

**This item is the archived peer-reviewed author-version of:**

Het management van publieke organisatie en lokale besturen : wat leert ons de disciplinaire lens van Organizational Behaviour?

**Reference:**

Vallet Nathalie.- Het management van publieke organisatie en lokale besturen : wat leert ons de disciplinaire lens van Organizational Behaviour?  
MATConnect - (2023.10.26)

To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/2016410151162165141>

## Het management van publieke organisaties en lokale besturen: wat leert ons de disciplinaire lens van Organizational Behaviour?

**Auteur(s):** prof. dr. Nathalie Vallet

Universiteit Antwerpen, Faculteiten FBE en FOW (Interieurarchitectuur)

Antwerp Management School, Executive Master in Public Governance and Leadership

**Publicatiedatum:** 26 oktober 2023

### 1. Inleiding

In deze bijdrage benaderen we het management van publieke organisaties en zo ook van lokale besturen vanuit het brede managementvakgebied Organizational Behaviour (OB). Achtereenvolgens staan we stil bij:

- WAT verstaan we onder de disciplinaire lens 'Organizational Behaviour'?
- HOE definieert OB een *organisatie*?
- HOE definieert OB een *publieke* organisatie?
- HOE definieert OB het *management* van een organisatie?
- HOE definieert OB het management van een *publieke* organisatie?
- WAT zijn managementperspectieven of -paradigma's en hoe beïnvloeden ze het management?
- WAT zijn andere disciplinaire lenzen voor het management van publieke organisaties?

Het antwoord per vraag bestaat uit:

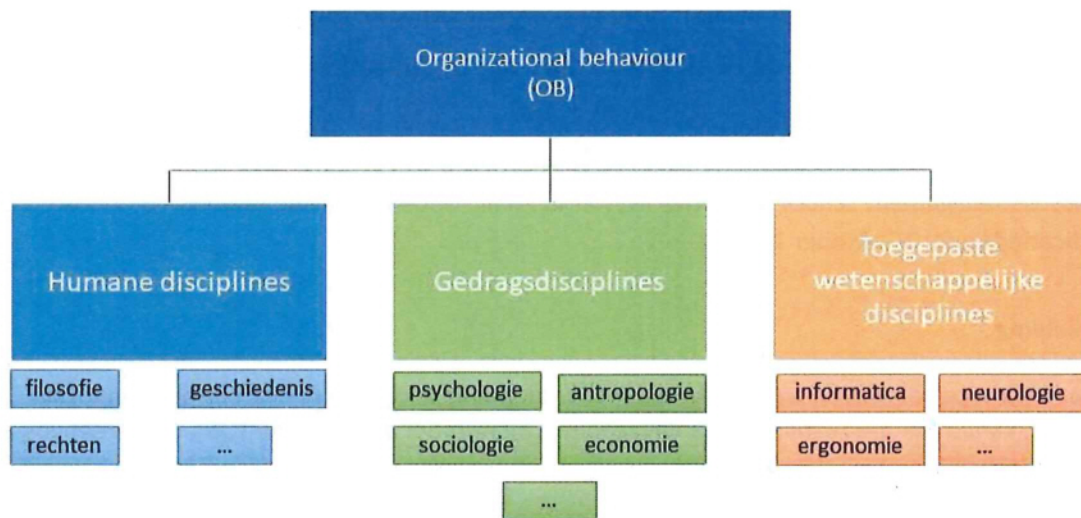
- een beknopte synthese van de theorie (Vallet, 2021);
- praktische tips voor managers van publieke organisaties en in het bijzonder lokale besturen;
- voorbeelden;
- handige overzichtsschema's (tabellen en figuren).

### 2. Organizational Behaviour (OB), een *meta*-wetenschap

De lens of discipline OB situeert zich in de disciplinaire familie van de **sociale en/of gedragsdisciplines**. Zoals de naam aangeeft, bestudeert OB het gedrag van mensen in organisaties en geeft het vorm.

De verhouding tussen OB en andere sociale en/of gedragsdisciplines (zoals psychologie, sociologie en economie) is er één van een zogenaamde *meta*-discipline. Concreet betekent dit dat OB die kennis en kunde ontleent uit de andere sociale en/of gedragsdisciplines die relevant (kunnen) zijn voor het management van organisaties.

Bovendien breidt OB haar inspiratiezoekende tentakels via deze sociale en/of gedragsdisciplines ook vaak uit naar aangrenzende humane disciplines (zoals geschiedenis, rechten en filosofie) en zelfs naar toegepaste wetenschappelijke disciplines (zoals ergonomie, informatietechnologie en neurologie). Omwille van dit uitgesproken meta-karakter wordt OB beschouwd als een uitgesproken '**brede**' discipline.



Wanneer we vervolgens willen samenvatten wat de managementlens van OB precies is en omvat, kunnen we starten vanuit een vrij pragmatische omschrijving: het geheel van activiteiten die samen de vorm, de ambities, de inspanningen én de realisaties van een organisatie bepalen én bijsturen.

Om een meer concrete definitie te kunnen geven, moeten we eerst omschrijven wat volgens OB een organisatie (zie 3) en een *publieke* organisatie (zie 4) precies is.

	<p><b>TIP: Wees u als manager bewust van de complexe relaties tussen de vele sociale, humane en toegepaste wetenschappelijke disciplines. Hun respectievelijke kennis en kunde is <i>samen</i> nodig om het management van een organisatie en zo ook van uw lokale bestuur vorm te geven. Het management van een lokaal bestuur is daardoor net zoals in zoveel andere organisaties per definitie multidisciplinair.</b></p>
	<p>Het multidisciplinaire karakter zou in principe tot uiting moeten komen in het gevoerde personeelsbeleid van uw lokale bestuur. Een té eenzijdige disciplinaire aanpak (bv. allemaal mensen met eenzelfde disciplinaire opleiding of achtergrond) zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot hiaten of tekortkomingen in noodzakelijke managementkennis en -kunde (die niet aan bod komt in de dominante disciplinaire opleiding). Sommige uitdagingen riskeren daardoor niet gedetecteerd (een 'blind' lokaal bestuur), laat staan opgelost te kunnen worden (een 'ontoereikend' lokaal bestuur).</p> <p>Toegegeven, dit kan worden opgelost door tijdelijke derden in te schakelen (zoals consultants en partners), maar dit gebeurt onvermijdelijk tegen een operationele kost op korte termijn én een <i>leerkost</i> op lange termijn. Door tijdelijke derden in te schakelen, bestaat immers het risico dat hun kennis en kunde uiteindelijk niet wordt opgenomen en verankerd in de eigen organisatie. Kortom, er vindt geen leereffect plaats, wat soms wél nodig is om naar de toekomst toe de nodige interne veer- en bestuurskracht te garanderen. Operationele kosten riskeren bovendien lopende, blijvende en zelfs oplopende kosten te worden omdat de</p>



	ingeroepen kennis en kunde nodig blijft en niet verdwijnt. Dit is op de lange termijn noch effectief of doeltreffend, noch efficiënt of zuinig.
--	---

### 3. Een organisatie

Een *organisatie* wordt in OB gedefinieerd aan de hand van 3 ingrediënten:

- een groep van **mensen** ...
- die samen een set van **gemeenschappelijke doelen** (willen) realiseren ...
- en dit binnen een **gestructureerd geheel** van vaste constructen, dynamische processen én betekenisgevende waarden en normen (nl. de structuur en cultuur).

