

Modernisering van de overheidsmodernisering

Het idee dat de overheid modernisering behoeft is niet nieuw. Nieuw is wel (of dat zou het althans moeten zijn) dat er bij voortdoring en meer diepgaand wordt nagedacht over de wijze waarop hemelbestormende ambities met betrekking tot de modernisering van de overheid ook daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden.

DOOR MARK VAN TWIST

Als er één thema is dat steeds terugkeert in de discussie over de modernisering van de overheid, dan is het wel dat modernisering als ambitie op papier prachtig ogen mag, maar tegelijk ook wel een ambitie is die in de praktijk maar moeilijk te realiseren valt. Ad Geelhoed, voormalig topambtenaar en medeauteur van ten minste één van de belangrijke rapporten over modernisering van de overheid meldde daarover ooit in *Publiek Management*: "Bestuurlijke vernieuwing en kwaliteitsverbetering van het overheidsfunctioneren is een lijdensweg van decennia. Er zijn nooit heel wezenlijke veranderingen aangebracht."

Naar mijn idee is nodig dat (in aanvulling op een heldere en inhoudsvolle visie op de andere overheid) een bestuurskundige bewegingsleer wordt ontwikkeld, waarin veranderkundige inzichten zijn verwerkt en die zo kan bijdragen aan een meer kansrijke implementatiestrategie. Ideeën zijn mooi en plannen zijn prachtig, maar uiteindelijk gaat het er natuurlijk wel om wat er in de praktijk van terecht komt. Dat vraagt om inspanningen die het minder goed doen op televisie en waar je in het land de handen maar zelden voor op elkaar krijgt ('technocratisch geneuzel'), maar die uiteindelijk wel het verschil bepalen tussen succes en falen.

Belangrijke lessen

Om van de modernisering van de overheid meer te maken dan een mooi staaltje symboolpolitiek is het voor eenieder die ambities heeft om de overheid daadwerkelijk te moderniseren nodig enkele belangrijke lessen uit het verleden in acht te nemen. Een korte bloemlezing (dus zonder pretentie hierin ook maar enigszins volledig te zijn):

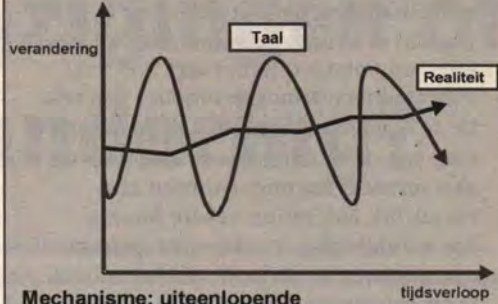
- Verwachtingen en voorkeuren met betrekking tot de 'andere overheid' verschuiven en veranderen door de tijd. Dat gebeurt mede onder invloed van toegenomen prestaties. Verwachtingen over de kwaliteit van de overheid nemen toe als prestaties verbeteren, met als mogelijk gevolg dat hetzelfde niveau van presteren op een zeker moment niet langer goed genoeg is. *'Doing better, feeling worse'* is een tragisch gegeven bij bestuurlijke dynamiek, dat wellicht ook op de modernisering van de overheid van toepassing is.
- Het vermogen tot verandering (lees: modernisering) van de overheidsorganisatie verkeert in een zekere spanning tot het vereiste van stabiliteit, het vermogen tot een (al dan niet productief) evenwichtsherstel na verstoring. 'De winkel moet wel gewoon open blijven tijdens de verbouwing' – enerzijds een waarheid als een koe, anderzijds overigens ook een slimme strategie voor uitstel en afstel op termijn.
- Organisaties (ook die binnen de overheid) kenmerken zich bij blootstelling aan veranderambities door een zekere drang tot zelfbehoud die kan worden aangeduid als 'dynamisch conservatisme', d.w.z. dat overheidsorganisaties – ook als hun prestaties onder druk staan – dikwijls een grote vitaliteit aan de dag leggen als het om hun voortbestaan gaat; ze zijn in staat (op het oog althans) sterk te bewegen, met behoud van het bestaande als achterliggende intentie.
- Structuur (bijvoorbeeld: de indeling in en van departementen) is een vorm van stolling; doorgaans betreft het de vastlegging en daarmee 'verharding' van processen en procedures, een stolling die overigens precies door het proces van vastleggen en verharden (als uit-

drukking van een moderniseringsambitie) weer een deel van zijn betekenis verliest. Soms is de vertraging die in de structuur is ingebakken zo groot dat een interventie gericht op modernisering alweer bijna achterhaald is op het moment waarop dat zijn beslag krijgt, met als gevolg: 'accumulerende achterstanden'.

