

## **Veranderdrift**

Goedemiddag dames en heren. Hartelijk welkom bij ‘Veranderdrift’, een symposium voor professionals in de publieke sector. Ik heb de deelnemerslijst voor dit congres eens bekeken en ik was aangenaam getroffen door de grote verscheidenheid van mensen die wij bereikt hebben. Er zijn hier artsen en verpleegkundigen uit ziekenhuizen. Er zijn ziekenverzorgenden en verpleegkundigen uit verpleeg- en verzorgingshuizen. Er zijn politieagenten. Er zijn vrij veel medewerkers van bureaus voor jeugdzorg en enkele maatschappelijk werkers, werkzaam bij de sociale dienst. Sommige van deze bijstandsmaatschappelijk werkers gaven op hun inschrijfkaart aan dat zij zich tegenwoordig moeten laten aanspreken als ‘klantmanagers’, maar uit de boze uitroeptekens en de emoticons die deze mededeling begeleidden, begreep ik dat ik die omschrijving vanmiddag beter achterwege kan laten. Ten slotte zijn er onder u de nodige vertegenwoordigers uit het onderwijs: leerkrachten en docenten uit het basis- en voortgezet onderwijs, uit het hoger beroepsonderwijs en uit de universitaire wereld.

Hoe verschillend u ook bent, u bent allen onderdeel van de publieke sector en als zodanig bent u gedurende de afgelopen jaren allemaal geconfronteerd met een eindeloze reeks reorganisaties en stelselwijzigingen. U bent geëvalueerd, bestudeerd, gemanaged, opgeschud, gekanteld, klantvriendelijk gemaakt, gebonden aan prestatie-indicatoren, transparant gemaakt, kostenbewust geworden, vraaggestuurd ingericht, gefuseerd, opgesplitst in nieuwe ‘concerns’, opgenomen in ketens, en onderworpen aan interactieve sturingsprocessen. Wij zullen ons vanmiddag verdiepen in de vraag hoe dit kwam en waar u dit allemaal aan verdiende.

Daartoe hoeven wij niet bij onszelf te rade te gaan, want één ding is zeker: als professionals in de publieke sector hebben wij de laatste tijd meer dan genoeg energie besteed aan reflectie, intervisie en zelfonderzoek. Wij hebben eindeloos enquêtes afgenomen waarin onze patiënten, leerlingen, studenten, ouders, bewoners en burgers mochten aangeven wat er goed en minder goed was aan de manier waarop wij hen doceerden, verzorgden, genazen en probeerden te helpen. Wij hebben allemaal trainingen klantvriendelijkheid ondergaan in het bos en op de hei, in speciale conferentieoordens, of tussen de reguliere werkzaamheden door, in vergaderzaaltjes op onze eigen werkplek. Wij hebben ons kwetsbaar opgesteld in zogeheten spiegelbijeenkomsten, waar patiënten en hun familieleden mochten praten over onze manieren, zonder door ons in de rede te worden gevallen. Wij zijn bezocht door alle mogelijke afgezanten van het bedrijfsleven – topmannen van Shell, van TPG post, van Aegon, van de Golden Tulip hotel keten – die ons meenden te moeten doorlichten op veiligheid, logistiek en gastvrijheid. We hebben talloze jaarverslagen, beleidsplannen, zelfstudies, en verantwoordingsrapporten moeten schrijven voor inspecties, verzekeraars en ambtelijke diensten. Deze middag doen wij niet aan introspectie en zelfkritiek.

In plaats daarvan verdiepen we ons in de actoren en organisaties die ik verantwoordelijk houd voor de reorganisatiewoede in de publieke sector: de politiek, het management, de hoge ambtenaren, onze adviesorganen en de media.

### ***1. De politiek***

Ik begin met de politiek. Waarom willen politici bijna zonder uitzondering voortdurend van alles veranderen in de publieke sector? Laten we een blik werpen op de loopbaan van een politicus in Nederland. Beginnende politici hebben politieke

preferenties: voorkeuren of idealen. Zij willen bepaalde dingen. Een Scandinavische verzorgingsstaat invoeren met hoge belastingen en hele goede publieke voorzieningen. Een National Health Service inrichten naar Brits model. Een veel liberaler stelsel van sociale zekerheid invoeren, met private verzekeringen op een vrije markt. Een middenschool ontwerpen, waar kinderen allemaal naar toe gaan tot ze zestien zijn, om de selectie voor het hoger onderwijs zo lang mogelijk uit te stellen. De collectieve lastendruk verlagen zodat rijken ongestoord in weelde kunnen leven.

Met een of meer van deze linkse of rechtse preferenties beginnen politici aan hun carrière. Zij merken echter al snel dat er van het invoeren van een National Health Service naar Britse stijl, een Scandinavisch systeem van kinderopvang of een Amerikaans belastingsstelsel niet veel terecht zal komen. Nederland is al sinds jaar en dag een land van coalities. Op vrijwel ieder denkbaar terrein zijn ooit compromissen gesloten die het midden houden tussen sociaaldemocratische, christendemocratische en liberale preferenties. Of het nu gaat om de gezondheidszorg, het belastingstelsel, het onderwijs of de sociale zekerheid: hedendaagse politici zijn omringd door ingewikkelde maatschappelijke stelsels die eertijds bedoeld waren om diverse coalitiepartners tevreden te stellen.

