



Verslag bijeenkomst

Jouw rol in een veranderende overheid

Utrecht

Datum 24 april 2014

Locatie Goed Werk Hub, Oude Gracht, Utrecht

Florus van der Linden, overheidsinnovator en projectmanager bij de gemeente Delft, en Barend Rombout, hoofd Bureau Frontlijn van de gemeente Rotterdam, gaven de aftrap voor de vierde bijeenkomst in de reeks over goed werk en de rol van de ambtenaar in een veranderende overheid. Die veranderende context kan bedreigend zijn, maar biedt ook kansen om op een nieuwe, innovatieve manier je werk te kunnen doen. Volgens Van der Linden vindt echte innovatie stap voor stap van onderop plaats aan de rand van het systeem en niet via vanaf de tekentafel ontworpen plannen. Maar hoe zorg je er vervolgens voor dat je niet weer het systeem wordt ingezogen?

Volgens Rombout is niet loyaliteit, maar eigenwijsheid de beste manier om bestuur & samenleving te dienen. Als ‘innovatie’ en ‘vernieuwing’ de opdracht is, dan kun je niet anders dan nieuwe, nog ongebaande, paden bewandelen. De belangrijkste tip van beiden is: Zorg wel voor verbindingen met het hogere doel van de organisatie zodat mensen snappen waar je mee bezig bent.

Improviseren en verbinden

Volgens Hans Boutellier^{*)} leven we in een ‘improvisatiesamenleving’. In de huidige samenleving moeten we roeien met de riemen die we hebben, zegt hij, zonder dat iemand precies weet wat de route is. Om toch ergens uit te kunnen komen, is onderlinge afstemming heel belangrijk, niet via top-down structuren maar via een veel verfijndere vorm van afstemming die je ‘jazzy’ zou kunnen noemen, waarbij improviserend en al doende een samenspel gecreëerd wordt dat meer dan een kakofonie van geluid oplevert, sterker nog, dat in aanleg juist swingend en innovatief kan zijn.

Volgens de beide sprekers van deze laatste bijeenkomst in de serie ‘Jouw rol in een veranderende overheid’ wordt werken binnen de veranderende overheid in hoge mate gekenmerkt door improviseren en afstemmen, al zijn ze het niet eens over de vraag hoe fundamenteel de verandering van de overheid nu werkelijk is. Rombout ziet vooral veel veranderende beleidstaal, maar nog weinig wezenlijke veranderingen in de praktijk.

Volgens Van der Linden is er daadwerkelijk meer aan de hand.

Improviser met overtuiging en enthousiasme en leer al doende

Florus van der Linden is overheidsinnovator en programmamanager van de gemeente Delft. Zijn inspiratiebronnen zijn Plato, in het bijzonder diens boek *Politeia*, over de rechtvaardige inrichting van de samenleving, en Nelson Mandela. Wat hem drijft is het met toewijding zoeken naar ‘onmogelijke mogelijkheden’, naar veranderingen aan de randen van het systeem. Van der Linden is ook de kersverse voorzitter van het jonge ambtenarennetwerk FUTUR.

Hij citeert Jan Rotmans, hoogleraar transitie en transitie management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam: “We zitten niet in een tijdperk van verandering, maar in een verandering van tijdperk”. Deze uitspraak tekent volgens Van der Linden de huidige situatie van transitie waarin zowel de overheid als de maatschappij in een fundamenteel andere rol komen te zitten. Niet voor niets is het politieke woord van het jaar in 2013 *participatiesamenleving*. Dat vergt vooral een verandering van de werkwijze binnen de overheid zelf. De oude bestuursstructuren zijn hiërarchisch van aard, voor een deel bestaan ze nog, maar ze missen in toenemende mate de aansluiting bij ontwikkelingen in de zichzelf organiserende netwerkmaatschappij. De overheid zou veel meer moeten aansluiten bij de zelforganiserende vermogens van burgers en niet moeten trachten met allerlei middelen de burgers te bewegen tot participatie in vooraf bedachte overheidsplannen.

