

Ernst Hijmanslezing

 2009

Ernst Hijmanslezing
2009 

Voorwoord

De adviseur in crisistijd.

Over dit onontkoombare thema ging dit jaar de Ernst Hijmanslezing. Want crisis is het en hij treft ook ons, de bij de ROA aangesloten adviesbureaus en de leden van de Ooa. In 2009 zullen we niet groeien, maar krimpen, er is neerwaartse druk op onze tarieven en de attitude jegens externe adviseurs is op veel plekken niet gunstig. Vooral bij de overheid vinden we daar de sporen van. Alle externe uitgaven worden op één hoop geveegd en de kosten van ons werk staan in lijstjes, optellend tot ruim 1 miljard voor het Rijk, te midden van heel andere professies als bewaking, schoonmaken en uitzendwerk. De organisatieadviseur als kostenpost.

Over de adviseur in crisistijd gaat de rede die Jacques Wallage uitsprak onder de titel 'Baron von Münchhausen woont hier niet'. Hij schetst zijn eigen ervaring met externe adviseurs als wethouder, staatssecretaris en burgemeester. Puttend uit die ervaring betoogt hij wat hij belangrijk vindt voor ons vak. Welke rollen vervullen adviseurs, hoe moeten ze zich opstellen en hoe kunnen ze daadwerkelijk hun opdrachtgevers helpen?

Hij ontwikkelt daartoe het begrip *authentieke professionaliteit*. De belangrijkste dimensies daarvan zijn: kwaliteit leveren die intern niet voorhanden is, onafhankelijkheid en het bijdragen aan echte oplossingen voor problemen van bestuurders en managers. Authentiek professionele adviseurs zijn juist in een voor veel bedrijven en organisaties moeilijke periode meer dan ooit nodig. Ze inschakelen is een teken van kracht, niet van kwetsbaarheid.

Aan het slot van zijn betoog ontvouwt Wallage zijn visie op de organisatie van de rijksoverheid en benadrukt het belang van de inzet van externe expertise daarbij.

De Ernst Hijmanslezing 2009 is een must voor organisatieadviseurs en hun opdrachtgevers.

4

Mede namens Sioo en de Baak,

Drs. Ludy Geut

Voorzitter Ernst Hijmanslezing 2009

Drs. Rolf Sterk CMC

Voorzitter ROA

Prof. dr. Miel Otto CMC

Voorzitter Ooa

Baron von Münchhausen woont hier niet

Een verkenning naar de rol en reputatie van de organisatieadviseur

Door Prof. drs. Jacques Wallage

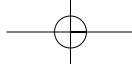
Ernst Hijmanslezing

 2009

5

Ernst Hijmanslezing
2009

19 november 2009
De Rode Hoed, Amsterdam



Inleiding

Anne Vondeling, één van mijn voorgangers als voorzitter van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, vertelde ooit hoe ouders aankijken tegen het toekomstperspectief van hun kinderen. Als een kind zegt: 'Ik word later timmerman' denken de ouders: dat is een nuttig beroep. Zegt een kind: 'Ik word later dokter' dan hopen de ouders dat het ooit echt zal gebeuren. Maar zegt een kind: 'Ik word later politicus' dan denken de ouders: wat hebben wij in de opvoeding verkeerd gedaan?

Zo erg is het met organisatieadviseurs nog niet, maar het scheelt niet veel. Ik heb er geen onderzoek naar gedaan, maar wel scherp opgelet als collega's in het landelijke en in het lokale bestuur over externe adviseurs spraken. Het is opvallend hoeveel kritische oordelen er dan over tafel gaan. En hoe weinig waardering er is voor de in uw kring toch ruimschoots aanwezige professionaliteit. Als dat alleen zou gaan over uurtarieven zou dat nog een overzichtelijk vraagstuk zijn. Maar het gaat even zo vaak over de voorspelbaarheid van de adviezen en over een gebrek aan onafhankelijkheid. En dan raakt de reputatie de rol van de organisatieadviseur en is het van betekenis er grondiger bij stil te staan.

Er zou overigens een hele rede te vullen zijn met ups en downs in de waardering voor beroepsgroepen. Mijn vader placht me te waarschuwen voor makelaars en verzekeringsagenten, terwijl in die branche toch ook heel veel nette mensen werken. Over medisch specialisten kunnen mensen zeer onaardige dingen zeggen, toch zijn we – als we ze nodig hebben – vol vertrouwen en luisteren we met een zeker ontzag. Burgemeesters, zo kan ik uit ervaring melden, worden over het algemeen met respect tegemoet getreden. Dat laat

echter onverlet dat - bijvoorbeeld op internet - deze beroepsgroep fluitend wordt ingedeeld bij de zetelklevers, de zakkenvullers, of welk ander etiket in deze populistische tijden ook maar in de mode is...

Ik breng deze relativering ter bemoediging aan: u bent waarachtig niet de enige die lijdt onder de schrille publieke beoordeling.

