

# Wit, rood en blauw

*De driedimensionale overheid  
Politiek bestuur en management in drie processen*

## Ruud Voigt en Inge van Heusden

*Managers en adviseurs van overheidsorganisaties laten zich in de wijze waarop zij problemen behandelen nogal eens inspireren door het bedrijfsleven. Vaak kan dat en levert het aardige perspectieven op. Al te eenzijdige oriëntatie op het bedrijfsleven is echter onvruchtbaar. Evenals een te simplistische benadering van de eigen werkelijkheid binnen de overheid. De overheid kent vele soorten activiteiten die een gedifferentieerde vorm van sturen en organiseren vragen.*

Hoe de weersomstandigheden ook zijn, de treinen horen tijdig en veilig te rijden. Spoorboekje, dienstroosters en techniek moeten kloppen. Er kan echter altijd iets mis gaan. Door ijzel loopt een wissel vast, door storm breekt een bovenleiding, of er gebeurt een ongeluk. Meteen moeten dan maatregelen getroffen worden. Snelle terugkeer naar de normale dienstregeling is het doel. Ir. P.H. Bosboom, directeur van het toenmalig adviesbureau Bosboom en Hegener waar ik (RV) in de jaren '50 als adviseur begon, trof bij de Nederlandse Spoorwegen een organisatie aan die volstrekt geconcentreerd was op het tijdig en veilig rijden én op adequate reactie op calamiteiten. Hij trof een organisatie aan gekenmerkt door rigide planning en discipline, dus ongeschikt voor vernieuwing. Het management bestond bij de NS uit ingenieurs. Zij leefden van hun plezier in het laten rijden van treinen en in het maken van een ingewikkelde planning. Oog voor verbetering van de NS en daarmee verandering van de organisatie hadden ze nauwelijks. Wat de reizigers wilden interesseerde hen niet. Een moderne kleur voor de treinen? Een Europees netwerk? Meerdere kortingsmogelijkheden? Ze vonden het onzin. Innovatie was echter dringend nodig. Zakelijk gezien deed de NS het slecht. De trein legde het af tegen de auto.

## Wit, rood en blauw

In zijn analyse van de Nederlandse Spoorwegen onderscheidde Bosboom twee processen, met twee daarop toegesneden organisaties. Hij noemde ze bij de kleuren wit en rood. Hij ontwierp een derde, de blauwe. De 'witte organisatie' verzorgt het primair proces: het tijdig en veilig rijden van de treinen. De organisatie richt zich naar dat proces: ze is tot in de puntjes ingesteld. Sla er het spoorboekje maar op na. Geen bedrijf kent zo'n gedetailleerde procesregeling als de NS. Het proces vergt een analoge vorm van organisatie. De 'rode organisatie' is toegesneden op onverwachte gebeurtenissen, schade en ongevallen. Een brandweerorganisatie waarin mensen uit de witte organisatie onder hoge druk andere rollen vervullen in andere schakering: klein, kernachtig en slagvaardig. Ook deze organisatie is, qua planning, materiële voorziening en personele rolverdeling, tot in de puntjes geregeld. De noodregeling vervangt de gewone dienstregeling. Tegelijk is ze zeer slagvaardig en gericht op snel resultaat. NS hadden in hun witte organisatie nergens expliciet ruimte gecreëerd voor innovatie. Eens per jaar werd de dienstregeling vastgesteld. Voor de rest van het jaar gold die als wet van Meden en Perzen. Samen met de mensen van de spoorwegen, bedacht Bosboom daarom de 'blauwe organisatie'. Hij vormde aparte groepen die opdrachten kregen op het gebied van strategieontwikkeling en marketing. De leden van die groepen waren deels deskundigen van buiten, die met frisse blik naar de NS konden kijken. Voor het andere deel waren het mensen uit het bedrijf zelf. Zij werden uit de witte organisatie geplukt en kregen tijdelijk een andere rol. Deze configuratie inspireerde. De 'blauwe organisatie' bleek een belangrijke impuls tot vernieuwing.

## De veelkleurige overheid

### De processen

Het voorbeeld van de NS geeft de essentie aan van onze visie op de overheidsorganisatie als institutie waarbinnen diverse processen plaats hebben die in wisselende mate verbonden zijn met een politiek-maatschappelijke context.