- Elk veranderingsproces heeft een voor- en een achterkant. Wat er aan de voorkant gebeurt (op het podium, zichtbaar voor de camera) kan anders zijn en zelfs diametraal verschillen van wat zich afspeelt achter de coulissen. Pogingen tot rationalisering (lees: modernisering) zijn soms heel goed te begrijpen als sluier, alibi en aandachtsafleider of zelfs als een paraplu die bescherming biedt tegen 'nattigheid' van boven (laat ons met rust, wij zijn aan het veranderen).
- In dat licht komt het ook nogal eens voor dat 'grote veranderaars' successen van hun voorgangers vieren als de hunne en winst verzilveren die eigenlijk al in de periode daarvoor is klaargelegd. Vernieuwen is natuurlijk ook veel makkelijker als er eigenlijk weinig nieuws aan te beleven valt. Onder het motto van: 'kijk hier eens, er gebeurt al van alles en er komt nog meer aan' wordt soms in feite gekozen voor het terugschroeven van de vernieuwingsambities tot het politiek en ambtelijk haalbare. Het punt daarbij is dat zelden iemand er belang bij heeft om deze situatie serieus aan de kaak te stellen. De minister niet, want die kan voortbouwen op het succes van anderen. De ambtelijke top niet, want die kan gewoon verder met wat ze al van plan waren en reeds in gang hebben gezet. En ook de ambtenaren zelf niet, want die kunnen zo immers gewoon hun werk blijven doen.

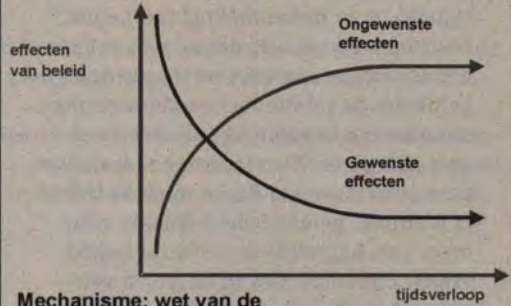
- De volatiliteit van taal en werkelijkheid blijkt in de praktijk van organisatieverandering sterk uiteen te lopen. Tien jaar geleden concludeerde ik in mijn proefschrift al dat modernisering van de overheid niet zelden vooral vorm krijgt door verbale vernieuwing: een vernieuwing die natuurlijk niet uitsluitend maar wel in zeer belangrijke mate betrekking heeft op de woorden en begrippen waarin er over de organisatie van de overheid

Bestuurskundige bewegingsleer



Mechanisme: uiteenlopende volatiliteit van taal en realiteit

Bestuurskundige bewegingsleer



Mechanisme: wet van de afnemende beleidseffectiviteit

Bestuurskundige bewegingsleer



Mechanisme: ijzeren wet van de beleids-accumulatie

gesproken wordt (kerndepartementen, shared services, kernkabinet, etc.).

