

**BEKKER: 'WAT MIJ ONDER MEER STOORT, IS DAT LEIDERSCHAP SOMS GEPRESENTEERD WORDT ALS EEN NIEUW MEDICIJN, TERWIJL HET ER NATUURLIJK ALTIJD AL GEWEEST IS. DAAR KOMT BIJ DAT LEIDERSCHAP ANNO 2008 STEEDS LASTIGER WORDT, OMDAT MENSEN ER STEEDS MINDER GEVOELIG VOOR ZIJN'**



Tekst: Yvonne Jansen Fotografie: Jan Vonk

NOTA VERNIEUWING RIJKSDIENST: COSMETISCHE VERANDERING OF

# MEER FILTEREN EN

**Leidt snijden in de rijksdienst tot een slagvaardiger overheid en minder regels?**

**Bijzonder hoogleraar publiek management Harrie Aardema heeft sterke bedenkingen.**

**Volgens hem is zulk snijden aan de achterkant slechts symptoombestrijding. 'Ik zou het misschien niet moeten zeggen, maar door alleen ambtenaren af te schaffen, spekken we**

Geen nieuw kabinet of het mes moet in de rijksdienst. Balkenende IV blijft niet achter en verkleint het aantal ambtenaren met 13.000, met de bedoeling om regeldruk te verminderen en efficiënter te werken. Speciaal voor deze operatie is Roel Bekker als veertiende secretaris-generaal aangesteld. Onder zijn leiding is in de Nota Vernieuwing Rijksdienst opgeschreven hoe de overheid verbeterd en ingekrompen kan worden. Harrie Aardema, organisatieadviseur bij BMC en hoogleraar aan de Open Universiteit, voorspelt dat de nota alleen leidt tot

cosmetische veranderingen, niet tot een échte cultuuromslag. Tijdens het Festival der Bestuurskunde half februari gingen Aardema en Bekker met elkaar in debat, onder leiding van Herman Sietsma, algemeen directeur van de provincie Utrecht.

**Aardema:** 'In de Nota Vernieuwing Rijksdienst staan prachtige dingen: flexibeler en beter werken, scherper beleid. Maar toch kreeg ik al lezend een déjà-vu-gevoel. De mooie ambities uit de nota zijn eigenlijk niet anders dan die twintig jaar

geleden ook al zijn opgeschreven, toen het *New Public Management* werd bedacht. Het trof mij dat het taalgebruik van de nota nauwelijks verschilt van wat toen is opgeschreven in boekjes en plannen ter verbetering van het overheidsfunctioneren. Wat ik met name mis in de nota, zijn elementen die te maken hebben met verandering, met hoe je veranderingsprocessen aanstuurt en tot een goed einde brengt, zeg maar zaken die te maken hebben met jongste inzichten over leiderschap. Mijn stelling is, overigens wel onderbouwd door empirisch onderzoek,



**AARDEMA: 'WAT IK MET NAME MIS IN DE NOTA VERNIEUWING RIJKSDIENST, ZIJN ELEMENTEN DIE TE MAKEN HEBBEN MET VERANDERING, MET HOE JE VERANDERINGS-PROCESSEN TOT EEN GOED EINDE BRENGT EN AANSTUURT, ZEG MAAR ZAKEN DIE TE MAKEN HEBBEN MET LEIDERSCHAP'**



TRENDBREUK?

# TEGENSPREKEN

**de adviesbureaus, omdat het werk dat de politiek blijft willen toch gedaan moet worden.'**

**Secretaris-generaal Roel Bekker, die aan het hoofd staat van de jongste reorganisatie, voorziet wel degelijk een trendbreuk.**

dat er een nauwe samenhang is tussen leiderschap en organisatieverandering. We moeten toe naar verbinden met lef, in de zin van inspelen op wat er echt gebeurt tussen mensen in organisaties in plaats van ideaalbeelden op te schrijven waaraan die mensen niet kunnen voldoen. Dezelfde onderzoekers en geleerden die twintig jaar geleden in de westerse geïndustrialiseerde samenleving bezig waren met *topdown* rationalistische verbeteringspogingen bij de overheid, zijn nu degenen die wijzen op de betrokkenheid ervan. In plaats daarvan vragen ze massaal

aandacht voor de geheimen van echte verandering. Vanuit de literatuur kun je de stelling betrekken, dat wat wij doorgaans veranderen noemen, cosmetisch is en dat wat werkelijke gedragsverandering teweeg brengt, onderhevig is aan heel andere mechanismen dan de lineair-causale mechanismen die vaak in officiële nota's staan.'