Deze lezing is nu als volgt opgebouwd:

Ik begin met een korte verkenning van het gebrek aan populariteit van de beroepsgroep en de randvoorwaarden voor meer erkenning. Vervolgens put ik uit eigen ervaring met het inschakelen van organisatieadviseurs en probeer daaruit kenmerken voor effectief extern advies te distilleren. En ten slotte neem ik u mee naar één van de grote opdrachten voor de komende jaren, die ik voor het gemak 'de herinrichting van Den Haag' noem. En schets daarbij de wezenlijke rol die externe deskundigheid in het algemeen en onafhankelijk organisatieadvies in het bijzonder zouden kunnen vervullen.

1.

Allereerst, het gebrek aan populariteit. Als over professionals vooral in termen van kosten wordt gesproken en de opbrengsten zelden aan de orde komen, is er wat mis. Voor deze negatieve balans is een aantal verklaringen te geven.

Om te beginnen een min of meer freudiaanse: het feit dat voor sommige problemen externe oplossers nodig zijn, maakt de vragers van hulp kwetsbaar. Het is in uw vak gebruikelijk het omgekeerde te zeggen: 'Wat goed dat u het aandurft buitenstaanders naar dit vraagstuk te laten kijken...' Maar enige verschuiving van de schaamte die men voelt het vraagstuk niet zelf op te kunnen lossen, naar boosheid jegens degene die tegen extra kosten, zonder er zelf pijn aan te hebben, de zorgen van je afneemt is zeker voorstelbaar. Prof. Janka Stoker sprak onlangs over 'lijdensdruk', die nodig is vóór mensen bereid zijn veranderingen te accepteren. Dat die druk zich uiteindelijk deels verschuift naar degene die juist helpt het vraagstuk kleiner te maken, is nog niet zo'n gek idee...

Nu Freud daargelaten. Veel kritische noten die over uw vakgebied worden gekraakt, hebben naar mijn inzicht te maken met het feit dat het inschakelen van externe organisatieadviseurs veel verschillende functies kan vervullen. Uw rol is, anders gezegd, vaak ambigu.

Het meest transparant is die rol wanneer externe deskundigheid tijdelijk wordt aangetrokken omdat deze expertise niet binnen de organisatie aanwezig is. Dan zijn externe experts over het algemeen meer dan welkom. Hun kwaliteiten worden herkend en zijn voor niemand bedreigend.

Maar soms is de inschakeling van adviseurs niet wat het lijkt, de functie die wordt vervuld spoot dan niet met de redengeving van de externe ondersteuning.

Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer extern onderzoek naar disfunctionerende eenheden een *ijskasteffect* beoogt. Zolang er onderzocht wordt hoeft er voorlopig niets beslist te worden. Het inhuren van expertise maakt een krachtdadige indruk, maar voorlopig hoeft er verder even helemaal niets. Een heet vraagstuk wordt zo gekoeld, misschien zelfs wel een tijdje ingevoren.

Inschakelen van organisatieadviseurs kan ook het effect hebben van een *vluchtheuvel*. Te midden van oplopende spanningen is het even 'pas op de plaats', escaleren conflicten niet verder, heeft de leiding even de handen vrij.

10

Soms treden organisatieadviseurs op als vermomming van de leiding zelf. Zij trekken uiteindelijk conclusies die de meeste betrokken allang wisten. Maar nu hoor je het ook nog eens van een ander. *Vreemde ogen dwingen* heet dat.

Er worden soms nog extreme rollen vervuld. Dan is de organisatieadviseur feitelijk een *huurmoordenaar*. Die mag dan managers laten verdwijnen en maatregelen aanbevelen die het verantwoordelijk management had nagelaten te treffen. Dat heeft met onafhankelijk organisatieadvies weinig meer te maken en het is te hopen dat uw brancheorganisatie niet zal aarzelen in zulke situaties uw gedragsregels te handhaven en het tuchtrecht toe te passen.

Het spreekt voor zich dat in ieder van deze situaties de onvrede over de interne gang van zaken makkelijk op het hoofd van de externe adviseur kan terecht komen.

Naarmate de redenen van de inschakeling van externe organisatieadviseurs transparanter zijn, meer valide ook, is de kans op teleurstelling geringer.

Welke zijn nu die meer valide argumenten? Anders gezegd: onder welke omstandigheden beleeft de opdrachtgever waarschijnlijk meer plezier aan de externe dienstverlener?

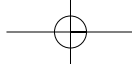
- Allereerst, zoals gezegd, wanneer kwaliteit wordt geleverd die intern niet voorhanden is. Dat klinkt simpel, maar dat is het niet. Het vooronderstelt dat intern serieus bekeken wordt welke analyses en verkenningen gemaakt zouden kunnen worden die dienstbaar zijn aan het proces. De vraag 'is extern hier echt nodig, wat kunnen we zelf?' wordt lang niet altijd serieus onderzocht. Goede externe bureaus brengen deze vraag in en zoeken naar vruchtbare verbindingen tussen binnen en buiten.

