

# OVERHEID EN AMBTENAREN IN DE VLOEIBARE SAMENLEVING

tekst: Henno Theisens

 In het lectoraat Public Management proberen we een beter begrip te krijgen van de complexiteit van moderne governance en na te denken over de governance structuren en de competenties van ambtenaren die nodig zijn om complexe governance effectief te maken. Een belangrijk beginpunt van ons denken is een analyse van de context waarin moderne governance zich afspeelt. Een context die in de afgelopen drie decennia sterk veranderd is.

In deze korte bijdrage bespreek ik kort die veranderde context, de consequenties ervan voor overheidssturing en de manier waarop we in binnen het lectoraat Public Management bijdragen aan inzicht en oplossingen.

## De veranderende wereld

De wereld veranderd voortdurend, op soms moeilijk grijpbare manieren. Het helpt om een iets langer tijdsperspectief te nemen en de wereld van mijn oma te vergelijken met die van mijn kinderen.

Mijn oma werd geboren aan het begin van de twintigste eeuw. Bij haar geboorte lagen, calamiteiten daargelaten, al veel dingen vast: met wat voor soort man ze zou trouwen, hoeveel kinderen ze zou hebben, wat voor soort werk ze zou doen, waar ze ongeveer zou wonen, naar welke kerk ze zou gaan, op welke partij ze zou stemmen. Mijn zoons zijn geboren aan het begin van de eenentwintigste eeuw. Als je over hun toekomst iets kunt zeggen is het dat die heel open is en voor een groot deel afhangt van toeval en van moeilijke keuzen die ze zelf moeten maken. De grenzen, instituties, regels en gewoonten die structuur en voorspelbaarheid gaven aan het leven van mijn oma zijn afgebrokkeld en verwaterd (Giddens, 2000).

Voor het individu heeft leven in zo'n vloeibare samenleving grote gevolgen (Bauman, 2000). Daar sta je dan met je goede bedoe-

lingen. Met de bijna ondoenlijke opdracht om je eigen leven vorm te geven. Keuzes moeten maken over dingen die je niet kunt overzien met onvoorspelbare consequenties voor je toekomst. En tegelijkertijd ben je zelf verantwoordelijk als het fout gaat: er zijn geen externe grenzen, instituties en regels die je de schuld kunt geven.

Maar ook voor de organisatie van de samenleving heeft die vloeibaarheid gevolgen. Een centralistische, bureaucratische overheid is bij uitstek geschikt voor het aansturen van een samenleving die in veel opzichten overzichtelijk en voorspelbaar is en waarin mensen relatief gezeglijk zijn. In zo'n samenleving is de overheid in staat projecten van welhaast mythische proporties te realiseren. Een nationale infrastructuur; riolering, gas, elektriciteit en schoon drinkwater voor iedereen; basis en voortgezet onderwijs voor alle leerlingen en een nationaal pensioenstelsel. Nu al die prachtige projecten gerealiseerd zijn en individuen meer dan ooit zelf hun leven willen bepalen is de positie van de overheid veel problematischer.

De uiterste, en wellicht wat karikaturale, consequentie van een vloeibare samenleving is de erkenning van het feit dat ieder individu uniek is en dus ook een unieke behandeling door de overheid eist, een behandeling die bovendien recht doet aan het feit dat het individu zelf voortdurend wil meepraten over

die behandeling. Dat blijkt voor traditionele overheden extreem moeilijk te zijn. Veel van de pogingen de overheid te moderniseren in de afgelopen decennia zijn volgens mij pogingen om met deze veranderende context om te gaan.