**Bekker:** 'Jouw déjà-vu gevoel klopt en er is ook alle aanleiding voor. Ik durf te voorspellen dat over twintig jaar wederom een equivalent van mijn persoon wordt aangesteld, die net zoals ik

bezig is met het veranderen en vernieuwen van de overheid. Ik geloof niet in verandering als een operatie die afgerond wordt; naar mijn mening is dat een volstrekt verkeerd beeld. Om dat te illustreren geef ik een kijkje in de discussie die ik heb met de minister van Binnenlandse Zaken. Zij heeft het voortdurend over een 'operatie', terwijl ik spreek van een 'programma'. Een operatie suggereert dat er een zieke patiënt is, die geopereerd wordt en daarna weer geheel op eigen kracht kan functioneren. Van een zieke is naar mijn mening geen sprake. Net zo min als van een eenmalige

operatie die door één briljante chirurg kan worden uitgevoerd, waarbij dan sterk naar mij wordt gekeken. Ik ken de flatterende bijnamen die over mij circuleren, zoals de 'Slager van Den Haag'. Maar één van de dingen die ik me meteen heb voorgenoemen, is dat ik iedereen vertel dat ik de vernieuwing van de rijksdienst niet doe. Het betreft een proces met een evolutionair karakter, dat zich moet voltrekken binnen een enorm gedifferentieerde organisatie. Door mij aangespoord, maar niet door mij alleen getrokken. Ik plaats dus een kanttekening bij dat begrip leiderschap. Wat mij



EKKER: 'IN ONS  
POLITIEKE SYSTEEM  
IS ER ZEER GERINGE  
ACCEPTATIE VAN  
NUMERISICO'S. WIJ ZULLEN  
NOOIT ZEGGEN 'PECH  
VORSHAD', MAAR PASSEN  
IN DE PLAATS DAARVAN  
DE REGELS AAN'



DE DIALOOG

daaraan onder meer stoort, is dat leiderschap soms gepresenteerd wordt als een nieuwe medicijn, terwijl het er natuurlijk altijd al geweest is. Daar komt bij dat leiderschap anno 2008 steeds lastiger wordt, omdat mensen er steeds minder gevoelig voor zijn. Ik zie in de Nota Vernieuwing Rijksdienst belangrijke verschillen met het verleden. Het begint er al mee, dat de nota deze keer een ambtelijk initiatief is, door de secretarissen-generaal op een strategisch moment neergelegd bij de kabinetsformateur en door de coalitiepartners ongeclausuleerd overgenomen. Dat heeft wellicht als nadeel dat het een zeer ambtelijk stuk is. Maar meteen ook het voordeel dat we ons eraan gecommitteerd achten. Vroeger werden bijna alle initiatieven die gingen óver de rijksdienst gemaakt buiten de rijksdienst. Dit is een veel betere situatie. Typerend is dat het programma geen naam heeft, zoals de commissie Vonhoff of de commissie Tjeenk Willink en laatstelijk nog Thom de Graaf, die

verantwoordelijk was voor de Andere Overheid, zodat de andere ministers door konden gaan met hun werk.'

**Aardema:** 'De Nota Vernieuwing Rijksdienst heeft vooral aandacht gekregen omdat het aantal rijksambtenaren met zoveel duizend moet worden teruggebracht. Naar mijn mening is dat symptoombestrijding, snijden aan de achterkant. Net zo goed als je het snijden in regels of beleid en het beëindigen ervan ingrepen aan de achterkant kunt noemen. Op zichzelf leidt dat natuurlijk wel tot iets en het betreft mooie strevingen, maar je doet niks aan de mechanismen waarlangs die grote aantallen ambtenaren er komen of die regels worden geproduceerd. Zodra er nu een incident is in de Kamer leidt dat tot een opdracht van de politiek aan de ambtelijke organisatie. Een ambitieuze beleidsambtenaar gaat er mee aan de haal en vervolgens doen alle ambtenaren hun best om hun naastgelegen superieuren te *pleasen*. Voor je het weet, is

diep in het departement nieuwe regelproductie aan het ontstaan. Dat feitelijke proces wordt onvoldoende gestuurd, dat is wat ik verbindend leiderschap noem. Mijn stelling is dat op rijksdienstniveau niet afdoende wordt gefilterd of alles wat we willen ook allemaal kán. Daar zou een zeef-functie moeten komen, om beter te prioriteren. Zeker omdat alles tegenwoordig verloopt volgens in VBTB-format ingedeelde begrotingen, die al geheel zijn dicht getimmerd met SMART-doelstellingen. Dus ambtenaren weten al voor een jaar wat ze te doen staat. Maar elke dag gebeuren er dingen die tot nieuwe eisen leiden. Zo wordt beleid op beleid gestapeld. Wat die torenhoge ambities teweeg brengen op de werkvloer, wordt onvoldoende gezien. Zij kunnen leiden tot de merkwaardige paradox dat het tegendeel ontstaat van dat wat doorgaans in die mooie competenties die we nastreven staat opgeschreven. We hebben er allemaal belang bij om naar elkaar te verbergen dat alles



