

Leiders in Complexiteit

februari 2014, www.frisocoumou.nl

'We moeten opnieuw leren kijken. Nog harder werken op dezelfde manier brengt ons geen stap verder.'

'Zorg op maat: het zal er op individueel niveau totaal anders uitzien. Zorginstellingen die zich nu niet aanpassen, bestaan over drie jaar niet meer.'

'Met elkaar willen we dat er bij de decentralisaties zo min mogelijk fout gaat. Maar 'regie nemen' gaat niet meer.'

'De vraag is niet of gemeenten op dit moment iets wel of niet kunnen, de vraag is of gemeenten over voldoende adaptief vermogen beschikken.'

'Klassieke beleidsinstrumenten werken niet meer. Het geld is op, de regels worden niet meer als vanzelfsprekend nageleefd en de communicatie verloopt op een totaal andere wijze dan voorheen.'

Jaarlijks komt een groep overheidsmanagers gedurende vierentwintig uur bijeen om de ontwikkelingen om hen heen te duiden, en betekenis te geven aan de huidige en toekomstige opgaven voor overheidsorganisaties. Ik was er weer bij dit jaar en onze bijeenkomst maakte me duidelijk dat de complexiteit en de snelheid van politieke, sociale, economische en technologische ontwikkelingen zo toeneemt, dat elke overheidsmanager zich realiseert dat we ons op een nieuwe manier daartoe moeten verhouden. Overheidsorganisaties, managers en medewerkers moeten zichzelf echt opnieuw uitvinden.

Natuurlijk, in internationaal opzicht behoren de prestaties van de Nederlandse overheid tot de top. En daar mogen we trots op zijn. Maar in het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst. Immers: meer van hetzelfde werkt niet meer.

Maar wat betekent dat dan? Hoe kan je koers zetten te midden van al die complexiteit, onvoorspelbaarheid en onzekerheid? Hoe kan je als overheidsmanager jezelf, de collega-managers en de medewerkers veranderen?

Een aantal vernieuwende leiders nam het woord. Ik observeerde dat ze hun tijd bewust anders indelen dan voorheen. Een leider van een grote gemeente vindt dat zijn organisatie de stad in open partnerschap moet ontwikkelen. Dat betekent dat hij ook zelf meer op pad gaat om de stad beter te begrijpen. Hij ruimt een derde van zijn tijd in voor gesprekken met burgers, bedrijven en instellingen. Dat brengt hem in directe aanraking met de dilemma's die de door hem ingezette koers oplevert. Als bijvoorbeeld uit gesprekken blijkt dat een welzijnsorganisatie een gemeentelijk pand wil overnemen, en ook een vastgoedondernemer dat wil en komt met een veel hoger bod, wat doe je dan?

Een andere leider vindt dat haar organisatie op een andere wijze zorg moet gaan verlenen. Dat zorgverleners, in plaats van cliënten zoveel mogelijk uit handen te nemen en zichzelf onmisbaar te willen maken, sommige taken juist nadrukkelijk door cliënten zelf moeten laten uitvoeren en zichzelf eigenlijk overbodig moeten willen maken. Ze ruimt anderhalve dag per week in voor gesprekken met cliënten en zorgverleners. Hoe reageren cliënten als ze gevraagd worden zelf hun steunkousen uit te trekken? Ze willen dat niet want ze missen dan het contactmoment. Cliënten vinden het gewoon fijn als er iemand langs komt. En ze denken: als ik zelf mijn steunkousen ga uittrekken, is dat de eerste stap naar een volgende en raak ik de voor mij noodzakelijke zorg kwijt. En ook zeggen ze: 'Als ik dat doe, dan heeft dat meisje straks geen baan meer.' De gesprekken leren deze leider hoe cliënten en zorgverleners elkaar bevestigen in de oude werkwijze. Aan de hand van krantenknipsels voert ze met zorgverleners gesprekken over de betekenis van de

ontwikkelingen voor hun werk. In die gesprekken licht ze haar zienswijze toe en toont ze filmpjes om haar opvattingen en ideeën te illustreren.

Deze leiders lopen, luisteren en leren. Ze voelen, vertellen en verbinden. Ze vragen zich af: welk gedrag in het primaire proces verwacht ik van mijn medewerkers? Hoe ziet idealiter de interactie eruit tussen onze organisatie en de directe belanghebbenden? En hoe vertaalt zich dat door naar mijn eigen gedrag? En naar de organisatorische randvoorwaarden? Ze vragen zichzelf: als ik, vanuit de gedachte dat mensen, gezinnen en wijken verschillen, mijn medewerkers verantwoordelijkheid, mandaat en ruimte wil geven om verschil te maken, ben ik dan ook echt bereid om verschillende aanpakken te accepteren? Deze leiders gaan na waar de toevoegde waarde van hun organisatie en van henzelf als mens en leider nu werkelijk zit. En ze realiseren zich dat echte verandering alleen tot stand komt als alle actoren in samenhang wat kleine, nieuwe stapjes zetten. Dat actoren nooit individueel een betekenisvolle impact kunnen hebben, hoe hard ze hun best ook doen. Ze beschouwen samenwerking als een proces van gelijkwaardige partners met verschillende rollen.

