

## ESSAY



# Ander perspectief helpt vernieuwen

Jaring Hiemstra sprak afgelopen jaar met leiders in overheden over de toekomst van hun organisatie. De rode draad was de toenemende kloof tussen de ambities in het openbaar bestuur en het afnemende organisatievermogen die ambities te realiseren. De noodzaak om te innoveren in overheidsorganisaties is daarom groot. Toch bieden de innovatie-initiatieven nog geen vertrouwenwekkend antwoord op die kloof. Bestuurders, ambtenaren en adviseurs lijken de huidige problemen in het openbaar bestuur niet te kunnen oplossen vanuit de denkwijze die deze problemen heeft veroorzaakt. Vernieuwing vereist een ander perspectief van bestuurders, ambtenaren en adviseurs.

BINNENLANDS BESTUUR - WEEK 27 | 2024

Veel publieke leiders die ik sprak in het kader van mijn onderzoeksproject 'de toekomst van de publieke sector' delen de opvatting dat er een verbetering van het functioneren van de overheid nodig is. Het artikel van topambtenaar Bernard ter Haar met de veelzeggende titel *De Nederlandse overheid heeft deze eeuw nog niets substantieels tot stand gebracht* is een illustratie van het ongenoegen over het huidige functioneren van de overheid én van het verlangen om meer bij te willen dragen aan welvaart en welzijn in Nederland.

Vanuit ongenoegen ontstaan initiatieven die moeten leiden tot beter presterende publieke organisaties. Bekend zijn de agenda *Werk aan Uitvoering* (WaU) en *Uitvoeringskracht doordacht* (VNG) en initiatieven van organisaties waar de woorden 'menselijke maat', 'opgavegericht werken', 'ruimte voor de professional' en het 'werken vanuit de bedoeling' regelmatig terugkomen. Daarnaast zijn er initiatieven die zouden moeten helpen om digitale technologie succesvol toe te passen. Voorbeelden zijn de Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS), de *Overheidsbrede visie op Generatieve AI* en pilots en

projecten bij overheidsorganisaties.

De optelsom van al deze initiatieven wekt de indruk dat Nederland stevige stappen zet op weg naar een beter presterende publieke sector. Dat zou ons hoopvol moeten stemmen.

## INNOVATIETHEATER

**Ondanks veranderinitiatieven en goede intenties is echter het beeld dat de prestaties van de overheid niet verbeteren.**

Tegelijkertijd zet de overheid steeds meer personele middelen in. Bij de rijksoverheid groeide het aantal voltijdsbanen in vier jaar van 113.533 (2018) naar 147.841 (2023) en iets vergelijkbaars zien we bij gemeenten: die groeiden van 149.640 (2019) naar 170.750 (2023) voltijdsambtenaren.

