

Kader

Gedurende de afgelopen jaren is de publieke sector geteisterd door een storm van reorganisaties en stelselwijzigingen. Er lijkt sprake te zijn van een groot wantrouwen. Tegen de professionals in de publieke sector en tegen de status quo. Waar komt dat wantrouwen vandaan? Margo Trappenburg legt het uit in een fictieve lezing voor professionals.

Veranderdrift

Goedemiddag dames en heren. Hartelijk welkom bij 'Veranderdrift', een symposium voor professionals in de publieke sector. Ik heb de deelnemerslijst voor dit congres eens bekeken en ik was aangenaam getroffen door de grote verscheidenheid van mensen die wij bereikt hebben. Er zijn hier artsen en verpleegkundigen uit ziekenhuizen. Er zijn ziekenverzorgenden en verpleegkundigen uit verpleeg- en verzorgingshuizen. Er zijn politieagenten. Er zijn vrij veel medewerkers van bureaus voor jeugdzorg en enkele maatschappelijk werkers, werkzaam bij de sociale dienst. Sommige van deze bijstandsmaatschappelijk werkers gaven op hun inschrijfkartaan dat zij zich tegenwoordig moeten laten aanspreken als 'klantmanagers', maar uit de boze uitroeptekens en de emoticons die deze mededeling begeleidden, begreep ik dat ik die omschrijving vanmiddag beter achterwege kan laten. Ten slotte zijn er onder u de nodige vertegenwoordigers uit het onderwijs: leerkrachten en docenten uit het basis- en voortgezet onderwijs, uit het hoger beroepsonderwijs en uit de universitaire wereld.

Hoe verschillend u ook bent, u bent allen onderdeel van de publieke sector en als zodanig bent u gedurende de afgelopen jaren allemaal geconfronteerd met een eindeloze reeks reorganisaties en stelselwijzigingen. U bent geëvalueerd, bestudeerd, gemanaged, opgeschud, gekanteld, klantvriendelijk gemaakt, gebonden aan prestatie-indicatoren, transparant gemaakt, kostenbewust geworden, vraaggestuurd ingericht, gefuseerd, opgesplitst in nieuwe concerns, opgenomen in ketens, en onderworpen aan interactieve sturingsprocessen. Wij zullen ons vanmiddag verdiepen in de vraag hoe dit kwam en waar u dit allemaal aan verdiende.

Daartoe hoeven wij niet bij onszelf te rade te gaan, want één ding is zeker: als professionals in de publieke sector hebben wij de laatste tijd meer dan genoeg geïnvesteerd in reflectie, intervisie en zelfonderzoek. Wij hebben eindeloos enquêtes afgenomen waarin onze patiënten, leerlingen, studenten, ouders, bewoners en burgers mochten aangeven wat er goed en minder goed was aan de manier waarop wij hen doceerden, verzorgden, genazen en probeerden te helpen. Wij hebben allemaal trainingen klantvriendelijkheid ondergaan in het bos en op de hei, in speciale conferentieoorden, of tussen de reguliere werkzaamheden door, in vergaderzaaltjes op onze eigen werkplek. Wij hebben ons kwetsbaar opgesteld in zogeheten spiegelbijeenkomsten, waar patiënten en hun familieleden mochten praten over onze manieren, zonder door ons in de rede te worden gevallen. Wij zijn bezocht door alle mogelijke afgezanten van het bedrijfsleven – topmannen van Shell, van TPG post, van Aegon, van de Golden Tulip hotel keten – die ons meenden te moeten doorlichten op veiligheid, logistiek en gastvrijheid. We hebben talloze jaarverslagen, beleidsplannen, zelfstudies, en verantwoordingsrapporten moeten schrijven. Deze middag doen wij niet aan introspectie en zelfkritiek.

In plaats daarvan verdiepen we ons in de drie beroepsgroepen die ik persoonlijk verantwoordelijk houd voor de reorganisatie woede in de publieke sector: de politiek, het management en de media.

