

# De veranderende gemeente

Tab 6. Ontkoppelparadijzen



## Inleiding

Gaandeweg het DVG-onderzoek is het me steeds meer gaan opvallen dat er binnen gemeenten op tal van plaatsen, niveaus en aspecten ontkoppelprocessen plaatsvinden. Om de smaak hiervan te pakken te krijgen, begin ik deze tab met een citaat:<sup>142</sup>

**||**In een fles zitten zes bijen en zes vliegen. De fles ligt horizontaal met de bodem naar het raam. Je zult zien dat de bijen consequent zullen blijven proberen de fles te verlaten via het glas van de bodem. Ze gaan hier net zo lang mee door totdat ze omkomen van honger en uitputting. De vliegen, daarentegen, zijn allemaal binnen twee minuten door de flessenhals aan de andere kant van de fles verdwenen. De voorliefde van de bijen voor licht en hun relatief grote intelligentie doet hen uiteindelijk de das om. Zij blijven ervan uitgaan dat de uitgang van elke gevangenis te vinden is bij die plek waar het licht het sterkst is. Ze gedragen zich consequent conform hun denkbeelden. Glas is voor de bijen een mysterie dat ze nog nooit in de natuur zijn tegengekomen. Ze hebben nog nooit te maken gehad met een atmosfeer die opeens ondoordringbaar is geworden. En, afgaand op hun bestaande ervaring en kennis, wordt het raadsel van dit onneembare obstakel alleen maar groter en groter.

De vliegen, met hun minimale hersentjes, trekken zich juist helemaal niets aan van het enigma van het kristalachtige glas. Ze negeren de aantrekkingskracht van het licht en fladderen gewoon maar wat heen en weer. En juist hun, de eenvoudigen van geest, valt het geluk toe dat door de wijzen zo naarstig gezocht, maar niet gevonden wordt. Per toeval, maar wel snel, ontdekken de vliegen de opening van de fles. Ze vliegen naar buiten, hun oorspronkelijke vrijheid tegemoet. **||**

Waar dit citaat over gaat, is het verschil tussen heel strak organiseren versus losjes organiseren. Bij gemeenten lijkt dit losjes organiseren veel voor te komen. Bezien vanuit de klassieke managementrationaliteit, is het losjes organiseren van je organisatie in wezen een zonde, iets waarvoor je je eigenlijk zou moeten verontschuldigen. Dan ben je als management immers niet *in control*. In deze tab hanteer ik echter het tegenovergestelde uitgangspunt. Organisaties, hier dus gemeenten, die losjes georganiseerd zijn, zijn juist geen falende organisaties. Het gaat hier om een speciaal soort organiseervorm, die een adequaat antwoord kan zijn op de specifieke

omstandigheden waar dat soort organisaties mee geconfronteerd wordt.

### **Loose coupling**

In de wetenschappelijke literatuur wordt deze vorm van organiseren aangeduid met de term *Loose coupling*. De combinatie van deze twee termen *Loose* en *coupling*, maakt precies duidelijk waar we het hier over hebben: een hybride organiseervorm waarbij er tegelijkertijd sprake is van een heel losjes georganiseerd zijn, terwijl het geheel toch zodanig gekoppeld is, dat je nog steeds kunt spreken van een organisatie, in plaats van een losse verzameling individuen. De theoretische uitgangspunten van de literatuur over *Loose coupling* resoneren in hoge mate met de empirische onderzoeksbevindingen van het DVG-onderzoek. Vandaar dat ik me in deze tab vooral oriënteer op deze theoretische invalshoek. Een kanttekening die hierbij wel gemaakt moet worden, is dat termen als *Loose coupling* en *loosely coupled systems* relatief ondergespecificeerd zijn en soms nogal wat controverser oproepen.<sup>143</sup> Vandaar dat ik hier niet claim dat gemeenten *loosely coupled systems* zijn, maar wel concludeer dat het bestuderen van de empirische onderzoeksresultaten vanuit dit theoretisch perspectief veel nieuwe inzichten oplevert, die die empirische ervaringen begrijpelijk maken en kunnen plaatsten. Een tweede kanttekening is dat tegenwoordig het management in veel organisaties initiatieven neemt om de organisatie te verplatten, ruimte te geven aan vakmanschap, zelfsturende teams te stimuleren enzovoort. Deze initiatieven zou je ook als voorbeelden van *loose coupling* kunnen opvatten. Maar ze zijn nog steeds geënt op het managementperspectief, omdat ze in wezen bedoeld zijn als andere vormen van managementcontrol. In deze tab heb ik het echter over *loose coupling* als een dynamiek die juist niet het gevolg is van veranderinitiatieven van het management en die dus ook niet door het management wordt gemanaged.

### **Opbouw van deze tab**

Deze tab is als volgt opgebouwd. Ik begin met de empirische onderzoekservaringen van het DVG-onderzoek: hoe ziet het ontkoppelen er binnen gemeenten uit? Daarna duik ik de literatuur in over *loose coupling*. Enerzijds wordt *loose coupling* daar als een probleem beschouwd, dat moet worden opgelost, anderzijds als bijna een panacee, waardoor tal van organiseerproblemen als sneeuw voor de zon verdwijnen. Naast deze zogeheten *uni-dimensionele invalshoeken* om naar *loose coupling* te kijken, is er ook een zogeheten dialectisch perspectief op mogelijk. Dit is het perspectief waar-

vanuit ik ga werken in deze tab. Na dit te hebben vastgesteld, gaan we wat meer de diepte in. De eerste vraag is dan natuurlijk wat *ontkoppelen* eigenlijk inhoudt: wat zijn de kenmerken ervan? De volgende thematiek betreft de vraag of er bepaalde omstandigheden te identificeren zijn waarin, of redenen zijn te vinden waarom ontkoppelen voorkomt. Als we uitgaan van deze omstandigheden en redenen, kan dan aan de orde gesteld worden welke mogelijkheden ontkoppelen in dat soort situaties biedt. Vervolgens geef ik aan dat diezelfde mogelijkheden ook schaduwzijden hebben. Na dit gedeelte waarin het vooral over het ontkoppelen ging en het accent dus lag op het eerste woord van het begrip *loose coupling*, richt ik de aandacht in het laatste gedeelte van deze tab op het tweede woord: *coupling*. Als er in gemeentelijke organisaties sprake is van zoveel 'lossigheid', wat houdt de boel dan toch bij elkaar (om een bekende ex-burgemeester te citeren)? De tab wordt afgerond met enkele samenvattende conclusies.

## Onderzoek over loose coupling in gemeenten

Gedurende het DVG-onderzoek is het me opgevallen dat gemeenten op tal van punten ontkoppeld en losjes georganiseerd zijn. Om een eerste idee bij dit ontkoppelen te krijgen, begin ik hier als eerste maar eens met het tegenovergestelde. Tegenover *loose coupling* staat – theoretische gezien – namelijk *tight coupling*. In het citaat over de vliegen en bijen in de fles aan het begin van deze tab gaat *tight coupling* over de bijen. De zaken zijn dan strak geregeld. Er zijn duidelijke doelen, plannen, regels en protocollen en de organisatie functioneert ook daadwerkelijk als uitvoerder van die plannen, moties enzovoort. Over die uitvoering wordt dan netjes gerapporteerd. En er wordt bijgestuurd op die punten waar de praktijk afwijkt van de doelen en ambities. Ook de samenwerking tussen verschillende hiërarchische niveaus en afdelingen is strak georganiseerd. Mensen reageren op elkaar volgens vaste stramien, conform duidelijke werkafspraken en samenwerkingsprotocollen. Een illustratief voorbeeld van *tight coupling* is de P&C-cyclus. Zou die precies functioneren zoals formeel de bedoeling is, dan leveren alle afdelingen precies op tijd de juiste informatie in de juiste formats aan, en wordt deze informatie volgens precieze protocollen en formats verwerkt tot rapportages en rapporten. Deze worden op precies de juiste tijden toegeleverd aan het college en de raad. Die reageren en beslissen vervolgens precies op die punten die aangegeven zijn in de rapporten

en rapportages. En de beslissingen die worden genomen worden vervolgens weer een-op-een uitgevoerd door de afdelingen en hiërarchische lagen van de gemeentelijke organisatie. Alles is dan met alles gekoppeld: doelen met beslissingen en acties, prioriteiten met activiteiten, financiële afspraken met de uitvoering, rapportages (inhoudelijk en wat betreft timing) met de P&C-protocollen enzovoort: *tight coupling*.\*

Wat ik bij het DVG-onderzoek ben tegengekomen, is dat er op veel punten juist sprake lijkt te zijn van ontkoppelen. In termen van het citaat over de vliegen en de bijen in de fles zijn we nu dus aangekomen bij de vliegen. In tabel 1 staan in de linkerkolom de plaatsen waar dergelijke ontkoppelingen waarneembaar zijn en staat in de rechterkolom een nadere toelichting: hoe ben ik achter dit type ontkoppeling gekomen, wat houdt het in?\*

Wie of wat is ontkoppeld van wie of wat?	Wat houdt het in?
<b>Raadsleden ontkoppeld van inwoners.</b>	Het mechanisme van stemmen maakt het mogelijk dat de gekozen raadsleden de volle raadsperiode kunnen blijven functioneren, terwijl hun achterbannen op voorkomende momenten het totaal niet eens kunnen zijn met datgene wat de raadsleden beslissen. <sup>144</sup>
<b>Externe coalitie ontkoppeld van wat de gemeentelijke organisatie doet.</b>	Ceremoniële en rituele adoptie van wensen, eisen en verwachtingen van de externe coalitie door veranderingen van de formele aspecten van de gemeentelijke organisatie. <sup>145</sup> Tegelijkertijd wordt de gemeentelijke organisatie zo ontkoppeld van de externe coalitie.
<b>Gemeenteraad en de ambtenarij zijn losjes gekoppeld aan elkaar.</b>	Uit diverse interviews bij de casestudy's en uit de expertinterviews blijkt dat de ambtenaren niet altijd een-op-een uitvoeren wat er in de raad besloten is. Andersom voelen raadsleden zich niet altijd even serieus genomen door de ambtenaren. Dit kan bijvoorbeeld worden verklaard door de heel verschillende rationaliteiten van waaruit ze opereren. <sup>146</sup>
<b>Gemeenteraad is losjes gekoppeld aan wat er inhoudelijk allemaal in de gemeente gebeurt.</b>	Een gemeentesecretaris van een van de casestudygemeenten hierover: "Als je goed kijkt, snapt hooguit dertig procent van de raad waar het echt om gaat. Maar ze voelen allemaal: 'Ja, dit is iets moois voor de samenleving.' En dan stemmen ze voor." <sup>147</sup>
<b>Ontkoppelen van praten, doen en beslissen.</b>	Zie hoofdstuk 5 in het boek, waarin dit uitgebreid wordt besproken. <sup>147</sup>

\* Je kunt trouwens ook heel anders tegen de sturende werking van goed werkende P&C-cycli aankijken, zie de tab Managementtaal als plakbandtaal.

