

Een pleidooi voor
algemene beginselen
van behoorlijk organiseren
in het publieke domein

Behoorlijk organiseren

Verhaal
met
Impact



Harry ter Braak & Alinda van Bruggen

Een pleidooi voor
algemene beginselen
van behoorlijk organiseren
in het publieke domein

Behoorlijk organiseren

Harry ter Braak & Alinda van Bruggen

Verhaal
met
Impact

Inhoud

Voorwoord	9
1. Inleiding	13
1.1 We mogen best normatiever zijn over organiseren in het publieke domein	13
1.2 Beginselen, behoorlijk, organiseren: waarover hebben wij het dan?	15
1.3 Beginselen voor behoorlijk organiseren: tussen bestuur en uitvoering	18
1.4 Zou dit er niet al moeten zijn?	19
1.5 Onze voorzet: elf beginselen van behoorlijk organiseren	20
1.6 Leeswijzer	22
2. Het contributiebeginsel	31
2.1 Zo druk dat het echte werk blijft liggen ...	31
2.2 Het contributiebeginsel: alles moet bijdragen aan de externe opgave	32
2.3 Het contributiebeginsel in de literatuur	33
2.4 Complicaties en dynamieken rondom het contributiebeginsel	35
2.5 Van beginsel naar praktijk: handelingsperspectieven	41
3. Het verantwoordelijkheidsbeginsel	45
3.1 Het DT van Cravelingen en misstanden bij team Toezicht	45
3.2 Het verantwoordelijkheidsbeginsel: voor alles wat er gebeurt, is de verantwoordelijkheid belegd	46
3.3 Het verantwoordelijkheidsbeginsel in de literatuur	47
3.4 Dynamieken waardoor het verantwoordelijkheidsbeginsel in het geding komt	50
3.5 Van beginsel naar praktijk: handelingsperspectieven	54
4. Het informatiebalansbeginsel	59
4.1 Wishful thinking en realitycheck in Cravelingen	59
4.2 Het informatiebalansbeginsel: evenwicht en verbinding in het krachtenveld tussen politiek en uitvoering	60
4.3 Het informatiebalansbeginsel in de literatuur	62
4.4 Factoren die noodzaken tot actief organiseren van informatiebalans	64
4.5 Van beginsel naar praktijk: handelingsperspectieven	67

5.	Het feedbackbeginsel	73
5.1	Onbedoelde boodschappen met grote impact	73
5.2	Het feedbackbeginsel: elke actor kent de effecten van eigen handelen	74
5.3	Het feedbackbeginsel in de literatuur	75
5.4	Wat het organiseren van feedback moeilijk maakt	77
5.5	Handelingsperspectieven om feedback te organiseren	82
6.	Het rentmeesterbeginsel	87
6.1	Gezonde organisatie dankzij ons bestuur ...	87
6.2.	Het rentmeesterbeginsel: zorg dragen voor waardebehoud en ontwikkeling van de organisatie	88
6.3	Het rentmeesterbeginsel en de eigenaarsrol in de literatuur	91
6.4	Dynamieken die het rentmeesterbeginsel in de praktijk lastig maken	92
6.5	Handelingsperspectief voor invulling van het rentmeesterbeginsel	96
7.	Het logischeprikkelbeginsel	101
7.1	Zo simpel kan het zijn	101
7.2	Het logischeprikkelbeginsel: gewenst gedrag makkelijk maken en ongewenst gedrag moeilijk	102
7.3	Het logischeprikkelbeginsel in de literatuur	104
7.4	Complicerende factoren	107
7.5	Van beginsel naar praktijk: handelingsperspectieven	113
8.	Het symmetrischemachtbeginsel	117
8.1	De ondernemingsraad wil beter in positie worden gebracht	117
8.2	Het symmetrischemachtbeginsel: borgen dat machtsposities in evenwicht blijven	118
8.3	Het symmetrischemachtbeginsel in de literatuur	120
8.4	Waarom het in de praktijk niet eenvoudig is	122
8.5	Van beginsel naar praktijk: handelingsperspectieven	125
9.	Het contextbeginsel	131
9.1	Cravelingen positioneert zich in de regionale context	131
9.2	Het contextbeginsel: organisatiekeuzes afstemmen op de omgeving	132
9.3	Het contextbeginsel in de literatuur	135
9.4	Wat het contextbeginsel in de praktijk lastig maakt	137
9.5	Handelingsperspectieven om af te stemmen op de context	142

