

De gemeente als regisseur; de regisseur als metafoor

Anne Pastors

'Regisseur' is sinds een aantal jaren de aanduiding voor de rol die gemeenten spelen op de vele beleidsterreinen binnen het brede sociale beleid. Het begrip lijkt vanaf het begin omarmd te zijn.

Veel gemeenten laten te pas en te onpas weten dat zij de regisseur zijn op een bepaald beleidsterrein, vaak zonder daarbij ook maar een tipje van de sluier op te lichten over wat zij daarmee zouden kunnen bedoelen. De kern van dit betoog is dat het regiebegrip geen eenduidig begrip is. In verschillende situaties wordt het uiteenlopend ingevuld. Vaak worden rollen en verwachtingen niet helder gemaakt bij de start van een regieproces. Dit leidt tot veel ruis en teleurstelling in de vervolgfasen. Ik pleit ervoor bij de start een en ander wèl helder te maken. In dit artikel schets ik een manier om dat te doen. Daarbij schakel ik de hulp in van een metafoor. Via een vergelijking tussen regie in zijn oorspronkelijke context (de toneelwereld) en in zijn nieuwe context (gemeentelijk beleid), zijn we in staat ons iets voor te stellen bij het begrip.

Inleiding: regie in de praktijk

In deze paragraaf ga ik van start met een aantal voorbeelden die aangeven hoe verschillend, maar ook hoe gemakkelijk het regiebegrip in de praktijk gehanteerd wordt. Deze voorbeelden vormen de aanleiding voor mijn hoofdvraag voor dit betoog.

Twee voorbeelden

Voorbeeld 1: Oude wijn in nieuwe zakken

Vele stukken die gaan over sociaal beleid sponsoren de gedachte dat de gemeente regisseur van beleid is probleemloos en van harte.

In een onderzoek uit 1998 naar het functioneren van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) stond te lezen:

“De gemeente heeft daarbij de regiefunctie, dat wil zeggen dat de gemeente het beleid formuleert en het uitvoeringsproces aanstuurt.”

Is regie hiermee iets wezenlijk anders dan de gemeentelijke aansturing uit het pre-regie-tijdperk? Het onderzoeksrapport gaat verder met de invulling van het regiebegrip:

“Gemeenten zijn gevraagd aan te geven op welke wijze zij de regie voeren over de invoering van de WIW. De belangrijkste instrumenten voor gemeenten om de regie over de WIW te voeren zijn het systematisch gebruik van schriftelijke voortgangsrapportages (61%) en het regelmatig voeren van afstemmingsoverleg met Arbeidsvoorziening over de WIW (78%).

In ongeveer de helft van de gemeenten is er een door de raad (of het college van B&W) goedgekeurd beleidsstuk over de regie. Regelmatig afstemmingsoverleg met uitvoeringsinstellingen over de WIW vindt nauwelijks plaats.”

Voortgangsrapportages als instrument om regie te voeren doen mijn hart niet speciaal sneller kloppen. Hetzelfde geldt voor afstemmingsoverleg met slechts één partij. In dit licht word ik ook niet direct nieuwsgierig naar wat er dan in zo'n beleidsstuk over regie zal staan.

Een ander voorbeeld: een begrip omarmd.

In het portefeuillehoudersoverleg arbeidsmarktbeleid van een intergemeentelijk samenwerkingsverband werd gesproken over de beste vestigingsplaats voor het CWI in de regio. De Veranderorganisatie van het ministerie van SZW had een voorstel gedaan. Toen dit voorstel werd besproken, zei een wethouder dat 'wij dat als regio zelf wel bepalen want wij zijn de regisseur'.

'Wij zijn de regisseur' lijkt hier meer een synoniem voor 'wij zijn de baas in eigen regio'. Gemeenten zijn inderdaad regisseur op het terrein van lokaal arbeidsmarktbeleid. Maar hier ging het om de vestiging van een regionale voorziening; een proces dat weinig met de gemeentelijke regietaak van doen had en dwingend aangestuurd werd door de Veranderorganisatie SUWI. Dit laatste werd overigens ook met de term 'regie' aangeduid.

Onderzoek naar de gegroeide praktijk: onduidelijkheid alom.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft onderzoek gedaan naar invulling van de regierol in gemeenten. In vier gemeenten zijn regieprocessen op het terrein van Jeugd & Veiligheid onderzocht. Ten aanzien van de procedure zijn onder meer de volgende conclusies getrokken:

- In twee cases wordt expliciet gemaakt dat het gemeentebestuur zich niet inlaat met de inhoudelijke regie maar zich beperkt tot de procesmatige regie - waarbij ik me overigens afvraag of het verschil tussen procesmatige en inhoudelijke regie in de praktijk zo helder is - ;
- Onduidelijke mandaten van betrokkenen, onduidelijkheden in verantwoordelijkheden tussen verschillende werkgroepen of tussen OM en gemeente en verschillen in schaal waarop betrokken organisaties opereren, bemoeilijken het jeugd- & veiligheidsoverleg.