- De kans op succes hangt ook samen met het fenomeen van de onafhankelijkheid. Als daar werkelijk behoefte aan bestaat, dus niet aan 'his master's voice via een bochtje', en de externe adviseur heeft de moed een eigen professioneel oordeel te geven, ook als daar niet altijd applaus en bloemen op volgen, scheidt die onafhankelijkheid zijn eigen ruimte voor innovatie.

- Een derde factor is de dringende behoefte van topmanagers 'oplossingen' aangereikt te krijgen. Veel energie lekt weg in interessante beschouwingen, die vervolgens op de vraag 'en wat gaan we nou doen?' geen loepzuiver en toepasbaar antwoord geven. De organisatieadviseur die deze valkuil weet te vermijden en concrete interventie niet verwacht met containerbegrippen als cultuurverandering, heeft een verhoogde kans op waardering.

11

Ernst Hijmansezing
2009



De gemeenschappelijke noemer van deze succesfactoren lijkt mij het begrip *authentieke professionaliteit* te zijn. Het gaat daarbij om het rustige zelfrespect van de professional. De klant mag dan koning zijn, hij koopt geen onderdanigheid. Hij verzekert zich van de hulp, de inzet en de creativiteit van iemand die zijn vak verstaat en de grenzen van zijn autonomie verdedigt. De vraag van de huisarts aan de patiënt: 'Wat vind je zelf?' zaait twijfel wie hier nu eigenlijk de dokter is. Ook de organisatieadviseur moet de eigen vierkante meters bewaken. Ik denk dat de meeste opdrachtgevers het waarderen wanneer zij duidelijk te horen krijgen wat zij wel en niet van hun externe adviseur kunnen verwachten. De adviseur die op sommige vragen zorgvuldig uitlegt waarom je met die vraag niet bij hem moet zijn, wint aan gezag. Zo'n afbakening getuigt van een duidelijke rolopvatting en daarmee van een expliciet maken van wat de adviseur als zijn kerncompetentie beschouwt. Het is de huisarts die zonder blikken of blozen zegt: 'Ik stuur je even door naar de specialist, want hier weet ik eigenlijk te weinig van'. Of het is de medisch specialist die er een collega bij haalt.

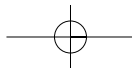
12

Misschien nog wezenlijker zijn die momenten waarop de authentieke professionaliteit met zich mee brengt dat een opdracht niet wordt aanvaard, dan wel sterk wordt bijgesteld. Die situatie doet zich voor als de vraag volstrekt onvoldoende is gearticuleerd, de oplossing allang is bedacht, maar een ander het nog even op moet schrijven. Of wanneer interne meningsverschillen worden 'opgelost' door een externe adviseur met een onmogelijke taak in het proces te brengen. Ieder van u kent zulke situaties, ze zullen niet zwart-wit zijn, maar in de dialoog tussen potentiële opdrachtgever en de externe adviseur horen de manco's in de mogelijke opdracht onverbloemd aan de orde te komen. Als organisatieadviseurs schade hebben opgelopen aan hun reputatie,

komt dat vaak doordat ze in deze fase onvoldoende zelfstandig en klantkritisch hun werk hebben gedaan.

Dit pleidooi voor authentieke professionaliteit komt voort uit mijn overtuiging dat voor elke professie waarden in het geding zijn die de betekenis van één opdracht ver overstijgen. Zoals ik, toen ik nog in de politiek actief was, vaak aan mokkende of muitende partijgenoten voor hield: de sociaaldemocratie is groter dan jijzelf. Dat er waarden op het spel staan die groter zijn dan die ene beslissing, geldt ook in uw professie. Het verdedigen van de betekenis van het vakgebied komt het beste tot zijn recht als de afnemers van uw diensten merken dat u – hoe dienstvaardig u ook bent – als het om de inhoud van uw advies gaat niet te koop bent. Uw diensten zijn te koop, niet uw professionele inzicht. Respect verwerven begint met zelfrespect. En niet andersom.

13

 Ernst Hijmansezing
 2009


2.

Dit lijkt mij het moment u de beloofde inkijk te bieden in mijn eigen ervaringen met vertegenwoordigers van uw branche op zoek naar kenmerken voor effectief extern adviseren.

Dat begint met een wel heel a-typische vertegenwoordiger van de wijze, objectieve adviseur. Het was in de jaren zestig, de jaren van de studentenrevolte en ik was voorzitter van de Groninger Studenten Raad. De psycholoog Prof. Jan Sniijders was Rector Magnificus van de Groningse Universiteit en al helemaal geen organisatieadviseur en zeker niet extern, maar heel erg intern. Ik voer hem hier tóch ten tonele omdat hij zich te midden van grote spanningen tussen studenten en de universiteit gedroeg als een externe organisatieadviseur. Toen ik eens een wat onbesuisd voorstel deed zei hij: 'Ik ben het helemaal eens met meneer Wallage, hij bedoelt...' En vervolgens herformuleerde hij mijn inzet zo, dat ik me er nog steeds in herkende, terwijl de andere gespreksdeelnemers geen redenen meer zagen zich er tegen af te zetten. Na afloop nam hij je dan even apart om je te coachen voor de volgende bijeenkomst. Als hij binnen zijn rol was gebleven waren veel veranderingen waar de studenten zich voor inzetten niet verder gekomen dan de muren waar zij vaak tegen opliepen. Het was mijn eerste ervaring met het fenomeen dat objectivering ruimte schept voor innovatie.