Wat nu? Ambitieuze politici willen hun politieke preferenties niet zomaar opgeven. Zij zijn niet de politiek in gegaan om duimen te draaien en de *status quo* te bewaren. Sinds eind jaren zestig zijn er voor en door Nederlandse politici twee strategieën ontwikkeld om de patstelling van de botsende politieke preferenties te doorbreken. De ene strategie is ontworpen en geïntroduceerd door D66 en kan worden aangeduid als ‘het grote probleem oplossen’. De andere strategie lijkt geen speciale bedenker of eerste gebruiker te hebben. Die leek eenvoudigweg in de lucht te hangen. Deze strategie noemen we ‘het helpen van de tijdgeest’, in navolging van de historicus James Kennedy, die de betreffende strategie ontdekte en beschreef in twee prachtige monografieën over de Nederlandse politiek.<sup>1</sup>

### *Problemen en oplossingen*

D66 (bij oprichting nog gespeld als D’66) begon zijn politieke leven met twee ideeën, die in feite beide tot doel hadden een einde te maken aan de inertie van de Nederlandse politiek.<sup>2</sup> Men streefde ten eerste naar een verandering van het politieke systeem. Het Nederlandse kiesstelsel, gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging, leidde stevast tot een fors aantal christendemocratische (destijds nog onderverdeeld in protestantse en rooms katholieke), sociaaldemocratische en liberale politici in de Tweede Kamer. Een na de verkiezingen te vormen kabinet moest kunnen rekenen op een parlementaire meerderheid en dus leek men gedoemd tot brede coalities en compromissenpolitiek. Jurist en D66 voorman Glastra van Loon vond dat er een tweeblokken systeem zou moeten komen; twee grote politieke stromingen met duidelijk onderscheiden politieke voorkeuren waartussen burgers zouden kunnen kiezen. Met een dergelijk nieuw stelsel zou het eindelijk mogelijk zijn echt iets te veranderen in de Nederlandse samenleving. Glastra van Loon bepleitte de introductie van een nieuw kiesstelsel, een meerderheidsstelsel met kiesdistricten, dat zou aanzetten tot blokvorming vóór de verkiezingen ter vervanging van het huidige stelsel, dat leidt tot compromissen en coalities ná de verkiezingen. Ook wilde D66 graag een gekozen minister-president met een eigen politiek mandaat. Een gekozen minister president zou minder afhankelijk zijn van parlementaire steun en daardoor makkelijker veranderingen kunnen realiseren.

Deze plannen van D66 vonden enige weerklank, vooral aan de linkerkant van het politieke spectrum, waar men tot tamelijk ver in de jaren zeventig geloofde in een polarisatiestrategie. Toen echter bleek dat het uiterst onwaarschijnlijk was dat de weg van de polarisatie ooit een meerderheid zou opleveren voor links, werd deze strategie verlaten. Plannen om het kiesstelsel te hervormen worden sindsdien met enige regelmaat ritueel ‘onderzocht’, maar van een echte staatkundige vernieuwing is nooit iets terechtgekomen.

Veel succesvoller was het tweede idee van D66, de zogenaamde pragmatische aanpak. Politici zouden niet langer moeten streven naar veranderingen in de samenleving op basis van ideologische voorkeuren (meer gelijkheid, meer markt, meer rentmeesterschap, meer soevereiniteit in eigen kring), zij zouden voortaan onbevangen moeten rondkijken in de samenleving. Aldus zouden ze maatschappelijke problemen gewaarworden, en die problemen zouden ze kunnen oplossen, niet met ideologische dogma's, maar met een bij het probleem passende strategie. De pragmatische aanpak werd prachtig verbeeld en beschreven door D66 voorman Jan Terlouw in het kinderboek *Koning van Katoren*, verschenen in 1971.<sup>3</sup> Om koning van Katoren te kunnen worden moet Stach, de jonge hoofdpersoon van het boek, zeven opdrachten vervullen: hij moet de luid schreeuwende vogels van Decibel het zwijgen opleggen, een milieuvervuilende draak verslaan, een granaten werpende granaatappelboom onschadelijk maken, schuifelende kerken tot stilstand brengen enzovoort. Al deze opdrachten worden voorgesteld als problemen, waarvoor je met gezond verstand een oplossing kunt verzinnen. Het zijn geen van alle politieke kwesties waar je verschillend over kunt denken. Het denken in termen van problemen en oplossingen is sinds *Koning van Katoren* zo ingeburgerd geraakt in de politiek dat het inmiddels raar zou lijken als politici zouden aankondigen dat zij de maatschappij graag zouden willen hervormen in een door hen gewenste richting. Politici van grote politieke stromingen willen tegenwoordig ‘een oplossing verzinnen voor de milieuproblematiek’, ‘de vastzittende economie vlot trekken’, ‘het integratievraagstuk oplossen’, of ‘de fileproblematiek verkleinen’.

