicht zouden geven in de outcome (in plaats van output). De term 'meetbaar' is daarbij bewust weggelaten.¹⁶

Dat de productiviteitswinst als gevolg van de opmars van het economische vertoog tegen kan vallen, heeft vooral ook te maken met het fenomeen dat ook andere vertogen een bijdrage kunnen leveren aan de productiviteit. Door een proces van economisering worden de stimulansen die andere vertogen kunnen leveren aan de productiviteit getemperd dan wel tenietgedaan. Het culturele vertoog bijvoorbeeld, met zijn nadruk op creativiteit, kan een goede stimulans geven aan vernieuwend denken. Inventiviteit is soms nodig om zaken effectiever aan te pakken. Daarnaast kan ook het juridische vertoog de productiviteit bevorderen. Met name Weber heeft op het belang van regels en wetten voor de economie gewezen. Te veel grilligheid en onzekerheid maakt de wereld onvoorspelbaar, waardoor een rationele calculatie niet mogelijk is. Voor Weber was de bureaucratie daarom de meest effectieve en efficiënte wijze van organisatie. We zagen enkele negatieve effecten van een te grillige politiek ook optreden binnen de gemeentelijke en de universitaire organisatie; het Rijk bleek een onbetrouwbare partner te zijn bij de financiering van deze organisaties.

Tenslotte kan ook het politieke vertoog aan de productiviteit een stimulans geven. Binnen dit vertoog wordt veel waarde gehecht aan het individuele oordeel van de burger; dit kan al voldoende reden zijn tot actie. Het probleem van het huidige economische vertoog is dat het vooral waarde toekent aan geaggregeerde output- of kwaliteitsmetingen, zoals klachtenpercentages en aantallen producten. Bedacht dient te worden dat een geaggregeerde, cijfermatige weergave van problemen een andere gewaarwording kan geven dan een niet-geaggregeerde, verbale weergave. Een klachtenpercentage voor niet opgehaald huisvuil maakt een minder dramatische indruk dan een opsomming van citaten van gedupeerde burgers. Het staat niet vast dat een cijfermatige representatie van een probleem tot meer activiteit leidt dan een woordelijke. Bovendien leiden cijfers weer tot nieuwe sluiers, doordat er dingen worden weggelaten, zoals het persoonlijke verhaal of zaken die moeilijk te kwantificeren zijn. Het gevaar van versluiwend spreken is daarom niet alleen eigen aan het politieke vertoog. Het politieke vertoog weet op nog een andere manier de productiviteit te stimuleren, daar het een beroep weet te doen op collegialiteit. In een extreem doorgevoerde afrekencultuur zullen mensen of afdelingen minder bereid zijn tot het helpen van de ander indien daar geen vergoeding tegenover staat. Economisering lijkt te staan voor een 'no-nonsense' aanpak, zoals hogere prestaties en een meer realistische weergave van sociale werkelijkheid. We moeten echter ook oog hebben voor de nonsens van 'no-nonsense', zoals beloftes die niet worden waargemaakt of het negeren van andere aspecten of

¹⁶ Deze overgang naar MBE's is ook een reflectie van het idee dat het Tilburgs Model te veel georiënteerd is op planning en control. Met de keuze voor POP wil de gemeente wat meer afstand nemen van de modelmatige aanpak en meer aandacht besteden aan de verdere ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie en aan interactieve processen, in het bijzonder met burgers.

vormen van productiviteit. Wie een specifiek vertoog hanteert om tot betere resultaten of meer actie te komen, dient zich er daarom rekenschap van te geven welk *soort* productiviteit met dat vertoog wordt gestimuleerd. Daarnaast kunnen vertogen hun glans verliezen, waardoor hun potentie tot het opwekken van activiteit kan afnemen.

5.5 Nieuwe vormen van bureaucrativering

Economisering wordt nogal eens gepresenteerd als een middel tegen bureaucrativering. Vanuit de visie van het concern-dienstenmodel zouden afdelingen en diensten meer zelfstandig gaan opereren; er hoeven dan minder zaken centraal geregeld te worden. Organisaties krijgen een meer horizontale structuur. Kortom, het economische vertoog suggereert dat het meer ruimte en verantwoordelijkheid biedt aan individuen en afdelingen.

