



Alinda van Bruggen  
Harry ter Braak

Versie november 2023

CONCEPT VOOR FEEDBACK

●●● Inhoud

|   |    |
|---|----|
| Inleiding .....   | 4  |
| 1. Het contributiebeginsel.....                             | 7  |
| 2. Het niet te ontlopen verantwoordelijkheidsbeginsel ..... | 9  |
| 3. Het tegenwichtbeginsel .....                             | 10 |
| 4. Het feedbackbeginsel.....                                | 13 |
| 5. Het rentmeestersbeginsel.....                            | 15 |
| 6. Het logische prikkelbeginsel.....                        | 19 |
| 7. Het symmetrische machtsbeginsel .....                    | 23 |
| 8. Het contingencybeginsel.....                             | 26 |
| 9. Het systeemintegriteitsbeginsel .....                    | 29 |
| 10. Het scopevastheidsbeginsel.....                         | 32 |
| 11. Het transparantiebeginsel.....                          | 35 |
| Over WagenaarHoes .....                                     | 38 |

CONCEPT VOOR FEEDBACK

## ●●● Inleiding

### Waarom algemene beginselen van behoorlijk organiseren?

Bij iedere functie horen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In het publieke domein gaat het daarbij om taken van maatschappelijk belang en om publieke middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld. Dat legitimeert een normatieve blik op hoe met die taken en middelen wordt omgegaan. Wij bepleiten daarom een explicitering danwel herwaardering van een aantal *algemene beginselen van behoorlijk organiseren voor het publieke domein*.

Misschien lijkt het niet nodig om stil te staan bij algemene beginselen van behoorlijk organiseren, maar het zijn geen open deuren. Onze waarneming is dat er juist rond deze basisbeginselen veel mis gaat. Er is de afgelopen paar jaar veel en vaak verontwaardigd geschreven over allerlei knelpunten bij de uitvoering van overheidstaken. Denk aan de aardbevingsschade en het haperen van de hersteloperaties, stagnatie bij het CBR, problemen in de jeugdhulp... Om van de toeslagenaffaire nog maar niet te spreken. Terecht wordt dan doorgaans verbetering gevraagd. En die wordt doorgaans ook haastig toegezegd, waarna de actieplannen en daadkrachtige aanpakken vaak over elkaar heen buitelen, maar er uiteindelijk slechts zelden fundamentele verbeteringen worden doorgevoerd.

Fundamentele verbetering gaat wat ons betreft over 'gewoon' behoorlijk organiseren om de publieke taken doeltreffend en doelmatig te kunnen uitvoeren. Daarvoor geldt een aantal algemene beginselen, die eigenlijk vanzelf spreken, maar helaas juist binnen de overheid lang niet altijd vanzelfsprekend worden toegepast of herkend. En ja, ook politieke druk speelt daarbij een rol, maar wie alleen daarnaar kijkt gaat voorbij aan organisatorische hygiënefactoren die juist een tegenkracht kunnen vormen. Want als het bieden van loyale tegenspraak alleen op lef moet drijven, maken we ons onnodig afhankelijk van individuele moed en leiderschap. Behoorlijk organiseren gaat om het creëren van een speelveld, rolverdeling, spelregels en werkwijzen die helpen om de goede dingen goed te doen.

In de afgelopen decennia is er gelukkig best veel aandacht geweest voor algemene beginselen van behoorlijk bestuur en 'good governance' codes. Die zijn ook bij de meeste bestuurders en managers in het publieke domein redelijk bekend. Des te wonderlijker is het dat er nauwelijks aandacht is geweest voor **beginselen van behoorlijk organiseren**. Immers, niet alleen voor bestuur en governance geldt dat er eisen gesteld mogen worden. Waar met publieke middelen wordt gewerkt aan de realisatie van maatschappelijke doeleinden, mogen ook eisen gesteld worden aan hoe dit georganiseerd wordt.

### Beginselen van behoorlijk organiseren, wat zijn dat en wat hebben we daaraan?

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die we allen kennen, bieden de individuele burger bescherming tegen onrechtvaardig of onevenredig overheidshandelen. De algemene beginselen van behoorlijk organiseren kunnen worden gezien als principes waarmee kan worden voorkomen dat de samenleving tekort gedaan wordt doordat publieke middelen voor andere dan de gestelde doelen of onnodig ondoelmatig worden ingezet.

Wie hoopt dat de algemene beginselen van behoorlijk organiseren als een recept te gebruiken zijn, waarbij het netjes opvolgen van een aantal helder omschreven stappen gegarandeerd tot succes leidt, moeten we teleurstellen. De beginselen van behoorlijk organiseren bieden geen concrete aanpak, maar zijn wel heel praktisch toepasbaar. Als analysekader voor hardnekkige, soms al lang vastzittende problemen in een organisatie, waarmee oplossingen op andere niveaus zichtbaar kunnen worden<sup>1</sup>. Als begrippenkader dat het mogelijk maakt om sneller te herkennen en bespreekbaar te maken wanneer er iets ontspoot in een organisatie. Als afwegingskader voor managers die moeten balanceren tussen vaak onverenigbare waarden.

De beginselen van behoorlijk organiseren gaan daarmee over een belangrijk maar zelden beschreven deel van de werkelijkheid. Over het deel dat door sommigen van onze meedenkers aangeduid wordt als 'het gat tussen beleid en uitvoering', 'de blinde vlek in de beleidscyclus' of 'een abstractieniveau

---

<sup>1</sup> Denk bijv. aan de casus Waalre, of aan de casestudies in Almelo en Gouda.

tussen ethiek en managementtheorie'. In dit zelden beschreven gebied blijken soms *nieuwe woorden of concepten* nodig te zijn om aan te duiden wat we zien, of is het nodig om de betekenis van bekende woorden uit te breiden. Dat kan even verwarring opleveren bij eerste lezing of bespreking. We nodigen u graag uit om juist dan toch met ons mee te kijken naar wat zich afspeelt; en om zo mogelijk betere taal aan te reiken.

#### Basis in praktijkervaring en wetenschap

De elf beginselen die wij in deze voorzet behandelen, zijn niet gebaseerd op één specifiek model of specifieke benadering. Wij hebben deze beginselen geformuleerd op basis van enerzijds vakliteratuur en wetenschappelijke inzichten en anderzijds decennialange advies- en praktijkervaring in het (semi)publieke domein. De vakliteratuur en wetenschappelijke inzichten waaruit wij putten komen vanuit onder meer de organisatiekunde, bestuurs-, bedrijfs- en beleidkunde, organisatiesociologie, -psychologie en -ethiek. De praktijk- en advieservaring die onze blik gevormd hebben, zijn niet alleen die van onszelf, maar ook van vele collega's die ons daarin – recent en in het verleden – waardevolle inzichten hebben meegegeven.

#### Dank voor feedback

We realiseren ons dat we een nogal ambitieus project gestart zijn dat niet kan slagen zonder kritische reflecties en feedback vanuit zowel praktijk als wetenschap. We zijn daarom erg blij dat een groot aantal deelnemers tijdens het symposium hierover met ons in gesprek wil gaan, maar ook dat een groot aantal mensen bereid is gebleken om ook verder met ons mee te denken. Met name zijn wij Erik-Jan van Dorp, Paul Frissen, Mirko Noordegraaf, Roos Slegers en Hans Strikwerda dankbaar voor hun aanmoediging en hun waardevolle feedback op onze eerste teksten en ideeën. Wij hebben hun feedback nog lang niet volledig kunnen verwerken in deze versie van de beginselen. In het boek dat nog volgt zullen wij hun suggesties en die van u proberen recht te doen.

Daarnaast zijn we erg blij dat we de gemeenten Gouda en Almelo bereid gevonden hebben om deel te nemen aan een casestudy, waarbij we samen met het management en een afvaardiging uit de organisatie aan de hand van de beginselen onderzoeken wat goed gaat en wat beter kan. Ook input van anderen blijft natuurlijk welkom. Vanzelfsprekend zijn alle tekortkomingen in onze voorzet voor een set algemene beginselen van behoorlijk organiseren voor onze rekening.

## De beginselen van behoorlijk organiseren in een notendop



ALLES WAT IN EEN ORGANISATIE WORDT GEDAAN MOET UITLEGBAAR BIJDRAGEN AAN DE EXTERNE TAAK VAN DE ORGANISATIE



BESTUURDERS EN MANAGERS ZIJN ALTIJD VERANTWOORDELIJK, OOK VOOR WAT ZE NIET WETEN OF GEDELEGEERD HEBBEN. DAT HEEFT OOK CONSEQUENTIES VOOR DE ORGANISATIE VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN LAGER IN DE ORGANISATIE



ALERTHEID OP HET KRACHTENVELD RONDOM EN IN DE ORGANISATIE EN OP KOERSVERSHUIVINGEN WAAR KRACHTEN EN TEGENKRACHTEN NIET IN BALANS ZIJN, DAAR INTERVENIËREN EN PROACTIEF TEGENWICHT ORGANISEREN



IEDERE ACTOR IN DE ORGANISATIE BEHOORT ADEQUATE INFORMATIE OVER DE EFFECTEN VAN HET EIGEN HANDELEN TE ONTVANGEN TEN BEHOEVE VAN LEREN EN VERBETEREN



BESTUURDERS EN MANAGERS IN HET PUBLIEKE DOMEIN VERVULLEN DE EIGENAARSROL NAMENS DE SAMENLEVING EN DIENEN DAAROM ZORG TE DRAGEN VOOR DE BALANS TUSSEN BESCHIKBARE MIDDELEN EN DE OPDRACHT VAN DE ORGANISATIE EN WAARDEBEHOUD EN WAARDEONTWIKKELING VAN DE ORGANISATIE



ZORG DAT DE PRIKKELS IN DE ORGANISATIE GEWENST GEDRAG MAKKELIJK EN AANTREKKELIJK MAKEN EN ONGEWENST GEDRAG MOEILIJKER MAKEN



ZORG DAT IEDERE FUNCTIE IN DE ORGANISATIE OF HET STELSEL EEN EIGEN MACHTSPOSITIE HEEFT, WAARMEE 'GRENSOVERSCHRIJDEND' MACHTSGBEbruik DOOR ANDEREN KAN WORDEN VOORKOMEN



BEHOORLIJK ORGANISEREN BETEKENT OOK ZORGEN VOOR EEN GOEDE STRATEGISCH HELDERE AANSLUITING OP WAT DE OMGEVING KAN, NODIG HEEFT EN AANKAN



VOORKOM ONDERLINGE STRIJDIGHEID VAN AFSPRAKEN, ROLLEN, PROCEDURES EN PRINCIPES IN (VERSCHILLENDE ONDERDELEN VAN) DE ORGANISATIE / HET SYSTEEM. DE IN DE ORGANISATIE GEHANTEERDE SYSTEMEN MOETEN UNISONE PROCESSEN UITLOKKEN



NIET DE MANIER WAAROP HET PROCES VOOR DE MAINSTREAM GEORGANISEERD IS, MAAR DE EXTERNE OPGAVE BEPAALT DE AFBAKENING VAN WAT TOT 'NORMALE TAKEN' VAN DE ORGANISATIE BEHOORT



MANAGERS EN BESTUURDERS HEBBEN ACTIEF TE ORGANISEREN DAT DE SAMENLEVING ZICH EEN OORDEEL KAN VORMEN OF DE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK ORGANISEREN VOLDOENDE WORDEN NAGELEEFD.

## ●●● 1. Het contributiebeginsel

Het **contributiebeginsel** houdt in dat **alles wat in de organisatie gebeurt, moet bijdragen aan de externe opgave van de organisatie.**

De externe opgave is dus altijd het ijkpunt aan de hand waarvan beargumenteerd moet kunnen worden dat een bepaalde activiteit, beleidsregel, uitvoeringsregels, procedure of investering passend is (namelijk: het draagt bij aan...).

Dat wil niet zeggen dat er geen tijd, aandacht en middelen besteed zouden mogen worden aan onderhoud van de organisatie en systemen; aan het aantrekken, ontwikkelen en binden van medewerkers; of aan het creëren van draagvlak en het afleggen van verantwoording. Integendeel, zonder aandacht daarvoor komt de duurzame realisatie van de opgave in gevaar.



De vraag die steeds gesteld dient te worden, is in hoeverre een activiteit of investering bijdraagt aan de realisatie van de externe opgave. In onze waarneming wordt die vraag met name in overheidsorganisaties te weinig gesteld. Met als gevolg een serieus risico op *evenwichtsstoornissen* en *organisatie-obesitas*.

### Evenwichtsstoornissen in overheidsorganisaties

Evenwichtsstoornissen zien we met name in overheidsorganisaties die dichtbij 'de politiek' opereren. Departementen, waar het kunnen beantwoorden van Kamervragen voor al het andere gaat. Waardoor soms het merendeel van de capaciteit opgaat aan (anticiperen op) het afleggen van politieke verantwoording en slechts een klein deel van de capaciteit daadwerkelijk kan worden ingezet voor het realiseren van de externe opgave die de organisatie was opgedragen.

Om weerbaar te zijn tegen die druk is het van belang om regelmatig stil te staan bij het contributiebeginsel. En om inzichtelijk te maken voor welke belangenafwegingen de organisatie zich gesteld ziet en daarmee de politiek aan te spreken op de verantwoordelijkheid die zij als opdrachtgever heeft om een gezond evenwicht te bewaren tussen de primaire opdracht aan de organisatie en haar behoefte aan inzicht, rapportages en beantwoording van vragen.

Voorbeeld: De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) die naar aanleiding van het Toeslagenschandaal werd gevormd, lag in de eerste jaren onder een niet aflatende aandacht van de Tweede Kamer en de media. Nog voordat de organisatie voldoende mensen had kunnen aantrekken, zich een goed beeld had kunnen vormen van de omvang en inhoud van de opgave en op basis daarvan passende werkprocessen had kunnen inrichten, stond UHT al onder grote druk om met regelmaat te rapporteren en successen te laten zien. Medewerkers uit die periode vertellen dat de beschikbare menskracht (die nog niet op peil was) voor een groot deel op ging aan het beantwoorden van Kamervragen en leveren van rapportages, waardoor het opzetten van een effectieve organisatie om gedupeerden te helpen nog verdere vertraging opliep. Overigens kan hierbij wel de vraag gesteld worden of het managen van de maatschappelijke onrust die ontstaan was, impliciet niet evenzeer een deel van de externe opgave van UHT was.

### Organisatie-obesitas

Organisatie-obesitas zien we eveneens, vooral bij (overheids)organisaties waar de systeemlogica aanmoedigt tot het aanleggen van buffers door het zekerstellen van budgetten en capaciteit, of waar medewerkers en managers goed zicht op hun bijdrage aan de externe opgave ontberen. De gevallen waar de systeemlogica aanmoedigt tot het hamsteren van budgetten of capaciteit kennen we helaas allemaal. Angst om achter het net te vissen zet aan tot hoog inzetten wanneer budgetten en fte's worden verdeeld. Angst dat mensen of middelen ook voor volgend jaar worden weggehaald als blijkt dat je ze dit jaar niet nodig hebt, zet aan om de verkregen middelen hoe dan ook op te gebruiken. Een ander mechanisme maar met hetzelfde effect, zien we waar managers en medewerkers zicht ontberen op hun bijdrage aan de toegevoegde waarde van de organisatie en de betekenis van het instituut voor de samenleving. Soms als gevolg van een te sterke focus op het eigen team, de eigen afdeling of het eigen vakgebied, soms als gevolg van een te sterke focus op de eigen directeur of bestuurder, kan bijziendheid ontstaan en een neiging om meer te bouwen aan versterking van het eigen onderdeel dan nuttig is in het licht van de externe opgave.

Maar er zijn ook andere factoren waardoor organisatie-obesitas ontstaat. Stoppen blijkt in publieke organisaties een vaak vergeten actie. In publieke organisaties blijkt keer op keer dat wel vaak nieuwe projecten en nieuw beleid toegevoegd worden wanneer de bestaande werkwijze niet tot het beoogde resultaat oplevert, maar dat dat zelden gepaard gaat met het stoppen met eerdere projecten en beleid. Vaak komt pas als bezuinigd moet worden in beeld welke oude projecten en beleid nog lopen, alleen maar omdat ze nooit gestopt zijn. Niet voor niets sloeg *STOP. Stopstrategie voor organisaties* van Marije van den Berg (2020) enorm aan en bereikte het de shortlist van managementboek van het jaar 2021.

Een andere factor waardoor obesitas ontstaat wordt beschreven door Sharon Stellaard in haar proefschrift *Boemerangbeleid*, waarin zij uiteenzet hoe het jeugdbeleid in de afgelopen dertig jaar om de paar jaar aangepast werd omdat het bestaande beleid faalde in het bereiken van alle beoogde jongeren. De focus op het beleid was blijkbaar zo dominant dat het bij de Rijksoverheid en de Tweede Kamer niet opkwam dat het misschien niet aan het beleid lag dat het niet lukte de gehele doelgroep te bereiken, maar aan de manier waarop de organisatie die het beleid in de praktijk vorm moest geven dat deed. In het geval van het jeugdbeleid werd dit scopeverlies wel gesignaleerd (zie ook beginsel 10) maar werd de oplossing daarvoor gezocht in nieuw beleid dat deels naast het bestaande beleid kwam. Uitvoeringsorganisaties worden soms gewoon te veel gevangen gehouden door het instrumentarium van beleids mensen. Organiseren is een andere discipline.

Vanuit bestuur en hogere managementlagen wordt vaak wel degelijk ingegrepen als obesitas ontstaat. Bijvoorbeeld door medewerkers uit hun team te halen en elders in te zetten. Het effect in de organisatie doet dan soms denken aan de effecten van een crash dieet bij overgewicht: verstoring van het evenwicht en een neiging om zo snel mogelijk de 'tekorten' weer aan te vullen. Hoeveel beter zou het zijn als al eerder was (bij)gestuurd op basis van het contributiebeginsel?

