

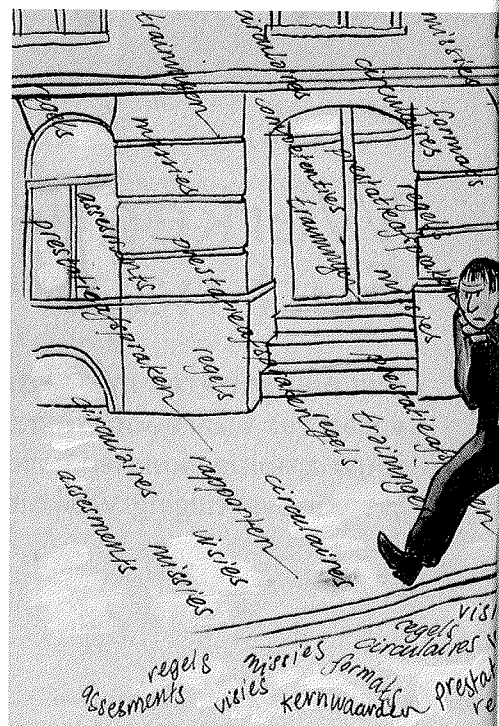
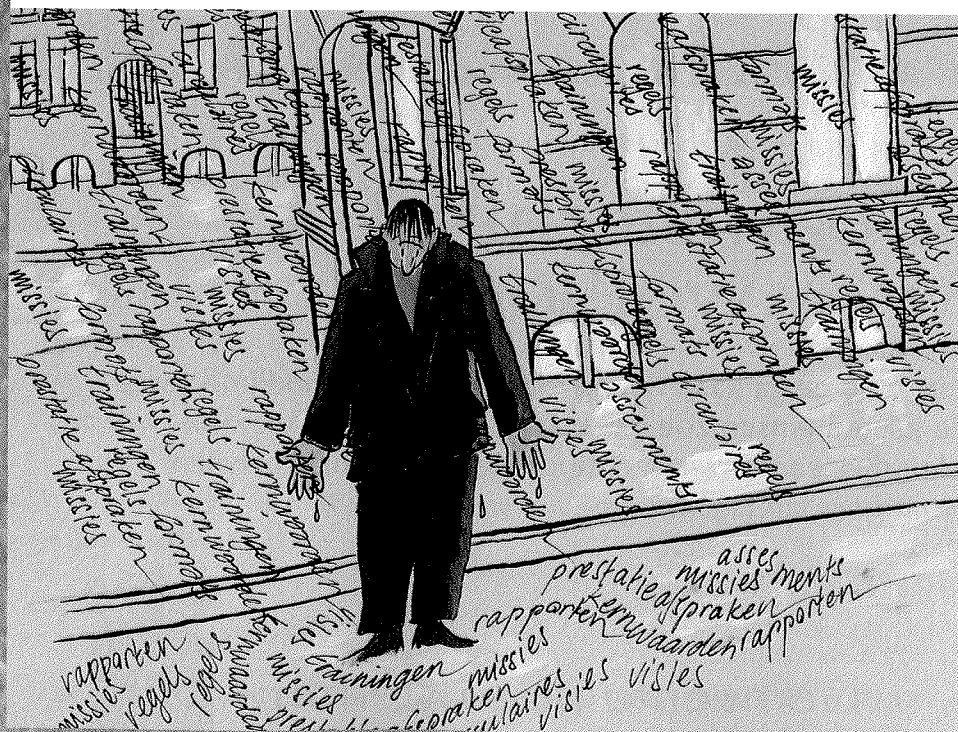
ESSAY > De natuurlijke spanning tussen 'hoog' en 'laag' is opgelopen door het grote Moeten, betoogt hoogleraar publiek management Harrie Aardema. De overambitieuze verbeteringsindustrie die het denken over de overheid de afgelopen decennia beheerste, heeft de werelden verder uiteen gedreven. Tijd voor systeemdoorbrekend gedrag.