Ondanks de belofte van grotere vrijheden moeten we wel oog houden voor subtiele vormen van machtsuitoefening. In een democratische en sterk geïndividualiseerde maatschappij passen geen harde vormen van macht en dwang meer; 'de macht' dient zich steeds meer onzichtbaar te maken. Mensen wensen een eigen ruimte en verantwoordelijkheid. Ook vanuit de economische en managementwetenschappen zijn instrumenten en concepten ontwikkeld, waarmee op subtiele, ingetogen wijze sturing aan mensen en organisaties gegeven kan worden. Voorbeelden daarvan zijn 'sturen op afstand', outputbegrotingen en het groeiend gebruik van managementinformatie. De groeiende behoefte aan managementinformatie bijvoorbeeld is niet alleen een uiting van de wens om meer inzicht te hebben in het functioneren van organisaties, maar is tevens een effectief middel om sturing te geven aan organisaties. Gegevens over resultaten zeggen ook iets over wat men dient te doen: *productief* zijn. Er mag dan wel enige vrijheid bestaan over de wijze waarop men tot resultaten komt, voorwaarde is wel dat er resultaten worden geboekt. Daar een ieder informatie dient te verschaffen over zijn of haar productie, dragen allen een steentje bij aan het proces van economische normalisering.¹⁷ Sturing gebeurt dan minder van bovenaf, maar in toenemende mate via interactie tussen min of meer gelijkwaardige partners.

Deze ambiguïteit - vrijheid en sturing - van economisering zien we ook terug in het fenomeen 'sturen op afstand'. Centrale organen nemen weliswaar enige afstand in acht, maar dit wordt gecompenseerd door contracten over bijvoorbeeld output en afspraken over het wederzijds leveren van informatie. Aan die informatie worden wel enige eisen gesteld. Centrale organen hebben een sterke behoefte aan gestandaardiseerde informatie om zodoende de beoordeling te vergemakkelijken. Er werden voorschriften verstrekt over de wijze waarop de informatie aangeleverd moet worden. Door precies aan te geven welke informatie op schrift gesteld moet worden, *weet* een ieder wat te doen. Door middel van het regime van informatievoorziening internaliseren allen de wensen van de organisatie. De opmars van het economische vertoog doet de informatiestromen eerder toe- dan afnemen. Ook kwantificering is een voorbeeld van een fenomeen waarin de dubbelrol van rationalisering, te weten objectivering en beheersing (meten en sturen), verscholen ligt. Met behulp van cijfers verkrijgen we zowel meer inzicht in het functioneren van mensen (over bijvoorbeeld hun productiviteit) als wel een betere maatstaf voor een eventuele afwijking van de norm (bijvoorbeeld een bepaalde streefoutput). Dit betekent dat ook de vrijheidsgraden per persoon sterk kunnen gaan verschillen. Wie in negatieve zin verder van de norm afwijkt, komt eerder in aanmerking voor extra bemoeienis dan zij die de norm wel halen.

Economisering heeft iets aantrekkelijks als bijvoorbeeld wordt uitgegaan van mondige en zelfstandige mensen. Economisering kan onnodige betutteling of controle tegengaan, maar er ontstaan ook nieuwe vormen van controle via economische normalisering. De opmars van het economische vertoog leidt dan ook tot een nieuwe vorm van bureaucrativering, die we kunnen duiden met de term *disciplinair management*. Ook economisering is niet in staat om het Weberiaanse probleem, waarbij de organisatie als een ijzeren kooi gaat opereren, voorgoed op te lossen. Het bevrijdende en disciplinerende karakter van het economische vertoog is andermaal een voorbeeld van zijn ambigue karakter: in algemene zin kunnen we niet, vanuit het normatieve oogpunt van het streven naar vrijheid en verantwoordelijkheid, het vertoog goed- dan wel afkeuren. We dienen daarom oog te hebben voor deze en andere dualiteiten omtrent de gewenstheid van economisering.

¹⁷ Het door middel van (zelf)kennis en informatie uitoefenen van macht is typerend voor de moderne tijd. Deze zachte vorm van dwang (ook wel normalisering of disciplinerend genoemd) is uitvoering beschreven door Foucault (1979).

5.6 Doorwerking

Ook al is het Tilburgs Model geleidelijk ingevoerd, veel interpretaties beschouwen de overgang van het oude secretariemodel in een concern-dienstenmodel als een grote transformatie van het lokale bestuur. Eerder heb ik in dit artikel al aangegeven dat economisering in Tilburg een reactie vormde op eerdere processen van politisering en juridisering. Kunnen we de overgang van het ene naar het andere vertoog als een breuk duiden?

