

Er waart een spook door Nederland

Veranderprocessen in de industrie en bij de overheid

Erwin van de Pol

Het vakgebied verandermanagement heeft te weinig geboden, is te operationeel en heeft geen binding met het primaire proces in organisaties. Dit essay is een poging tot een andere insteek. Deze verkenning richt zich op organisatiesectoren waar echt wat aan de hand is. Wat zijn de grote veranderingen in Nederland op macroniveau in de industrie en bij de overheid die doorslaggevend zijn voor verandertechnische interventies en wat zijn de unieke antwoorden die daarbij zouden kunnen passen en die zouden kunnen werken voor de komende jaren?

Enige tijd geleden was ik in een fabriek. In China. Het maandagmorgengevoel duurt daar tot vrijdagmiddag, want veel mensen verlaten het fabrieksterrein niet tussentijds. De slechte en ook gevaarlijke infrastructuur weerhoudt ze van dagelijks woon-werkverkeer, hoewel de meeste mensen nog niet eens zo ver weg wonen. De situatie is zoals die is en vormt voor deze mensen, en miljoenen andere Chinezen, een vorm van luxe. Ook als de opdracht is of de mensen in de toekomst ook even veel beter, sneller en nog goedkoper willen produceren.

Enige tijd geleden was ik in een fabriek van een ander bedrijf. In Nederland. Die fabriek gaat de productie verplaatsen naar China. Er is geen redding aan. Was er eind jaren negentig nog een alternatief op een afstand die met de auto of de trein te doen viel, Oost-Europa, nu is alleen Azië in beeld. En of de mensen voorafgaand tot hun ontslag over een jaartje of twee ook even beter en sneller willen produceren.

Enige tijd geleden was ik bij een grote gemeente. In overheidsland. Er werken ongeveer 1500 mensen. Daarvan gaan er tussen nu en 2009, ongeveer 800 met pre-VUT, VUT of met pensioen. En of die gemeente daar iets aan doet op dit moment?

Enige tijd geleden verschenen er opvallend veel kritische artikelen en boeken. Over verandermanagement. Verandermanagement is een vakgebied onder vuur.

Verandermanagers hebben volgens sommigen op een of andere manier hun meerwaarde onvoldoende kunnen bewijzen.

Wat heeft dit allemaal met elkaar te maken?

Er wringt iets als het woord verandermanagement valt. Er wordt vaak in generieke termen over gepraat en geschreven, alsof het een universeel kunstje is. Maar of je bij een overheid iets verandert, of in een industriële *setting*, dat maakt nogal uit voor je repertoire. Zelfs waar in Nederland je een veranderproces begeleidt kan een essentieel verschil maken.¹

Als je in de kantine van een productiebedrijf met moeite een plekje kunt vinden om nog te lunchen omdat de producten van het bedrijf daar bij gebrek aan belangstelling van de klant opgeslagen liggen, is dat een fundamenteel andere situatie dan de zoveelste cultuurverandering bij een ministerie waarvan niemand weet waarom die plaatsvindt en die toch niet gaat werken op een departement dat al dertig jaar de weg kwijt is.

Overheid en industrie

Deze verkenning richt zich op organisatiesectoren waar echt wat aan de hand is: de Nederlandse industrie en de Nederlandse overheid. De financiële wereld is stabiel en heeft de crisis redelijk overleefd. Daarnaast loont innovatie niet erg. Een concurrent heeft het nieuwe product binnen drie maanden ook op markt gebracht. Het betreft in deze sector verandermanagement dat is gericht op verbeteren van wat je doet, de ambachtskant. De amusementindustrie stoomt voort, de IT-wereld lijkt weer op koers. In het MKB is verandermanagement direct gerelateerd aan failliet gaan of stap voor stap expansie, vaak een meer routinematige insteek.

Het vakgebied verandermanagement heeft te weinig geboden, is te operationeel en heeft geen binding met het primaire proces in organisaties. Deze verkenning wil daarom iets proberen wat verandermanagers blijkbaar volgens hun critici nooit of te weinig doen, namelijk niet alleen blijven steken in de analyse en meer brengen dan iets roepen over de 'factor mens'. Dus oplossingen aandragen en proberen uit te steken boven de losse casuïstiek en de kunstjes. De twee veranderproblemen die hier geadresseerd worden, krijgen er daarom gratis en voor niks een oplossingsrichting bij. Hier gaat het om verandermanagement als oorspronkelijke activiteit om iets nieuws te scheppen, bijna als kunst. Dus de genoemde kunstjes, "hoe doen we het uit routine", en de kunde, "hoe beoefenen we ons ambacht op basis van het geleerde", laten we voor een moment aan anderen over. Het gaat hier om de vraag: "Wat zijn de grote veranderingen in Nederland op macro niveau in de industrie en bij de overheid die doorslaggevend zijn voor verandertechnische interventies en wat zijn de unieke antwoorden die daarbij zouden kunnen passen en die zouden kunnen werken voor de komende jaren?" Dat betekent dat deze poging tot verder inzicht fundamenteel over verandermanagement gaat, zonder dat het 'v-woord' veel zal vallen.