wij e

HARRIE AARDEMA

Om te beginnen: zo op het eerste gezicht lijkt er niets bijzonders aan de hand in de verhouding tussen rijksambtenaren en gemeenteambtenaren. Zij oordelen beleefd over elkaar en vinden elkaar best aardige mensen aan de vergadertafel en aan de telefoon. Maar ja, ze zijn natuurlijk wel van een verschillend soort. Dat proef je tussen de regels door. Ook merk je dat er vanuit dit wij-zij gevoel vooropgestelde beelden van elkaar bestaan, nog los dus van de vraag hoe men elkaar ervaart en hoe men elkaar

bejegt. Uiteraard is dat nooit anders geweest. Rijksambtenaren hebben niet zo'n hoge dunk van het gemeentelijk vermogen om goed werk te leveren. Zij vinden dat je het gemeentelijk werk van bovenaf goed moet regelen en controleren, anders komt er weinig vat de samenleving geschiedt immers grotendeels bij gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties. Omgekeerd vinden gemeenteambtenaren dat rijksambtenaren niet goed snappen hoe het werkelijk toegaat in de praktijk. Zij vinden rijksambtenaren te theoretisch en



'Laag' moet
tegenwoordig
wel heel veel
van 'hoog'

van ons werk. Ze geven ons te weinig (beleids)ruimte. Ze vertrouwen niet dat wij ons werk zelf goed kunnen doen.' 'Hoog' ziet dat natuurlijk anders.

Wellicht is op dit punt toch sprake van een fellere inkleuring dan zo'n twintig of dertig jaar geleden – of schoon we niet beschikken over vergelijkend onderzoeksmateriaal. We zien deze indruk weerspiegeld in ontwikkelingen in theorie en praktijk.

Onder invloed van het economisch georiënteerde 'New Public Management' denken is gedurende de laatste decennia in de Westerse geïndustrialiseerde wereld een overambitieuze verbeteringsindustrie ontstaan. De overheid moet ondernemender, zakelijker, flexibeler, omgevingsgerichter, enzovoort. Daar is op zich niets tegen – integendeel! –, als men het dan ook echt zou dóen. Maar in plaats van dat overheidsfunctionarissen hun eigen gedrag hebben veranderd, zijn ze idealen gaan opschrijven en aan elkaar gaan opleggen, in de vorm van voorschriften, kernwaarden, visies, missies, competenties, assessments, trainingen, enzovoort. Dat heeft boze reacties opgeroepen: 'Wat doe ik nu niet goed dan? Ze zien niet waar wij mee bezig zijn. We hebben wel wat anders te doen dan al die veranderingen. Laten ze iets doen aan waar wijzelf last van hebben.'

Zwart op wit We zien dit grote 'moeten' nu overal om ons heen. Niet alleen in de verhouding tussen rijk en gemeenten, maar ook binnen veel organisaties tussen leiding en werkvloer en bij gemeenten bijvoorbeeld ook in de verhouding tussen gemeenteraad en college. Deze verhoudingen worden door de bovengeschiedte partij, in de geest van de tijd, aangezet met indrukwekkende ambities, SMART-doelen, prestatie-afspraken, instrumenten, formats, toezicht, controles, audits, enzovoort. En, zo wordt daar fijntjes aan toegevoegd: 'We spreken elkaar aan op wat we met elkaar afspreken.' De ondergeschikte partij werkt daar niettemin loyaal aan mee. De gevraagde informatie wordt opgezocht, het formulier wordt ingevuld. Want ambtenaren zijn over het algemeen braaf en bovendien trots op de informele collegiale verhoudingen. De medewerking geschiedt wel met enige verholten tegenzin en scepsis, ongeveer zoals u uw belastingformulier invult: zo zuinig mogelijk, zowel financieel als inhoudelijk.

Maar gelukkig wordt de soep niet zo heet gegeten als die wordt opgediend. De informele collegiale sfeer brengt ook mee dat je het elkaar niet te lastig maakt. Want als je dat wel zou doen, dan kan het jou ook lastig gemaakt worden. Bovendien is het aantal 'moetens' zo overweldigend, dat dit nooit allemaal kan. Dat weet iedereen. Binnen veel overheidsorganisaties heerst daarom de impliciete code dat je elkaar niet aanspreekt op wat is afgesproken. Men schrijft op: afspraak = afspraak en men zégt elkaar daaraan te zullen houden, maar men doet het niet. Daar heeft iedereen belang bij. Informeel heerst een non-interventie-

cultuur. Veel functionarissen kunnen in hoge mate hun eigen gang gaan.