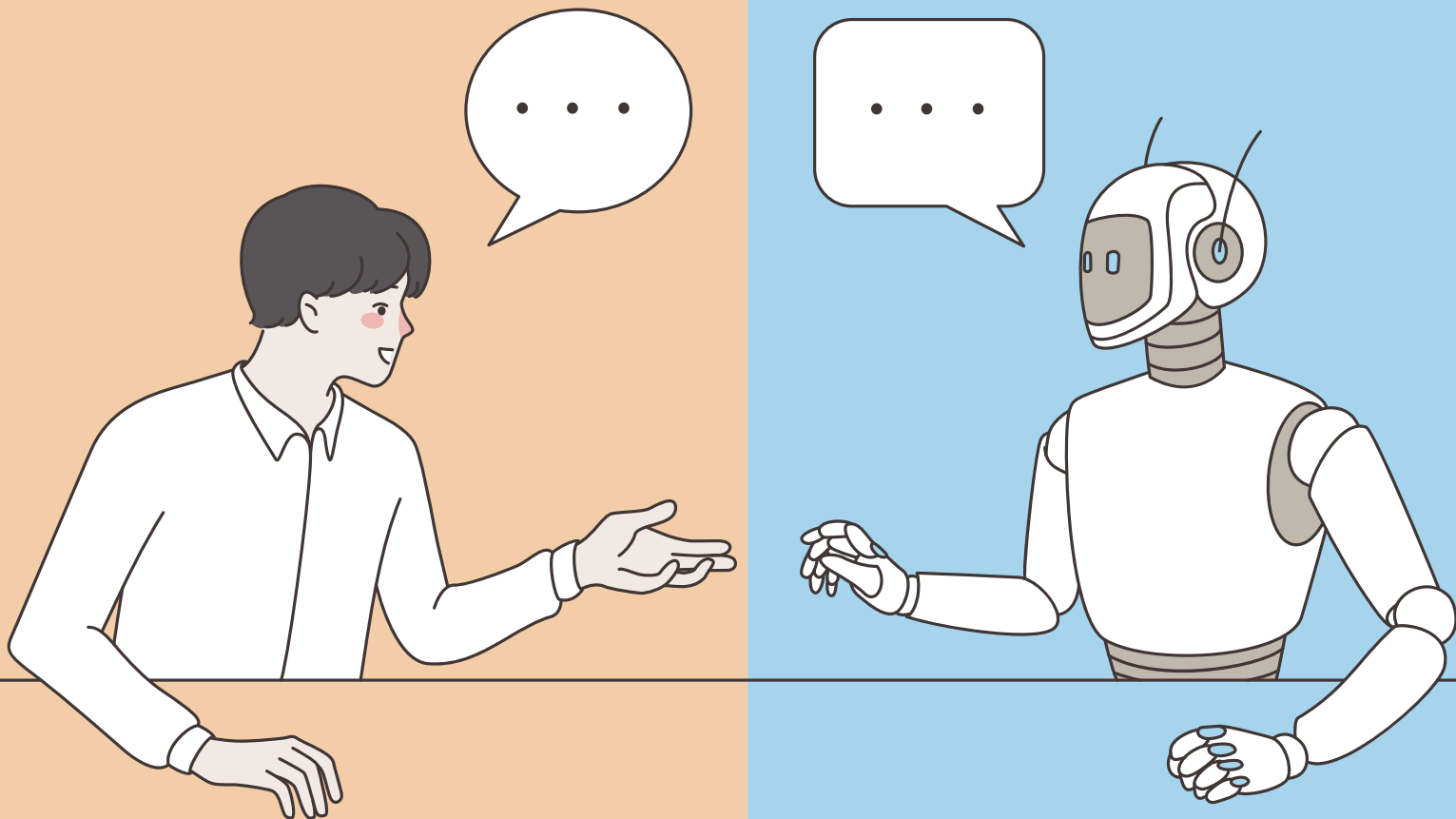
Daarnaast blijkt uit onderzoeken van IPSE Studies dat de productiviteit niet toeneemt en er sprake is van toenemende externe inhuur en relatief hoog ziekteverzuim door een hoog ervaren werkdruk.

Er lijkt sprake van innovatietheater: er zijn weliswaar hoopvolle verbeterinitiatieven maar van diepgaande verbetering is nog geen sprake.

## HET LOOPT VAST

De huidige organisatieproblemen in de publieke sector kunnen niet worden opgelost vanuit de dominante mechanische manier van denken en oordelen die deze problemen heeft veroorzaakt. De overtuiging achter deze mechanische manier van organiseren en sturen is dat de maatschappij kan worden veranderd door maatschappelijke complexiteit te analyseren, die complexiteit vervolgens te reduceren in hanteerbare deelvraagstukken en deze te voorzien van ambities. Vervolgens kunnen deze ambities lineair met beleid, regels, programma's en financieringsarrangementen tot uitvoering worden gebracht. Aangejaagd door media en lobby en de sectorale politieke besluitvorming ontstaan door deze manier van sturen steeds meer regels, procedures, programma's, beleid en financieringsafspraken die in de uitvoering lastig passend zijn te krijgen in de maatschappelijke realiteit. Pogingen om tóch samenhangende maatschappelijke oplossingen te creëren, leiden tot veel formeel overleg, hoge coördinatiekosten en trage realisatie.