Mijn echte kennismaking met een wel heel bijzondere buitenboordmotor vond plaats toen we als Gronings links college in de jaren zeventig Jan Verhey, mede naamgever van Dwars, Hederik en Verhey, de opdracht gaven ons te helpen de nieuwbouwwijk Beijum te ontwikkelen. Ik heb vele bijeenkomsten

gefascineerd zitten kijken naar zijn witte ruitjeskladblok, waarop hij zijn verkenningen met kleine krabbeltjes kracht bijzette. Beijum zou zijn laatste grote opdracht zijn en hij was vast van plan geen genoeg te nemen met luiheid in denken, ook niet van wethouders. Zijn belangrijkste wapen was een volgehouden ondervraging van zijn opdrachtgevers: wat ons precies voor ogen stond, of we het meenden als we zeiden schoolgebouwen te willen die ook buurtcentrum zouden zijn. Als we een nieuwe vorm van bouwrijp maken zouden introduceren, namelijk niet ophogen maar de bestaande natuur als uitgangspunt nemen, beseften wij dan wel wat de risico's waren? Een nieuwe wisselwerking tussen gemeentelijke dienst en externe deskundigen, hij was er helemaal voor, maar wisten wij zeker dat we dat wilden? Overzagen we de consequenties en hielden we voldoende rekening met de frustraties die dat wellicht intern bij de Dienst Ruimtelijke Ordening zou opleveren?

Misschien is bij het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur het stellen van de goede vragen wel net zo belangrijk als het formuleren van de goede antwoorden. Voor mij was Jan Verhey toen al een oudere man, ongeveer zo oud als ik nu ben... En hij bracht in onze besluitvorming iets binnen dat schaars was. Een combinatie van creativiteit en intellectuele precisie. Hij heeft voor de rest van mijn leven de lat voor de externe adviseur hoog gelegd.

Kon ik in de jaren zeventig als wethouder nog redelijk onbekommerd genieten van de toegevoegde waarde van de adviseur, in de jaren tachtig werd ik als staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen van de wisse politieke dood gered door extern advies. Ik werd geconfronteerd met het feit dat in de begroting van het ministerie volstrekt onvoldoende middelen waren

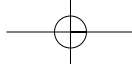
geraamd om de gemeenten de zogenaamde Londo-vergoedingen te betalen waar zij recht op hadden. De eerste tekorten werden niet zichtbaar omdat ze mij gemeld werden, maar omdat mijn politiek adviseur, Irene van Rijsewijk, tijdens gesprekken met ambtenaren het gevoel kreeg dat er iets niet pluis was. Na lang aandringen werd me een financieel risico van rond de vijftien miljoen gulden gerapporteerd. Veel graaf- en spitwerk later, waarbij Leo Smits - toen van Berenschot - onmisbare steun gaf, bleek dat het feitelijke tekort rond de zevenhonderdvijftig miljoen gulden lag.

Gelukkig had ik de Tweede Kamer geen geruststellende brieven gestuurd, maar in tegendeel, mijn onzekerheid over de cijfers openlijk gemeld. Voor het ministerie was het binnenbrengen van een externe adviseur in een zo gevoelige zaak pijnlijk. 'Denk je dat wij dat zelf niet kunnen?' vroegen capabele en integere ambtenaren lichtelijk wanhopig aan hun staatssecretaris. Maar geleidelijk werd ook daar onderkend dat een klinische, onafhankelijke kijk op de zaak ons alleen maar zou helpen. Voor mij was maar één ding van belang: wie een flink stuk in het donker moet schaatsen, heeft alle hulp nodig de wakken in het ijs voortijdig te zien. Voor Leo Smits stond niet de verdediging van het status quo van de cijfers centraal, maar het verwerven van inzicht in hoe het feitelijk in elkaar zat. Van schuld en boete moest hij niets hebben, van *facts and figures* des te meer. Dat de Kamer vertrouwen in de staatssecretaris bleef houden, ook al werd de financiële schade steeds groter, kwam vooral door de transparantie van het proces. De toezichthouders kregen maar geleidelijk antwoord op hun terechte vragen, maar de antwoorden die zij kregen deugden. En we deden niet geheimzinnig over onze onzekerheden. Duidelijk zijn over wat onduidelijk is, dat is ook een vak. Het is als in de wachtkamer bij de tandarts: je kunt heel ongerust worden van niets-aan-de-hand muziek.