*Andere* groepen van mensen, *andere* doelen en *andere* gestructureerde contexten leiden zo tot de identificatie in OB van *andere soorten* van organisaties met *andere* invullingen en/of accenten in het management. Enkele voorbeelden:

- Een ziekenhuisorganisatie:

Een groep van artsen, verplegend en verzorgend personeel, medische en technische experts (bv. laboranten) en administratieve experts (bv. onthaalbalie, sociale dienst) die de pathologische diagnose, preventie en behandeling verzorgen van zieke en medisch hulpbehoevende mensen in onze samenleving. Ze doen dit in de gestructureerde context van een ex domus-ziekenhuis: dit is een geheel van gespecialiseerde, samenhangende functies en diensten die volgens geijkte en conventionele diagnose- en behandelingsprocedures handelen, eigen aan de geneeskunde én met respect voor medische en verzorgende deontologische codes (bv. patiëntenrechten, privacy, levensbeschouwelijke overtuigingen).

- Een kleine en middelgrote profitorganisatie:

Een groep van maximaal 50 medewerkers actief in het ontwerp, de vormgeving, de realisatie, de distributie en/of de verkoop van een welbepaalde set van producten en/of diensten met het ultiem doel om (bedrijfs)winst te genereren (voor de eigenaars of aandeelhouders). Ze doen dit in een gestructureerde context van een beperkte set van gespecialiseerde en/of niet-gespecialiseerde functies en diensten die volgens de gangbare of gekozen productie- en/of dienstverleningsprocedures én met respect voor hieraan verbonden waarden en normen (bv. een lokale verankering, het ideaal van kleinschaligheid) handelen.

- Een culturele social profitvereniging in de theaterwereld:


Een groep van artistieke (bv. theaterartiesten), technische (bv. decorbouwers, elektriciens), pedagogische (bv. maatschappelijke assistenten socio-cultureel werk) en administratieve (bv. ticketing service) medewerkers die samen een laagdrempelig, maatwerk-aanbod van theateractiviteiten voorzien met het ultieme doel om de cultuurbetrokkenheid van socio-economisch kwetsbare burgers in de samenleving te optimaliseren. Ze doen dit in de gestructureerde context van betaalde én vrijwillige functies, conform socio-pedagogisch-financieel verantwoorde procedures én met respect voor hieraan verbonden waarden en normen (bv. inclusiviteit, non-discriminatie).

Voor het management van organisaties vertrekt OB vanuit een zogenaamde set van vier managementactiviteiten, inclusief -methoden en -modellen, die geldt in elke organisatie. Zoals we later in deze bijdrage meer uitgebreid zullen toelichten (zie 5), heeft deze set betrekking op:



1. het **plannen**, inclusief de besluitvorming en het bepalen van doelen;
2. het **organiseren**, inclusief de vormgeving van het gestructureerd geheel;
3. het **leiding geven**, inclusief het aansturen, motiveren en coachen van mensen;
4. het **controleren** van de organisatie, inclusief het garanderen en opvolgen dat de voorgaande managementactiviteiten samen resulteren in prestaties.

Naast meer generieke invullingen van de vier managementactiviteiten die in alle soorten van organisaties (kunnen) plaatsvinden, bestaan er ook bijzondere invullingen die enkel van toepassing zijn in welbepaalde soorten van organisaties. Hun specifieke organisatiekenmerken noodzaken als het ware bijzondere – andere, bijkomende – invullingen. Dit is deels ook het geval voor lokale besturen.

	<p><b>TIP: Wees u als manager bewust van het feit dat kennis en kunde over hét management van een organisatie niet bestaat en kan bestaan, als gevolg van de verscheidenheid aan soorten organisaties. Dat geldt ook voor het management van lokale besturen.</b></p>
	<p>Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat blinde ‘cut-and-paste’-operaties van de ene naar de andere organisatie altijd zeer omzichtig moeten plaatsvinden: gaat het in essentie wel over eenzelfde soort van organisatie? Waarin zijn we gelijk ... maar waarin verschillend?</p> <p>Heel wat zogenaamde benchmarking-oefeningen én ‘best practices’ stranden vaak bij het gebrek aan voldoende vergelijkbaarheid. Logisch dat de verhoopte succesvolle implicaties van het ‘gekopieerde’ beleid in de eigen organisatie dan uitblijft. Dit is zeker het geval indien de noodzakelijk aanwezige randvoorwaarden voor het succes wél aanwezig zijn in de andere organisatie maar niet in de eigen organisatie. Een voorbeeld: een lokaal bestuur heeft door haar publiek karakter welbepaalde institutionele verplichtingen bij de vormgeving van haar dienstverlening aan alle burgers. Succesvolle marketingpraktijken uit profitorganisaties zijn daarom niet zomaar toepasbaar.</p>

Tot slot kunnen we vermelden dat er in OB veel manieren bestaan om soorten van organisaties te onderscheiden. Denk bijvoorbeeld aan de **sector** (bv. productie versus dienstverlening), de plaats in de **economische keten** (bv. van toeleverancier van grondstoffen tot kleinhandelaar), het **ultieme doel en eigenaarschap** (bv. van financiële winst en private aandeelhouders naar maatschappelijke winst en publiek eigendom), de **juridische vorm** (bv. vzw, NV), de **omvang** (bv. van KMO tot grote en mondiale organisatie), de **levenscyclus** (bv. in de opstartfase, in de groeifase, in de maturiteitsfase en in de saturatiefase).

#### 4. Een publieke organisatie

*Publieke organisaties*, waaronder lokale besturen, worden binnen OB beschouwd als een welbepaalde soort van organisatie (zie 3). Soms wordt er ook gesproken over ‘overheidsorganisaties’ en in plaats van management ook wel over ‘beleid’. Wat betekent dit voor de 3 ingrediënten van de algemene definitie van een organisatie? Het antwoord luidt als volgt:


- Qua soorten van mensen gaat het over **politieke en ambtelijke medewerkers** inclusief hun beleidsverantwoordelijken. Samen zijn zij verantwoordelijk voor het beheer en de

aansturing van de publieke organisatie. In een democratische rechtsstaat gebeurt dit in naam van de integrale samenleving.