Maar waar gaat het eigenlijk om? Welke problemen zijn overheden met elkaar aan het oplossen? Veel van de beweging is samen te vatten onder de noemer 'beter met minder'. Het geldt dat overheden eerder ter beschikking hadden, is er mede als gevolg van de economische crisis niet meer. De enorme besparingen die nu moeten worden doorgevoerd zijn enerzijds een zegen, want ze gaan de verspilling tegen die eerder bestond. We zaten in Nederland zo ruim in ons jasje dat er bijvoorbeeld in de zorg onnodig veel geld werd uitgegeven. Publieke organisaties waren te aanbodgericht: ze kwamen, redenerend vanuit wetten en regels, met een aanbod dat veelal niet aansloot op de vraag.

Tegelijkertijd willen we de publieke dienstverlening verbeteren. Het betekent: beter aansluiten op de vraag die er werkelijk is. Dienstverleners die niet of veel minder langs elkaar heen werken, en aanvullend zijn op elkaar. De circa twee miljoen burgers in een kwetsbare positie goed ondersteunen bij hun eigen oplossingen. En we willen slimmer handhaven: overtreders pakken, maar voorkomen dat een overdaad aan regels extra hinder en beperking veroorzaakt voor mensen die zelf initiatief nemen om hun problemen op te lossen. Het gaat gepaard met termen als 'empowerment', 'eigen kracht', 'de menselijke maat' en 'samenredzaamheid'.

Bij de beleidsvorming is de vernieuwing om meer aan te sluiten op initiatief vanuit de samenleving. Daar is de trend dat naast de vertegenwoordigingsdemocratie een doedemocratie ontstaat. Overheden pogen de representatieve democratie meer direct en participatief te maken en aan te sluiten op de concrete initiatieven waarmee burgers zelf tal van concrete vraagstukken aanpakken. De overheden doen dat onder andere door actiever gebruik te maken van sociale media. Maar vooral door goed te luisteren en adequaat te reageren op burgers, ongeacht het communicatiemedium.

Het klinkt allemaal mooi, maar er zitten natuurlijk beperkingen en grenzen aan dit gedachtegoed. Eén van de sprekers wees er fijntjes op dat politici met hun oproepen tot participatie en burgerschap eigenlijk zeggen: wij willen andere burgers. Burgers definiëren burgerschap als sociale betrokkenheid, inzet voor de gemeenschap en hulpvaardigheid. En volgens hun eigen definitie voldoen Nederlandse burgers daaraan in ruime mate. Nederland staat in de internationale top als het gaat om de hoeveelheid sociale contacten, lidmaatschappen van verenigingen en de omvang van vrijwilligerswerk en mantelzorg. Voorgenoemde spreker concludeerde dan ook: 'de gedroomde burgers zijn er al, en ze wonen in Nederland'. De wat pessimistische -of zo u wilt realistische- inschatting, is dat burgers misschien wel sociaal en maatschappelijk actief zijn, maar geen publieke taken van overheden

willen overnemen: 'Daar betalen we toch belasting voor?' En als het gaat om interactieve beleidsvorming of doedemocratie is het pessimistische -of zo u wilt realistische- perspectief, dat 'mensen snakken naar sterke leiders naar wie ze niet hoeven te luisteren'. Burgers willen krachtdadige politici die het voortouw nemen en tegelijkertijd willen burgers alles zelf bepalen en vooral nergens last van hebben.

Naar mijn inschatting vindt het merendeel van de op de bijeenkomst aanwezige overheidsmanagers de huidige tijden interessant en uitdagend. Ze kijken positief en zien vooral kansen. Tegelijkertijd memoreerde één van de sprekers dat het gezelschap van overheidsmanagers, evenals meer dan negentig procent van de kamerleden, hoogopgeleid is. Hij vertelde dat het opleidingsniveau de nieuwe sociaal-maatschappelijke scheidslijn vormt. Voor veel lager en middelbaar opgeleide mensen zijn de huidige tijden enorm onzeker, angstaanjagend en onbeheersbaar. Er bestaat bij hen veel ongemak en onbehagen.

In die zin is het wrang dat een van de grootste hervormingen uit de naoorlogse geschiedenis, de decentralisaties, een experiment is dat vooral kwetsbare groepen mensen kan treffen als het fout gaat. 'Dit moet gewoon slagen', hoorde ik sommige ambtenaren dan ook zeggen.