Veel politici, ambtenaren en adviseurs vergelijken de overheid graag met het bedrijfsleven. In hun visie moet de overheid functioneren als een gestroomlijnd productiebedrijf. Reorganisaties bij gemeenten, provincies en departementen krijgen vaak vanuit deze visie hun beslag. Heel vruchtbaar is daarbij de introductie van het 'klantgericht denken' in de overheidsorganisaties. Moeilijker te waarderen zijn begrippen als contractmanagement, 'planning en control'. Dat geldt ook voor het bekende hiërarchische organisatie-model met de harken – waarin de posities en de rollen van leidinggevend en medewerkers helder zijn vastgelegd, vanuit één aspect: hiërarchie, wie is de baas van wie? Wij vinden deze kijk op de overheid vaak eenzijdig en, in zijn uitwerking op een organisatie van bestuurders en ambtenaren, onvruchtbaar. Het is waar dat veel processen binnen de overheid bedrijfsmatig georganiseerd kunnen worden. Maar dat geldt niet voor alle. Daarom onderscheiden we naast 'bedrijfsprocessen' ook 'innovatieprocessen' en 'ad-hocprocessen'.

Veel politici, ambtenaren en adviseurs zien de overheid als een gestroomlijnd productiebedrijf. Reorganisaties krijgen vaak vanuit deze visie hun beslag.

Bij het ontwerp van een overheidsorganisatie is het essentieel rekening te houden met die drie processen. Elk heeft eigen kenmerken en kent eigen spelregels. Het is daarnaast ook van belang de eigen aard van de overheid in het oog te houden. De overheid heeft een sterke relatie met de maatschappij. Ze is het apparaat van openbaar lekenbestuur. Burgers nemen periodiek passief of actief deel en kunnen in elk geval altijd de activiteiten van de overheid becommentariëren. De leken hebben zich meestal in partijen georganiseerd. De wijze waarop deze politiek maatschappelijke context, eigen aan de overheid, de drie processen beïnvloedt is niet steeds gelijk. Alle drie processen kennen een eigen context, een eigen ritme en stellen dus ook eigen eisen aan de wijze van organiseren.

### De context

We brengen de context van elk proces binnen de overheidsorganisatie terug tot twee elementen. Sommige processen kennen een hoge *Maatschappelijke Urgentie* – het eerste element. Ze betreffen een kwestie die snel opgelost moet worden. Ze staan onder grote belangstelling van de pers en het publiek. Er is een diversiteit aan redenen om dergelijke kwesties snel op te lossen, liggend op een schaal van politiek lijfsbehoud tot oprechte zorg voor de burgers.

De kwestie van de *Groningse Kredietbank* stond bijvoorbeeld onder veel publieke belangstelling. Hetzelfde geldt voor de Amsterdamse *Newman-affaire*. Wel heel illustratief is de reactie van de lokale, provinciale en rijksoverheid op de schade door de *aardbeving* in Limburg.

Het tweede element heet het *Politiek Moment*. Sommige vraagstukken kennen meer dan andere een noodzaak tot politieke keus. Het belang van de kwestie voor toekomstig beleid is groot. De politiek wordt uitgedaagd haar stempel te drukken op het beleid. De achterban, de partij en de fractie kunnen een belangrijke rol in de afweging voorafgaand aan de keus spelen. Discussie en studie in voorlopige luwte, soms zelfs afgedwongen bij het publiek, gaan vooraf aan een politiek statement.

De voorbeelden die hierbij horen zijn de stelselherziening, het plan-Simons, en de innovaties op het terrein van het middelbaar onderwijs. Overigens zien we dat vaak al vroeg de discussie publiek wordt gemaakt. Een goed voorbeeld daarvan is de 'maatschappelijke' discussie over de arbeidsmarktpositie van allochtonen.

Bij elk proces zijn het gewicht en de kleur van de thema's anders. Het Politiek Moment is niet altijd even sterk, de Maatschappelijke Urgentie zeker niet altijd even hoog. De context als geheel kan dus sterk wisselen. Dat heeft invloed op de rollen die de deelnemers aan het proces vervullen.