Regie; een begrip dat tot de verbeelding spreekt?

Het woord regisseren lijkt tot de verbeelding te spreken in de gemeentelijke beleidscontext. Mijn stelling is dat dit komt doordat het begrip uit een context is gehaald die tot de verbeelding spreekt: de toneelwereld. Welbeschouwd – al weten sommige gemeentelijke beleidsregisseurs het niet meer – is het woord regie een metafoor. En een metafoor is een middel om een onbekende werkelijkheid te onderzoeken via een bekende werkelijkheid. Dus het woord regie is een bekend gegeven binnen de context van een toneelstuk. Als we

met de bril van dat wat we weten van een regisseur van een toneelstuk kijken naar 'the making of' een beleidstoneelstuk, wat kunnen we dan over de regierol van een beleidsmaker zeggen? Mijn belangrijkste vraag die ik in het vervolg van dit betoog probeer te beantwoorden is:

Hoe kunnen gemeenten het regiebegrip uit de toneelwereld benutten om de regierol in het begin van het beleidsproces zo concreet mogelijk te duiden, opdat later ruis en teleurstellingen voorkomen kunnen worden?

Ik spits het antwoord toe op de startfase van een regieproces; een goed begin is ten slotte het halve werk.

Leeswijzer

Ik ga zo dadelijk van start met twee uitstapjes. Deze denk ik nodig te hebben voor beantwoording, maar vooral ook voor de inbedding van mijn vraag. Het eerste uitstapje onderzoekt het begrip regie in gemeenten: de ontwikkelingen die tot de introductie van de regisseur in gemeenten geleid hebben, wat zou regisseren moeten zijn en wat is het in de praktijk?

Het tweede uitstapje gaat in op het doel en gebruik van metaforen. Na dit uitstapje kan ik de lijn van mijn betoog weer oppakken en tot beantwoording van mijn hoofdvraag komen.

Het eerste uitstapje: het regiebegrip als een vreemde eend, maar wel gretig omarmd

De opkomst van het regiebegrip in gemeenteland is te herleiden tot een aantal ontwikkelingen. Zonder ook maar de pretentie te hebben volledig te zijn, zet ik een aantal ontwikkelingen uiteen die tevens de context schetsen waarbinnen de gemeentelijke regisseur zijn of haar rol speelt. Vervolgens ga ik kort in op het onderzoek van de ROB naar de gegroeide praktijk van de regisseur in gemeenteland.

Ontwikkelingen

Een belangrijke ontwikkeling in het bestuurlijke domein is de decentralisatie-operatie. De 'uitvinding' en opkomst van het regiebegrip in gemeenten is nauw verbonden met de decentralisatiegolf die plaats heeft gevonden op veel beleidsterreinen.

Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen zijn gedecentraliseerd van rijk naar gemeenten. De gedachte hierachter was het besef dat gemeenten dichterbij de burgers staan zodat via een maatwerkanalyse van de maatschappelijke problemen op het lokale niveau, maatwerkoplossingen konden worden bedacht, liefst samen met de mensen die het betreft. Gemeenten zijn hiermee niet langer slechts beleidsuitvoerder, maar moeten tevens beleid vormen en voeren. Een uitdijend takenpakket van gemeenten is het gevolg.

In de sociale infrastructuur is ook het een en ander veranderd waar de gemeente als beleidsmaker op in zal moeten spelen. Ten tijde van de groei van de verzorgingsstaat is er voor vele (deel-)problemen een instelling aan de slag gegaan. In een tijdperk dat vaak aangeduid wordt met 'afbraak van de verzorgingsstaat' hebben deze instellingen te kampen gehad met bezuinigingen en met de no-nonsense-insteek van de overheid sinds begin jaren tachtig. Een trend hierbij was de algehele verzakelijking van de maatschappij. In gemeenteland heeft deze trend zijn weerslag gevonden in de verhouding tussen gemeente en instellingen. Budgetsubsidie, effectmeting en praten in termen van producten zijn hiervan het gevolg.

In het laatste decennium is de aandacht verschoven van aanbod naar vraag. Lange tijd is er een vraag bij het aanbod gezocht. Het uitgangspunt wordt nu steeds meer via inzicht in de vraag een aanbod doen dat doeltreffend aan de vraag tegemoet komt.