## New Public Management

Er is veel gepubliceerd over de veranderingen in de organisatie van de overheid. Veel van die veranderingen zijn gevat onder het label: New Public Management (NPM). Een overkoepelende term die een heel stelsel aan maatregelen omvat om de overheid kleiner te maken, de markt meer invloed te geven en waar de overheid blijft bestaan deze meer als een markt te organiseren. Het gaat om maatregelen als privatiseren en verzelfstandigen van delen van de overheid, het invoeren van prestatie indicatoren en hier op afrekenen en decentralisaties. NPM is veel bekritiseerd, het heeft niet de efficiency winsten gebracht die haar voorstanders wel beloofden (Pollit & Bouckaert, 2011).

Wat wel eens vergeten is dat NPM ook een overheid is die zicht aanpast aan een veranderende maatschappij. Decentralisering zou de overheid dichter naar de burger moeten brengen waar zij vervolgens beter zou kunnen inspelen op de lokale context en de wensen van de burger. Privatisering zou overheidstaken verplaatsen naar kleinere en marktgerichte organisaties die burgers van diensten op maat zouden kunnen voorzien. Competitie tussen private aanbieders zou bovendien moeten leiden tot meer diversiteit in het aanbod waardoor burgers iets te kiezen hadden. Die veranderingen leiden niet noodzakelijkerwijs tot efficiëntie maar wel tot een nieuwe manier waarop overheid en burger zich tot elkaar verhouden (Theisens, 2012).

Tegelijkertijd roepen deze veranderingen van de organisatie van sturing ook nieuwe vragen op. Met alle decentralisaties, privatiseringen

en verzelfstandigingen is een uitgesproken complex web van nationale, regionale en lokale; publieke, semi publieke en private organisaties ontstaan die allemaal verantwoordelijkheden dragen voor publieke taken. De overheid is meer dan ooit gefragmenteerd. Effectief beleid is alleen mogelijk als over de grenzen van die organisaties wordt afgestemd en samengewerkt. Horizontale netwerken zijn een essentieel onderdeel van publieke governance geworden.

Maar de overheid is ook gewoon de overheid gebleven. De keurige uitvoerder van duizenden wetten, regelingen en subsidie-programma's die van jaar tot jaar vaak hetzelfde blijven. De bureaucratische machine, die trouw gehoorzaamt aan democratische gekozen politici. Dat klinkt spottend. Maar het primaat van de politiek is één van de grondslagen van de democratie. Horizontale netwerken zijn misschien nodig, maar verticale verantwoording, uiteindelijk aan een minister die zich te verantwoorden heeft aan de Tweede Kamer ook. De samenleving is vloeibaar en daar moet de overheid zich toe verhouden, maar de overheid is ook bij uitstek de bringer van betrouwbaarheid en stabiliteit in een wereld waar daar vaak een gebrek aan is.

## De hiërarchische lijn

De realiteit van de overheidsorganisatie is er dus één van twee organisatieprincipes die zich maar moeilijk laten combineren. Een hiërarchische lijn die loopt van de ministers, gedeputeerden en wethouders via ettelijke ambtelijke lagen naar senior en junior ambtenaren. En een horizontale lijn, de netwerken waar veel ambtenaren op allerlei niveaus onderdeel van uitmaken en die in de gefragmenteerde realiteit van de huidige overheid onmisbaar zijn om beleid te maken en te sturen.

Met die verticale lijn zijn we goed bekend. Het fenomeen bureaucratie, als rationale or-