## **Drie processen in werking**

### *Het bedrijfsproces*

- Beeld: efficiënt draaiende fabriek.
- Proceskenmerken: gespecificeerd en vooraf instelbaar proces; scheiding ontwerp en uitvoering; efficiënt en beheersbaar uitvoeringsproces; planningsperiode volgt bekend productieritme.
- Rollen: manager is beheerder; medewerkers zijn volstrekt productiegericht.
- Organisatie: hantering klassieke organisatieprincipes mogelijk.
- Ideaalbeeld: volstrekt gerobotiseerde productie.

Bij de bedrijfsprocessen van de overheid past het beeld van de goed draaiende fabriek. Grondstoffen worden ingevoerd. Machines doen het werk. Het resultaat is een product dat voldoet aan vooraf bepaalde specificaties. De procesgang ligt zoveel mogelijk vast. Voorspelbaarheid, herhaling en uniformiteit zijn belangrijke proceskenmerken. Het gaat hier om puur uitvoerend werk. Ontwerp gebeurt elders. Medewerkers doen hun werk, zonder veel te vragen of te willen veranderen. Omzetting van ervaring in verbetering van het proces geldt als belangrijke uitdaging voor het management. De leidinggevende (het hoofd van de dienst, de afdelingschef) is continu nauw betrokken bij het proces. Hij heeft de rol van een beheerder. Zijn planning wordt bepaald door het productieritme. De manager moet zo veel en zo goed mogelijk produceren binnen vaste, nauwkeurige grenzen. Hij doet het goed als zijn producten of diensten op tijd klaar zijn en geen klachten opleveren.

De sublimatie van het bedrijfsproces is de volledig geautomatiseerde of gerobotiseerde fabriek, waarin alle menselijke onvolkomenheden zijn uitgebannen. Wij realiseren ons overigens dat we hiermee geen ideaalbeeld voor een productiebedrijf schetsen. Terugkoppeling van ervaring bij de productie ter verbetering van het proces (kwaliteitszorg), integrale productie in kleine eenheden (Volvo) en bijvoorbeeld ook het klantgericht werken en alle mogelijke andere organisatieopvattingen, maken dat die indruk onterecht zou zijn. Het gaat ons om een schematische weergave van de kern van een proces. Overheidsorganisaties zijn geen fabrieken. Maar gemeten naar hun proceskenmerken kunnen ze soms een eind in de richting komen.

Denk, in de sfeer van gemeenten, aan de Stadsdrukkerij, het Vervoerbedrijf, het Waterleidingbedrijf, de Sociale Dienst en onderdelen van de Burgerlijke Stand.

De 'maatschappelijke urgentie' van een bedrijfsproces op zichzelf is laag. Weinig burgers zijn geneigd tot betrokkenheid bij de organisatie van het proces, dat vooraf gaat aan het resultaat. Oftewel: niemand maakt zich druk om de organisatie van het proces binnen het Waterleidingbedrijf zolang er althans rein water uit de kraan komt. Ook het 'politieke moment' is gering. Er dringt zich geen politieke keus op zolang het proces op zich goed verloopt. De politiek bestuurder staat dan ook op afstand, en de manager staat midden in het proces. Hij concentreert zich met zijn medewerkers, op een zo adequaat mogelijke inrichting van het proces. De relatie met de politiek kan vorm krijgen door middel van 'planning en control' en managementcontracten.

Als de burger al in dit perspectief treedt, dan is hier de parallel met de klant te trekken. In het proces kan dan ook op die wijze met hem omgegaan worden. De relatie van de politiek met de burger, en de rol van de ambtenarij daarin, is in dit proces in principe ongecompliceerd. Dat ligt anders bij het innovatie- en het ad-hocproces.

## Het innovatieproces

- Beeld: researchafdeling, laboratorium.
- Proceskenmerken: ongespecificeerd proces, structuur wel voorspelbaar; resultaat onbekend, inhoud onvoorspelbaar.
- Rollen: manager stuurt en neemt inhoudelijk deel; creativiteit staat bij de medewerkers hoog in het vaandel.
- Organisatie: aparte, tijdelijke organisatie.
- Ideaal: ontdekkingsreis; improvisatietheater.