Er is sprake van een toenemend besef dat een samenleving die gekenmerkt wordt door grote complexiteit en dynamiek, niet kan volstaan met simpele oplossingen voor problemen. Een integrale aanpak is een kreet die in dit verband vaak geuit wordt. Concreet – voor zover dit concreet te maken is – gaat het er hierbij om dat via de invalshoeken van veel betrokken organisaties naar het probleem wordt gekeken en gezamenlijk tot een oplossing wordt gekomen. Afstemming en coördinatie zijn onlosmakelijk verbonden met deze integrale aanpak.

De geschetste ontwikkelingen zijn er mede debet aan dat het gemeentebestuur steeds meer moet onderhandelen en interactief te werk moet gaan. Van maatschappelijke partners, maar ook van de gemeente, vereist het reflexiviteit: zij moeten zich allen bewust zijn van de kwetsbaarheid van beleidsvorming binnen de bovenstaande context. Vaker dan voorheen zullen zij zich daarom moeten bedienen van voorlopige meningen die zij op kritiseerbare wijze naar partners toe brengen. Omdat er sprake is van sterke afhankelijkheid van anderen voor wat betreft kennis en medewerking, is er tevens sprake van een hoog afbreukrisico. Al met al een kwetsbaar proces dus!

Uiteraard zijn bovenstaande bestuurlijke ontwikkelingen niet in het luchtledige ontstaan. Ze vormen een antwoord op, of zijn ontstaan tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen. Omdat het buiten het bestek van dit artikel valt om hier uitgebreid op in te gaan, vat ik deze ontwikkelingen samen in een aantal algemeenheden: toegenomen complexiteit en dynamiek in de samenleving, samenhangend met bijvoorbeeld de 'inkleuring' van de samenleving (vergrijzing, ontgroening en multicultuur), individualisering, verzakelijking, meer keuzevrijheid, de meritocratie, ...

Regie: een definitie

In 1999 deed de ROB in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken onderzoek naar de regiefunctie in gemeenten. In de visie

van de ROB heeft regie betrekking op situaties waarin het lokaal bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstellingen de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van medewerking van anderen (burgers, intermediaire organisaties en andere overheden). In het bijzonder verwijst de gemeentelijke regierol daarbij naar de wijze waarop de verschillende gemeentelijke actoren, binnen het raamwerk van regels van de democratische rechtsstaat, trachten de totstandkoming van het betreffende beleid te bevorderen.

De praktijk

In haar preadvies heeft de ROB een aantal praktijkgevallen onderzocht waarin gemeenten de rol van regisseur van beleid hebben toegedicht gekregen. Concreet gaat het om de terreinen Volkshuisvesting, Onderwijs en Jeugd & veiligheid. Voor een uitgebreide beschrijving van de bevindingen verwijs ik de geïnteresseerde lezer graag naar het preadvies. Voor mijn doel volstaat een korte weergave van de belangrijkste bevindingen. Deze bevindingen zijn onderverdeeld in bevindingen op het terrein van organisatie, van beleid en van procedures.

Bevindingen op het terrein van *organisatie*:

- Op alle drie de beleidsterreinen verschilt de organisatie per gemeente aanzienlijk;
- Per beleidsterrein verschilt het aantal te regisseren partners aanzienlijk;
- Overleg of onderhandeling vormt steeds de kern van beleidsvorming en men is gericht op het bereiken van overeenstemming;
- Verschillen in competentie van de te regisseren partners bemoeilijken het overleg. Hetzelfde geldt voor de verschillen in schaal waarop de te regisseren partners werkzaam zijn;
- Overleg vindt plaats in de beperkte kring van bestuur, ambtenaren en professionals; beleidsconsumenten ontbreken.

Bevindingen ten aanzien van *beleid*:

- Volkshuisvesting lijkt minder dan de andere terreinen gedomineerd te worden door het centrale bestuur;
- Verschillen zijn geconstateerd tussen plannen die zich richten op beleidsprestaties en plannen die zich richten op maatschappelijke effecten;
- Sommige plannen zijn meer inhoudelijk van aard; anderen meer procedureel.

Bevindingen ten aanzien van *procedures*:

- Vanuit gemeenten zijn vooral de ambtenaren en portefeuillehouders betrokken bij het overleg. Zij sturen zowel inhoudelijk (bijvoorbeeld door stukken te schrijven) als procedureel;
- De politieke regie is in handen van het college, in casu de portefeuillehouder. Deze is ook vaak de initiatiefnemer;
- De rol van college- en raads(commis)sieleden is vaak marginaal;
- Op geen van de onderzochte terreinen vindt vooroverleg plaats op juridische basis. Ook ontbreekt een formele besluitvormingsregel.