Een 3<sup>e</sup> ... jojo-effect (vb COA en capaciteit asielopvang)

### In de praktijk

Daadwerkelijk in praktijk brengen van het contributiebeginsel vergt duidelijkheid voor iedereen in de organisatie over de externe opgave die gerealiseerd moet worden. Maar ook: de contributievraag een expliciete en centrale plek geven in de pdca-cyclus en deze dus frequent bespreken op ieder niveau in de organisatie evenals in de verantwoording naar politiek en buitenwereld.



## ●●● 2. Het niet te ontlopen verantwoordelijkheidsbeginsel

Het **verantwoordelijkheidsbeginsel** houdt in dat bestuurders en managers een niet te ontlopen verantwoordelijkheid dragen voor alles wat er gebeurt in de organisatie waaraan zij sturing danwel leidinggeven. Een niet te ontlopen verantwoordelijkheid voor alles wat er gebeurt in de organisatie waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Zo opgeschreven lijkt dit welhaast een tautologie, maar in de dagelijkse praktijk zien we dat dit helaas vaak helemaal niet zo wordt beleefd en geleefd.

Hoe vaak horen we niet: “dat was mij niet bekend”, “die informatie krijg ik nu voor het eerst” of een recent populair geworden variant “daar heb ik geen actieve herinnering aan” als veronderstelde ontsnappingsroute voor managers of bestuurders die worden aangesproken op fouten of misstanden? Wij denken dat dergelijke reacties in veel gevallen oprecht zijn, al zijn er ook evidente gevallen van bewust duikgedrag. Maar hoe oprecht of onoprecht ook, als een manager of bestuurder ergens niet van op de hoogte was, is dat geen verontschuldiging. Iets niet weten maakt hem of haar niet minder verantwoordelijk.



De bestuurder danwel de manager is altijd verantwoordelijk om zodanig te sturen resp. te organiseren dat relevante informatie over afwijkingen in de outcomes, output, het functioneren of de ontwikkeling van de organisatie tijdig bij hem bekend is zodat hij daarop kan (bij)sturen. Essentiële dingen niet weten, daarover niet geïnformeerd zijn, is dus geen excuus maar een verwijtbaar falen in de verantwoordelijkheid die bij de functie van bestuurder of manager hoort.

### Micro-managen is geen oplossing

Daarmee bepleiten we overigens geenszins dat managers en bestuurders zouden moeten gaan micro-managen en zich voortdurend met alles in de organisatie moeten bemoeien. Integendeel, want micro-managen leidt vaak tot bijziendheid en verlies van zicht op het grotere geheel. Om de verantwoordelijkheid die bestuurders en managers dragen daadwerkelijk te kunnen waarmaken, is het juist van belang om verantwoordelijkheid voor onderdelen bij anderen in de organisatie te beleggen. Dat klinkt misschien als een paradox, maar is het niet. Het beleggen van verantwoordelijkheden 'lager' in de organisatie is simpelweg onderdeel van behoorlijk organiseren en doet niets af aan de integrale verantwoordelijkheid van bestuurders en managers. Als het beleggen van verantwoordelijkheden elders in de organisatie ertoe leidt dat de bestuurder of de manager niet tijdig geïnformeerd is over belangrijke zaken, dan heeft hij of zij het simpelweg niet goed georganiseerd: geen goede opdracht gegeven, informatiestromen niet goed ingericht, niet de juiste mensen aangesteld, niet voldoende bewaakt dat er een veilige en transparante werkcultuur heerst, niet duidelijk genoeg uitgenodigd om dilemma's in de uitvoering voor te leggen, etc.

### Verantwoordelijkheidsbeginsel vergt ook weten welke verantwoordelijkheid je niet hebt

Het beleggen van verantwoordelijkheden wordt niet voor niets ook in een organisatiestatoot (verordening) en een delegatie- of mandaatregeling vastgelegd. Belangrijk in een (publieke) organisatie is dat helder is welke verantwoordelijkheid je waar in een organisatie hebt en mag nemen. Maar ook welke niet. We komen vaak tegen dat medewerkers een grotere verantwoordelijkheid nemen dan hen is toegedeeld door informatie niet door te spelen en of voor te leggen aan het hogere management en het bestuur. Dat het belangrijk is om de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid te kennen en te respecteren blijkt te vaak pas als het fout gaat. Overigens geldt ook in die gevallen waar iets fout gaat doordat een medewerker buiten de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid is gegaan, dat de hogere manager zich niet daarachter kan verschuilen. Hij of zij blijft verantwoordelijk,

ook om voor iedereen duidelijk te maken wanneer informatie gedeeld moet worden met het hogere management of het bestuur.

Medewerkers nemen soms ook een wel erg grote verantwoordelijkheid door collega's, managers of bestuurders zwart te maken. Bijvoorbeeld wanneer zij iets als onverantwoord en als feit definiëren en dat beeld verspreiden zonder de noodzakelijke zorgvuldigheid betrachten door eerst wederhoor toe te passen. Het ongetoetste eigen oordeel kan dan een impact krijgen op de organisatie die soms (veel) verder gaat dan de verspreider ervan kan verantwoorden. Dit maakt duidelijk dat het handelen naar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die je zijn toegedeeld niet altijd eenvoudig is. Zoals bij vrijwel alle beginselen vereist het een balanceer-act. Om dat collectief goed te doen is regelmatige reflectie in organisatie nodig op wat wel of niet kan of moet.

Kortom, de niet te ontlopen verantwoordelijkheid van bestuurders en managers betekent niet dat zij niet moeten delegeren. Maar wel dat zij ervoor dienen te zorgen dat de organisatie die zij besturen of aansturen daadwerkelijk zo is ingericht dat zij erop kunnen vertrouwen dat de goede dingen op een goede manier gebeuren (zodat de maatschappelijke opgave gediend wordt met een verantwoorde inzet van publieke middelen) en dat afwijkingen, knelpunten en dilemma's tijdig gesignaleerd en met hen besproken worden.

#### Van beginsel naar praktijk

Daadwerkelijk in praktijk brengen van het verantwoordelijkheidsbeginsel vergt om te beginnen het besef dat die verantwoordelijkheid niet te ontlopen is, hoe de taken ook georganiseerd zijn. Dit dient vastgelegd te worden in een organisatiestatuuut (verordening) en een delegatie- of mandaatregeling. En vervolgens vergt het dat duidelijke opdrachten worden verstrekt en dat wordt gestuurd op goede kwaliteit en voldoende kwantiteit van de mensen die worden ingezet, op transparante communicatie en adequate informatiestromen en feedbackloops en op een veilige werkcultuur waarin afwijkingen herkend en zo hoog als nodig besproken en opgelost worden.

Geen geringe verantwoordelijkheid dus en niet te ontlopen. Dat in het publieke domein wordt gesproken over het 'ambt' (en de ambtenaar) verwijst naar die verantwoordelijkheid. Eervol, maar niet vrijblijvend!

### ●●● 3. Het tegenwichtbeginsel

Organisaties in het publieke domein hebben per definitie – meer dan in het private domein – altijd te maken met potentiële belangentegenstellingen tussen de directe doelgroep(en) van hun handelen en de gewogen belangen van de samenleving die hun opdracht bepaalt en daarvoor betaalt. De opdracht van publieke organisaties wordt in principe bepaald op basis van een brede belangenafweging in de politieke arena, terwijl zij in de uitvoering van hun taken veelal een focus op en verbinding met specifieke doelgroepen moeten hebben. Om tussen die afgewogen opdracht en de als uitvoerder gewenste betrokkenheid op de eigen doelgroepen een gezond en verantwoord evenwicht te houden, is het noodzakelijk aandacht te besteden aan krachten en tegenkrachten.



Het **tegenwichtbeginsel** behoort tot de algemene beginselen van behoorlijk organiseren in het publieke domein. Net als bij de andere algemene beginselen, geldt ook voor het tegenwichtbeginsel dat dit mogelijk door velen als een open deur beschouwd wordt. Immers, we weten allemaal dat ‘checks & balances’ georganiseerd moeten worden. Maar juist in de gebruikelijke oplossingen daarvoor, zoals het inrichten van goed toezicht en effectieve medezeggenschap, schuilt een valkuil. Want ook wanneer het toezicht in formele zin goed ingericht is, is blijvend aandacht nodig voor de vraag of de organisatie in het krachtenveld waarin die zich bevindt in evenwicht blijft.

#### Politieke druk, bestuurscultuur en roep om tegenwicht

Recente voorbeelden van publieke organisaties die uit balans geraakt zijn, laten zien hoe precair dat evenwicht is. In de media is uitgebreid aandacht besteed aan voorbeelden waar de politieke druk op overheidsorganisaties heeft geleid tot verlies van verbinding met de uitvoeringspraktijk en met de mensen die daardoor rechtstreeks geraakt worden. Verschillende media berichtten over de noodzaak van een nieuwe bestuurscultuur binnen de rijksoverheid. Een noodzaak die ook binnen het Rijk is onderkend naar aanleiding van onder meer de Toeslagenaffaire.

Vaak wordt daarbij gewezen op de noodzaak van het doorbreken van dysfunctionele dynamiek tussen politieke scoringsdrift en een ambtelijke top die te gemakkelijk meebuigt met politieke wensen. En in de media en het publieke discours wordt daaraan vaak makkelijk de conclusie verbonden dat verbetering dus ook moet beginnen bij de politiek en de ambtelijke top: als de politici hun scoringsdrift maar wat meer zouden beheersen en als topambtenaren maar wat meer ruggengraat zouden tonen, dan zal het wel beter gaan. Dat klinkt misschien logisch, maar negeert de onderliggende vraag waarvandaan tegenwicht geboden en gevoed kan worden.

Hoewel in de dynamiek tussen politiek en ambtelijke top wel problemen zichtbaar worden, ligt daar maar beperkt een aangrijpingspunt om dit te veranderen. Politieke scoringsdrift ligt buiten de invloedssfeer van de ambtelijke top, net als omzet-gestuurde media die deze uitvergroet. Politiek waarin meningsverschillen – soms zelfs ondersteund door complot-denken – zo worden uitvergroet dat het echte debat niet meer plaatsvindt en de democratie zelf onder druk komt, helpt ook niet. Zeker, het zou helpen als die dynamiek zou worden omgebogen, maar de sleutel om dat te realiseren ligt in het organiseren van tegenkracht<sup>2</sup>. Tegenkracht tegen politieke scoringsdrift, tegen beleidsambities die geen rekening houden met uitvoerbaarheid, tegen framing en blaming die ver af staan van de leefwereld van de mensen die het betreft.

#### Tegenwicht vergt verbinding met de ‘buitenwereld’

Om tegenwicht te kunnen bieden, is een sterkere verbinding en meer open dialoog met de ‘gewone buitenwereld’ nodig. In plaats van de aandacht nog meer te richten op de politiek en de ambtelijke top en wat daar zou moeten veranderen, is het nodig om veel meer en directer in gesprek te zijn met inwoners, maatschappelijke organisaties en mede-overheden. Bij recente problemen zoals de Toeslagenaffaire, de aardbevingsschade in Groningen en andere dossiers, ontbrak het niet aan aandacht voor de politiek maar aan verbondenheid en inlevingsvermogen in de mensen die het betreft.

De dialoog met de leefwereld als tegenwicht voor de rijksoverheid om in balans te kunnen blijven in de nabijheid van de politieke dynamiek. Het organiseren van dat tegenwicht is noodzakelijk, maar niet makkelijk. De samenleving is zo meervoudig divers dat steeds de vraag zal zijn ‘met wie moeten we hierover in gesprek?’. Het organiseren van meer dialoog met een breed spectrum aan gesprekspartners is slechts de eerste stap, want vervolgens moet de organisatie kunnen omgaan met informatie die zo wordt opgehaald. De dominante dynamiek binnen de ambtelijke organisaties van het rijk is om signalen vanuit ‘de leefwereld’ ofwel terzijde te schuiven als zijnde ‘slechts een individueel geval’, ‘te complex om te hanteren’<sup>3</sup> ofwel om juist door te schieten in een vorm van ‘casus-fetisjisme’

<sup>2</sup> Zie ook M. Noordegraaf en G.H. van Dorp, ‘Vernieuwing van vakmanschap. Een kritische analyse van de professionaliseringsactiviteiten van de Algemene Bestuursdienst (ABD)’, *Bestuurskunde* 2022 nr. 1, p. 25-34; waarin zij signaleren dat er te weinig aandacht is voor het organiseren van tegenspraak.

<sup>3</sup> Voor een goede analyse, zie het NSOB-rapport “Omgaan met signalen”, 2022.

(waarbij managers gretig op de stoel van professionals gaan zitten in plaats van ruimte creëren voor die professional en waarbij er van alles wordt geregeld voor zaken die nauwelijks voorkomen). Deze reacties leveren geen gezond tegenwicht. Het te gemakkelijk terzijde schuiven van signalen komt vaak voort uit een behoefte om misbruik of precedentwerking te voorkomen; het doorschieten in casusfetisjisme is een overtrokken reactie daarop.

Om de dialoog met de samenleving als gezond tegenwicht te laten fungeren tegen de druk vanuit de politiek, is het noodzakelijk om binnen de ambtelijke organisatie ruimte en rust te creëren waarin signalen uit de leefwereld met aandacht gehoord kunnen worden zonder dat daaraan direct conclusies verbonden hoeven worden. Juist ook op middelmanagementniveau. Dat vraagt om een houding waarbij angst voor alles wat de eigen patronen raakt of doorbreekt wordt verruild voor oprechte nieuwsgierigheid naar wat er in de leefwereld gebeurt. En om ruimte en repertoire om de dialoog te voeren met de samenleving en datgene wat wordt opgehaald te verzamelen als een rijk, geschakeerd beeld. Een beeld dat ambtenaren ingrediënten geeft om het noodzakelijke tegenwicht te bieden en hen in staat stelt om 'loyaal tegen te spreken'<sup>4</sup>.

#### Ook de uitvoering heeft tegenwicht nodig

Maar let op. Het tegenwichtbeginsel gaat niet alleen over het organiseren van tegenkracht in situaties waarin de politieke dynamiek de overhand dreigt te krijgen. Want ook het omgekeerde komt voor. Publieke organisaties waarbij klantgerichtheid doorslaat in klantgezwichtheid, door een grote betrokkenheid van uitvoerende professionals bij hun cliënten of van beleidsambtenaren bij doelgroepen en deelbelangen waarvoor zij zijn aangesteld, waarbij de bredere belangenafweging langzamerhand uit beeld raakt. Zo kunnen goedbedoeld soms uitwassen in de uitvoering ontstaan die het brede draagvlak voor ondersteuning schaden. En zo konden we verzeild raken in een stikstofcrisis. Het is dus ook van belang dat managers en bestuurders met de organisatie delen welke (belangen)afwegingen er achter de opdracht aan de organisatie liggen en hoe die zich ook in de praktijk ontwikkelen. En dat zij daarbij blijven uitleggen in welke context deze opdracht zich afspeelt, als tegenwicht tegen een te sterke doelgroepgerichtheid.

Van managers en bestuurders van publieke organisaties mag verwacht worden dat zij zich bewust zijn van het krachtenveld rondom en in de organisatie en alert zijn op koersverschuivingen waar krachten en tegenkrachten niet in balans zijn. Maar ook dat zij daarop interveniëren en proactief tegenwicht organiseren.

<sup>4</sup> Dit wordt ook geconcludeerd in een recent [onderzoek](#) in opdracht van Amsterdam, Almere en Utrecht waarin is onderzocht hoe gemeenten inwoners die gedupeerd zijn door overheidshandelen beter kunnen helpen.

#### 4. Het feedbackbeginsel

Het **feedbackbeginsel** houdt in dat iedere actor in de organisatie adequate informatie over de effecten van het eigen handelen behoort te ontvangen. Om de taken waarvoor je verantwoordelijk bent goed te kunnen uitvoeren, is het nodig te weten welke bedoelde en onbedoelde effecten het eigen handelen heeft. Zonder die feedback kun je immers niet beoordelen of het zo goed gaat of dat iets anders nodig is om het resultaat te bereiken waarvoor je vanuit je functie verantwoordelijk bent. Feedback is de basis voor leren en verbeteren in de organisatie. De basis van plan-do-check-act.



Net als andere beginselen die we eerder bespraken, is ook het feedback-beginsel in zekere zin een open deur. In de meeste functies is het ondenkbaar dat je goed zou kunnen presteren zonder feedback: een kok die niet mag proeven en ruiken, en geen directe feedback van de eters krijgt? Een kweker die niet kan zien, voelen of meten hoe de planten en de grond waarin die staan reageren op de hoeveelheid water, voeding en temperatuur? Zelfs bij extreme job carving, zoals aan de lopende band, hebben medewerkers directe feedback nodig: zijn de schroeven voldoende aangedraaid? Is de dosering van de hoeveelheid jam correct voor de grootte van de potjes? Zelfs bij dergelijke uitgedeelde taken en verantwoordelijkheden is het nodig om zo snel en helder mogelijk terug te horen of alles goed gaat of niet.

#### Nut van feedback is duidelijk, maar het organiseren is lastig

Over het nut van feedback is dan ook zelden discussie. De Venice-principles, opgesteld door Europa in 2017, betreffende de protectie en promotie van de ombudsman instituties, maken nog eens duidelijk dat burgers recht hebben op onafhankelijke feedback door een instelling die naar alle stakeholders kijkt bij het vormen van een oordeel over het functioneren van de overheid. Maar de praktijk is weerbarstig. Organiseren gaat immers altijd over knippen door taakdifferentiatie en opnieuw verbinden. Taakdifferentiatie, zoals scheiding van beleid en uitvoering, wordt ingegeven door efficiencybehoefte. Veelal gaat het om functiescheidingen tussen verschillende taken die ieder zo hun eigen kwaliteiten vereisen, maar de verbinding tussen die taken blijft essentieel. Feedback moet er altijd onderdeel van zijn. Goed organiseren vereist dat feedback op systeemniveau minimaal binnen een organisatie in een informatieprotocol is vastgelegd.