*Willie Wortel* verbeeldt het innovatieproces: geconcentreerd op resultaat loopt hij peinzend heen en weer tussen zijn bureau en immense computer, voortdurend geprikkeld door zijn 'lampje', dat overall opduikt. Hij probeert van alles, komt met verassende ideeën en geeft ze uiteindelijk – Willie doet dat eigenlijk altijd net te vroeg – vorm. Originaliteit, speelsheid en onafhankelijkheid zijn belangrijke waarden. Innovatie vergt sprongen in het denken, het verleggen van grenzen, het doorbreken van vooronderstellingen. Innovatie is een heel ander proces dan het bedrijfsproces. Bij de overheid betekent het ontwikkelen van nieuwe visies op maatschappelijke problemen en van instrumenten voor de realisering van die visies. Innovatie is daar dus gericht op beleidsvorming in al zijn aspecten.

In de huidige praktijk kleven aan het proces van beleidsvorming allerlei problemen. Het komt er op neer dat er bij beleidsvorming dikwijls een kloof gaapt tussen bestuurders onderling, tussen diensten en afdelingen, tussen diverse disciplines en tussen beleidsmakers en uitvoerders. Dat kan komen doordat beleidsvorming te veel wordt georganiseerd volgens vaste modellen binnen de bestaande organisatie. Wie er bij betrokken is – de politicus, de beleidsmaker, de uitvoerder, de belanghebbende buitenstaander – speelt de vaste rol die zijn positie in, of ten opzichte van het hiërarchisch beeld van de organisatie met zich meebrengt. De een ontwerpt, de ander adviseert, de volgende beslist, de laatste voert uit. Aldus lijkt beleidsvorming meer op een strak gedisciplineerd bedrijfsproces dan op een creatief en speels innovatieproces.

De aard van het proces en de politiek maatschappelijke context vergen echter een andere houding. De 'Maatschappelijke Urgentie' is bij innovatie nog niet groot, er gebeuren geen 'rampen'. Er is tijd voor bezinning, studie en discussie.

Op dit moment wordt binnen de lokale overheid het jeugdbeleid kritisch onder de loep genomen; er wordt nagedacht over nieuwe uitgangspunten. Daarbij wordt bijvoorbeeld kinderopvang niet alleen bekeken als voorwaarde voor moeders om buitenshuis te kunnen werken (het oude perspectief); de aandacht gaat nu ook uit naar de mogelijkheden die kinderopvang biedt om kinderen vroeg op te vangen en te vormen in de hoop kans op ontsparing te verminderen.

De maatschappelijke urgentie is in principe niet groot, maar kan wel groot worden als de innovatie uitblijft en de 'onschuldige' aanleiding zich tot een waar probleem kan ontwikkelen. Het proces is dus zeker niet vrij van enige druk. Een goed en actueel voorbeeld daarvan is de gedachtevorming rond de herziening van het sociale zekerheidsstelsel. Tegen de achtergrond van de dreiging dat de kosten van het stelsel de maatschappelijke draagkracht te boven gaan, tegen de achtergrond van de individuele angst dat de gezondheidszorg niet meer te betalen zal zijn zodra men er zijn beroep op doet, wordt op dit moment nog in relatieve luwte nagedacht over de innovatie van het stelsel.

Als er een club mensen in opstand komt tegen het kappen van bepaalde bomen, kan zo'n simpele kwestie ineens een politieke affaire worden.

Het tweede element uit de context – 'Politiek Moment' – is in het proces van innovatie erg sterk! Het gaat om een politieke keus op basis van consciëntieuze afweging. Vele gezichtspunten van vele belanghebbenden moeten worden meegewogen. De politiek bestuurder zet het traject uit. Hij moet bepalen wat er op het betreffende beleidsterrein de komende tijd gebeurt. Hij kan dit echter doen in dialoog, door uitwisseling van kennis en opvattingen. Hij heeft de tijd.

Zo bezien vergt een innovatieproces dus een volstrekt andere attitude van betrokkenen dan een bedrijfsproces:

- In een bedrijfsproces past de bestuurder een zekere afstand. Zijn manager regelt het proces. In een innovatieproces is de bestuurder echter de katalysator.
- In een bedrijfsproces is de maatschappelijke urgentie vrijwel afwezig en het contact met de burger politiek vrijwel onbeladen. Bij innovatie is – gegeven de eigen aard van de overheid – de maatschappelijke urgentie aanwezig, hoewel nog niet overheersend. Maar de politiek moet hier oor hebben voor het maatschappelijk geluid en dat binnen de eigen politieke kaders, gaande het innovatieproces kunnen vertalen.