AARDEMA: 'ELKE DAG  
GEBEUREN ER DINGEN  
DIE TOT NIEUWE EISEN  
LEIDEN. ZO WORDT  
BELEID OP BELEID  
GESTAPELD'



wat we willen niet kan, dat alle ambities niet waar te maken zijn. "Dóen we", zeggen ambtenaren. "Alles ligt op schema", schrijft de topambtenaar zijn minister in een voortgangsrapportage. "Komt voor elkaar", meldt de minister de Kamer. Tot het ongelegen moment dat een Rekenkamer roept: "Hé, maar dat klopt niet", wijzend op de kloof tussen beleid en uitvoering. Contentisme is de kreet die ik hiervoor lanceer, een systeem van tevreden stellen. Contentisme vertoont nauwe samenhang met de cultuur binnen ambtelijke organisaties en sijpelt door naar de haarvaten van die organisaties.'

**Bekker:** 'Ik ben het ermee eens dat er onvoldoende gefilterd wordt en dat er door de overheid te snel op incidenten wordt gereageerd. In het politieke systeem is er zeer geringe acceptatie van risico. Het woord "pech" is uit het overheidsjargon verdwenen. Wij zullen nooit zeggen "pech gehad", maar passen in plaats daarvan de regels aan. Maar ik

bestrijd het beeld dat wij als ambtenaren *opperpleasers* zijn die elke ochtend met de pink op de naad van de broek en de pet in de hand bij de politieke leiding staan en zeggen, "Excellentie, wat wilt u dat er gebeurt?" Om vervolgens de verlanglijst tot en met het laatste punt uit te voeren. Dat is een absolute vertekening van de werkelijkheid. Als manager van grote organisaties had ik altijd de neiging om tegenspraak te koesteren. Aan de andere kant: als iedereen in de organisatie tegen de stroom in gaat zwemmen, heb je als manager een probleem. Ik denk dat degenen die ervaring hebben binnen de top van de departementen wéten, dat tegenspraak in de dialoog met de minister goed wordt vormgegeven. Sterker nog: ik denk dat de ambtelijke diensten die in de voorbereidende fase de ruimte nemen om fors tegenspraak te leveren en zeggen "mevrouw of meneer de minister, u moet dit niet doen", beter functioneren dan andere departementen.'

**Aardema:** 'Bij andere organisaties dan de rijksdienst zien we op dit moment een omwenteling, van verticale beleidskokers naar meer op de logica van de burger georiënteerde organisaties. Ook in de rijksdienst zie je daarvan aanzetten. Maar ook dat blijft in hoge mate cosmetisch zo lang veranderingen niet gepaard gaan met het soort leiderschap dat op die onderliggende mechanismen stuurt. Zo lang dat niet het geval is, houd je die merkwaardige geschiedenis, die eilandcultuur en hokjesgeest waarvan we zo massaal last hebben. Wat er zou moeten gebeuren, is dat leiders niet vanaf de tekentafel, de hei of het papier signalen afgeven naar de werkvloeren dat het daar allemaal niet goed gaat en helemaal anders moet, maar oog hebben voor de processen waarlangs beleid binnenkomt en aan de basis tot regelgeving worden verheven. Ik heb de indruk dat zo'n soort omwenteling gaande is: naar dienend, faciliterend, aandacht gevend leiderschap, naar contact maken met de uitvoering,

met de politiek, de samenleving. Dat klinkt misschien soft, maar is het niet. We kennen allemaal die doorziende toestanden waaraan we graag een eind willen zien en die iedereen ziet behalve de baas. Met verbindend leiderschap kun je hard sturen, je komt in de positie er wat aan te doen en sterker nog: mensen begrijpen en respecteren het dan ook nog.'

**Bekker:** 'Nogmaals: ik leg liever een zwaarder accent op kwaliteit van mensen dan op leiderschap. De samenleving heeft er recht op bestuurd te worden door *the best and the brightest*. Dat kunnen uitvoerders zijn, maar ook leiders.'