\*\* In de eindnoten die in de tabel staan vind je verwijzingen naar de wetenschappelijke literatuur waarbij dit type ontkoppeling gerelateerd kan worden aan vergelijkbaar onderzoek.

## Wie of wat is ontkoppeld van wie of wat?

## Wat houdt het in?

**De wethouders zijn onderling van elkaar ontkoppeld.**

Dit kwam bij de expertinterviews en de casestudy's naar voren: iedere wethouder heeft duidelijk eigen portefeuilles (lees: territoria, met, in voorkomende gevallen, daaraan verbonden politieke fracties in de raad). Diverse keren ben ik tegengekomen dat de wethouders onderling een soort 'soevereiniteit-in-eigen-kringsprincipe' lijken te hanteren: als jij je niet met mijn portefeuilles bemoeit, dan bemoei ik met niet met jouw portefeuilles. Daarbij geldt ook dat het simpelweg onmogelijk is om al de wettelijke regels en protocollen van elkaars portefeuilles te kennen.

Een deelnemer bij een leer- en onderzoekbijeenkomst hierover:

**"De directeuren hebben allemaal eigen dossiers. Daarover praten ze dan vooral met hun wethouders."**

Een wethouder bij een casestudy:

**"Kijk, naar buiten toe lijken we wel een eenheid. Maar onderling is er een broze balans tussen 'gaan we vechten' en 'gunnen we elkaar de ruimte'."**

**Ontkoppelingen van de lagen en posities in de wespentaille van de gemeente.**

Expertinterviews en casestudy's: zowel gemeentesecretarissen, wethouders als raadsleden beklagen zich er over dat de anderen geen idee hebben wat ze allemaal aan het doen zijn en welke bordjes ze allemaal in de lucht moeten houden. Ook is het voor je (machts)positie niet handig om heel open te zijn over je (persoonlijke) twijfels en zorgen (zie de tab [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#))

**De verschillende soorten en typen functies en posities op hogere managementniveaus zijn van elkaar ontkoppeld.**

Voor diverse typen functionarissen en posities (wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen, griffiers enzovoort) blijken eigen gremia te bestaan: de [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#). Deze zijn in potentie sterk identiteitsbepalend en voelen als veilige havens waar je jezelf kunt zijn.

**Het hoger en middelmanagement en de medewerkers zijn ontkoppeld.**

Hogere managers moeten naar de externe coalitie uitstralen dat ze met formele organisatiemaatregelen de eisen, wensen en verwachtingen van de externe coalitie adopteren. Het is dan niet altijd in hun belang om precies te weten wat hun medewerkers daadwerkelijk aan het doen zijn en hoe verandertrajecten in de praktijk echt verlopen. Dus sturen managers op algemene, vage doelen, evalueren ze niet te veel of eenzijdig enzovoort.<sup>148</sup> Andersom hebben medewerkers – en dat geldt zeker voor veranderfonteinities – er belang bij om vrijheidsgraden te behouden door niet alles honderd procent transparant naar boven toe te rapporteren (zie ook de [discussie over wel of niet op de radar komen in de tab Veranderfonteinities](#)).<sup>149</sup>

**Formele doelen, regels, protocollen en rapportageverplichtingen zijn ontkoppeld van medewerkers en van wat zij in de praktijk doen.**

Uit de casestudy's en de bijeenkomsten blijkt dat medewerkers aangeven dat ze het voldoen aan formele (administratieve) verplichtingen als een soort corvee beschouwen. Door die corvee braaf uit te voeren, kopen zij vrijheidsgraden en persoonlijke legitimiteit om in de eigen praktijk vervolgens heel andere dingen te gaan doen (zie ook de tab [Medewerkers, managers en adviseurs](#)).<sup>150</sup>

**Formele beslissingen en regels zijn ontkoppeld van concrete acties van kolommen en clusters.**

Doordat formele beslissingen vaak het resultaat zijn van onderhandelingsprocessen tussen verschillende rationaliteiten en belangen, zijn de resultaten ervan vaak ambigu en laten ze de nodige discretionaire ruimte. Daardoor worden er aan beslissingen en regels allerlei verschillende betekenissen en handelingsrepertoires gehecht.<sup>151</sup>

**Ontkoppelen van problemen en oplossingen.**

Zie de tab [Ragfijn](#). Hoe zorg je ervoor dat jouw veranderinitiatief aandacht krijgt in de machtsstrijd om aandacht, geld en budget? En wat maakt het gemakkelijk om verandertrajecten te initiëren? Onder meer door het suggereren van oplossingen die in het verlengde liggen van de meest recente managementfashions.<sup>152</sup> Er worden dan verandertrajecten uitgevoerd, waarbij eigenlijik niet duidelijk is welk probleem ze nu moeten oplossen.

**Formele verandertrajecten zijn ontkoppeld van, of hooguit losjes gekoppeld aan de veranderingen waarmee de veranderfonteinities bezig zijn.**

Uit de casestudy's en de leer- en onderzoekbijeenkomsten: de veranderfonteinities zijn bezig met thematieken en veranderonderwerpen die soms complementair zijn aan de inhoud van de formele trajecten, maar soms ook over heel andere inhoudelijkheden gaan. Veranderfonteinities hangen hun activiteiten soms op aan de formele verandertrajecten (zie [Kreetsurfing](#)), maar doen vervolgens heel andere dingen.

**De verschillende rationaliteiten, kolommen en clusters zijn ontkoppeld van elkaar.**

Door onderdelen van de extern coalitie in de formele organisatiestructuur te internaliseren en representeren, verhoogt de gemeente haar legitimiteit. Tegelijkertijd hebben gemeenten zo allerlei organisatieonderdelen in hun buik, die vanuit heel verschillende rationaliteiten functioneren en opereren. Zou je deze onderdelen strakker met elkaar koppelen (integreren), dan kan dat ten koste gaan van de externe legitimiteit.<sup>153</sup>

Wie of wat is ontkoppeld van wie of wat?	Wat houdt het in?
<p>Woorden en begrippen die worden uitgesproken en opgeschreven in nota's zijn ontkoppeld van wat er mee bedoeld wordt.</p>	<p>Kreetsurfing. Het lukt de verschillende belangen, rationaliteiten en hiërarchische niveaus om tijdelijk en losjes met elkaar samen te werken door zich te organiseren rondom kreten, <i>mobilizing concepts</i>, <i>congregate labels</i> en <i>condenserende signaalwoorden</i>.<sup>154</sup></p>
<p>Tussen de managementtaal (gewoontetaal) en wat er feitelijk in de dagelijkse praktijk gebeurt.</p>	<p>De managementtaal is een generaliserende taal, waarin doorgaans uit wordt gegaan van gemiddelden, cijfers en generalisaties (zie verder de tab Managementtaal als plakbandtaal).<sup>155</sup> Daarmee wordt datgene wat er feitelijk en concreet in de gemeentelijke organisatie gaande is verdoezeld.<sup>156</sup></p>
<p>Medewerkers zijn ontkoppeld van verandertrajecten.</p>	<p>Medewerkers zien een continue stroom aan formele verandertrajecten aan zich voorbij trekken. Vaak worden die met de nodige bombarie aangekondigd, waarna zij er na enige tijd weinig meer van horen. Medewerkers zijn <i>changewise</i> geworden (zie de tab Medewerkers, managers en adviseurs), waarbij ze niet meer direct op verandertrajecten reageren, maar eerst maar eens afwachten of er daadwerkelijk iets gaat gebeuren. Dit bleek uit de medewerkersbijeenkomsten van het DVG-onderzoek.</p>
<p>Medewerkers ontkoppelen zichzelf.</p>	<p>Medewerkers voelen zich soms genoodzaakt om formele organisatieregels, protocollen en rapportages uit te voeren, aan vergaderingen en bijeenkomsten deel te nemen die ze niet zien zitten en te participeren in workshops en bijeenkomsten van formele verandertrajecten, die zij als weinig nuttig ervaren. Toch doen ze mee (zie de corvee hiervoor). Tegelijkertijd schakelen zij zichzelf uit, gaan op de telefoon kijken, lezen stukken op de eigen laptop enzovoort. Uit een medewerkersbijeenkomst:</p> <p><b>"Ik concentreer me op de dingen in mijn werk die ik erg leuk vind. Voor de rest zal het me allemaal een rotzorg zijn met al die veranderingen."</b></p> <p>Uit een casestudy:</p> <p><b>"Je moet dan deelnemen aan een vergadering die je totaal tegen de borst stuit. Maar ja, je doet dan toch maar gewoon mee. Je zegt een paar dingen en voor de rest houd je je mond. Zo kom je in ieder geval niet te boek te staan als een Prinzipienreiter, die overal tegen is."</b><sup>157</sup></p>

Tabel 1. Ontkoppeldynamieken op tal van lagen en plekken in gemeenten

Duidelijk mag zijn dat al deze ontkoppeldynamieken niet per se allemaal in gelijke mate voor hoeven te komen in alle gemeenten. Maar wat wel uit tabel 1 blijkt is, dat het ontkoppelen plaats kan vinden op allerlei niveaus en tussen allerlei elementen van de gemeentelijke organisatie en de mensen die daar werken.<sup>158</sup> Het lijkt dus een dynamiek te zijn die op veel plaatsen binnen gemeenten gaande is.