Maar wat als je als creatief, informeel netwerk van ambtenaren zo succesvol bent in het ontplooiën van creatieve initiatieven die aansluiten op de wensen van burgers dat het oude hiërarchische, bureaucratische systeem je wil overnemen? Wat te doen in de wetenschap dat verandering vanuit dergelijke bestaande kaders meestal weinig zoden aan de dijk zet en dat het willen organiseren van creativiteit in een programma, vaste werkwijze of protocol, de dood in de pot is? Zijn tip: Laat je initiatief passen in het grote verhaal van de organisatie. Zo maak je verbinding; zo krijg je mensen mee.

Van der Linden neemt verschillende aspecten van het geschetste dilemma nader onder de loep.

1. Wat als je als creatief netwerk weer ingelijfd dreigt te worden in een programma? Dat was daadwerkelijk het geval. De gemeente Delft is enthousiast over het creatieve netwerk en wil het initiatief overnemen en in een ‘programma gieten’. Wat nu? Dat betekent dat je toch weer in de ‘oude wereld’ terechtkomt en vast zit aan kaders, hiërarchische lijnen en allerlei voorschriften. Er is toen gezegd: ‘OK. Doen we, maar de eerste regel van het programma is dat het geen programma is’.

Hierdoor werd de experimenteerruimte behouden en kon de beweging tegelijkertijd aan zeggenschap binnen bestaande processen en aan financiële slagkracht en doorzettingsmacht winnen. Ook werd afgesproken dat het creatieve netwerk in nieuwe bezetting blijft bestaan naast het reguliere programma, al is het alleen maar om erop toe te zien dat de programma- activiteiten niet teveel van de oorspronkelijke bedoeling afdwalen.

2. Wat als je sociale media-activiteiten gereguleerd dreigen te worden? De vaak met de mond beleden wens om ‘open’ en ‘extern’ gericht te zijn, wordt feitelijk vooral als een gevaar gezien en moet daarom aan duidelijke interne systeemgrenzen gebonden worden; de verleiding van protocollering ligt ook hier op de loer. ‘Niet aan meedoen’ is zijn advies.

Het nadeel daarvan is dat het leervermogen van de organisatie ernstig wordt aangetast.

Je leert iets pas als je zelf aan den lijve tegen hindernissen bent aangelopen.

3. Hoe om te gaan met informele stadsinitiatieven vanuit een formele organisatie? Een voorbeeld is een idee van buurtbewoners om een kattentouw aan de kade van de gracht te bevestigen zodat te water geraakte katten weer snel de kant op kunnen klimmen. Via het officiële beleidsprogramma was na vier maanden uitgedokterd dat er voor een dergelijk initiatief helaas geen geld was, terwijl de buurtbewoners alleen toestemming nodig hadden om wat haken in de muur te slaan. We hebben toen gezegd: ‘Gaat uw gang, we zijn benieuwd wat het oplevert’. Het initiatief bleek een groot succes. College en burgers waren tevreden.

Door aan te sluiten bij wat er al gebeurt, kan veel meer bereikt worden: in Delft kunnen buurtbewoners die zelf de openbare ruimte willen beheren, ondersteund worden; heeft de gemeente samen met scholen voorzien in de wens om tot een transparant verdelingssysteem van leerlingen te komen en samen met ondernemers een open informatienetwerk binnenstad opgezet op basis waarvan stadsactiviteiten veel beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

4. Wat als je zelf als netwerk een evenement gaat organiseren met verschillende partners en het geld alleen beschikbaar is via oude systemen en budgetcodes van verschillende budgethouders? Dat voor elkaar krijgen kost enorm veel tijd en moeite en kan de energie uit de organisatie halen. Hokjesachtige manieren van organiseren staan als je niet oppast de daadwerkelijke samenwerking in de weg. Probeer zo veel mogelijk mee te bewegen, zonder je zelf te laten stoppen. Improviseer er met overtuiging en enthousiasme op los, blijf dicht bij je zelf en wees transparant over je doelen. En omdat niemand het recept heeft voor succes is al doende leren de beste manier.