- Als informele besluitvormingsregel kan 'consensusvorming' worden gezien.

Tot zover deze korte beschrijving van de regisseursfunctie in de gegroeide praktijk. Het lijkt erop dat 'regisseren' gezien wordt als een manier om tot een antwoord te komen op een aantal maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Duidelijk is dat de regisseur te maken heeft met een complexe werkelijkheid waarin hij al regisserend tot beleid tracht te komen. Dit is een proces dat nogal wat beren op z'n weg vindt. Mijn stelling is dat de grootste beer schuilt in de beelden die diverse te regisseren partners hebben van de regierol. Beelden die leiden tot verwachtingen. Deze beelden en verwachtingen blijven veelal onuitgesproken. Teleurstellingen kunnen daarvan een gevolg zijn.

Om dit probleem te voorkomen ben ik groot voorstander van een goede start van een regieproces. De tijd nemen om een 'regiescript' te schrijven, schept duidelijkheid over rollen en verwachtingen en biedt inzicht in de vormgeving van het proces en het te behalen resultaat. Een hulpmiddel daartoe is het regiebegrip als metafoor te hanteren.

Nog een uitstapje: regie als metafoor

Over metaforen

Het woord metafoor is afgeleid van het woord 'metapherein' (overdragen) en houdt in dat het onbekende wordt beschreven in termen van het bekende. Via een metafoor worden eigenschappen en hun onderlinge relaties van het ene object op het andere gelegd. Aristoteles al, noemde dit de vergelijkingstheorie van de metafoor. Volgens hem is het ontdekken van metaforen 'het enige dat niet van anderen geleerd kan worden, en tevens een teken van genialiteit, omdat een goede metafoor inhoudt dat men op een intuïtieve manier het gelijke te midden van het ongelijke waarneemt' (Vroon, 1985).

Het is een groot voordeel dat kennis niet alleen betrekking heeft op een bepaalde context maar dat de begrippen ook in een andere context dienst kunnen doen. Anders zouden we voor ieder object en probleem een eigen taal en eigen vertaalregels moeten ontwikkelen. Theoretisch zou dit misschien kunnen, maar onze woordenschat wordt dan zo groot dat ons begripsvermogen en ons geheugen ernstig tekort gaan schieten. Als gevolg van menselijke beperkingen moeten begrippen daarom in meerdere contexten worden gebruikt (Vroon, 1985). Zo ook het begrip 'regisseren'.

De ROB heeft bij haar studie naar de opvattingen in de literatuur over de regiefunctie de analogie tussen openbaar bestuur en de toneelwereld opgemerkt, maar daarover stelt de ROB het volgende:

“Het is verleidelijk bij de beantwoording van deze vraag (naar de opvattingen in de literatuur over de regiefunctie – AP) aan te sluiten bij de analogie tussen openbaar bestuur en de toneelwereld.”

Om even later te stellen:

“Er zijn ontegenzeggelijk parallellen tussen de toneelregisseur en de functie van het politiek bestuur.”

Om te concluderen:

“Niettemin heeft de metafoor ook beperkingen.”

Ik kan niet anders dan de Raad gelijk geven in deze laatste conclusie. Alleen is dat voor mij geen reden om de metafoor dan maar niet te gebruiken. Want het is inherent aan een metafoor dat deze beperkingen heeft. Een metafoor is een hulpmiddel om een onbekende situatie met behulp van een bekende, en op relevante punten vergelijkbare situatie, waar te nemen. De onbekende en de bekende situatie zullen dus wel enige gelijkenis moeten vertonen, maar er kan natuurlijk nooit sprake zijn van volledige overlapping van beide situaties. En in die zin is het zaak om te kijken tot waar de gelijkenis opgaat en te stoppen waar het kunstelen wordt om de wereld op het toneel en van beleid met elkaar te vergelijken.

Verbeelden

Mensen werken in hun denken met beelden, met modellen van de werkelijkheid, niet met de werkelijkheid zelf (Van Aken, 1993). Via beelden en modellen wordt de werkelijkheid aanraakbaar gemaakt. Wanneer via de bril of de taal van een bekende werkelijkheid geprobeerd wordt om zicht te krijgen op een onbekende situatie, is het bekende beeld een metafoor om de onbekende werkelijkheid mee te onderzoeken. De kracht van een metafoor ligt in het denkbeeld-vooraf, ofwel in de mogelijkheid om zaken voorstelbaar te maken. Of zoals Morgan het zegt ‘reading the situation’ (1986). Juist dit onderzoek naar de situatie in het begin van een regieproces, raakt naar mijn mening vaak ondergesneeuwd als gevolg van enthousiasme of een andere reden om aan de slag te gaan.