De politiek

Ik begin met de politiek. Waarom willen politici bijna zonder uitzondering voortdurend van alles veranderen in de publieke sector? Laten we een blik werpen op de loopbaan van een politicus in Nederland. Beginnende politici hebben politieke preferenties: voorkeuren of idealen. Zij willen bepaalde dingen. Een Scandinavische verzorgingsstaat invoeren met hoge belastingen en hele goede publieke voorzieningen. Een National Health Service inrichten naar Brits model. Een veel liberaler stelsel van sociale zekerheid invoeren, met private verzekeringen op een vrije markt. Een middenschool ontwerpen, waar kinderen allemaal naar toe gaan tot ze zestien zijn, om de selectie voor het hoger onderwijs zo lang mogelijk uit te stellen. De collectieve lastendruk verlagen zodat rijken ongestoord in weelde kunnen leven.

Met een of meer van deze linkse of rechtse preferenties beginnen politici aan hun carrière. Zij merken echter al snel dat er van het invoeren van een National Health Service naar Britse stijl, een Scandinavisch systeem van kinderopvang of een Amerikaans belastingsstelsel niet veel terecht zal komen. Nederland is al sinds jaar en dag een land van coalities. Op vrijwel ieder denkbaar terrein zijn ooit compromissen gesloten die het midden houden tussen sociaaldemocratische, christendemocratische en liberale preferenties. Of het nu gaat om de gezondheidszorg, het belastingsstelsel, het onderwijs of de sociale zekerheid: hedendaagse politici zijn omringd door ingewikkelde maatschappelijke stelsels die eertijds bedoeld waren om diverse coalitiepartners tevreden te stellen.

Wat nu? Ambitieuze politici willen hun politieke preferenties niet zomaar opgeven. Zij zijn niet de politiek in gegaan om duimen te draaien en de status quo te bewaren. Na amper beraad en nachten gepieker komen politici tot een opmerkelijke conclusie. Zij gaan op zoek naar problemen in de verschillende maatschappelijke stelsels. Er gaat gelukkig overal wel eens iets fout en het land barst van de ijverige journalisten die fouten en missers zonder mankeren op kunnen sporen. Voor politici is vervolgens zaak om hun politieke preferenties te presenteren als de oplossing voor de geconstateerde problemen in de zorg, het onderwijs of de sociale zekerheid.

Politici van liberale, sociaaldemocratische en christendemocratische huize volgen deze strategie allemaal en zo komen coalitiepartners van verschillende politieke kleur tegenover elkaar te zitten met hun linkse of rechtse politieke preferenties, die nu vermomd zijn als verschillende oplossingen voor maatschappelijke problemen. Deze oplossingen vormen de inzet voor langdurige onderhandelingen, die uitlopen op nieuwe ingewikkelde compromissen: een basisverzekering ziektekosten maar dan wel gebaseerd op gereguleerde marktwerking, met private, op winst georiënteerde verzekeraars. Een inkomensafhankelijke premie die dan wel weer moet worden teruggestort via de belastingen. Een systeem van basisvorming in het middelbaar onderwijs, met profielen en met een studiehuis voor de hoogste klassen.

De nieuwe compromissen worden aan het volk gepresenteerd wordt als De Oplossing voor de problemen in (al naar gelang) het onderwijs, de gezondheidszorg, de sociale zekerheid of de politie.

Het volk en de professionals in het veld waar het probleem zich afspeelde zijn niet onder de indruk. Zij zitten niet in de politiek, zij hadden zich nog niet gerealiseerd dat er een groot probleem was in de betreffende sector, zij meenden

gewoon dat er overal wel eens wat mis gaat. Zij staan dus niet te popelen om het op een historisch compromis gebouwde, gemengde stelsel waar zij vertrouwd mee zijn te vervangen door een ander ingewikkeld stelsel, gebaseerd op een splinternieuw compromis.

