

Meer zeven en sturen bij de overheid

Van onze redacteur

De komende vier jaar staat de rijksdienst in het teken van vernieuwing. Het moet efficiënter, minder bureaucratisch en log en er moeten maar liefst 12.800 ambtenaren weg. Kleiner en beter. Kan het Rijk in vier jaar daadwerkelijk veranderen en is het wegbezuinigen van personeel de juiste oplossing? Volgens Harrie Aardema, bijzonder hoogleraar Publiek management aan de Open Universiteit en procesdirecteur kennisontwikkeling bij adviesbureau BMC, kan het anders.

U bent een specialist op het gebied van vernieuwingen bij de overheid. Wat vindt u van de plannen voor de vernieuwing van de rijksdienst?

Wat me verbaast is de grote hardnekkigheid waarmee hetzelfde type vernieuwingen al tientallen jaren lang wordt afgekondigd. Efficiënter, minder bureaucratisch, flexibeler, minder ambtenaren, dat wordt al zo lang geroepen en er zijn ontelbare maatregelen op losgelaten. Blijkbaar zonder resultaat, anders hoeft je het niet elke keer opnieuw te doen. Het valt me op dat daarbij niet wordt geleerd van inzichten dat je het beter op een andere manier kunt doen. Kleiner en beter gaan bijvoorbeeld niet zonder meer samen. Niet omdat het niet efficiënter zou kunnen, maar omdat mensen zich bedreigd en niet gewaardeerd voelen en daar voorlopig echt niet beter van worden. Vrijwel alle maatregelen die door de jaren heen zijn voorgesteld beginnen aan de verkeerde kant, namelijk aan de achterkant. Dat is symptoombestrijding. Als je snijdt in regels en ambtenaren wegbezuinigt, maar niets doet aan het mechanisme waarlangs die regels ontstaan en niets doet aan het werk waarmee die ambtenaren bezig zijn, dan ben je aan het dweilen met de kraan open. De voorkant begint bij de politiek. Daar wordt bij ieder incident besloten dat er nieuw beleid en nieuwe regels moeten komen. Deskundige ambtenaren gaan hiermee aan het werk, ze maken mooie nota's en ze bedenken prachtige regels. Daar hebben heel veel mensen politiek en ambtelijk belang bij, dus dat mechanisme gaat gewoon door.

Wat stelt u dan voor dat het Rijk doet om efficiënter te worden? Om te vernieuwen?

Efficiëntie wordt te veel als doel op zich gezien. Interessanter is dat de

overheid zichzelf een negatief imago bezorgt door telkens stoere dingen op te laten schrijven die niet waar te maken zijn. En dat terwijl het helemaal niet zo slecht gaat als je Nederland vergelijkt met andere landen, zowel qua dienstverlening als qua kosten en aantallen ambtenaren. Maar toch wijst de Algemene Rekenkamer steeds op de kloof tussen beleid en uitvoering. Dat heeft te maken met hetzelfde mechanisme. Als je daarin iets wilt veranderen moet je in de eerste plaats zorgen dat er aan de voorkant een betere zeeffunctie komt. Daarmee bedoel ik: ervoor zorgen dat niet voortdurend beleid op beleid wordt gestapeld, terwijl tegelijkertijd volgens de begrotingen alles voor een jaar met SMART-doelen moet zijn dichtgepland. Dat kan natuurlijk niet allemaal tegelijk. Er moet op bovendepartementaal niveau beter worden geprioriteerd: wat kan er wel en wat kan er niet. Nu gaat iedereen maar los van elkaar enthousiast aan de gang. En in voortgangsrapportages wordt nog enthousiaster gemeld dat alles goed gaat en op schema ligt, terwijl dat natuurlijk helemaal niet zo is. Het huidige systeem organiseert zo hypocrisie en negatieve beeldvorming. Want op een ongelegen moment komt uit dat het toch niet gelukt is en dan begint iedereen naar elkaar te wijzen.

Is er dan niemand die de controle in handen heeft?