Uit het empirische onderzoek komt naar voren dat het Tilburgs Model gedeeltelijk een voortzetting is van idealen uit periodes waarin het juridische of het politieke vertoog nog sterk overheersend waren. Zo blijkt ook het Tilburgs Model allerlei kenmerken van een bureaucratie te vertonen, zoals het gebruik van gestandaardiseerde informatie en een zwaar accent op planning en control. Niet alleen de dragers van het juridische vertoog, ook de gebruikers het politieke vertoog hebben hun invloed op de gemeentelijke organisatie achtergelaten. Zelfs in de periode dat het economische vertoog in Tilburg zeer dominant was, wilde men nog steeds de burger bij de politiek betrekken (via bijvoorbeeld stadsmarktonderzoek) en koesterde men het ideaal van de maakbare samenleving (via bijvoorbeeld meetbare beleidsdoelen en de missie Moderne Industriestad). De 'crisis van de verzorgingsstaat' bleek in Tilburg nog steeds samen te gaan met een ambitieuze sturingsfilosofie, ook al moesten oude sturingsinstrumenten plaats maken voor nieuwe. Inspraak en comptabiliteitsvoorschriften bijvoorbeeld werden ten dele ingeruild voor klantonderzoek en outputmeting. Dat het Tilburgs Model gedeeltelijk een erfenis is van de jaren zestig en zeventig betekent dat er meer van de ideeën van de dragers van het politieke vertoog is vervuld dan hun lief is. Dit komt doordat de erfgenamen van het politieke vertoog (de dragers van het economische vertoog) anders met de erfenis omgaan dan de erflaters voor ogen stond. De rol van de burger en het ideaal van maakbaarheid werden vooral in economische termen (klantgericht, marktwerking en outputmeting) vertaald.

De effecten van een wisseling van vertogen kunnen we daarom het beste duiden met behulp van de term *doorwerking*. Bij zo'n overgang worden allerlei elementen uit het oude vertoog (al dan niet in aangepaste vorm) meegenomen naar het nieuwe. Op deze manier blijft het voorafgaande vertoog zijn werking houden in het heersende vertoog. Aan de hand van een nieuw vocabulaire probeert men de problemen van het oude op te lossen, waardoor het sterk verweven blijft met het voorgaande vocabulaire. Dragere van het nieuwe vertoog vertonen een soort leningsgedrag, waarbij men probeert te leren van de positieve en negatieve ervaringen met het eerdere vertoog.

We dienen daarom zowel oog te hebben voor processen van continuïteit als van discontinuïteit. We kunnen de opmars van het economische vertoog typeren als een ontwikkeling binnen het moderne denken. Uit de Tilburgse case blijkt dat de idealen van de moderniteit - kennisontwikkeling, een functioneel georiënteerde sociale orde en menselijke vooruitgang - nog steeds springlevend zijn, ook al worden er telkens weer nieuwe manieren uitgevonden waarmee die idealen gerealiseerd moeten worden. Door te wijzen op de samenhang tussen continuïteit en discontinuïteit wordt zichtbaar dat het proces van politisering nog steeds zijn doorwerking heeft in het proces van economisering. Doorwerking brengt met zich mee dat thema's uit het politieke vertoog worden meegenomen naar het economische vertoog, maar wel zodanig worden aangepast dat beide vertogen geregeld met elkaar in conflict komen. Erkenning van deze doorwerking impliceert dat we de ontwikkelingen van de laatste twee decennia van de vorige eeuw niet kunnen interpreteren als het ontstaan van een nieuwe tijdgeest - als een radicale verandering in het collectieve denken.

6 Onteconomisering?

De uitbreiding van een dominant vertoog gaat niet zonder problemen. Een onkritische keuze voor een specifiek vertoog brengt het gevaar met zich mee van te grote beloftes, waardoor de gebruikers op de grenzen van het vertoog stuiten - de mogelijkheden worden overschat of raken uitgeput. Het dominante vertoog krijgt dan te maken met de keerzijde van zijn eigen succes. De dragers van het dominante vertoog overspelen als het ware hun hand; zij doen grotere beloftes dan ze uiteindelijk waar kunnen maken en scheppen daarmee zelf een crisis voor hun geliefde vertoog. In Tilburg spreekt men bijvoorbeeld al enkele jaren voorzichtiger over de mogelijkheden van het gebruik van Meetbare Beleidsdoelen - niet alle politieke wensen bleken even goed operationeel te maken te zijn - en het

Tilburgs Model wordt niet langer als een blauwdruk voor de organisatie opgevat. Tilburg was genoodzaakt de verwachtingen omtrent het economische vertoog te temperen.