- Qua gemeenschappelijk doel gaat het om het verstrekken van zowel **collectieve als individuele diensten en producten**, waarvan de samenleving is overeengekomen dat iedere burger er recht op heeft en toegang toe moet hebben. Dit gebeurt in tegenstelling tot bijvoorbeeld profitorganisaties onafgezien de socio-economische machtspositie van burgers in de samenleving. Doorgaans worden deze keuzes of overeenkomsten nadien verankerd in juridisch-institutionele referentiekaders (bv. de wet- en regelgeving).
- Qua gestructureerd geheel gaat het om structuren, processen en waarden die in een democratische rechtsstaat ook door de samenleving worden gekozen en vastgelegd in **juridisch-institutionele referentiekaders** (bv. de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de staatsstructuur, de wetgeving).

### 5. Het management van een organisatie


Van bij het prille ontstaan en de erkenning van het vakgebied OB in de 20<sup>ste</sup> eeuw, definieert OB het begrip 'management' aan de hand van een viertal managementactiviteiten die gelden voor elke soort organisatie. Ze werden doorheen de tijd geïdentificeerd aan de hand van diverse observaties en empirische vaststellingen in bestaande organisaties.

	<p><b>TIP: Wees u als manager bewust van het feit dat de meeste concepten, methoden en modellen in OB werden afgeleid uit de empirische werkelijkheid of praktijk. Wanneer ze daarna gebundeld worden onder de hoofding OB 'theorie', is de wereldvreemdheid ervan dan ook logischerwijze beperkt.</b></p>
	<p>Stellen dat de OB-theorie 'tegenover' of zelfs 'buiten' de werkelijkheid staat, is dan ook niet correct. Zoals alle theorieën <i>vereenvoudigen</i> ze echter de complexe werkelijkheid. Dat is onder meer noodzakelijk door het beperkte bevattingvermogen van de mens. Dankzij theorieën kan de mens de complexe werkelijkheid toch begrijpen, vastgrijpen en beïnvloeden. Enkel indien de vereenvoudiging té ver is doorgeschoten, riskeert de theorie te verworden tot een <i>slechte</i> en <i>onbruikbare</i> theorie, d.w.z. toch (te) ver afstaand van de complexe werkelijkheid.</p> <p>Het is zinvol in uw lokale bestuur dit soort van misverstanden of oneigenlijke polarisering tussen theorie 'versus' praktijk te durven aankaarten. De aanwezigheid remt immers een brede inbedding die (enkel) het beperkte exemplarische karakter van de eigen ervaringen overstijgt. Hierdoor is het ook mogelijk om op een meer kritische en vernieuwende wijze te reflecteren over het toekomstig management van de eigen organisatie: Wat is er nog mogelijk? Onder welke omstandigheden zouden we een andere aanpak kunnen uitproberen? Doen andere organisaties en lokale besturen ook wat wij doen, of niet?</p>



Zoals al aangekaart, hebben de managementactiviteiten van een organisatie betrekking op:

- **Plannen:** het opzetten van allerhande besluit- en beleidsvormingsprocessen die samen de ambities (d.w.z. *toekomstige* intenties) van de organisatie bepalen, deze doorvertalen in nagestreefde doelen en te ondernemen acties, en samen worden geklasseerd onder de noemer 'doelen & plannen'. Een deel ervan heeft betrekking op het ultieme gemeenschappelijk doel van de organisatie die terug gaat op haar identiteit, haar bestaansreden en het fundamentele karakter van haar producten en diensten. Vele doelen genereren ten slotte via vele besluitvormingsprocessen vele soorten plannen.
- **Organiseren:** het vormgeven van een gestructureerd geheel inclusief organisatieprocessen waarmee de planning en de daadwerkelijke realisatie ervan plaats kan vinden. Concreet omvat dit het identificeren van (a) een functielandschap (wie doet wat?), (b) werkeenheden (departementen, diensten), (c) coördinatiemechanismen (wat, wanneer en hoe?) en (d) machts- en gezagsverdelingen (verantwoordelijkheden en bevoegdheden). Vele keuzes genereren opnieuw vele soorten constructen en evenveel soorten organisatieprocessen.
- **Leiding geven:** het activeren van de mensen om via de organisatiestructuur, inclusief processen, de vooropgestelde doelen en plannen daadwerkelijk te realiseren. Concreet gaat het over het aansturen, motiveren, ondersteunen, coachen en ontwikkelen van mensen. Vele verschillende mensen en verschillende situaties genereren opnieuw veel verschillende soorten van leiderschapstijlen.
- **Controleren:** het inventariseren/meten, evalueren en veranderen van de geleverde prestaties en hun effecten/impact op de organisatie en haar omgeving. Hierbij kunnen de gemaakte keuzes en invullingen uit de andere managementactiviteiten behouden blijven of aangepast worden. Concreet gaat dit via informatiesystemen (IS), prestatie-meetsystemen (PMS) en processturingen (o.a. conflicten aanpakken, veranderingen doorvoeren, weerstanden oplossen). Vele verschillende prestaties, effecten en soorten van impact genereren opnieuw veel variaties in informatiesystemen, prestatie-meetsystemen en processturingen.

	<p>Wees u als manager bewust van het feit dat 'management' volgens OB GEEN synoniem is van 'leiding geven'. Leiding geven is slechts één managementactiviteit die vooral gericht is op het activeren van het kenmerk of ingrediënt 'een groep van mensen' in uw lokale bestuur.</p>
---	---

De identificatie van de 4 managementactiviteiten in OB is interessant omdat dit in grote lijnen weergeeft wat managers (moeten) doen en wat ze daarvoor vermoedelijk ook moeten kennen en kunnen. Deze kennis en kunde komt dan ook aan bod in de wijze waarop de discipline OB verder wordt onderverdeeld in zogenaamde *deeldisciplines* of *managementdomeinen*.