Kernelementen voor al doende leren zijn:

- Geloven in wat je doet, jezelf elke ochtend recht in de spiegel kunnen aankijken.
- Je rol met overtuiging en lol aanpakken: elke stap kan het begin zijn van een grote verandering.
- Wees niet bang om af te wijken en anders te zijn.
- Omdat niemand precies weet hoe we met de veranderende wereld moeten omgaan: kies al zoekend je eigen weg en werkwijze.

Aan het eind van zijn inleiding toont Van der Linden nog een filmpje over onze ‘terminale staat van serieuheid’, getiteld *Doen is de beste manier van denken*. De strekking ervan: Kinderen leren van nature en improviseren er lustig op los. Dit spontaan aanwezige leervermogen wordt in traditionele scholingstrajecten en in functioneel vastgelegde carrièrepaden systematisch afgeleerd, terwijl we nu aan zulk improvisatievermogen behoefte hebben.

Eigenwijze interventies in structureel zwakke gezinnen als sleutel tot succes

Barend Rombout heeft vijftientig jaar bij de politie gewerkt en kwam in 2000 bij de gemeente Rotterdam werken, vanaf 2006 als hoofd van Bureau Frontlijn, nu inmiddels uitgegroeid tot een organisatie van zo’n tweehonderd man die vooral binnen de achterstandswijken van Rotterdam een voet aan de grond heeft. Zijn ergernis was en is dat er ondanks vele mooie initiatieven op dit terrein in een van de rijkste landen ter wereld nog zo beschamend veel armoede is: In Nederland leven 1,2 miljoen mensen (7,2%), waarvan 380.000 kinderen onder de armoedegrens. Dat betekent concreet: geen

zekerheid over minimaal drie maaltijden per dag, altijd gedoe met schulden, deurwaarders, en constant veel stress aan je hoofd. De wereld verandert (helaas) op sommige punten te langzaam.

In Rotterdam behoort zo'n 10% tot de armen, waaronder 120.000 volwassenen en 38.400 kinderen. Feitelijk groeien kinderen op in een omgeving waarin van een goede start vaak geen sprake is. Voor een goede start is allereerst een goede opvoeding nodig en een gezonde leefstijl van de ouder(s). Een goede opvoeding staat in het teken van het bereiken van zelfstandigheid op latere leeftijd, op het aanleren van het vermogen redelijk gelukkig te zijn (ook veerkracht om met de onvermijdelijke tegenslagen van het leven om te kunnen gaan hoort daarbij).

Hiervoor zijn de volgende elementen essentieel:

1. een opvoeding die liefdevol en niet autoritair is, 2. gevoel voor het belang van verschillende regels, 3. het vermogen om directe behoeftebevrediging uit te kunnen stellen. Met name het derde disciplinerende element is vrijwel afwezig. Elke aanpak die niets aan de vorming van deze basiselementen doet, is bij voorbaat gedoemd te mislukken. Door op deze elementen als overheid vroeg in te grijpen en samen met betrokkenen een veranderingsproces in gang te brengen, kan veel ellende op latere leeftijd voorkomen worden. Nu worden mensen die uit onkunde domme dingen doen vaak ook nog eens gestraft door de overheid. Men gaat simpelweg uit van kwade wil of boze opzet waardoor mensen nog verder van huis raken.

Wat dan wel? Volgens Rombout was er iets anders nodig, een aanpak die de zaken bij de bron aanpakte. Bestuurders waren vooral trots op de veelheid aan initiatieven en Rombout vond dat het anders moest. Kun je dan toch door in te roeien tegen de stroom van het heersende klimaat iets bereiken? Ja dat kan volgens Rombout. Allereerst door te laten zien dat de bestaande aanpak weliswaar resultaten boekt maar ook beter kan en moet. Soms kan het handig zijn hiervoor bondgenoten van buiten de organisatie in te schakelen. Zo bleek dat de aanwas van geboorten uit structureel zwakke gezinnen in Rotterdam circa 750-1000 baby's per jaar bedraagt. Veel meer dan het aantal dat je met hulp kan bereiken. Bovendien bleken heel veel mensen de weg naar de traditionele overheidsinstanties niet te vinden; ze verdwalen in het doolhof van verplichtingen en papieren documenten.