In diezelfde jaren op het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heeft Ruud Voigt minister Ritzen en mij geholpen een nieuwe ambtelijke topstructuur voor het departement te ontwikkelen. De gedachte de secretaris-generaal en de directoraten-generaal samen de bestuursraad te laten vormen is later onder scherpe kritiek komen te staan, maar in de volledig verkokerde organisatie op dat ministerie op dat moment, was naar het oordeel van de minister en van mij een gezamenlijke topambtelijke verantwoordelijkheid van groot belang. De directoraat-generaal niet als de stadhouder van zijn directoraat-generaal, maar als de houder van een brede portefeuille dwars door de verticale organisatie heen, het bleek maar moeizaam te realiseren. Ruud Voigts rustige en wijze aanpak heeft voor deze innovatie uiteindelijk de ruimte gemaakt. Rien Meijerink kon als eerste secretaris-generaal in de nieuwe rolverdeling profiteren van de volgehouden professionaliteit van de organisatieadviseur.

Mijn meest recente ervaring was opnieuw in Groningen, ditmaal als burgemeester. Er was een vertrouwensbreuk ontstaan formeel tussen de Raad en het College, feitelijk ook tussen de Raad en de Dienst Ruimtelijke Ordening. Iedereen erkende de professionele capaciteiten van de Dienst; stedenbouw en architectuur hebben in Groningen niet voor niets een hoge standaard. Maar die inhoudelijke kwaliteiten hebben ook een achterkant. Er werd geld uitgegeven zonder raadskrediet, veel burgers hadden niet het gevoel dat hun opvattingen over plannen er werkelijk toe deden en ook raadsleden hadden zich al langer geërgerd aan wat zij 'ambtelijke arrogantie' noemden.

De directe aanleiding voor de onvrede van de Raad, het feit dat veertien miljoen euro uitgegeven kon worden zonder raadskrediet,



kwam in een veel breder perspectief te staan toen drie externe en onafhankelijke deskundigen, Hans Andersson, Leendert Klaassen en Jan Postma een rapport uitbrachten dat er niet om loog. Het raakte de historisch gegroeide bestuurscultuur in Groningen, de dominantie van één politieke partij - de PvdA - en de aansturing van diensten door individuele wethouders in plaats van door een heel college. Maar juist omdat het College het aandurfde zo scherp van buiten naar binnen te laten kijken ontstond ruimte te werken aan verbetering. Ludy Geut, Janka Stoker en Aalco van der Veen, allen van Berenschot, werden aangetrokken om in een vorm van *action learning* omgangsvormen en cultuur te veranderen. Als de burgers beter bij de planvorming betrokken moeten worden, moet de Raad eerder en opener de koers van het beleidsproces kunnen bepalen. Maar dan is een voorwaarde dat niet de individuele wethouder, maar het College als geheel aan de voorkant van het beleid terecht komt. Dat zegt wat over de wijze waarop de ambtelijke top de aansturing van de organisatie ter hand moet nemen. Kortom, als je aan één draadje in het bestuurlijke en ambtelijke weefsel trekt, moeten alle andere draadjes mee.

Het is te vroeg om eindconclusies te trekken uit dit veranderproces in Groningen, daarvoor is het nog teveel *work in progress*, maar zoveel is zeker: zonder de externe professionaliteit zouden we nooit zover zijn gekomen. Dat komt omdat organisaties zich niet, gelijk baron von Münchhausen, aan de eigen haren uit het moeras kunnen trekken. Iedereen is partij, heeft belangen en kijkt anders tegen de toekomst aan. Zelfs met een hoop goede wil komt consensus over verandering niet vanzelf tot stand. Sterker nog, er is veel voor de stelling te zeggen dat vóór mensen over hun eigen schaduw heen springen, ze op z'n meest een stevige duw nodig hebben. Dat kan die 'lijdensdruk' zijn waarover ik eerder sprak. Maar zelfs dan is het

de vraag of ingesleten omgangsvormen en gewoonten, winst- en verliesrekeningen die zich vastgezet hebben, kunnen veranderen als niet externe professionals dat proces begeleiden.

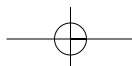
Voor eigen rekening durf ik in elk geval wel te zeggen dat als het College en de Raad in Groningen weer *common ground* gevonden hebben om verdere verbeteringen te ontwikkelen, veel daarvan op het conto van de externe adviseurs mogen worden geschreven.

Kijk ik nu door de oogharen dwars door al deze ervaringen heen, dan ligt een aantal conclusies voor het oprapen:

1. Het intropen van extern advies is geen teken van zwakte, maar van kracht. Het maakt duidelijk dat organisatieverandering een vak is en dat je een goede bestuurder of topambtenaar kunt zijn en toch niet over voldoende kennis en vaardigheid hoeft te beschikken om de organisatie anders en beter te laten functioneren.