Zo bestaat OB uit generalistische deeldisciplines enerzijds en specialistische deeldisciplines anderzijds (zie ook figuur 2):



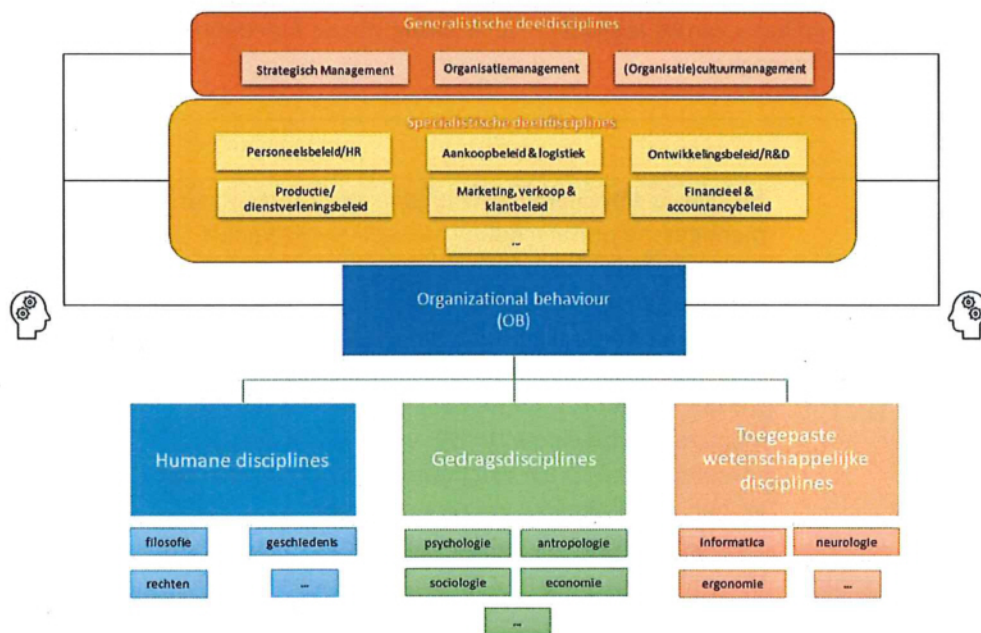
- **Generalistische deeldisciplines** hanteren een *totaalbenadering*. Ze hebben dan ook gevolgen voor alle managementactiviteiten van de integrale organisatie. Concreet gaat het bijvoorbeeld over de deeldisciplines:

*strategisch management*: kennis en kunde over de totale identiteit en de langetermijnontwikkeling;

*organisatiemanagement*: kennis en kunde over de totale structuur, inclusief organisatieprocessen;

*organisatiecultuurmanagement*: kennis en kunde over alle waarden en normen die gerespecteerd en vooropgesteld worden.

- **Specialistische deeldisciplines** hanteren een meer afgebakende en verdiepende benadering. Vaak valt deze samen met een specifiek 'middel' dat de organisatie aanwendt om haar ambities te kunnen waarmaken. Concreet gaat het bijvoorbeeld over de deeldisciplines personeelsbeleid (het middel 'mens'), financieel en accountingbeleid (het middel 'geld'), aankoopbeleid (het middel 'grondstoffen, halffabricaten en diensten van derden'), opslag- en distributiebeleid (het middel 'logistiek'), productie- en dienstverleningsbeleid (het middel 'zelf gemaakte en geleverde producten/diensten'), marketing- en klantbeleid, infrastructuurbeleid (het middel 'gebouwen, terreinen en installaties').





**TIP:** De zogenaamde *deeldisciplines* of *managementdomeinen* van OB die verwijzen naar verschillende soorten van managementkennis en -kunde, zijn in sommige lokale besturen terug te vinden in de naam van een werkeenheid in de structuur (bv. de strategische coördinatiecel, de personeelsdienst, de financiële dienst, de aankoopdienst) en/of *interne* beleidsdomeinen (bv. het strategisch beleid, het personeelsbeleid, het financieel beleid, het aankoopbeleid).

Soms worden de vier managementactiviteiten ook wel eens management*functies* genoemd. Deze term kan echter voor verwarring zorgen omdat 'functies' ook kunnen verwijzen naar **soorten** van managementfuncties die door personen of medewerkers worden opgenomen. Soorten van managers kunnen op verschillende wijzen worden onderscheiden.

#### Voorbeelden:

- Onderscheid op basis van de **hiërarchische positie** die een manager in de organisatie bekleedt: een lagere of eerstelijnsmanager, een middelmanager en een topmanager;
- Onderscheid op basis van de **scope** van de **managementexpertise**: een algemene of general manager (met een organisatiebrede scope) en een specialistische manager (met een focus op één deeldiscipline, een bepaalde regio of een bepaalde afdeling);
- Onderscheid op basis van de **leeftijd** en/of **ervaring** van de functiebekleeder: een junior en een senior manager.



**TIP:** Het is zinvol om in uw organisatie soorten van managers te onderscheiden die als gevolg van de andere kennis en kunde waarover ze beschikken – en nodig hebben – andere focussen en accenten kunnen leggen in het management van uw lokale bestuur. Dit helpt ook om de uiteindelijke diversiteit en complementariteit binnen het integrale team van managers te bewaken. In OB wordt een divers en complementair team van managers vaak beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor managementvernieuwing, veerkracht en slagkracht. Het is dan ook vaak een belangrijke leidraad in het personeelsbeleid van een organisatie, zo ook uw lokale bestuur.

In principe realiseren alle managers de vier managementactiviteiten. Wel kan de omvang, het relatieve belang en de aandacht van elke activiteit verschillen. Zo kunnen eerstelijnsmanagers zich bijvoorbeeld (enkel) toeleggen op operationele plannen en op de controle bij de realisatie ervan. Topmanagers buigen zich eerder in een gelijke mate over de vier managementactiviteiten, maar dan wel met een uitgesproken organisatiebreed vogelperspectief (bv. strategisch, organisatiekundig, organisatiecultureel).



Tot slot is het zinvol om te wijzen op het bestaan van zogenaamde **managementthema's** waarmee sommige auteurs in OB ook de essentie van het management van een organisatie proberen te vatten. Doorgaans gaat het om actuele, trendy en dus tijdsgevoelige thema's die *lateraal* door de vier managementactiviteiten heen snijden. De aandacht voor deze thema's riskeert soms te verzanden in holle, vrij betekenisloze en vage 'buzz-words'. Dat moet alvast vermeden worden.