Het effectief organiseren van feedback is, juist in en tussen veel organisaties in het publieke domein, nog niet zo eenvoudig. Het organiseren van feedback gaat over het *ophalen* van adequate informatie over bedoelde en onbedoelde effecten van het handelen, maar ook over het *geven en delen* van die informatie aan medewerkers in de organisatie en over het *ontvangen* (daadwerkelijk binnen laten komen en verwerken) daarvan door degenen die het betreft<sup>5</sup>. Over elk aspect is veel te zeggen; hieronder tippen we slechts een aantal punten aan.

#### Vragen en verzamelen van adequate feedback

Allereerst het vragen en verzamelen van adequate feedback op het eigen handelen. Een eerste uitdaging daarbij is dat in het publieke domein de relatie tussen de inspanningen van de publieke organisatie en de *outcomes* daarvan veelal indirect en vaak moeilijk traceerbaar is, omdat de maatschappelijke outcomes van veel meer factoren afhankelijk zijn. De rol van de overheid is zo

<sup>5</sup> In de methodiek van 'De velden van feedback®' is dit verder uitgewerkt; boekje gratis verkrijgbaar via [secretariaat@wagenaarhoes.nl](mailto:secretariaat@wagenaarhoes.nl)

veelvoudig (bijvoorbeeld de trias politica en drie bestuurslagen etc.) en de complexiteit in de samenleving zo groot, dat causale verbanden tussen het handelen van een specifieke actor en maatschappelijke outcome nauwelijks te reconstrueren zijn. Denk bijvoorbeeld aan de inspanningen van rijk en gemeenten in het sociaal domein. Maar zelfs bij relatief concrete publieke taken zoals waterbeheer is de relatie tussen de inspanningen van een waterschap en de outcomes voor landbouw en natuurbehoud niet zo eenvoudig te leggen. Het meten van *output* is vaak het hoogst haalbare. En in veel gevallen wordt pragmatisch volstaan met meten van input- of throughput. Er is daar een belangrijke rol weggelegd voor de controller om te zorgen dat tenminste op organisatieniveau de pdca-cyclus effectief kan worden gevolgd.

Maar daarmee is nog geen effectieve feedback georganiseerd op het niveau van afdelingen, teams of individuele medewerkers, managers of bestuurders. Doordat iedere functionaris maar een schakel is in het totale proces van beleidsbepaling tot uitvoering, is het eigen aandeel in het resultaat niet zonder meer duidelijk. De onpartijdigheid en cliëntelisme-bestendigheid die van publieke organisaties verwacht wordt, is soms ook een reden om enige afstand te willen bewaren tussen medewerkers en uiteindelijke belanghebbenden. Desalniettemin is het ophalen van feedback ook op afdelings-, team- en medewerker-niveau noodzakelijk om te leren over de eigen effectiviteit en die te verbeteren. Al was het maar door te checken of opdrachten, besluiten en vragen eigenlijk wel duidelijk waren voor de volgende die daarmee aan de slag moet. Of door na te gaan wat het effect is van jouw 'tone of voice' en de druk die jij of jouw organisatie ervaart, op de veiligheid en ruimte die collega's en medewerkers ervaren om zo nodig een kritische vraag te stellen.

Niet alle feedback helpt echter om te leren en te verbeteren. Als de indruk bestaat dat alleen bevestiging en welgevallige informatie gevraagd wordt, is de kans aanwezig dat dat ook alles is wat men krijgt. Anderzijds levert het ophalen van kritiek ook niet altijd de juiste inzichten om te kunnen bijsturen en verbeteren. *Feedback vragen* is een kunst. Duidelijk maken waarom je het vraagt geeft inzicht in wat je wilt weten. En dat maakt het voor de ander veiliger om die vraag te beantwoorden.

#### Geven en delen van feedback

Een tweede aspect is het geven en delen van feedback aan medewerkers en collega's in de organisatie en of tussen organisaties. Zowel operationeel als relationeel kan het geven van feedback grote impact hebben. Het vergt communicatieve vaardigheid. Duidelijk maken waarom je bepaalde informatie deelt maakt duidelijk wat de boodschap eigenlijk is. Is het bedoeld als aanmoediging, als correctie, als vraag of eigenlijk vooral om lucht te geven aan frustratie? De gever van feedback moet alert zijn op hoe de ontvanger de boodschap onder en boven tafel hoort.

Om verantwoord en systematisch feedback te kunnen geven zijn goede condities vereist. Systematische feedback vereist transparantie over de werkelijke doelen en waarden van de organisatie en de opdrachtgevers. Het vergt ook vertrouwen in wat medewerkers en teams zullen doen op basis van feedback die zij ontvangen. Zijn zij in staat die juist te duiden en om geen ongewenste conclusies en acties daaraan te verbinden? Om er op te kunnen vertrouwen dat medewerkers en/of organisaties verstandig omgaan met feedback is het nodig dat medewerkers weten en begrijpen wat hun rol in het geheel is en dat zij de missie van de organisatie omarmen (waardencongruentie). Maar ook vertrouwen in het zelf-organiserend vermogen van teams en medewerkers is nodig. Omgekeerd moet er aan de kant van de ontvangers vertrouwen en inzicht zijn in de intenties van de gevers van feedback. Dat maakt feedback tot de spreekwoordelijke kanarie in de mijn: als er iets schort aan de transparantie, het vertrouwen en de waardencongruentie in de organisatie, is feedback vaak het eerste dat stil valt. Als dat langdurig het geval is, kan een situatie ontstaan waarin zelfs sterke signalen van buiten nauwelijks meer doordringen. In het publieke domein gaat het dan ook al snel om het vertrouwen van de burger in de overheid als geheel.

#### Ontvangen en verwerken van feedback

Het derde aspect bij het organiseren van feedback is het ontvangen en verwerken ervan. Het belang van veiligheid als randvoorwaarde is hierboven al aangestipt. Daarnaast is het nodig om in de

organisatie ook tijd, aandacht, ruimte en urgentiegevoel te organiseren om feedback daadwerkelijk te laten binnenkomen en juist de ongemakkelijke informatie te willen begrijpen en verwerken. De recente NSOB studie 'Signalen schatten'<sup>6</sup> laat zien hoeveel afweermechanismen er zijn die voorkomen dat relevante signalen op waarde worden geschat. Van 'high reliability organisations' valt te leren dat juist signalen die niet passen in het reguliere patroon, aandacht verdienen. Weick en Sutcliffe<sup>7</sup> wijzen erop dat juist onverwachte en onbegrijpelijke feedback en verstoringen van belang zijn. Daarvoor open staan en die signalen verwerken, vergt echter een organisatie waarin aan alle hiervoor genoemde condities is voldaan. High reliability organisaties zoals bijv. kerncentrales of vliegdekschepen zijn daarop ingericht, maar in de meeste andere organisaties in het publieke domein is dat maar beperkt het geval. In de gehaastheid van de samenleving, de politiek en de media krijgt het ontvangen van feedback al snel zijn eigen dynamiek die het werkelijk ontvangen en verwerken extra complex maken.

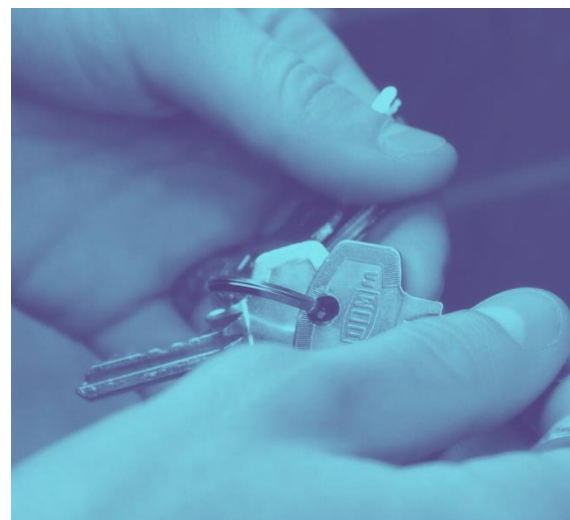
Het effect van haperende feedback is groot, zowel op het niveau van maatschappelijke resultaten als in organisaties en voor individuele medewerkers. De toeslagenaffaire en vele andere voorbeelden hebben overheidsorganisaties doordrongen van het belang van systeemleren. Maar systeemleren wordt inmiddels vaak te complex gemaakt en daardoor minder effectief, doordat niet wordt gestart bij directe feedback op het eigen handelen van actoren. Juist korte feedbackloops helpen om efficiënt te leren en te verbeteren: te beginnen bij eerste orde leren (beter worden in wat je doet) en gevolgd door tweede orde leren (slimmere, effectievere werkwijzen ontwikkelen binnen je functie; betere uitvoeringsafspraken maken binnen het systeem). En als dat niet voldoende blijkt, kan dan ook derde orde leren plaatsvinden, waarbij systeemfouten worden opgelost door het systeem zelf aan te passen.

#### Feedback dient effectiviteit en efficiëntie maar ook welzijn

Het feedbackbeginsel gaat dus over het inrichten van directe kleine feedbackloops als hygiëne factor, voordat je van systeemleren een groot complex project maakt dat niet geïntegreerd is met de reguliere processen. Daarmee dient het de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de publieke organisatie, maar ook het welzijn van medewerkers. Immers voor medewerkers is feedback over het eigen handelen een voorwaarde voor zelf efficacy<sup>8</sup> en zingeving.

## 5. Het rentmeestersbeginsel

Het **rentmeestersbeginsel** gaat over de verantwoordelijkheid die bestuurders en managers, hebben om zorg te dragen voor *waardebehoud en waardeontwikkeling van de organisatie*. Bestuurders en managers in het publieke domein vervullen de



<sup>6</sup> Van der Steen, M., Van Delden, M., Ophoff, P. en 't Hart, P. *Signalen schatten. Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire*. Den Haag, NSOB, 2022.

<sup>7</sup> Karl E. Weick & Kathleen M. Sutcliffe (2015) "Managing the unexpected", John Wiley & Sons

<sup>8</sup> Zelf grip hebben op je eigen effectiviteit

eigenaarsrol<sup>9</sup> namens de samenleving en dienen daarom zorg te dragen voor de balans tussen beschikbare middelen en de opdracht van de organisatie en waardebehoud en waardeontwikkeling van de organisatie.

Het gaat daarbij om de organisatie in brede zin: de verantwoordelijkheid die management en bestuur als rentmeesters (namens de samenleving, die collectief eigenaar is) hebben strekt zich uit naar alle productiemiddelen en van kennismangement tot duurzame inzetbaarheid van medewerkers, van zorg voor een veilige cultuur tot onderhoud van kwaliteitssystemen en investeringen in samenwerkingsrelaties en reputatiemanagement. Dat stelt overigens ook eisen aan de manier waarop zo'n organisatie opgeheven wordt wanneer haar toegevoegde waarde niet meer gewenst wordt.

Jocko Willink en Leif Babin maken in "Extreem eigenaarschap, hoe navy seals leiden en winnen"<sup>10</sup> duidelijk dat buitengewone leiders met wie zij in hun militaire carrière gediend hebben, één eigenschap gemeen hadden die hen groot maakte, namelijk: extreem eigenaarschap. Extreem eigenaarschap, niet alleen wat betreft de zaken waarvoor zij verantwoordelijk waren, maar ten aanzien van alles wat van invloed was op hun missie.

In het private domein kennen we de corporate governance<sup>11</sup> "als een systeem in een samenleving van bevoegdheden, rechten, plichten en procedures dat het bestuur van een organisatie disciplineert om de door de onderneming te creëren waarde over de duur van de onderneming te maximaliseren". Als het om publieke middelen gaat mag men dat toch zeker van het bestuur en management evengoed verwachten.

In het publieke domein wordt echter niet altijd direct begrepen wat de begrippen eigenaarschap en eigendom in die context inhouden. In het private domein is het niet moeilijk je daarbij iets voor te stellen: een bedrijf heeft een waarde en de eigenaar is een sukkel als hij niet goed zorgt voor zijn medewerkers, de machines, het pand, de werkinstructies, de patenten en octrooien en de reputatie van het bedrijf. In het publieke domein is die verantwoordelijkheid niet anders, al is de organisatie en alles wat de waarde daarvan vormt geen persoonlijk eigendom van de bestuurder of manager. In het publieke domein zijn organisaties collectief eigendom, maar de leider, bestuurder en manager zijn aangesteld om daarvoor zorg te dragen en de eigenaarsrol namens de samenleving invulling te geven. Rentmeesterschap dus.

Gelukkig gebeurt dat in veel gevallen ook. Organisatieontwikkeling, vitaliteit van medewerkers, teambuilding en kennismangement staan in veel publieke organisaties op de agenda en vaak wordt daarin ook serieus geïnvesteerd. De noodzaak om aandacht te besteden aan waardebehoud en ontwikkeling van organisaties is er altijd en het vergt een scherp oog en inzicht om daarin de juiste dingen op het juiste moment aandacht te geven. Herman Tjeenk Willink<sup>12</sup> heeft daarover wetenswaardige dingen over geschreven.

### Bewustwording van de waarde van het eigendom

In de afgelopen jaren is in veel organisaties gebleken dat door het gebrek aan fysieke ontmoetingen tijdens de lockdowns, erosie is opgetreden van cohesie en van onbewuste mores in de organisatie. En pas bij het wegvallen van de vanzelfsprekendheid van die mores bleek hoe essentieel die zijn voor het functioneren van de organisatie. Veel managers zagen zich vorig jaar ineens geconfronteerd met achterstallig onderhoud in de mores. Het bleek ineens niet meer zo duidelijk wat medewerkers onderling van elkaar konden verwachten en wat je als manager van medewerkers kon verwachten,

<sup>9</sup> Net als private organisaties hebben publieke organisaties waarde. Anders dan bij bedrijven is er geen privaat eigendom maar publiek eigendom: de samenleving is eigenaar en heeft er belang bij dat publieke organisaties hun waarde behouden. De zorg voor waardebehoud en ontwikkeling hebben wij in eerdere publicaties beschreven als (onderdeel van) de eigenaarsrol. Omdat die term verwarring blijkt te veroorzaken en het ook preciezer is om te spreken van een verantwoordelijkheid die namens de eigenaren vervuld wordt, gebruiken we in het vervolg de term 'rentmeestersrol' voor de zorg voor het publieke eigendom.

<sup>10</sup> Willink, J. en Babin, L. (2020). De auteurs beschrijven in hun boek niet specifiek hun militaire ervaringen, maar hun ervaringen als adviseurs bij overheden en bedrijven wel met verwijzing naar die militaire ervaringen.

<sup>11</sup> Strikwerda, Prof. Dr. J. *De Nederlandse Corporate Governance Code*

<sup>12</sup> Tjeenk Willink, H. "Groter denken, kleiner doen" (2018) en "Kan de overheid de crisis aan?" (2021)



waardoor haperingen ontstonden. Ineens, door te ervaren hoe het is als die mores ontbreken, hebben veel managers (en medewerkers) ervaren wat de waarde daarvan is. Niet voor niets vond men het in het afgelopen jaar op veel plekken tijd om extra te investeren in teamontwikkeling en in helderheid over wat collega's van elkaar mogen verwachten.

Ook de demografie waardoor een grote uitstroom van oudere medewerkers gepaard gaat met krapte op de arbeidsmarkt, vraagt vanuit eigenaarsperspectief bijzondere aandacht. Teloorgang van specifieke vakkennis en ervaring vormt een bedreiging voor de waarde van de organisatie. Het is noodzakelijk om aandacht te besteden aan het inwerken van nieuwe collega's en interimers, zelfs en misschien wel juist in tijden van capaciteitstekorten, om te voorkomen dat met zorg, aandacht en liefde ontwikkelde samenwerking, omgangsvormen en processen uit het lood raken en vervangen moeten worden.

### Relatie tussen rentmeestersbeginsel en contributiebeginsel

De aandacht en investeringen die vanuit de rentmeestersrol worden gedaan, worden het management overigens door de opdrachtgevers van de organisatie niet altijd in dank afgenomen. Er is nu eenmaal een spanning tussen maximale inzet op het leveren van resultaten op de korte termijn en inzet op waardebehoud op de langere termijn. Vanuit de opdrachtgeversrol staat het tijdig en kostenefficiënt leveren van goede resultaten centraal. In de dynamiek van het politiek bestuur is dat ook waar de meeste aandacht naar uitgaat. Het realiseren van resultaten die de kiezer verwacht weegt daar zwaarder dan zorg voor waardebehoud en ontwikkeling van de publieke organisatie. En dat is ook niet verkeerd. Uiteindelijk is de bijdrage aan de maatschappelijke opgave het bestaansrecht van de organisatie. De organisatie is geen doel in zichzelf, maar een middel. Als dat uit het oog verloren wordt, kan de aandacht voor waardebehoud ontaarden in navelstaren.

Er is dus een duidelijke verbinding tussen het *contributiebeginsel* dat nadrukkelijk uitgaat van de organisatie als middel tot een doel, en het *rentmeestersbeginsel* dat de organisatie ook een waarde in zich toekent. Investeren in waardebehoud – vanuit het rentmeestersbeginsel – moet wel verdedigbaar zijn op basis van wat daarmee op termijn kan worden bijgedragen aan de maatschappelijke taak van de organisatie. Het omgekeerde geldt echter ook. Een keuze om niet te investeren in waardebehoud en ontwikkeling van de organisatie, maar alleen in te zetten op productie in het hier en nu, moet ook verdedigbaar zijn op basis van de bijdrage aan de maatschappelijke taak van de organisatie over langere termijn.