Wat geeft burgers vertrouwen? Een onderzoeker vertelde dat het vooral draait om de responsiviteit van overheden. Een andere onderzoeker adviseerde dat overheden moeten werken aan hun improvisatievermogen. De overheid als georganiseerde vrijheid. De toekomstige overheid is responsief, geeft ruimte om mee te denken en mee te doen, kan improviseren en is dienstbaar.

De snelle en complexe participatiemaatschappij is dus vooral een improvisatiemaatschappij. De hiervoor genoemde leiders hebben ons al wat advies gegeven over hoe te handelen, maar er valt nog meer te zeggen over wat de improvisatiemaatschappij vraagt van de mensen die werken in het openbaar bestuur. Een goede manier om meer complexiteit aan te kunnen, is meer variëteit toe te laten. 'Decentralisatie is differentiatie', zei één van de sprekers. 'We hebben er met elkaar democratisch voor gekozen dat gemeenten gaan verschillen in hun benadering, aanpak en aanbod. Verschillen tussen gemeenten zijn dus legitiem en dat moet je niet direct 'rechtsongelijkheid' noemen.' Uiteindelijk zullen gerechtelijke uitspraken gaan uitwijzen in hoeverre we echt durven differentiëren, zo is de gedachte.

Het toelaten van verschillen, geldt ook voor schaalgrootte en structuur. Wat is de ideale omvang van gemeenten, en wat is het juiste aantal gemeenten in Nederland? Wel of geen waterschappen, provincies, of landsdelen? Hoeveel samenwerkingsverbanden moeten er zijn en hoe moeten we deze indelen? Enzovoorts. Een aantal van de aanwezige bestuurders en ambtenaren is de structuurdiscussies zat en vindt dat het bestaande volstaat en naar behoefte kan worden ingezet. 'Het is geen huis van Thorbecke dat eenmaal staat en waar je dan verdiepingen en kamers neer haalt of bij bouwt. Het is een boom van Thorbecke die organisch groeit en zich vormt naar wat nodig is', zegt een burgemeester. 'Ik heb nu vele jaren structuurdiscussies meegemaakt en ben tot de conclusie gekomen dat het een non-discussie is', zegt een wethouder. 'Het bestuur moet aansluiten op de schaal van de maatschappij, en niet andersom'.

Hier is de leidende gedachte dat er niet één schaal bestaat die adequaat is voor wat er in de samenleving speelt, en dat we variatie in schaalgrootte moeten leren toestaan. Voor sommige zaken is massa en grootschaligheid op zijn plaats, voor andere zaken juist nabijheid en kleinschaligheid. Sommige zaken pak je bij voorkeur regionaal of lokaal op, andere zaken bij uitstek op het niveau van het gezin of de wijk. Soms is een fusie de juiste keuze, dan is het weer beter met een aantal afzonderlijke

kleine partijen samen te blijven samenwerken. De wens tot een definitieve en ideale structuur leidt tot onnodige discussies die tijd, aandacht en energie vreten, vindt een aantal deelnemers.

Volgens hen is het dan ook onverstandig en onhandig om bovenlangs een vooraf gedefinieerde schaal, omvang, aantal, of indeling op te leggen. Andersom ziet een aantal ambtenaren democratische tekorten in de organisch gegroeide samenwerkingsverbanden, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dergelijke samenwerkingsverbanden, die de gemeentegrenzen overschrijden, staan volgens hen op te grote afstand van gemeenteraden. Daardoor kunnen gemeenteraden hun controlerende taak onvoldoende uitoefenen.

We kunnen ook beter omgaan met de toenemende complexiteit en snelheid door het aantal regels te verminderen en de resterende regels anders toe te passen. Als de verschillen in de uitvoering toenemen, wordt moraliteit belangrijker dan legitimiteit. Ambtenaren moeten verschillen in de uitvoering kunnen onderbouwen. Daarvoor moeten ze op zoek naar 'een nieuwe moraliteit'. De scores op aspecten als eigen kracht, betrokkenheid en kosten moeten zwaarder meewegen in de uiteindelijke beslissingen over het ondersteuningsaanbod. Waarom dit aanbod in deze situatie wel en dat aanbod in die situatie niet? Dergelijke afwegingen vervangen de huidige standaard, waarbij in alle situaties het stelsel zoals dat is vastgelegd in wet- en regelgeving het aanbod dicteert.

Een volgende manier om hogere snelheid en toenemende complexiteit aan te kunnen is de ontwikkeling van een overstijgende, brede blik. Een DG van de Europese Commissie vertelt dat Europa op dit moment volledig ontbreekt in het denken over het openbaar bestuur in Nederland. 'Europa is een bestuurslaag die er altijd bij hoort, maak vaak vergeten wordt. Er is vanuit Nederland onvoldoende belangstelling en invloedsuitoefening in Brussel. Nederland is vooral met zichzelf bezig. Daar wordt door andere landen met verbijstering naar gekeken. Want ze hebben vrienden nodig om compromissen te kunnen sluiten'. Nederland is in Europees verband te weinig visionair en niet slim in de beïnvloeding: 'The dutch are always right, but seldom relevant.'