Door het gebruik van een metafoor worden bepaalde karakteristieken van de te beschrijven zaak zichtbaar en inzichtelijk. Andere karakteristieken worden juist onderdrukt omdat ze niet passen binnen de metafoor. Metaforen zijn daardoor een krachtig communicatiemiddel om een aantal hoofdlijnen van en verbanden binnen het onbekende domein te verbeelden. Gaat het om een complexe situatie, dan kunnen soms meerdere metaforen nodig zijn. Via verschillende bekende werkelijkheden worden invalshoeken geboden om het onbekende inzichtelijk te maken. Naast de regiemetafoor, zou de gemeentelijke beleidspraktijk onderzocht kunnen worden aan de hand van bijvoorbeeld de metaforen architect, kapitein op een skûtsje, dirigent enz.

Naast het inzichtelijk maken van een onbekende werkelijkheid, is metaforie ook een bruikbaar instrument om een gewenste toekomstige situatie inzichtelijk te maken bij veranderingsprocessen.

Via een visionaire beschrijving van de verbeterde situatie ontstaat een voorstelling van het doel. Een effectieve metafoor is generatief, stimuleert verbeeldingskracht en beschrijft nogal wat aspecten van verandering en van de nieuwe toestand (Van Aken, 1993).

Beperkingen

Maar metaforie kent ook zo zijn beperkingen. Bij veelvuldig gebruik slijten metaforen waardoor ze hun kracht verliezen.

Zoals Van Dongen (1996) het stelt, is niet de metafoor zelf het probleem maar de neiging om metaforen de plaats van een verschijnsel te laten overnemen. Naar mijn idee is dat wat er aan de hand is met het regiebegrip in gemeenteland. De metafoor 'regie' en de werkelijkheid die ermee onderzocht moet worden zijn steeds meer samen gaan vallen waardoor het lijkt of regisseren en gemeentelijk beleid logisch en onafscheidelijk bij elkaar horen. In dat geval is sprake van een reïficatie: het irreflexief aanvaarden van een bepaalde definitie. Bij reïficatie gaan begrippen in de beleving van mensen die ze gebruiken het karakter van concreet bestaande werkelijkheden aannemen. Men vergeet dan dat het abstracties zijn; maaksels van de menselijke geest. Mijn stelling is nu dat dit gebeurd is met het regiebegrip in gemeenten. En met deze stelling sluit ik tevens dit uitstapje af om terug te gaan naar de hoofdvraag van dit artikel:

Hoe kunnen gemeenten het regiebegrip uit de toneelwereld benutten om de regierol in het begin van het beleidsproces zo concreet mogelijk te duiden, opdat later ruis en teleurstellingen voorkomen kunnen worden?

Een handreiking: bezint eer ge begint

Inzet van metaforen

Regisseren verwijst naar situaties waarin sprake is van een probleem dat de gemeente niet in haar eentje op kan lossen. Het gaat daarbij om complexe aansturing. Over de verschillende aan te sturen partners heeft de gemeente niet steeds evenveel te zeggen; ze zal de rol van regisseur daarom moeten verdienen. Dit is zo'n beetje de hoofdlijn wanneer je gemeentelijke vertegenwoordigers vraagt naar de betekenis van het woord regisseur in de gemeentelijke context.

De term regisseur wordt dan vaak gereïficeerd gebruikt: immers regisseurs tref je aan in de toneelwereld, doorgaans niet in het gemeentehuis, hooguit wanneer ze op zoek zijn naar subsidie voor een nieuw toneelstuk.

Juist in het beeld van de toneelregisseur - dat voor veel mensen vrij bekend is - schuilt de sleutel waarmee de regiefunctie in gemeenten effectiever vorm kan worden gegeven. Dit omdat hiermee rollen en verwachtingen voorafgaand aan het regieproces geconcretiseerd kunnen worden. In plaats van in het wilde weg te gaan regisseren, pleit ik voor het vooral goed overdenken van het proces dat de gemeente met relevante partners in gaat,

opdat het doel, de weg er naar toe en ieders rol helder worden verbeeld. Want voor zowel de gemeente als de te regisseren partijen is sprake van een onbekende weg die wordt ingeslagen. Zoals al eerder bleek, is via metaforen het onbekende inzichtelijk te maken via het bekende. Dit maakt dat partners inzicht krijgen in hun rol en speelruimte en hun verwachtingen uit moeten spreken. Waar nodig, kunnen inzichten en verwachtingen bijgesteld worden zodat frustraties in een later stadium voorkomen kunnen worden.