“We richten ons bij Frontlijn op burgers die verdwaald zijn geraakt tussen de overheidsinstanties. Ze komen niet op de juiste plaats van bestemming, gewoonweg omdat ze niet goed zijn in het vinden van loketten. Ten behoeve van deze kwetsbare groep burgers wordt interventiezorg op maat geboden. Mijn visie is: De overheid moet zijn zwakste burgers het beste beschermen. Er zijn tal van kansen op effectief ingrijpen, en veel eerder. We wachten nu teveel af totdat er iets ergs gebeurt”.

Volgens Rombout is er maar één echte oplossing. Dat is zorgen dat er binnen de (gebroken) gezinnen via intensieve begeleiding ingezet wordt om te komen tot de ontwikkeling van het eigen groei- en leervermogen. Dat zou volgens Rombout voor de overheid een kwestie van elementaire beschaving moeten zijn, maar het is ook gewoonweg noodzakelijk en slim beleid omdat de achterstanden zich op latere leeftijd in veelvoud doorzetten. De probleemkinderen van nu zijn veelal schoolverlaters en de criminelen van later, de kansen op ontsporingen zijn logischerwijs veel groter. Er heerst een psychologie van de schaarste, een beperkte blik op wat wel en niet mogelijk is, vaak door een gebrek en de eigen opvoeding, opgelopen beschadigingen of cognitieve achterstanden. En er is altijd stress.

Rombout heeft voor zichzelf binnen Bureau Frontlijn een eigen visie geformuleerd en daarvoor zijn fiat gekregen vanuit het College van B & W: als plek voor innovatie en om via de ontwikkeling van nieuwe methodieken (samen met onderzoekers en met betrokkenen in het veld) binnen achterstandswijken aan de slag te gaan. Hij hekelt de loyaliteitscultuur binnen de ambtenarij in de betekenis van klakkeloos uitvoeren wat de politieke leiding wenst. Tot aan de verkiezingen voor overheidsmanager van het jaar aan toe wordt die eigenschap nog steeds als hoogste deugd gepredikt.

Rombout: “Mijn in een visie van het College omschreven taak is expliciet om innovatief te zijn en dus niet loyaal, maar eigenwijs”.

Goed bestuur is kritisch, daar heeft Rotterdam wat aan en daar hebben de ouders en kinderen wat aan. Precies hetzelfde gaan doen als wat al jaren gangbaar is: wat heb je dan voor meerwaarde? Je moet vragen stellen. Een goed bestuur moet juist zijn eigen tegengeluiden, zijn eigen tegenspraak organiseren”.

Als men daarna op het eigen standpunt blijft, dan pas is het aan jou om het besluit loyaal uit te voeren, als je daarmee leven kunt. Zo niet dan is opstappen altijd een optie.

Rombout voelt zich uitermate betrokken bij het lot van de mensen in achterstandswijken. Hij heeft het voor elkaar gekregen om een kleine netwerkorganisatie op te zetten. Momenteel zitten bijvoorbeeld achtenzestig moeders in intensieve begeleidingstrajecten die anders tussen wal en schip waren gevallen, met alle vervelende gevolgen voor ouder, kind, buurt en samenleving. Beter nu investeren in ontwikkeling en begeleidingstrajecten dan straks met de gebakken peren zitten. Binnen Frontlijn is inmiddels veel erkende expertise opgebouwd, worden resultaten geboekt. Er is ruimte om te innoveren aan de rand van het ambtelijk apparaat en de mogelijkheid om zonder dat iemand dat van hogerhand beveelt, projecten op te pakken en uit te voeren, gewoonweg omdat de situatie daar om vraagt.

In gesprek over improvisatie en verbinding in actie

De inleidingen roepen verschillende gespreksthema's op die allemaal te maken hebben met de vraag hoe je kunt werken aan improvisatie en verbinding; het zijn bovendien thema's die laten zien hoe 'improvisatie' en 'verbinding' er in de praktijk uitzien.