De effecten van al deze ontkoppeldynamieken zijn te herkennen in mijn eigen onderzoekservaring. Regelmatig merkte ik namelijk dat exact dezelfde verschijnselen voor verschillende mensen in gemeenten totaal verschillende betekenissen kunnen hebben. Dit viel bijvoorbeeld sterk op bij een van de casestudy's, waarbij we rondom een specifiek verandertraject met allerlei mensen spraken die op verschillende posities en hiërarchische niveaus met dat traject te maken hadden. Ondanks dat dit om een gemeentebrede verandertraject ging waarover uitgebreid met iedereen gecommuniceerd was, varieerden de betekenissen van: 'Het ging niet makkelijk, maar het veran-

dertraject is inmiddels een groot succes geworden.' Via: 'Een grotere puinhoop heb ik nog nooit meegemaakt.' En: 'Ik heb er wel van gehoord, maar het heeft geen enkel effect op hoe ik momenteel werk.' Tot: 'Verandertraject X? Ik dacht dat al lang gestopt was. Maar nu hoor ik dat we nog steeds volop met dat traject bezig zijn.' Daarnaast werd er gezegd: 'Dit traject gaat echt effect hebben voor de praktijk van iedereen in onze gemeente.' En: 'Wij liggen met dit verandertraject voor op de introductie van de Omgevingswet: wij zijn nu groter.' Maar ook: 'Die verandering is vooral het feestje van wethouder X of van clustermanager Y.' En: 'Deze verandering hoort bij cluster Z. Dat gaat niet over ons cluster.' Maar dan tegelijkertijd: 'Nee, die verandering is juist níét bedoeld voor alleen cluster Z. Iedereen zal er iets mee moeten gaan doen!'

Meer in het algemeen golden deze grote interpretatieverschillen zeker niet uitsluitend voor verandertrajecten, maar ook voor tal van andere processen en verschijnselen die tijdens het DVG-onderzoek aan de orde kwamen. Iets wat opgevat kan worden als een duidelijk symptoom van het op vele plaatsen ontkoppeld zijn van gemeentelijke organisaties.\*

Het losjes gekoppeld zijn van gemeentelijke organisaties wordt misschien wel het treffendst weergegeven door een paar interne organisatieadviseurs van een G4-gemeente:

**„Onze gemeente is in feite geen gemeente, maar meer een soort bedrijfsverzamelgebouw. Iedereen is op zijn eigen eilandje, cluster, hiërarchisch niveau en positie lekker te doen wat hij belangrijk vindt. En het heeft allemaal maar weinig met elkaar te maken. Tegelijkertijd zitten we hier wel in hetzelfde gebouw, dus dat scheidt toch wel iets van een band.“**

Overigens valt niet uit te sluiten dat er binnen de verschillende clusters, afdelingen en bedrijfjes in dat het bedrijfsverzamelgebouw ook weer sprake is van *loose coupling*.<sup>159</sup>

---

\* In de chaostheorie (zie bijvoorbeeld Homan, 2017a, en West, 2017) wordt met het veelgebruikte meetkundige concept van fractalen aangegeven dat structuren op macroniveau, mesoniveau en microniveau soms grote gelijkenissen met elkaar kunnen vertonen. Het zou een interessante hypothese kunnen zijn om te veronderstellen dat ook organiseerprocessen op verschillende niveaus – hier dus ontkoppelprocessen – onderling een fractale relatie hebben. Daarbij zouden de ontkoppelprocessen op macroniveau (raadsleden-inwoners, en externe coalitie-feitelijk functioneren gemeentelijke organisatie), mesoniveau (lagen en posities in wespentaille, managers-medewerkers, en formele kanten van de organisatie-werkelijk functioneren) en microniveau (tussen clusters en rationaliteiten, woorden en begrippen en wat er mee bedoeld wordt en medewerkers die ontkoppeld zijn van zichzelf) vergelijkbare processen kunnen zijn, alleen dan op successievelijk lagere aggregatieniveaus (zie in dit verband ook het overzicht van Orton en Weick, 1990, p. 217, waar ze hun ontkoppelingstypen categoriseren op verschillende aggregatieniveaus). Zie ook Glassman, 1973, p. 91, die hint op deze gedachtegang.



## Literatuur over loose coupling: is het een probleem of een oplossing?

Als ik in de literatuur op zoek ga naar publicaties die resoneren met het losjes gekoppeld zijn van organisaties, dan kom ik natuurlijk eerst de conventionele managementliteratuur tegen. In die literatuur is het losjes gekoppeld zijn van organisaties in wezen uit den boze, want daarin zijn organisaties namelijk coherente structurele arrangementen, die bewust zijn ontworpen om bepaalde centrale organisatiedoelstellingen zo efficiënt mogelijk te realiseren. Naast organisatiestructuren zijn er ook allerlei regels, omschrijvingen, protocollen en leiderschap die er allen tezamen voor moeten zorgen dat alle leden van de organisatie gericht samenwerken om de organisatiedoelen te realiseren. Met allerlei controlarrangementen wordt vervolgens de vinger aan de pols gehouden om het gedrag te evalueren, afwijkingen van normen te signaleren en zo nodig bij te sturen. Ook zijn beloningssystemen zo ingericht, dat ze de leden van de organisatie stimuleren om voor doelrealisatie gewenste gedrag te vertonen. En als laatste worden nieuwe medewerkers geworven, geselecteerd, gepromoveerd en vervangen aan de hand van sets met criteria die opnieuw samenhangen met het vertonen van die gedragingen die leiden tot doelrealisatie. Managen en control gaan zodoende dus vooral over het *tightly* kanaliseren van gedrag om de doelstellingen van de organisatie te realiseren.<sup>160</sup> Als onderdelen van organisaties onverhoopt toch ontkoppeld raken, dan is het vanuit dit perspectief logisch en noodzakelijk dat het management ingrijpt om deze onderdelen weer op de rails te krijgen.

Het *loosely coupled* zijn van aspecten en onderdelen van de organisatie wordt zodoende dus als een probleem opgevat dat gemanaged moet worden. Bijvoorbeeld door sterker en directiever leiderschap, door organisatieontwikkeltrajecten die bedoeld zijn om gemeenschappelijke visies, waarden en kerncompetenties te creëren, door zittende managers te vervangen door loyale managers en door medewerkers bij hun functioneringsgesprekken aan te spreken op hun loyaliteit aan de formele organisatiedoelstellingen. In de literatuur over *loosely coupled systems* heet dit de *voice of compensations*: het meer ontkoppeld raken van bepaalde aspecten of onderdelen van de organisatie moet worden gecompenseerd door managementingrijpen. Impliciet wordt bij dit alles verondersteld dat de mate van gekoppeldheid van de organisatie iets is dat maakbaar en te managen is. Een manage-

mentteamlid van een redelijk grote gemeente bij een bijeenkomst in het kader van een casestudy hierover:

**„Dat we intern behoorlijk ontkoppeld zijn, herken ik hier en daar wel. Dat zien we hier in onze gemeente ook wel. Maar je moet dat natuurlijk zien als een gevolg van de manier waarop wij als management deze gemeente managen en besturen. Hoe de organisatie er uitziet en hoe die functioneert, ook als er veel dingen van elkaar ontkoppeld zijn, is een gevolg van onze managementstijl.“**

Recenter heeft zich in het managementdiscours een trend ontwikkeld die gaat over verplatten, loslaten, minder top-down managen en plannen, ruimte geven, zelfsturing, *empowerment* en ondernemerschap. Zoals ook blijkt uit de survey die voor het DVG-onderzoek is uitgezet, heeft deze trend inmiddels ook bij veel gemeenten postgevat. Hier is het losser koppelen van de organisatie in feite een onderdeel van de managementstrategie, waarbij verondersteld wordt dat de gemeentelijke organisatie beter gaat functioneren, als ze intern minder strikt en direct gekoppeld is.<sup>61</sup> Strikt genomen is deze invalshoek in feite enigszins contrair aan de kerngedachten van *loose coupling*. Daarin wordt namelijk verondersteld dat het losjes gekoppeld zijn van de organisatie eerder een spontaan dan een gemanaged verschijnsel is. Bovendien houdt het losjes gekoppeld zijn van organisaties vaak in dat er juist geen directe relatie is tussen verander- en managementinitiatieven enerzijds (hier dus het invoeren van zelfsturing, verplating, *empowerment* enzovoort) en datgene wat er feitelijk in de organisatie gebeurt anderzijds. Het door het management 'invoeren' van een *loosely coupled system* lijkt dan haast een contradictio in terminis.

Wat deze twee invalshoeken in de literatuur gemeenschappelijk hebben, is hun unidimensionale interpretatie van *loose coupling*.<sup>61</sup> Daarbij is ontkoppeld zijn van onderdelen en aspecten van de organisatie óf een probleem dat opgelost moet worden, óf een oplossing en een managementstrategie die in de organisatie geïmplementeerd moeten worden. Het gaat dus óf om meer *tight coupling*, óf om meer *loose coupling*.

Afgaand op de empirische onderzoeksresultaten lijken geen van deze twee

---

\* In de literatuur over *loosely coupled systems* heet dit de *voice of direct effects*, waarbij verondersteld wordt dat het losser gekoppeld zijn van de organisatie een aantal directe effecten heeft die het functioneren van de organisatie ten goede komen.

benaderingen optimaal aan te sluiten bij de ervaringen die ik heb opgedaan bij het onderzoek. Wat ik bij gemeenten namelijk ontdekt heb, is dat er sprake lijkt van drie tendenzen die tegelijkertijd gaande zijn:

1. Het inderdaad veelvuldig voorkomen van *loose coupling* (zie tabel 1).
2. Tal van formele projecten, ontwikkelingen en bewegingen die gericht zijn op de (strategische) *alignment* van gemeenten en dus op meer *tight coupling*. Daarbij zijn deze formele regelingen en trajecten in veel gevallen echter vooral bedoeld om de organisatie te ontkoppelen van de externe coalitie, zodat het in feite om *pseudo-tight coupling* gaat.
3. Naast deze formele koppelmaatregelen ben ik echter ook een aantal meer indirecte mechanismen en effecten tegengekomen, die wel degelijk opgevat kunnen worden als werkzame ingrediënten voor het daadwerkelijk tot stand brengen van *coupling*.

Zou je dit drietal in enkele termen willen vatten, dan is er binnen gemeenten dus tegelijkertijd sprake van *loosening* (tabel 1), *loose coupling* (formele organisatiemaatregelen) én *coupling* (werkzame samenbrengende processen).<sup>\*</sup> In de volgende paragrafen ga ik uit van dit perspectief op het functioneren van gemeenten. Te beginnen bij enkele nadere definities van *ontkoppelen*.