10. Het systeemintegriteitbeginsel	145
10.1 Verbetering toegang tot jeugdhulp loopt vast in oude procedure	145
10.2 Het systeemintegriteitbeginsel: zorg dat systemen en processen elkaars werking niet ondermijnen	146
10.3 Het systeemintegriteitbeginsel in de literatuur	148
10.4 Complicerende factoren bij streven naar systeemintegriteit	150
10.5 Handlingsperspectieven om systeemintegriteit te versterken	155
11. Het scopevastheidbeginsel	157
11.1 Dure uitzondering op efficiënte afvalinzameling hoort erbij	157
11.2 Het scopevastheidbeginsel: de opgave moet bepalen hoe er wordt georganiseerd, niet andersom	158
11.3 Het scopevastheidbeginsel in de literatuur	161
11.4 Wat het in de praktijk lastig maakt om scopevast te organiseren	163
11.5 Van beginsel naar praktijk: handelingsperspectieven	166
12. Het transparantiebeginsel	171
12.1 Zonder het eerlijke verhaal kan er niet goed worden gestuurd	171
12.2 Het transparantiebeginsel: maak controleerbaar hoe publieke taken vervuld en publieke middelen besteed worden	172
12.3 Het transparantiebeginsel in de literatuur	174
12.4 Uitdagingen rond het transparantiebeginsel in de praktijk	175
12.5 Van beginsel naar praktijk: handelingsperspectieven	181
13. En nu in de praktijk ...	185
13.1 Het DT van Cravelingen vraagt advies	185
13.2 Te rade bij de literatuur over organisatiediagnostiek	187
13.3 Ervaringen vanuit de casestudies	190
13.4 Werken met de beginselen van behoorlijk organiseren	192
Literatuurlijst	197
Dankwoord	207

Voorwoord

Het publieke domein gaat ons aan het hart. Een goed functionerend publiek domein is van belang om invulling te geven aan sociale grondrechten en mensenrechten, en om vanuit welvaart te kunnen bouwen aan welzijn. Daarom werken wij graag in en aan het publieke domein. En daarom is het frustrerend als daar dingen misgaan die niet zouden hoeven misgaan.

Het idee voor dit boek ontstond een paar jaar geleden uit frustratie over de blinde vlek die er in het publieke domein vaak is voor ‘behoorlijk organiseren’. Vaak wordt er wel hard gewerkt om problemen die daardoor ontstaan, als ze eenmaal zichtbaar zijn, op te lossen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur bieden houvast voor gedupeerde burgers. Maar zonder aandacht voor behoorlijk organiseren leidt dat vaak alleen tot reparaties achteraf.

Er is ook nog zoiets als behoorlijk organiseren! Daarover waren wij het samen wel eens. En het leek ons niet meer dan logisch dat anderen al weleens algemene beginselen voor behoorlijk organiseren hadden geformuleerd. Maar we kenden ze niet. We waren ze nooit tegengekomen in de jaren dat we werken in het publieke domein. En toen wij op zoek gingen naar beginselen van behoorlijk organiseren voor het publieke domein, vonden we ze niet. We gingen te rade bij collega’s en bij een aantal gerenommeerde wetenschappers. Ook zij kenden ze niet. Maar ze waren wel geïntrigeerd.

Wij raakten zelf ook steeds meer geïntrigeerd. Als er nog geen beginselen van behoorlijk organiseren in de literatuur zijn te vinden, en zoveel mensen met kennis van organiseren en van het publieke domein het idee interessant genoeg vinden om daarover met ons te spreken ... Zouden we dan niet een poging moeten doen die beginselen te identificeren?

Zo begonnen we aan een zoektocht, waar dit boek voor ons een stap in is. In eerste instantie inductief: beginnend bij een aantal inzichten en overtuigingen die al veel langer naar voren komen in gesprekken met opdrachtgevers en collega’s. Het contributiebeginsel en het verantwoordelijkheidsbeginsel. Daarop doorredenerend dienden ook het informatiebalansbeginsel, het rentmeesterbeginsel, het transparantiebeginsel, het scopevastheidbeginsel en andere beginselen zich aan.

Eenzijds leek het alsof het denkkader zich allang had gevormd. Anderzijds heeft het ons meer dan twee jaar gekost om echt scherp te krijgen wat we precies verstaan onder elk van de beginselen. En hoe zich dat verhoudt tot wat er in de literatuur al is geschreven over nauw verwante – maar vaak toch net iets andere – concepten. Concepten die vaak het karakter hebben van instrumenten, terwijl wij op zoek waren naar beginselen. En hoe we die beginselen kunnen overbrengen en ermee kunnen werken.

Wat dat laatste betreft, hielp het enorm dat we bij waterschap Scheldestromen en bij de gemeenten Gouda, Delft en Almelo mochten oefenen met dit gedachtegoed. En dat een aantal ervaren bestuurders en managers bereid waren mee te denken en met ons te reflecteren. Om de relatie te doorgronden met andere concepten en bestaande literatuur, hebben we veel gehad aan de feedback van onder meer Hans Strikwerda, Paul Frissen, Han Polman, Mirko Noordegraaf, Erik-Jan van Dorp en Roos Slegers.