- Veranderingsambities brengen niet alleen gewenste maar ook ongewenste effecten teweeg. In de loop van de tijd zullen onder invloed van leerervaringen door degenen die onderwerp van beleid zijn de gewenste effecten van beleid afnemen

en de ongewenste effecten toenemen. Vanaf het ogenblik dat een dergelijke dynamiek is ontdekt, rijst de vraag naar mogelijkheden om dat beleid zo te wijzigen dat een bevredigender patroon van effecten ontstaat. Het vraagt niet veel voorstellingsvermogen om hier een relatie te leggen met ambities tot modernisering van de overheid, waar degenen die aan verandering onderworpen zijn natuurlijk ook tot op zekere hoogte onvermijdelijk perverterende gedragingen aanleren in de loop van het traject. Dit mechanisme, door Roel in 't Veld ooit benoemd als de wet van de afnemende beleidseffectiviteit, laat zich schematisch als volgt in beeld brengen:

- Daarnaast is er volgens diezelfde In 't Veld sprake van nog een andere wetmatigheid in de ontwikkeling van beleid, door hem aangeduid als de wet van de beleidsaccumulatie en waarvoor opnieuw geldt dat de relatie met moderniseringsambities ten aanzien van de overheid snel gelegd is: "De algemene reactie van de overheid op gelukt en mislukt beleid is identiek: gelukt beleid smaakt naar meer van hetzelfde en mislukt beleid vraagt om correcties in de vorm van nieuw beleid, uiteraard afkomstig van dezelfde overheid." Ook dat ontwikkelingsmechanisme is schematisch weer vrij eenvoudig in beeld te brengen:
- De mogelijkheden tot modernisering van de overheid zijn geen vaste en onveranderlijke gegevens; die mogelijkheden veranderen voortdurend onder invloed van leerervaringen aan de zijde van zowel veranderaars als degenen die (soms noodgedwongen) deze veranderingen moeten ondergaan. Implicatie hiervan is dat enerzijds de realisatie van ambities door voortschrijdend inzicht op een steeds hoger niveau kan worden vormgegeven, maar anderzijds ook dat pogingen tot frustratie van die ambities niet zelden steeds slimmer invulling krijgen ('goed plan, werken we aan – maar nu even niet', 'komt voor elkaar, over een paar jaar – want dan zijn we met u klaar').

Ontwikkelingstendenties en bewegingsmechanismen

Een terugkerend thema in de discussie over de modernisering van de overheid is dat er beter en meer diepgaand moet worden nagedacht over de gebrekkige realisatie

van prachtige plannen die steeds sterven in schoonheid. Het mechanisme dat in dit type processen aan de orde is, lijkt steeds gelijk: de betoverende belofte en papieren pracht van een nieuw model wordt in verband gebracht met de lastige en soms moeizame praktijk van alledag. Op basis daarvan wordt een grootschalig veranderingstraject in gang gezet dat niet alleen bedoelde maar ook onbedoelde en onvoorziene effecten oproept. Die gaan zich (naarmate de realisatie vordert) op een gegeven moment zo indringend manifesteren dat er weer een nostalgisch verlangen naar vroeger ontstaat, wat dan weer de basis vormt voor een volgend (verbaal vernieuwd) papieren model dat via de betoverende beloftes die daarmee samenhangen de basis vormt voor weer een nieuwe slag in het streven naar modernisering van de overheid.

Aan deze tragiek valt naar mijn idee te ontkomen, wanneer er een beter begrip zou ontstaan van de ontwikkelingstendenties en de bewegingsmechanismen die onvermijdelijk samenhangen met pogingen tot modernisering van de overheid. Dat zou pas een mooie uitdrukking zijn van reflexiviteit in de bestuurlijke praktijk! Aanzetten voor een dergelijke productieve reflexiviteit zijn onder meer te vinden in het werk van In 't Veld.

De uitdaging voor de komende tijd is alleen om dat werk (meer dan voorheen) te verbinden met inhoudelijke aanzetten tot modernisering van de overheid. Zonder blijvende aandacht voor management van het traject dat moet leiden tot de realisering daarvan zullen we ook in de toekomst nog heel lang moeten wachten op wat inmiddels in het beleidsjargon van heden de 'Andere Overheid' is gaan heten.

Prof. dr. M.J.W. van Twist is directeur van Berenschot Procesmanagement B.V, bijzonder hoogleraar publiek-private samenwerking aan de Universiteit Nijmegen en decaan van Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag. Deze bijdrage is gebaseerd op een uitgebreide beschouwing van de auteur in de bundel Trajectmanagement, beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering (Lemma, 2004).