**Tabel 1:** Enkele voorbeelden van populaire managementthema's in OB.

Managementthema's	Betekenis
Global management	Het management van een organisatie die kiest voor een wereldwijde economische groei gebaseerd op een optimale arbeidsverdeling: alle managementactiviteiten worden daar gelokaliseerd en gerealiseerd waar ze het goedkoopst of meest efficiënt zijn. Verder wordt een global managementbenadering ook geassocieerd met een verregaande schaalvergroting, een (meer) homogene productie, een hoge productie en een zeer hoge consumptie.
Glokalisering-management	Het management van een organisatie waarbij het global management opnieuw in evenwicht wordt gebracht met het lokaal economisch weefsel. De glokalisering pleit voor een meer harmonische en evenwichtige internationale groei.
Innovatiemanagement	Het management van een organisatie die kiest voor een uitgesproken vernieuwing van haar productengamma (productinnovatie) en/of processen (procesinnovatie). Een dergelijke organisatie activeert hiervoor diverse middelen waaronder mensen (d.w.z. competenties), technologie en financiële investeringen.
Kwaliteitsgericht management	Het management van een organisatie die kiest voor een hoge <i>objectieve</i> (d.w.z. technisch, functioneel) en/of <i>subjectieve</i> (d.w.z. voldoen aan de specifieke kwaliteitsvereisten van de klant) kwaliteit van haar producten en dienstverlening. Doorgaans doet zo een organisatie beroep op een kwaliteitszorgsysteem en/of kwaliteitslabel.
Lean management	Een managementfilosofie die erop gericht is om de organisatie en haar processen zodanig in te richten dat er zo weinig mogelijk verspilling plaatsvindt én dat er een zo optimaal mogelijke toegevoegde waarde wordt gecreëerd voor de klant. Het Engelse begrip 'lean' staat voor karig, mager en afgeslankt.
Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)	Het management wordt gekenmerkt door een expliciet streven naar verbeteringen in de samenleving door systematisch economische, milieu- en sociale overwegingen op een geïntegreerde en coherente wijze mee te nemen. In dit opzicht is MVO sterk verbonden met het thema duurzaam ondernemen.
Netwerkmanagement	Het management van een organisatie die bewust kiest voor een gestructureerd samenwerkingsverband met verschillende partnerorganisaties waarbij elke partner een deel van het management op zich neemt, meestal in functie van aanwezige expertise.



Resilient of veerkrachtig management	Het management van een organisatie die een maximale aanpasbaarheid nastreeft van haar producten, diensten en beleid in functie van onvoorspelbare en dynamische veranderingen in haar omgeving.
--------------------------------------	---

## 6. Het management van een *publieke* organisatie

Voor het management van een publieke organisatie vertrekt OB ook vanuit (a) de vier managementactiviteiten die in *élke* organisatie aanwezig (moeten) zijn (plannen, organiseren, leiding geven en controleren), (b) de noodzakelijke generalistische en specialistische kennis en kunde en (c) de aanwezigheid van een team van verschillende, onderling complementaire managers.

In principe kunnen verschillende OB concepten, methoden en modellen per managementactiviteit worden aangewend in publieke organisaties. Maar, net zoals bij alle andere soorten van organisaties, gelden er in publieke organisaties bijzondere aandachtspunten. Deze kunnen betrekking hebben op (a) bijkomende, strengere condities, (b) noodzakelijke aanpassingen of veranderingen, (c) extra toevoegingen of aanvullingen, en soms ook (d) niet-toepasbare schrappingen.

Zoals gesuggereerd in de OB-definitie van een publieke organisatie (zie 4) hangen de bijzondere aandachtspunten vaak samen met typische kenmerken van de samenleving en van juridisch-institutionele referentiekaders. Deze kenmerken bepalen immers wat in publieke organisaties mogelijk en niet mogelijk is, wat wenselijk of niet wenselijk is en wat van prioritair belang is of bijkomstig.


### Voorbeelden:

Typische kenmerken van de **samenleving** die een invloed kunnen hebben op het management van een publieke organisatie zijn bijvoorbeeld:


- de geologische en klimatologische locatie (bv. overstromingsgebied);
- de geografische locatie inclusief geopolitieke invloedsferen (bv. grensgebieden, NAVO);
- politiek-historische mijlpalen (bv. oorlogen, onafhankelijkheid);
- levensbeschouwelijke en wereldbeschouwelijke stromingen (bv. ideologieën en religies);
- het socio-demografische profiel van burgers en inwoners (bv. vergrijzing, migratie);
- het socio-economisch weefsel (bv. conjuncturen, dominante sectoren).

Typische kenmerken van de **juridisch-institutionele referentiekaders** zijn bijvoorbeeld:

- de staatsvorm (bv. dictatuur, democratische rechtstaat);
- de staatsstructuur (bv. de bestuurlijke gelaagdheid, relaties tussen deze bestuurlijke lagen);
- formele institutionele organen en/of functies in de staatsstructuur (bv. parlement, regering, gerecht, gemeenteraad, CBS, de AD's en het MAT);
- wet- en regelgeving (bv. het Gemeentedecreet).

	<p><b>TIP:</b> Besef als manager dat het management van een publieke organisatie en zo ook van uw lokale bestuur NIET hetzelfde is als het juridisch-institutionele referentiekader waarbinnen het management tot stand komt. Anders gesteld, het referentiekader en het management van uw lokale bestuur beïnvloeden elkaar in twee richtingen: een veranderd juridisch-institutioneel kader kan het management van de publieke organisatie beïnvloeden en een veranderd management kan gevolgen hebben voor een aanpassing of verandering van het juridisch-institutioneel kader. Maar het zijn GEEN synoniemen van elkaar.</p>
---	---

Zowel de samenleving als de juridisch-institutionele referentiekaders zijn aan evoluties en veranderingen onderhevig. Deze evoluties zijn niet enkel natuurlijke ‘voldongen’ verschijnsels of feiten, maar evengoed subjectieve, menselijke beslissingen en keuzes.

	<p><b>TIP:</b> De <i>tweerichting</i>-interactie tussen de samenleving en het juridisch-institutionele referentiekader enerzijds en het management van uw lokaal bestuur anderzijds is een veelbesproken thematiek in OB. Zo stelt OB zich bijvoorbeeld de vraag of uw lokale bestuur eerder de rol van een toonaangevende innovator of ‘change agent’ aanneemt, dan wel van een ‘volger’. Op deze wijze ontstaan er binnen het schijnbaar uniforme landschap van lokale besturen toch verschillen die bijkomende aandachtspunten van het management vereisen, bijvoorbeeld in plannen durven vernieuwen en risico’s nemen, in de structuur experimenteren met nieuwe organisatievormen, in het leiding geven kiezen voor een transformationeel leiderschap en in de controle de PMS afbouwen in het voordeel van procescontrole.</p>
---	---

Tabel 2 vermeldt enkele kenmerken van de samenleving en het juridisch-institutioneel referentiekader van lokale besturen die momenteel veel aandacht krijgen. De tabel suggereert wat hiervan de gevolgen en aandachtspunten kunnen zijn voor het management van lokale besturen. Het kan gaan over het belang en/of de accenten in bepaalde managementactiviteiten, deeldisciplines, methoden en modellen.

Een grondige studie van de kenmerken van de samenleving en het juridisch-institutioneel referentiekader komt vooral aan bod in andere disciplines die zich ook toeleggen op publieke organisaties. Zoals we later zullen zien, gaat het bijvoorbeeld over de disciplines beleids- en bestuurskunde, politologie en rechten.

Tabel 2: Voorbeelden van kenmerken van de samenleving en juridisch-institutionele referentiekaders die geassocieerd worden met bijzondere aandachtspunten in het management van lokale besturen.