In de gesprekken merkten we dat we explicieter moesten worden over wat wij verstaan onder een goed functionerend publiek domein. Wat is ‘goed’ en wat niet? Voor ons gaat dat over democratische legitimiteit. Wordt nagestreefd en uitgevoerd wat er democratisch als opdracht is geformuleerd? En worden de publieke middelen die daarvoor zijn geïnd effectief, economisch en efficiënt ingezet om de democratisch bepaalde ambities te realiseren? Het expliciteren van democratische legitimiteit als basis van hoe wij kijken naar het publieke domein, maakt voor ons zelf ook een cirkeltje rond. Onze samenwerking dateert van 2000, toen we beiden betrokken waren bij een door Hans Dijkstal (als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) gestart initiatief om de democratie levend te houden. Die stichting bestaat inmiddels niet meer, maar het gedachtegoed heeft ons nooit losgelaten.

Natuurlijk hebben we ook getwijfeld aan het idee voor dit boek. Getwijfeld of dit er echt niet al is, of we niet iets evidents over het hoofd zien. Dat onze meedenkers ook niet wisten of en waar al eens beginselen van behoorlijk organiseren waren uitgewerkt, hielp ons die twijfel te trotseren. En we hebben zeker ook getwijfeld of wat we waren begonnen niet veel te aanmatigend was. Immers wie zijn wij om ‘algemene beginselen’ te bepalen? Wij hebben ook niet de pretentie dat wij ‘de’ beginselen van behoorlijk organiseren in het publieke domein in dit boek te pakken hebben. We hebben wel een aanzet willen geven.

Wat ons uiteindelijk over onze aarzelingen heen deed stappen, was de reactie van een van onze meedenkers. Hij drong er bij ons op aan: 'Publiceer het gewoon. Ga ermee naar buiten. Natuurlijk moet het nog in de praktijk verder worden beproefd. En dat zal misschien best leiden tot aanvullingen en aanpassingen. Ook de beginselen van behoorlijk bestuur waren er echt niet in één keer. Wees niet bang voor kritiek, die gaat vast komen, maar daar gaat het niet om. Het voegt iets toe wat waardevol kan zijn voor het publieke domein.'

Mocht je tot de conclusie komen dat je nog iets (als beginsel) mist, dan vernemen wij dat graag. Voor mooie voorbeelden houden we ons ook graag aanbevolen.

Doorn, voorjaar 2026,
Harry ter Braak & Alinda van Bruggen

1. Inleiding

1.1 We mogen best normatiever zijn over organiseren in het publieke domein

De afgelopen jaren zijn er nogal wat affaires geweest waar overheidsorganisaties ernstige gebreken vertoonden. Burgers en bedrijven werden het slachtoffer van falen van de overheid. Denk aan de aardbevingsschade en haperende hersteloperaties, stagnatie bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), problemen in de jeugdhulp. Om over de toeslagenaffaire nog maar te zwijgen.

Als knelpunten bij de uitvoering van overheidstaken aan het licht komen, klinkt er vaak publieke verontwaardiging en een roep om verbetering. Terecht. Vrijwel altijd volgt er dan een onderzoek om schuldigen aan te wijzen voor dat falen en vaak worden die ook gevonden. Gebeurt dat niet, dan blijven slachtoffers ontevreden over het onderzoeksrapport. Wij hebben ernstige bedenkingen hierbij. Naar schuldigen zoeken levert te weinig op: er wordt haastig verbetering toegezegd, de actieplannen en daadkrachtige aanpakken buitelen over elkaar heen, maar uiteindelijk worden er slechts zelden fundamentele verbeteringen doorgevoerd.

Vaak noemen betrokkenen ook de druk vanuit de politiek als oorzaak van de ontstane problemen. Politieke druk speelt inderdaad vaak een rol, maar wie alleen daarnaar kijkt, gaat voorbij aan organisatorische hygiënefactoren die juist een tegenkracht kunnen vormen. Want als loyale tegenspraak alleen op lef moet drijven, maken we ons onnodig afhankelijk van individuele moed en leiderschap.

Fundamentele verbetering gaat wat ons betreft over ‘gewoon’ behoorlijk organiseren om de publieke taken doeltreffend en doelmatig te kunnen uitvoeren. Wij menen dat daarvoor een aantal algemene beginselen gelden. Beginselen die eigenlijk vanzelf spreken en die veel managers, bestuurders en organisatieadviseurs vaak impliciet toepassen. Het zijn echter geen open deuren. Er gaat regelmatig veel mis rond deze beginselen. En juist binnen de overheid wordt dat lang niet altijd herkend, doordat een gedeeld beeld van deze beginselen ontbreekt, evenals een gedeelde taal om er met elkaar over te spreken.

Dit boek is een pleidooi om een aantal algemene beginselen te definiëren voor behoorlijk organiseren voor het publieke domein.

