

Stille waarden

Een reflectie op overnormering in publiek management

Met het uitspreken van zijn oratie aanvaardde prof. dr. H. Aardema op 18 november 2005 officieel het ambt van bijzonder hoogleraar publiek management aan de Open Universiteit Nederland. Deze bijzondere leerstoel is ingesteld door de Stichting Kennis Publiek Management. Deze stichting is geïnspireerd en financieel gesteund door BMC te Leusden. Prof. Aardema, die eerder promoveerde aan de Rijksuniversiteit Groningen, is senior adviseur en procesdirecteur kennisontwikkeling bij BMC.

Prof. dr. J.W. van der Dussen

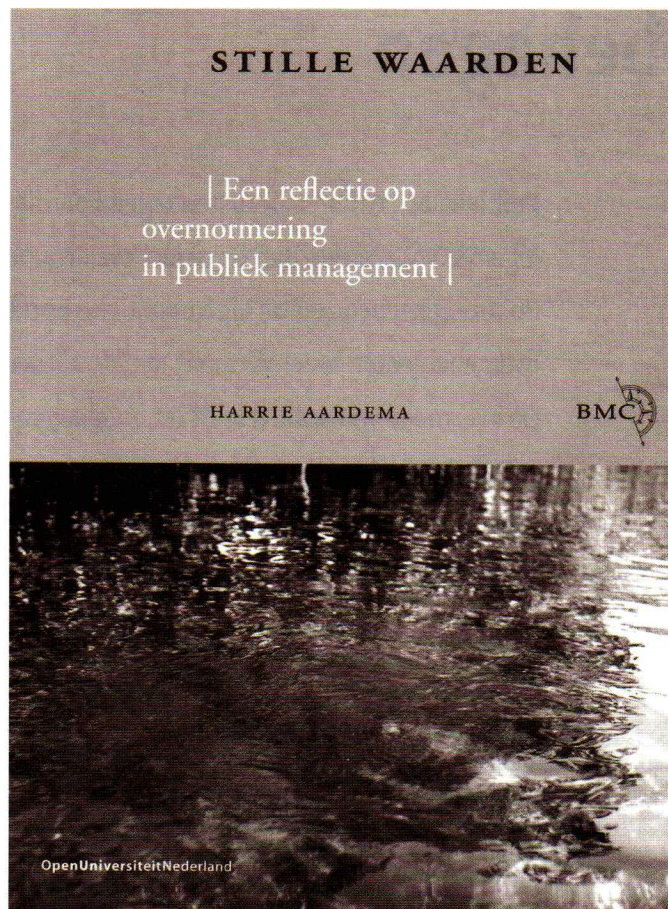
In de oratie, die ook in boekvorm is gepubliceerd, stelt Aardema twee met elkaar verbonden thema's aan de orde. Enerzijds heeft hij kritiek op het doen en laten van publieke managers. Daarnaast heeft hij wellicht nog meer kritiek op het feit dat zij te veel werken met allerlei regels en normen. Dat laatste leidt tot wat hij terecht 'overnormering' noemt. Ik zou zeggen een overmaat aan regelgeving, en daarop geënte verantwoording in en bij het dagelijks functioneren van managers in overheidsdienst. Het eerste thema stelde hij ook aan de orde in zijn artikel in het decembernummer van *Overheidsmanagement*. In de oratie en met name in de hoofdstukken 5 en 6 komt dat weer terug. De kritiek wordt in essentie gedeeld in de door mij in november 2005 besproken dissertatie van Jane Galloway Selling. Selling laat zien dat ook ondernemingen aan deze kwaal lijden. En ook dat het moeilijk is om er vanaf te komen. Dat alles is een uitvloeisel van de manier waarop New Public Management, ook in ons land, geleid heeft tot uitvoeringsperikelen. Je richten op output, en nog liever op outcomes, en het maken van afspraken daarover, liefst ook nog SMART, is op zich zinnig. BBI, Beleids- en Beheersinstrumentarium bij gemeenten, BBP, Beleids- en Beheers-Procès bij waterschappen en de latere rijkskloon VBTB, Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording stoelen daar op. Aardema: 'Ook al is de boodschap mooi, uit onderzoek blijkt dat de positieve effecten vaak moeilijk zijn aan te tonen. Daarnaast bestaan er intussen veel overzichten van tekortkomingen en ongewenste neveneffecten van het zogenaamde bedrijfsmatig werken door de overheid. In dat verband circuleren beeldende termen als 'tunnelvisie' (= blikvernaauwing tot alleen wat gemeenten wordt, veronachtzaming van kwalitatieve aspecten), 'window dressing' (= fixatie op indrukwekkend ogende boekwer-