Kenmerk (alfabetisch)	Betekenis	Aandachtspunten management lokaal bestuur (OB)
<b>van de samenleving ...</b>		
<i>Complexe samenleving</i>	In OB wordt de complexiteit van een fenomeen in de samenleving (bv. economie, demografie, gezondheid) bepaald door het samen toenemen van (1) de <i>snelheid</i> of dynamiek, (2) de <i>onvoorspelbaarheid</i> (bv. geen info, onvolledige info, beperkt toegankelijke info, onverwacht incident) en (3) de <i>onbekendheid</i> van het fenomeen en van mogelijke oplossingen. Complexe fenomenen worden ook wel eens 'wicked problems' genoemd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Plannen:</b> omgevingsanalyse; flexibele en responsieve besluitvorming.</li> <li>· <b>Organiseren:</b> alle bouwstenen van de organisatiestructuur; de lerende en/of flexibele en/of veerkrachtige organisatiestructuur.</li> <li>· <b>Leiding geven:</b> transformationeel en charismatisch leiderschap.</li> <li>· <b>Controleren:</b> procescontrole.</li> <li>· <b>Strategisch management:</b> omgevingsanalyse; flexibele en/of responsieve en/of op leren gerichte strategische besluitvorming en dito plannen.</li> <li>· <b>Personeelsmanagement:</b> multidisciplinaire teams.</li> <li>· <b>Veranderingsmanagement:</b> een flexibel en responsief veranderingstraject.</li> <li>· <b>Projectmanagement:</b> een 'agile' projectmanagement.</li> </ul>
<i>Digitale samenleving</i>	Een samenleving waarin diverse soorten van informatie en data over (bv. demografische profielen) en voor de samenleving (bv. diensten en producten), door middel van de digitale technologie zeer snel en breed (kan) opgeslagen, verspreid en gedeeld worden. De digitale technologie inclusief AI (artificiële intelligentie) wordt vaak gezien als een zoveelste stap in de technologische dynamiek in de samenleving.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Plannen:</b> omgevingsanalyse.</li> <li>· <b>Organiseren:</b> informatie- en datastromen, coördinatie.</li> <li>· <b>Controleren:</b> digitale PMS.</li> <li>· <b>Informatiemanagement</b> (bv. investeringen in ICT- infrastructuur).</li> <li>· <b>Productontwikkeling:</b> e-governance.</li> <li>· <b>Communicatiemanagement</b> (e-protocols).</li> <li>· <b>Marketing en klantenmanagement</b> (bv. e-commerce).</li> </ul>




		<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Logistiek en voorraadmanagement</b> (bv. e-procurement).</li> </ul>
<i>Hyperdiverse</i> samenleving	Een samenleving met een zeer hoge variëteit aan burgerprofielen (bv. leeftijd, etniciteit, religie, gender).	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Plannen:</b> omgevingsanalyse, doelen.</li> <li>· <b>Organiseren:</b> coördinatie, macht- en gezagsverdeling.</li> <li>· <b>Leiding geven:</b> werknemersgerichte leiderschapsstijl.</li> <li>· <b>Controleren:</b> procescontrole.</li>   <li>· <b>Strategisch management;</b></li> <li>· <b>Organisatiecultuurmanagement</b></li> <li>· <b>Communicatiemanagement</b></li> <li>· <b>Personeelsmanagement</b></li> <li>· <b>Marketing en klantenmanagement</b></li> </ul>
<b>Van juridisch-institutionele referentiekaders voor lokale besturen ...</b>		
Staatsstructuur/ staatshervorming en bestuurlijke gelaagdheid	<p>Opeenvolgende staatshervormingen hebben België opgedeeld in 3 geo-culturele gemeenschappen en gewesten die bestuurd worden vanuit 3 bestuurlijke niveaus.</p> <p>Elk niveau heeft specifieke bestuurs- en beleidsbevoegdheden die doorgaans worden opgenomen door andere bestuurlijke organen en functies. Het laagste bestuurlijke niveau is dat van de lokale besturen, met name de steden en gemeenten. Het hoogste niveau is dat van de federale regering en de Europese Unie.</p> <p>Lokale besturen kunnen veel relevante informatie</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Plannen:</b> omgevingsanalyse.</li> <li>· <b>Organiseren:</b> taakspecialisatie, coördinatie, machts- en gezagsverdeling.</li> <li>· <b>Leiding geven:</b> leiderschapsstijlen.</li> <li>· <b>Controleren:</b> verantwoordingsmechanismen, PMS.</li>   <li>· <b>Strategisch management:</b> SWOT, strategische doelen.</li> <li>· <b>Personeelsbeleid:</b> onderhandelingscompetenties, conflicthanteringstrategieën</li> </ul>

	<p>bekomen via bijvoorbeeld het Agentschap Binnenlands Bestuur</p> <p><u>Grondwet</u></p> <p><u>Wet zesde staats hervorming</u></p>	
Lokaal bestuursniveau	<p>Vlaamse lokale besturen worden enerzijds geassocieerd met 5 provinciebesturen en anderzijds met een 300-tal gemeente- en stadsbesturen. Het onderscheid tussen gemeenten en steden is deels gebaseerd op de schaal (bv. het aantal inwoners) en deels op de aanwezige publieke dienstverlening.</p> <p>Verder wordt er een onderscheid gemaakt tussen kleine steden, middelgrote steden en grote steden, ook wel centrumsteden genoemd.</p> <p>Informatie over bijvoorbeeld de criteria, de respectievelijke bevoegdheden, de ontvangen (financiële) middelen en de concrete identiteiten (bv. namen van steden en gemeenten) zijn opgenomen in verschillende wettelijke kaders.</p> <p><u>Gemeentedecreet</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Plannen:</b> omgevingsanalyse, besluitvorming.</li> <li>· <b>Organiseren:</b> taakspecialisatie, departementalisatie, coördinatie, machts- en gezagsverdeling (incl. participatie en inspraak).</li> <li>· <b>Leiding geven:</b> leiderschapsstijlen (vaak direct gekoppeld aan PAV-modellen).</li> <li>· <b>Controleren:</b> verantwoordingsmechanismen, PMS en processturing.</li> <li>· <b>Strategisch management:</b> missie, omgevingsanalyse, strategische doelen en acties, fit met structuur en cultuur.</li> <li>· <b>Organisatiecultuur:</b> centrale waarden en normen (bv. integriteit, transparantie).</li> <li>· <b>Personeelsbeleid:</b> werving en selectie, loopbaanbeleid, opleiding en outplacement, verschillende statuten.</li> <li>· <b>Financieel management:</b> begroting, investeringen, operationele kosten, subsidies.</li> <li>· <b>Infrastructuurbeleid en aankoopmanagement</b></li> <li>· <b>Servicebeleid en klantgerichtheid</b></li> <li>· <b>Innovatiemanagement</b></li> </ul>
Organen en functies van een lokaal	Een lokaal bestuur bestaat uit ambtelijke beleidsverantwoordelijken	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Organiseren:</b> taakspecialisatie, departementalisatie,</li> </ul>