Concreet wordt dat wanneer niet tijdig is geïnvesteerd in vernieuwing of vervanging van essentiële systemen. Denk aan de ICT systemen bij de Belastingdienst, waar het achterstallig onderhoud zo ernstig is dat alle middelen (geld en capaciteit) die beschikbaar zijn gebruikt moeten worden om het huidige systeem draaiend te houden en het niet lukt om de noodzakelijke vervanging te realiseren. Of denk aan de hersteloperatie voor de bruggen en kademuren in Amsterdam, die nu kostbaarder, omvangrijker en riskanter is doordat decennia lang te luchthartig is omgegaan met deze rentmeestersverantwoordelijkheid.

### Risico van verwaarlozing rentmeesterschap bij samenwerkingsverbanden

Een specifiek risico voor het waardebehoud van organisaties in het publieke domein doet zich voor bij samenwerkingsverbanden. Er is vaak een blinde vlek als het gaat om de rentmeesters- of eigenaarsrol ten aanzien van samenwerkingsverbanden en verbonden partijen in het bijzonder. Onder meer Harry ter Braak heeft daarover meermalen gepubliceerd<sup>13</sup> en al jarenlang aandacht daarvoor gevraagd. Participerende partijen zijn zowel opdrachtgever als eigenaar van de verbonden partij, maar de participanten zijn zich vaak alleen bewust van hun rol als opdrachtgever en niet van hun eigenaars- of rentmeestersrol. Met als gevolg dat wel gestuurd wordt op levering van de gevraagde diensten en producten tegen een zo laag mogelijke prijs, maar niet op behoud en doorontwikkeling van kennis en

<sup>13</sup> Onder meer: Braak, H.J.M. ter, Koopman, E. en Bruggen, A. van (2017) "Democratie en verbonden partijen: Hoe kunnen verbonden partijen democratisch verankerd worden?" *Tijdschrift voor Public Governance*.

kwaliteit van de organisatie. Het is niet vreemd als dat niet lang goed gaat. Het is al snel 'wij' en 'zij van het samenwerkingsverband of de verbonden partij'.

Het is de verantwoordelijkheid van de participanten van samenwerkingsverbanden om vanuit hun rentmeestersrol de spelregels voor de governance, besturing en verantwoording te definiëren. Tevens bepalen de participanten de strategische ruimte en taken van de samenwerkingsorganisatie en haar juridische vormgeving. Zij zijn verantwoordelijk voor een daarbij passende voorziening van de benodigde middelen. Zij bepalen de systeemgrenzen waarbinnen de rentmeesters/eigenaren, opdrachtgevers en organisatie kunnen functioneren en kwaliteit genereren (P&C cyclus). Zij bepalen ook de kaders voor het risicomanagement en de vrije ruimte voor de interne organisatieprincipes en de ruimte voor uitbesteding.

Als het eenmaal fout gaat, is dat lang niet altijd weer makkelijk op te lossen. Bij de omgevingsdiensten en de GGD-en heeft het veel moeite gekost om de eigenaren – de gemeenteraden – te overtuigen dat extra middelen nodig waren om de verwachte kwaliteit te kunnen blijven of gaan leveren. Veelal ontbrak daar een goede analyse van de oorzaak van het probleem, maar werd naar mismanagement gewezen, hoewel bij de start al gewaarschuwd was dat dit probleem<sup>14</sup> eraan zat te komen doordat onvoldoende middelen beschikbaar werden gesteld. Maar worden die middelen eenmaal verstrekt, dan is het in principe mogelijk om binnen een bestuursperiode ook resultaat daarvan te gaan zien.

Ook bij de organisatie van de publieke gezondheidszorg zien we dit, waar GGD'en op afstand zijn geplaatst met voor sommige taken echt te weinig middelen. De directeuren van die GGD'en proberen vaak hun juridische eigenaren (de gemeenten) zo veel mogelijk op afstand te houden. Ze doen dat om er niet te veel last van te hebben, want steun van deze eigenaren ervaren ze soms totaal niet. Vanuit het rentmeestersbeginsel bezien is dat echter niet verstandig omdat ze op deze manier het gebrek aan eigenaars-gedrag van de formele juridische eigenaren alleen maar versterken.

#### Voorwaarden voor invulling rentmeestersbeginsel

Om adequaat invulling te geven aan het rentmeestersbeginsel, is het allereerst nodig dat de rentmeesters of eigenaar(s) zich van hun rol bewust zijn. Er is een management nodig met voldoende lange termijn oriëntatie om tegenwicht te kunnen bieden tegen onredelijke druk vanuit de opdrachtgever om tegen minimale kosten te werken. Het management moet de opgave en context van de organisatie goed genoeg kennen om te kunnen weten waar risico's liggen en moet voldoende ingevoerd zijn om te weten wat de organisatie en de medewerkers nodig hebben. Een praktijk waarin (top)managers te frequent rouleren, helpt niet bij het invullen van het rentmeesterschap. Een gebrek aan vernieuwing overigens evenmin.

<sup>14</sup> Deelnemers aan deze diensten waren meestal geen voorstanders van de vorming daarvan en probeerden zo weinig mogelijk middelen mee te geven (aantoonbaar te weinig). Ze deden bovendien vaak hun best om de beste mensen zelf te houden en niet in de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties te plaatsen. Daarmee hebben ze zelf veroorzaakt dat er binnen enkele jaren een kwaliteitsprobleem en een kostenprobleem ontstond. Die zelfkritische diagnose zijn we zelden tegengekomen.

## 6. Het logische prikkelbeginsel

De essentie van het **logische prikkel beginsel** is makkelijk te begrijpen. Het houdt in dat je zo organiseert dat je gewenst gedrag makkelijk maakt en ongewenst gedrag moeilijk. Makkelijk maken van gewenst gedrag kan op veel manieren, variërend van belonen tot faciliteren. En omgekeerd kan ongewenst gedrag moeilijk(er) worden gemaakt door sancties maar ook door belemmeringen in te bouwen.



Dat ligt natuurlijk erg voor de hand. Elke opvoeder en leraar past dit toe, niet alleen door gewenst gedrag te belonen en ongewenst gedrag te bestraffen, maar ook door dingen klaar te leggen voor de beoogde activiteiten en andere dingen zo nodig achter slot en grendel op te bergen. Ook de inrichting van de schappen van de supermarkt gaat uit van 'gewenst (koop)gedrag makkelijk maken, en minder gewenst koopgedrag moeilijker'.

En de meesten van ons passen het beginsel ook toe om zichzelf te helpen bij het naleven van goede voornemens: door ongezonde dingen niet binnen handbereik te zetten maar het flesje water wel; door met een vriend of vriendin af te spreken samen te gaan sporten; of door op social media je vorderingen te delen zodat je daarvoor duimpjes krijgt. Op talloze manieren sturen we zo en worden we gestuurd met behulp van 'nudging'.

### Toepassing in organisaties: enkele voorbeelden

Nogal logisch dus om dit in organisaties ook toe te passen. En dat gebeurt ook, op velerlei manieren. Loon, bonussen, schouderklopjes en promotiekansen worden ingezet als beloning en incentive voor gewenst gedrag. Maar ook subtieler wordt het gewenste gedrag gefaciliteerd en aangemoedigd. Als we graag willen dat medewerkers bepaalde zaken consequent registreren, zorgen dat ze dat via een gebruiksvriendelijke app makkelijk kunnen doen. Als we graag willen dat iedereen goed voorbereid aan tafel komt bij een overleg, zorgen we dat tijdig een duidelijke agenda en goed leesbare stukken bij alle deelnemers in de mailbox belanden zodat niemand daarnaar hoeft te zoeken. Maar ook zaken als een nieuwjaarsreceptie of -ontbijt of een heidag aan het einde van de zomervakantie zijn subtiele prikkels om gewenst gedrag (toch weer met zin aan het werk gaan) makkelijker te maken.

Zo bezien wordt het logische prikkel beginsel in veel organisaties erg slim toegepast, in ieder geval op onderdelen. Toch gaat het ook regelmatig mis. En dat is niet verbazend, want het is razend ingewikkeld om dit op organisatieniveau goed te doen.

### Toepassing over organisaties landelijk: voorbeelden en complexiteit

Dezelfde logica zou een plek moeten krijgen waar de overheid de markt(en) organiseert, ook wel bestelsturing genoemd. Op vrijwel elk domein is vanuit de verantwoordelijkheid van het kabinet het stelsel (bestel) ingericht waarbij wettelijke kaders zijn ontwikkeld die de spelregels en de grenzen van de vrije ruimte van de inwoners en haar organisaties bepalen. Grenzen die door de overheid op veel manieren passend bij het domein gehandhaafd worden en waar ze soms zelf ook andere rollen vervult. We hebben het dan over de organisatie van de gezondheidszorg, of vergunningverlening en handhaving, of maatschappelijke ondersteuning en ga zo maar door. In elk van die domeinen is ruimte voor particulier initiatief en heeft de overheid zelf ook een rol. De laatste decennia zijn politiek en bestuur sterk gericht geweest op marktwerking, privatisering, overdracht van taken naar het 'middenveld', taakbeëindiging en bezuinigingen. Het Rijk heeft daarnaast ook ingezet op decentralisatie van taken naar lagere overheden. Gemeenten proberen op hun beurt nieuwe arrangementen af te sluiten met maatschappelijke partners. Ook zien we nieuwe vormen van *multi-*

*governance* arrangementen ontstaan waarin Rijk, provincies en gemeenten (en soms ook waterschappen) proberen te komen tot een gezamenlijke c.q. afgestemde taakuitoefening. Voorbeelden te over, bijvoorbeeld de Veiligheidsregio, de Nationale Politie en de Regionale Uitvoeringsdiensten. Het Rijk zelf wil transformeren naar een compacte 'Rijksdienst'.

Al deze transitie laten kwaliteit, effectiviteit en legitimiteit van openbaar bestuur en publieke sector niet onberoerd. Al was het maar omdat regelmatig (perverse) effecten zichtbaar worden die gewenst noch beoogd zijn. De raad voor de volksgezondheid heeft in haar recente rapport duidelijk gemaakt dat het met de organisatie van de gezondheidszorg niet goed gaat als we deze blijven organiseren zoals we dat nu doen.

#### Waarom effectief toepassen van dit beginsel niet eenvoudig is

Effectief toepassen van het logische prikkel beginsel vereist zicht op de optelsom van prikkels en inzicht in wat medewerkers motiveert. Beide zijn niet vanzelfsprekend aanwezig. Dat verklaart dat het sturen via KPI's<sup>15</sup>, een van de pijlers van het new public management, in veel gevallen niet tot het gewenste gedrag en resultaat leidt en soms zelfs perverse effecten heeft.

Een klassiek voorbeeld daarvan is de spijkerfabriek in de toenmalige Sovjet-Unie die opdracht kreeg om het aantal kilo's spijkers dat per dag geproduceerd werd op te voeren. Met als gevolg dat steeds dikkere spijkers werden gemaakt, die uiteindelijk helemaal niet meer functioneel waren. Dat lijkt een flauw voorbeeld, maar dichterbij huis zijn er helaas ook voorbeelden te over.

Als scholen worden beoordeeld en universiteiten worden bekostigd op basis van het slagingspercentage, is het niet verrassend dat de norm daalt. Als zorginstellingen worden beoordeeld op doorlooptijden en succespercentages of worden bekostigd via trajectfinanciering, is het niet verbazend dat ze de risico's van complexere gevallen liever mijden. Dat is een van de oorzaken van het fenomeen dat cliënten met multiproblematiek vaak nergens terecht kunnen: een inwoner met psychische problematiek en verslaving wordt afgewezen voor behandeling in een GGZ-instelling vanwege zijn verslaving en kan niet terecht bij de verslavingszorg vanwege zijn psychische problematiek.

Zeker in de hoek van financiën zouden veel organisaties meer oog moeten hebben voor de perverse effecten van geïntroduceerde systemen. Geld opmaken is zo soms belangrijker dan doen wat nodig is. Maar ook op bestelniveau zien we daar veel voorbeelden van. De discussies over de effectiviteit van de introductie van de DBC's<sup>16</sup> in de gezondheidszorg zijn nog lang niet uitgewoed. Wordt integrale zorg voor meervoudige problematiek (en daar krijgen we met de vergrijzing steeds meer mee te maken) niet tegengewerkt door die DBC-systematiek?

Het beste wat over deze voorbeelden te zeggen valt, is dat ze laten zien dat mensen hun gedrag inderdaad aanpassen in reactie op prikkels. Maar ze laten vooral ook zien dat prikkels vaak onvoorziene effecten hebben. Effectief inzetten van prikkels om gewenst gedrag te stimuleren is minder eenvoudig dan het lijkt. Geïnspireerd door Roel in 't Veld<sup>17</sup> zouden we het vraagstuk van organisatie en sturing willen zien in het licht van wat hij noemt reflexiviteit van maatschappelijke systemen. Hoe staat het bijvoorbeeld met de reflexiviteit van een bepaald maatschappelijk bestel? Bij reflexiviteit is de aandacht gericht op de manier waarop kennis over een systeem uitwerkt: mensen nemen kennis van de kennis, leren dus en gaan zich anders gedragen. Door 'prikkelsturing' gewenst gedrag verandert in pervers gedrag (het schrijven van bekeuringen wordt een doel, om een bekend voorbeeld te noemen). Reflexiviteit herontwerpt steeds opnieuw het verleden en verandert het zicht op

<sup>15</sup> KPI: key performance indicator of kritieke prestatie indicator.

<sup>16</sup> DBC: diagnose-behandel-combinatie. Ziekenhuizen registreren diagnoses en behandeling in een zogenaamde Diagnose Behandel Combinatie (DBC) op basis waarvan zij de kosten daarvan in rekening brengen

<sup>17</sup> In 't Veld Kennisdemocratie, p.40; Science Guide 2009

de toekomst. Actoren die in en/of jegens die systemen optreden hebben de mogelijkheid die systemen te veranderen, mede aan de hand van de kennis die ze erover hebben verzameld.

### Context en dubbele boodschappen

Om te kunnen inschatten wat het effect van een gerichte prikkel zal kunnen zijn, is aandacht voor de context nodig. In de praktijk van alledag is een veelheid aan prikkels aanwezig, die allemaal van invloed kunnen zijn op het gedrag van medewerkers. Als je de context veronachtzaamt kun je daardoor voor rare verrassingen komen te staan. Denk bijvoorbeeld aan de gemeente waar de ketensamenwerking tussen de afdeling Vergunningen en de afdeling Toezicht en Handhaving, die altijd goed was geweest, begon te haperen. Pas na geruime tijd en na diverse pogingen om te werken aan een meer samenwerkingsgerichte houding van de medewerkers, werd duidelijk dat de samenwerking was gaan haperen na de herinrichting van het stadskantoor, waarbij de afdeling Vergunningen voor het eerst een eigen koffiecorner had gekregen. Voordien deelden zij een koffiecorner met de afdeling Toezicht en Handhaving, waardoor de medewerkers elkaar meermalen per dag troffen. Een ander voorbeeld: als je wilt dat medewerkers zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens en gevoelige informatie altijd goed beveiligd opslaan, moet het ICT-systeem dat wel mogelijk maken. Bij een te ingewikkelde of te tijdrovende identificatieprocedure om een beveiligd systeem te openen, moet je niet gek opkijken als medewerkers soms ook aantekeningen 'tijdelijk' even in de onbeveiligde omgeving maken en vervolgens opslaan.

Naast fysieke aspecten en ICT hebben ook de sociale en de maatschappelijke context grote impact op het gedrag van medewerkers. Slechts een klein deel van die prikkels is bewust onderdeel van de organisatie. Ruzie en conflicten tussen medewerkers, waardoor 'kampen' ontstaan in een organisatie, hebben vaak meer impact op het gedrag dan prikkels waarmee de manager denkt te sturen. En datzelfde geldt voor loyaliteiten, die helpend kunnen zijn, maar ook verstorend kunnen werken, bijvoorbeeld wanneer medewerkers na een fusie of reorganisatie nog loyaal zijn aan de oude situatie. Maar ook – of misschien wel juist – in dergelijke situaties, kunnen goed gekozen prikkels die het gewenste gedrag makkelijker maken, effectiever zijn dan pogingen om door middel van gesprekken tot verbetering te komen.

Een verstandige manager zorgt dat hij de context, de werkomgeving en de werkprocessen van de medewerkers die hij aanstuurt goed kent. Niet alleen van papier of van horen zeggen, maar ook uit eigen waarneming en ervaring, zodat hij zicht heeft op de optelsom van prikkels die daar werken. Daarmee kan hij ook ontdekken dat medewerkers soms dubbele boodschappen (tegengestelde prikkels) ontvangen van hun leidinggevendenden. Bijvoorbeeld wanneer medewerkers verteld wordt dat een gezonde werk-rust balans belangrijk is voor de kwaliteit van het werk en dat 's avonds en in de weekenden werken niet de norm is, maar ze wel elk weekend en 's avonds mail van hun leidinggevende krijgen. Of wanneer de organisatie van medewerkers vraagt dat zij per geval zorgvuldige afwegingen maken en maatwerk leveren waar nodig, terwijl intussen wordt gestuurd op verhoging van het aantal afgehandelde casussen per week en voorstellen voor maatwerkoplossingen 9 van de 10 keer worden afgekeurd. Of denk aan UHT, waar de Tweede Kamer vraagt om sneller meer gedupeerden te helpen, maar tegelijkertijd zoveel druk legt op zorgvuldigheid en verantwoording dat van snellere afhandeling geen sprake kan zijn. Dergelijke dubbele boodschappen bevatten tegengestelde prikkels, waardoor de kans klein is dat daarmee het gewenste gedrag wordt uitgelokt.