2. Wie een beetje kijk heeft op bootje varen weet vervolgens dat de buitenboordmotor wel energie geeft, maar uiteindelijk over een beperkte actieradius beschikt. En in elk geval, hoe nuttig ook, niet verward moet worden met een goed functionerende binnenboordmotor. Het is het besef van de eindigheid van de externe interventie, die vanaf het begin de werkrelaties tussen binnen en buiten hoort te bepalen.

3. Politieke bestuurders, maar waarschijnlijk geldt hetzelfde voor topmanagers in het bedrijfsleven, hebben vaak een andere agenda dan de organisatie waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen. Ze zijn gericht op successen met producten die op een redelijke termijn geproduceerd kunnen worden. Het maakt hen, *to put it mildly*, niet



tot de beste managers van processen voor de langere termijn. Die spanning tussen product en proces, tussen extern te tonen resultaten waarop nu wordt afgerekend en processen die intern voor kwaliteit moeten zorgen voor de langere termijn, die spanning moet overbrugd worden.

4. Het motto 'ieder z'n vak' brengt met zich mee dat de geloofwaardigheid van de externe adviseur toeneemt naarmate hij zelf de beperktheid van zijn rol op de agenda zet.

5. Datzelfde geldt ten slotte voor de wijze waarop afscheid wordt genomen. Opdrachtgevers krijgen liever geen opdrachten. Maar ze zijn vaak zeer geholpen met inzicht in wat er van hen verwacht wordt nadat de adviesfase is afgesloten. Ook dat vergroot uiteindelijk de waardering voor de organisatieadviseur.

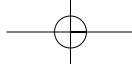
3.

Na deze terugblik op mijn ervaringen met organisatieadviseurs is het nu tijd in het derde deel van dit drieluik vooruit te zien. Wat mogen we in de toekomst van extern advies verwachten en onder welke omstandigheden kunnen die betrekkingen tussen intern en extern betekenisvol zijn?

Om die vraag te beantwoorden wil ik een concrete casus met u doornemen. Die casus is de ontwikkeling van de rijksdienst. Ik laat daarbij noodzakelijke veranderingen in de politieke besturing hier voor het merendeel buiten beschouwing, elders heb ik die in een pleidooi voor een kernkabinet uiteen gezet.¹ Hoe de politieke aansturing zich ook ontwikkelt, alleen al om budgettaire redenen is de rijksdienst zelf nu weer onvermijdelijk in discussie.

Er doet zich bij de herijking van de rijksuitgaven allereerst een interessante spanning voor. Minder ambtenaren, een favoriete prioriteit van politici, vraagt om ingrijpende reorganisaties. Extern advies is daarbij vaak een noodzaak, ook in Den Haag woont baron von Münchhausen niet. Laat nu de tweede prioriteit van bijna alle politici het bezuinigen op extern advies zijn. Bezuinigingen op het aantal ambtenaren én op extern advies maakten recent vaak deel uit van hetzelfde voorstel.

Dat levert het navrante beeld op dat forse bezuinigingen op de rijksdienst worden ingeboekt, maar dat er weinig aandacht wordt gegeven aan de processen om die doelstelling ook te bereiken. Kennelijk denken ministers en Kamerleden dat waar de rijksdienst in vette jaren geheimzinnig kan groeien, ze in magere jaren even geruisloos weer kan afslanken. Elke *weightwatcher* kan je vertellen dat deze argumentatie niet deugt.



Dat de noodzaak om grondig na te denken over de taakstellingen die op departementen worden gelegd zo weinig aandacht krijgt, heeft ook te maken met de aard van de bezuinigingen die vaak worden gepresenteerd. Dat gaat bijna altijd over volumebezuinigingen, feitelijk met de kaasschaaf als instrument. 'Mag het een onsje minder zijn?' lijkt de vraag te zijn die de regering ons voorlegt. En wie kan daar nou tegen zijn?

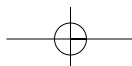
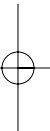
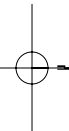
Maar de kaasschaaf is een oneigenlijk instrument om organisaties mee te ontwikkelen. Sterker nog: tien of twintig procent minder ambtenaren is het slechtste debat dat over de rijksdienst kan worden gevoerd. Het ontduikt de discussie over de functie van departementen, over de voor- en nadelen van het uit huis plaatsen van taken en het leidt af van een open debat over de vraag hoe de kwaliteit binnenshuis beter in verbinding kan worden gebracht met deskundigheden die in de samenleving voorradig zijn. Kortom, volumebezuinigingen op ambtelijke organisaties zijn een belediging voor de intelligentie van de mensen die zich - binnen en buiten de rijksdienst - zorgen maken over de publieke sector.

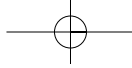
Er zijn, los van de noodzaak om te bezuinigen op de rijksuitgaven, voldoende redenen om de herinrichting van Den Haag serieus op de maatschappelijke agenda te plaatsen. Ik noem er een paar:

- De wendbaarheid van de rijksoverheid is te gering. De dynamiek buiten overtreft die van binnen ruimschoots. De kloksnelheid van de samenleving vraagt om een ingrijpende versnelling van de Haagse besluitvorming.
- De verticale, gelaagde structuur van departementen past niet meer bij de dynamiek zoals die zich in de publieke ruimte voltrekt.