Publieke organisaties worden vormgegeven met een bestuur en een organisatie waarin mensen specifieke functies toegemeten hebben gekregen, met daarbij behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In het publieke domein gaat het om taken van maatschappelijk belang, waarvoor publieke middelen beschikbaar worden gesteld. Dat legitimeert een normatieve blik op hoe er wordt omgegaan met die taken en middelen.

Wij mengen ons niet in de formulering van de opdracht die er wordt gegeven aan publieke organisaties. De politiek moet belangenafwegingen maken en die uiteindelijk bestuurlijk vaststellen. We hebben het wél over organiseren in een democratie, waar goedbedoelende politici en bestuurders soms geen idee hebben welke kaders ze moeten hanteren om de democratische instituties en het bestel in stand te houden. Behoorlijk organiseren gaat om het creëren van een speelveld, rolverdeling, spelregels en werkwijzen die helpen de goede dingen goed te doen. En daarvoor verantwoordelijkheid nemen.

In de afgelopen decennia is er gelukkig best veel aandacht geweest voor algemene beginselen van behoorlijk bestuur en ‘good governance’-codes. Bij de meeste bestuurders en managers in het publieke domein zijn die redelijk bekend. Des te wonderlijker is het dat er nauwelijks aandacht is geweest voor *beginselen van behoorlijk organiseren*. Immers, niet alleen aan bestuur en governance mogen er eisen worden gesteld. Dat geldt ook voor met publieke middelen werken aan het realiseren van maatschappelijke doelen. We mogen eisen stellen aan hoe dit wordt georganiseerd. De Raad van State maakte in haar jaarverslag van 2022 duidelijk dat het gebrek aan slagkracht van de overheid de democratie ondermijnt en dat

de uitvoering dus meer aandacht vraagt. De voorbeelden van waar het in de uitvoering van overheidstaken echt is misgegaan en de impact die dat heeft gehad op alle betrokkenen – én op het vertrouwen van burgers in de overheid – leggen de urgentie bloot om die eisen te expliciteren en daarover in gesprek te gaan.

Het belang daarvan is breder dan alleen de situaties waarin het is misgegaan. We zien golfbewegingen in de manier waarop de overheid zich organiseert (bijvoorbeeld van centraliseren naar decentraliseren en weer terug). Die bewegingen zijn deels te verklaren doordat er wordt geïntervenieerd op wat op dat moment bijsturing behoeft, zonder dat voldoende in beeld is of de basisbeginselen van goed organiseren daarbij in het gedrang komen. Vaak blijkt na enige tijd dat de beweging die was ingezet, naast de beoogde effecten ook onbedoelde effecten heeft. Die worden uiteindelijk zo sterk gevoeld dat er wordt besloten tot een terugwaartse beweging. Zonder de onderliggende dynamiek te doorgronden, blijft dat onnodig inefficiënt.

1.2 **Beginselen, behoorlijk, organiseren: waarover hebben wij het dan?**

Laten we eerst een paar kernbegrippen toelichten. De term *beginselen* lokt nogal eens discussie en weerstand uit. Bij de term *organiseren* daarentegen vraagt bijna niemand zich af wat we daarmee bedoelen, terwijl daar wel aanleiding voor is. En de term *behoorlijk* vergt uitleg van het normatieve kader dat wij hanteren.

Beginselen

Tijdens de casestudies die wij deden voor dit boek, kregen we van verschillende deelnemers het advies de term *beginselen* te vervangen door *perspectieven*, *bouwstenen* of iets anders. Bij hen riep *beginselen* associaties op met conservatieve ideologieën. Toch hanteren we die term.

Omdat *beginselen* het best uitdrukt wat wij bedoelen. Namelijk: het gaat om min of meer onveranderlijke principes, die achter de gebruikelijke benaderingen en modellen liggen, die niet onderhevig zijn aan persoonlijke voorkeuren of hypes en die een normatieve betekenis hebben.

Maar ook omdat wij menen dat er naast de algemene beginselen van behoorlijk *bestuur* iets vergelijkbaars zou moeten zijn als het gaat om behoorlijk *organiseren van de uitvoering* van overheidstaken. Beginselen zijn in dat verband meer dan persoonlijke principes: de beginselen van behoorlijk bestuur zijn breed erkende uitgangspunten waarop burgers de overheid mogen aanspreken. Een dergelijke positie zou er uiteindelijk ook kunnen zijn voor beginselen van behoorlijk organiseren in het publieke domein.

Organiseren: krachten en energie bundelen

De term *organiseren* leidt zelden tot discussie, maar vergt toch een toelichting. Iedereen – zeker iedere manager en organisatieadviseur – weet wat organiseren is en heeft daar een beeld bij. Maar daar beginnen mensen ook vaak langs elkaar heen te praten. In gesprekken met anderen over beginselen van behoorlijk organiseren kregen we vaak de vraag: ‘Maar hebben jullie het dan over structuur of over cultuur?’ Als wij antwoordden dat we het over beide hebben en dat wij het niet helpend vinden een onderscheid tussen structuur of cultuur als vertrekpunt te nemen, bleven de blikken vaak vragend. Dat toont dat we iets moeten toelichten.