# "DE OVERHEID IS OOK GEWOON DE OVERHEID GEBLEVEN"

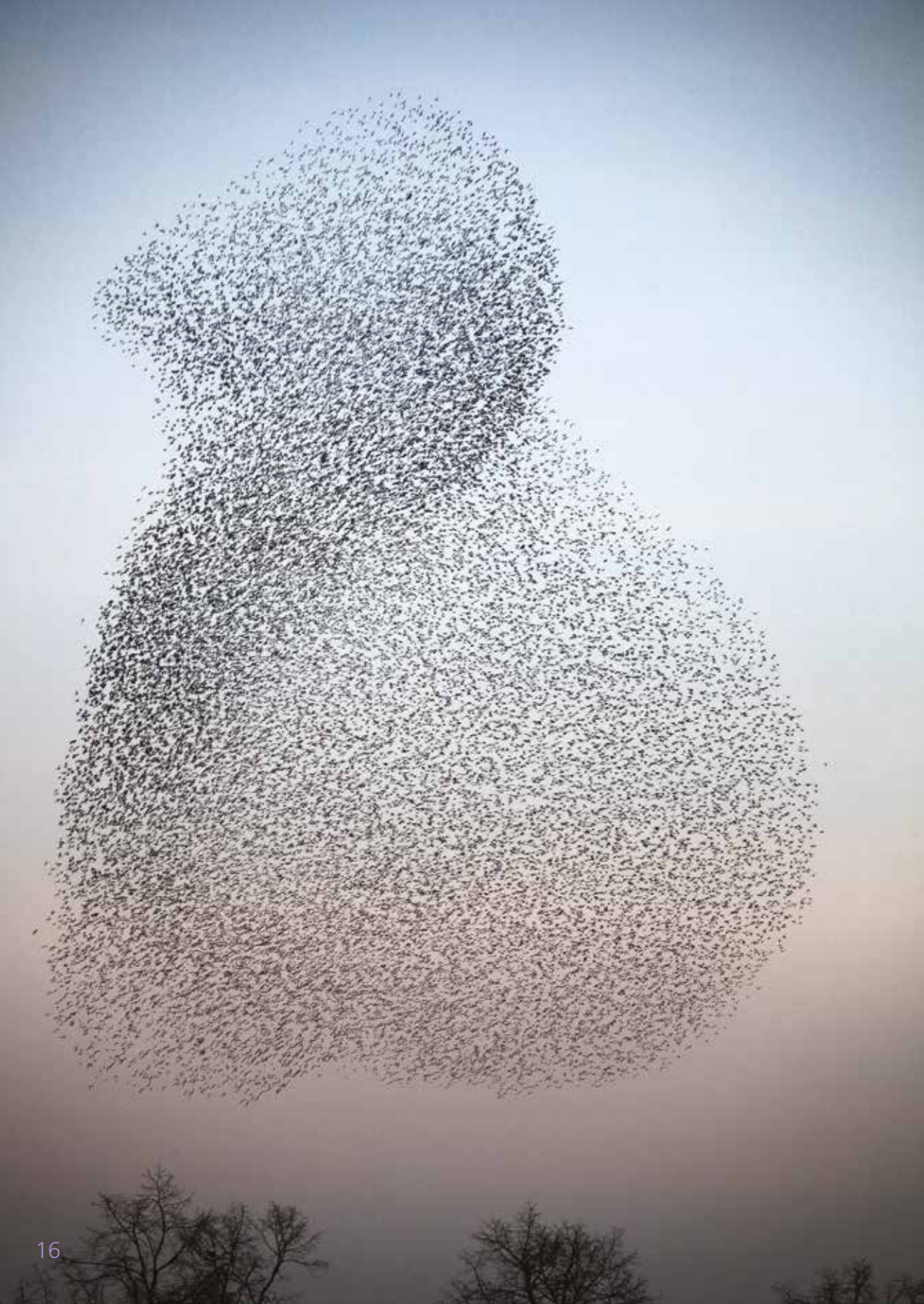
ganisatievorm is in de sociologie uitgebreid beschreven door Max Weber, die deze organisatievorm overall om zich heen zag opduiken in de tweede helft van de 19e eeuw (Weber, 2013). Een organisatievorm waarin behalve de hoogste baas, iedere medewerker een baas heeft en iedereen, alleen de laagste medewerkers niet, zelf ook baas is. Een organisatievorm waarin de verdeling van taken, het nemen van beslissingen en maken van promotie zoveel mogelijk rationeel georganiseerd is. Sindsdien is er veel gepraat over het einde van de Weberiaanse bureaucratie, maar feit is dat veel van onze organisatie – van ministeries, tot grote bedrijven, tot scholen en ziekenhuizen – er nog veel trekken van vertonen. Om begrijpelijke redenen: het is een overzichtelijke manier om mensen te organiseren en om de besluitvorming te regelen. Maar ook om specialisatie mogelijk te maken en er toch voor te zorgen dat al die gespecialiseerde kennis ergens samenkomt. Binnen de overheid is daar nog een extra reden voor: de bureaucratische organisatie van een ministerie zorgt ervoor dat – in ieder geval symbolisch – alle ambtenaren uiteindelijk onder de minister vallen. Een minister die vervolgens weer verantwoording aflegt aan het democratisch gekozen parlement.