In die horizontale werkelijkheid vormen zich meningen die versneld via de publieke ruimte doorwerken in de politieke agenda. Die botsing tussen horizontaal en verticaal maakt dat ministers zich onvoldoende bewerktuigd voelen. Ze merken dat hun agenda geen gelijke tred houdt met hetgeen zich buiten, dat wil zeggen in de media en op internet, voltrekt. Regeren wordt steeds meer 'schieten op een rijdende trein'.²

- De lange termijn vraagstukken duurzaamheid, mobiliteit, migratie, zorg, onderwijs en veiligheid krijgen in het maatschappelijk debat vooral als incident aandacht; het organiserend vermogen van departementen om de denkkraft van het land op de lange termijn geconcentreerd te houden schiet tekort.
- De productgerichtheid van ministers en Kamerleden stelt hoge eisen aan de proceskwaliteiten van departementen. Het zijn de ambtelijke professionals die over de hypes van de dag heen de frictie tussen de verticale organisaties en de horizontale werkelijkheid moeten oplossen. Het wordt met de huidige grote organisaties steeds moeilijker daar aan te voldoen.
- Wat Roel in 't Veld ooit 'beleidsaccumulatie' noemde wordt nauwelijks afgeremd. Van een gerichte concentratie van de beschikbare menskracht op het hart van de bestuurlijke agenda is geen sprake. De regeldichtheid en de stroom van rapporten, nota's en brieven neemt niet af.
- Besturen in een informatiesamenleving vraagt om ingrijpende wijzigingen in de bestuurstijl. Kort gezegd: van het willen beheersen van de maatschappelijke werkelijkheid op basis van regels naar een dialoog op basis van objectieve, controleerbare informatie.





Wie met z'n neus naar de minister staat, komt makkelijk terecht in een positie waarin hij met z'n rug naar de burger staat. Het organiseren van de maatschappelijke dialoog wordt op geen van de departementen als een kerntaak gezien.

- Door steeds meer uitvoeringstaken terug te willen brengen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, wordt een *span of control* geïntroduceerd die geen minister geloofwaardig kan overbruggen. En die beweging vloekt met de ambitie van het kabinet en de Kamer de rijksdienst kleiner te maken. Wie voor een kleinere rijksdienst pleit, moet juist niet de sores van de uitvoering naar binnen trekken. Eén telefoontje van minister Plasterk naar zijn voorganger Wim Deetman met de vraag hoe het eigenlijk was om als minister voor de uitvoering van de studiefinanciering rechtstreeks verantwoordelijk te zijn, zou leerzaam zijn geweest...

24

De minister als hoofd van zijn departement scheidt de fictie dat ook de organisatie van de taken onder de verantwoordelijkheid van het politieke bestuur moet vallen. Ministeriële verantwoordelijkheid betekent echter niet meer of minder dan dat de minister – en niet de onschendbare koning – tegenover de Staten-Generaal verantwoording aflegt, dat wil zeggen alle inlichtingen verstrekt die voor de controle noodzakelijk worden geacht. Om die verantwoordelijkheid waar te maken is inzicht nodig, maar niet noodzakelijkerwijs het directe beheer, laat staan de uitvoering onder de directe hoede van de minister te brengen.

Wie kleinere departementen wil moet niet spreken over het percentage waarmee daar bezuinigd moet worden, maar moet de taken duiden die daar verricht moeten worden. En dient

uitspraken te doen over de kwaliteit waarover men op ministeries moet kunnen beschikken.

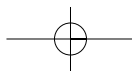
Laat me, om het denken in uw kring en daarbuiten te stimuleren en voor eigen rekening, dus niet namens de Raad voor het Openbaar Bestuur, een ruwe schets geven van een herinrichting van Den Haag, waarin rekening wordt gehouden met de grote dynamiek die zich nu voor het merendeel buiten de departementen afspeelt. Daarbij is het niet de inzet de departementen kleiner te maken, maar het zou als uitkomst van een serieuze takendiscussie zeer wel denkbaar zijn.

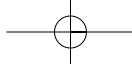
Ik acht het wenselijk dat een ministerie van de toekomst bestaat uit een ministerstaf en een aantal programmadirecties. Omdat om de minister heen flexibel moet worden gereageerd op hetgeen zich in de samenleving afspeelt en belangrijke programmalijnen steeds opnieuw herijkt moeten worden, zullen die programmadirecties voor een klein deel uit vaste departementsambtenaren bestaan en gedurende een af te spreken termijn aangevuld worden met deskundigen uit de advies- en organisatiewereld, de kennisinstellingen en inhoudelijke experts uit binnen- en buitenland. Dat laatste is van belang omdat we nu onvoldoende gebruik maken van de deskundigheid die in met ons vergelijkbare landen zich in vergelijkbare vraagstukken ontwikkelt.