## Wanneer ontkoppelen?

Tot nu toe heb ik het begrip *ontkoppelen* (en daarmee tegelijkertijd het begrip *koppelen*) nog niet echt scherp gedefinieerd. In diverse publicaties zijn nadere operationalisering van ontkoppelen te vinden. Steeds gaat het hierbij om de relatie tussen componenten of aspecten van organisaties, zoals relaties tussen afdelingen, clusters, hiërarchische niveaus, werkprocessen en dergelijke.<sup>162</sup> Formeel gesproken is er sprake van *loose coupling* tussen a en b:

- Als de acties van a en b niet beheerst en direct aangestuurd worden door formele intenties, regels en beleid en dergelijke. Die formele intenties enzovoort zijn er wel, maar ze hebben slechts een relatief geringe voorspellende waarde voor datgene wat a en b feitelijk doen. Er is slechts in geringe mate sprake van gemeenschappelijke variatie van a

---

<sup>\*</sup> Dit perspectief sluit (met uitzondering van de formele organisatiemaatregelen) aan bij de zogeheten *dialectische interpretatie van loosely coupled systems*.

en b als gevolg van de formele regels en intenties.<sup>163</sup>

- Als voorafgaande gedragingen binnen a en b een sterke voorspellende waarde hebben voor daarop volgende gedragingen van a respectievelijk b. Dit impliceert dus dat a en b vooral met zichzelf bezig zijn en alleen reageren op dingen die voor hen relevant zijn. Ze reageren vooral op de lokale omstandigheden die zijzelf ervaren en ervaren hebben. In formele termen weergegeven is het gedrag van a en b dan vooral te begrijpen als zelfgestimuleerd en spontaan in relatie tot het gedrag van anderen en het formele beleid van de organisatie.<sup>164</sup>
- Als b alleen plotseling, af en toe en zeker niet continu reageert op de acties van a.
- Als b wel reageert op a, maar pas na een lange tijd en misschien wel op het moment dat a de moed heeft opgegeven dat b nog zal reageren. Vaak reageert b bovendien op een manier die a niet per se bedoelde, wenste of verwachtte.
- Als de reacties van b op de acties van a voor a onvoorspelbaar zijn. Dus als a iets doet of wil, dan is het voor a niet zeker hoe b daarop zal reageren. Er is zodoende geen lineaire en evenredige relaties tussen datgene wat a doet en de manier (en het tijdstip waarop) b reageert. Als a bijvoorbeeld op korte termijn iets van b wil, dan kan het zijn dat b heel snel reageert of juist heel traag. Ook kan b reageren met iets dat past bij datgene wat a wil of juist met iets dat daar helemaal niet op aansluit.
- Als er bij a en b sprake is van flink uiteenlopende wereldbeelden en werkelijkheidservaringen. Iedereen leeft in zijn eigen wereld en ervaart een unieke lokale werkelijkheid.

Veel van deze ontkoppelkenmerken lijken herkenbaar in de onderzoekresultaten van het DVG-onderzoek. Uiteraard spelen ze niet overal en in gelijke mate. Maar op veel fronten (zie tabel 1) zijn observaties gedaan die overeenkomen met de hier bovenstaande kenmerken van ontkoppelen.

### **Knippen en plakken**

Nu ik nader omschreven heb wat *ontkoppelen* inhoudt, kan de vraag worden gesteld of er bepaalde redenen of situationele kenmerken aanwijsbaar zijn die met zich mee kunnen brengen dat er in organisaties sprake is van relatief veel *loose coupling*.

Als inleiding voor het identificeren van dergelijke redenen en situationele factoren ga ik eerst in op de bredere theoretische achtergrond die hier aan

de orde is. Het is namelijk zo dat de twee begrippen *loose coupling* en *tight coupling* verwijzen naar een klassiek organisatiekundig vraagstuk, namelijk: hoe organiseer je je organisatie, hoe richt je de organisatie(structuur) in? Hierbij zijn twee zaken aan de orde, namelijk knippen en plakken. Bij knippen (horizontale en verticale differentiatie) gaat het om het opdelen van de organisatie in afdelingen, clusters, divisies en hiërarchische lagen. Plakken (horizontale en verticale integratie) gaat vervolgens over de vraag hoe de verschillende activiteiten van afdelingen en hiërarchische lagen op elkaar moeten worden afgestemd en gecoördineerd. Knippen leidt dus tot verschillen en differentiatie, plakken tot coördinatie en integratie van die verschillen. *Loose en tight coupling* zijn in dit verband op te vatten als kwalificeerders van het plakken. Het knippen leidt tot het bepalen van verschillende afdelingen, functies en hiërarchische lagen. Hoe die zich vervolgens tot elkaar verhouden, heeft te maken met het koppelen (plakken): doe je dat heel losjes of heel strak en integraal?

#### *Differentiatie van de organisationele omgeving*

In een van de classics uit de Organiseertheorie opperen Lawrence en Lorsch dat de mate van interne differentiatie in organisaties (het knippen) samenhangt met de mate van differentiatie van de organisationele omgeving (zie ook hoofdstuk 7 in het boek).<sup>165</sup> Omgevingen kunnen volgens deze auteurs uit verschillende subomgevingen bestaan, waarbij ze beweren dat organisaties intern meer gedifferentieerd zijn (lees: duidelijk verschillende afdelingen, clusters en hiërarchische lagen hebben) naarmate die subomgevingen meer van elkaar verschillen. Als organisaties te maken hebben met sterk uiteenlopende subomgevingen, zo blijkt uit het onderzoek van Lawrence en Lorsch, dan zijn ze intern opgedeeld in relatief afgescheiden lagen, clusters en afdelingen, elk met unieke formalisatiegraden, manieren van samenwerken, tijdsoriëntaties en gerichtheden op lokale doelstellingen, manieren van functioneren en eigen subculturen. Dergelijke organisaties hebben dan echter wel een fors coördinatieprobleem (plakken). Immers, als er zoveel verscheidenheid in de organisatie aanwezig is, hoe houd je de boel dan bij elkaar? Om ervoor te zorgen dat de organisatie dan toch effectief en efficiënt functioneert, moet je volgens deze auteurs uitgebreide en veelomvattende coördinatiemaatregelen nemen. Kort gezegd is hun redeneerwijze dus: een sterke externe differentiatie brengt een grote interne differentiatie met zich mee. Deze interne differentiatie moet je vervolgens compen-

seren door een hoge mate van interne integratie. Of, om in de woorden van deze tab te spreken: een hoge mate van *tight coupling*.

Bij het DVG-onderzoek zien we dat gemeenten te maken hebben met een hoge mate van differentiatie van de externe coalitie. Van alle kanten komen er geheel verschillende eisen, verwachtingen en normen op gemeenten af. Tegelijkertijd zien we dat gemeenten een soort dubbelantwoord lijken te geven op de interne differentiatie en fragmentatie die deze externe differentiatie oproept.

Eenzijds worden er inderdaad tal van formele maatregelen, verandertrajecten, regels, protocollen, werkprocesinrichtingen en integratietrajecten geïnitieerd, die coördinerend en integrerend zouden moeten werken. Anderzijds blijkt dat veel van deze formele organisatiematregelen vooral bedoeld zijn voor de externe legitimering, waarbij ze intern juist niet al te veel effect hebben. Daarnaast blijken gemeenten zich op tal van aspecten en lagen juist heel losjes te organiseren (zie het begin van deze tab), omdat er op al die niveaus en plaatsen sprake lijkt te zijn van duidelijke ontkoppelprocessen. Zwart-wit gesteld doen gemeenten dus iets dat contrair lijkt te zijn aan het klassieke organisatieonderzoek van Lawrence en Lorsch: op een hoge mate externe en interne differentiatie reageren ze feitelijk kennelijk níet met sterke effectieve integratiemaatregelen, maar juist met een relatief lage mate van integratie, waarbij er op tal van plaatsen ontkoppeldynamieken gaande zijn. Juist deze observatie maakt de vraag of er bepaalde specifieke redenen of situationele kenmerken zijn die samengaan met ontkoppelen, des te pregnanter.

### *Exploiteren versus exploreren*

Voor het kunnen begrijpen van de functie van *loose coupling* moet ik hier een tweede oervraagstuk van de Organiseatiekunde aan de orde stellen, namelijk het spanningsveld tussen exploiteren en exploreren. Bij exploreren richt je je op stabiliteit: het zo efficiënt mogelijk organiseren, waarbij je bestaande producten en diensten zo goedkoop en betrouwbaar mogelijk kunt voortbrengen. Exploiteren gaat juist over dynamiek, verandering en flexibiliteit. Als het bestaande producten- en dienstenpakket verouderd is, wat zijn dan onze nieuwe alternatieven en innovaties? Stabiliteit heb je nodig voor efficiency en betrouwbaarheid. Het levert economisch voordeel op: je kunt eenmaal uitgevonden oplossingen herhalen en ze zo exploiteren. Dat kan alleen als de organisatie een geheugen heeft (wat werkt wel

en wat werkt niet?), waarbij zo'n geheugen het organisaties mogelijk maakt om zichzelf te herhalen. Tegelijkertijd kan het totaal vasthouden aan het verleden gevaarlijk zijn, omdat je dan zo intern en eenzijdig gericht bent, dat je omgevingsveranderingen niet meer kunt detecteren, noch erop kunt inspelen. Daarvoor heb je flexibiliteit nodig. Juist het vergeten van wat je weet maakt dat je veranderingen en ontwikkelingen in de omgeving kunt detecteren en er flexibel op kunt inspelen. Totale flexibiliteit maakt het voor organisaties echter onmogelijk om een duidelijke identiteit en continuïteit te behouden. Dan valt alles als los zand uit elkaar.

Een en ander impliceert dat er dus een zekere balans moet zijn tussen flexibiliteit en stabiliteit, ergens tussen totale stabiliteit en totale flexibiliteit in. Wat ik gemeenten nu zien doen, is dat ze de op integratie gerichte *tight coupling*-achtige maatregelen veelal in het formele domein plaatsen, wat maakt dat die maatregelen dus niet altijd even veel effect hebben. Tegelijkertijd is er op tal van plaatsen en hiërarchische lagen sprake van *loose coupling*. Daarnaast is er – zoals ik aan het eind van deze tab zal aantonen – wel degelijk sprake van diverse informele dynamieken waar een koppellende werking vanuit gaat. Juist deze combinatie maakt dat gemeenten meer flexibel zijn dan dat ze stabiel zijn. En ook dat ze in staat zijn efficiënt en exploiterend te opereren vanuit hun geheugen, terwijl ze tegelijkertijd meer dan voldoende geheugenverlies hebben om explorerend en vernieuwend te zijn.

Juist door deze subtiele balansen tussen exploiteren en exploreren, flexibel en stabiel zijn en *loose* en *tight coupling* blijken diverse redenen en situati-onele kenmerken aanwijsbaar te zijn, die duidelijk maken dat het antwoord op externe en interne differentiatie niet sterke integratie en *tight coupling* hoeft te zijn, maar *loose coupling*. De redenen die hiervoor in de literatuur te vinden zijn, zijn in te delen in cognitieve en situationele redenen.