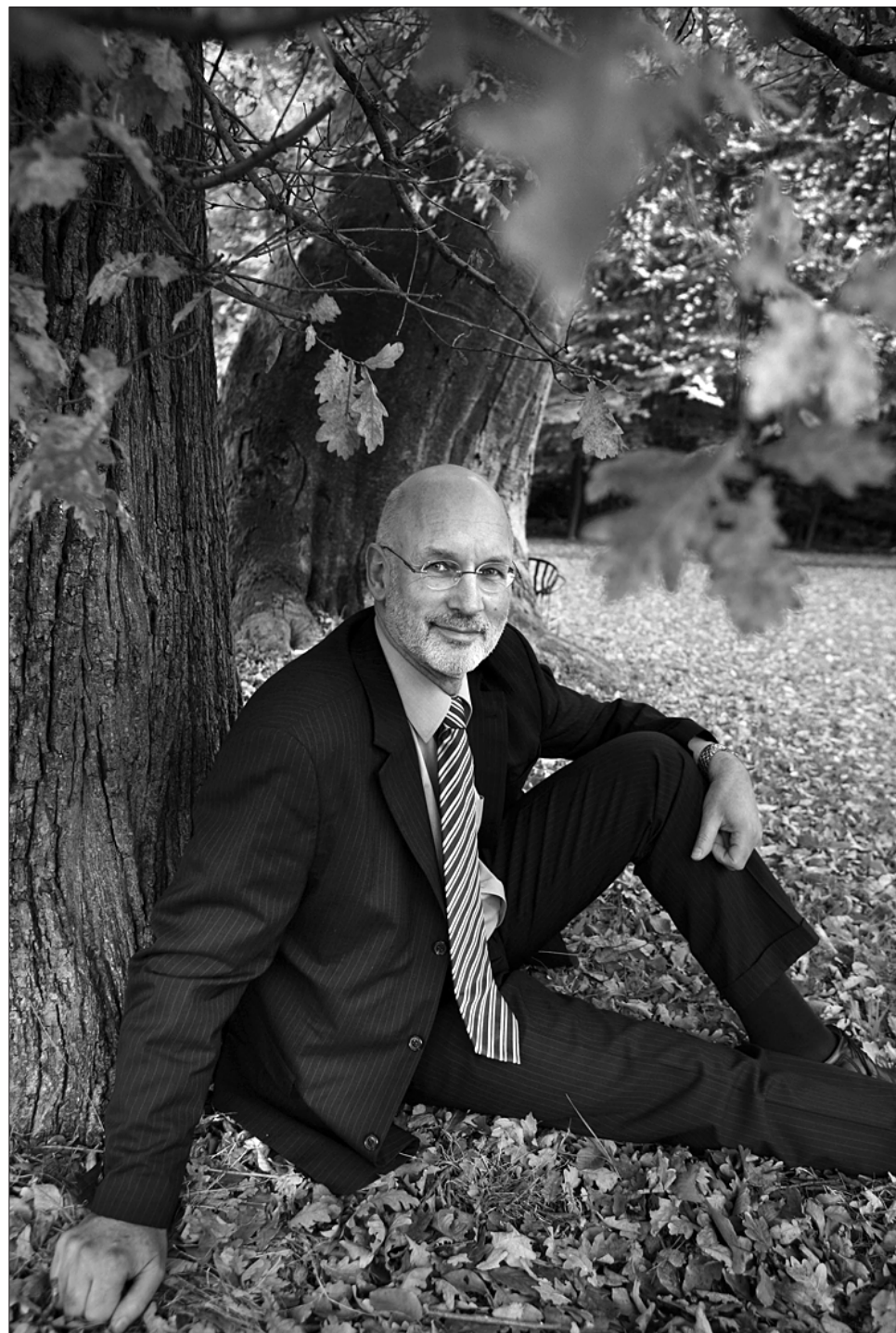
Nee, wel achteraf, maar nauwelijks in de dagelijkse processen zelf. Natuurlijk worden ook over controle en evaluatie veel beleid en regels gemaakt, maar als je scherp kijkt is er feitelijk nauwelijks controle. Dat komt omdat de verkeerde mensen ermee bezig zijn, namelijk onderzoekers, auditors en controllers op talloze deelterreinen. Naast de zeeffunctie schort het ook aan de stuurfunctie op bovendepartementaal niveau. Wat we nu hebben is een systeem van onderhandelplatforms over deelbelangen, op alle niveaus. Dat maakt dat de hoogste ambtelijke leiders aan de zijlijn staan, omdat het beleidsinhoudelijke werk links en rechts langs hen heen schiet. De oplossing wordt steeds vaker gezocht in leiderschapstrajecten, maar als je niet oppast bevestig je daarmee alleen maar hun isolement. Dan zijn ze nog meer bezig met zichzelf en niet met het werk en de buitenwereld. Wat ontbreekt is verbindend leiderschap in de zin van echt weten wat er diep in de organisatie gebeurt. In zekere zin kan iedereen daar nu ongehinderd z'n gang gaan en zelf uitmaken wat er in de veelheid van plannen wel of niet wordt opgepakt. Daar wordt onvoldoende over gecommuniceerd. Zo kunnen er steeds weer nieuwe regels de samenleving worden ingeschoten, er is niemand die ze tegenhoudt.