Een mooie toepassing van het logische prikkelbeginsel door juist eenduidige signalen te geven, zagen we in een gemeente die van medewerkers in de wijkteams verlangt dat ze passende oplossingen zoeken voor inwoners in complexe situaties, ook wanneer ze daarvoor moeten afwijken van beleidsregels. Om het gewenste gedrag minder spannend (dus makkelijker) te maken, heeft men daar als vast item in de jaarlijkse functioneringsgesprekken de vraag opgenomen "wanneer ben je in het afgelopen jaar bewust van de beleidsregels afgeweken?" Deze vraag geeft een duidelijk signaal dat

het van medewerkers verwacht wordt dat zij af en toe die keuze maken. Het gewenste gedrag wordt zo genormaliseerd en dus makkelijker gemaakt.

Omgekeerd kwamen we ook voorbeelden tegen waarin medewerkers in twee organisaties moeten opereren en de hiërarchie daarbij niet georganiseerd was. Gevolg: de keuze werd impliciet gedelegeerd naar de medewerkers waardoor de onderlinge samenwerking binnen de beide organisaties het kind van de rekening werd.

#### Inzicht in wat medewerkers motiveert

Naast zicht op de optelsom van prikkels, is ook een goed *inzicht nodig in wat medewerkers motiveert*. Dat begint bij enerzijds algemene psychologische kennis en anderzijds het besef dat dit niet voor alle medewerkers hetzelfde is. Relevante psychologische kennis betreft in ieder geval het werk van Kahneman en Tversky over van myopie (bijziendheid) en loss aversion. Daaruit valt onder meer te leren dat directe prikkels doorgaans effectiever zijn dan uitgestelde beloningen of sancties. Met andere woorden: makkelijker maken van gewenst gedrag en moeilijk maken van ongewenst gedrag in het hier en nu zal doorgaans effectiever zijn dan het vooruitzicht van een bonus of een sanctie aan het eind van het jaar. Maar ook dat de neiging om moeilijkheden te vermijden doorgaans sterker is dan de neiging om voordeel of complimenten te verdienen.

Er zijn echter grote verschillen tussen medewerkers als het gaat om wat zij als gemakkelijk of juist belemmerend ervaren in hun werk, net als in wat zij als belonend zien. Idealiter kent een leidinggevende zijn medewerkers goed genoeg en heeft hij voldoende verbinding met de praktijk om een beeld te hebben van hoe dat bij hen zit. Lang niet in alle (overheids-)organisaties is dat vanzelfsprekend, maar leidinggevend die daar oog voor hebben, kunnen daar veel bij winnen. In veel organisaties worden persoonlijkheidstesten, drijfverenprofielen, stijltesten etc toegepast in de teamontwikkeling. Dat de scores van medewerkers en teams op deze testen ook veel inzicht kunnen bieden in wat hen motiveert en wat voor deze medewerker(s) of voor dit team dus effectieve prikkels zijn, wordt nog wel eens verwaarloosd.

Aandacht voor wat medewerkers motiveert wordt des te belangrijker nu veel organisaties te maken hebben met uitstroom van de laatste (post) babyboomers, en met instroom van 'generatie Z'. Vanuit HR is er veel kennis over wat de verschillende 'generaties' of cohorten motiveert. Om het logische prikkel beginsel effectief in te (blijven) zetten is het noodzakelijk dat managers en bestuurders zich daarover laten adviseren en regelmatig herijken of de prikkels die zij inzetten nog werken (reflexiviteit organiseren).

We realiseren ons overigens dat we met de keuze voor de woorden 'logische prikkel' ook in de complicatie treden waar verschillende logica's, als de rationele en de emotionele logica, tegelijkertijd spelen. Het gaat te ver dat hier nu in deze fase uit te werken.

#### Morele dimensie van het logische prikkel beginsel

Vanuit de verantwoordelijkheid om zorgvuldig om te gaan met de maatschappelijke opgaven waarvoor publieke organisaties gesteld staan en met de publieke middelen die zij daarvoor inzetten, mag van managers en bestuurders worden verwacht dat zij gewenst gedrag makkelijk maken. Het logische prikkel beginsel is evident van belang vanuit het oogpunt van efficiency en effectiviteit. Daarnaast heeft het logische prikkel beginsel ook een moreel aspect. Ook los van de impact op resultaat en efficiency mag van organisaties – zeker als het publieke organisaties betreft – verwacht worden dat zij zorgvuldig omgaan met medewerkers: dat zij onnodige conflicten tussen het organisatiebelang en het belang van medewerkers vermijden en geen ongewenst gedrag uitlokken. Een organisatie die hielden nodig heeft om het goede te doen, is een zieke organisatie. Aandacht voor 'alignment' tussen het belang van de organisatie en wat goed en hanteerbaar is voor medewerkers is ook een morele plicht van managers en bestuurders in het publieke domein.

### Tot slot: relatie met andere beginselen

Het logische prikkel beginsel staat in nauwe relatie met de andere beginselen van behoorlijk organiseren. Zo is het bijvoorbeeld verstandig om steeds te checken wat het effect is van prikkels die je inzet (het feedback-beginsel). Het contributiebeginsel biedt houvast bij het bepalen wat gewenst gedrag is en wat niet. Het verantwoordelijkheidsbeginsel omvat ook de verantwoordelijkheid om te zorgen dat het gewenste gedrag makkelijk en ongewenst gedrag moeilijk wordt gemaakt. En in een van de volgende artikelen gaan we in op het systeemintegriteitsbeginsel, dat veel raakvlakken heeft met het logische prikkel beginsel.

### ●●● 7. Het symmetrische machtsbeginsel

In elke organisatie en in ieder stelsel, of het nu klassieke lijnorganisaties betreft of netwerken, is het noodzakelijk te organiseren dat kan worden doorgepakt wanneer dat nodig is. Dat gaat over machtsposities. Beslismacht of doorzettingsmacht is onmisbaar om slagvaardigheid te hebben in organisaties. Ook al is er een voorkeur om zoveel mogelijk te werken op basis van afstemming en overleg, het moet ook duidelijk zijn wie bevoegd is om knopen door te hakken.

Het woord 'macht' roept, zeker in de overwegend Rijnlandse cultuur van organiseren die we in ons land kennen, vaak gemengde gevoelens op. Dat is waarschijnlijk mede te wijten aan de voorbeelden die we allen kennen van asymmetrisch machtsgebruik: gebruik van macht op een zodanige manier dat andere functies zich geconfronteerd zien met een werkelijkheid die hun rol marginaliseert.



#### Het symmetrische machtsbeginsel: waarborgen dat machtsposities in evenwicht blijven

Behoorlijk organiseren vergt dat doorzettingsmacht zo wordt ingericht dat altijd sprake is van symmetrie tussen de macht van degene(n) die knopen kunnen doorhakken op bepaalde vlakken en degenen die andere functies vervullen in de organisatie of het stelsel. Met andere woorden: het **symmetrische machtsbeginsel** houdt in dat wordt gewaarborgd dat iedere functie in de organisatie of het stelsel een eigen 'machtspositie' heeft, waarmee grensoverschrijdend machtsgebruik door anderen kan worden voorkomen.

#### Het belang van symmetrische macht

Het symmetrische machtsbeginsel raakt aan het tegenwichtbeginsel, maar dient een ander doel en kent andere operationaliseringen. Waar het tegenwichtbeginsel erop ziet dat een gezonde koers wordt gehouden en tegenwicht geboden wordt aan tunnelvisie en groupthink, is het symmetrische machtsbeginsel erop gericht om machtsposities in de organisatie of het stelsel in evenwicht te houden. Symmetrische macht is een randvoorwaarde voor goed functionerende tegenspraak, maar dient meer doelen dan dat.

Het is van belang dat symmetrie in machtsposities gewaarborgd is, om te grote afhankelijkheid van de wijsheid en welwillendheid van machthebbers te voorkomen. Immers, tegenspraak alleen is niet altijd voldoende om grensoverschrijdend machtsgebruik te voorkomen. Het verschil tussen totalitaire regimes en landen waar de leiders begrensde macht hebben, zit niet of niet alleen in het al dan niet aanwezig zijn van tegenspraak, maar in de macht die anderen dan de leiders hebben. Bij afwezigheid van symmetrie kan macht gemakkelijk ontaarden: van gezonde doorzettingsmacht naar het forceren van beweging zonder professionele en morele grenzen van andere actoren te respecteren.

Dat geldt zowel op het niveau van landen als van stelsels en van organisaties. Op stelselniveau is niet voor niets de Trias Politica een essentiële waarborg om machtsmisbruik door de overheid te voorkomen, doordat de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht elkaars functioneren bewaken. Overigens is de symmetrie tussen de drie machten daarmee niet vanzelfsprekend ook duurzaam en afdoende gewaarborgd. Met enige regelmaat vergt dit onderhoud, zoals de recente verkenning<sup>18</sup> van de mogelijkheden om rechterlijke constitutionele toetsing mogelijk te maken.

Dat de wetgever het symmetrische machtsbeginsel ook in organisaties van groot belang vindt, blijkt wel uit het feit dat organisaties wettelijk verplicht zijn om medezeggenschap van medewerkers en cliënten in te richten. Aan ondernemingsraden, medezeggenschapsraden en cliëntenraden zijn bij we taken en bevoegdheden toegekend, waarmee voor medewerkers en cliënten een machtspositie is gecreëerd ten opzichte van het management van de organisatie. Ook de wettelijke basis van de ombudsfunctie is in dit licht te zien.

Vanuit het oogpunt van individuele medewerkers in een organisatie is een goed functionerende medezeggenschap van groot belang om zonder hoge persoonlijke risico's of kosten tegenwicht te kunnen inzetten wanneer dat nodig is. In beginsel hebben medewerkers ook zonder medezeggenschapsstructuur mogelijkheden om tegenwicht te bieden aan voor hen onwenselijke beslissingen van het management. De bekende opties van exit, voice of loyalty (Hirschman 1970<sup>19</sup>) staan een medewerker ook ter beschikking als er geen medezeggenschapsorgaan is. Protesteren en desnoods ontslag nemen, of je bezwaren inslikken en je neerleggen bij hoe het gaat, kan altijd. Foucault spreekt over het steeds vormgeven van het eigen bestaan door eigen keuzes te maken en zo weerstand of tegenmacht te bieden aan disciplinerende macht van anderen. De risico's en kosten van het inzetten van deze opties zijn voor een individuele werknemer echter veel groter dan wanneer dit via de weg van de medezeggenschap loopt. Geïstitutionaliseerde medezeggenschap verkleint deze risico's en kosten fors, waardoor de machtsverhouding meer symmetrisch wordt.

#### Macht kent veel vormen, dus machts-(a)symmetrie ook

Het symmetrische machtsbeginsel gaat er, net als Homan<sup>20</sup>, vanuit dat in elke relatie macht een rol speelt en dat macht polyvocaal en polycentrisch is. Echter, anders dan Homan, gaat het symmetrische machtsbeginsel er vanuit dat symmetrie in machtsposities gericht gecreëerd of georganiseerd kan worden en dat daarmee de 'emergente' processen waarover Homan spreekt tenminste deels in banen te leiden zijn. Daarvoor is het echter wel noodzakelijk om te onderkennen welke machtsfactoren aan de orde (kunnen) zijn in een organisatie.

Naast positiemacht, die voortkomt uit de taken en bevoegdheden die horen bij de functie van een persoon in de organisatie, worden in de sociale psychologie onder meer ook referentiemacht, informatiemacht en middelenmacht onderscheiden. Ook Max Weber wees er al op dat macht onder meer fysiek, economisch, ideologisch, mentaal of relationeel kan zijn. Dat het bij het symmetrische machtsbeginsel niet alleen om positiemacht gaat, maakt de toepassing van het beginsel complexer maar niet moeilijker. Het maakt het makkelijker, omdat er meerdere machtsmiddelen ingezet kunnen worden om symmetrie te creëren. Maar ook complexer, omdat er veel meer machtsverhoudingen zijn dan alleen die welke gedefinieerd zijn door de posities in de organisatie. Als een manager geen zicht heeft op de werkelijke machtsverhoudingen in zijn of haar organisatie(onderdeel), kan hij die niet in goede banen leiden.

Het is belangrijk te beseffen dat het symmetrische machtsbeginsel dus niet alleen inhoudt dat symmetrie gecreëerd moet worden om grensoverschrijdend gebruik van positiemacht tegen te gaan. Het omgekeerde is evenzeer aan de orde: een leidinggevende kan op basis van zijn positiemacht ook de macht van bepaalde informele 'groepjes' binnen een team of afdeling binnen de perken houden.

<sup>18</sup> Kamerbrief 2022-0000321093

<sup>19</sup> Hirschman, A. 1970, *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organisations and states.*

<sup>20</sup> Thijs Homan, *Het et-cetera principe.* Academic Service, 2013.



### Toepassen van symmetrische macht in organisaties

Het symmetrische machtsbeginsel wordt regelmatig toegepast in organisaties, niet alleen bij het inrichten van medezeggenschap maar ook bij het organisatieontwerp en de afbakening tussen afdelingen. Regelmatig komen wij in onze adviespraktijk organisaties tegen waar bewust gekozen is voor 'suboptimale eenheden'. Het idee achter suboptimale eenheden is dat je taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo groepeerd, dat geen enkele eenheid volledig autonoom kan functioneren. Soms wordt dit al bij het ontwerp van een nieuwe organisatie zo ingericht. Bijvoorbeeld de ambtelijke samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen is ingericht vanuit het principe van suboptimale eenheden: elke eenheid heeft altijd andere eenheden nodig om de diensten, producten en processen waarvoor zij verantwoordelijk zijn te kunnen leveren. Hoewel dit in de praktijk soms onhandig en inefficiënt is, zorgt het principe van suboptimale eenheden er echter voor dat geen enkele eenheid naar binnen gekeerd kan raken of zich kan afsluiten voor het grotere plaatje van de organisaties als geheel.<sup>21</sup> Vaak wordt de keuze om suboptimale eenheden te vormen gemaakt vanuit een situatie waarin een of meer directies of diensten te veel als zelfstandige 'koninkrijkjes' zijn gaan fungeren en te weinig aandacht tonen voor de samenwerking met andere onderdelen van de organisatie.

Een variant hiervan die ook veel gebruikt wordt is de organisatie waarin beleid en uitvoering in aparte eenheden zijn ondergebracht. Het idee daarachter is doorgaans dat de uitvoering in dit model een meer symmetrische machtspositie zou ten opzichte van het (vaak dominante) beleid. In de praktijk zien we echter dat deze variant minder vaak leidt tot feitelijk symmetrische machtsposities. Mogelijk is dat er aan te wijzen dat de beleidsontwikkelaars en beleidsadviseurs veelal een betere toegang hebben tot andersoortige machtsmiddelen zoals informatie, vergeleken met hun collega's bij 'uitvoering'.

Een heel ander, maar veel voorkomend voorbeeld waarbij het symmetrische machtsbeginsel in organisaties wordt toegepast, is de inzet van onafhankelijke onderzoekers of adviseurs. Door op strategisch belangrijke kwesties externe onderzoekers of adviseurs in te schakelen, worden onafhankelijke adviezen en onderzoeksrapporten verkregen die – als het goed is – niet beïnvloed zijn door degenen met macht in de organisatie. Dergelijke onafhankelijke adviezen en onderzoeken kunnen in beginsel door iedereen in en buiten de organisatie worden ingezet en vormen dus een machtsmiddel dat kan bijdragen aan symmetrische macht.

### Tot slot

Macht corrupteert, zo luidt een volkswijsheid. Of, zoals de Engelse variant het preciezer uitdrukt: *Macht corrupteert, en absolute macht corrupteert absoluut.*" Het is daarom in ieders belang om absolute machtsposities te voorkomen door machtssymmetrie te organiseren.

---

<sup>21</sup> citaat uit SWO De Wolden Hoogeveen – model voor een duurzaam nabije gemeente (2020), p.28.

## 8. Het contingencybeginsel

Het **contingency beginsel** houdt in dat keuzes ten aanzien van de organisatie altijd afgestemd moeten zijn op<sup>22</sup> de omgeving van de organisatie. Met andere woorden: een organisatie functioneert in een context en is geen apparaat (ook al wordt vaak gesproken van 'het ambtelijk apparaat') dat los van de context waarin het zich bevindt geoptimaliseerd kan worden. Het contingency beginsel relateert daarmee ook organisatie- en managementtypes en bestrijdt het idee dat 'best practices' en 'evidence based' methoden succesvol elders geïmplementeerd kunnen worden als daarbij geen goede analyse van en afstemming op de omgeving plaatsvindt.



De contingency theorie, waaraan we dit beginsel ontleen, is het resultaat is van voortschrijdend inzicht en evolutie van managementtheorieën en gebaseerd op studies van onder meer Fiedler, Dill, Starbuck, Thompson, Lawrence, Lorsch en Burns.

Te vaak zien we dat er onvoldoende nagedacht is over wat de context vraagt van de wijze van organiseren. Klantvriendelijkheid is bijvoorbeeld belangrijk, maar is lang niet altijd de aangewezen manier om optimaal af te stemmen omdat lang niet bij alle overheidstaken de burger een klant van de overheid is. Bij vergunningverlening en handhaving is de burger vooral 'onderdaan', die zich aan publiek vastgestelde regels moet houden om ongewenste externaliteiten voor de gemeenschap te voorkomen. Bij het contingent organiseren is dus niet alleen bewustzijn van de omgeving essentieel, maar ook bewustzijn van de strategische verhouding tussen overheid en samenleving.

