

## ESSAY

DE  
PARTICIPERENDE  
BESTUURDER

Wat vraagt een zich terugtrekkende overheid van bestuurders? Moeten die zoveel mogelijk leren loslaten? Juist niet, vindt organisatieadviseur Harrie Aardema. Op de nieuwjaarsbijeenkomst 'Kompas 2017' die *Binnenlands Bestuur* deze week organiseerde, hield hij een pleidooi voor een veel meer betrokken bestuurdersrol: actief meedoen.

Het thema van 'Kompas 2017' was: 'Beste bestuurders... staan aan wal?'. Dit refereert aan een opvatting die momenteel populair is. Namelijk dat 'de participerende burger' zelf verantwoordelijk en 'zelfredzaam' moet zijn, óók als het de lokale politiek betreft. 'De burger' neemt steeds meer over. 'De overheid' trekt zich terug. En dus hoort 'de bestuurder' op afstand te staan. Wat in zo'n context de 'nieuwe competenties' van de bestuurder zouden moeten zijn, lijkt dan niet zo moeilijk. Het antwoord staat al vast. Hij moet vooral leren 'loslaten'. Maar zo zie ik het toch niet.

Ik ben ook best enthousiast over dit 'nieuwe denken', maar het is wel wat in de theorie 'de bovenstroom' wordt genoemd. Dat is de nu geldende gedragsnorm. Hoe het hoort en

moet. Het is de uitwerking van de 'participatiesamenleving' die in de Troonrede van 2013 nieuw leven kreeg ingeblazen en toen vrij algemeen werd omarmd als mogelijke uitweg uit de economische crisis. En het sloot mooi aan bij een beweging die zowel vanuit de theorie als in de praktijk al een tijdje aan het oprukken was. Bingo dus!

Intussen weten we uit allerlei onderzoek dat wat de bovenstroom voorschrijft niet zomaar werkelijkheid wordt. Ook al maken we elkaar vandaag enthousiast, morgen gaat het op de werkvloer toch weer zoals het gaat. We weten nu dat het geheim van het daadwerkelijk veranderen zit in wat we in 'de onderstroom' aan het doen zijn. Dat is wat er allemaal aan ten grondslag ligt aan de 'waan van de dag': onze belangen, affiniteiten, overtuigingen, emoties, enzovoort. In die onderstroom is óók altijd al van alles aan het veranderen. Soms in dezelfde richting, maar soms zelfs ook wel in omgekeerde richting. Daarom kies ik voor de stelling dat we geen 'bestuurder aan de wal' nodig hebben, maar een 'participerende bestuurder'.

**VOLOP MEEDOEN**

De 'participerende bestuurder' is een bestuurder die zich niet aan de wal laat zetten, maar die een actieve bijdrage levert aan de veranderingen die zich voltrekken. Dit is een veel gehanteerde definitie van leiderschap. Het vermogen om mensen mee te nemen in de nieuwe richting. 'Het systeem' ter discussie stellen. 'Out of the box' denken en doen. Bestaande patronen en routines doorbreken.

Dat kan alleen door zelf volop mee te doen aan het spel en door het goede voorbeeld te

geven. Door bijvoorbeeld mensen bij elkaar te brengen (te 'verbinden'). Door het niet al van bovenaf en bij voorbaat allemaal beter te weten. Door initiatiefnemer, organisator, boegbeeld en aanspreekpunt te zijn van ad hoc-teams die aan 'opgaven van buiten' werken. Teams waarin niet alleen ambtenaren hoeven te zitten, het kunnen ook burgers en andere organisaties zijn ('hybride' teams).

In mijn werk als organisatieadviseur merk ik dat velen ontvankelijk zijn voor dit nieuwe beeld. Dat komt deels door de normatieve lading die het heeft. Het is daarom verleidelijk om hier nog een stapje verder in te gaan. Ik zou bijvoorbeeld kunnen zeggen dat we in deze tijd van 'grote veranderingen' en van 'grote opgaven' alle hensen aan dek nodig hebben. En dus ook onze bestuurders. Bestuurders die anders omgaan met de samenleving. Die anders omgaan met de volksvertegenwoordiging. En die anders omgaan met de ambtelijke organisatie.

Dat klinkt nóg beter. Maar we moeten ervoor oppassen dat we onszelf niet voor de gek houden. Het blijft bovenstroompraat. Die bovenstroom hebben we tot op zekere hoogte wel nodig, als inspiratiebron en als baken. Maar we leren en vernieuwen vooral door te zien en te begrijpen wat er in de onderstroom gebeurt. En van daaruit iets te doen met onze eigen rol. Dus laten we daar eens naar kijken.