Dat neemt niet weg dat politici natuurlijk nog steeds politieke preferenties hebben; zij zien die preferenties echter niet langer primair als politieke voorkeuren, zij presenteren ze en ze beschouwen ze waarschijnlijk zelf ook, als oplossingen voor ‘de crisis van de verzorgingsstaat’, ‘de werkgelegenheidsproblematiek’ of ‘de problemen in het universitair onderwijs’. Politici zijn zeer bedreven geworden in het ontdekken van problemen waarvoor hun specifieke preferenties de juiste oplossing zouden kunnen zijn.

Tijdens een moderne kabinetsformatie zitten politici naast en tegenover elkaar met hun linkse of rechtse politieke preferenties, die nu vermomd zijn als verschillende oplossingen voor maatschappelijke problemen. Deze oplossingen vormen de inzet voor langdurige onderhandelingen, die uitlopen op nieuwe ingewikkelde compromissen: een basisverzekering ziektekosten maar dan wel gebaseerd op gereguleerde marktwerking, met private, op winst georiënteerde verzekeraars. Een inkomensafhankelijke premie die dan wel weer moet worden teruggestort via de belastingen. Een systeem van kinderopvang dat gedeeltelijk wordt betaald door de staat via een inkomensafhankelijke aftrekpost bij de belasting, gedeeltelijk via werkgevers door middel van een al dan niet verplichte bijdrage en gedeeltelijk door burgers zelf. Een systeem van basisvorming in het middelbaar onderwijs, met profielen en met een studiehuis voor de hoogste klassen.

De nieuwe compromissen worden aan het volk gepresenteerd wordt als De Oplossing voor de problemen in (al naar gelang) het onderwijs, de gezondheidszorg, de sociale zekerheid of de politie.

Het volk en de professionals in het veld waar het probleem zich afspeelde zijn niet onder de indruk. Zij zitten niet in de politiek, zij hadden zich nog niet gerealiseerd dat er een groot probleem was in de betreffende sector, zij meenden gewoon dat er overal wel eens wat mis gaat. Zij staan dus niet te popelen om het op een historisch compromis gebouwde, gemengde stelsel waar zij vertrouwd mee zijn te vervangen door een ander ingewikkeld stelsel, gebaseerd op een splinternieuw compromis.

Voor dit soort realistische afwegingen hebben politici echter weinig oog. Zij zijn vast van plan om hun naam in de geschiedenisboekjes te krijgen. Zij willen overkomen als daadkrachtige leiders. Zij willen bekend worden als de geestelijke vaders en moeders van het geheel vernieuwde stelsel van sociale zekerheid, het andere onderwijs, of het nieuwe stelsel in de gezondheidszorg. Politici gaan daarom benadrukken dat er niet zomaar af en toe wat aan de hand is in dat deel van de publieke sector waar hun plan voor bedoeld was. Er is daar een heuse crisis en als het nieuwe stelsel niet wordt ingevoerd, dan duurt die crisis voort en de hemel mag weten tot welke wantoestanden dat kan leiden.<sup>4</sup> Politici zijn op zeker moment geneigd te vergeten wat hun eigen politieke preferenties waren, zij zijn vergeten dat het maar politieke preferenties waren, zij denken in termen van crises en oplossingen en zij komen er niet meer toe de visioenen van het nieuwe stelsel rustig te vergelijken met de *status quo*, die best acceptabel was als je er objectief naar keek. De medewerkers in de publieke sector en de gewone burgers, die helemaal niet zo ontevreden waren over de *status quo*, zien zich, als zij politici horen praten, omringd door talloze maatschappelijke wantoestanden, als werkten en woonden zij in een ontwikkelingsland.

### *De tijdgeest een handje helpen*

Een politicus die dingen wil bereiken kan zijn politieke preferenties herdopen tot oplossingen voor de problemen, of, beter nog, de crises die de samenleving teisteren, maar dat is niet de enige strategie die de politicus tot zijn beschikking heeft. De politicus kan ook aanvoeren dat bepaalde algemene economische, demografische of sociologische trends veranderingen en beleidswijzigingen noodzakelijk maken. Denk aan uitspraken als:

‘De globalisering van de economie eist dat we de verzorgingsstaat hervormen.’

‘De voortschrijdende individualisering zorgt ervoor dat we niet meer uit de voeten kunnen met het oude zorgstelsel.’

‘De toegenomen mondigheid van de burger maakt een andere inrichting van publieke diensten noodzakelijk.’

‘De voortschrijdende Europeanisering maakt dat we ons moeten herbezinnen op de inrichting van nutssectoren als gas, water, energie en het openbaar vervoer.’