Ligt het niet aan de politiek zelf? Kunnen we vanuit die kant niet iets doen aan wat er van ambtenaren wordt gevraagd?

We moeten niet de illusie hebben dat we de politiek kunnen veranderen. Dat moeten we ook niet willen, want dat is ondemocratisch. Je moet trouwens helemaal niet andere mensen willen veranderen, ook ambtelijk niet, want dat versterkt alleen maar het eilandgedrag en de hypocrisie. Daarin schuilt juist de verklaring van het mislukken van veel cultuurverandering en competentie management binnen organisaties. Wat iemand wel kan doen is zien hoe het werkt en van daaruit zelf actie ondernemen, bijvoorbeeld een soort bewustwordingsdebat op gang brengen. Met elkaar leren inzien dat het niet helpt om ambtenaren af te schaffen als je tegelijk van alles blijft willen. En leren zien hoe dat spel zich politiek, bestuurlijk en ambtelijk voltrekt en welk aandeel je daar zelf in hebt. Misschien dat bepaalde mensen vanuit zo'n debat zelf initiatieven gaan nemen om werkwijzen aan te scherpen en de druk op de overheids-

Kortom, bij het Rijk bestaat nu de cultuur van zodra de politiek roept gaan de ambtenaren remmen?

Ja, er heerst een sfeer van wat wel contentisme wordt genoemd. Overigens is dat ook bij andere overheidslagen het geval. Iedereen wil indruk maken op zijn eigen wethouder, minister of directeur. Je bent succesvol als je weet hoe de hazen lopen en als je weet hoe de gebruiksaanwijzing van bepaalde sleutelfiguren is. Ik weet wel dat hier en daar het tegenspreken wordt aangemoedigd, maar als daar vervolgens het verkeerde mee gebeurt houdt dat snel op of wordt het ook een ritueel. Dus cultuurconformisme loont en cultuurdoorbre-



Harrie Aardema, bijzonder hoogleraar Publiek management aan de Open Universiteit en procesdirecteur kennisontwikkeling bij adviesbureau BMC: 'Wat je kan doen is zien hoe het werkt en van daaruit zelf actie ondernemen, bijvoorbeeld een soort bewustwordingsdebat op gang brengen.' Foto: Wiebe Kiestra

STAATSCOURANT
SINDS 1814

Redactie

Wvd. hoofdredacteur: drs. W.M.C. de Jong;
Eindredacteur: P.C.M. Brouwers

Redactieadres: Redactie Staatscourant
Postbus 20020, 2500 EA Den Haag
Bezoekadres: Prinses Margrietplantsoen 88,
2595 BR Den Haag
telefoon: 070-378 96 39; fax: 070-385 55 05
e-mail: staatscourant@sdu.nl
internet: www.staatscourant.nl
e-Staatscourant: via www.staatscourant.nl

Advertentieafdeling: P.G.J.M. Driessen
Een brochure met tarieven en voorwaarden van advertenties wordt op aanvraag toegezonden. Kopij voor advertenties richten aan: Advertentieafdeling Staatscourant, Postbus 20020, 2500 EA Den Haag
telefoon 070-378 95 46; fax 070-385 27 89
e-mail: adv.staatscourant@sdu.nl

Op alle opdrachten tot plaatsing van advertenties in de Staatscourant zijn de Advertentievoorwaarden Staatscourant van toepassing, gedeponerd bij de Kamer van Koophandel Haaglanden onder nummer Hr. 27124000. Eventuele Algemene Voorwaarden van de opdrachtgever worden niet aanvaard.

Abonnementen: De Staatscourant verschijnt op werkdagen en is onderdeel van het pakket Sdu Wet & Recht. De prijs van een jaarabonnement is € 356; halfjaarabonnement € 186; kwartaalabonnement € 90; proefabonnement van 1 maand € 15,50. De prijs van een los nummer is € 4,05. Deze prijzen zijn exclusief BTW en inclusief verzend- en administratiekosten.

Sdu Klantenservice: tel. 070-378 98 80;
fax: 070-378 97 83; e-mail: sdu@sdu.nl

Uitgever:

drs. M.R. Bom (070-378 98 77)

De Staatscourant is een uitgave van Sdu Uitgevers bv, Den Haag.

Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van (de inhoud van) deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv c.q. de betreffende auteur.

De publicatierchten van werken van beeldende kunstenaars aangesloten bij een CISAC-organisatie zijn geregeld met Beeldrecht te Amstelveen.