### Conformiteit of complementariteit?

Voordat we een aantal voorbeelden van contingency beschrijven en ingaan op de complexiteit ervan in de praktijk, willen we eerst een mogelijk misverstand uit de weg ruimen. Het contingency beginsel betekent niet dat organisaties zich moeten *conformer* aan hun omgeving (en daarmee mogelijk inboeten op de eigen identiteit). Aanpassen op de omgeving kan ook door juist een *complementaire positie* te kiezen: een leemte te vullen of vanuit de eigen identiteit en mogelijkheden iets geheel anders toe te voegen dan er al is. Het kan een weloverwogen strategische en/of veranderkundig gemotiveerde keuze zijn om vanuit de beoogde bijdrage aan de maatschappelijke opgave botsende uitgangspunten te hanteren. Paul Frissen waarschuwt voor een overheid die zich sterk conformeert aan de samenleving omdat daarmee onduidelijk wordt dat de (Rijks)overheid een essentieel andere rol en positie heeft dan andere organisaties. De essentiële vraag bij het contingencybeginsel is: wat zouden we, gezien de context waarmee we te maken hebben, moeten doen om zo effectief en efficiënt mogelijk de opgave waarvoor we gesteld staan te realiseren?

### Voorbeelden van contingent organiseren in het publieke domein

Het contingencybeginsel wordt door vele managers als vanzelfsprekend toegepast. In het private domein dwingt de marktwerking daar wel toe, maar ook in het publieke en semipublieke domein zijn er talloze voorbeelden.

Vanzelfsprekend zijn er veel voorbeelden op het vlak van overheidscommunicatie en klantcontactcentra, waar afstemming op de omgeving corebusiness is. Denk bijv. aan het Programma [Duidelijke Taal](#), een landelijke campagne om overheidsinstanties te helpen met duidelijke en begrijpelijke taal. Het is een initiatief van het Netwerk Begrijpelijke Overheid, gestart in 2018. Zowel het

<sup>22</sup> Let wel: het gaat hier over afstemming op, niet over afstemming met de omgeving.

netwerk als het programma zijn erop gericht een de manier waarop de overheid communiceert beter af te stemmen op de omgeving waarop die zich richt. Een ander voorbeeld zijn de avond-openingen van publieksbalies die door veel gemeenten zijn ingesteld om het voor werkenden en forenzen makkelijker te maken om zaken met de gemeente waarvoor persoonlijk contact vereist is, te kunnen plannen.

Ook gebiedsgericht werken, waarbij in beginsel de opgaven en specifieke kenmerken van het gebied leidend zijn voor de manier waarop georganiseerd wordt, is een uitgesproken voorbeeld van contingent organiseren. In tal van gemeenten zien we dat gebiedsteams worden gevormd, afgestemd op wat werkt in dat specifieke gebied, al blijft vaak de organisatie-logica van het gemeentelijk apparaat sterk medebepalend. Het is essentieel zodanig samenhangende oplossingen te vinden dat de overheid in de omgeving waarin gewerkt wordt voorspelbaar is. Zowel in het sociaal domein als in het fysieke domein en rond nieuwe opgaven zoals energietransitie wordt vaak gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak. Een mooi voorbeeld is ook het Amsterdamse programma Bruggen en Kademuren, waar in verband met de verwachte verkeerscongestie, de ontwrichtende effecten daarvan en de samenhang met andere opgaven, een aanpak is georganiseerd om een gebied samenhangend aan te pakken.

Maar er zijn ook vele voorbeelden van contingent organiseren waar mogelijk minder snel aan gedacht wordt. Te denken valt aan kleine gemeenten die – ondanks de druk die daarop gezet is vanuit het Rijk<sup>23</sup> – niet gekozen hebben voor herindeling maar voor ambtelijke samenwerking met behoud van eigen bestuurlijke autonomie. In veel, zo niet alle gevallen is de keuze voor behoud van bestuurlijke zelfstandigheid ingegeven door contingency overwegingen: bestuurlijke herindeling zou geen recht doen aan de externe context waarin inwoners zich sterk identificeren met de eigen huidige gemeente en waarin soms ook wezenlijke verschillen bestaan tussen de potentiële fusiegemeenten. Overigens moet hierbij wel opgemerkt worden dat bij de keuze voor een ambtelijke fusie met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid, de vormgeving daarvan en het verandertraject daar naartoe lang niet altijd voldoende zijn afgestemd op de interne context van de betrokken gemeentelijke organisaties.

Een ander mooi maar zeker niet vanzelfsprekend voorbeeld van contingent organiseren is de gemeente die ervoor koos om een aantal taken die door vrijwel iedere gemeente geoutsourcet zijn, opnieuw in de eigen organisatie onder te brengen. Het relatief lage opleidingsniveau van de beroepsbevolking in deze gemeente en daarmee de zwakke arbeidsmarktpositie van een deel van de eigen inwoners, was de reden voor die keuze. Door een deel van het werk dat veelal in de markt gezet wordt, weer in de eigen organisatie onder te brengen, kon deze gemeente een belangrijke rol vervullen als werkgever voor een deel van de inwoners die dat het meest nodig hadden. Meer in het algemeen mag van publieke organisaties verwacht worden dat zij nadenken over de vraag hoe het eigen personeelsbestand zich verhoudt tot bevolking in het gebied dat zij bedient en of bepaalde groepen daarin ondervertegenwoordigd zijn.

En nog weer een heel ander voorbeeld zijn de RIEC's (Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) die zich richten op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, onder het motto: 'een georganiseerde overheid tegen georganiseerde criminaliteit'. Ze verbinden informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties. Daarnaast stimuleren en ondersteunen de RIEC's en het LIEC de publiek-private samenwerking bij de aanpak van ondermijning. Daarmee pogen de partners in de RIEC's om de eigen werkwijze en organisatie beter af te stemmen op de georganiseerde criminaliteit, die zich uiteraard volledig onttrekt aan regio- en domeingrenzen waarlangs de overheid gewend is zich te organiseren. Dit voorbeeld laat goed zien dat ook waar het zeker geen ambitie is om zich te conformeren aan de context maar juist om die te bestrijden, het wel zaak is om de manier waarop je jezelf organiseert goed af te stemmen op die context.

---

<sup>23</sup> Bijv. in het regeerakkoord van Rutte II (2015) was de ambitie opgenomen om gemeenten op te schalen naar 100.000+ inwoners

Eveneens een mooi voorbeeld zijn de Regio Deals, waarbij op basis van specifieke regionale ambities, mogelijkheden en behoeften en van het regionale speelveld, afspraken worden gemaakt tussen de Rijksoverheid, decentrale overheden en private partijen.

#### Wanneer wordt het moeilijk?

Dat er zoveel mooie voorbeelden te geven zijn, betekent overigens niet dat het contingentiebeginsel altijd wordt toegepast, dat daar altijd een poging toe gedaan wordt of dat dat altijd lukt. Soms zit de schaal waarop een (overheids)organisatie opereert dat in de weg. Hoe vaak is departementen niet verweten dat zij veel te gemakkelijk alle regio's, provincies, waterschappen of gemeenten over één kam scheren en te weinig oog hebben voor de grote onderlinge verschillen in schaal, opgaven en mogelijkheden? Het feit dat daarvoor oplossingen gevonden worden zoals de Regio Deals is enerzijds verheugend, anderzijds is het tekenend dat het Rijk zo'n afwijkend instrument nodig heeft om tot passende afspraken te komen. In de praktijk moet dan vaak goed nagedacht worden over de bestuurlijke en ambtelijke opgave die dan ontstaat door die afwijking van de interne context. De praktijk leert dat dit niet altijd lukt.

In het algemeen zien we dat het lastig(er) is om goed af te stemmen op de omgeving voor organisaties die te maken hebben met veel samenwerkingspartners die op een andere schaal georganiseerd zijn. Dat geldt voor het Rijk in relatie tot lagere overheden, maar evenzeer voor lagere overheden die vaak in tientallen samenwerkingsverbanden acteren die elk een andere schaal hebben. Dat vraagt om continue afstemming op wat in elk van die contexten gebeurt.

Andere factoren waardoor afstemmen op de omgeving lastig kan zijn, zijn onder meer: wanneer sprake is van een groot verschil tussen de eigen (professionele of kwaliteits-) normen en die van de omgeving; wanneer de externe omgeving sneller of in een andere richting verandert dan de interne omgeving; en wanneer er sprake is van sterke druk (bijvoorbeeld vanuit de politiek) om best practices en evidence based methoden te kopiëren. We gaan op elk van die situaties kort in.

Als afstemmen op de omgeving vergt dat concessies worden gedaan aan eigen normen, zal dat onvermijdelijk weerstand oproepen. Zeker als het gaat om eigen normen die nauw verbonden zijn met de eigen identiteit. Alleen als voldoende aannemelijk kan worden gemaakt dat deze concessies aan de eigen normen nodig zijn om een hoger doel (de eigen missie) te realiseren, heeft een dergelijke contingency-strategie kans van slagen. Willink en Babin<sup>24</sup> beschrijven hoe de Navy Seals tijdens de oorlog in Afghanistan moesten samenwerken met de naar hun oordeel te weinig professionele lokale militairen. Het was echter duidelijk dat de missie zou mislukken als de Seals niet goed met hen zouden samenwerken als een eenheid. Dit besef maakte het mogelijk toch samen te werken. De lokale militairen waren zeker minder professioneel maar kenden de lokale gebruiken als geen ander en moesten het bovendien zelf kunnen roeien zonder de Seals.

Contingent organiseren wordt ook lastig wanneer de externe omgeving sneller of anders verandert dan de interne omgeving. Hier is passend risicomangement dan ook een belangrijke opgave. Het gaat te ver daar nu diep op in te gaan. De spanning tussen wat past bij 'buiten' en wat past bij 'binnen' kan groter worden dan gewenst. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in het onderwijs, waar jongeren worden opgeleid voor beroepen die als zij klaar zijn mogelijk niet meer bestaan. Het besef dat de ontwikkeling van wat 'werk' is en waarmee geld verdiend kan worden, sneller gaat dan waarop het onderwijs zich kan aanpassen, heeft geleid tot de (beleids)keuze om in de meeste opleidingen meer nadruk te leggen op generieke vaardigheden en minder op specifieke kennis en zo vooral te investeren in de wendbaarheid van leerlingen.

De aanpassing van het systeem van geborgde zetels bij de waterschappen is eveneens een voorbeeld waar contingency onder druk heeft gestaan doordat veranderingen extern en intern met verschillende snelheden verlopen. Hoewel het oude systeem al lang geen logische afspiegeling meer was van de

---

<sup>24</sup> Willink, J. & Babin, L. (2020) *Extreem eigenaarschap: hoe Navy Seals leiden en winnen*. Atlas Contact.

externe omgeving van waterschappen, heeft de verandering van het systeem lang op zich laten wachten, onder meer vanwege belangen en weerstand in de interne omgeving.

Van een heel andere orde is het risico dat gevormd wordt door druk vanuit de politiek om best practices en evidence based methoden te kopiëren. Dergelijke druk vormt een risico voor contingent organiseren, omdat vanuit de wens om snel door te pakken danwel een behoefte aan vergelijkbaarheid, snel voorbijgegaan wordt aan de vraag wat in deze specifieke context de meest passende, danwel noodzakelijke veranderkundige, aanpak is. Te vaak is de ambitie leidend voor te maken keuzes en wordt de veranderkundige opgave over het hoofd gezien, onderschat of vanuit verkeerde uitgangspunten aangevlogen. Ook een belangrijk perspectief op contingent organiseren. Wanneer het onveilig wordt voor medewerkers, is het essentieel een context te bieden die dat bespreekbaar maakt en de condities te creëren voor nieuwe veiligheid.

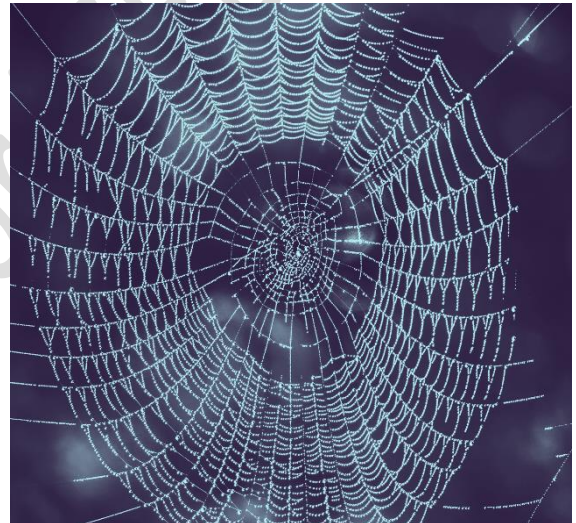
Toepassen van het contingencybeginsel is dus niet simpelweg meebewegen wanneer er druk ontstaat, maar vergt voortdurend scherp signaleren van relevante vragen, belangen, kansen en belemmeringen in de context en op basis daarvan weloverwogen keuzes maken.

## ●●● 9. Het systeemintegriteitsbeginsel

In dit artikel gaan we in op een negende algemeen beginsel van behoorlijk organiseren voor het publieke domein, namelijk het systeemintegriteitsbeginsel. Daarvoor gaan we eerst in op wat we verstaan onder een systeem.

### Stysteem: functionele eenheden in samenhang

Organiseren is altijd een kwestie van zowel structuur als samenhang aanbrengen, ofwel 'knippen' en 'plakken'. Enerzijds dus het onderscheiden van verschillende functies met bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en anderzijds het verbinden van die functies tot een effectief en logisch geheel: het systeem.



Het 'knippen' (functiedifferentiatie) creëert duidelijkheid binnen de organisatie of het systeem over wie wat moet en mag doen. Een goed gekozen en goed ingerichte structuur biedt een heldere taakverdeling maar ook overzicht en grip. Management en medewerkers weten dankzij de differentiatie in functies wat ze van wie mogen verwachten, waar te kijken en waar af te stemmen of te sturen. Duidelijk afgebakende taken maken het voor medewerkers mogelijk te weten wat van hen verwacht wordt, wat hun speelveld is en waarop zij worden afgerekend. Daarnaast maakt functiedifferentiatie het ook mogelijk om expertise en ervaring te ontwikkelen en goed of zelfs excellent te worden in je werk. Niet voor niets is functiedifferentiatie het eerste van de management principes die Henri Fayol al in 1916 beschreef<sup>25</sup>.

Functiedifferentiatie brengt met zich mee dat ontwikkelen van specifieke kwaliteit en deskundigheid mogelijk is (tenzij te snel gerouleerd wordt) maar ook dat een overstijgende blik en samenwerking met anderen nodig zijn. Naast 'knippen' is ook 'plakken' nodig: het verbinden van de afzonderlijke onderdelen (functies, teams, afdelingen, directies) tot een samenhangend systeem.

Het weer effectief verbinden van de geknipte onderdelen vergt zowel iets van de organisatiestructuur en van processen als van mensen. Het is niet verbazend dat in veel vacatureteksten een zogenoemd

<sup>25</sup> Fayol, H. *Administration industrielle et générale*, 1916.

T-profiel wordt gevraagd. Ook praktijken zoals het laten rouleren van managers (denk bijv. aan de ABD) dragen zeker bij aan overstijgende blik en vermogen tot samenwerking en sturen op systeemintegriteit, maar alleen als mensen lang genoeg op één plek blijven om ook de essentie van dat onderdeel in de vingers te krijgen.

#### Systeemintegriteit: gehanteerde procedures en systemen moeten unisone processen uitlokken

Door toepassing van functiedifferentiatie ontstaan functionele eenheden in een organisatie of systeem die tot op zekere hoogte een eigen werkwijze, eigen processen en eigen operationele logica ontwikkelen om hun taken te vervullen. Daardoor ontwikkelen eenheden specifieke kwaliteiten, effectiviteit en efficiëntie voor de eigen taken. Als eenheden echter louter optimaliseren voor de eigen opgave, zonder afstemming op de rest van de organisatie, kan dat leiden tot keuzes voor werkwijzen, afspraken of procedures die de werkwijze, afspraken of procedures van andere onderdelen in de organisatie verstoren of ondermijnen.

Het **systeemintegriteitsbeginsel** houdt in dat de in de organisatie gehanteerde systemen<sup>26</sup> unisone processen moeten uitlokken: processen die met elkaar harmoniëren.

Een voorbeeld van wat we daarmee bedoelen: overheden zeggen burgers maximaal te willen betrekken bij het ontwikkelen van hun beleid maar de praktijk is vaak anders. De ene eenheid formuleert het beleid ten aanzien van participatie. De andere heeft geen idee en doet iets totaal anders. Het bestuur stelt het vervolgens gewoon vast. We zien ook gemeenteraden die zeggen participatie na te streven, maar wanneer ze de opbrengst van participatie strijdig ervaren met hun eigen politieke agenda, besluiten ze ongegeneerd anders. De geloofwaardigheid van het bestuur wordt zo ondermijnd. Niet zelden wordt dat veroorzaakt door een onzorgvuldige vraagstelling en slordig verwachtingenmanagement in het participatieproces, waarbij de raad zichzelf niet vooraf de checkvraag gesteld heeft wat hij wil en kan doen met de opbrengst van een dergelijke inwonerpeiling. Wij ontwikkelden in opdracht van het ministerie van BZK samen met de gemeente Kampen een methode (THINK!) om raden te helpen meer systematisch met participatie om te gaan. In workshops met raden bleek hoe noodzakelijk de checkvragen (zoals aangereikt in die methode) zijn om samenhangende keuzes te maken die een unisoon participatieproces uitlokken.