Wie in een woordenboek zoekt naar de definitie van *organiseren*, vindt als eerste betekenis meestal ‘structuur aanbrengen’ of ‘inrichten’. En pas als tweede of derde betekenis ‘iets tot stand brengen’ of ‘iets op touw zetten’. Die eerste betekenis stelt het begrip *organiseren* gelijk aan middelen die je daarbij kunt inzetten. De tweede betekenis gaat niet over middelen, maar over de functie van organiseren: je wilt iets tot stand brengen. Dit lijkt misschien muggenzifterij, omdat iedereen wel begrijpt dat je natuurlijk niet lukraak structuur aanbrengt, maar met het doel iets te bereiken of tot stand te brengen. In de dagelijkse praktijk zien we echter dat het niet vanzelfsprekend is dat het doel in beeld blijft bij organiseren. We zien dat de aangebrachte structuren soms zelfs gaan afleiden van het doel waarmee ze zijn georganiseerd. In *Verdraaide organisaties* (2012) heeft Wouter Hart dat indringend aan de orde gesteld.

Wij gebruiken de term *organiseren* in de tweede betekenis. In onze optiek gaat het bij organiseren over *het bundelen van krachten en energie om een opgave te realiseren*. Onder collega’s spreken we weleens over ‘voormekaarkrijgkunde’: zo simpel en foolproof mogelijk zorgen dat je de opgave waarvoor je staat voor mekaar krijgt. En dat effectief, efficiënt en economisch. Structuren, procedures, cultuur en andere thema’s uit de organisatiekunde kunnen daarbij helpen, instrumenteel, maar als je daarop focust, leidt het af van waarover het gaat.

Om de krachten van medewerkers, stakeholders, ‘het netwerk’ te bundelen, is er echt iets nodig. Dat gaat niet vanzelf. Een wezenlijke succesvoorwaarde is dat je respect hebt voor verschil, plus een diepgaand besef van en inzicht in waar je mee te maken hebt en hoe dat functioneert. Zonder die inzichten kun je weinig en ben je aangewezen op ‘kunstjes’.

Bij organiseren bundel je krachten, bij leiden geef je richting en mobiliseer en motiveer je mensen. Organiseren is een bedding creëren waarin beweging mogelijk is en makkelijk wordt gemaakt. De natuur is bewegen – dat gebeurt vanzelf. Organiseren is dat je die beweging bij elkaar brengt en inkadert, zodat de optelsom van de individuele bewegingen meer is dan de som der delen. Daarbij maak je gebruik van de krachten en energie die er al zijn. Dus niet door te duwen, maar door ruimte of zelfs een vacuüm te creëren dat mensen uitnodigt naar voren te bewegen. Maar ook door constructieve confrontatie op te zoeken als er keuzes moeten worden gemaakt. En door paradoxen niet te ontkennen, maar juist een plek te geven.

Behoorlijk: een normatief kader

Als wij spreken over *behoorlijk* organiseren in het publieke domein, dan impliceert dat een normatief kader. Het is belangrijk dat kader te expliciteren. Wij hanteren het in dit boek, maar ook in ons werk. Ons uitgangspunt is dat de overheid er voor de burger is en niet andersom. Het normatieve kader van waaruit wij kijken, is vervolgens gebaseerd op twee rollenparen waarin burger en overheid zich tot elkaar verhouden:

1. *De burger als kiezer*. Samen met andere kiezers bepaalt die in ons democratisch bestel de opdracht aan de overheid. In de politieke arena worden de (soms conflicterende) belangen gewogen, in openbaarheid en volgens geïnstitutionaliseerde spelregels. Hierbij gelden de democratische waarden:
 - a. One (wo)man, one vote; ieders stem is even belangrijk.
 - b. Elke stem telt, wat in onze democratische cultuur betekent dat besluiten en beleid niet louter worden bepaald op basis van ‘de helft plus één’, maar dat ook het belang van de minderheid zo goed mogelijk een plek krijgt.

Vertaald naar een generieke norm voor publieke organisaties betekent dit dat zij hun opdracht, zoals die is vastgesteld via het democratische proces, moeten respecteren en dat ze die opdracht en de vastgestelde koers niet buiten het democratische proces om mogen aanpassen.

2. *De burger als belastingbetaler.* In deze rol verstrekt de burger de overheid de financiële middelen om de haar opgedragen taken te kunnen verrichten. Hierbij geldt wat ons betreft als algemene norm dat publieke organisaties zorgvuldig moeten omgaan met de hen ter beschikking gestelde middelen. Immers, als publieke organisaties deze middelen aan andere dan de gestelde doelen besteden, of simpelweg vermorsen, is dat in zekere zin een vorm van diefstal.