De kunst is condities te creëren voor optimale creativiteit, aansluitend op de eisen van een context. Wij denken dat een aparte tijdelijke organisatie, vergelijkbaar met de 'blauwe' organisatie van Bosboom, mogelijkheden biedt: een aantal mensen neemt afstand van de dagelijkse werkplek en stapt in 'het innovatieproces'. Je kunt, in termen van het bedrijfsleven, ook de vergelijking maken met een laboratorium of een proeffabriek. Er wordt gezocht naar oplossingen door situaties goed te doordenken en te beproeven. Binnen die nieuwe tijdelijke organisatie spelen de deelnemers een andere dan hun gebruikelijke rol. Ze houden niet vast aan de attitude die het bedrijfsproces van ze vergt, net zo min als ze de illusie hebben te moeten werken als in een ad-hocproces. Ze zijn breder georiënteerd, en hebben het lef buiten de eigen discipline en de eigen kaders te treden. Dat doen ze overigens met behoud van de kennis, het overzicht en de standpunten die ze ontleen aan het functioneren in de andere processen. Wezenlijk is dat ieder zijn 'vaste' positie met bijbehorende rol verlaat en op een andere manier werkt. Vrije uitwisseling van ideeën is een eerste vereiste voor innovatie. Iedereen wordt aangesproken op zijn kennis, inzicht en creativiteit, niet op zijn positie. De gebruikelijke rol van de leidinggevende (politicus of ambtenaar), die we bevestigd zagen in het bedrijfsproces, vervalt in het innovatieproces. De bestuurder en de ambtelijk manager zijn tijdelijk gewone spelers, net als de andere deelnemers aan het proces. Hoewel de leiding van het innovatieproces formeel bij hen berust, kunnen zij de praktische leiding op bepaalde momenten beter overlaten aan een ander. Met de andere deelnemers, vaak deskundig op specifieke gebieden, kunnen ze zich dan optimaal concentreren op de inhoudelijke vraag. Leidinggeven is in dit proces vergelijkbaar met het regisseren van een toneelstuk, waarvan de inhoud grotendeels improviserend tot stand komt. Het gaat om het spel! Spelenderwijs komt de inhoud tot stand, mogelijk binnen een vooraf uitgezette richting. De schrijver/regisseur kiest de spelers, bepaalt de rollen en de rolwisselingen, kiest de encenering en zorgt dat de voorstelling voldoende vaart houdt. De ervaring leert, dat externe leiding bij innovatieprocessen, in combinatie met politieke en ambtelijke voorbereiding, heel vruchtbaar kan werken.

#### *Het ad-hocproces*

- Beeld: brandjes blussen.
- Proces: proces vooraf niet instelbaar, unieke situatie; oplossing ontstaat al doende; ontwerp en uitvoering niet gescheiden; doel is probleem oplossen en rust herstellen.
- Rollen: politiek bestuurder stuurt sterk; 'Gideonsbende' werkt uiterst oplossingsgericht.
- Organisatie: netwerk van medewerkers met relevante kennis, volstrekt onhiërarchisch.
- Ideaalbeeld: Gideonsbende.

Bij ad-hocprocessen is ineens de vlam in de pan geslagen. De trein is uit de rails gevlogen. De Organisatie slaat 'op tilt'.

Incidenten komen overal voor. Maar het bijzondere van de overheid is dat ieder element uit de routineorganisatie ineens een brandende politieke kwestie kan worden, soms totaal onverwacht. Een klassiek voorbeeld: het kappen van een boom. De gemeente moet daar een kapvergunning voor geven. Doorgaans is dat een routinekwestie. Tot het moment dat er een club mensen in opstand komt tegen het kappen van bepaalde bomen. Zo'n simpele kwestie kan dan ineens een politieke affaire worden.

Of kijk naar het tumult dat kan ontstaan bij de benoeming van een directeur. Ook daar zijn standaardprocedures voor. Als echter het bestuur op grond van emancipatiebeleid de benoeming van een *vrouw* doordrukt, terwijl de dienst een mannelijke kandidaat veel beter vond, is een rel gauw geboren. Toen een gemeente de paspoorten van *zigeuners* van een *Z* bleek te voorzien, werd dat bepaald een brandende kwestie...