### **Cognitieve en situationele redenen**

De cognitieve redenen gaan over de relatief beperkte informatie verwerkende capaciteiten van mensen.\* Als eerste zou het verschijnsel van *loose coupling* ermee samen kunnen hangen dat mensen – gegeven hun beperkte informatieverwerkende capaciteiten – selectieve percepties ontwikkelen. Ze letten daarbij niet op alle variabelen die een rol spelen in de samenwer-

---

\* Deze redenen sluiten aan bij het *bounded rationality*-denken van Herbert Simon.

kingsprocessen waarin ze zijn verwickeld, maar besteden slechts aandacht aan enkele voor hen relevante variabelen.<sup>166</sup> Een andere cognitieve reden is dat signalen (beleid, regels, protocollen, acties van andere afdelingen of hiërarchische lagen) altijd tot op zekere hoogte ambigu zijn, waardoor mensen (afdelingen, hiërarchische lagen, rationaliteiten) nooit precies reageren op datgene wat diegenen die die signalen afgaven oorspronkelijk bedoelden.<sup>167</sup> Afgaand op al de ontkoppelingen die ik aan het begin van deze tab heb weergegeven, zouden deze cognitieve redenen hiervoor eigenlijk zowel een oorzaak als een gevolg kunnen zijn. Dit impliceert dat er sprake zou kunnen zijn van zichzelf versterkende en bekrachtigende dynamieken die leiden tot een steeds verdergaande ont koppeling. De grote verschillen in rationaliteiten, werkwijzen en betekenisgevingen in gemeenten brengen daarbij haast als vanzelf selectieve percepties met zich mee, omdat zij de signalen van andere organisatieonderdelen als ambigu ervaren. Door die selectieve percepties reageren zij vervolgens weer eenzijdig op de reacties van anderen, wat op zijn beurt bijdraagt aan een verdere ont koppeling.

De tweede set met redenen voor het zich ontwikkelen van ont koppelingen zijn situationele redenen: gefragmenteerde externe omgevingen en dito interne organisaties.<sup>168</sup> In lijn met datgene wat Lawrence en Lorsch hierover schrijven, is er sprake van een gefragmenteerde externe omgeving als er vanuit die omgeving diverse en soms contraire stimuli op de organisatie afkomen. Deze leiden veel, sterk wisselende en bovendien incompatibele verwachtingen, eisen en wensen, die – in ons geval – richting gemeenten worden geuit. Van *interne fragmentatie* is sprake als er in een organisatie tal van geheel verschillende subculturen zijn en een diversiteit van rationaliteiten. In tegenstelling tot Lawrence en Lorsch is de denklijn hier echter om wat de organisationele integratie betreft juist wel zo veel mogelijk te ont koppelen. Dit maakt het namelijk mogelijk dat er zo goed mogelijk kan worden ingesprongen op de hoge mate van interne en externe fragmentatie. Volgens deze denklijn biedt ont koppelen bij gefragmenteerde externe en interne omgevingen namelijk de volgende mogelijkheden:<sup>169</sup>

- Genuanceerde waarneming

Doordat de organisatie *loosely coupled* is, blijft er ruimte voor een relatief grote diversiteit aan rationaliteiten, clusters en afdelingen. Die hebben elk hun eigen werkelijkheidsbelevingen en eigen delen van de externe coalitie en subomgevingen waar ze zich mee verbonden voelen, en die ze voortdurend monitoren om te zien wat daar gaande is. Hierdoor



beschikken *loosely coupled* organisaties op een geaggregeerd niveau over een fijnmazig, gedifferentieerd en accuraat radarsysteem, dat in staat is om tegelijkertijd veranderingen en ontwikkelingen in tal van verschillende subomgevingen te detecteren. Bij *tightly coupled* organisaties zit iedereen toch meer in eenzelfde mentale keurslijf, waardoor er veel minder nuance te zien is. Iedereen kijkt immers door dezelfde bril naar de omgeving. Ook is bij *tightly coupled* organisaties het verkennen van de omgeving formeel doorgaans een taak van het hogere management, waarbij – om het beeld maar even voort te zetten – er dus slechts een hele kleine beperkte groep is die de radarpost bemest. Een fraai beeld om het verschil tussen *loose* en *tight coupling* bij het gedifferentieerd waarnemen van omgevingsontwikkelingen te illustreren, is dat zand en graan veel accurater en fijnmazige media zijn om de windstromingen te representeren, dan een verzameling rotsen. *Loose coupling* maakt accurate en gedifferentieerde omgevingswaarneming mogelijk.

- Lokale adaptatie

In *loosely coupled* organisaties kan elke lokale unit en elke hiërarchische laag zich richten op een eigen subomgeving, waarbij ze unieke responses op hun subomgeving kunnen geven, zonder dat de rest van de organisatie daardoor al te veel wordt beïnvloed. Die lokale adaptaties kunnen bovendien ook nog eens veel sneller worden gerealiseerd dan bij een *tightly coupled* organisatie. Zou een organisatie op veel punten strak gestandaardiseerd zijn, dan neemt dat vermogen om lokaal te reageren op lokale veranderingen namelijk af. Ook is er bij *loose coupling* meer ruimte om lokaal te experimenteren, waarbij de nauwe verbondenheid met de eigen subomgeving ertoe leidt dat het snel duidelijk is of bepaalde experimenten wel of niet betekenisvol zijn. Anders gezegd biedt *loose coupling* dus de mogelijkheid tot lokale flexibiliteit.

Op geaggregeerd niveau betekent dit dat losjes gekoppelde organisaties een grotere diversiteit aan omgevingsresponses kunnen vertonen. Daardoor kunnen ze een veel bredere range aan soorten en typen veranderende omgevingscondities aan. In het verlengde hiervan biedt het *loosely coupled* zijn dus de mogelijkheid om simultaan op verschillende manieren te reageren op de onderling incompatibele omgevingseisen, waardoor die incompatibiliteit minder problematisch wordt.

- Verlaging afbreukrisico

Lokale problemen, lokale conflicten met partijen uit de eigen subomgeving en mislukkende experimenten kunnen lokaal worden opgelost en

afgevangen. Hierdoor worden rimpeleffecten voorkomen, zodat die problemen lokaal blijven en niet uitwaaiëren over de hele organisatie.

- Verlaging vernieuwings- en veranderingskosten

Aangezien elke unit en hiërarchische laag zich op een eigen subomgeving richt en daarin experimenteert met innovaties en veranderingen, zijn de kosten van vernieuwen en veranderen relatief laag. Het betreft immers lokale experimenten, die relatief kleinschalig zijn. Dit in tegenstelling tot verandering en vernieuwing in *tightly coupled* organisaties, die vaak grootschalig en organisatiebreed moeten worden uitgevoerd. Dergelijke omvangrijke verandertrajecten kosten veel meer om ze voor elkaar te krijgen. En als ze misgaan is de schade ook veel groter en breder.

- Reservevoorraad aan innovaties (exploreren)

Omdat er overal gereageerd wordt op lokale subomgevingen en er overal verschillende experimenten worden gedaan om succesvol in de eigen subomgeving te kunnen opereren, ontwikkelt zich een groot en divers reservoir aan potentiële oplossingen voor en reacties op veranderingen in de omgeving. *Loose coupling* betekent niet dat er helemaal geen relaties en koppelingen meer zijn, want natuurlijk ontmoeten de mensen van de verschillende units, afdelingen, clusters en hiërarchische lagen elkaar bij tal van gelegenheden. In dit soort contacten kunnen de problemen die unit A ervaart gerelateerd worden aan de oplossingen die unit B heeft gevonden (voor vermoedelijk heel andere problemen).<sup>170</sup>

- Anachronismen blijven bewaard (exploiteren)

Juist omdat units, afdelingen en hiërarchische lagen relatief losjes gekoppeld zijn, kunnen oude gebruiken, werkwijzen en procedés die hun nut lokaal hebben bewezen, lokaal worden bewaard, gekoesterd en toegepast. In de tab [Veranderfonteintjes](#) las je over de verschillende typen die te onderscheiden zijn, waaronder de conservatoren: mensen die hun werk gewoon zo goed en precies mogelijk willen doen, waarbij ze juist vertrouwen op *proven technologies*. Juist deze conservatoren lijken degenen te zijn die oude werkwijzen en gewoonten bewaren en doorgeven aan nieuwe generaties collega's.

In combinatie met het vorige punt betekent het kunnen vasthouden een anachronismen dat er in de verschillende units, lagen en clusters tegelijkertijd sprake kan zijn van zowel (experimentele) vernieuwing en verandering als van het behouden van het goede en het vasthouden aan als effectief ervaren praktijken. Stabiliteit en flexibiliteit, exploiteren en exploreren tegelijkertijd, dus.

- Satisfactie en lol in je werk

Gegeven de relatieve onafhankelijkheid bieden lokale units de mensen die daar werkzaam zijn veel mogelijkheden om zelf te bepalen wat ze doen. Juist als het om professionals gaat, is deze relatieve autonomie een belangrijke motivator. Ook de relatieve nabijheid van en de snelle feedback uit de eigen subomgeving maakt dat zij 'kunnen zien waarvoor ze het doen', wat de eigen activiteiten veel betekenisvoller maakt. Voorts leiden de losse koppelingen met andere organisatieonderdelen en -lagen ertoe dat conflicten en samenwerkingsproblemen vermeden kunnen worden. Andersom bieden de eigen units, lagen en clusters met hun unieke eigen subculturen plekken waar je samenwerkt met (redelijk) gelijkgestemden.

### **Combinaties van mogelijkheden**

Even de draad weer oppakkend: we waren dus bezig met het beantwoorden van de vraag onder elke condities *loose coupling* een antwoord kan zijn op de interne en externe differentiatie waar gemeenten mee te maken hebben. In grote lijnen zijn er hier dus twee antwoordlijnen te vinden. De eerste is onze relatief beperkte informatieverwerkende vermogens, de tweede dat het juist ook gunstig kan zijn om in- en externe differentiatie te combineren met *loose coupling*. Afgaand op de onderzoekresultaten van het DVG-onderzoek zijn de redenen die in de literatuur worden aangemerkt voor het zich voordoen van ontkoppelingen in hoge mate herkenbaar voor gemeenten. Ook bij gemeenten is er immers sprake van een hoge gefragmenteerdheid van zowel de externe coalitie als de interne organisatie. En ook vergroot de aanwezigheid van tal van uiteenlopende rationaliteiten, taalwerelden en subculturen de kans op selectieve en eenzijdige betekenisgevingen. Voorts brengt het gegeven dat veel formele besluiten een compromiskarakter hebben met zich mee dat veel besluiten, regels, beleidsuitspraken en activiteiten ambigu zijn en discretionaire ruimte laten. Daarbij lijken er zich tussen die redenen onderling ook nog verschillende zichzelf versterkende dynamieken te kunnen aftekenen. Ook de hiervoor opgesomde mogelijkheden die *loosely coupling* biedt, zijn zeer herkenbaar in de empirische onderzoeksresultaten.