1.3 Beginselen voor behoorlijk organiseren: tussen bestuur en uitvoering

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die inmiddels breed bekend en erkend zijn, bieden een kader voor wat de burger mag verwachten van het bestuur en bieden de individuele burger bescherming tegen onrechtvaardig, onzorgvuldig of onevenredig overheidshandelen. De algemene beginselen van behoorlijk organiseren kun je zien als een kader voor wat de samenleving mag verwachten van de overheid als het gaat om het inzetten van publieke middelen (niet alleen financiën, maar ook regelmacht, informatie et cetera) voor maatschappelijke opgaven. Een kader waarmee we kunnen voorkomen dat de samenleving tekortgedaan wordt doordat de overheid publieke middelen voor andere dan de gestelde doelen of onnodig ondoelmatig inzet en de beoogde maatschappelijke resultaten onvoldoende worden gerealiseerd.

Wie hoopt de algemene beginselen van behoorlijk organiseren als een recept te kunnen gebruiken, waarbij netjes een aantal helder omschreven stappen volgen gegarandeerd leidt tot succes, moeten we teleurstellen. Net als de beginselen van behoorlijk bestuur bieden de beginselen van behoorlijk organiseren geen concrete aanpak, maar zijn ze wel heel praktisch toe te passen. Als analysekader voor hardnekkige, soms al lang vastzittende problemen in een organisatie, waarmee oplossingen op andere niveaus zichtbaar kunnen worden. Als begrippenkader om sneller te herkennen en beter bespreekbaar te maken als er iets ontspoort in een organisatie. Als afwegingskader voor managers die vaak moeten balanceren tussen schier onverenigbare waarden.

De beginselen van behoorlijk organiseren gaan daarmee over een belangrijk maar zelden beschreven deel van de werkelijkheid. Sommigen van onze meedenkers duiden dat deel aan als 'het gat tussen beleid en uitvoering', 'de blinde vlek in de beleidscyclus' of 'een abstractieniveau tussen ethiek en managementtheorie'.

4.

Het informatie-balansbeginsel

4.1 Wishful thinking en realitycheck in Cravelingen

'Maak je geen zorgen. We organiseren gewoon een werkbezoek aan Cravelingen-Noord. Even meelopen met het groenteam, een paar gesprekken met bewoners en met medewerkers. Dan kan de raad met eigen ogen zien dat het niet gaat werken.'

De gemeenteraad heeft net een motie aangenomen over 'adoptie van snippergroen'. De raad denkt daarmee drie vliegen in één klap te slaan: bezuinigen op het groenonderhoud, de biodiversiteit vergroten en de leefbaarheid verbeteren. Het idee: inwoners van Cravelingen-Noord, waar veel portiekflats staan, krijgen de mogelijkheid stukjes van de groenstroken te adopteren om daar zelf te tuinieren en er zo iets moois van te maken. Een bloementuintje, een moestuintje, of wat ze maar willen. De gemeente hoeft dan alleen nog de niet-geadopteerde ruimte te onderhouden.

De teamleider van het buitenteam Cravelingen-Noord vindt het een onzalig plan. Niet alleen omdat het groenonderhoud er zeker niet efficiënter en goedkoper van wordt als het zo gefragmenteerd wordt. Maar ook omdat de diversiteit in de wijk zo groot is dat je straks een biologisch pluktuintje van twee vierkante meter krijgt tussen een buurman die zijn adoptiegroen als barbecueplek gebruikt en een ander die zijn kinderen er laat voetballen. En dan moeten de jongens van de groenploeg zeker ervoor zorgen dat het allemaal goed gaat ...

Maar tegengas vanuit de uitvoering stelt de politiek niet altijd op prijs, weet ook directeur Ruimte Martin. 'Van ons willen ze dit niet horen, dat zouden ze als tegenwerking zien. Dus we kunnen maar beter tegenwicht organiseren door het ze zelf te laten zien.'

Hoewel er veel verstandige en realistische bestuurders zijn, komen situaties als deze regelmatig voor. Een politiek bestuur dat zich laat meeslepen door wishful thinking of dat beleidsambities stapelt, een weerbarstige uitvoeringspraktijk en een organisatie die de verbinding daartussen moet zien te maken en tegenwicht moet organiseren om in evenwicht te blijven.

4.2 Het informatiebalansbeginsel: evenwicht en verbinding in het krachtenveld tussen politiek en uitvoering

De opdracht van publieke organisaties wordt bepaald op basis van een brede belangenafweging in de politieke arena, terwijl zij in de uitvoering van hun taken vaak een focus moeten hebben op specifieke doelgroepen. Dat betekent dat organisaties in het publieke domein altijd te maken hebben met potentiële belangen-tegenstellingen tussen de doelgroepen van hun handelen en de gewogen belangen van de samenleving die hun opdracht bepaalt en daarvoor betaalt. Neem het UWV. Degenen die een beroep doen op inkomensondersteuning hebben belang bij een soepele en ruimhartige beoordeling van hun aanspraak op een uitkering, terwijl het gewogen belang van de samenleving is die aanspraken fair maar kritisch te beoordelen om het systeem betaalbaar te houden.