De toneelmetafoor uitgewerkt

Een toneelstuk kent vele verschijningsvormen. Deze vergen allen een eigen vorm van regie. Een marionettenspel kent een andere regie dan een professioneel theaterstuk. Regie in een meespeeltheater is weer iets anders, om maar niet te spreken van de vele regisseurtjes die tijdens een straattheaterdag op vele straathoeken hun stukken opvoeren. Deze theatervormen verschillen wezenlijk van elkaar als het gaat om het al dan niet vooraf bedacht zijn van een plot, het script, in de inbreng van het publiek, in rollen van de spelers, in het aantal spelers, in de plaats van handeling en tot slot in de invulling van de regisseursrol. Alle genoemde variabelen zouden in overdrachtelijke zin gebruikt kunnen worden om beleidsprocessen te kenschetsen. In het volgende model heb ik een poging ondernomen de vier stukken overzichtelijk naast elkaar te zetten.

Soort stuk > Variabelen v	MARIONETTEN- SPEL	THEATERSTUK	MEESPEEL- THEATER	STRAAT- THEATER
PLOT (= doel)	Ligt vast in het script	Door gemeente vastgelegd in visie en/of beleidsdoelstellingen	Ontspint zich gaandeweg	Optelling van diverse scripts van vele spelers
SCRIPT (= proces)	Ligt letterlijk vast	Door gemeente op hoofdlijnen vastgesteld	Wordt spelenderwijs geschreven	Maakt iedere speler voor zichzelf
SPELERS (= maatschappelijke partners) Aantal:	<ul style="list-style-type: none"> ➤ opgelegde rol ➤ aantal spelers beperkt en vastliggend 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ binnen kaders van script en plot is er (beperkt) ruimte voor professionele inbreng ➤ aantal spelers ligt vast in script 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Veel ruimte voor inbreng en meescheppen van script en plot ➤ Spelersgroep wisselend in aantal en samenstelling 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ spelen ieder hun eigen rol ➤ veel producties, beperkt aantal spelers per productie
Het TONEEL (= plaats van handeling)	raadszaal	stadsschouwburg	dorpsplein	vele straathoeken
Het PUBLIEK (= burgers en/of doelgroep)	Geen inbreng	Geen inbreng	Aard van het stuk stimuleert meespelen en inbreng	Mogelijkheden voor inbreng verschillen per productie
ROL van REGISSEUR (= rol van gemeente)	Sturing op inhoud en proces	Sturing op inhoud	Sturing op proces	Geen sturing op inhoud en geen sturing op proces
ROLOPVATTING van REGISSEUR (= hoe gemeente gezien wil worden)	Heeft touwtjes in handen	Professional onder professionals	Coach	Geen expliciete en zichtbare rol in totstandkoming van spel

Het marionettenspel

In een marionettenspel manifesteren de spelers zich via de poppen die door hen bediend worden. Geconcentreerd als de spelers zijn om de poppen te laten bewegen zoals in het script staat, is er geen ruimte voor afwijking van het script. De regisseur zorgt dat spelers zich aan het script houden en dat het stuk goed oogt voor het publiek. Voor inbreng van het publiek is geen ruimte in een marionettenspel.

Leggen we dit beeld nu op de beleidspraktijk in gemeenten, dan is een voorbeeld van een marionettenspel de wijze waarop gemeenten om zijn gegaan met de Stimuleringsmaatregel Kinderopvang begin jaren '90. Veel gemeenten richtten op dat moment een kinderopvangorganisatie op die de opdracht kreeg om het aantal kindplaatsen te realiseren dat aan de gemeente was toegewezen.

Professioneel theaterstuk

Een professioneel theaterstuk kent een goed doordacht script. De professionele spelers krijgen de ruimte om op basis van hun professionaliteit hun eigen rol in te vullen binnen de kaders van het script. Voor het publiek is er geen ruimte om mee te spelen. De regisseur stelt zich op als professional onder professionals.

Een voorbeeld van een professioneel theaterstuk is het ontwikkelen van een brede school. Diverse professionele partners geven met elkaar, en ieder vanuit een eigen professionaliteit, invulling aan een concept dat door de gemeente op hoofdlijnen is ingevuld.

Meespeeltheater

Het meespeeltheater vindt plaats op een zomerse dag op het dorpsplein. De regisseur heeft een thema in gedachte en laat een aantal spelers associëren op het thema. Mensen uit het publiek krijgen de gelegenheid om mee te gaan spelen als zij denken dat ze een bijdrage aan het stuk kunnen leveren. De aard van het stuk stimuleert hiertoe. De spelersgroep is dus geen vast gegeven. De rol van de regisseur is vooral procesbegeleider en stimulator.