Het ongebreideld toepassen van een vertoog gaat ook ten koste van zijn overtuigingskracht; het verliest zijn glans als een ieder het zich eigen maakt. Als elke gemeente of non-profitorganisatie zich ondernemend en marktgericht gaat opstellen, biedt het economische vertoog geen onderscheidingskenmerken meer. Daar komt nog bij dat geen enkele variant van rationalisering, ook de economische, zonder tekortkomingen is. Een specifiek vertoog mag dan wel behulpzaam zijn bij het oplossen van bepaalde problemen, tegelijkertijd scheidt het ook weer nieuwe problemen. Zo is het economische vertoog bruikbaar om de dienstverlening aan de burgers (klanten) te verbeteren, maar het is minder geschikt om de burger als participant aan te spreken. Gegeven bovenstaande problemen en het model van *strijdende* rationaliteiten mogen we daarom niet verwachten dat economisering een onomkeerbaar proces is. Net zo als de opmars van het politieke vertoog in de jaren tachtig stokte, zo lijkt ook thans het economische vertoog een fase van neergang in te zetten.

Dat economisering over zijn hoogtepunt heen lijkt, blijkt uit tal van voorbeelden. De Universiteit Twente (UT) bijvoorbeeld heeft haar pleidooien voor meer marktwerking in het hoger onderwijs afgezwakt. Onlangs waarschuwde de bestuursvoorzitter van de UT, Van der Hek, tegen te veel marktwerking en noemde het zelfs een gekte. Ook het onderzoek kan je, volgens Van der Hek, niet aan de markt overlaten. "Wanneer de overheid blijft bezuinigen op het onderzoeksbudget, is het gedaan met het fundamentele onderzoek dat puur wordt ingegeven door nieuwsgierigheid. Want bedrijven plaatsen alleen een onderzoeksopdracht als ze overtuigd zijn van het directe nut."¹⁸ Een ander illustratie van de verminderende aantrekkingskracht van de marktsector is de reclamecampagne voor nieuw personeel in de gezondheidszorg. Slogans als "Mijn vriend hoopt dat hij zijn target haalt. Ik hoop dat meneer Bos de ochtend haalt." en "M'n vriendin dealt met opties en aandelen. Ik deal met de stemmingen van mevrouw Bruin." beogen aan te geven dat werken in de zorg veel boeiender is dan werken in de verkoop of op de beurs. Daarnaast worden er in de media steeds vaker vraagtekens gezet bij het nut van privatiseringen. De CETECO-affaire roept de vraag op: hoe 'ondernemend' mag een overheidsorganisatie zijn? De studies economie en bedrijfskunde zijn vandaag minder populair dan aan het eind van de jaren tachtig. De supporters van Ajax wijten de slechte sportieve prestaties van de club aan een te grote macht van het financiële management. Kortom, is er al sprake van een proces van onteconomisering?

Culturalisering

Kunnen we thans al iets zeggen over welk vertoog een alternatief zou zijn voor het economische vertoog? Hoewel de logica van vertogen niet zodanig is dat men daaruit duidelijke voorspellingen kan afleiden, waag ik de speculatie dat we sinds het midden van de jaren negentig in een fase zijn beland waarin het culturele vertoog sterk aan invloed toeneemt. In plaats van de marktsector (het bedrijfsleven) wordt nu steeds vaker de cultuursector (de kunsten) aan de andere sectoren ten voorbeeld gehouden. Culturele metaforen als 'regisseur', 'dirigent', 'creatief' en 'innoverend' worden steeds populairder in tal van gebieden buiten de kunsten. Er ontstaan zelfs functies waarin de term 'regisseur' letterlijk voorkomt - de Amsterdamse politie heeft bijvoorbeeld buurtregisseurs (wijkagenten) in dienst en de gemeente Amersfoort vraagt regisseurs die zich thuis voelen "bij de Dogtroep. Dat zegt iets over de manier van werken." Steeds vaker wordt in de media of in allerlei rapporten gesproken over de *regiefunctie* van de overheid en over het belang van *creativiteit* in het politieke besluitvormingsproces. Voor In't Veld (1993: 21-22) betekent de rol van regisseur dat de overheid er "niet op uit is om het eigen idee over de gewenste 'plot' er doorheen te drukken, maar doende is om acteurs-actoren te begeleiden in hun samenspel. Vervult het rijk ook de rol van producent, dan kiest hij ook het scenario en de actoren. (...) De passiviteit van inspraakprocedures is vervangen door de creativiteit van beweeglijke ontwikkelingsprocessen. De rijksoverheid kiest vooral een 'meta-rol' als organisator van de best mogelijke creatieve spellen tussen geschikte actoren. Er is ook wel inhoudelijke inbreng van het rijk - de regisseur is tevens acteur - maar voorop staat de regie." Cultuur is tegenwoordig ook in bij bedrijven; ze hopen door kunst sponsoring een beter imago te krijgen. In het laatste geval is het niet langer de culturele wereld die de markt te hulp roept, maar lijken de rollen te zijn omgedraaid.