Bij het hanteren van een overstijgende blik past de opmars van het werken met scenario's. Scenario's zijn een vorm van meervoudig kijken. Scenario's schetsen verschillende mogelijke toekomsten. Daarover met elkaar nadenken en praten leidt tot een scherpere waarneming van de kant die het vervolgens werkelijk op gaat en een hogere staat van paraatheid om daarop te (re)ageren. Dit in tegenstelling tot eendimensionale extrapolaties. Dergelijke 'toekomstvoorspellingen' leiden eerder tot verlamming als de organisatie erachter komt dat het in werkelijkheid totaal anders loopt dan eerder bedacht.

Er komt nogal wat af op medewerkers die in direct contact met burgers ondersteuning en diensten verlenen. Ze moeten er nog meer op uit, intensiever samenwerken met anderen, nieuwe werkwijzen toepassen en een nieuwe moraal ontwikkelen om voorliggende dilemma's te hanteren. Een rode draad die door alle presentaties en gesprekken loopt, is het sterk toenemende belang van leerprocessen. Nieuwe leiders zijn meer dan voorheen bezig leerprocessen te faciliteren.

Een leidinggevende vertelt dat enige stress voor medewerkers daarmee onlosmakelijk verbonden is. 'Stress rondom de vernieuwing laten we toe en gaan we bewust niet wegnemen', zegt ze. Medewerkers gaan met elkaar van onderaf de nieuwe werkwijzen uitvinden. Leidinggevendens zorgen ervoor dat ze de mensen laten meelopen op plekken waar al volgens nieuwe aanpakken wordt gewerkt. Medewerkers vertellen elkaar over hun leerervaringen.

Evenals individuen en teams in oude reflexen kunnen terugvallen, geldt dat op het niveau van organisaties en het openbaar bestuur. Vaak genoemd is de 'risico-regel reflex': terugvallen in 'opleggen, controleren en beheersen' in plaats van leren en vernieuwen. Kunnen politici in de Kamer bijvoorbeeld in de toekomst werkelijk anders omgaan met incidenten in het sociale domein? Hebben ze ook bij grote incidenten en onder hoge druk nog de moed te blijven doorverwijzen naar het decentrale niveau? En is de rijksoverheid in staat om los te laten en bewindspersonen loyaal tegen te spreken wanneer dat nodig is? Een groot deel van de aanwezigen heeft er een hard hoofd in dat de Haagse realiteit in de Tweede Kamer en in de departementen veranderbaar is. Anderen wijzen op positieve voorbeelden zoals de doorverwijzing naar de gemeente Haren bij kamervragen over de zogeheten 'Facebookrellen', de beleidsruimte in de Wet Werk en Bijstand (WWB) en toepassing van concepten als horizontale verantwoording en 'single information single audit' (SISA). Aanvullend geeft een aantal aanwezigen aan dat het noodzakelijk is nieuwe vormen van toezicht en verantwoording te ontwikkelen om de Haagse controlereflex in bedwang te kunnen houden.

Complexiteit vraagt om een context waarin het mogelijk is fouten te maken, zonder direct het mes op de keel te krijgen. Dat geldt evenzeer voor de interactie tussen Kamer en kabinet als tussen raad en college van B&W. En het geldt evenzeer voor de ambtelijke top in departementen als voor de ambtelijke top in provincies en gemeenten. Zijn deze topambtenaren ook in staat om niet terug te vallen in discussies over structuren en regels, en echt nieuwe werkwijzen en moraliteiten te ontwikkelen?

In het verleden behaalde rendementen bieden geen garantie voor de toekomst. We moeten ons allemaal opnieuw uitvinden. Meer redeneren in termen van thema's en principes. Faciliteren wat we willen zien en begrenzen wat dat ondermijnt. Wederkerigheid organiseren: wij geven uw kind goed onderwijs, u zorgt ervoor dat uw kind uitgerust op school verschijnt en we zien u op de ouderavond. Concrete problemen en kansen in de praktijk als vertrekpunt nemen voor analyse en oplossingen. En echte dialogische gesprekken met elkaar voeren. Praten over de dingen die er echt toe doen. Hoewel niemand het woord snel gebruikt in de bestuurlijke context, zou je het kunnen samenvatten als een proces waarin we met z'n allen proberen iets meer liefde in het systeem te krijgen. Door te lopen, te luisteren en te leren. Door te voelen, te vertellen en te verbinden. Door het leven van mensen centraal te stellen, en niet het systeem.