Om een verantwoord evenwicht te houden tussen die afgewogen opdracht en de betrokkenheid bij de eigen doelgroepen die je als uitvoerder moet hebben, is het noodzakelijk aandacht te besteden aan krachten en tegenkrachten. Daarbij gaat het altijd ook om aandacht voor geluiden en tegengeluiden.

Bestuurders en managers behoren te zorgen dat de organisatie in verbinding en in evenwicht blijft in het krachtenveld tussen politiek en uitvoering. Als dat krachtenveld niet van nature in evenwicht is, moet de organisatie zo zijn ingericht dat ze die onevenwichtigheid kan hanteren, met name door ervoor te zorgen dat beide kanten – politiek en uitvoering – steeds gevoed blijven met evenwichtige informatie. Dat is het informatiebalansbeginsel.

Het gaat om actief tegenwicht en perspectiefwisseling organiseren tegen *inner circles* waar iedereen alleen zichzelf en de eigen context nog hoort. De politiek en de uitvoerende praktijk (en de belangengroepen die daar aanwezig zijn) hebben elkaars kastijding nodig om te komen tot verantwoorde keuzes en resultaten in de samenleving.

Velen vinden het informatiebalansbeginsel mogelijk een open deur. Immers, we weten allemaal dat je *checks and balances* moet organiseren. Maar juist in de gebruikelijke oplossingen, zoals goed toezicht en effectieve medezeggenschap inrichten, schuilt een valkuil. Want ook als je het toezicht in formele zin goed hebt ingericht, is blijvend aandacht nodig voor de vraag of de organisatie in evenwicht blijft in het krachtenveld van politiek en samenleving. Vaak is het daarvoor nodig actief tegengeluid te organiseren.

Politieke druk, bestuurscultuur en roep om tegenwicht

Recente voorbeelden van publieke organisaties die uit balans zijn geraakt, laten zien hoe precair dat evenwicht is. De media hebben uitgebreid aandacht besteed aan voorbeelden waar de politieke druk op overheidsorganisaties heeft geleid tot verlies van verbinding met de uitvoeringspraktijk en met de mensen die daardoor rechtstreeks worden geraakt. Denk aan de aardbevingsschade in Groningen als gevolg van de gaswinning, aan de decentralisaties in het sociaal domein waar de beleidsambities ver vooruitliepen op wat haalbaar was in de uitvoering, maar ook aan (concept)wetgeving rond asiel waarbij waarschuwingen over onuitvoerbaarheid zijn genegeerd. Of de toeslagenaffaire, waarbij alarmerende signalen vanuit de uitvoering over wat er misging jarenlang geen gehoor vonden. Met name naar aanleiding van de toeslagenaffaire is binnen de Rijksoverheid en in de politiek de noodzaak onderkend van een nieuwe bestuurscultuur waarin er beter wordt geluisterd naar signalen uit de uitvoering.

Politieke druk op de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagenaffaire

Bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagenaffaire (UHT) is gebleken hoe moeilijk het is – ook als de politiek al heeft geconstateerd dat er beter moet worden geluisterd naar de uitvoering – een hanteerbaar evenwicht te vinden tussen politieke druk en uitvoerbaarheid. De politieke druk om recht te zetten wat er was misgegaan, leidde er aanvankelijk toe dat UHT relatief zeer veel capaciteit besteedde aan het opleveren van rapportages (en het beoordelen, bespreken en bijstellen van politiek gevoelige zaken daarin). Dit ging ten koste van het daadwerkelijk beoordelen van claims.

'Behoorlijk bestuur begint met behoorlijk organiseren. De beginselen van behoorlijk organiseren vormen een mooie ingang voor burgemeesters om zo nodig kritisch te kijken naar de eigen organisatie zonder zich met de inrichting van de organisatie te bemoeien. Daarmee sluit dit boek naadloos aan op een beweging die een groep burgemeesters, wethouders, griffiers en raadsleden eind 2023 in VNG-verband startte om samen na te denken over goed lokaal bestuur. Van harte aanbevolen.'

– **Jan van Zanen, burgemeester Den Haag** –

'Wanneer je als journalist ontspringen in het openbaar bestuur probeert te reconstrueren en te duiden, blijft het (te) vaak bij krabben aan de buitenkant. Ter Braak en Van Bruggen brengen de lezer naar het hart van overheidsorganisaties, bieden een kijkje onder de motorkap en maken zo glashelder aanschouwelijk hoe de organisatorische voorwaarden voor bestuurlijke hygiëne van binnenuit werken – of zouden moeten werken.'