Uit het werk van de Amerikaans-Nederlandse historicus James Kennedy valt af te leiden dat Nederlandse politieke elites buitengewoon begaafd zijn in deze techniek. Kennedy publiceerde in 1995 een studie over de veranderingen in de Nederlandse samenleving vanaf de jaren zestig.<sup>5</sup> In *Nieuw Babylon in aanbouw* stelt hij zich de vraag hoe het komt dat de hang naar democratisering, vernieuwing en verandering, die in heel West-Europa en Noord Amerika werd gevoeld, in Nederland zoveel sterker aansloeg dan elders. Tot aan het eind van de jaren vijftig werd

Nederland beschouwd als “een eigenaardig en ouderwets landje, dat nog trouw was aan tradities en gewoonten van een vorig tijdperk.” Begin jaren zeventig was de Nederlandse reputatie totaal veranderd. Kennedy schrijft:

“Na een decennium vol provo’s en rebelse katholieken bleek Nederland voorop te lopen in tolerantie en progressiviteit. De Nederlandse visie op soft drugs, prostitutie, homoseksualiteit, het koningshuis, orde en gezag trok veel aandacht in de buitenlandse pers. Amsterdam werd beroemd en berucht als een internationaal Babylon.”

Volgens Kennedy moet deze verandering voor een groot deel worden verklaard uit de houding van de Nederlandse elites. In andere landen (met name in de Verenigde Staten) bood de heersende elite tegenwicht tegen de progressieve democratiseringsbeweging. Men bestreed daar de nieuwe ideeën en verdedigde de *status quo*. In Nederland was deed men dat niet of nauwelijks. In plaats daarvan zagen Nederlandse elites het als hun taak de veranderingen te faciliteren en in goede banen te leiden. Wetten, regels en instituties moesten worden aangepast aan de nieuwe tijdgeest.

Nederlandse politici hervormen vaak niet om ideologische redenen; zij denken dat zij problemen moeten oplossen en zij menen te moeten inspelen op maatschappelijke veranderingen.

## **2. De ambtenarij**

Lange tijd werd de hervormingsdrang van politici gefnuikt door het ambtelijke apparaat, met name door de ambtelijke top. Berucht werd de Britse televisieserie *Yes Minister!* uit de jaren tachtig, waarin minister James Hacker al zijn beleidsvoornemens gefrustreerd ziet worden door zijn hoogste ambtenaar Humphrey Appleby, die de centrale uitgangspunten van de ambtenarij als volgt verwoordt:

“Our objectives in the Civil Service are harmony and consistency, conciliation and continuity. Laudable aims, as anybody will agree.”<sup>6</sup>

In Nederland hing het conservatisme van de ambtenarij gedeeltelijk samen met het feit dat departementale ambtenaren vaak afkomstig waren uit het beleidsveld waar hun ministerie over ging. Ambtenaren op het ministerie van landbouw hadden gestudeerd aan de Landbouw Universiteit in Wageningen. Als zij al niet zelf afkomstig waren uit de boeren- en tuindersbond of het landbouwschap, dan kenden zij in elk geval de geestverwanten die daar werkzaam waren en zij waren daardoor geneigd om samen met hun achterban de belangen van de landbouw te verdedigen. Op vergelijkbare wijze werden ambtenaren van sociale zaken vaak gerecruteerd uit de vakbeweging en ambtenaren op het ministerie van onderwijs uit het onderwijsveld. Dit leidde tot een houding die door opnieuw Sir Humphrey ten aanzien van het onderwijs aldus wordt getypeerd:

“[T]he government wants change. [...] The teaching unions do not want change – and whereas we only have to cope with every government for four or five years, the teaching unions are there for ever. [...] And since the governments change policy all

the time, and the unions never change their policy at all, common sense requires in practice that it is the government that should be brought into line with the unions.”<sup>7</sup>

Bestuurskundigen Christopher Pollitt en Geert Bouckaert betogen dat hoge ambtenaren vroeger gewend waren politici te temperen in hun ambities. Zij wezen bij ieder nieuw beleidsvoornemen (dat doorgaans voor een deel kon worden getypeerd als oude wijn in nieuwe zakken) op de consequenties en de nadelen. In veel landen zijn de voorzichtige, behoudende sir Humphrey ambtenaren echter vervangen door wat Pollitt en Bouckaert aanduiden als daadkrachtige, macho managers:

“In traditional, permanent bureaucracies, cautionary wisdom about [...] administrative constraints was built up, case by case and over time, and used by seasoned career officials to warn politicians of the likely limitations of their proposed innovations [...]. Since the 1970s, however, in the most radically reforming countries this kind of cautious mandarin has gone out of cultural fashion in favour of the ‘can-do’ executive.”<sup>8</sup>

Er wordt in de ambtenarij in veel westerse landen veel meer gewerkt met tijdelijke aanstellingen en er is een veel groter verloop. In Nederland is nadrukkelijk geprobeerd om de ambtelijke loyaliteit aan departementale beleidsvelden (landbouw, onderwijs, de gezondheidszorg) te doorbreken. Hoge ambtenaren worden sinds 1995 niet meer aangesteld bij specifieke departementen, maar bij een algemene ambtelijke bestuursdienst, de ABD. Van daaruit rouleren zij over verschillende departementen en zij kunnen carrière maken door op verschillende departementen projecten te begeleiden en veranderingen door te voeren.<sup>9</sup> Pollitt en Bouckaert deden een uitgebreid vergelijkend onderzoek naar veranderingen in de publieke sector in verschillende landen. Zij constateren dat hoge ambtenaren in Nederland een belangrijke rol hebben gespeeld bij het entameren van deze veranderingen.<sup>10</sup>