Dat verandermanagement kansen laat liggen door alleen op operationeel niveau te ondersteunen, lijkt een open deur. Ondanks het feit dat er een onophoudelijke stroom publicaties verschijnt op het werkveld veranderen, blijft de bulk van de literatuur beperkt tot de operationele kant. Niets op tegen, maar misschien hebben verandermanagers zich juist daardoor wel vervreemd van veel nieuwsgierigen en, nog zwaarder wegend, van veel geïnteresseerden. Grote thema's worden geschuwd, terwijl juist verandermanagers veel zien en horen dat meer is en zou moeten zijn dan een strikt bedrijfsthema.

Langer werken

Laten we beginnen bij de industrie en specifiek de maakindustrie. Daar zijn de zaken overzichtelijk en heeft de casus historische wortels. 'Er waart een spook door Europa', om een beroemd manifest te citeren. Dat spook heet langer werken voor hetzelfde salaris. Met name in Duitsland en Frankrijk woeden bittere discussies over dit punt. Franse vakbonden, altijd goed voor een potje chargeren, spreken van 'terrorisme'. In Duitsland staat veel op het spel. De Duitse economie is er tot nu toe niet in geslaagd om adequaat te moderniseren en op dit issue spitst zich dat nu toe, met alle politieke onrust van dien.

Maar ook in ons land roeren werknemers en werkgevers zich. "De 40-urige werkweek moet terug", "Personeel stemt in met langere werkweken", krantenkoppen schreeuwen ons toe dat er iets aan de hand is met onze werktijden. Die zouden te kort zijn, althans te kort om onze concurrentiepositie overeind te houden met lagelonenlanden, want dat is de bron van het langer-werken-spook.

Als opmaat naar het uitvlooiën van dit misverstand, eerst even iets over tijd. Want wat is lang of langer? Tijd en werk is zoals we weten, een heerlijk paradoxale

combinatie. Wat de één doet in een week, doet de ander in drie dagen. Iedereen kent dit verschijnsel. Ook het oude en vanzelfsprekend wijze Chinese spreekwoord "Wie haast heeft, dient rustig aan te doen, wie tijd heeft, moet zich haasten", spreekt boekdelen. Er bestaat inmiddels een berg onderzoeken waaruit blijkt dat niet tijd de factor is die productiviteit doet toenemen, maar dat andere factoren een rol spelen. Geluk bijvoorbeeld, met de volgende bijbehorende redenering: mensen die werk en privé in evenwicht hebben zijn gelukkiger en gelukkiger mensen presteren beter. En dan nog iets, lang en hard werken kan iedereen. Maar slim en snel? Neem het verschijnsel van de *workaholic*. Die ziet werk als doel in zich voor zijn of haar innerlijke rust. Hij of zij *moet*. De workaholic zoekt werk en zal daarmee nooit ophouden. Dit in tegenstelling tot iemand die lui is. Die heeft een hekel aan werk, maar aan één ding heeft hij een nog grotere hekel, namelijk aan dubbel werk. De verstandige, luie mens (want ik geef toe, lui en dom is catastrofaal) is zodoende geneigd tot nadenken over hoe het werk in weinig tijd zo goed mogelijk te doen. Geef een lastig project in een bedrijf aan een lui mens en het project is binnen een week teruggebracht tot de essentie. Geef hetzelfde project aan een workaholic en het zal eeuwen gaan duren, bakken met geld kosten en iedereen doodmoe maken. Verandermanagement, het kan zo simpel zijn.

Dan het misverstand dat langer werken onze concurrentiepositie kan bestendigen. Het is nogal wat om in je bedrijf te kiezen voor een langere werkweek met dezelfde loonkosten. Het vergt 'hoge school'-verandermanagement. Roepen dat je bedrijf op de fles gaat als je niet langer gaat werken voor hetzelfde salaris, omdat de productie dan spoedig zal worden overgeplaatst naar een land met lagere lonen, is niet bepaald steekhoudend. Op termijn zal die productie dan toch verdwijnen uit Nederland, ook al werk je zeven dagen voor de helft van het geld. Alleen als je op lange termijn kunt aantonen dat je het bedrijf kunt redden, heb je in goed Nederlands een *case for change* en kun je als leidinggevende mensen motiveren.

Zoveel tegenstellingen zijn er bij nadere beschouwing overigens niet. De Nederlandse vakbeweging ziet geen bezwaren meer tegen langere werkweken, mits die tijdelijk zijn en over die tijdelijkheid kan gepraat worden. Werkgeversorganisaties horen dat met plezier aan, maar het overgrote deel van hun leden zit er niet bepaald om te springen.