De vraag welke programmadirecties worden gevormd en hoe groot die mogen zijn, hoort een kernonderdeel van de kabinetsformatie te zijn. De kleur en het karakter van het kabinet blijkt uit de mensen die het aan het werk zet.

De directe ondersteuning van de politieke leiding, de beleidsontwikkeling, de wetgeving en de programmadirecties

25

Ernst Hijmansezing
2009



vormen dus de kern van het nieuwe ministerie. Alle andere taken moeten elders worden ondergebracht: bij de burgers zelf, bij de eerste overheid – dus de lokale overheid - bij de markt, bij uitvoeringsorganisaties, dichterbij of op afstand. Als ze maar niet samenvallen met de kerntaak die het Ministerie Nieuwe Stijl zal hebben: de minister bijstaan in het ontwikkelen van beleid, de daarbij behorende wetgeving, het stimuleren en controleren van de uitvoering, het verantwoorden daarvan naar de Staten-Generaal en in het voeren en vormgeven van de maatschappelijke dialoog over de prioriteiten die het kabinet zich voorneemt te realiseren.

Het aardige van deze benadering is dat het dwingt tot een inhoudelijke prioriteitstelling. Het gaat om taken die moeten worden verricht, niet in de eerste plaats om aantallen ambtenaren die moeten worden bezuinigd. Hoe groot zou zo'n Departement Nieuwe Stijl dan uiteindelijk zijn? Ik schat niet veel groter dan een man of 500, maar dat zal sterk afhangen van de politieke keuzes die worden gemaakt om het werk dat niet direct samenhangt met de rol van de minister op afstand te plaatsen. En daarover hoort de discussie te gaan.

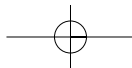
De denkkraft van de organisatieadvieswereld is er hard bij nodig. Alleen al de verschillende belangen die in het geding zijn rechtvaardigen de inzet van objectieve organisatieadviseurs. Kleinere vaste staven vragen om ad hoc ondersteuning. Niet te lang, maar wel zeer deskundig. Kamerleden die monter pleiten voor minder ambtenaren én minder externe adviseurs verschralen een complex organisatievraagstuk tot een simpele rekensom. En als het pleidooi voor een kleinere rijksdienst ook nog samen gaat met de wens meer uitvoeringstaken rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen, dan kunnen de dossiers voor de volgende parlementaire enquête alvast worden samengesteld.

Tot dusver hebben de meeste bezuinigingsrondes op de ambtelijke organisatie twee effecten gehad:

- Het leverde aanzienlijk minder op dan men van te voren dacht.
- Het innoverend vermogen is er niet wezenlijk door toegenomen.

In een informatiesamenleving met geëmancipeerde burgers, beter opgeleid dan ooit, met een turbulent mediaklimaat en felle maatschappelijke debatten, hebben ministers de grootst mogelijke moeite visie te ontwikkelen voor de langere termijn. En daarbij de verantwoordelijkheid van anderen in de samenleving te activeren. Een groot deel van hun tijd gaat op aan reageren in plaats van aan regeren.

Ze zijn de gevangenen van de bureaucratische processen waaraan zij leiding moeten geven. Niet omdat zij en hun naaste medewerkers niet anders zouden willen, maar omdat zij zich niet aan de eigen haren uit het moeras kunnen trekken. Dat geldt evenzeer voor hun opvolgers, wie dat ook zullen zijn. Vandaar dit pleidooi 'de herinrichting van Den Haag' grote politieke prioriteit te geven. En daarbij als uitgangspunt te nemen dat de dynamiek binnen in open verbinding moet staan met de dynamiek buiten. Dat processen net zo belangrijk zijn als producten. Dat dialoog het willen beheersen op basis van regels deels zal moeten vervangen. Dat regeren veelal het activeren van andermans verantwoordelijkheid zal worden. Het begrip 'regie' is daarvoor eigenlijk al niet meer passend. Het gaat om visieontwikkeling, zicht op taakverdeling en het organiseren van betekenisvolle betrekkingen. Burgers en organisaties motiveren hun deel van de verantwoordelijkheid te nemen. En dat proces vervolgens zo organiseren, dat democratische controle daarop mogelijk wordt. De organisatie waarover ministers moeten beschikken moet worden toegesneden op deze nieuwe wijze van



besturen. Nu vormt de organisatie vaak een loden last die ministers gevangen houdt in de bestuursstijl van een voorbije periode.

Dat nieuwe besturen vraagt dus om een andere organisatie. Kleiner, zeker. Maar in de eerste plaats anders. Dat vraagt een bundeling van interne en externe deskundigheid. De politiek kan dat niet alleen. Baron von Münchhausen woont hier niet.

1. Zie voor mijn pleidooi voor een kernkabinet in: Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. Sdu, 2009, J. Wallage: Landelijk leren van lokaal bestuur.

2. Zie voor een meer uitvoerige beschouwing: J. Wallage, Lang leve de ambtenaar, 2e druk, Bert Bakker, Amsterdam 2006.