# ‘Er lijkt sprake van innovatietheater’



Als reactie op het ongenoegen over die trage realisatie worden vervolgens extra managers, medewerkers en regisseurs aangenomen en additionele regels en financiële arrangementen gemaakt die moeten leiden tot versnelling. Deze maatregelen komen bovenop de al bestaande uitvoeringspraktijk. Dit leidt tot een grote organisatorische en interbestuurlijke complexiteit die het realiserend vermogen verder ondergraaft. In het boek *Government's End: Why Washington Stopped Working* introduceert Jonathan Rauch hier de term *demosclerose* voor. Demosclerose is het proces waardoor de overheid langzaam maar zeker het vermogen verliest om zich aan te passen en problemen effectief op te lossen.

Het mechanische denken heeft ontegenzeggelijk waarde als het gaat om het efficiënter maken en rationaliseren van processen, uitgavebeheersing en het consistent maken van sectoraal beleid en uitvoering. Maar de huidige opgaven kan de overheid niet realiseren door steeds méér mensen in te zetten vanuit dit perspectief.

## **STRATEGISCH VRAAGSTUK**

Een nieuw perspectief op organiseren en sturen zal de komende jaren vorm kunnen krijgen. Een startpunt voor een nieuw perspectief is vaak een strategische analyse en daarnaast het gesprek over deze analyse in het directie- of managementteam. Wat is de impact van externe ontwik-

kelingen op de organisatie en welke veranderingen zijn nodig om de organisatie relevant te houden? Mijn ervaring bij onder andere waterschappen, gemeenten en uitvoeringsorganisaties is dat uit deze analyses vaak naar voren komt dat de maatschappelijke ►

## ‘Organisaties zouden mensen minder moeten aansturen als productiemiddel’



**JARING HIEMSTRA**  
IS BESTUURSKUNDIGE EN PROMOVEERDE OP ONDERZOEK NAAR DE BESTURING VAN GROTE STEDEN. HIJ IS BINNEN HET ORGANISATIE-ADVIESBUREAU HIEMSTRA & DE VRIES PARTNER STRATEGIE EN KENNIS VAN DE PUBLIEKE SECTOR.

lijke opgaven groter worden (denk aan toenemende zorgvraag, meer noodzakelijke investeringen in klimaatadaptatie) en de mogelijkheden om deze te realiseren, beperkt zijn (denk aan personeelsschaarste, beperkte financiële middelen). De conclusie in dit soort strategische sessies is vaak dat bestuurders en ambtenaren scherpere keuzes willen gaan maken en intensiever willen inzetten op innovatie en transformatie. De vraag is echter vanuit welk perspectief leiders de digitale en sociale innovaties in het openbaar bestuur gaan vormgeven. Wordt deze innovatie ingevuld vanuit het mechanische perspectief of vanuit een nieuw perspectief?

### **VERANDEREND PERSPECTIEF**

Het veranderen van het huidige perspectief begint bij de vraag hoe we als ambtenaren, bestuurders en adviseurs zelf kijken naar – en oordelen over – het organiseren in het openbaar bestuur. Door te reflecteren op het eigen perspectief en de overtuigingen, normen, waarden en ervaringen waar we ons perspectief op baseren, kunnen we dit aanpassen. Regelmatig spreek ik met directies, bestuurders en adviseurs over de veranderingen die ze willen realiseren in de organisatie. Ze willen inzetten op een ‘cultuurverandering in de provincie’ of ‘de transformatie van het sociaal domein’. De vooronderstelling van deze leiders is dat ze de organisatiesituatie kunnen duiden (als subject) en dat de organisatie (als object) moet worden veranderd. Deze manier van denken ontkent dat leiders zelf onderdeel – en medeoorzaak – zijn van de huidige situatie. Het perspectief en de daaruit voortvloeiende interactie met anderen zal ook moeten veranderen om te komen tot een succesvolle transformatie of

# ‘De huidige opgaven kan de overheid niet realiseren door steeds méér mensen in te zetten’

cultuurverandering. Zoals Max Planck stelde: ‘Als je de manier waarop je naar dingen kijkt verandert, veranderen de dingen waar je naar kijkt’.