Hoewel deze top-down logica dus begrijpelijk en heel verdedigbaar is, zijn er ook problemen. Binnen bureaucratische organisaties zijn communicatieproblemen tussen

verschillende afdelingen en tussen verschillende lagen van de organisatie goed gedocumenteerd. Bovendien is er veel geschreven over de traagheid van bureaucratische besluitvorming en hoe problematisch dat is in dynamische, snel veranderende omgevingen.

In de publieke sector is er nog een additioneel probleem. De bureaucratische organisatievorm veronderstelt dat je taken en problemen kunt opdelen in kleine onderdelen en daar vervolgens verschillende individuen aan kunt laten werken. De gecombineerde, maar onafhankelijke activiteiten van die individuen leiden vervolgens tot een uitgevoerde taak of een oplossing van het probleem. Veel van de beleidsproblemen waar de overheid voor staat – zeker in een vloeibare samenleving – zijn niet op die manier te ontleden, het zijn hardnekkige problemen waar door allerlei verschillende afdelingen en experts gezamenlijk aan gewerkt moet worden. Problemen bovendien waar zo veel expertise voor nodig is, dat bazen in de top van de organisatie nooit de expertise kunnen hebben om al die problematieken te overzien.

Daarbij komt dus nog de fragmentatie van de overheid sinds het begin van de jaren tachtig. Die fragmentatie zorgt ervoor dat voor veel van de complexe problematiek waar de overheid voor staat interne samenwerking – ook al problematisch – niet eens genoeg is. Intensieve, externe samenwer-



## “HET ONDERZOEK BINNEN DIT LECTORAAT IS PRAKTIJKGERICHT”

king is geboden. En dat is een taak waar bureaucratistische organisatievormen bij uitstek slecht in zijn. Individuele medewerkers die over de grenzen van de organisatie heen samenwerken onttrekken zich voor een deel aan de hiërarchische verantwoording die de essentie is van bureaucratieën (Christensen & Laegreid, 2011).

En daarbovenop komt nog het fenomeen dat in vloeibare samenlevingen het gezag van grote (bureaucratistische) instituties zoals de Rijksoverheid is gedaald. Dat geldt voor burgers, voor decentrale organisaties met een publieke taak (ziekenhuizen, scholen) die zich niet meer eenvoudig de wet laten voorschrijven. Maar dat geldt ook uiteindelijk voor de ambtenaren die in die bureaucratieën werkzaam zijn. Ook zij voelen zich – grosso modo – niet langer senang bij het opereren als een radertje in een bureaucratistische organisatie en zoeken meer horizontale interactie met externe partijen.

Horizontale samenwerking is dus, om allerlei uiteenlopende redenen belangrijk en onvermijdelijk. Maar het probleem is dat er voor die horizontale samenwerking niet de heldere structuren bestaan die verticale hiërarchieën wel bieden. Er wordt veel gesproken over horizontalenetwerken, maar hoe die precies functioneren, wanneer die netwerken effectief zijn of hoe in die netwerken verantwoording afgelegd kan worden op een ma-

nier die we verwachten van de overheid blijft onduidelijk (Boutellier, 2011). Daarbij komt nog, het werd al eerder gememoreerd, dat hiërarchische logica zich vaak verzet tegen externe samenwerking. En dat, ten slotte, de individuele vaardigheden die nodig zijn om in hiërarchieën effectief te zijn, niet dezelfde zijn die nodig om effectief te zijn in netwerken (Hart, 2014; Theisens, 2013).