Onderlinge strijdigheid van afspraken, rollen, procedures en principes in (verschillende onderdelen van) de organisatie of het systeem moet worden vermeden. En als ze er toch zijn moet dat ingegeven worden door een duidelijke functionele betekenis en toegevoegde waarde. Publieke organisaties hebben meer dan andere organisaties opdrachten om strijdige doelen te realiseren. Keuzes daarbij moeten niet weggemoffeld worden maar transparant genomen en verantwoord worden. Eenheden moeten dus maatschappelijke doelen op hun eigen domein maximaal kunnen realiseren terwijl deze strijdig kunnen zijn met die van andere eenheden (waarover hieronder meer). Als de uiteindelijke besluitvorming vervolgens maar duidelijk en transparant georganiseerd is en verantwoord wordt.

Zoals bij alle beginselen van behoorlijk organiseren, lijkt het beginsel wellicht evident, maar kan het nog best lastig zijn om dat in de praktijk te brengen. De complexiteit van organisaties en stelsels maakt dat er in de praktijk vaak decentrale keuzes worden gemaakt voor werkwijzen, procedures en systemen die in het grotere geheel de systeemintegriteit bedreigen.

#### Systeemintegriteit in het geding – voorbeelden uit de praktijk

In de praktijk van alledag zijn tal van voorbeelden te vinden waar de systeemintegriteit in het geding komt. Te denken valt aan goedbedoelde – maar voor het vertrouwen in het systeem riskante – parallelle escalatieroutes. Regelmatig zien we dat in organisaties of binnen het publieke stelsel meerdere escalatieroutes parallel ingezet kunnen worden om beslissingen aan te vechten. Bijvoorbeeld bij de terechte inspanningen vanuit gemeenten, landelijke dienstverleners en Rijk om waar dat nodig is maatwerk te leveren aan kwetsbare huishoudens, bestaat het risico dat casuïstiek

<sup>26</sup> Met het woord 'systemen' bedoelen wij hier administratieve en ICT systemen, terwijl het 'systeem' in 'systeemintegriteit' betrekking heeft op het gehele systeem van functies en rollen in een organisatie of stelsel

wordt voorgelegd aan een doorbraakteam of bij een bestuurder zonder dat daarbij gemeld wordt dat op dezelfde casus ook de route van bezwaar en beroep wordt gelopen. De casusbehandelaars in de doorbraakteams zijn daar over het algemeen wel alert op, maar op andere plekken creëert het bestaan van parallelle routes wel een risico voor de systeemintegriteit.

Of denk aan een probleem dat zich heeft voorgedaan rond de zogenoemde ‘alo-kop’, een probleem dat zich in de afgelopen jaren kon voordoen als iemand in het buitenland gehuwd was zich bij een gemeente liet inschrijven als gehuwd, terwijl de partner nog in het buitenland verbleef en niet over een BSN beschikte. De partner niet in het systeem worden geregistreerd vanwege ontbreken van een BSN. Als de betreffende inwoner dan kinderbijslag en een of meer toeslagen ontving, werd door het ICT-systeem automatisch berekend of er recht was op kindgebonden budget, waarbij mede bepalend is of sprake is van een eenouder gezin. Als in het systeem geen partner zichtbaar was werd daarbij door het systeem automatisch alleenstaande oudertoeslag aangevraagd. Dat die toeslag wordt aangevraagd werd niet aan de ouder gemeld. Als later de partner zich ook in Nederland inschreef en een BSN ontving, werd ineens zichtbaar in het BRP dat er al vanaf de aanvankelijke inschrijving wel een partner was en dat de aanvraag van de ALO-kop onterecht was, waarop terugvordering en boete volgden. Hier is de systeemintegriteit op twee manieren geschonden: ten eerste doordat het ICT systeem niet was ingericht om informatie die wel door de inwoner verstrekt was adequaat te registreren, waardoor de overheid op basis van een onjuist beeld ging acteren; en ten tweede doordat de aanvraag van de ALO-kop (alleenstaande oudertoeslag) geautomatiseerd gebeurde zonder medeweten van de betreffende inwoner, terwijl het systeem de inwoner wel verantwoordelijk houdt voor onterechte aanvragen.

Wel vaker komt de systeemintegriteit in het geding door strijdige paradigma’s in wetgeving, zoals tussen de Participatiewet en WMO 2015. Doordat deze wetten op verschillende mensbeelden gebaseerd zijn, lokken ze heel verschillend gedrag uit bij degenen die belast zijn met de uitvoering ervan. Daardoor kunnen inwoners een groot verschil in bejegening ervaren wanneer ze voor een uitkering of bijstand contact hebben met de gemeente, of voor een ondersteuningsvraag op het vlak van de WMO: enerzijds een benadering vanuit wantrouwen en controle, anderzijds vanuit meedenken en vertrouwen. De Omgevingswet hanteert nog weer een ander mensbeeld en legt vanuit dat paradigma veel verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers en omwonenden, vanuit een veronderstelling dat burgers in veel gevallen goed in staat zijn om bij strijdige belangen onderling tot redelijke oplossingen te komen.

#### Relatie systeemintegriteit tot tegenwicht- en symmetrische machtsbeginsel

Systeemintegriteit gaat erover dat voorkomen moet worden dat de op verschillende plekken in de organisatie of het stelsel gehanteerde processen en systemen, elkaars werking en de werking van het geheel ondermijnen<sup>27</sup>. Dat lijkt op het eerste gezicht misschien strijdig met het tegenwichtbeginsel en het symmetrische machtsbeginsel, maar gaat over iets wezenlijk anders.

Systemen en processen moeten elkaar niet tegenwerken (systeemintegriteit), maar dat is iets anders dan het organiseren van tegenwicht om te voorkomen dat onderdelen van de organisatie onder druk van het krachtenveld waarin zij opereren, uit koers raken. En het is ook iets anders dan het organiseren van tegenmacht om te voorkomen dat een enkele actor het krachtenveld kan domineren.

We weten dat het realiseren van systeemintegriteit niet eenvoudig is. Maar het is uiteindelijk essentieel voor het goede functioneren van de overheid. Systeemintegriteit is essentieel om het onderling vertrouwen binnen en het vertrouwen van de burger buiten niet te beschamen of te ondermijnen.

<sup>27</sup> Monsma en Ter Braak hebben in *Choreografie van een gemeente, van bureaucratie naar menselijke maat* (Den Haag, SDU, 1996), een poging gedaan het organiseren van gemeentelijke organisatie te beschrijven.

## 10. Het scopevastheidsbeginsel

In dit artikel gaan we in op het tiende en een-na-laatste beginsel van behoorlijk organiseren voor het publieke domein, namelijk het *scopevastheidsbeginsel*.

### Maar eerst: risico's van praxiscentrisme

Wouter Hart beschreef in *Verdraaide organisaties*<sup>28</sup> indringend hoe in organisaties de bedoeling – de opgave waartoe de organisatie eigenlijk gesteld was – uit zicht kan verdwijnen. Niet voor niets werd het boek een bestseller, want Hart raakte daarmee een fenomeen dat vrijwel iedereen die in het publieke domein werkt herkent. Wie kent geen voorbeelden van interne dynamiek of organisatieloga die leiden tot gedrag dat niet bijdraagt aan de realisatie van de gestelde doelen, of die realisatie zelfs in de weg staat?



Verdraaiingen in organisaties kunnen verschillende vormen aannemen. Er kan organisatieobesitas ontstaan, zoals we beschreven in het stuk over het contributiebeginsel. De koers van de organisatie en het beeld van 'de bedoeling' kan verschuiven onder invloed van tunnelvisie en een onevenwichtig krachtenveld, zoals we beschreven bij het tegenwichtbeginsel. Als er geen adequate feedback is over de effecten van ieders handelen, kan een situatie ontstaan waarin met volle overtuiging wordt gewerkt maar de uitkomsten onbedoeld zijn (zie het feedbackbeginsel).

Hart heeft met *Verdraaide organisaties* een belangrijke impuls gegeven aan de aandacht in organisaties voor 'de bedoeling' en aan de bereidheid om maatwerk te leveren wanneer uitkomsten afwijken van die bedoeling. Het discours over 'maatwerk' lijdt echter zelf ook aan een verdraaiing van de perceptie die het gevolg is van **praxiscentrisme**: de werkwijze en organisatievorm waarin mensen werken lijkt zo vanzelfsprekend dat de rest van de werkelijkheid alleen nog vanuit dat gegeven wordt gezien.

Vaak gaat het discours over maatwerk over de vraag in hoeverre het gerechtvaardigd is om in een specifiek geval of specifieke groep gevallen een andere werkwijze of een andere beoordeling toe te passen dan voor de grote meerderheid van de gevallen. Het argument vóór toepassing van maatwerk luidt dat voor deze gevallen anders een uitkomst ontstaat die niet strookt met 'de bedoeling'; vaak gehoorde argumenten tégen toepassing van maatwerk zijn ongelijke behandeling, precedentwerking en onevenredige kosten van maatwerk (financieel en in capaciteitsbeslag). Wat daarbij zelden aan de orde komt, is het gegeven dat de keuze die gemaakt is voor een reguliere werkwijze in belangrijke mate bepaalt welk deel van de opgave daarmee minder goed gerealiseerd kan worden. Anders gezegd: welke gevallen maatwerk vereisen is in belangrijke mate een gevolg van organisatorische keuzes en vaak geen inherente 'lastigheid' van die gevallen of dat deel van de opgave<sup>29</sup>. De door de landsadvocaat ontwikkelde Awb-toolbox voor hoe je maatwerk kunt leveren als de toepassing van materiewetgeving in een specifiek geval tot onbedoelde uitkomsten leidt biedt belangrijke handvatten

<sup>28</sup> Hart, W. en Buiting, M. *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*. Amsterdam: Boom, 2012.

<sup>29</sup> Een voorbeeld om te illustreren hoe makkelijk onbewuste verdraaiing plaatsvindt in hoe we kijken naar een opgave. Wie ooit huis-aan-huis reclamefolders heeft bezorgd, weet ongetwijfeld nog wat daarbij de 'moeilijk te bereiken doelgroep' was. Dat waren de bewoners van vrijstaande huizen, vooral als daar dan ook nog een felle waakhond rondliep. De doelgroep die het makkelijkst te bedienen was, waren de bewoners van portiekflats, waar tientallen brievenbussen naast elkaar op één muur hingen. Als de overheid tegenwoordig inwoners probeert te bereiken met informatie, gebeurt dat bij voorkeur digitaal. De lastig te bereiken doelgroep is daarbij ineens een andere, namelijk de digitaal minder vaardige – vaak oudere – en soms ook de minder taalvaardige inwoner. Het vergt extra en misschien wel andere inzet om alle inwoners te bereiken, maar welke groep die extra inzet vergt is geen kenmerk van die groep, maar een gevolg van de gekozen werkwijze.



om achteraf zaken te herstellen, maar is in zekere zin het paard achter de wagen. Wij bepleiten (veel meer) scopevastheid in organisatorische oplossingen aan de voorkant.<sup>30</sup>

#### Het scopevastheidsbeginsel: de opgave bepaalt de benodigde aanpak en niet andersom

Het scopevastheidsbeginsel gaat erover dat de maatschappelijke opgave die aan de organisatie is toebedeeld moet blijven bepalen hoe er georganiseerd wordt en dat alertheid nodig is om te voorkomen dat de wijze waarop georganiseerd wordt onbewust leidt tot herdefiniëring van de maatschappelijke opgave of taak van de organisatie. Niet de manier waarop het werk zich het makkelijkst laat organiseren, maar de externe opgave bepaalt de afbakening van wat tot 'normale taken' van de organisatie behoort.

Dat er een reguliere werkwijze wordt gekozen die niet voor alle gevallen of voor de gehele breedte van de opgave passend is, hoeft op zich geen probleem te zijn. Integendeel. Als we ervan uitgaan dat de maatschappelijke taken van publieke organisaties nooit homogeen zijn en dat de totale doelgroep altijd divers is, is het alleen maar slim en efficiënt om als vertrekpunt een werkwijze vorm te geven waarmee met relatief lage kosten een groot deel van de opgave wordt gerealiseerd. Het overige deel van de opgave kan dan op andere wijze (met maatwerk) worden gerealiseerd. Let wel: de als vertrekpunt gekozen werkwijze is bepalend voor wat tot 'de rest van de opgave' behoort; niet een onderscheid dat vooraf is aangegeven in de formulering van de maatschappelijke opgave en doelen.

Een risico van de keuze voor een werkwijze waarmee eenvoudig al een groot deel van de opgave gerealiseerd kan worden, is dat die vervolgens als de norm wordt beschouwd en dat het deel van de opgave waarvoor een andere werkwijze nodig is als 'lastig', 'inefficiënt' of 'duur' wordt gezien, terwijl als men aan de andere kant begonnen zou zijn, diezelfde categorie het 'gewone' werk zou zijn.

Dat treft meestal mensen die die zich toch al moeilijk weten te redden. Wet- en regelgeving gaat vaak uit van 'de gemiddelde Nederlander' (die overigens moeilijk te vinden is). Dat uit zich met name in een impliciete ceteris paribus veronderstelling: de impliciete aanname in de meeste wetgeving dat het vraagstuk waarop de betreffende wet gericht is, zich geïsoleerd voordoet en dat op andere leefgebieden geen bijzonderheden zijn. Daardoor raken mensen die te kampen hebben met een probleem dat op meerdere leefgebieden doorwerkt, gemakkelijk verstrikt in wettelijke kaders die daar niet op afgestemd zijn, waardoor hun problemen verder toenemen. De wetgever beschouwt het als (bijna) onmogelijk om die kaders afgestemd te krijgen en de uitvoering mag het dan oplossen, maar moet zich daarbij vaak verdedigen voor het inzetten van maatwerkoplossingen die duurder zijn dan past binnen eendimensionele regelingen.

#### Sluipend verlies van scopevastheid

In de praktijk ontwikkelt de reguliere werkwijze zich sluipenderwijs vaak onbedoeld op een manier waardoor de 'fit' met de eigenlijke opgave verandert. Dat is bijvoorbeeld te zien geweest in het onderwijs, waar een jarenlange tendens te zien is dat steeds meer kinderen 'iets bijzonders' nodig hebben. De groeiende toestroom naar het speciaal onderwijs is volgens deskundigen slechts deels te verklaren vanuit een verandering van de scholierenpopulatie en zeker ook deels een gevolg van de manier waarop het regulier onderwijs zich heeft ontwikkeld. Deels zijn dat bewuste keuzes voor verandering van het curriculum geweest, maar daarnaast heeft ook de afname van het percentage mannelijke leerkrachten in het basisonderwijs impact gehad op de ontwikkeling van wat als 'regulier gedrag' wordt gezien. Het is in dat licht veelzeggend dat veel meer jongens dan meisjes in het speciaal onderwijs belanden. Zonder voorbij te willen gaan aan alle beperkingen en problemen rond 'passend onderwijs' in de vorm waarin dat sinds 2014 is geïmplementeerd, laat dit voorbeeld zien hoe de manier waarop een werkwijze zich ontwikkelt sluipenderwijs ertoe kan leiden dat de afbakening van de doelgroep waarop men zich richt verandert, waarmee een deel van de oorspronkelijke opgave 'buiten de scope' gedefinieerd wordt.

---

<sup>30</sup> Stichting Beroepseer, De menselijke maat is zoveel meer dan maatwerk, november 2022, in *Overheid, Publieke en Semipublieke sector*.

### Voorkomen van versmalling: scopevast organiseren

Hierboven hebben we het scopevastheidsbeginsel uitgelegd aan de hand van wat daarmee voorkomen dient te worden. Om dit beginsel in de praktijk te brengen, zijn er gelukkig ook positieve handvatten te geven. Om scopevast te organiseren is het van belang om een systematische koppeling aan te brengen tussen een efficiënte werkwijze die voor een groot deel van de gevallen werkt en effectieve (maatwerk-)werkwijzen voor het resterende deel. Dat vraagt wel een goed doordachte organisatorische oplossing. Immers, zoals De Beer betoogt<sup>31</sup>, we willen systematisch onrecht (waarvan sprake is bij versmalling van de scope tot alleen die gevallen waarvoor de reguliere werkwijze past) niet vervangen door willekeurig onrecht doordat burgers sterk afhankelijk worden van het wisselvallig oordeel van uitvoerende professionals.

In recente jaren zijn op veel plekken goed doordachte organisatorische oplossingen vormgegeven. Een koploper daarin was de SVB met 'Garage de Bedoeling'; waarop sindsdien een aantal van de maatwerkplaatsen bij andere landelijke dienstverleners geënt zijn. Bij DUO fungeert al jaren het 'arbitrair beraad' in een vergelijkbare rol. Bij het Rijk is met PMM een interdepartementale hulpstructuur gecreëerd die volgens sociaal werker van het jaar 2022 Redouan El Khayari<sup>32</sup> een belangrijk hulpmiddel is waarmee veel onnodig leed kan worden voorkomen.

Effectieve koppeling van een generieke werkwijze die meestal voldoet en specifieke werkwijzen in bijzondere gevallen is overigens niet alleen nodig in of voorbehouden aan het sociaal domein. Het scopevastheidsbeginsel is ook in andere domeinen van belang en vraagt daar vergelijkbare organisatorische oplossingen. Een aansprekend voorbeeld daarvan is de manier waarop dit is aangepakt bij het Amsterdamse programma voor het herstel van bruggen en kademuren<sup>33</sup>.