– **Sheila Sitalsing, journalist en journalist-lid van de Raad voor Journalistiek** –

'Toenemende dreiging, polarisatie en de opkomst van AI. De wereld beweegt, zowel internationaal als lokaal. Dit heeft impact op onze wijken en op ons bestuur. Hoe bewegen we als ambtelijke organisatie mee met de trends, maar blijven wij ook goed verankerd. Een dialoog over de beginselen van behoorlijk organiseren vormt een fundament om aan vast te houden. Uiteindelijk bepaalt de kwaliteit van de uitvoering de geloofwaardigheid van de overheid. Dat is nodig in deze tijden.'

– **Ruud Bakker, gemeentesecretaris / algemeen directeur gemeente Gouda** –

'Alinda en Harry hebben een verrassend boek geschreven dat het complexe en voor mij vertrouwde vraagstuk van organiseren in publieke organisaties ordent in elf concrete beginselen. Praktisch, realistisch en richtinggevend, met oog voor uitvoering én bestuurlijke verantwoordelijkheid. Een echte aanrader voor professionals die organisaties willen laten doen wat de bedoeling is of willen begrijpen waarom dat in de praktijk niet goed lukt.'

– **Peter Teesink, voormalig gemeentesecretaris in Groningen en Amsterdam** –



Harry ter Braak is als organisatieadviseur, verbonden aan WagenaarHoes, al decennia actief in het publieke domein. Hij heeft de eerste helft van zijn loopbaan vooral vanuit managementfuncties bij de overheid dicht op het (openbaar) bestuur gewerkt met de opdracht bestuurlijke besluiten te doen voorbereiden en uitvoeren.

Vanuit zijn functies heeft hij veel mogen innoveren in het werken van departementen, provincies, waterschappen en gemeenten. Zijn nevenfuncties bij tal van organisaties met een maatschappelijke opgave leverden hem veel praktische inzichten op. Hij publiceerde veel, onder meer over het organiseren van effectieve grip op en democratische legitimiteit van verbonden partijen. Hij is vaste boekrecensent voor het *Tijdschrift voor Public Governance, Audit en Control*. Ook is Harry als docent Strategie, verandermanagement en economie van de publieke sector verbonden geweest aan de Vrije Universiteit en als onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Groningen.



Alinda van Bruggen werkt sinds 2000 als (organisatie)adviseur in het publieke domein, vanaf 2010 is zij verbonden aan WagenaarHoes. Als adviseur, coach, procesmanager, onderzoeker en trainer werkt zij veel voor het Rijk, gemeenten en waterschappen, maar ook voor provincies, onderwijs, uitvoerings- en brancheorganisaties. Haar kijk op organiseren

en organisaties, haar gedrevenheid om de werking van publieke systemen te verbeteren en haar analytische, conceptuele en methodologische blik zijn mede gevormd door haar achtergrond in gemeenteland, de wetenschap – zij promoveerde in de sociale wetenschappen – en in de zorg.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur en diverse governancecodes zijn binnen het publieke domein gemeengoed. Maar over *algemene beginselen van behoorlijk organiseren* heeft niemand het.

Toch is daar alle aanleiding voor. Bijna een miljoen ambtenaren werken in Nederland dagelijks met veel energie in publieke organisaties. Veel gaat goed, maar te vaak ook gaat het mis, met de burger als slachtoffer. Denk aan de moeizame compensatie van de aardbevingsschade door gaswinning, problemen in de jeugdhulpverlening, de toeslagenaffaire en ander groot of kleiner falen van publieke organisaties.

Dit boek is een pleidooi om algemene beginselen te definiëren voor behoorlijk organiseren voor het publieke domein. Organisatieadviseurs *Harry ter Braak* en *Alinda van Bruggen* doen een stevig onderbouwde voorzet. Ze formuleren elf beginselen en laten met voorbeelden zien hoe die door allerlei dynamieken binnen organisaties in de knel kunnen raken. Vervolgens bieden ze handelingsperspectief om een adequate invulling te geven aan elk beginsel.

Samen vormen de *algemene beginselen van behoorlijk organiseren* een normatief kader voor de manier waarop de overheid zich organiseert. Intern en in relatie tot de burger. *Behoorlijk organiseren* biedt houvast aan iedereen die binnen (semi)publieke organisaties de goede dingen goed wil doen.

‘Ter Braak en Van Bruggen maken glashelder hoe de organisatorische voorwaarden voor bestuurlijke hygiëne van binnenuit werken’

– Sheila Sitalsing, journalist –

‘Praktisch, realistisch en richtinggevend, met oog voor uitvoering én bestuurlijke verantwoordelijkheid. Een echte aanrader’

– Peter Teesink, voormalig gemeentesecretaris Amsterdam –



9 789493 451285 >