¹⁸ Geciteerd in Sheila Kamerman, 'Marktwerking in onderwijs is 'gekke'', *NRC*, 17 maart 1999.

Ook binnen de gemeente Tilburg heeft het culturele vertoog inmiddels ingang gevonden. In personeelsadvertenties presenteert de gemeente zich als een organisatie met een creatieve en alerte houding. Een ander voorbeeld is het in 1998 gestarte stadsvisieproces 'Tilburg 2009', waarbij Tilburgers werden uitgenodigd om de toekomst van de binnenstad creatief vorm te geven. Dit keer kreeg niet een economisch instituut, maar de kunstwereld opdracht om een bijdrage te leveren aan het proces van toekomstgericht denken. Een aantal kunstenaars kreeg de opdracht een beeld te maken van de stad in 2009. Daarnaast richtte de gemeente een atelier in waar burgers op creatieve wijze (door bijvoorbeeld te kleien of het maken van een fotocollage) met de toekomst van de stad bezig konden zijn. Naast deze culturele werkvormen maakte de gemeente ook gebruik van meer traditionele vormen van inspraak, zoals forumdiscussies en de jeugdgemeenteraad.

Is de opleving van het culturele vertoog een aantrekkelijke ontwikkeling? Ja, indien daarmee weerstand wordt geboden tegen het klakkeloos overnemen van bepaalde elementen uit het economische vertoog. Het resultaatdenken, de aandacht voor productiviteit en marktwerking en de verheerlijking van marketing en management heeft soms buitenproportionele vormen aangenomen - men zag louter de zegeningen en veronachtzaamde de tekortkomingen van het economische vertoog. Met behulp van het culturele vertoog kunnen zaken als de rol van de overheid en de participatie van burgers een nieuwe impuls te krijgen. Ervaringen met eerdere opmarsen van het juridische, het politieke en het economische vertoog maken dat we ook weer geen torenhoge verwachtingen van het culturele vertoog moeten hebben. Het probleem is dat schaduwkanten van specifieke rationaliseringsprocessen vaak pas goed zichtbaar worden als ze te ver zijn voortgeschreden. Het proces van moderne rationalisering kent geen eenduidige richting, waardoor de rol en de positie van de lokale overheid nimmer volledig uitgekristalliseerd raakt. We dienen er rekenschap van te geven dat de diverse varianten van rationalisering leiden tot verschillende vormen van openbaar bestuur. Het is juist dit dynamische proces van rationalisering dat maakt dat verstoring en verandering eigen zijn aan moderne instituties. Dat er in de moderne maatschappij telkens weer gesleuteld moet worden aan het lokale bestuur is begrijpelijk als we modernistische idealen als vrijheid, vooruitgang en sturing nog steeds serieus willen nemen.