### **3. Adviesorganen**

In 1966 publiceerde de econoom Anthony Downs een nog altijd zeer lezenswaardige studie over het reilen en zeilen van de overheid, getiteld *Inside Bureaucracy*.<sup>11</sup> Een van de stellingen die hij daarin poneert, heeft betrekking op staf- en adviesfuncties, functionarissen wier taak het is de gang van zaken in de reguliere overheidsbureaucratie te beoordelen. Dergelijke functionarissen zullen altijd en automatisch aandringen op veranderingen, aldus Downs. Als zij namelijk zeggen dat alles goed gaat en dat er niets hoeft te worden aangepakt, gekanteld of gereorganiseerd, dan heeft hun advies en in bredere zin hun bestaan, niet veel zin. Deze wetmatigheid gold al lang voordat Downs haar op schrift stelde. Niettemin kunnen we constateren dat adviesorganen en adviseurs in Nederland steeds meer en steeds indringender zijn gaan pleiten voor veranderingen. Daar zijn twee oorzaken voor aan te wijzen.

Ten eerste hadden adviesorganen tot eind jaren tachtig, begin jaren negentig vaak een gemengde samenstelling. Zij bestonden gedeeltelijk uit onafhankelijke deskundigen en gedeeltelijk uit vertegenwoordigers vanuit het beleidsveld (woordvoerders van professionele organisaties, vakverenigingen, werkgevers enzovoort). De laatste soort vertegenwoordigers ontmoedigde het hervormingsenthousiasme; zij moesten de voorstellen immers ook verdedigen ten opzichte van hun achterban. Sinds de jaren negentig is er door politici aangedrongen

op een scheiding tussen advisering en belangenbehartiging. Dat leidt mogelijk tot een zorgeloze lichtsinnigheid ten aanzien van voorgestelde beleidswijzigingen.<sup>12</sup>

Ten tweede doen politici in Nederland steeds vaker een beroep op duur betaalde professionele organisatieadviseurs, voor wie de adviseurslogica van Downs wellicht nog sterker geldt. De overheid zal er niet veel voor voelen een forse schep geld te betalen voor een advies waarin wordt voorgesteld alles bij het oude te laten, dus organisatieadviseurs zullen dat ook niet snel adviseren. Nederland beschikt over een uitzonderlijk grote gemeenschap van bestuurskundigen en vele van deze bestuurskundigen zijn werkzaam als organisatieadviseur. Pollitt en Bouckaert beschouwen de invloed van managementgoeroes en organisatieadviseurs als een van de drijvende krachten achter de veranderdrift van de afgelopen decennia:

“There can be no doubt that the selling of management ideas was one of the growth industries of the 1980s and 1990s. [...] Equally there can be little doubt that the writings of the gurus and the presentations of the management consultants have influenced political and civil service leaders.”<sup>13</sup>

#### ***4. Het management***

Ik kom vervolgens bij de managers. Er is een tijd geweest waarin managers professionals waren, die zich (meer of minder tijdelijk) bezighielden met het laten draaien van hun organisatie. Managers waren dokter en geneesheer-directeur, ze gaven les en waren daarnaast part time schoolhoofd, ze waren hoogleraar, maar daarnaast tijdelijk departementsvoorzitter of decaan. In hun bestuurlijke hoedanigheid moesten ze zorgen voor de randvoorwaarden waarbinnen professionals hun werk konden doen. Er moest een gebouw zijn dat schoon, goed ingericht en netjes gekocht of gehuurd was. Er moest een heleboel materiaal zijn: ziekenhuisbedden, verbandgaasjes, schoolboeken, pennen, potloden en computers. Er moest een salarisadministratie zijn, die ervoor zorgde dat medewerkers op tijd betaald werden. Er moesten roosters worden gemaakt, portiers en conciërges worden aangenomen, er moesten lunches en koffie worden geserveerd in de kantine. Kortom: er waren talloze werkzaamheden die de meeste professionals liever niet doen. Managers en bestuurders die deze klussen onzichtbaar uitvoerden, zodat niemand ooit hoefde te tobben over schone bureaus, salarissen en wc papier waren hun gewicht in goud waard.

Zulke managers zijn echter schaars geworden. In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd door de politiek beslist dat er moest worden bezuinigd op de publieke sector. Om deze bezuinigingen electoraal aantrekkelijk te maken moest die operatie worden verkocht als een gelijktijdige kwaliteitsverbetering. Sindsdien is het besturen van publieke organisaties ingrijpend veranderd. Managers willen de door hen geleide professionele organisaties tegenwoordig aldoor beter en goedkoper maken en dat betekent in eerste instantie dat er moet worden gemeten en geregistreerd. Het moet duidelijk zijn wat professionals leveren en hoe zij presteren in 2002, zodat men er naar kan streven het in 2003, 2004 en 2007 beter te doen. Managers zetten dus een meet- en registratiesysteem op en entameren vervolgens allerhande verbetertrajecten.