ken, deze als het te bereiken effect zien), 'creaming off' (= eigen succesvoorwaarden creëren ten koste van het publiek belang) en 'Mac Donaldization' (= houvast zoeken in sjablonen, die onvoldoende recht doen aan de veelvormige werkelijkheid). Dergelijke neveneffecten kunnen bij publieke managers het onbehaaglijke gevoel doen ontstaan dat naarmate zij topdown steviger inzetten op rationele verbetering van de bedrijfsvoering, het lijkt alsof de functionarissen die daaraan ogenschijnlijk loyaal meewerken, toch aan de werkelijke bedoeling schijnen te ontsnappen. Dit is het verschijnsel van de 'performance paradox'. Deze paradox heeft ook externe implicaties: energie die wordt besteed aan onderling gedoe kan niet tegelijkertijd aan de klant en de buitenwereld worden besteed' (p. 13).

Normering en overnormering

Nogmaals, de principes zijn op zich zinnig, maar bij de uitwerking in de praktijk ziet men, zoals Aardema goed onderbouwt, dat overdaad schaadt. Om dat goed te beseffen raad ik de lezer aan om het volledige betoog niet alleen te lezen, maar daarbij zelf ook enige vragen te stellen. Hebben wij er ook last van en wat kost dat allemaal? Mijn leermeester prof. Van der Schroeff hield ons steeds voor dat het bewaarloon van een dubbeltje geen gulden mag kosten. Die verwording, want zo noem ik het, is schadelijk en duur.

Waar ligt echter de grens tussen zinzig en onzinnig? In de publieke sector werken wij met begrotingen waarbij het politieke bestuur aan de volksvertegenwoordiging machtiging vraagt om over bepaalde middelen te beschikken en daarmee door haar gestelde doelen te kunnen realiseren. Achteraf moet men aangeven wat men met de gevoteerde bedragen heeft gedaan.



Met inachtneming van alle eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit. De volksvertegenwoordiging, en nog meer de burger, heeft daar recht op. Het bestuur moet daarvoor zorgen en zich steeds kunnen verantwoorden. Daarbij steunt het bestuur op zijn medewerkers. Het bestuur is voor alles verantwoordelijk, maar moet erop kunnen vertrouwen dat de verschillende ambtelijke echelons steeds, om een woord van prof. Limperg te gebruiken, naar eigen inzichten van de meesters gehandeld hebben naar de inzichten van hun politieke meesters. Daarop vertrouwen is niet voldoende. De accountant Limperg wist dat maar al te goed. Men moet het aan kunnen tonen. Voor de medewerkers op de verschillende echelons geldt dat jegens hun meerderen evenzeer.

Elke organisatie moet zich houden aan de wetten. Publieke organisaties nog meer dan andere organisaties. Volksvertegenwoordigingen stellen eisen. Daarvan afgeleid, maar ook uit eigen overtuiging, doet het politieke bestuur dat ook. Dus zonder normen en regels kan het niet. Normen en regels en verantwoordingen horen allemaal bij elkaar. En niet alleen aan het einde van het jaar. Nee, ook gewoon dagelijks.

Dat alles overwegende leidt tot de vraag waar de grens ligt tussen normering en overnormering. Elke organisatie moet, zoals dat tegenwoordig heet, 'in control' zijn. Duidelijk is, en Aardema toonde dat nogmaals aan, dat als alles fijn geregeld is en dat over alles minutieus gerapporteerd moet worden het doel niet wordt bereikt. Meestal zelfs het tegengestelde. Het moet dus anders. Met minder specifieke eisen. Hoe bereiken wij dat? Begin met het wieden van dor hout? Welke verantwoordingen worden gelezen?

Verantwoording

Als je met wetenschappers praat en daarna vragen stelt, is het antwoord meestal dat nader onderzoek geboden is. Aan het slot van zijn oratie gaf Aardema aan op welke terreinen een nadere bezinning of onderzoek gewenst is. Ook dat waren zinnige vragen. Ik miste daarbij echter hoe dat alles zou kunnen passen in het feit dat het publieke bestuur zich steeds publiekelijk moet kunnen verantwoorden. Voor een goed begrip, daarmee bedoel ik niet dat men op elk niveau en ook in totaliteit minutieus verantwoording aflegt. Dat leidt er gemakkelijk toe dat men door de vele bomen, en het struikgewas daaronder, het bos niet meer ziet. Verantwoordingen moeten zich beperken tot hoofdzaken. Zonder dat de mogelijkheid verloren gaat, om als erom gevraagd wordt, tot details af te dalen.

De oratie *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management* is te bestellen c.q. te downloaden op www.bmc.info.

Het grootste probleem van de manager is de manager zelf. Hij staat heel vaak de vooruitgang in de weg.

C. Mouwen
(Staatscourant, 16-11-2005)