Literatuur

- Arntzen, H.L., 'De gemeente in ontwikkeling: naar een betere beheersing en effectievere sturing', *Openbaar bestuur*, nr. 2, 1992, blz. 9-15.
- Bogt, H.J. ter., *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties: overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*, Capelle aan den IJssel: Labyrint Publication, 1997.
- Bordewijk, Paul, *Markt, markt en nog eens markt. Een progressief van de oude stempel over de PvdA in de jaren negentig*, Utrecht: Jan van Arkel, 1997.
- Brederveld, E., J.C. Schroot en N. Wijma, *Begrip van de Nederlandse Gemeente, deel I*, Alphen aan de Rijn: Samsom/Tsjeenk Willink, 1990.
- Couwenberg, S.W., 'Het gaat om de praktijk, niet om de ideologie', *NRC*, 20 december 1995.
- Foucault, Michel, *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*, New York: Vintage Books, 1979.
- Foucault, Michel, *De woorden en de dingen. Een archeologie van de menswetenschappen*, Baarn: Ambo, 1982.
- Gemeente Tilburg, *Beleids- en Beheersinstrumentarium BBI*, Tilburg, 1988.
- Gemeente Tilburg, *Het Tilburgs Model Besproken*, Tilburg, 1992a.
- Gemeente Tilburg, *Notulen gemeenteraad, d.d. 26 april 1993*, Tilburg, 1993a.
- Gemeente Tilburg, *Concernbegroting 1994. Deel 2: Producten, Publieke Werken*, Tilburg, 1993b.
- Gemeente Tilburg, *Concernbegroting 1994, Deel 1: Hoofdlijnen*, Tilburg, 1993c.
- Gemeente Tilburg, *Perspectiefnota 1994-1997*, Tilburg, 1993d.
- Gemeente Tilburg, *Uw Mening Geteld. Samenvatting resultaten 1^e Stadsmarktonderzoek gemeente Tilburg*, Tilburg, 1994.
- Grit, Kor, *Economisering als probleem. Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit*, Assen: Van Gorcum, 2000.
- Hajer, Maarten A., *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, 1995.
- Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1995.
- Huijgevoort, J.A.A. van, 'Marketing bij gemeenten', *Thema*, Studieselectie december, 1990.
- Krogt, T.P.W.M. van der, R.A. van de Peppel & L.D. Boekhorst, *Het Tilburgs model voorbij: de eerste stappen. Beschrijving en verklaring van het Permanent Organisatie- ontwikkelingsProces (POP) in de gemeente Tilburg*, Enschede: Universiteit Twente, 1998.
- Noordegraaf, Mirko, 'De overheid is geen bedrijf! Over de scheidslijn tussen publiek en privaat', *Socialisme & Democratie*, jg. 56, nr.3, 1999, blz. 141-149.
- Pekdemir, Uğur, 'Het beleids- en beheersinstrumentarium: de ruggengraat van het Tilburgs Model', in: P.W. Tops en G.W.M. van Vugt (red.), *Zoeken naar een modern bestuur. Het Tilburgs Model en de logica van de burger*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998, blz. 51-68.
- Poel, Pieter van der, 'De missie gedreven ontwikkeling van het Tilburgs Model', in: P.W. Tops en G.W.M. van Vugt (red.), *Zoeken naar een modern bestuur. Het Tilburgs Model en de logica van de burger*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998, blz. 69-90.
- Poelje, G.A. van, 'Met ledige handen. Enkele algemene opmerkingen in het jaar van het eeuwfeest der Gemeentewet', in: *Gedenkboek ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de Gemeentewet*, 's-Gravenhage: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1951.
- Schalken, Kees, *Burgeronderzoek als ogen en oren voor het Tilburgse model*, Tilburg: KUB, doctoraalscriptie Sectie Bestuurskunde, 1993.
- Schrijvers, A.P.M., '(Financiële) sturing van een grote gemeente', *Bedrijfskunde*, jg. 60, nr. 4, 1988, blz. 321-331
- Schrijvers, A.P.M., 1989. De controlling- en secretarisfunctie binnen een gemeente. *BMI-magazine*, juli.
- Schrijvers, A.P.M., 'Contractmanagement: een bedrijfskundig en bedrijfseconomisch sturingsmodel', *Openbaar bestuur*, 1991, nr.1, pp. 7-12.
- Simmel, Georg, *The Philosophy of Money* London: Routledge, 1990 [1907].
- Snellen, I.Th.M., *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1987.
- Tops, Pieter en Paul Depla, *Naar een modernisering van de lokale politiek*, Jaarbericht Centrum voor Lokaal Bestuur, Wiardi Beckman Stichting, Tilburg, 1992.
- Tops, P.W. en G.W.M. van Vugt (red.), *Zoeken naar een modern bestuur. Het Tilburgs Model en de logica van de burger*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998.
- Veld, R.J. in't, *Door spiegels van utopie en waarheid. Een beschouwing over de toekomstige rijksoverheid vanuit lokaal bestuur*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, Centrum voor Lokaal Bestuur, 1993.

Veldheer, V., *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.

Weber, Max, *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*, New York: Bedminster Press, 1968.

Weber, Max, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Tübingen: Mohr, 1988 [1920].

Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 Drs. A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Soest*, 2000.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet of Gemnet (zie hieronder), of besteld door overmaking van f 30 per exemplaar op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.

Andere COELO-uitgave:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Met SGBO:

M.A. Allers en J. den Heeten, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGBO, bundel bij het gelijknamige symposium te Leeuwarden, 20 maart 2000.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar op Gemnet en Internet:

Gemnet: web.coelo.gemnet.nl

Internet: www.coelo.nl