Een moderne manager is bijgeschoold in innovatie- en verandermanagement. Op talloze trainingen en nascholingscursussen leren managers dat zij in een snel veranderende wereld leven en dat het hun taak is om daar met hun organisatie ‘strategisch op in te spelen’. Elke losse ingeving van een politicus kan door managers worden opgepakt en aangegrepen voor een proactieve verandering in hun

organisatie.<sup>14</sup> Daar komt bij dat managers enerzijds geneigd zijn elkaar te imiteren en anderzijds tegen elkaar op willen bieden. Organisationsociologen wijzen er vaak op dat veranderingen in organisaties zich voltrekken volgens de logica van het isomorfisme. Als de ene organisatie fuseert, overgaat tot ketenvorming, oudere werknemers met vervroegd pensioen stuurt, of zich bekeert tot het competentiegerichte onderwijs, dan gaan andere, vergelijkbare organisaties deze ideeën overnemen.<sup>15</sup> Anderzijds willen veel managers laten zien dat zij flinke jongens zijn, die niet bang zijn om de hele boel overhoop te halen. Onder managers heerst vaak een haantjescultuur en zij lijken soms verwickeld in een competitie wie het mooiste, het leukste, het agressiefste idee op tafel kan leggen.<sup>16</sup>

## *5. De media*

Ten slotte zijn er de mannen en vrouwen van de media. Naar hun aard houden zij van nieuws en veranderingen.<sup>17</sup> Politici die de boel overhoop willen halen, heten in de media ‘ambitieuw’, ‘visionair’ en ‘daadkrachtig’. Politici die aankondigen dat zij vier jaar lang ‘op de winkel gaan passen’, omdat het deel van de publieke sector waarvoor zij verantwoordelijk zijn redelijk functioneert, worden door journalisten geportretteerd als kleurloos, saai en niet bevlogen. Elk incident in een sector die ressorteert onder zo’n kleurloze politicus zal door journalisten worden aangegrepen om de verantwoordelijke bewindspersoon alsnog aan te sporen tot veranderingen: nieuwe structuren, verscherpt toezicht, betere registratie.

Managers die de kwaliteit van hun organisatie in kaart willen brengen om vervolgens gericht te kunnen werken aan verandering en verbetering, ontmoeten veel sympathie in de media. Volgens journalisten moeten organisaties ‘transparant’ zijn, zodat zij die op gezette tijden met elkaar kunnen vergelijken in kwaliteitsrankings. Organisaties die aan de meet- en vergelijkmode niet mee willen doen, zijn haast per definitie verdacht. Die presteren vermoedelijk slecht en hebben vast van alles te verbergen.

We zijn als professionals in de publieke sector omgeven door daadkrachtige politici die problemen willen oplossen of willen anticiperen op onvermijdelijke ontwikkelingen, door ambtenaren die hun politieke bazen daarin krachtig ondersteunen, door commerciële adviseurs en officiële adviesorganen die altijd wel een aanleiding zien om te pleiten voor veranderingen, door managers die menen mee te moeten denken met al deze prikkels tot verandering die op hun organisatie af komen, of die niet onder willen doen voor al die andere flinke managers, en door journalisten die niets liever doen dan misstanden en wantoestanden ontdekken die nopen tot structuurveranderingen en beleidswijzigingen.

De vraag is natuurlijk: wat doen wij eraan? Hoe kunnen we ons verzetten tegen de veranderingsgekte die ons omringt?

Ik zie drie verdedigingslijnes. De eerste is **uitleggen**. We gaan een paar simpele waarheden over politiek, beleid, bestuur en organisaties op een rijtje zetten en die brengen we met kracht naar voren zodra er ergens plannen tot verandering in de maak zijn. Het lijken clichés, platitudes, open deuren, maar dat zijn het niet meer. Het zijn ideeën die in de alom woekerende daadkracht met nadruk moeten worden uitgedragen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het elementaire inzicht dat elke organisatievorm voor- en nadelen heeft. Een organisatie die individuele medewerkers flexibel laat inspelen op de wensen van cliënten is ook een organisatie waar de ene



cliënt beter bediend wordt dan een andere met een vergelijkbare wens. Omdat de ene cliënt zijn wensen beter onder woorden kan brengen dan de ander, omdat de ene medewerker de ander niet is en deze organisatie niet veel tijd investeert in overleg, coördinatie en vaste protocollen. Een organisatie waar de behoeften van cliënten worden bekeken door een centraal indicatieorgaan volgens vastgestelde normen is rigide en bureaucratisch, maar levert zijn cliënten niet uit aan de willekeur van individuele professionals. Wie de nadelen van de bestaande organisatie afzet tegen de voordelen van een alternatieve ordening is eenzijdig bezig. Aan die alternatieve ordeningsvorm kleven immers ook altijd nadelen. Daarbij komt dat medewerkers in een organisatie zich bewust zijn van de nadelige kanten van de organisatie in deze vorm en daar mogelijk rekening mee houden. Als en zolang zij vertrouwd zijn met hun organisatie, als zij daarin de weg weten, informele contacten hebben en veel werk kunnen uitvoeren met een zekere routine, dan zijn zij beter in staat de nadelen te compenseren dan wanneer zij moeten werken in een gereorganiseerde organisatie waarin zij zelf voortdurend moeten zoeken naar de juiste handelwijze.