Het combineren van een hoge externe en interne differentiatie met een relatief hoge mate van *loose coupling* lijkt voor gemeenten dus begrijpelijk en verklaarbaar. Op een iets hoger abstractieniveau biedt deze combinatie

de volgende mogelijkheden:

**1. Combinatie van variëteit, flexibiliteit, potentiële flexibiliteit en stabiliteit<sup>171</sup>**

De combinatie van een hoge interne gefragmenteerdheid met *loose coupling* maakt het gemeenten mogelijk om een zeer breed en gevarieerd scala aan gedragingen te vertonen in relatie tot de eisen, verwachtingen en wensen van de externe coalitie. Doordat er op tal van verschillende manieren ingespeeld kan worden op de verschillende subomgevingen, draagt dat bij aan de stabiliteit en legitimiteit van de gemeentelijke organisatie. Ook is de relatieve flexibiliteit groot, omdat veel van de activiteiten lokale, relatief kleinschalige responses zijn, die snel gegeven kunnen worden. In potentie hebben gemeenten in alle hoeken en gaten van hun organisaties zo ook allerlei mogelijke oplossingen voor problemen klaarliggen. Deze oplossingen ontwikkelen zich in lokale settings waar er al experimenterend gereageerd wordt op de lokale subomgeving. Tegelijkertijd blijven bewezen werkmethoden, vaste protocollen en gestandaardiseerde oplossingsmethoden lokaal bewaard, wat op zijn beurt bijdraagt aan de stabiliteit en het herhalingsvermogen van de gemeente.

**2. De veranderende gemeente: organisch veranderen**

Doordat gemeenten op lokaal niveau continu bezig zijn met vernieuwingen, innovaties, veranderingen en improvisaties die relevant lijken voor de lokale subomgeving, zijn deze complementair aan organisatiebrede formele verandertrajecten die vooral bedoeld zijn voor externe legitimering en minder voor interne verandering. Naast het functioneren van veranderfontein-tjes, vormt de relatief hoge mate van ontkoppeling er bij gemeentelijke organisaties eveneens voor dat er sprake is van continue verandering in plaats van episodische verandering:\* improviserende verandering in plaats van geplande verandering, en (lokale) veranderingen die inspelen op de lokale subomgeving in plaats van overgereguleerde veranderingen waardoor dat inspelen wordt bemoeilijkt (zie ook de conclusies in hoofdstuk 11 in het boek). Juist deze overweging dat gemeentelijke organisaties door hun *loose coupling* in wezen continu en heel gevarieerd aan het veranderen zijn, maakt dat de gemeentelijke

---

\* *Episodische verandertrajecten* zijn verandertrajecten die op een discontinue basis worden ingezet, als organisaties (volgens het management) te veel afwijken van de geplande koers of als grootschalige veranderingen noodzakelijk worden geacht. Als het episodisch veranderen in een organisatie overheerst, is er doorgaans sprake van relatief langere periodes waarin de organisatie gewoon functioneert, afgewisseld met wat kortere periodes, waarin er verandertrajecten worden geïnitieerd om het functioneren van de organisatie van koers te verleggen.

ontwikkeling niet uitsluitend afhankelijk is van grote formele verandertrajecten, en zeker niet als die formele trajecten vooral bedoeld zijn voor externe legitimering.

*'The brighter the light, the deeper the shadow'*

In het Engels heb je een aardig spreekwoord, dat luidt: *the brighter the light, the deeper the shadow*. Het lijkt nu namelijk of *loose coupling* zo'n beetje een panacee is voor alle denkbare veranderingen en organiseerproblemen in en van gemeenten. Ik vrees dat dit niet het geval is. *Loose coupling* heeft namelijk ook een aantal onvermijdelijke donkere randjes.

Juist, bijvoorbeeld, doordat iedereen relatief onafhankelijk bezig is, is het doorvoeren van noodzakelijk geachte organisatiebrede veranderingen ronduit lastig. Al snel zullen mensen vanuit de eigen lokale selectieve betekenisgeving namelijk negatieve oordelen ontwikkelen over dit soort veranderingen ('We hebben hier niks aan!'). Verder is het zo dat problemen met de eigen subomgeving welswaar lokaal kunnen worden afgevangen, maar als het die lokale eenheden niet lukt om die problemen het hoofd te bieden, dan zullen ze zeker in eerste instantie de neiging hebben om de vuile was vooral binnenskamers te willen houden, wat de situatie soms kan verergeren. Als de problemen dan uiteindelijk bekend worden, dan hebben de medewerkers van die lokale eenheden – gewend als ze zijn om hun eigen boontjes te doppen – vaak moeite om oplossingen die hen worden aange-reikt (of opgelegd) te omarmen. Ook kan al het lokale geëxperimenteer en geïmproviseer ertoe leiden dat er tegelijkertijd veel verschillende veranderbewegingen gaande zijn. Enerzijds zal dit leiden tot verandertrajectcompetitie (zie hoofdstuk 8 in het boek), anderzijds tot een zekere inefficiëntie, omdat iedereen het veranderwiel zelf loopt uit te vinden. Bezien vanuit een darwinistische optiek is deze redundantie en het teloorgaan van tal van veranderinitiatieven en experimenten echter een noodzakelijk kwaad.

Het kan verder lastig zijn om het zich her en der opbouwende reservoir aan werkzame veranderingen en experimenten breder gedeeld te krijgen in de rest van de gemeentelijke organisatie. Zoals hiervoor aangegeven kan dat weliswaar op een toevallige en informele basis geschieden, maar andersom zullen de relatief autonome eenheden op de oplossingen van andere eenheden vermoedelijk al snel reageren met 'not invented here': dit hebben we niet zelf bedacht en daarom kunnen we er niet veel mee en gaan we er dus weinig mee doen.

Kleine snelle lokale responses op veranderingen in de lokale subomgevingen

zijn vooral functioneel als er vanuit diezelfde subomgeving snelle feedback komt over de betekenis van die acties. Tegelijkertijd kunnen er in bepaalde subomgevingen sluipende veranderingen gaande zijn of processen spelen waardoor de feedback op de acties van het betreffende onderdeel van de gemeentelijke organisatie heel vertraagd doorkomt. Juist dan kan het snel en kort op de bal spelen op langere termijn juist tot niet voorziene schadelijke neveneffecten leiden.

Een laatste donker randje van (dan wel aandachtspunt bij) het *loose coupling* zijn de gevolgen van de financieel-economische positie van gemeenten. De vele kleine acties, experimenten en redundante oplossingen zijn geen probleem als er in een gemeente voldoende financiële middelen voorhanden zijn. Zijn die middelen er niet, dan neemt de speel- en experimenteeruimte af en vermindert de werkzaamheid van het *loosely coupled*-zijn. Een rijk gezin beschikt over een flink voedingsbudget waarmee het kan experimenteren om gezond te eten. Als iets niet bevalt, dan probeert het gewoon wat anders. Mensen met kleinere huishoudportemonnees hebben die luxe niet.

### *Collateral damage*

In de hoofdstuk 9 in het boek spreek ik wat betreft de donkere randjes van het *loosely coupling* over *collateral damage*. De mogelijkheden die *loosely coupling* biedt bij gedifferentieerde externe en interne omgevingen hebben onvermijdelijk bepaalde minder wenselijke gevolgen, en dat is zeker zo als dat *loose coupling* ver doorschiet. Het willen wegmanagen van deze minder wenselijke gevolgen is echter niet per se wenselijk en nuttig. Ten eerste zal dat wegmanagen niet gemakkelijk zijn, omdat juist diezelfde *loose coupling* ervoor zorgt dat veel van de donkere randjes onzichtbaar worden gemaakt voor het management (immers: geen vuile was buiten hangen). Ten tweede impliceert het willen managen en dus controleren van al deze gevolgen die zich dus op tal van locaties in de gemeentelijke organisatie voor kunnen doen, een hoge mate van *tight coupling*. Hierdoor worden alle mogelijkheden die *loose coupling* biedt precies weer om zeep geholpen. Rest er wat dit betreft dan alleen nog een scenario van 'werkeloos toezien hoe dingen misgaan'? Dat denk ik niet. Enerzijds hebben al de formele management-activiteiten, organisatiemaatregelen, verandertrajecten en beslissingen richting de externe coalitie een bufferende werking, waardoor de externe legitimiteit van de gemeente niet in het gedrang komt, ondanks deze

donkere randjes. Anderzijds is het zo dat de veranderfontejntjes juist sterk geïnspireerd en getriggerd kunnen worden door al de hiervoor aangegeven effecten van *loose coupling*. Enigszins plastisch uitgedrukt fungeren de veranderfontejntjes zo dus als opruimploegen voor de problemen die het *loose coupling* onvermijdelijk met zich meebrengt.

## Dus

Concluderend zou ik willen stellen dat de vele soorten en maten ontkoppelingen die we bij het DVG-onderzoek zijn tegengekomen geen probleem, maar eerder een elegante verzameling oplossingen lijkt voor de gemeentelijke context waar er sprake is van een gedifferentieerde externe coalitie en een dito interne organisatie. De vele ontkoppelingen bieden gemeenten allerlei mogelijkheden, leidend tot een interessante combinatie van variëteit, flexibiliteit, potentiële flexibiliteit en stabiliteit. Ook maken de vele ontkoppelingen het mogelijk dat gemeenten continu – organisch – kunnen veranderen, zonder dat ze daarbij afhankelijk hoeven te zijn van formele verandertrajecten. Op hun beurt kunnen die formele verandertrajecten daarbij fungeren als buffer tussen de externe coalitie, die bijdraagt aan de ervaren (veld)legitimiteit.