**VERKEERD BEGREPEN**

Momenteel zie ik overal om mij heen bestuurders die volop en oprecht bezig zijn met pogingen zich te gedragen naar de gedragsnormen van dat nieuwe denken. Deels echter tegelijk ook nog naar de gedragsnormen van het oude denken. Dan heb ik

## We vernieuwen vooral door te begrijpen wat er in de onderstroom gebeurt



het over de ideaalbeelden en veranderrecepten die we hadden bedacht na de voorlaatste economische crisis, die van de jaren tachtig. Namelijk: de politiek bepaalt wat er moet gebeuren en de bestuurders zorgen dat de ambtelijke organisatie dat uitvoert. Planning & control. Prestatiemanagement. Meten = weten. Enzovoort. Daarvan weten we langzamerhand dat het niet altijd oplevert wat de bedoeling was.

Dat komt onder meer omdat we de bestuurder verkeerd hebben begrepen. Het oude denken ziet de bestuurder als een 'homo economicus': iemand die in staat is om op basis van alomvattende informatie – verzameld in de planning & controlcyclus – min of meer objectief de best mogelijke besluiten te nemen. We zagen niet dat die bestuurder dat helemaal niet kan – en als-ie eerlijk is: dat ook niet wil. We zijn nu eenmaal allemaal beperkte mensen die niet alles kunnen overzien en we hebben allemaal onze eigen specifieke, subjectieve aandachtspunten op basis waarvan wij handelen en beslissingen nemen.

Er zitten nog meer risico's aan het leunen op het oude denken. Volgens dat recept gaan de politiek en het bestuur over 'het wat' (zoals beschreven in programma's, plannen, begrotingen, besluiten) en gaat de organisatie over 'het hoe'. Maar als je niet oppast gebeurt juist het omgekeerde. Bestuurders die zich elke werkdag laten volplannen met vergaderingen en gesprekken waarin zij zich laten bijpraten over wat de organisatie doet. Dan krijgen we bestuurders die zich in hoge mate laten leven, die dus niet echt meedoen.

Het nieuwe denken ziet de bestuurder meer als een 'homo sociologicus', die in complexe netwerken dagelijks zijn ding probeert te doen. Die dus niet op afstand staat. Die tot de kern doordringt door te 'ontmoeten'. Die niet van boven naar beneden denkt, maar het werkende weg laat gebeuren.

### CONSEQUENTIES

Als we deze omslag in denken serieus nemen, dan moet dat denk ik consequenties hebben voor de inrichting van ons bestuurlijk bestel, voor zover die in de weg zit. Bijvoorbeeld de manier van plannen, begroten en verantwoorden. De regels die daaraan worden gesteld (het BBV: Besluit begroting en verantwoording) zijn naar mijn mening nog te veel gestoeld op het oude denken. Daarnaast is er regelgeving die al een meer participatief karakter heeft. Dan denk ik bijvoorbeeld aan de Omgevingswet en aan de veranderin-



**HARRIE AARDEMA** IS ZELFSTANDIG ORGANISATIE-ADVISEUR, NAUW SAMENWERKEND MET EXPERTISECENTRUM PLATO. VAN 1996 TOT 2016 WERKTE HIJ ALS SENIOR ADVISEUR – LATER OOK PARTNER – BIJ HET ADVIES- EN MANAGEMENT-BUREAU BMC. DAARNAAST WAS HIJ ONDER MEER VAN 2005 TOT 2014 BIJZONDER HOOGLEERAAR PUBLIEK MANAGEMENT AAN DE OPEN UNIVERSITEIT.

gen in het sociaal domein.

Laten we proberen nog wat dieper de onderstroom in te gaan. Ik beperk me dan even tot twee voorbeelden, ontleend aan de relatie van de bestuurder met respectievelijk de samenleving en de ambtelijke organisatie. Eerst de relatie van de bestuurder met de samenleving. Met de zelf verantwoordelijke en zelfredzame burger. Er zijn tegenwoordig veel inspirerende initiatieven en voorbeelden hoe je dat zou kunnen aanpakken, zoals 'Code Oranje'.

Maar in de hybride samenwerkingsvormen die dan kunnen ontstaan zien we soms toch bestuurders – en ook ambtenaren – het hoogste woord hebben. En niet de burgers. En ik meen bij veel van die burgers een wantrouwen te bespeuren of de zaak stiekem niet al beklonken is.

Verder valt op dat we tegenwoordig in ons enthousiasme van alles zeggen en opschrijven over 'vertrouwen'. Vertrouwen moet! Tegelijkertijd laten we dat als overheid stelselmatig vergezeld gaan van gedetailleerde regelgeving en veel formulieren, contracten, controles en administratieve verplichtingen. Dat is een motie van wantrouwen naar de samenleving!

Andersom vertrouwt de burger de bestuurders dan natuurlijk ook niet: bestuurders zijn vooral 'egotrippers' en 'zakkenvullers'. Vanuit het verleden heeft de overheid een hardnekkig imagoprobleem opgebouwd, dat tot op zekere hoogte helaas nog dagelijks bevestigd wordt. We zien veel burgers dan ook denken en uitspreken dat die participatiesamenleving een bezuinigingsmaatregel is. En dat ze er ook geen vertrouwen in hebben dat de buurman voortaan over hen mag beslissen.