### Verbinden van logica's

De vraag hoe we binnen de overheid horizontale en verticale logica's intelligent en effectief kunnen verbinden is één van de grote bestuurskundige vragen van deze tijd. De kernvraag van mijn lectoraat is daarbij tweeledig. Ten eerste hoe organiseren we de overheid op zo'n manier dat die verticale en horizontale lijnen niet voortdurend in strijd met elkaar zijn? Ten tweede, wat voor soort competenties hebben ambtenaren nodig om met die combinatie van horizontale en verticale realiteiten om te gaan?

### Het organiseren van horizontale en verticale realiteiten

Leden van mijn kenniskring onderzoeken de manieren waarop die verticale en horizontale logica's in verschillende lagen van de overheid en binnen verschillende beleidsvelden uitwerken. Op wijkniveau doet Juliette Santegoeds onderzoek naar buurtregisseurs die aan de ene kant hiërarchisch verbonden zijn met de gemeente maar die



aan de andere kant samen met allerlei organisaties, clubs en initiatieven in de buurt horizontaal moeten samenwerken om leefbaarheid te vergroten. Een aantal succesvolle buurtregisseurs weten die horizontale en verticale logica's effectief te combineren, wij willen weten hoe ze dat doen en wat anderen daarvan kunnen leren.

Aan de andere kant van het spectrum onderzoekt *Wendy Reijmerink* de totstandkoming van integraal beleid op het gebied van gezondheidszorg. Veel gezondheidsproblemen zijn veel effectiever op te lossen als het ministerie van VWS samenwerkt met andere ministeries omdat bijvoorbeeld onderwijs, werkomstandigheden of het milieu grote effecten op de volksgezondheid kunnen hebben. Toch blijkt deze horizontale samenwerking tussen ministeries moeilijk. Het onderzoek focust op de mechanismen die ervoor zorgen dat deze samenwerking wel of niet tot stand komt. Ook op het niveau van ministeries, doet *Belinda van der Gaag* onderzoek naar de rol van persvoorlichters. Belangrijke schakels tussen de verticale wereld van beleid en de binnenkant van ministeries en de horizontale wereld van de journalistiek. Hoe balanceren persvoorlichters hun loyaliteit naar ministeries en beleid aan de ene kant en het onderhouden van een goed journalisten netwerk en een effectieve rol bij het beïnvloeden van de media?

Tussen die twee uitersten van wijk en nationale overheid in doen *Annemieke Huibrechts* en *Agota Szabo* onderzoek naar de rol van Raden van Toezicht in respectievelijk hogescholen en ziekenhuizen. Raden van Toezicht bewegen zicht bij uitstek op het snijvlak van verticale en horizontale krachten. Enerzijds houden ze toezicht op de besturen van deze instellingen en hebben ze ook de functie van werkgever. Anderzijds zijn ze adviseurs van het bestuur en zijn ze belangrijke schakels in het netwerk dat

hogescholen en ziekenhuizen met hun stakeholders verbind. Annemieke Huibrechts onderzoekt de vraag hoe financiële verslaggeving aan de Raden zou moeten worden uitgevoerd zodat zij vervolgens stakeholders van de hogeschool kunnen informeren. Agota Szabo focust op transparant en verantwoord gedrag van Raden van Toezicht in Ziekenhuizen, waarbij ze een vergelijkend onderzoek doet tussen Nederland en de Verenigde Staten.

*Pieter Pijlman* doet een internationaal vergelijkend onderzoek naar hogescholen. Hij onderzoekt de invloed van Duitse en Nederlandse (verticale) sturingsarrangementen voor kennisontwikkeling (onderzoek en valorisatie) op de (horizontale) strategieën van Nederlandse hogescholen en Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen om samen met stakeholders in hun omgeving die kennisontwikkeling en valorisatie daadwerkelijk tot stand te brengen.