Maar dit gaan we niet winnen. Het is een proces op macroniveau, waar we alleen van kunnen leren, dat we niet kunnen sturen, maar wel in kunnen faciliteren indien we een overheid hadden die dat nog zou kunnen. Komen we op terug, op dat punt. Klagen helpt niet, protesteren ook niet. Dit zijn wetmatigheden waar wij volgend in zijn. Het is onvermijdelijk en we zijn inmiddels ook ervaringsdeskundig, kijk naar bijvoorbeeld het verdwijnen van de scheeps- en textielindustrie uit ons land in de decennia hiervoor.

Nog een voorbeeld, onze industrie zit voor het grootste gedeelte in het zuiden van het land. Nauwelijks meer dan honderd jaar geleden streken ondernemers van elders neer op de zandgronden om de goedkope arbeid in lang geïsoleerde gebieden te gebruiken, om met nieuwe vindingen geld te verdienen in de mijnindustrie, elektronica of textiel.

Wellicht is de productiesector de kant op aan het gaan van het flitskapitaal. Eeuwenoude trends die zich onder meer weerspiegelden in Nederland in het verplaatsen van de industrie van de klei naar het zand in de negentiende eeuw en hetzelfde van West-Europa naar Azië in de tweede helft van de twintigste eeuw, gaan steeds sneller, geholpen door de techniek en voortschrijdend inzicht. Waar het op dat moment het goedkoopst is, vindt productie plaats in snel aan te passen fabrieken. Flitsproductie, we noemen het zo maar even voor het gemak, is ook minder moeilijk realiseerbaar dan veel buitenstaanders denken.² Voor veranderprofessionals zou dit een enorme, ja ik gebruik het woord maar, *uitdaging* kunnen zijn. Maar daar hoort dan wel wat bij: verstand hebben van de inhoud

(productie en logistiek om te beginnen) en niet louter als veranderartiest optreden die de 'cultuur' en de mentale modellen in beeld komt brengen.

Het is eb en vloed. Want, geheimpje, sommige bedrijven halen alweer delen van hun productie terug. Niet alles gaat goed. Zelf iets maken en ontwikkelen is soms lastig.

Leg een groep Chinese fabrieksmanagers maar eens uit wat begrippen als *ingenuity* en *innovative* aanduiden. Of voeg iets toe aan het Chinees door het begrip *original* te proberen te duiden en te proberen te vertalen ... Wat dit betreft blijven we in de *value chain* waarde toevoegen. Zelfs in de productie, want over één ding zijn alle internationaal opererende productiemanager die ik althans heb gesproken het eens: slechtere fabrieken dan in de Verenigde Staten tref je nergens. Daar is het adagium uitsluitend hard werken met zoals we gezien hebben alle catastrofale gevolgen van dien. Er is meer dan één Nederlands bedrijf dat door een vergelijking met een Amerikaanse zusterfabriek in de strijd om het voortbestaan zijn bestaanrecht met enige jaren heeft kunnen verlengen.

Daarbij is voor de volledigheid goed aan te geven dat het slechts gaat om de romp van organisaties. De kop, onderzoek en ontwikkeling, blijven meestal voorlopig nog hier. De staart, verkoop, is daar waar de verkoop is. De romp wordt uitgekauwd en in het visgraatmodel, want zo heet dit verschijnsel, is het slechts de productie die verplaatst en/of uitbesteed wordt.

De overheidscrisis

Zo duidelijk als het speelveld in de industrie is, zo complex is de verandermaterie bij de overheid. En deze sector is ook nog eens overbevolkt met mensen die lijken te werken volgens het motto "Waarom makkelijk als het ook moeilijk kan?"

Laten we beginnen met hoe de overheid dingen doet. Dat moet blijkbaar anders, want er is een project 'Andere overheid'. De voortgangsrapportage over 2004, bestaande uit een kloek boekwerk van 152 bladzijden, heb ik enige tijd op mijn bureau laten liggen.³ De standaardreactie van bezoekers is dat ze het dikke boek met de titel *Andere overheid* oppakken met de opmerking: "Die leren 't nooit". En dan hebben ze nog niet eens een willekeurige bladzijde opgeslagen met stoere beleidstaal die nergens heen gaat, concreet lijkt maar dat nooit wordt en nergens toe zal leiden. Het lijkt te gaan over veranderen, maar het gaat over beheersen.

Het overheidsgeschied heeft extreme vormen aangenomen. In 2003 luidde de Algemene Rekenkamer in haar rapport *Tussen beleid en uitvoering* de noodklok over de koppeling tussen de ambities van de Rijksoverheid en de uiteindelijke resultaten. De Rekenkamer verklaarde dat zij geen enkel voorbeeld heeft kunnen vinden waar de Rijksoverheid de uitvoering in de hand had.⁴ De Rekenkamer hoopte op een culturomslag in de vorm van een tijdje niets doen aan beleidsvorming. Maar stel dat er ooit een kabinet in staat is en vooral het lef heeft die keuze te maken, dan nog is de door de Rekenkamer gewenste culturomslag niet makkelijk gemaakt.