Een meespeeltheater is bijvoorbeeld jeugdbeleid. De gemeente wil meer samenwerking, coördinatie en integratie binnen het jeugdbeleid. Vervolgens wordt aan de vele partners op het terrein van jeugdbeleid – variërend van de knutselclub tot het sociaal-cultureel werk, en van de peuterspeelzaal tot het jongeren centrum – gevraagd om met ideeën te komen. Tijdens een aantal bijeenkomsten vinden partners elkaar en groeit de gezamenlijkheid.

Straattheater

Tot slot het straattheater. Op een straattheaterdag vinden er diverse toneelstukken plaats op verschillende straathoeken. Ieder stuk heeft zijn eigen regisseur. Deze bepaalt in hoeverre het script vastligt of dat er ruimte is voor meespelen door publiek.

Een voorbeeld van straattheater is te vinden in de uitgangssituatie in het vorige voorbeeld. Als de diverse professionele en vrijwilligersorganisaties op het terrein van jeugdbeleid nog ieder voor zich aan het werk zijn. De gemeente heeft randvoorwaarden gecreëerd voor de verschillende toneelstukken in de vorm van bijvoorbeeld subsidie, vergunningen en regelgeving.

De wijze van regisseren is situatieafhankelijk

Met bovenstaande voorbeelden van meespeeltheater en straattheater wordt tevens inzichtelijk dat de wijze van regisseren geen vaststaand gegeven is. Per situatie kan een andere wijze wenselijk en logisch zijn. Een andere illustratie hiervan is een situatie waarin een acuut probleem in een gemeente optreedt. De gemeente kan dan besluiten om tijdelijk te gaan regisseren als in een marionettenspel. Als de eerste crisis bezworen is, kan gezocht worden naar een andere rol. Tot slot kan in een stuk dat een poosje geregisseerd is als een professioneel theaterstuk, na verloop van tijd de behoefte ontstaan om de doelgroep mee te laten werken aan een goede oplossing. Zo verschuift het professionele stuk langzaam naar een meespeeltheater.

Voorbeeld uit de praktijk

Na de verkiezingen van 1998 gaf ik een nieuwe Raadscommissie Welzijn van een gemeente een soort 'overzichtscollage' waarin de inhoudelijke en procesmatige ontwikkelingen op het welzijnsterrein de revue passeerden. Aangekomen bij het onvermijdelijke regiebegrip, stelde ik voor het pas vastgestelde jeugdbeleid te bezien in het licht van de vier toneelstukken. De commissieleden gingen aan de slag door een meerkeuzevragenlijst in te vullen over de jeugdnota. De vragen gingen over plot, script, spelers, het toneel, het publiek en de rol en rolopvatting van de regisseur. En de meerkeuzen bestonden uiteraard uit de mogelijkheden zoals genoemd bij de vier toneelstukken.

Vervolgens stelde ik de vraag naar welke manier van regisseren de voorkeur uitging. Vrijwel unaniem zei men voorkeur te hebben voor het meespeeltheater. Als politicus van deze tijd, met de verkiezingen nog vers in het geheugen, was de burger sterk in beeld bij beleidsvraagstukken. Het leerzame was dat als resultaat van de vragenlijst bij veel vragen de variabele uit het professionele theaterstuk was gekozen. Door de gescoorde keuzes te turven op een sheet waarop het model was afgedrukt, werd het volgende visueel inzichtelijk: de impliciete keuzes die mensen maken ten aanzien van de invulling van de diverse variabelen stemmen niet overeen met het toneelstuk dat ze kennelijk willen regisseren. De vraag die dan gesteld kan worden is 'welk toneelstuk wil de regisseur nu echt maken?'. En als deze vraag beantwoord is, kan in de kolom daaronder in het model afgelezen worden aan welke randvoorwaarden voldaan moet zijn om de gekozen manier van regisseren kans van slagen te geven.

De kolommen geven dus van boven naar beneden intern consistente randvoorwaarden aan die met elkaar de gekozen regievorm kunnen laten welslagen.

Aanpak

Via de metaforen van de vier toneelstukken, kan gesproken worden van een begrippenkader waarmee een wijze van regisseren bepaald kan worden, passend bij een bepaalde fase waarin een beleidsvraagstuk verkeert. Via de metaforen kan een nog onbekende werkelijkheid onderzocht worden.