Het gaat bijvoorbeeld om het inzicht dat verbeteringen in de publieke sector normaal gesproken geen win win karakter hebben. Het is heel goed mogelijk om het curriculum op de basisschool te veranderen. Je kunt bepalen dat kinderen betere spreekbeurten moeten leren houden, je kunt eisen dat er in groep 8 op een bepaald niveau een werkstuk moet kunnen worden gemaakt, je kunt kinderen schattend leren rekenen vanaf groep 4, je kunt meer ruimte vragen voor lichamelijke opvoeding om te zorgen dat kinderen niet verdrinken en minder zullen lijden aan obesitas. Maar het is waarschijnlijk dat voor al deze veranderingen een prijs moet worden betaald. Kinderen zullen misschien minder goed leren spellen en cijferen, of minder opsteken van geschiedenis. Als een ziekenhuis wordt afgerekend op prestaties in de borstkankerzorg zal het waarschijnlijk in staat zijn de kwaliteit van de zorg voor borstkankerpatiënten te verbeteren: een snellere diagnose, een kortere wachttijd, langere gesprekken na de operatie, meer psychosociale begeleiding. Als die veranderingen extra tijd en mankracht mogen kosten en het ziekenhuis meer budget krijgt is er waarschijnlijk sprake van een netto verbetering (als de financiën buiten beschouwing worden gelaten). Maar als er geen aanvullende financiering is, lijkt het hoogstwaarschijnlijk dat de verbetering van de zorg voor borstkankerpatiënten ten koste gaat van de zorg voor patiënten met een andere aandoening.<sup>18</sup>

Het gaat bijvoorbeeld om het inzicht dat transitieperiodes in principe verschrikkelijk zijn. Dat geldt voor de verbouwing van je huis, voor het opbreken van een straat, voor het bouwen van een nieuw station; dat geldt ook voor veranderingen in de publieke sector. Een verandering in het systeem van uitkeringen in de sociale zekerheid zorgt voor een ingewikkelde driedeling in oude gevallen, nieuwe gevallen en overgangsgevallen, met allemaal verschillende regelingen. Een curriculumwijziging op de middelbare school zorgt, als het een beetje tegen zit, voor een indeling in leerlingen van vóór het studiehuis, leerlingen van de studiehuislichting, halve studiehuis leerlingen en – na afschaffing van het ingevoerde nieuwe curriculum – leerlingen van ná het studiehuis. Dat leidt tot een enorme administratieve belasting, het wordt ongelooflijk ingewikkeld om te bepalen wat er moet gebeuren met zittenblijvers, en docenten moeten hun didactiek per jaarklas laten wisselen. Veel professionals en andere werknemers in de publieke sector zullen hun best doen om de patiënt, burger, leerling, student of uitkeringsgerechtigde niet de dupe te laten worden van al deze van hogerhand opgelegde stelselwijzigingen en reorganisaties. Het is echter een illusie om te denken dat dit altijd lukt. De Nationale Ombudsman signaleerde in zijn jaarverslag *De maakbare overheid* dat organisaties

die de ene beleidswijziging na de andere te verwerken krijgen klantvriendelijk worden.<sup>19</sup> De medewerkers die daar werken hebben de grootste moeite om alles bij te houden, ze kunnen nooit meer afgaan op hun eigen inzicht of routine omdat zij zelfs simpele vragen van burgers moeten toetsen aan de meest recente beleidsinzichten. Zij snappen vaak zelf niet eens hoe het zit en zijn daardoor nog maar beperkt in staat normale vriendelijkheid te betrachten tegenover de burgers die zich bij hen melden aan het loket.

Als uitleggen niet helpt gaan wij over op de volgende strategie: **terugslaan**. We vragen onze managers en politici om ons voor te rekenen hoeveel alle veranderingstrajecten kosten, aan manuren, heisessies, interim managers en nieuw materieel. We nemen geen genoegen met hun verzekering dat de cost voor de baet uitgaat. We eisen dat zij aantonen dat deze trajecten alles inbegrepen toch nog kostenefficiënt zijn. We eisen 'evidence based beleid'. We vragen politici en managers om, voorafgaand aan iedere stelselwijziging en organisatieverandering, te laten zien dat deze gebaseerd is op wetenschappelijk onderzoek, dat ondubbelzinnig liet zien dat de betreffende verandering een verbetering zou betekenen.