Culturomslagen bij de Rijksoverheid zijn tot nu toe nooit gelukt. Desalniettemin kan de regering of de bureaucratie zelf door een simpele ingreep een *Echt Andere Overheid* creëren. Maar daar horen wel veranderkundige en organisatorische uitgangspunten bij die in de discussie tot nu toe ontbreken.

Het Rekenkamerrapport houden we even als uitgangspunt. Iedereen weet het al jaren, maar het is altijd goed dat zaken van binnenuit worden aangegeven. Dat is niet alleen verandermanagement op het hoogste niveau, hele landen zijn op die manier hervormd. En als het met de Sovjet-Unie zo kan, waarom dan niet met de Nederlandse Rijksoverheid? Maar ik geef toe, dat is een stuk lastiger.

De Rekenkamer stelt dat het probleem al oud is, zij heeft het over 'enige decennia'. Daar hebben de kern van het probleem te pakken. Er waart een ongrijpbaar spook door Nederland, waarbij de overheid het spookhuis is. Laten we hier even bij stil staan en dit verkennen.

Sinds de jaren zeventig is niet meer in beeld dat beleid in principe tijdelijk is. Het oude politicologische adagium dat beleid een ratio is voor acties, is verdwenen. Gevolg is dat beleid geen kader meer vormt voor uitvoering, maar een doel op zich vormt. De beleidsziekte, het maken van beleid om het beleid omdat er nu eenmaal beleidsmedewerkers zijn, heeft epidemische vormen aangenomen sinds in de jaren zeventig een generatie op 's Rijks burelen is neergestreken die denkt dat de maatschappij maakbaar is met papier, door nota's. De cultuuromslag die de Rekenkamer wenst, is prachtig, maar de uitgangssituatie is daarvoor ook twee jaar later ronduit slecht. Hier geldt dat tussen droom en daad, tussen idee en uitvoering, nog heel wat ruimte zit.

Desalniettemin begint de urgentie om de dolgedraaide beleidsmachine die de Rijksoverheid nu her en der is te stoppen, steeds breder ingang te vinden. De geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de overheid is in het geding. Daarbij komt dat de beleidsvorming bij de Rijksoverheid niet alleen niets oplevert en de maatschappij ontwricht (zie het onderwijs), maar het vormt tevens een systeem van talentvernietiging.

Jongeren, dat is bij de meeste overheden onder de 40 (!), zijn in tegenstelling tot hun oudere collega's meer in een beeldcultuur dan in een schriftcultuur opgegroeid. Zij twijfelen veel meer aan het nut van papieren exercities en zijn dan ook vaak na een paar jaar nota's schuiven weer vertrokken. Voor onze oplossingsrichting is het zaak hier kort verder op door te gaan.

De generatie uit het gewonnen paradijs

Juist bij de overheid vinden we de generatie van de *babyboomers* die ervoor gekozen heeft om zich in ambtenarij, wetenschap en onderwijs te isoleren en nu al tientallen jaren meent vanuit deze veilige bastions aan de rand van de maatschappij zichzelf te moeten verheffen tot de sleutel van de twintigste eeuw. Wat wil je ook als je denkt met je generatie *Yesterday* zingend de poort te hebben geopend naar de Nieuwe Tijd?

Die generatie is geboren in een paradijs. Een paradijs zonder honger, zonder oorlog en uiteindelijk met voor iedereen een dak boven het hoofd. Dat was nieuw in de geschiedenis. Een bevoorrechte generatie groeide op, de eerste in onze geschiedenis die in collectieve welvaart groot werd. Een paradijs was gewonnen. De jaren vijftig leidden tot nieuwe en historisch unieke levensomstandigheden. De economische vooruitgang bracht vanzelfsprekend sociale veranderingen. De generatie uit dit gewonnen paradijs hoefde slechts de lang verboden vruchten te plukken die hun ouders voor hen tot bloei hadden gebracht. De oogst was groot. De eerste appel was de restauratie van de seksualiteit. Netjes zijn was geen voorwaarde meer voor de ordening van de arbeid. Geregeld werk, een nieuwtje uit de negentiende eeuw, was een institutie geworden, dus een geregeld en keurig leven met de bijbehorende mores was minder noodzakelijk.

De tweede appel was die van de nieuwe cultuur. Je hoefde 'm maar op te rapen, overrijp en goed voor alle tanden in de vorm van onder meer The Beatles.

De derde appel was na decennia groentijd moeizaam rood geworden. De verbeelding kwam aan de macht en er was geld en goede wil voor een stevig vangnet in de vorm van sociale voorzieningen onder de nieuwe economische ordening.