Dan de relatie van de bestuurder met de

ambtelijke organisatie. Overal zien we nu – ook overeenkomstig het oprukkende nieuwe denken – platte organisaties ontstaan, met zelfsturende teams en zelfstandige professionals. Die zelfstandige professionals nemen – net als veel van onze dualistische raadsleden – initiatieven naar buiten waarvan bestuurders niet altijd op de hoogte zijn en dachten dat zij dat moesten doen. En veel professionals en raadsleden zijn er bijzonder bedreven in om de bestuurder buiten de deur te houden.

### **ROLVERSCHUIVING**

**Zulke voorbeelden laten een onderstroom zien waarin de bestuurder niet zonder meer wordt vertrouwd en niet zonder meer mag meedoen.** 'Het systeem' ziet hem blijkbaar inderdaad het liefst aan de wal staan. Dat kan voor bestuurders voelen als tegen de stroom in zwemmen. We zien bestuurders daar soms onhandig mee omgaan. Bijvoorbeeld door op eigen houtje opdrachten te geven aan ambtenaren ('diep sturen'). Of door zich terug te trekken op hun autoriteit. Of zich onbehouden op te stellen. Of zich naar de mond te laten praten.

Wat kunnen bestuurders dan beter doen? In die veranderende context zit een patroon. Samenvattend geldt voor iedere deelnemer aan het spel – en dus ook voor de bestuurder – een vergelijkbaar soort rolverschuiving. Raadsleden gaan meer de straat op, burger-raadsleden praten mee. Beleidsadviseurs schrijven geen dikke nota's meer waarin alles al staat, zij zijn vooral bezig met het regisseren van het spel. Managers maken plaats voor situationeel dienende faciliteerders. Controllers zijn geen onafhankelijke bewakers meer en geen hoeders van de interne P&C-cyclus, ze worden proactief meedenkende businesspartners.

Enkele kenmerken van de 'oude rol' zijn: op afstand bepalend, vanuit jouw vak, jouw overtuigingen, jouw (deel)belangen, top-down idealiserend, vooropgezette effecten en doelen controlerend, uniforme sjablonen en profielen voorschrijvend en implementerend.

Enkele kenmerken van de 'nieuwe rol' zijn: mensen bij elkaar brengen, ze empoweren en de credits geven, hun verschillen respecteren en benutten, bottom-up werken, met kleine stapjes, werkende weg. En bovenal dus: zelf méedoen aan het spel. Op een wijze die als passend wordt ervaren. Die toegevoegde waarde heeft.

Mijn indruk is dat veel bestuurders dit al met bewonderenswaardige energie aan het doen zijn. Meestal laten zij zich er daarbij graag op voorstaan alle competenties te beheersen die nodig zijn om het nieuwe denken waar te maken. Maar dat is natuurlijk onmogelijk. Daarom kan ik u aan het eind van dit verhaal helaas niet verblijden met een lijst met 'nieuwe competenties'. Dat zou oud denken zijn.



Elke deelnemer aan het spel zit weer anders in elkaar. De een is sterk in dit, de ander in dat. Het gaat erom elkaars verschillen te benutten. Zowel in het college als in andere vormen van samenwerking.

Ter afsluiting nog wel enkele laatste onderstroomnoties. Uit onderzoek blijkt dat de meeste bestuurders een resultaatgerichte stijl erg belangrijk vinden. De omgevings- en burgergerichte stijl en de mensgerichte stijl scoren minder hoog. De structuurgerichte stijl is helemaal uit de gratie. Terwijl deze verschillen de stijlen elkaar in een bepaalde – bij de context passende – balans wel nodig hebben. Uit onderzoek blijkt ook dat het zelfreflectief vermogen van bestuurders vaak tekortschiet. Als het misgaat komt dat vooral omdat ze de devaluatie van hun 'gunfactor' onvoldoende in het oog weten te houden. Dat ze volharden in een bepaald handelingsrepertoire waarin zij geloven. Daar weet de onderstroom – die uiteindelijk het krachtigste 'systeem' is – wel raad mee. 'Piet moet je niet hebben voor ..., want Piet ...'.

Ook in de nieuwe tijd blijft de bestuurder uiteindelijk dus zelf zijn grootste risicofactor. Het vermogen om de nieuwe stijl en rol waar te maken vindt zijn begrenzing in de eigen mate van geldingsdrang en zelfgenoegzaamheid. Tegelijk zien we dat de meeste bestuurders momenteel stevig werken aan zichzelf. Bijvoorbeeld door training, intervisie en – vooral – 'learning by doing'. Vaak met behulp van een coach die hen leert persoonlijke feedback te organiseren en te experimenteren met hun eigen rol. En dat past dan weer helemaal bij het nieuwe denken! ●



BINNENLANDS  
BESTUUR



Necker van Naem

Harrie Aardema

N TRANSITIEV ORDE



Nieuw bestuur, nieuwe competenties