Een analyse van deze en andere organisatorische oplossingen laat zien dat een aantal bouwstenen daarbij van belang is. Om te beginnen is het noodzakelijk dat er duidelijkheid is over de 'bedoeling': welke outcomes worden nagestreefd en welke bijdrage daaraan wordt van de organisatie verwacht? Vervolgens is het nodig te organiseren dat gesignaleerd kan worden wanneer de reguliere werkwijze niet werkt en dus een afwijkende aanpak nodig is en dat professionals in de organisatie handelingsruimte hebben voor maatwerk. Ook is het noodzakelijk dat verantwoording over afwijkende werkwijzen en maatwerk kan worden en wordt gegeven en dat het benodigde vertrouwen onderhouden wordt. Daarbij moet georganiseerd zijn dat de politieke en ambtelijke werkelijkheid verbonden blijven. En tot slot maar zeker niet het minst belangrijk: systeemleren aan de hand van maatwerk moet georganiseerd zijn, omdat daarmee enerzijds de reguliere werkwijze verbeterd en onderhouden wordt maar anderzijds ook de nevensgeschiktheid van reguliere en bijzondere werkwijzen duurzaam gelegitimeerd kan blijven.

Het bewust en expliciet inrichten van verbindingen tussen de reguliere werkwijze en het signaleren van de noodzaak voor een afwijkende werkwijze, het toepassen en verantwoorden daarvan en het leren aan de hand daarvan, helpt om verdraaide percepties te vermijden en om scopevast te organiseren.

<sup>31</sup> Paul de Beer, *Maatwerk is geen oplossing*, Wiardi Beckmanstichting

<sup>32</sup> "Sociaal werkers verwelkomen PMM", *Binnenlands Bestuur*, 8 augustus 2023.

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld [Standaardiseren en maatwerk als parallele werkpraktijken: In gesprek met Eric ten Hulsen](#)

## 11. Het transparantiebeginsel

In dit artikel gaan we in op een elfde en laatste algemeen beginsel van behoorlijk organiseren voor het publieke domein, namelijk het transparantiebeginsel.

**Het transparantiebeginsel: controleerbaar maken hoe het realiseren van de opgave georganiseerd is**

Als er één ding opvalt bij alle beginselen waarover wij tot nu toe schreven, dan is het wel dit: de beginselen zijn niet zozeer moeilijk te begrijpen, maar het is vaak razend ingewikkeld om ze in de praktijk samenhangend toe te passen. Vaak lijkt de werkelijkheid een veelkoppig monster: als het lukt om enkele urgente zaken goed aan te pakken, zijn er altijd toch nog weer andere vraagstukken die opspelen. Of erger nog, die (te) lang in de dode hoek blijven. En wanneer het lukt om organisatiebreed behoorlijk te organiseren en de beginselen in samenhang toe te passen, vergt het dan nog steeds voortdurende aandacht om die samenhang en een goede balans te behouden.

Dat betekent dat noch de verantwoordelijk managers en bestuurders, noch de samenleving er te makkelijk vanuit kunnen gaan dat het (nog) wel goed zit. De vraag of de beginselen van behoorlijk organiseren voldoende nageleefd worden is voortdurend relevant. Het **transparantiebeginsel** houdt in dat managers en bestuurders dienen te beseffen dat zij actief hebben te organiseren dat de samenleving zich daar een oordeel over kan vormen.

Het transparantiebeginsel draait dus om het **controleerbaar** maken of de manier waarop een publieke organisatie haar taken vervult en omgaat met de publieke middelen die haar daarvoor ter beschikking gesteld zijn, voldoet aan de beginselen van behoorlijk organiseren. Omdat het ingewikkeld is om recht te doen aan alle beginselen, evenals om te zien waar dat beter kan, is transparantie nodig om anderen in staat te stellen waar te nemen hoe de organisatie werkt en welke beslissingen worden genomen en op welke gronden. De samenleving en iedere burger heeft het recht zich daarover een oordeel te vormen en aan te kaarten als hij vindt dat het anders moet, omdat publieke organisaties een taakopdracht hebben van maatschappelijk belang en daarvoor publieke middelen ontvangen.

**Transparantie dient een duidelijk doel en wordt daardoor begrensd**

Dat transparantie expliciet aan dat doel is gekoppeld, geeft zowel een begrenzing als een actieve verantwoordelijkheid aan. Dat het gaat om controleerbaar maken of de organisatie voldoet aan beginselen van behoorlijk organiseren, **begrenst** het transparantiebeginsel tot hetgeen de organisatie en het functioneren van de organisatie betreft.

Transparantie is dus niet hetzelfde als totale openbaarheid van alle informatie die in een organisatie of stelsel is. De overheid verricht veel activiteiten waarbij vertrouwelijkheid geborgd moet zijn om die taak adequaat te kunnen verrichten. Denk aan de Wet Ruimtelijke Ordening waar voorwaarden beschreven zijn rond bijvoorbeeld grondbedrijfsfuncties of de vertrouwelijkheid bij belastinggegevens. Maar fundamenteeler nog, denk ook aan staatsgeheimen. Of zoals Paul Frissen<sup>34</sup> een cultuurkritische beschouwing over de politiek filosofische paradox schrijft: "De vrijheid van de burger berust op zijn fundamentele recht op geheimen. Van de staat verwacht de burger transparantie. Om de vrijheid van de burger te beschermen heeft echter ook de staat geheimen nodig".

Persoonlijke informatie over medewerkers of hun functioneren valt niet onder het doel van het transparantiebeginsel en verdient beschermd te worden. De vraag of signalen van mogelijk



<sup>34</sup> Paul Frissen, *Het geheim van de laatste staat, kritiek van de transparantie*. Boom, 2016

disfunctioneren adequaat worden opgevangen en beoordeeld, welke normen daarbij gehanteerd worden en hoe de organisatie omgaat met eventueel disfunctioneren van individuele medewerkers, valt juist weer binnen het transparantiebeginsel<sup>35</sup>.

Neem een situatie waarin onderzoek wordt ingesteld naar aanleiding van signalen over grensoverschrijdend gedrag van een medewerker. Op basis van het transparantiebeginsel mag van de verantwoordelijk manager en bestuurder worden verwacht dat zij inzicht geven in (a) het feit dat er iets speelt; (b) de manier waarop gehandeld wordt naar aanleiding van de signalen; en (c) de normen die daarbij gehanteerd worden. Daarop dient de organisatie controleerbaar te zijn. Persoonsgegevens van betrokkenen en de precieze inhoud van de signalen en bevindingen zijn daarvoor niet relevant.

In tal van actuele casussen zien we dat dit onderscheid vaak impliciet en soms onduidelijk is. In de media lopen de oordelen over personen en oordelen over het functioneren van onze publieke organisaties regelmatig kriskras door elkaar. In de uitingen van ambtenaren op (sociale) media lijken de normen van de organisatie ten aanzien van transparantie en vertrouwelijkheid te vaak geen rol meer te spelen. De pers ervaart mede daardoor inmiddels geharnaste bestuurders<sup>36</sup>, ook op onderwerpen waar transparantie wel geboden is. Vaak blijft daardoor een goede analyse en kritische beoordeling van het functioneren van de organisatie in de betreffende casus achterwege of onderbelicht.

#### Actief faciliteren van transparantie: onmisbaar en riskant

Dat het transparantiebeginsel draait om organiseren dat de samenleving zich een oordeel kan vormen of de beginselen van behoorlijk organiseren voldoende nageleefd worden, betekent ook dat dit actief mogelijk gemaakt moet worden. Niet voor niets hebben we in Nederland de Wet Open Overheid (WOO). Deze wet gaat nog een stap verder dan de eerdere Wet openbaarheid van bestuur, met name doordat in de WOO geregeld is dat transparantie ook actief gefaciliteerd wordt, bijvoorbeeld door contactpersonen die de burger helpen vinden wat hij zoekt.

Het actief faciliteren van transparantie en oordeelsvorming is niet eenvoudig te definiëren en nog minder eenvoudig waar te maken. Simpelweg toegang geven tot alle data, ongefilterd en onbewerkt, geeft de burger doorgaans geen informatie, laat staan kennis en inzicht. Om door de enorme hoeveelheid bomen een bos te kunnen zien, is enige selectie, ordening en duiding nodig. Dat in de WOO geregeld is dat de burger daarbij geholpen wordt, is een stap voorwaarts.

Selectie en ordening van data heeft altijd het risico dat onbedoeld en onbewust vertekening plaatsvindt. Wanneer die selectie en ordening door de organisatie (of: de overheid) zelf wordt aangebracht, kan de burger niet makkelijk beoordelen in hoeverre daarbij een vertekening is ontstaan en welke informatie hij daardoor niet ziet. Hoewel de WOO goede handvatten biedt om dat te voorkomen, is het verstandig daar toch altijd alert op te zijn. De parlementaire enquêtes naar de Toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen hebben ruimschoots laten zien hoe informatie vertekend en verdwenen kan raken als gevolg van 'bounded rationality'<sup>37</sup> waarbij anomalieën onbewust weggerationaliseerd of genegeerd worden - nog afgezien van bewuste manipulatie en verzwijging.

Het NSOB-rapport Signalen schatten (2022) geeft een onthullend en herkenbaar beeld van de vele mechanismen die in de Toeslagenaffaire hebben kunnen verhinderen dat relevante signalen opgepikt werden. De bloedige Nederlandse aanval op een bommenfabriek in de Iraakse stad Hawije in juni 2015 verliep op een cruciaal onderdeel anders dan Defensie de Tweede Kamer heeft verteld. De commandant van het detachement dat IS-doelen bombardeerde combineerde dat werk met zijn werk als toezichthouder daarop; een rolvermenging waardoor transparantie kon sneuvelen bij gebrek aan

<sup>35</sup> Dat daar nog veel te winnen valt heeft Michiel de Vries in zijn boek *Kapot, hoe vilein is de deugdindustrie* (Blauwburgwal, 2023) helder beschreven. Hij eindigt zelfs met de uitspraak "NIET MEE TE WERKEN" aan een integriteitsonderzoek als aan de voorwaarden voor een degelijk onderzoek zoals door hem beschreven niet adequaat zijn.

<sup>36</sup> Jan Tromp, Coen van de Ven, *Wantrouwen in de wandelgangen, hoe pers en publiek van elkaar vervreemd raakten*. Balans, 2023

<sup>37</sup> Simon, H.A. (1955): 'A Behavioral Model of Rational Choice' in *Quarterly Journal of Economics*, Volume 69, p. 99-118

systeemintegriteit. De mechanismen die voorkomen dat verontrustende signalen doorkomen belemmeren niet alleen effectief tegenwicht en feedback. Als de organisatie zelf een rol heeft in het selecteren en ordenen van informatie die controleerbaar moet maken of tegenwicht en feedback goed georganiseerd zijn, belemmeren diezelfde mechanismen ook die controle.

Bij elk rapport dat door de overheid naar buiten wordt gebracht is alertheid geboden: geeft het rapport een objectief beeld van wat er speelt of is – bedoeld of onbedoeld - sprake van een transparantie-illusie?

Om de burger te faciliteren bij het vinden van de relevante informatie maar ook controleerbaar te zijn in de keuzes die al worden gemaakt bij het selecteren en ordenen van data tot informatie, is geen simpele oplossing voorhanden, maar zijn een doorleefd besef van het belang van transparantie, een open houding en actief meedenken noodzakelijk.

#### Van openbaarheidsfobie tot transparantitis: dysfunctionele reflexen en vicieuze cirkels

Helaas zien we in de praktijk maar al te vaak hoe moeilijk het is om het transparantiebeginsel behoorlijk en evenwichtig toe te passen. Regelmatig komen we in ons werk overheidsorganisaties tegen die lijden aan *openbaarheidsfobie*. Symptomen daarvan zijn bijvoorbeeld dat bepaalde gesprekken buiten de werksetting worden georganiseerd, bepaalde zaken alleen mondeling besproken worden om te voorkomen de gedachtewisseling 'wob-baar' is, maar ook dat medewerkers die ongemakkelijke informatie delen soms op agressieve wijze buitenspel gezet of monddood gemaakt worden. Alles om maar te voorkomen dat ongemakkelijke informatie in notulen of rapporten terecht komt die openbaar kunnen worden.

De omgekeerde reflex komen we minstens even vaak tegen. Vanuit de beste bedoelingen en inzet om vooral maar transparant te zijn, schieten overheidsorganisaties regelmatig daarin door. Soms gaat dat zover dat de focus op transparantie tot onzinnig werk leidt dat ten koste gaat van primaire taken. Dan spreken wij van *transparantitis*. Voorbeelden daarvan die wij tegenkwamen zijn bijvoorbeeld de overheidsorganisatie waar een extern bureau was ingeschakeld om een dilemmatraining voor medewerkers te verzorgen. De fictieve casussen die door het trainingsbureau werden voorbereid moesten vanwege transparantie vooraf aangeleverd worden en werden volgens de interne regels ten behoeve van de 'Wob-baarheid' direct vastgelegd in het digitale archief van de opdrachtgever. Daar werd een van de casussen opgepikt door een manager die onthutst was over wat hij las omdat hij niet wist of herkende dat het een fictieve oefencasus betrof. Het laat zich raden hoeveel onrust en overleg het vervolgens kostte voordat de zaak was opgehelderd.

Een ander voorbeeld, waarin transparantitis en openbaarheidsfobie elkaar versterken: een wetstraject waarbij een interdepartementale meedenkgroep betrokken is, waarbij alle overleggen genotuleerd worden en de notulen worden gearhiveerd opdat ze later opvraagbaar zijn. In beginsel een volstrekt terechte werkwijze. Het effect was echter dat de leden van de meedenkgroep uiterst terughoudend waren om hun vragen, twijfels, voorzichtige hypothesen etc in de groep te delen. Men wilde vanwege de transparantie pas punten inbrengen als men daar zelf voldoende zeker over was en ook al in de eigen organisatie had gecheckt of deze vraag of insteek op rugdekking kon rekenen. Resultaat was dat de denkkraft van deze groep veel te weinig benut is, doordat dat relevante vragen en twijfels niet uitgesproken werden. Als gekozen was voor een minder radicale transparantie, maar bijvoorbeeld alleen verslaglegging van hoofdpunten en conclusies, zou er meer op tafel gekomen zijn en uiteindelijk zelfs meer in het verslag beland zijn. Het voorbeeld laat zien hoe belangrijk het is een zorgvuldige balans te kiezen in transparantie en veiligheid. Een balans waarbij wordt voorkomen dat mensen vanwege transparantie de luiken sluiten, maar ook dat premature versies gaan circuleren waardoor een hele extra cyclus ontstaat die niet bijdraagt aan de taak waarvoor de organisatie gesteld staat, maar alleen dient om hoog te presteren op transparantie.

#### Transparantie en vertrouwen

Aan het begin van dit artikel stelden we dat het transparantiebeginsel draait om het *controleerbaar* maken of de manier waarop een publieke organisatie haar taken vervult en omgaat met de publieke

middelen die haar daarvoor ter beschikking gesteld zijn, voldoet aan de beginselen van behoorlijk organiseren. Dat we spreken van ‘controleerbaar maken’ kan wellicht de indruk wekken dat het transparantiebeginsel vooral nuttig is in situaties waar veel wantrouwen heerst. Het tegendeel is echter het geval. Het transparantiebeginsel is belangrijk om vertrouwen in de overheid en instituties te kunnen opbouwen en behouden. In situaties waar wantrouwen heerst is het transparantiebeginsel dus wel hard nodig, maar het is dan wel veel moeilijker om daaraan effectief invulling te geven.

Als het gaat over de WOO en voorganger WOB zijn er legio voorbeelden die dit illustreren. Vanuit het perspectief van de samenleving of de burger wordt het wantrouwen vaak alleen maar gevoed wanneer in opgevraagde documenten veel zwartgelakt is. Vanuit het perspectief van de publieke organisatie wordt het vertrouwen in constructieve controle ondermijnd door de gevallen die elke gemeente helaas kent van WOB-verzoeken die onevenredig veel capaciteit vergen en die vooral gemotiveerd lijken vanuit een behoefte om te traineren of vanuit persoonlijke vetes. Nog meer stukken opvragen, of juist de luiken sluiten, is dan een logische maar meestal weinig effectieve reactie. De weg naar effectieve transparantie moet dan toch gezocht worden in het aangaan van gesprekken, in de hoop om daarmee enig vertrouwen te herwinnen.

Een andere kwestie rond transparantie en vertrouwen doet zich voor wanneer sprake is van vermoedens, signalen of klachten waarnaar onderzoek loopt. Er is veel voor te zeggen om pas informatie vrij te geven wanneer het onderzoek is afgerond, omdat transparantie in een stadium waarin nog niet gecheckt is wat het waarheidsgehalte is van signalen en vermoedens ertoe kan leiden dat onjuiste beelden een eigen leven gaan leiden. Maar dat mag er niet toe leiden dat onwelgevallige informatie onder het mom van onderzoek wordt afgeschermd. Ook in deze gevallen geldt dat een doorleefd besef van het belang van transparantie, een open houding en actief meedenken noodzakelijk zijn om een goede balans te vinden. Journaliste Sheila Sitalsing spreekt in dit verband over ‘de as van begrip’ die naast de ‘as van controle’ evenzeer nodig is voor effectieve transparantie.

Kern van het transparantiebeginsel is het besef dat je als manager of bestuurder van een publieke organisatie het algemeen belang hebt te dienen, dat je daarbij niet uitsluitend op je eigen waarneming en inzicht kunt vertrouwen en dat transparantie over hoe je dingen doet uiteindelijk helpt om beter te worden en risico’s te beheersen.

### ●●● Over WagenaarHoes

Deze artikelen zijn geschreven door Alinda van Bruggen en Harry ter Braak van WagenaarHoes organisatieadvies.

WagenaarHoes wil een bijdrage leveren aan een goed functionerend (semi-)publiek domein. Al meer dan 35 jaar helpen wij daarom onze opdrachtgevers als ‘partner in verandering’ bij het doorgronden en aanpakken van lastige vraagstukken. Wij bieden organisatieadvies, interim management, coaching en onderzoek op het vlak van strategievorming, bedrijfsvoering, leiderschaps- en organisatieontwikkeling.

Voor meer informatie: [www.wagenaarhoes.nl](http://www.wagenaarhoes.nl)