De vierde appel was rot, want na de oogst geplukt. De worm in de appel was haar mythe, de verboden vrucht van de *revoluutsie* in de jaren zestig. De geschiedenis van de jaren zestig ging namelijk door toen de generatie uit het gewonnen paradijs na een vooraf aangekondigde mars door de 'instituten' het voor het zeggen kreeg. En daar gingen ze aan de gang, met dikke nota's de maatschappij maakbaar maken van achter het ambtelijke bureau. *Change management by writing around*. De harde

waarheid over de ware aard van veel *babyboomers* kwam aan het licht: eerst vrijheid prediken, maar later in de praktijk juist proberen te beheersen. Want in al hun vezels blijven overheidsorganisaties dat doen wat de mensen in die organisaties sinds de jaren zeventig zijn blijven doen: beleid kakken. De leeftijdsopbouw in zeer veel ambtelijke biotopen geeft aan dat deze generatie nu de dominante groep is, maar dat over een aantal jaren niet meer zal zijn. Alleen, die gemeente die in de inleiding voorbijkwam, waar 1500 mensen werken en waarvan er tussen nu en 2009 ongeveer 800 met pre-VUT, VUT of met pensioen gaan, die heeft dat nog niet echt in de gaten. En als een kans zien ze het al helemaal niet.

Alle beleid is tijdelijk

Velen in de top van de ambtenarij en de politiek waren ernstig en oprecht bezorgd over de conclusies van het Rekenkamerrapport. Maar ze zijn niet geschrokken. Dat het beleid-zonder-eind van ons Rijksbestuur voor een groot deel een zielloos waterhoofd heeft gemaakt weten velen al heel lang en is al door een hele serie deftige commissies bevestigd.

Maar de alarmerende bevindingen brachten niets teweeg. Geen Deltaplan om de bedreigde overheid te redden, de noodtoestand werd niet uitgeroepen. Echter, zoals aangegeven, er is hoop en er is alle reden ons te gorden tot den strijd en moedig voorwaarts te gaan. Het is tijd voor onconventionele acties.

Laten we allereerst terugkeren naar de eenvoudige wijsheid dat alle beleid tijdelijk is en niet meer dan een kader voor dat waar het om gaat, namelijk uitvoering van dat wat het bestuur wil. Dat betekent dat elke beleidsvorming een begin en een eind heeft. Het maken van beleid is dan een project, of althans iets dat projectmatig aangepakt wordt (tussen projecten en projectmatig werken zit een belangrijk verschil)⁵. Op die manier hoeven de talloze beleidsafdelingen niet tot in lengte van jaren te bestaan, maar gaat de overheid aan de slag met beleidsprojectgroepen. Door steeds weer het nut van de beleidsproductie aan de orde te stellen kan de overheid, en vooral de Rijksoverheid, het *perpetuum mobile* van nota's en circulaire's eindelijk goed te lijf gaan.

Niemand hoeft zijn baan te verliezen. Iedereen krijgt naast zijn permanente status van ambtenaar telkens weer een tijdelijke aanstelling voor een project en dat hoeft ook niet per se voor dezelfde overheidsinstelling te zijn. Door zo'n grote *pool* met ervaren en breed inzetbare beleidsprojectmedewerkers houd je ambitieuze ambtenaren in huis en trek je nieuwkomers door het aanbieden van interessant en afwisselend werk met veel leerkansen. Daardoor kan het overheidsapparaat weer een afspiegeling zijn van de samenleving die zij bedient, omdat dan wel alle generaties en meer sociaal-culturele stromingen kunnen zijn vertegenwoordigd. Want dat laatste is ook een probleem. Veel mensen van de generatie uit het gewonnen paradijs hebben de *multiculti*-filosofie gepredikt, maar nooit waargemaakt. Diversiteit op de werkvloer is een treffend voorbeeld van iets dat in hoogdravend en bij tijd en wijle ontroerend proza veilig in beleidsnota's is opgeslagen, maar dat vrijwel nergens zijn beslag heeft gekregen. Veel allochtonen achter bureaus zie je niet ten departemente, tenzij de prullenbakken geleegd worden. Als je werkelijkheid papier is, dan hoef je alleen iets op papier te veranderen. De PC als verandermanager.

Al snel zal blijken dat niet iedereen het projectmatig werken mentaal mee zal kunnen maken. Je moet dan altijd echt wat voor elkaar krijgen per slot van rekening. Ook zal aan het licht komen dat veel, wellicht heel veel, beleidsvorming zal kunnen wegvallen. Maar de overheid is geen Sociale Werkvoorziening. Bijkomend voordeel is dat iedereen zal kunnen constateren dat veel beleidsvorming in de vormomming van een project niets zal voorstellen. Ook gelet op het eerdere inzicht dat luie

mensen de beste projectleiders zijn en workaholics de meest beroerde, liggen hier volop sturingskansen.