## Wanneer koppelen?

Zoals je in het begin van deze tab las, sluit het theoretisch perspectief waarvanuit ik hier gewerkt heb aan op een dialectische interpretatie van *loosely coupled systems*.<sup>172</sup> Deze benadering impliceert dat je niet alleen naar het *loose* van gemeenten kijkt, maar ook naar hun *coupling*. Met andere woorden: als er zoveel lossigheid in gemeenten is, wat houdt ze dan nog bij elkaar? Hiervoor gaf ik al aan dat er binnen gemeenten sprake is van tal van formele trajecten, initiatieven, projecten en maatregelen om op een formele wijze de *coupling* (de coördinatie, standaardisatie en *alignment*) van de gemeente te bevorderen. Tegelijkertijd constateerde ik toen dat deze formele organisatiemaatregelen soms vooral voor de externe legitimering bedoeld zijn, zonder dat ze verder al te veel effect hebben op de interne organisatie. Veel van de integrerende maatregelen waar Lawrence en Lorsch het over hadden (zie hiervoor), vallen precies onder deze categorie van formele initiatieven om te proberen het organisatiegedrag formeel te beïnvloeden en te coördineren. Maar als deze standaardcoördinatieme-

chanismen niet altijd even veel interne effecten hebben, wat houdt de boel dan wel bij elkaar?

Uit de empirische data uit het DVG-onderzoek zijn enkele mechanismen te destilleren die bij kunnen dragen aan het *coupling* van gemeenten als *loosely coupled organizations*. Ik heb het hier dan over deze zaken:

- Moetjes

Zowel in de casestudy's als de leer- en onderzoekbijeenkomsten komt naar voren dat er in gemeenten op gezette tijden bepaalde dingen gewoon moeten. Vaak worden deze, wat zij dan noemen, *moetjes* gekoppeld aan wethouders die opeens iets van de gemeentelijke organisatie eisen of gemeentesecretarissen die, zeker als ze nieuw zijn, hun persoonlijke stempel op de organisatie willen drukken. Soms komen ze ook voort uit dynamieken in managementteams, waarbij de machtsverhoudingen zich zodanig ontwikkelen, dat sommige managementteamleden gedwongen worden om bepaalde gezamenlijke afspraken uit te voeren. Moetjes blijken werkelijk over van alles en nog wat te kunnen gaan. Ook kunnen ze verreikende gevolgen hebben voor zeer veel leden van de ambtelijke organisatie. Een voorbeeld hiervan is een grote gemeente waarin een klein jongetje vermist raakte dat later dood werd teruggevonden. Een gebeurtenis die breed werd uitgemeten in de media. Als reactie hierop eiste een van de wethouders dat er na alle schoolvakanties 'telploegen' op de basisscholen moesten tellen of alle kinderen wel waren teruggekeerd van vakantie. Omdat het hier om een grote gemeente met een groot aantal basisscholen ging, betekende dit in de praktijk dat een groot deel van al de ambtenaren na de schoolvakanties hun werkzaamheden moesten opschorten om op bezoek te gaan bij de scholen. Op deze wijze kunnen dit soort moetjes dus fors ingrijpen op de werkprocessen van de gemeentelijke organisatie. Een citaat dat de ingrijpendheid van de moetjes treffend illustreert, is 'political activity is like a lightning, in that it may suddenly strike in any corner of the administrative system'.<sup>173</sup>

Moetjes kunnen dus wel degelijk organisatiebrede effecten hebben, waardoor de organisatie op bepaalde thema's vergelijkbare en *tightly coupled* gedragingen moeten vertonen. Tegelijkertijd hoeft de uiteindelijke doorwerking ervan niet altijd even groot te zijn. De ambtenaren in de gemeente waar de basisschoolkinderen geteld moesten worden hierover:



**//Omdat het zo'n duidelijk imperatief was van de wethouder, konden we er niet omheen om dat tellen ook daadwerkelijk te doen. Dus hebben we na de zomervakantie met z'n allen braaf alle basisscholen bezocht. Daarna zijn we in de wachtstand gegaan. Het bleek toen uiteindelijk dat de betreffende wethouder zijn eigen imperatief al lang weer vergeeten was, of het was op de een of andere manier niet meer zo belangrijk. In ieder geval hoorden we er niets meer van. En dus het is bij die ene keer gebeven.//**

Een gemeentesecretaris van een van de gemeenten waar we een case-study uitgevoerd hebben:

**//Ach ja, die moetjes, daar kun je gewoon niet omheen. Die moet je gewoon uitvoeren of laten uitvoeren door de ambtenaren. Tegelijkertijd leveren diezelfde moetjes dan wel weer wisselgeld op voor de volgende gesprekken met de wethouders en de raad.//**

- **Verplichte overleggen en bijeenkomsten**  
Overleggen en bijeenkomsten zijn vaak een zijeffect van veel formele verandertrajecten, trajecten voor het invoeren van formele regels en systemen en van het uitvoeren van formele besluiten. Deze bijeenkomsten kunnen allerlei vormen hebben, variërend van reguliere overleggen, bila's, workshops, trainingen, brainstromsessies, BOT-sessies ('benen op tafel'), grootschalige interventies, zeepkistsessies en noem ze verder allemaal maar op. Zoals ik bij het DVG-onderzoek ontdekte, ervaren veel mensen die aan dit soort bijeenkomsten deel moeten nemen dergelijk sessies eerder als een soort corvee en als een afleiding van de werkzaamheden die ze normaliter doen, dan dat ze ze nuttig en leuk vinden. Zeker als zij over dit soort bijeenkomsten het gevoel hebben dat die vooral zijn voor de externe legitimering. Toch gaat er van deze bijeenkomsten een zachte *coupling*-werking uit. Je hoort immers toch verhalen over wat er breder in de gemeentelijke organisatie en daarbuiten gaande is en je spreekt altijd wel een paar mensen die je in je reguliere (ontkoppelde) werk niet of nauwelijks tegenkomt.<sup>174</sup>
- **De conservatoren**  
In de tab Medewerkers, managers en adviseurs is te lezen dat soms een flink deel van de ambtenaren werken vanuit een conservatorpositie. Deze conservatoren zijn degenen die het goede behouden en het slechte

verwerpen. Vaak zijn zij relatief wars 'van al die modieuze vernieuwingen, veranderingen en andere snoepjes van de week'. Zij willen zich juist concentreren op bewezen werkwijzen, wettelijke regels, protocollen enzovoort. Hiermee vormen de conservatoren een belangrijke stabiliserende en integrerende factor. Zeker als ze op verschillende plaatsen in de gemeente gewerkt hebben, vormen zij het integrerende organisationele geheugen van veranderingen, werkwijzen en aanpakken die in het verleden wel of juist niet gewerkt hebben.

- Anderen tevreden houden

Uit een onderzoek dat ik samen met een aantal collega's heb uitgevoerd, blijkt dat veel ambtenaren zich gefrustreerd voelen over de mogelijkheden die ze hebben om hun ambities te realiseren.<sup>175</sup> De grote formele verwevenheid van de gemeentelijke organisatie zorgt er volgens hen namelijk voor dat er steeds veel moet worden afgestemd om iets voor elkaar te krijgen, zowel binnen als ver buiten de eigen organisatie. In een van de reflectiebijeenkomsten van het DVG-onderzoek verwoordde een deelnemer dit als volgt:

**“In wezen ben ik de hele dag bezig om te proberen iedereen tevreden te houden. Het gaat er gewoon om dat je zorgt dat men jou als legitiem ervaart. Dan moet je af en toe wel eens dingen doen die je tegenstaan of die niet leuk zijn. Maar zo organiseer je wel dat je daarnaast de dingen kunt doen die gewoon heel leuk zijn. Neem nou de P&C-cyclus. Daarin doe je allerlei dingen die gewoon moeten volgens zo'n P&C-proces. Daar doe ik gewoon aan mee, terwijl ik ze in feite onzin vind. Maar zo kan ik daarnaast mijn eigen werk wel op mijn eigen manier doen op een manier die mij goeddunkt.”**

Dit 'tevreden houden' 'houdt dus in dat je op voorkomende momenten toch toegeeft aan wensen en verwachtingen van andere eenheden, doet alsof je het met hen eens bent, af en toe iets weggeeft in de onderhandelingen om *goodwill* te creëren en – in relatie tot formele veranderingstrajecten en besluiten – toch braaf naar de sessies en bijeenkomsten gaat. Allemaal activiteiten dus die je schaaft onder de noemer 'iedereen tevreden houden.' Maar tegelijkertijd is dat iets functioneels: zo verkrijgt je namelijk ruimte en persoonlijke legitimiteit om vervolgens datgene te doen wat je zelf belangrijk vindt. Ondanks dat je er dus soms een regelrechte hekel aan hebt en je er een heel andere lading aan geeft, heeft dit

tevreden stellen toch een zekere *coupling*-werking, waardoor gedragingen en acties die vanuit de verschillende ontkoppelde eenheden, lagen, units en clusters worden ondernomen toch lichtjes op elkaar worden afgestemd, al was het alleen maar om de anderen tevreden te stellen, dus.

- Mobilizing concepts

In de tab Kreetsurfing toon ik aan dat kreten een licht samenbindende werking kunnen hebben. Rondom kreten ontstaan, zeker als ze aanslaan, namelijk grotere of kleinere heterogene netwerken van mensen die zich tijdelijk om zo'n kreet heen organiseren en met elkaar samen gaan werken. In het kader van het *coupling* van de gemeentelijke organisatie leveren vage maar *sexy mobilizing concepts*, ambigue termen en modieuze buzzwords uit (verander)plannen dus in potentie tal van contactpunten op, waar een licht coördinerende, gedragsafstemmende werking vanuit kan gaan.

- Geen gezichtsverlies lijden

In hoofdstuk 14 op de website heb ik relatief uitgebreid stilgestaan bij het veelgeciteerde artikel van Meyer en Rowan (1977). Ook deze auteurs schrijven over organisaties die te maken hebben met heterogene, gedifferentieerde omgevingen. Om hun legitimiteit te kunnen behouden, bufferen dit soort organisaties de omgeving, door wensen en eisen van de onderdelen van die omgeving ceremonieel te adopteren met formele verandertrajecten van de formele aspecten van de organisatie. Daarnaast, en dat is in het kader van het *coupling* waar het hier over gaat buitengewoon interessant, wordt er van de mensen die in dergelijke organisatie werkzaam zijn constant verwacht *to keep face*. Zij moeten bij de dagelijkse uitvoering van het eigen werk continu in het achterhoofd houden of dat wat ze doen schadelijk kan zijn voor de reputatie van de organisatie. Deze *keeping face*-dynamiek ben ik regelmatig tegengekomen bij het DVG-onderzoek. Fraai werd dit verwoord door een lid van het managementteam van een van de grote gemeenten waar we een casestudy uitvoerden:

**//Er werken hier veel goed opgeleide weldenkende mensen. En allemaal hebben ze wel een soort radar om in de gaten te houden of datgene wat ze doen geen negatieve gevolgen heeft voor de gemeente.//**

Ook vanuit dit *keeping face* gaat een zekere coördinerende werking uit. Als je bezig bent met activiteiten die 'de poppen aan het dansen bren-

gen' (zoals een van de experts het uitdrukte in een interview) dan stuur je bij, houd je jezelf in en probeer je wat anders, of ga je bij collega's te rade of je dat wat je plan bent 'wel kunt maken'.