Voor dat soort realistische afwegingen hebben politici echter geen oog meer. Zij zijn vast van plan om hun naam in de geschiedenisboekjes te krijgen. Zij willen overkomen als daadkrachtige leiders. Zij willen bekend worden als de geestelijke vaders en moeders van het geheel vernieuwde stelsel van sociale zekerheid, het andere onderwijs, of het nieuwe stelsel in de gezondheidszorg. Politici gaan daarom benadrukken dat er niet zomaar af en toe wat aan de hand is in dat deel van de publieke sector waar hun plan voor bedoeld was. Er is daar een heuse crisis en als het nieuwe stelsel niet wordt ingevoerd, dan duurt die crisis voort en de hemel mag weten tot welke wantoestanden dat kan leiden. Politici zijn in dit stadium vergeten wat hun eigen politieke preferenties waren, zij zijn vergeten dat het maar politieke preferenties waren, zij denken nu helemaal in termen van crises en oplossingen en zij komen er niet meer toe de visioenen van het nieuwe stelsel rustig te vergelijken met de status quo, die helemaal niet zo beroerd was als je er objectief naar keek. Moderne politici hebben het denken in termen van politieke preferenties en ideologische standpunten vervangen door 'het analyseren van crises' en het 'ontwerpen van noodzakelijke oplossingen'.

De medewerkers in de publieke sector en de gewone burgers, die helemaal niet zo ontevreden waren over de status quo, zien zich, als zij politici horen praten, omringd door talloze maatschappelijke wantoestanden, als werkten en woonden zij in een ontwikkelingsland.

Het management

Ik kom vervolgens bij de manager. Er is een tijd geweest waarin managers professionals waren, die zich (meer of minder tijdelijk) bezighielden met het laten draaien van hun organisatie. Managers waren dokter en geneesheer-directeur, ze gaven les en waren daarnaast part time schoolhoofd, ze waren hoogleraar, maar daarnaast tijdelijk departementsvoorzitter of decaan. In hun bestuurlijke hoedanigheid moesten ze zorgen voor de randvoorwaarden waarbinnen professionals hun werk konden doen. Er moest een gebouw zijn dat schoon, goed ingericht en netjes gekocht of gehuurd was. Er moest een heleboel materiaal zijn: ziekenhuisbedden, verbandgaasjes, schoolboeken, pennen, potloden en computers. Er moest een salarisadministratie zijn, die ervoor zorgde dat medewerkers op tijd betaald werden. Er moesten roosters worden gemaakt, portiers en conciërges worden aangenomen, er moesten lunches en koffie worden geserveerd in de kantine. Kortom: er waren talloze werkzaamheden die de meeste professionals liever niet doen. Managers en bestuurders die deze klussen onzichtbaar uitvoerden, zodat niemand ooit hoefde te tobben over schone bureaus, salarissen en wc papier waren hun gewicht in goud waard.

Zulke managers zijn echter schaars geworden. In de jaren '80 van de vorige eeuw werd door de politiek beslist dat er moest worden bezuinigd op de publieke sector. Om deze bezuinigingen electoraal aantrekkelijk te maken moest die operatie worden verkocht als een gelijktijdige kwaliteitsverbetering. Sindsdien is het besturen van publieke organisaties ingrijpend veranderd. Managers willen de door hen geleide professionele organisaties tegenwoordig aldoor beter en goedkoper maken en dat betekent in eerste instantie dat er moet worden gemeten en geregistreerd. Het moet duidelijk zijn wat professionals leveren en hoe zij presteren in 2002, zodat men er

naar kan streven het in 2003, 2004 en 2007 beter te doen. Managers zetten dus een meet- en registratiesysteem op en entameren vervolgens allerhande verbetertrajecten. Een moderne manager is bijgeschoold in innovatie en verandermanagement. Op talloze trainingen en nascholingscursussen leren managers dat zij in een snel veranderende wereld leven en dat het hun taak is om daar met hun organisatie 'strategisch op in te spelen'. Elke losse ingeving van een politicus kan door managers worden opgepakt en aangegrepen voor een proactieve verandering in hun organisatie.