Belangrijker nog is dat de beleidsbureaucratie zich vanzelf saneert, zodat we niet langer de kleren van de keizer hoeven te bewonderen en moeten doen alsof al die nutteloze nota's echt iets veranderen in onze maatschappij. Want dat is *nooit* het geval, daarover was de Rekenkamer overduidelijk. Gelet op de stellingen in het Rekenkamerrapport is het landsbelang in het geding. Een combinatie van minder beleid en de bijbehorende mindere personeelskosten kan, mits goed uitgevoerd (maar wie kan dat nog bij de Rijksoverheid?), miljarden opleveren.

Principiële hoerigheid

We gaan nog gekker doen. Waarom geen politieke benoemingen inpassen in dit model? Een bestuurder die niet kan vertrouwen op zijn ambtelijk apparaat is vogelvrij. In de lokale politiek is dit aan de orde van de dag en ook landelijk zijn er voorbeelden, met als bekendste casus het wel en wee van minister Sorgdrager. De Ceteco-affaire in de provincie Zuid-Holland waar politici moesten bloeden voor ambtelijk wanbeheer voor hun tijd, spreekt nog volop tot de verbeelding. De relatie tussen ambtenaren en bestuurders is in veel overheidsorganisaties zorgelijk. "Minister, iedereen heeft hier op dit departement macht, maar u overigens niet." Politieke benoemingen van beleidsambtenaren is een optie. Minister Sorgdrager heeft in een radio-interview met wijlen Joop van Tijn eens aangegeven dat "het een eng idee is omringd te worden door jaknikkers die je aardig vinden omdat je minister bent". Oud-kamerlid Guikje Roethof sprak wel van de "principiële hoerigheid van ambtenaren".

Dit taboe-onderwerp mag op een of andere manier maar niet op de agenda komen. De brosse en vaak merkwaardige relatie tussen politiek en ambtenarij en het daarmee samenhangende democratisch gehalte van het overheidsapparaat, blijft in de huidige situatie een lastige zaak en leidt tot problemen. Zo heeft het Politiek Beraad onderzoek gedaan naar gemeentebestuurders die zitting hebben in Provinciale Staten. Het is meer regel dan uitzondering dat zij over hun eigen ambtelijke inspanningen politieke oordelen kunnen geven. Geen beroepsgroep in Nederland is dan ook zo gepolitiseerd als de ambtenarij. De helft van alle topambtenaren is lid van een politieke partij. Om het incestueuze beeld compleet te maken zijn in Nederland ook andere vertegenwoordigende lichamen dan Provinciale Staten grotendeels afgeladen met (ex)ambtenaren.

Politiek, beleid en uitvoering

Na de verkiezingen worden bestuurders geconfronteerd met vragen rond de uitvoering van hun politieke programma. De vraag is hoe zij hun politieke wensen zo effectief mogelijk kunnen uitvoeren. Dat is met de recente politieke geschiedenis in ons achterhoofd geen onmogelijk uitgangspunt. Een oplossing voor dit probleem is op basis van de filosofie van het projectmatig werken het benoemen van ambtenaren op beleidsfuncties, waarbij de politieke binding met bestuurders openlijk een onderdeel vormt van de besluitvorming rond de aanstelling. Voor de duidelijkheid, we hebben het hier over benoemingen in beleidsfuncties en het daarbij behorende management, maar niet over uitvoerende functies en de daaraan gekoppelde leidinggevenden. Het gaat dus niet om bijvoorbeeld politieke benoemingen in de rechtelijke macht en de politie (als in België en de V.S.) en ook niet over politieke benoemingen in organisaties die zijn gelieerd aan de overheid, bijvoorbeeld bij de media of bij (semi)overheidsbedrijven (als in Italië). Ook ZBO-achtige constructies, waarbij de top van dergelijke organisaties opvangcentra voor uitgerangeerde politici

zijn, vallen niet onder de hier bedoelde politieke benoemingen. Wel gaat het model op van één van de twee Duitse gemeentesecretarissen, de meest beleidsgeoriënteerde *Stadtdirektor* (en niet zijn collega de *Stadtdirektor* voor het management), die ook aftreedt als het college in de stad dat doet.

Het gaat ook nadrukkelijk om het gegeven openlijk, omdat het fenomeen van de politiek geïnspireerde benoeming volop aan de orde is. Een ieder die de wereld van het openbaar bestuur kent, weet dat bij benoemingen de politieke kleur van kandidaten vaak bekend is en een rol kan spelen.