#### **Ambtenaren op het grensvlak van horizontale en verticale realiteiten**

Aan de tweede onderzoekslijn, die naar de competenties van ambtenaren wordt een bijdrage geleverd door *Martijn Hartog*. Eén van de terugkerende elementen in analyses van nieuwe ambtelijke competenties is het vermogen dat ambtenaren moeten hebben om in horizontale netwerken samen met anderen beleid te maken. In die netwerken mist de hiërarchische organisatie die traditionele beleidsvorming binnen ministeries kenmerkt. Martijn Hartog onderzoekt of inzichten uit de wereld van jazz improvisatie aanknopingspunten kunnen genereren voor beleidsmakers. Jazz improvisatie is niet geheel vrij, maar vooronderstelt veel kennis en vaardigheden bij de individuele jazz musici, een vermogen en bereidheid om naar elkaar te luisteren en vertrouwen tussen de musici. Welke elementen gelden ook voor beleid maken in horizontale netwerken?

Omdat er over ambtelijke competenties veel geschreven wordt maar vaak zonder dat geheel duidelijk is waar het werk van moderne ambtenaren nu uit bestaat voert *Pepijn Aardema* een etnografische studie uit op Ministerie van BZK. Hij onderzoekt hoe in de praktijk van alledag ambtenaren omgaan met de uitdagingen van verticale en horizontale werkelijkheden. De focus is daarbij op het afdelingsniveau en hoe ambtenaren individueel en als groep betekenis geven aan die uitdagingen, hun eigen handelen en dat van anderen. Het idee is dat, voor we met lijstjes nieuwe en oude competenties komen, we het daadwerkelijke werk van ambtenaren veel beter moeten begrijpen.

### **Volgende stappen**

Het onderzoek binnen dit lectoraat is praktijkgericht: niet in de zin dat het morgen

toepasbaar resultaat zal opleveren maar in de zin dat het praktisch relevant is en methodologisch grondig. Vanuit een veelheid van perspectieven en op allerlei niveaus focussen we steeds weer op wat volgens ons één van de grote puzzels van de hedendaagse overheid is. We willen bijdragen aan het oplossen van die puzzel door een grote hoeveelheid empirisch materiaal te verzamelen. Door te onderzoeken wanneer succesvolle combinaties van horizontale en verticale structuren optreden. Door te onderzoeken welke competenties succesvolle ambtenaren gegeven deze context nodig hebben. Dat is geen werk dat volgende week of zelfs volgend jaar klaar is. Wel zijn we van plan om begin 2016 een boek te publiceren waarin inzichten uit de individuele projecten worden samengebracht en op elkaar betrokken. ■

---

## **Referenties**

- Bauman, Zygmunt (2000) *Liquid Modernity*, Polity, Cambridge UK
- Boutellier, H (2011) *De improvisatiemaatschappij, Over de social ordening van een onbegrensde wereld*, BoomLemma Uitgevers
- Giddens, Anthony (2000) *Runaway World*, Routledge London
- Hart, P (2014) *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*, NSOB
- Laegreid Per & Tom Christensen (eds) (2011) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate Publishing, Ltd
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press
- Theisens, Henno (2012) *Governance in Interessante tijden*, een essay, De Haagse Hogeschool
- Theisens, Henno (2013) *Improviseren in een verdwijnend centrum; vakmanschap voor ambtenaren in de 21ste eeuw* in: *Omslag, Perspectieven voor goed bestuur in 2020*, Tobias Kwakkelstein, Aart van Dam en Ardaan van Ravenzwaaij (eds), BoomLemma Uitgevers
- Weber, Max (2013) *Economy and Society*, edited by Guenther Roth & Claus Wittich, University of California Press