Zo zijn er legio voorbeelden te geven. De maatschappelijke urgentie is altijd hoog. De druk van publiciteit – of soms alleen al van de dreiging ervan – weegt zwaar op de deelnemers in het proces. Als het doel – herstel van de rust – niet snel bereikt wordt, kunnen enkelen zelfs bezwijken.

Ook het politieke moment is sterk. Iedereen ziet hoe de politicus uit de betrokken partij de kwestie hanteert. Welke stappen doet hij, welke oplossingen worden gekozen? Het ad-hocproces brengt een vergrootglas boven het politieke bedrijf. De kleinste bewegingen worden grote daden onder de ogen van een veelkoppig publiek. Gegeven deze context geldt ook hier weer dat het proces een andere houding vergt dan het bedrijfs- en het innovatieproces. De politiek bestuurder staat centraal. Hij moet op de cruciale momenten sterk sturen. Overigens hoeft dat niet te betekenen dat hij nauw betrokken is bij de praktische gang van zaken. Er gaat een Gideonsbende aan het werk die de brand moet blussen. Persoonlijke relaties gaan, via de wethouder, dwars door de formele organisatie heen. De 'bendeleden' voelen zich verheven boven de routine van alledag. Ad-hocprocessen hebben iets samenzweerderigs. Veel gebeurt binnenskamers, slechts weinigen weten van de hoed en de rand. Jonge ambtenaren ruiken ineens aan de macht. De rol van de (ambtelijk) leidinggevende verandert. Soms staat hij tijdelijk buitenspel, omdat de minister of de wethouder de leiding volledig in eigen hand neemt. Soms stapt hij in het probleem en neemt samen met of namens de politiek bestuurder de leiding. Wie ook de leiding heeft, essentieel is dat het gebeurt in de stijl van de ondernemer: snel, creatief en zeer doelgericht. Als de brand is geblust, wordt de staande organisatie in ere hersteld. Men keert terug tot de orde van de dag. Een secundair effect van een ad-hocproces kan zijn dat een bedrijfsproces – wellicht nog via innovatie – wordt veranderd, om de kans op vergelijkbare incidenten in de toekomst te beperken.

### **De driedimensionale overheid**

Met de voorafgaande analyse hebben we willen verduidelijken dat werken en vooral leidinggeven in een overheidsorganisatie een flexibele instelling vereist. De effectiviteit van het functioneren in elk van de drie processen heeft er baat bij als de bestuurder en de ambtelijk manager de aard van de processen herkennen en daarop willen aansluiten. Het is een uitdaging de rol goed af te stemmen op het proces en binnen de Organisatie daartoe ruimte te vinden. Een manager kan zich dan gedragen als relatief 'zelfstandige' waar het gaat om bedrijfsprocessen. Zijn bestuurder stelt kaders en houdt afstand tot het proces. Bij innovatie daarentegen wordt de manager aangesproken op zijn expertise, maar tegelijkertijd op zijn vermogen buiten de standaardkaders van zijn dienstvisie te treden. In nauwe samenwerking met de politiek bestuurder en deskundigen van binnen of buiten de organisatie, concentreert hij zich op innovatie. Ook de houding van de politicus is dus anders dan in het bedrijfsproces. De politicus neemt deel aan de innovatie. Hij is de regisseur van het improvisatietheater.

### Samenvatting

De zakelijkheid van de jaren tachtig heeft zijn invloed gehad op het managen van de overheidsorganisatie. Managers en adviseurs van overheidsorganisaties hebben zich laten inspireren door het bedrijfsleven. Dat is winst, zeker waar het gaat om een afdoende antwoord op de bezuinigingsmaatregelen van de jaren tachtig. Eenzijdige oriëntatie op het bedrijfsleven is echter onvruchtbaar. De eigen aard van de overheid wordt daarmee onderschat. Wij onderscheiden binnen de overheid drie processen:

- Het *bedrijfsproces*; met name in diensten en bedrijven van de overheid zijn bedrijfsprocessen te onderkennen. Het gaat dan om uitvoerend werk, dat goed geleid wordt als de juiste producten goed en op tijd geleverd worden. Ontwerp en productie zijn gescheiden. De manager is met name beheerder van het proces.
- Het *innovatieproces*; binnen de overheid betekent innovatie de ontwikkeling van nieuwe visies op maatschappelijke problemen, en van de instrumenten ter realisatie van die visies. Het product van dit proces staat van tevoren allerminst vast. Het gaat juist om de ontwikkeling van ideeën en instrumenten. Er wordt een sterk beroep gedaan op een creatieve en onconventionele houding van alle betrokkenen.
- Het *ad-hocproces*; binnen de overheid kan elk element uit de routine eensklaps een brandende kwestie worden. Dat vergt snelle organisatie van een Gideonsbende die onder leiding van de politicus zelf, of de aangewezen ambtenaar, zo snel mogelijk de rust weer moet doen terugkeren. Het ad-hocproces is eigen aan de overheidspraktijk en geen ongelukkig uitzonderingsgeval.

Deze processen zijn ingebed in een context die wordt beïnvloed door de 'Maatschappelijke Urgentie' en het 'Politiek Moment'. Afhankelijk van de aard van de processen bepaalt een van beide aspecten in meerdere of mindere mate de context.

Politici, ambtenaren en adviseurs van de overheid zouden zich voortdurend bewust moeten zijn van de aard van het proces waarin ze zich bewegen of waarover ze adviseren om de onderhavige problematiek gedifferentieerd en adequaat te kunnen benaderen.

In het bedrijfsproces stelde de politicus zich veel afstandelijker op. Een goed lopend bedrijfsproces kent immers nauwelijks politieke aspecten. Zijn die er wel, dan is er sprake van een innovatie- of ad-hocproces. Voor de organisatie geldt in het innovatieproces, dat de vaste kaders worden doorbroken, de verkokering naar disciplines verlaten. Het ad-hocproces contrasteert eveneens met de andere twee processen. De neiging om het bedrijfsleven aan de overheid ten voorbeeld te stellen brengt velen ertoe ad-hocprocessen, zoals hiervoor beschreven, te beschouwen als iets wat niet hoort. Ad-hocprocessen zijn echter een wezenlijk element in een politieke organisatie, met sterke wortels in de samenleving. Daarom is het beter ad-hocprocessen niet als een hinderlijke afwijking, maar als een wezenlijk onderdeel van de overheidsorganisatie te beschouwen. In het ad-hocproces komt de politiek bestuurder als politicus centraal te staan. Het netwerk van ambtenaren, nauw om hem aangesnoerd, doorkruist de gehele organisatie om de kwestie op te lossen en het proces zelf snel tot een goed einde te brengen. De manager kan nauw samenwerken met de bestuurder, maar ook slechts een organisatie in het leven roepen en afstand nemen. Het hangt af van de situatie. Daadkracht, expertise, en oplossend vermogen binnen de politieke mogelijkheden, staat centraal. De organisatie van een ad-hocproces doorkruist elke hiërarchie. Concluderend moet men, simpel gesteld, in de overheidsorganisatie zowel speler als coach zijn, kunnen denken zowel als doen, en zowel oog hebben voor specialistische eisen als een generalistische houding kunnen aannemen. Dat vergt alert herkennen van de aard van het proces. Door betere aansluiting van de werkvorm op het proces wordt de slagvaardigheid groter, en het resultaat waarschijnlijk beter. De werkzaamheden moeten, kortom, gedaan worden zoals ze zich voordoen en niet gedwongen worden in het kader van conventionele organisatieopvattingen. Het gaat erom de processen te herkennen en daarop als bestuurder en manager steeds de houding af te stemmen in een organisatie die daarvoor de ruimte biedt. Dat is niet altijd gemakkelijk. Overheidsorganisaties lopen bijvoorbeeld nogal eens vast met hun innovatieprocessen in de dwang van de dagelijkse routine en besluiten dan de innovatie maar uit te besteden. Adviseurs verdienen daar goed geld aan, maar intussen vervreemdt de organisatie van zijn eigen innovatie, die – gegeven alle maatschappelijke problemen en veranderingen – een steeds belangrijker opgave wordt. Adviseurs kunnen natuurlijk altijd van belang zijn voor het proces, maar het gaat om de organisatie zelf, en het herkennen van de aard van de processen door bestuurder en manager.