Op deze manier kan de staatsrechtelijke illusie van de ministeriële verantwoordelijkheid, en de bijbehorende risico's voor politici, worden beperkt. Beleidsmakers die zijn aangesteld met een bepaalde politieke doelstelling en met een directe betrokkenheid bij hun baas, zullen wel uitkijken hun politieke leidsman in de problemen te brengen. De democratische effectiviteit kan dan alleen maar winnen: visies kunnen sneller en effectiever worden vertaald in uitvoering en het uitvoerend apparaat blijft, op afstand, 'klassiek' functioneren. Overigens hoeft, voor de duidelijkheid, niet direct een partijkaart bij de sollicitatieformulieren te worden gestoken. Het gaat om openlijke betrokkenheid bij een bepaald politiek programma, dat is alles.

Een systeem van politieke benoemingen houdt daarnaast ook rekening met de eigenheid van de overheid. Met name beleidsambtenaren zijn de sluis tussen bestuur en maatschappelijke ontwikkelingen. Zij zouden echte verandermanagers moeten zijn, met alles erop en eraan. Zij hebben toch als taak dat het politiek-bestuurlijke proces zo doorzichtig mogelijk verloopt en dat alle belangrijke thema's daarin een plaats krijgen. Bijvoorbeeld als de industrie weer eens op drift raakt.

Continuïteit

Tegen het idee van politieke en dus tijdelijke benoemingen van beleidsambtenaren valt in te brengen dat de continuïteit in overheidsorganisaties op deze manier niet gewaarborgd zou zijn. Dat hoeft geen probleem te zijn. De maatschappij verandert sneller dan de ambtenarij en de politicus moet daarop sneller dan met de huidige stroperige beleidsmachine kunnen inspelen. En de kiezer, waar het allemaal om zou moeten draaien, is meer geïnteresseerd in wat er gebeurt, in democratische effectiviteit, dan in wat er op papier staat. Ook hier ligt een stevig verandermandaat. Het dan eventueel wegvallen van het zogenoemde 'institutioneel geheugen' van de ambtenarij, die een waarde op zichzelf schijnt te kunnen vertegenwoordigen, zou een probleem vormen; ambtenaren zijn een bescherming tegen de waan van de dag, kortom tegen gekozen politici. Maar het gaat om de vraag: hoe krijgt het primaat van de politiek het best gestalte in de praktijk? Een democratische staat heeft primair tot doel het verwezenlijken van een politiek programma en niet het cultiveren van ambtelijke geheugens met de bijbehorende ambtelijke machtsspelletjes. Dit voor elkaar krijgen is een groot, maar ook weer simpel verandertraject.

Belangrijk neveneffect is dat een steeds nijpender managementprobleem wordt opgelost. Geen segment van de arbeidsmarkt is zo vergrijsd en kent zo weinig mobiliteit als de overheid. We hebben de speeltuin van de generatie uit het gewonnen paradijs eerder al verkend. Dit heeft naast hoge personeelskosten vooral ook kwaliteitsrisico's tot gevolg. Vergrijzing op zich is geen probleem, maar de gemiddeld lange verblijfsduur in een beleidsfunctie vormt een risicofactor voor creativiteit, vernieuwing en verandervermogen. Ook zagen we al dat er weinig nieuwkomers zijn om dit in evenwicht te brengen.

Flexibele overheid, flexibele industrie

Bij projectmatige invulling van beleidsvorming en het toelaten van politieke voorkeuren bij benoemingen van beleidsambtenaren, is de relatie met het bestuur

primair bepalend en niet de relatie met de organisatie. Wellicht dat de bestuurders daar eens over na kunnen denken. Kunnen ze veel leren van projectmanagement in de industrie, maar ja, we zagen al eerder dat die mensen daar meestal niet vandaan komen.

Een overheid die faciliteert, wat letterlijk betekent een overheid die "het makkelijk maakt", hoort zelf een toonbeeld van flexibiliteit te zijn. Door beleid consequent politiek en projectmatig in te richten, is de overheid weer in staat Grote Dingen te doen als tijdens de wederopbouw. Een overheid die stimuleert, dienend is en sterk. Zoals veel overheden in Azië waar al die industrie heen gaat en waar ook sterke en vitale en vooral dienende overheden te vinden zijn.

Weinig aan de Nederlandse economie is niet grensoverstijgend. Windmolens bevechten kunnen we wel nationaal inrichten. Flexibiliteit is het kernwoord voor industrie en overheid. Dat betekent 'buigzaam', maar de direct van het latijn afkomstige betekenissen 'veranderlijk' of 'onbestendig' lijken beter op zijn plaats in de huidige situatie. Flexibiliteit is in bedrijven tegenwoordig in zwang als abstractie ("We moeten flexibeler werken om de concurrentie uit Azië aan te kunnen") of als bijvoeglijk naamwoord om veranderingen in de beheerssfeer aan te geven ("We moeten flexibeler arbeidsvoorwaarden overeenkomen om de concurrentie uit Azië aan te kunnen"). En alle managers en medewerkers moeten op alle mogelijke manieren flexibel zijn of dat zo snel mogelijk worden. Namelijk om de concurrentie uit Azië aan te kunnen.