Mijn boodschap is dat een beleidsmaker die gaat regisseren - of het nu een ambtenaar of een wethouder is - niet zomaar aan de slag moet gaan. Eerst zal hij moeten bepalen hoe hij wil gaan regisseren. Vervolgens of deze wijze van regisseren bij de omstandigheden rondom het beleidsvraagstuk past. Tot slot zal hij moeten bepalen of de juiste randvoorwaarden zijn gecreëerd om met de gekozen wijze van regie tot een goed eindproduct te komen. Daartoe is het goed om eerst met het model in de hand de situatie in beeld te brengen, een daarbij passende wijze van regisseren te bepalen en aan de opdrachtgever (de raad of het college) terug te koppelen of aan de randvoorwaarden is voldaan en zo niet, aan welke voorwaarden nog voldaan moeten worden.

Vervolgens kan met de te regisseren partners een eerste bijeenkomst belegd worden. In de 'taal' die het model aanreikt, kan tijdens deze bijeenkomst een gezamenlijk regiescript worden uitgewerkt. Door het voorbereidende werk van de gemeentelijke beleidsmaker, kan deze al tijdens deze bijeenkomst een glasheldere regisseursrol vertolken. Hiertoe is hij goed geoutilleerd want de voorbereiding heeft inzichtelijk gemaakt aan welke randvoorwaarden voldaan moet worden om het regieproces tot een goed einde te kunnen brengen.

Tot slot: een goed begin...

Metaforen vormen een hulpmiddel om een onbekende situatie inzichtelijk te maken via de overeenkomsten die de situatie vertoont met een bekende situatie. Zo maak ik dankbaar gebruik van de overeenkomsten tussen de werkwijze van de toneelregisseur en die van de beleidsregisseur in gemeenten. Dit levert inzichten op over de werkwijze van de beleidsregisseur. Inzichten waar hij dankbaar gebruik van kan maken om een regieproces goed van start te laten gaan.

De ROB stelt in haar rapport ten aanzien van het regiebegrif dat de aanduiding vooruit lijkt te lopen op een precieze invulling ervan. De verschillende manieren waarop het begrip ingevuld wordt in de praktijk, worden wel helder door een paar praktijkvoorbeelden grondig te bestuderen. Dit is duidelijkheid achteraf. Ik heb in dit betoog gepleit om vooraf duidelijkheid te verschaffen over de in de gegeven situatie meest passende optie. Een goed begin is tenslotte het halve werk! En: bezint eer ge

begint! Spreekwoordelijke wijsheden die al eeuwen op vele situaties van toepassing zijn; waarom dan niet op deze?!

Maart 2002

Gebruikte literatuur:

Aken, van J.E. en J. Germans, 1993,
Het analyseren en veranderen van structurele organisatie-eigenschappen met gebruik van metaforie, In: M&O, tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid, 47e jaargang, mei/juni 1993.

Braak, Ter, drs H..J.M. en drs D.W. Monsma, 1996,
Choreografie van een gemeente, Van bureaucratie naar menselijke maat, SDU Uitgevers, Den Haag

Denters, Dr. S.A.H. e.a., 1999,
De regiefunctie in gemeenten, Preadvies, Den Haag.

Dongen, H.J. van, De laat en Maas, 1996,
Een kwestie van verschil, conflicthantering en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie, Eburon, Delft.

Hupe, Dr. P.L., 2000,
De gemeente als regisseur. In: Handboek Lokaal Sociaal Beleid, Elsevier Bedrijfsinformatie bv. Den Haag.

Jong, W.M. de, en G. Mulder, 2000,
Rolverdeling bij Interactieve beleidsvorming, In: Bestuurskunde, jaargang 9, januari 2000, nr.1, Elsevier.

Jonker, J., 1990,
Met mate te meten, Organisatiediagnose in de praktijk, Van Gorcum, Assen/Maastricht

Koolwijk, F. van, 1997,
Ophouden met vergaderen, De vergadering als instrument voor een radicale vernieuwing van de samenwerking, Kluwer Bedrijfsinformatie

Laat, W. de, 1988,
In termen van organiseren, Eburon, Delft

Morgan G., 1986,
Images of Organizations, Sage Publications Inc.

Ministerie van SZW/Directie Toezicht, 1998, Een onderzoek naar de stand van zaken van de uitvoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden, Den Haag.

OLPJ, (Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid),
De gemeente als regisseur en Overzie de regie, Ministerie van VWS, Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999,

Op het toneel en achter de coulissen, Den Haag.

RMO, 1997,
Kwaliteit in de buurt, Advies 4, SDU Uitgevers, Den Haag.

Samenvatting kabinetsstandpunt SUWI,
te vinden via internet, onder de documenten van het ministerie van SZW.

Senge, P.M., 1992,
De vijfde discipline, De kunst en praktijk