ISSN 1566-7235

king niet. Dat contentisme versterkt niet alleen de informele lijntjes op deelgebieden, maar ondermijnt ook de zeeffunctie en stuurfunctie op organisatiebreed niveau. Veel mensen durven niet echt tegengas te geven, durven niet te zeggen dat iets niet kan. En dus moet alles maar kunnen, zonder dat daarop wordt ingegrepen.

Ligt het niet aan de politiek zelf? Kunnen we vanuit die kant niet iets doen aan wat er van ambtenaren wordt gevraagd?

We moeten niet de illusie hebben dat we de politiek kunnen veranderen.

organisatie te verminderen.

Moet er niet gewoon betere leiding komen bij de departementen?

Het zit 'm niet in de kwaliteit van mensen, maar in de dingen waarmee ze bezig zijn. Als je ergens over gaat dan zie je dat als jouw belang en dan kom je daar natuurlijk voor op. Het punt is dat er niemand gaat over het totaal, althans niemand met doorzettingsmacht. Dat maakt iedereen afhankelijk van elkaar en daar kun je dan heel veel over vergaderen zonder dat er echt wat gebeurt. Ik pleit niet voor één grote baas voor de hele

Het punt is dat er niemand gaat over het totaal

Dat moeten we ook niet willen, want dat is ondemocratisch. Je moet trouwens helemaal niet andere mensen willen veranderen, ook ambtelijk niet, want dat versterkt alleen maar het eilandgedrag en de hypocrisie. Daarin schuilt juist de verklaring van het mislukken van veel cultuurverandering en competentie management binnen organisaties. Wat iemand wel kan doen is zien hoe het werkt en van daaruit zelf actie ondernemen, bijvoorbeeld een soort bewustwordingsdebat op gang brengen. Met elkaar leren inzien dat het niet helpt om ambtenaren af te schaffen als je tegelijk van alles blijft willen. En leren zien hoe dat spel zich politiek, bestuurlijk en ambtelijk voltrekt en welk aandeel je daar zelf in hebt. Misschien dat bepaalde mensen vanuit zo'n debat zelf initiatieven gaan nemen om werkwijzen aan te scherpen en de druk op de overheids-

rijksdienst. Ik wijs er alleen maar op dat er in het huidige stelsel onvoldoende gezeefd en gestuurd wordt op bovendepartementaal niveau en dat van daaruit is te verklaren dat het gaat zoals het gaat. Mede daardoor is er onvoldoende verbinding met de uitvoering. Het gaat me niet om een nieuw soort centralisme, integendeel. Verbindend leiderschap is vooral herstel van balans met de buitenwereld, met de politiek en met de werkvloer. Dan moet je niet gaan reorganiseren en elkaar de tent uitvechten, want dan wordt er nog steeds niet gestuurd. Het gaat erom dat leidinggevers met de goede dingen bezig gaan, dat ze contact maken met de uitvoering, gaan sturen op wat wel en niet kan en daarover communiceren met bestuur en politiek.

Als de leiding het niet doet, wie kan dan de zeeffunctie invullen?

Zoals leidinggevers met andere dingen bezig kunnen gaan, zo kunnen bijvoorbeeld controllers dat ook. Die kunnen leren zien dat het weinig zin heeft om iedereen achter de broek te zitten met formats en deadlines om de P&C-cyclus gevuld te krijgen. Dat zijn de verkeerde dingen. Het gaat niet om meten en registreren. Het werkelijke spel wordt anders gespeeld en daar mag je bij zijn. Het is juist de taak van controllers om in de waan van de dag aan te geven wat wel en niet kan en voor adequate onderbouwing van besluitvorming te zorgen, of die juist tegen te houden. Je moet durven meedoen en je niet in de cyclus verstoppen of op afstand met papieren teksten je bedrijfseconomische gelijk aan de politiek willen opleggen. Die zeeffunctie zie ik dus niet als een nieuw organisatieonderdeel van de rijksdienst, maar als een gezamenlijk leerproces van verantwoordelijken en hun ondersteuners om het spel beter te spelen.

Waarom dan rijksvernieuwing?

In de plannen voor vernieuwing van de rijksdienst zitten ook veel goede elementen. Zoals beleidsambtenaren bovensectoraal bij elkaar, in dienst van de rijksdienst als geheel, en steeds meer gezamenlijke bedrijfsvoering. Soortgelijke kokerdoorbrekingen zijn ook bij gemeenten volop aan de gang. Maar ook daar zie je het gevaar van juist meer versnippering en hypocrisie als het blijft bij structuuringrepen waarbij bestaande manieren van doen in stand blijven. Als daar niet op wordt gestuurd kan het er zelfs slechter van worden.

Pieter Verbeek