Maar, om een en ander samen te vatten, bij flitsproductie gaat het om kosten daar en innovatie hier, met als variabele logistiek daartussen. Voor die laatste twee hebben wij een projectmatig en effectief werkende overheid nodig die direct kan reageren op politiek en maatschappij tegelijk en bijvoorbeeld hoogwaardig onderwijs en een vloeiende infrastructuur organiseert. Door te erkennen dat alle beleid altijd tijdelijk is en een project vormt, kan beleidsvorming worden versterkt met een politieke component door middel van werving en selectie (en een paar andere personeelsinstrumenten). Resultaat: een dienende overheid die waar voor zijn geld biedt. Een hogere ambitie in verandermanagement kun je nauwelijks hebben. Het probleem van de introductie van een systeem van projectmatige invulling van beleidsvorming en het toelaten van politieke voorkeuren bij benoemingen van beleidsambtenaren is echter wel dat het simpel en doeltreffend is. Dat is in veel overheidsorganisaties vragen om moeilijkheden. Niet de analyse staat hier op de eerste plaats, maar een concrete oplossing. Dat is een referentiekader waarbinnen veel ambtenaren zich zeer moeilijk kunnen en willen begeven. Maar verandertechisch hoeven er geen nieuwe boeken of artikelen geschreven te worden, alles is voorhanden om het tot een succes te maken.

Dat is noodzakelijk. Want rond de overheids crisis, het conglomeraat aan problemen rond bestuur en ambtenarij, is een heel leger aan betrokkenen aan het al dan niet betaald discuzeuren geslagen, maar er komt weinig uit. Nu ligt er een grote, demografisch geïnstigete kans.

Deze poging tot verkenning van veranderingen in industrie en overheid gaat over organisatieverandering in maatschappelijk perspectief, over het bereiken van organisatiedoelen. Dat is waar verandermanagement over zou moeten gaan. Het ambacht hoort daarbij, maar is al behoorlijk verkend. Verandermanagement zou niet alleen over het hoe, maar ook over het wat kunnen gaan. Strategie en veranderen zitten dicht bij elkaar. Nu is het zaak aan de slag te gaan met concrete meerwaarde voor het primaire proces in organisaties, met kwesties die gaan over erop of eronder. De verandermanager van de toekomst is strateeg én doener, visionair én coach van het management, niet meer één van de twee.

Of is het dan toch maar weer beter om ter lediging van de overheids crisis geen verandermanager in te zetten, maar het beproefde ritueel van een commissie met een klinkende naam van stal te halen, en dat Jan en Alleman zich met de

gedachtevorming bemoeit en er vervolgens na een dik rapport tot de volgende commissie niets, maar dan ook helemaal niets gebeurt?

Een andere optie, die weinig meer veranderkundige begeleiding nodig heeft dan een reisbureau en die past in het voorstel van de Rekenkamer ("tijdje niets doen"), is wellicht de beleidsvorming van de overheid ook uit te besteden naar lagelonenlanden in Azië.

Over de auteur

Erwin van de Pol (1957) werkte enige jaren op internationale treinen achtereenvolgens als afwasser, kok en ligwagendirecteur. Hij studeerde geschiedenis en rechten in Amsterdam en Rome. Op een intermezzo in de Diplomatieke Dienst na was hij werkzaam als organisatieadviseur bij de TU Delft, het ministerie van VROM en VB Deloitte & Touche. Sinds 1998 is hij verandermanager bij KPMG.

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

¹ Van de Pol, E.M. (2004). 'Veranderen in Nederland is anders'. In: *Managementjaarboek 2005, Visies op actuele thema's*, p. 193-207, Den Haag: Academic Service.

² Ook voor het digitale tijdperk was verplaatsing en aanpassing in de industrie overigens snel realiseerbaar, vooral in oorlogstijd. Zie hiervoor bijvoorbeeld Taylor, F. (2005). *Dresden, dinsdag 13 februari 1945*. Utrecht: Het Spectrum.

³ Auteur(s) onbekend (2004). *Andere overheid. Voortgangsrapportage 2004 Programma Andere Overheid*. Den Haag: ministerie van BZK.

⁴ Auteur(s) onbekend (2003). *Tussen beleid en uitvoering – lessen uit recent onderzoek*. Den Haag: Sdu Uitgevers; zie ook www.rekenkamer.nl.

⁵ Projectmanagement gaat op voor het specifiek werken in projecten, dus dat betekent dat het zaken betreft die uniek, eindig, multidisciplinair, niet-routinematig en onzeker zijn en waarbij het resultaat is geformuleerd, gefaseerd wordt bereikt en de sturing vanuit één punt beheersbaar is. Projectmatig werken kent iets andere wetmatigheden, zie o.m. G. Wijnen, W. Renes (1999). *Projectmatig werken*. Utrecht: Het Spectrum.