- **Managementtaal als plakbandtaal**

Tijdens het DVG-onderzoek is het me steeds meer gaan opvallen dat managementtaal de taal is die van hoog tot laag en van links tot rechts in gemeenten wordt gesproken. Zeker als iemand in formele settings zit of als ik (als onderzoeker) de mensen nog niet zolang ken, dan beschrijven en framen veel mensen hun ervaringen met termen als *doelen, strategieën, missies, bijsturen, structuur, cultuur, synergie, toegevoegde waarde* en ga zo nog maar even door. Ik denk dat het met elkaar spreken van dit managementdiscours (de gewoontetaal) een belangrijke functie heeft in de context van *loose coupling*. Enerzijds werkt de managementtaal namelijk koppelend en verbinden, maar tegelijkertijd juist ook ontkoppelen en fragmenterend. Hierover heb ik een aparte tab geschreven: [Managementtaal als plakbandtaal](#).

Duidelijk mag zijn dat deze *coupling*-mechanismen niet behoren tot de conventionele formele integratie- en coördinatiemechanismen uit de klassieke organisatieliteratuur (zoals van Lawrence en Lorsch). Eerder lijken deze conventionele coördinatiemechanismen in voorkomende gevallen onder het 'voor-de-externe-legitimeringsregime' te vallen, waardoor ze vooral bedoeld zijn voor externe educatie en veel minder voor interne gedragsbeïnvloeding en -afstemming. Desondanks vormen gemeenten, ondanks dat ze door de vele ontkoppelingen soms op bedrijfsverzamelgebouwen lijken, toch wel min of meer coherente gehelen. Ze vallen niet als los zand uiteen. Juist de hiervoor aangegeven informele en onbedoelde mechanismen hebben als neveneffect dat er een licht samenbrengende en integrerende werking van uitgaat. Niet te veel, en niet te weinig, maar precies er tussenin, zoals Goudlokje in het sprookje met de drie beertjes zou zeggen.

## Dus

Deze tab ging over gemeenten als ontkoppelparadijzen. Zoals uit het DVG-onderzoek naar voren komt, vinden er in gemeenten van hoog tot laag en op tal van aspecten, onderdelen en niveaus tal van ontkoppeldynamieken plaats. De klassieke reactie zou zijn om deze ontkoppelproces-

sen te compenseren met *tight coupling*, waarbij er veel coördinerende en sturende maatregelen worden ingezet om de organisatie weer in de greep en op de rails te krijgen. Bij gemeenten valt op dat dergelijke maatregelen wel worden genomen, maar in veel gevallen voor de externe legitimering, en niet zozeer voor het daadwerkelijk strak koppelen van de gemeentelijke organisatie.

### **Mogelijkheden om niet te verzanden**

Door tegelijkertijd formeel te koppelen en in de praktijk te ontkoppelen ontstaan er allerlei mogelijkheden om tegelijkertijd flexibel en stabiel te zijn, tegelijkertijd te exploiteren en te exploreren, continu organisch te veranderen en tegelijkertijd ook nog eens allerlei verschillende gedragsrepertoires in relatie tot de eigen subomgevingen te kunnen vertonen. Bovendien zijn er diverse informele, indirecte en niet per se als zodanig bedoelde processen en mechanismen te identificeren, die erop een lichte manier voor zorgen dat de *looseness* niet doorschiet naar los zand.

Is hiermee dan de heilige graal voor organiseren in gedifferentieerde omgevingen gevonden? Nee. Wat we zien is dat er sprake is van een subtiele balans tussen allerlei processen en mechanismen, die elkaar enigszins in evenwicht houden. Maar in de praktijk worden die evenwichten natuurlijk toch constant verstoord en schieten ontwikkelingen en dynamieken te ver door. Ook kan het *loosely coupled* lokaal experimenteren forse redundantie met zich meebrengen en leiden tot mislukte experimenten en lokaal niet meer oplosbare dynamieken. Zou je deze donkere randjes echter willen wegmanagen, dan verstoort je dit complexe geheel van balansen. In sommige gevallen biedt de combinatie van het naar buiten toe doen alsof je de donkere randjes wegmanaget, met het getriggerd raken van veranderfontejntjes die zichzelf willen legitimeren door hun activiteiten op te hangen aan concrete organiseerproblemen, dan een subtiel en gedifferentieerd activiteitenpatroon, waardoor de gemeente haar legitimiteit behoudt.

### **Wat ik niet beweer ...**

Het zich voordoen van deze combinatie van ontkoppelen, *loose coupling* en formele *coupling* heb ik in relatie gebracht met gedifferentieerde omgevingen, die binnen gemeenten leiden tot een hoge mate van differentiatie en fragmentatie. Daarbij heb ik betoogd dat gemeenten dit als een alternatief hanteren voor het klassieke *tight coupling*. Zo geformuleerd, zeg ik ook twee dingen heel bewust niet. Ten eerste denk ik namelijk dat er geen sprake

ke is van een (lineair) deterministische relatie tussen deze omgevingscondities (en de cognitieve redenen die ik genoemd heb) enerzijds en de hoge mate van *loose coupling* anderzijds. Ten tweede denk ik dat deze bijzondere manier van tegelijkertijd organiseren en niet-organiseren (maar ontkoppelen), niet het resultaat is van een managementinspanning, waarbij er een plan gemaakt is om de gemeente zo in te richten, waarna dat plan vervolgens in de gemeente is geïmplementeerd.

Mijn idee is juist dat deze manier van organiseren en niet-organiseren zich in de loop der tijd binnen het gemeentelijke veld heeft ontwikkeld tot een soort (om een term uit de speltheorie te gebruiken) *evolutionair stabiele strategie*, die zich op den duur in het gemeentelijke veld geïstitutionaliseerd heeft.\*

Zou deze redenering kloppen, dan is een gevolg hiervan wel dat iedereen in het gemeentelijke veld deze speldefinities hanteert. Daarmee wordt het gemeentelijke functioneren begrijpelijk, maar tegelijkertijd ook een impliciete norm: zo moet je het spel spelen om er bij te blijven horen. En juist dit laatste maakt me benieuwd naar de reacties op de DVG-onderzoekresultaten, zoals ik ze bijvoorbeeld in deze tab presenteer. Welke impliciete normen leven er over het mogen expliciteren van dit hele spel?

---

\* Dit idee is geopperd door een van de experts bij de expertinterviews.

# Eindnoten

De literatuurverwijzingen in deze eindnoten zijn terug te vinden in het onderdeel Literatuur in het boek.

- 142 Weick, 2001, pp. 381-382; Maeterlinck in Siu, 1968 (vrije vertaling).
- 143 Orton en Weick, 1990, p. 203.
- 144 Weick, 1976, p. 6.
- 145 Meyer en Rowan, 1977 (zie hoofdstuk 14). Deze visie op de relatie tussen strategie en het functioneren van organisaties sluit aan bij de zogeheten *strategic choice*-benadering in de wetenschappelijke literatuur; Scott en Davis, 2015, hoofdstuk 6.
- 146 Alford et al., 2017; Hansen en Ejersbo, 2002; Jonsson, 2008, p. 542.
- 147 Ontleend aan het gedachtegoed van Brunsson (zie het onderdeel Literatuur in het boek).
- 148 Meyer en Rowan, 1977.
- 149 Vaughan in Orton en Weick, 1990, p. 201.
- 150 Weick, 1976, p. 5: 'an organization's [formal] structure is not coteminus with its activity!'
- 151 Zie Mahony en Thelen, 2010a en 2010b; Streeck en Thelen, 2005, en Thelen, 2009; zie ook hoofdstuk 14.
- 152 Zie ook Weick, 2001, p. 42.
- 153 Pache en Santos, 2010 en 2011. Zie ook Scott en Davis, 2015, hoofdstuk 6 over de rol van professionele organisaties.
- 154 Mosse, 2004, p. 664; Bougon, 1992; Edelman, 1985, p. 6.
- 155 Brown, 1987.
- 156 Swieringa, 2016.
- 157 Zie verder Fleming en Spicer, 2003, over het cynisch meewerken aan verandertrajecten, als vorm van weerstand tegen verandering.
- 158 Deze observatie sluit aan bij de zogeheten *voice of typology*-benadering uit de literatuur over *loose coupling*; Orton en Weick, 1990, p. 207 e.v.
- 159 Suggestie van prof. dr. Herman van den Bosch.
- 160 Weick, 2001, p. 380.
- 161 Orton en Weick, 1990, p. 205.
- 162 Glassman, 1973; Scott en Davis, 2015; Weick, 1976 en 2001; Orton en Weick, 1990.
- 163 Glassman, 1973, p. 85.
- 164 Glassman, 1973, p. 88.
- 165 Lawrence en Lorsch, 1967.
- 166 Glassman, 1973.
- 167 Zie Mahony en Thelen, 2010a en 2010b, Streeck en Thelen, 2005, en Thelen, 2009.
- 168 Orton en Weick, 1990, p. 207.
- 169 Afgeleid van Glassman, 1973, Scott en Davis, 2015, Weick, 1976 en 2001, en Ortan en Weick, 1990.
- 170 Zie ook Granovetter, 1983, en Homan, 2017a.
- 171 Deze overweging is te relateren aan de *voice of direct effects* in de literatuur over *loosely coupled systems*; zie Orton en Weick, 1990, p. 210.
- 172 Orton en Weick, 1990, p. 205.
- 173 Self in Mouritzen en Svava, 2002, p. 12.
- 174 Zie Granovetter, 1983, en Homan 2017a.
- 175 Homan et al., 2016; ik spits de onderzoeksresultaten van dit onderzoek hier even toe op gemeenteambtenaren.

**© 2019 Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Gemeenten  
Den Haag**

Postbus 11560 • 2502 AN Den Haag • 070 76330030  
secretariaat@aeno.nl • [www.aeno.nl](http://www.aeno.nl)