Iets dergelijks geldt voor de hedendaagse stortvloed van onderzoeks- en evaluatierapportages: het staat zwart op wit en dat moet genoeg zijn. Hooguit worden de resultaten nog eens pakkend opgeschreven in Binnenlands Bestuur. Wie dat leest verkneukelt zich even, menigeen roept ach en wee, maar al snel gaat iedereen weer over tot de orde van de dag. 'We gaan het elkaar natuurlijk niet écht lastig maken. We doen aan coachend leiderschap.'

Angstige sfeer Ernstiger zijn de consequenties voor veel coachende leiders zelf. Hun onvermogen om doortastend verbinding met de werkvloer te maken wordt steeds vaker afgestraft met reorganisaties, waarbij hele managementlagen worden geschrapt en een betere samenwerking wordt afgedwongen (althans, dat is de bedoeling). Dit leidt tot een nogal angstige sfeer. In die sfeer zijn veel leiders in de top van onze overheidsorganisaties bezig met onderling positie- en machtspeel, zodat ze nóg minder tijd hebben voor de buitenwereld en voor de werkvloer. De werkvloeren zelf bekwamen zich in het zich afschermen van dreigende interventies in hun richting: 'Even bukken, dan waait het wel over.'

Als deze analyse klopt, wat zegt dat dan over de verbeteringsindustrie van de afgelopen decennia? En over de ambities in het heden? Wat betekent de ontstane situatie voor de kwaliteit van het overheidsfunctioneren?

Zoals bekend gaat het bij het begrip kwaliteit om de elementen doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtmatigheid en aanvaardbaarheid. Wat opvalt is dat in de praktijk van de accountants en rekenkamers tegenwoordig nogal eenzijdig de nadruk wordt gelegd op doelmatigheid en rechtmatigheid. Over de doeltreffendheid wordt steevast gemeld dat er een grote kloof is tussen gepland beleid en wat daarvan wordt uitgevoerd. Nu is al heel lang bekend dat blauwdrukplanning niet werkt, dus hebben ook pogingen om te meten of (te ambitieuze) blauwdrukplannen zijn gehaald niet veel zin. Vaak is meten niet eens mogelijk, maar als dat al mogelijk is kan het resultaat in een situatie waarin te veel geregeld en gepland wordt niet anders dan negatief zijn. Dat ligt dus vooral aan een achterhaalde opvatting over beleid en evaluatie. Niettemin: zó veel ambities en 'moetens' die niet realiseerbaar zijn betekent tijdsverspilling en ongeldige regels. Ergo: ondoelmatigheid en onrechtmatigheid. Over de gebrekkige aanvaardbaarheid hadden we het al. De tekortschietende doeltreffendheid spreekt voor zich. Van al dat heen en weer schuiven van informatie worden de samenleving en de dienstverlening aan de burger echt niet beter. Ook omdat de meeste 'overnorming' vooral betrekking heeft op vormvereisten en niet op inhoud. 'Vertrouwen van de burger is verkanseld, want de vorm wordt belangrijker dan de norm,' schreef Dorien Pessers enkele weken geleden in NRC Handels-

Overmaat aan ambities leidt tot tijd- verspilling en ongeldige regels

blad. Vandaar dat tegenwoordig ook veel geschreven wordt over een massale zingevingscrisis: 'Waar doen we het eigenlijk voor?'

Paradox Is het dan allemaal kommer en kwel bij de overheid? Nee, dit verhaal zal positief eindigen. Ons land is nog steeds redelijk welvarend. Over het geheel genomen zijn het steen en het groen keurig onderhouden en is de grond netjes aangeharkt. De *Street-Level Bureaucrats* slagen er ondanks alle regels en reorganisaties van bovenaf toch nog in hun werk naar behoren te doen. Compliment aan de werkvloeren! Hoe krijgen zij dat voor elkaar? Dat komt door de 'omgekeerde performance paradox': waar van bovenaf te veel onmogelijks geregeld wordt ontstaat op de lagere niveaus juist meer vrijheid. Dus nemen veel mensen op operationeel niveau hun professionele verantwoordelijkheid. Ze beslissen zelf wat ze doen, ze weten elkaar over het algemeen goed te vinden en ze schermen zich met enig succes af van de verandercultus.