### **HUMANISEREN EN DIGITALISEREN**

Een nieuwe manier van kijken en oordelen manifesteert zich ook al deels in de organisatiepraktijk van het openbaar bestuur. Steeds meer zijn we ons ervan bewust dat de mens niet boven de natuur staat, maar er onderdeel van is. Zoals de mens niet alleen maar waarde zou moeten onttrekken aan de natuur, zouden organisaties mensen minder moeten aansturen als productiemiddel (‘de *human resources*’). Onderzoek laat ook zien dat mensen sterk relationele wezens zijn en minder rationeel, autonoom en economisch gedreven zijn dan we veronderstelden. Vanuit dat perspectief zoeken leiders een nieuwe balans door enerzijds het mechanische sturen terug te dringen door het verlagen van administratieve lasten en procedures en het minder opknippen van werk. Anderzijds beïnvloeden zij het gedrag door het delen van identiteitsversterkende verhalen en door meer tijd te nemen voor interactie en dialoog. Door vanuit dit perspectief en mensbeeld te gaan werken, zal naar verwachting de productiviteit en het arbeidsplezier in organisaties omhooggaan. Ook het perspectief waarop digitalisering vorm krijgt in organisaties is aan het veranderen. Hoe zorgen we ervoor dat de digitalisering mensen in organisaties niet meer tot robot maakt, maar hen helpt een betere professional te worden? Minder nadruk op regels, procedures en overleggen betekent dat professionals zelfstandiger afwegingen maken. Maar professionals maken denkfouten. Daniel Kahneman laat in *Noise: A flaw in human judgment* allerlei voorbeelden zien hoe rechters, onderwijzers en ambtenaren in identieke gevallen sterk verschillende keuzes maken. Digitalisering en de inzet van AI biedt daarvoor de uitkomst, omdat die feedback kan geven op de keuzes die professionals maken: beoordeelt een professional bijvoorbeeld systematisch afwijkend bij personen met bepaalde kenmerken? Digitalisering draagt zo bij aan professionalisering in tegenstelling tot het digitaliseren vanuit een mechanisch

paradigma dat tot meer administratieve lasten en meer digitale documenten leidt. Vergelijkbaar met onze kijk op biologische ecosystemen zouden we ons bij het verbeteren van het presteren van overheidsorganisaties en het openbaar bestuur meer kunnen richten op de dynamiek en samenwerking tussen de (organisatie)delen in plaats van het optimaliseren van de afzonderlijke delen. Voorbeelden van deze volgende stap zijn het realiseren van beter afgestemde plannings van werkzaamheden in de openbare ruimte, proactieve dienstverlening aan burgers en op schaal toepassen van technologie in de zorg. Door minder te focussen op het presteren van de delen (teams, sectoren, organisaties, bestuurslagen) en meer te kijken naar de dynamiek tussen – en het lerend vermogen van – de delen zullen we deze samenwerkingspotentie beter gaan benutten. De digitalisering versterkt dit perspectief: het biedt de mogelijkheid om sterk decentraal te organiseren en tegelijk tegen lage kosten op grote schaal samen te werken, te leren en te innoveren. De grote financiële en maatschappelijke potentie hiervan werd onder andere berekend door Mc Kinsey en Binnenlandse Zaken in de *Kengetallen kostenbatenanalyse van de Interbestuurlijke Datastrategie Nederland*. Zowel in de kringen van gemeente- en provinciesecretarissen, algemeen directeuren van waterschappen, rijksorganisaties en beroepsgroepen als de Vereniging Directeuren Publieksdiensten (VDP) zie ik dat dit nieuwe perspectief aan kracht wint.

### **TOT SLOT**

Als we de potentie van digitale en sociale innovatie willen benutten om het openbaar bestuur beter te laten functioneren, zullen bestuurders, ambtenaren en adviseurs waarschijnlijk hun perspectief op organiseren moeten aanpassen. Het komende halfjaar gaan we deze denkrichting bespreken. De resultaten daarvan worden gepubliceerd in *Binnenlands Bestuur*. ●

*Dit is het derde essay van Jaring Hiemstra. Het eerste essay, Maak het eenvoudig in 2023, verscheen in Binnenlands Bestuur week 2-2023. Het tweede essay, Terug naar een organische visie op besturen, verscheen in week 23-2023.*