De derde strategie heet **uitnodigen**. Laat journalisten, politici en toezichthoudende instanties een week meelopen en meewerken in het verpleeghuis, de universiteit, het bureau voor jeugdzorg of de school voor moeilijk lerende kinderen. Als ze na zo'n weekje nog steeds denken dat ze weten hoe het beter kan, laat ze dat dan vooral eens zelf gaan voordoen.

Dames en heren, probeer het eens uit. Ik zie u graag over een jaar terug op een herhalingsymposium.

Margo Trappenburg is politicoloog. Zij is universitair hoofddocent bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschappen (UU) en bijzonder hoogleraar Patiëntenperspectief in de zorg aan het instituut Beleid en Management van de Gezondheidszorg (EUR). Sinds 2001 schrijft zij tweewekelijks een column voor NRC Handelsblad. Een korte versie van deze fictieve lezing werd gepubliceerd in *AMC Magazine* juni 2007. ([www.margotrappenburg.nl](http://www.margotrappenburg.nl)).

---

<sup>1</sup> James Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*, Boom, Meppel 1995. en James Kennedy, *Een weloverwogen dood. Euthanasie in Nederland*, Bert Bakker, Amsterdam 2002.

<sup>2</sup> Zie over D66 bijvoorbeeld: Ruud Koole, *Politieke partijen in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel*, Het Spectrum, Utrecht 1995, pp. 309-323.

<sup>3</sup> Jan Terlouw, *Koning van Katoren*, Lemniscaat, Rotterdam 1971.

<sup>4</sup> In veel bestuurskunde literatuur wordt er op gewezen dat crises een 'window of opportunity' vormen voor veranderingen in de publieke sector, ofschoon in die literatuur veelal wordt aangenomen dat crises zich voordoen omdat beleidssectoren niet goed presteren, omdat zij zich onvoldoende aanpassen aan veranderende omstandigheden. Zie bijvoorbeeld: Sandra Resodihardjo, *Crisis and Change. Understanding Crisis-Reform Processes in Dutch and British Prison Services*, diss. UL, 2006; Fleur Alink, *Crisis als kans. Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid in Nederland en Duitsland*, diss. UU 2006. Andere auteurs wijzen er expliciet op dat het er vooral om gaat crisis-**retoriek** te gebruiken om een probleem te typeren. Op die manier ontstaat een 'sense of

---

urgency' en kunnen veranderingen makkelijker worden doorgevoerd. Vgl. Sanneke Kuipers, *The Crisis Imperative. Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and the Netherlands in the early 1990s*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2006.

<sup>5</sup> James Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*, Boom, Meppel 1995.

<sup>6</sup> Jonathan Lynn & Anthony Jay, *The Complete Yes Prime Minister. The Diaries of the Right Hon. James Hacker*, BBC Books 1989, p. 466.

<sup>7</sup> Jonathan Lynn & Anthony Jay, *The Complete Yes Prime Minister. The Diaries of the Right Hon. James Hacker*, BBC Books 1989, p. 466.. Overigens werden ambtenaren in Groot Brittannië op een andere wijze gerecruteerd dan in Nederland, niet of veel minder langs departementale scheidslijnen.

<sup>8</sup> Christopher Pollitt & Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 158.

<sup>9</sup> Paul 't Hart & Anchrit Wille e.a, *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002.

<sup>10</sup> Christopher Pollitt & Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 192. Zie over verkokering en ontkokering ook: M.J. Trappenburg, *Gezondheidszorg en democratie*, oratie EUR, 2005.

<sup>11</sup> Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown 1967.

<sup>12</sup> Vgl. H. Daalder, *Van oude en nieuwe regenten, of: politiek als beroep*, afscheidsrede UL, 1993.

<sup>13</sup> Christopher Pollitt & Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 29.

<sup>14</sup> Vgl. Margo Trappenburg, Van de boot en de trein, *NRC Handelsblad*, 25-11-2005, via [www.margotrappenburg.nl](http://www.margotrappenburg.nl).

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld Willem Trommel, *Korter arbeidsleven. De wording van een rationele mythe, loopbaan, arbeidsmarkt en verzorgingsstaat in neo-institutioneel perspectief*, SDU, Den Haag 1995 en Isabelle Fabricotti, *Zorgen voor zorgketens. Integratie en fragmentatie in de ontwikkeling van zorgketens*, diss. EUR 2007, p. 94.

<sup>16</sup> Isabelle Fabricotti, *Zorgen voor zorgketens. Integratie en fragmentatie in de ontwikkeling van zorgketens*, diss. EUR 2007, p. 228-229.

<sup>17</sup> Vgl. Margo Trappenburg, Ideale leiders, *NRC Handelsblad*, 24-1-2003, via [www.margotrappenburg.nl](http://www.margotrappenburg.nl).

<sup>18</sup> Vgl. Margo Trappenburg, De wet van Baumol, *NRC Handelsblad*, 25-5-2007, via [www.margotrappenburg.nl](http://www.margotrappenburg.nl).

<sup>19</sup> Nationale Ombudsman, *De maakbare overheid*. Via [www.ombudsman.nl](http://www.ombudsman.nl)