Improvisatie rondom een vak dat enorm in ontwikkeling is

In de gesprekken in kleine groepjes wordt erop gewezen dat het 'vak' van ambtenaar enorm in ontwikkeling is. Hij of zij is meer een kennismakelaar, verbinder/netwerker en niet meer de monopolistische eigenaar van specialistische vakkennis. Maar ook hier geldt dat niemand het zeker weet. Ze wijzen anderen erop dat werken binnen de ambtenarij geen 'vak' is, maar alleen een bepaalde context aanduidt, waarbinnen je je beroep uitoefent. Zo kun je een bioloog zijn van professie binnen de overheid of binnen het bedrijfsleven. Misschien is beleidsmedewerker een vak, maar ook die rol kan binnen het bedrijfsleven en de overheid worden vervuld.

...en rondom de organisatie

Binnen de overheidsorganisatie zou het uitgangspunt niet moeten zijn: 'Wat is de van bovenaf verordonneerde papieren beleidslijn?' maar 'Wat is er daadwerkelijk nodig voor burgers?' In dit nieuwe perspectief is de burger niet het hulpje van de overheid,

maar de overheid de hulp van de burger. Dat vraagt om een kanteling in denken en een fors improvisatievermogen van de organisatie, die hier nog niet altijd op ingesteld is. Het vergt het vermogen om het sturen op de werkwijze los te laten (het hoe) en alleen te koersen op globale doelen die bovendien regelmatig in onderlinge afstemming met partners binnen en buiten de eigen organisatie herijkt moeten worden. Dat gebeurt helaas lang niet altijd. Volgens sommigen is de organisatie individualistischer geworden, iedereen doet ‘zijn eigen ding’. Toch is die afstemming belangrijk omdat anders onduidelijk is hoe kwaliteitsbewaking van het werk nog kan plaatsvinden.

Versterk je eigen organisatiebewustzijn en je rolbewustzijn

Hoe ziet je organisatie eruit? Wat is de cultuur en wat is de structuur? Hoe reageren we op onze baas? Probeer constant aan het eigen organisatie- en rolbewustzijn te werken. Wat ben ik hier aan het doen en waarom?

Probeer zelf eens wat uit en kijk wat wel en niet werkt

In een gespreksgroep wordt het voorbeeld van APK teams (Adviescolleges Personeel en Kwaliteit) binnen de belastingdienst aangehaald. Deze zijn opgezet om binnen de dienst, los van de formele kaders, maar wel in verbinding daarmee (bijvoorbeeld met de ondernemingsraad) het gesprek aan te gaan over wat er voor het hoog houden van de kwaliteit van het werk nodig is.

Over verbinding zoeken als schakel voor goed werk

Verbinding zoeken is: niet over mensen praten maar met mensen binnen de eigen organisatie, maar ook daarbuiten, gesprekken tussen managers en professionals, jong en oud, verschillende beroepsgroepen, politici en ambtenaren, burgers en buitenlui. Dat is de manier waarop je stap voor stap zorg kunt dragen voor goed werk dat vakkundig, ethisch verantwoord en persoonlijk betrokken wordt uitgevoerd. Dit verbindingswerk wordt niet in de laatste plaats gevormd door een loyaliteitsopvatting die meer is dan ‘ja en ‘amen’ zeggen, sterker nog, die het kritisch bevragen van heersende opvattingen als uitgangspunt heeft en een nieuw, alternatief perspectief weet te bieden dat buiten de gangbare kaders ligt. Alleen zo zijn innovaties mogelijk en kunnen vernieuwingen tot stand komen waar burger en bestuur wat aan hebben.

Noot

^{*)} Criminoloog prof. dr. Hans Boutellier is bijzonder hoogleraar Veiligheid en burgerschap aan de Vrije Universiteit en algemeen directeur van het Verwey-Jonker Instituut.

Verslag geschreven door Jan Prij

Redactie/vormgeving: A. Gabrielli

Deze bijeenkomst maakt deel uit van de *Routekaart Goed Werk in het Openbaar Bestuur*, ontwikkeld door Stichting Beroepseer en mogelijk gemaakt door het programma *Beter Werken Openbaar Bestuur* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.