Het idee dat je, juist in een snel veranderende wereld, baat zou kunnen hebben bij een stabiele publieke sector is helaas nog vrijwel nergens doorgedrongen.

De media

Ten slotte zijn er de mannen en vrouwen van de media. Naar hun aard houden zij van nieuws en veranderingen. Politici die de boel overhoop willen halen, heten in de media 'ambitieuw', 'visionair' en 'daadkrachtig'. Politici die aankondigen dat zij vier jaar lang 'op de winkel gaan passen', omdat het deel van de publieke sector waarvoor zij verantwoordelijk zijn redelijk functioneert, worden door journalisten geportretteerd als kleurloos, saai en niet bevlogen. Elk incident in een sector die ressorteert onder zo'n kleurloze politicus zal door journalisten worden aangegrepen om de verantwoordelijke bewindspersoon alsnog aan te sporen tot veranderingen: nieuwe structuren, verscherpt toezicht, betere registratie.

Managers die de kwaliteit van hun organisatie in kaart willen brengen om vervolgens gericht te kunnen werken aan verandering en verbetering, ontmoeten veel sympathie in de media. Volgens journalisten moeten organisaties 'transparant' zijn, zodat zij die op gezette tijden met elkaar kunnen vergelijken in kwaliteitsrankings. Organisaties die aan de meet- en vergelijkmode niet mee willen doen, zijn haast per definitie verdacht. Die presteren vermoedelijk slecht en hebben vast van alles te verbergen.

Deze drie beroepsgroepen omringen professionals in de publieke sector en met elkaar zijn zij verantwoordelijk voor de reorganisatiestormen en kwaliteitsverbeterings-trajecten die ons teisteren. De vraag is natuurlijk: wat doen we eraan. Ik zie drie verdedigingslijnen. De eerste is terugslaan. We vragen onze managers en politici om ons voor te rekenen hoeveel alle veranderingstrajecten kosten, aan manuren, heisessies, interim managers en nieuw materieel. We eisen dat zij aantonen dat deze trajecten alles inbegrepen toch nog kostenefficiënt zijn. We eisen 'evidence based beleid'. We vragen politici en managers om, voorafgaand aan iedere organisatieverandering, te laten zien dat deze gebaseerd is op wetenschappelijk onderzoek, dat ondubbelzinnig liet zien dat de betreffende verandering een verbetering zou betekenen.

De tweede strategie heet uitnodigen. Laat journalisten, politici en toezichthoudende instanties een week meelopen en meewerken in het verpleeghuis, de universiteit, het bureau voor jeugdzorg of de school voor moeilijk lerende kinderen. Als ze na zo'n weekje nog steeds denken dat ze weten hoe het beter kan, laat ze dat dan vooral eens zelf gaan voordoen.

De derde strategie bestaat uit het zoeken van bondgenoten. Veel mensen hebben meer vertrouwen in artsen, docenten en maatschappelijk werkers dan in managers en politici. Maak daar gebruik van. Leg uit dat u zich keert tegen stelselwijzigingen, reorganisaties en de registratie- en transparantiemode, omdat al deze operaties u afhouden van uw eigenlijke werk: helpen, doceren, verzorgen en genezen.

Probeer het eens uit. Ik zie u graag over een jaar terug op een herhalingsymposium.

Margo Trappenburg is politicoloog. Zij is universitair hoofddocent bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschappen (UU) en bijzonder hoogleraar Patiëntenperspectief in de zorg. Sinds 2001 schrijft zij tweewekelijks een column voor NRC Handelsblad. Deze lezing is gebaseerd op eerder werk (www.margotrappenburg.nl).