<p>bestuur/politiek ambtelijke verhoudingen (PAV)</p>	<p>en politieke beleidsverantwoordelijken. De eerste waken doorgaans over de continuïteit en stabiliteit van het lokaal beleid, de tweede over electorale accenten en verschuivingen.</p> <p>De ambtelijke beleidsverantwoordelijken zijn de Algemeen directeur, de afdelingshoofden en diensthoofden. De politieke beleidsverantwoordelijken zijn de leden van de gemeenteraad, de burgemeester en de schepenen.</p> <p>Er zijn diverse lokale organen waaronder het MAT (Managementteam en het CBS (College van burgemeester en schepenen)</p> <p>De beleidsmatige relatie en verstandhouding tussen ambtelijke en politieke beleidsverantwoordelijken zit vervat in zogenaamde PAV (politiek ambtelijke verhoudingen). Er bestaan verschillende modellen waaronder ook het primaat van de politiek.</p> <p><u>Gemeentedecreet</u></p>	<p>coördinatie, machts- en gezagsverdeling (incl. participatie en inspraak).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Leiding geven:</b> leiderschapsstijlen (vaak direct gekoppeld aan PAV-modellen).</li> <li>· <b>Controleren:</b> verantwoordingsmechanismen, PMS en processturing.</li> <li>· <b>Strategisch management:</b> missie, omgevingsanalyse, strategische doelen en acties, fit met structuur en cultuur.</li> <li>· <b>Organisatiecultuur:</b> centrale waarden en normen (bv. integriteit, transparantie, ...)</li> <li>· <b>Personeelsbeleid</b></li> <li>· <b>Financieel management</b></li> <li>· <b>Change management</b></li> <li>· <b>Communicatiemanagement</b></li> </ul>
<p>Openbaarheid van bestuur</p>	<p>De verplichting om informatie en documenten publiek ter beschikking te stellen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Plannen:</b> doelen.</li> <li>· <b>Organiseren:</b> macht- en gezagsverdeling, inspraak.</li> <li>· <b>Controleren:</b> procescontrole en PMS.</li> </ul>



	<u>Wet Openbaarheid van Bestuur</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Strategisch management:</b> strategische doelen.</li> <li>· <b>Organisatiecultuur:</b> deontologische codes.</li> <li>· <b>Informatiemanagement:</b> investeringen in ondersteunende informatica en databanken.</li> <li>· <b>Communicatiemanagement</b></li> </ul>
Privacy	<p>Afscherming van persoonsgegevens, het eigen lichaam, de woning of leefruimte, familie- en gezinsleven</p> <p><u>Algemene Verordening Gegevensbescherming of AVG</u></p> <p><u>General Data Protection Regulation of GDPR</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Plannen:</b> doelen, besluitvorming</li> <li>· <b>Controleren:</b> procescontrole en PMS</li> <li>· <b>Strategisch management:</b> strategische doelen</li> <li>· <b>Organisatiecultuur:</b> deontologische codes</li> <li>· <b>Informatiemanagement :</b> investeringen in databeveiliging</li> <li>· <b>Communicatiemanagement</b></li> </ul>

	<p><b>TIP: Een belangrijke opdracht voor managers van een lokaal bestuur is de consistente en volledige doorvertaling van de kenmerken van de samenleving en de juridisch-institutionele referentiekaders naar het 'management' van het lokale bestuur. Zoals tabel 2 aangeeft, is dit geen eenvoudige opdracht. De AD en het MAT hanteren hier bij voorkeur een breed en overschouwend vogelperspectief (zie opmaak tabel 2). De diensthoofden en beleidsmedewerkers hanteren eerder een specialistisch perspectief waar ze zich bijvoorbeeld toespitsen op de verdere uitwerking van één bepaald aandachtspunt.</b></p>
---	---

## 7. Over managementparadigma's en -perspectieven

Een laatste belangrijke opmerking over de discipline OB houdt verband met het eerder aangehaalde meta-karakter. Op de vragen (a) *Hoe* moet of kan er precies gepland, georganiseerd, geleid of gecontroleerd worden en (b) *Welke* methoden en modellen bestaan er allemaal? bestaat er niet één antwoord. Dit komt omdat OB haar kennis, inzichten en adviezen haalt uit vele andere

wetenschappen (bv. sociologie en psychologie) inclusief verschillende stromingen die aanwezig zijn binnen elk van deze wetenschappen. Zo is er bijvoorbeeld binnen de psychologie niet één stroming of benadering die een enkel antwoord kan geven op de vraag “Hoe kan je medewerkers motiveren?”. Een andere stroming of benadering (bv. de behavioristen, de cognitieve motivatietheorieën, de verwachtingstheorie, de attributietheorie) heeft immers andere inzichten en zo andere antwoorden. Vaak gaan deze terug op fundamenteel andere assumpties of uitgangspunten over het gedrag in kwestie (bv. hoe zitten mensen in elkaar en hoe kan je hen motiveren?).

OB, die haar eigen kennis en inzichten haalt uit andere wetenschappen, gaat daar ook diverse onderliggende stromingen of benaderingen ontleen. En zo ontstaan er ook in OB alternatieve stromingen die andere antwoorden generen op de hiervoor gestelde vragen. In OB spreekt men niet zozeer over stromingen of alternatieve theorieën, maar eerder over zogenaamde managementscholen, -perspectieven en -paradigma's.

Op basis van eigen longitudinaal onderzoek in Vlaanderen (ongeveer 25 jaar) hebben we vastgesteld dat 3 paradigma's zeer veel voorkomen in publieke organisaties en in lokale besturen in het bijzonder. Het gaat respectievelijk over:

- het klassiek rationeel paradigma;
- het gedragsmatig incrementeel paradigma;
- het politiek of stakeholder paradigma.


In deze bijdrage volstaat het om te vermelden dat er dus paradigma's bestaan die een grote invloed hebben op hoe er uiteindelijk gemanaged kan worden. Lees: *hoe* er gepland, georganiseerd, geleid en gecontroleerd kan worden, *hoe* er aan strategisch management kan gedaan worden en *hoe* er aan personeelsmanagement kan gedaan worden. Omwille van deze paradigma's bestaat er dus niet één antwoord, maar verschillende alternatieve antwoorden. Dat maakt het management van een organisatie en ook van een lokaal bestuur aanzienlijk complex.