Deze paradox impliceert wel dat de verschillende werelden steeds meer in zichzelf gekeerd raken. Dat geldt ook voor de verhouding tussen rijksambtenaren en gemeenteambtenaren. 'Hoog' communiceert op afstand, aan de hand van steeds meer regels, circulaires en rapporten. 'Laag' ontwijkt steeds inventiever de afrekening op onhaalbare eisen. Dat werkt over en weer vervreemdend. Buitengesloten worden heeft als effect dat je je nog meer op jezelf terugtrekt. Dan versterk je de eigen vesting en zet je je af tegen de boze buitenwereld.

Maar is dat dan zo erg, als het toch best goed gaat met ons land? De economische vooruitzichten worden beter, mensen krijgen meer vertrouwen in de toekomst. Is er wel een remedie nodig voor het probleem van de verschillende werelden? Ja, toch wel. Want de geschetste situatie kost onnodig veel belastinggeld en levert negatieve beeldvorming op: tussen rijk en gemeenten, van burgers naar overheid, van werkvloeren naar managers en bestuurders en van volksvertegenwoordigers naar ambtelijke organisaties. Dat doet zowel de samenleving als de overheid geen goed.

'Dus snijden maar in die ambtenarenapparaten,' zo roepen de politieke partijen nu in koor in hun verkiezingsprogramma's. Is dat de oplossing? Niet zonder meer,

want ook dat is een top-down ingreep die kan leiden tot verdergaande divergenties. Tegen die achtergrond lijkt het nuttig om aansluiting te zoeken bij de internationale literatuur en praktijk waarin zich een onderstroom van verzet aftekent tegen het dominante markt- en beheersingsdenken. Daarbij rukken - niet toevallig - inzichten op waarbij een appel wordt gedaan op mensen die zich als 'verbindend leider' durven te manifesteren, die bestaande patronen bespreekbaar maken en die het lef hebben om zelf te experimenteren met systeemdoorbrekend gedrag.

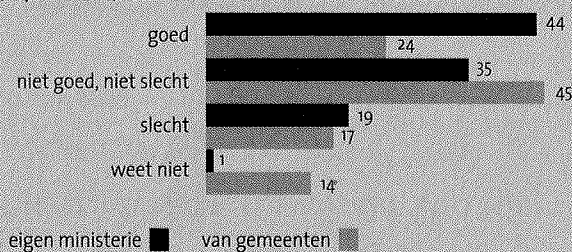
Dat sluit mooi aan bij het 'anders regelen' dat het kabinet in het actieprogramma *Andere Overheid* voorstaat: niet meer hiërarchisch-betuttelend, detailistisch-bemoeizuchtig en uit wantrouwen, maar inhoudelijk richtinggevend, speelveld bepalend en in vertrouwen dat de ander binnen dat kader goed werk levert. Zo ben je niet tot last als je regelt, maar geef je de ander wat die nodig heeft om z'n werk te kunnen doen.

Tegelijkertijd breekt het inzicht door dat vernieuwing niet voortkomt uit spiegeling aan en modellering naar idealen en standaarden, maar veeleer uit de confrontatie en benutting van verschil. Wie oog heeft voor verschil ziet dwars door de verschillende werelden heen ook ketens en netwerken van actoren die elkaar prima weten te vinden in enthousiasmerende projecten en thema's. Daar floreren in toenemende mate andere loyaliteiten, spelregels en kansen. Dit besef kan de beperkte scope vanuit het eigen wereldje verruimen, met inbegrip van de gefixeerde gedachte dat structuuringrepen tot verbetering leiden. De uitdaging voor de komende jaren lijkt te zijn: debat en synergie zoeken op inhoud, intrinsiek verbinden van wat uit elkaar is gegroeid. ☺

Harrie Aardema is procesdirecteur kennisontwikkeling bij BMC en bijzonder hoogleraar publiek management aan de Open Universiteit Nederland.

Met dank aan mijn collega's dr. Carien Verhoeff en dr. Ard Schilder (BMC) en prof.dr. Arno Korsten (OU) voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Rijksambtenaren over kwaliteit bestuurders
(in procenten)



Gemeenteambtenaren over kwaliteit bestuurders
(in procenten)