## 8. Andere disciplinaire lenzen naast OB

Door de jaren heen zijn er *verschillende disciplines* ontstaan die zich 'ook' of zelfs 'enkel' toeleggen op de vormgeving en werking van publieke organisaties. De 3 meest bekende disciplines zijn:

- Politicologie;
- Beleids- en bestuurskunde;
- Publiek en administratief recht.

Zoals eerder aangegeven, is hun focus vooral gericht op de kenmerken van de samenleving en de juridisch-institutionele kaders. In beleids- en bestuurskunde buigen ze zich echter ook over het management van lokale besturen, maar ze doen dit zeer sterk vanuit het eigen vakgebied. In dit opzicht hanteren ze vaak een engere focus op management dan OB.

	<p><b>TIP: (h)erken het disciplinaire lappendeken en de onvermijdelijke Babylonische spraakverwarringen.</b></p>
	<p>Samen met OB vormen deze disciplines een versnipperd <i>lappendeken</i> van kennis en kunde die het genereren van een totaaloverzicht over hét management van publieke organisaties – en van uw lokale bestuur – bemoeilijken. Soms is de kennis en kunde complementair, soms niet. Soms zijn er overlappingen, soms niet. Soms zijn er tegenstellingen of contradicties, soms niet.</p> <p>Een bijzondere uitdaging vormt het gebruik van disciplinair vakjargon. Dezelfde woorden of termen kunnen in een andere discipline toch een grondige, dan wel lichtelijk andere betekenis hebben. Wat is bijvoorbeeld een 'beleidsverantwoordelijke' volgens OB versus beleids- en bestuurskunde? Wat is bijvoorbeeld 'diplomatisch gedrag' volgens beleids- en bestuurskunde versus politicologie (of de specialisatie diplomatieke wetenschappen)? Kortom, Babylonische spraakverwarringen liggen steeds op de loer en het is aangewezen hiervoor waakzaam te zijn.</p>

	<p><b>TIP: Probeer alsnog <i>proactief</i> om te gaan met interdisciplinaire onduidelijkheden en spraakverwarringen. Een vijftal praktische tips:</b></p>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Klaar de specifieke betekenis van gebruikte (management)woorden of termen steeds <i>expliciet</i>.</li> </ol> <p><b>Voorbeelden:</b></p> <p>“... Ik wil het met jullie in deze managementteamvergadering hebben over operationeel leiderschap, hieronder versta ik ... ” (verwijs eventueel naar de discipline die je centraal stelt); “... volgens OB betekent dit ... of, volgens beleids- en bestuurskunde bedoelen we hiermee ...”</p> <p>“... We gaan het in deze brainstormgroep hebben over hoe we onze gemeente beleidsmatig kunnen verbeteren op het vlak van degelijk bestuur. Voor de omschrijving van wat degelijk bestuur precies kan betekenen, verwijs ik graag naar het vakgebied beleids- en bestuurskunde, meer bepaald ... Of, het juridisch institutioneel kader, namelijk ....”</p>



2. Start/vervolg eventueel met een korte discussie/bespreking en zoek naar een gedeeld uitgangspunt dat u dan in wat volgt goed vasthoudt en bewaakt.

**Voorbeelden:**

“... Ikzelf ben geneigd te kiezen voor de volgende omschrijving in het vakgebied ... maar misschien hebben jullie andere suggesties? Ik wil hier graag een kwartiertje voor vrij maken, vooraleer we verder gaan ...”

“... Ik vind het interessant en leerrijk om toch kort stil te staan bij de precieze betekenis van dit agendapunt. Vermoedelijk hebben we daarover onze eigen opvattingen die al naargelang onze achtergrond kunnen verschillen. Laten we dit even op de tafel leggen ...”

“... Ik stel vast dat we sinds de laatste bijeenkomst verschillende betekenissen hanteren voor hetzelfde begrip ... Vooraleer we verder gaan, wil ik dan ook een kort intermezzo inbouwen om samen dat begrip uit te klaren en vooral eenduidig vast te leggen. Dat maakt toekomstige besprekingen meer efficiënt (door tijdsbesparingen) en effectief (we hebben het over hetzelfde) ...”

3. Denk en spreek NIET over “fout” of “juist”, maar WEL over (disciplinaire) verschillen en interpretaties die best in het begin of zo snel mogelijk worden uitgeklaard. Vermijd discussies over ‘het grote gelijk’. Kortom, maak een (voorlopige) ‘keuze’, maar nooit absoluut en enig. Probeer ‘grote gelijkstrevers’ aan de tafel te temperen of te nuanceren. Vaak heeft dit te maken met een onderliggende manifestatiedrang of machtstreven.
4. Communiceer de gekozen beschrijvingen of definities steeds expliciet bij aanvang van alle verslagen, besprekingen, nota’s ... Zo gaat iedereen door hetzelfde bad, ook zij die niet bij de besprekingen aanwezig waren. Vooral ‘nieuwkomers’ die in de loop van de tijd de besprekingen vervoegen, hebben vaak nood aan een (extra) expliciete duiding.
5. Besteed actief aandacht aan de disciplinaire achtergrond van alle betrokkenen bij een bespreking. Indien u kiest voor een multidisciplinair team, is het nuttig én leerrijk om dit bij een korte intro of voorstelling extra in de verf te zetten.

**Voorbeelden:**

“... Ik heb bewust voor deze diverse samenstelling gekozen omdat jullie gezamenlijke expertise nodig is om een degelijk en haalbaar beleid voor onze gemeente uit te stippelen. Elke expertise brengt evenwel zijn eigen kader en vakjargon mee die niet altijd door alle anderen aan de tafel gekend of begrepen worden. Het is dan ook belangrijk dat we in de loop van de discussie telkens goed aangeven wat we onder welke termen

	precies verstaan. Ik zal hierover proberen te waken, maar vraag gerust het woord indien je zelf extra ophelderingen wenst ...”
--	--

Het is handig en leerzaam om regelmatig basisnaslagwerken in de hierboven vermelde disciplines te raadplegen. Zo leert u niet alleen hun bijzondere focus kennen, maar krijgt u ook voldoende ‘voedsel’ om de integrale vertaalslagoefening te realiseren, namelijk de kenmerken van de samenleving en juridisch-institutionele referentiekaders koppelen aan het uiteindelijke management van een lokaal bestuur.

## 9. Referenties

Lezers die meer willen weten over OB en management, en/of op zoek zijn naar te raadplegen naslagwerken in OB, kunnen hiervoor terecht in de 2 referentiewerken waarop deze bijdrage gebaseerd is:

VALLET, N. (2019), *Strategisch management in publieke organisaties. Over alternatieve benaderingen en paradigma's*, Brussel: Politeia, VVSG en Antwerp Management School.

VALLET, N. (2021), *Management van organisaties, een caleidoscopische blik*, Leuven: Acco.