



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# De professionele professional

*De andere kant van het debat over  
ruimte voor professionals*



Arre Zuurmond, Jorrit de Jong

---

M.m.v: N. Damen, F.J. Douglas, P. Keur,  
M. Minderhout en T. Monasso



# Inhoudsopgave

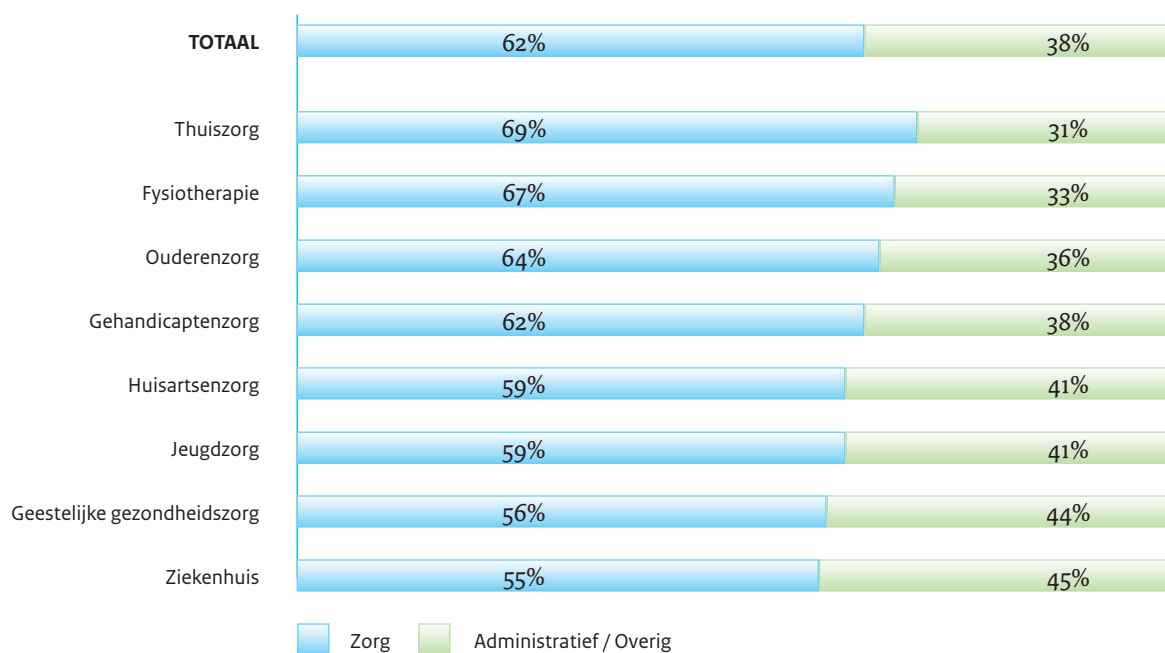
1. Alarmbellen die steeds harder rinkelen	3
2. Doen we wel de juiste deur open?	5
3. Geeft de professional dan wel thuis?	7
4. Wat zegt het maatschappelijke debat over de professional?	9
5. Het wetenschappelijke debat	19
6. Een nieuw denkkader?	25
7. Beelden van professionals	31
8. De professionele professional	43
Referenties	54
Voetnoten	54

*De gezondheidszorg is  
niet de enige plek waar  
professionals omkomen  
in de bureaucratie.  
Politieagenten rijden  
naar het schijnt liever  
een blokje om als ze een  
ongeluk zien.*

# 1. Alarmbellen die steeds harder rinkelen

In het recent verschenen white paper van Menzis staat: ‘De helft van de medewerkers in de zorg denkt wel eens na over een andere baan.’ ... Ze worden gek van de bureaucratie... “Opvallend is dat zorgverleners veel tijd kwijt zijn aan hun administratie. Negen op de tien mensen in het onderzoek werkt als uitvoerende in de zorg. Toch besteden zij 40 procent van hun tijd aan administratieve taken. En dus blijft er maar 60 procent van de tijd over voor de zorg.”<sup>1</sup>

## Verdeling zorgwerkzaamheden en administratieve werkzaamheden



De gezondheidszorg is niet de enige plek waar professionals omkomen in de bureaucratie. Politieagenten rijden naar het schijnt liever een blokje om als ze een ongeluk zien. Ze hebben geen zin in de vele uren formulieren invullen: “De bureaucratie is vooral een gevolg van een verkeerde mentaliteit. De politiek is wantrouwend ten opzichte van de politieorganisatie en vaardigt voor elk detail regels uit. In de praktijk blijken betrokkenen hierdoor in hun werk belemmerd te worden. De politie heeft meer lucht nodig om goed te functioneren. Zo mag degene die het strafrechtelijk onderzoek start, geen DNA bij de verdachte afnemen. Een agent die pepperspray heeft gebruikt moet zich op maar liefst vier verschillende formulieren

verantwoorden. Voordat een agent ‘opstapt’ in een dienstauto, moet hij eerst een uitgebreide checklist afwerken. De helft van de capaciteit van de politie houdt zich bezig met interne rapportages. Politieagenten moeten per kwartier hun werkzaamheden op een formulier verantwoorden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een agent in Nederland slechts 2 uur per dag gedurende zijn dienst op straat is.”<sup>2</sup> Maar niet alleen in de gezondheidszorg, of bij de politie is de onnodige bureaucratie een probleem, ook bij gezinsvoogden is het om gek van te worden: “Hilgenkamp is tegenwoordig 80 procent van haar tijd kwijt met registreren, rapporten schrijven, afspraken vastleggen. Veertig procent zou redelijk zijn, denkt ze. Aan de inhoud

van haar werk, de omgang met de kinderen, komt ze nauwelijks toe" (...). "Terwijl ik wel belangrijke besluiten moet nemen over hen." Sommigen van haar pupillen ziet ze maar twee of drie keer per jaar. "Als ik eenmaal per maand contact met een kind heb, heet dat heel frequent contact. Het is schokkend wat hier gebeurt en het wordt tijd dat iemand dat eens hardop zegt."<sup>3</sup>

De alarmbellen gaan steeds harder rinkelen. Als je deze berichten leest, gaan de rillingen je door het lijf. Wat gebeurt er als straks de helft van de zorgmedewerkers verdwijnt, terwijl er door de vergrijzing juist tienduizenden extra nodig zijn? Als agenten zoveel tijd nodig hebben achter het bureau, is extra personeel dan wel de oplossing? Of is dat juist onderdeel van het probleem? En gaat het voorstel om tot een nationale politie te komen wel helpen? "Volgens topman Harm Brouwer van het Openbaar Ministerie (OM) kan van de drugsbendes in Nederland 80 procent doen wat ze wil. Slechts één op de vijf bekende criminele groepen die zich bezighouden met zware misdrijven als hennepsteelt en drugshandel, kan volgens het OM worden aangepakt. Justitie weet wie ze zijn, maar heeft te weinig capaciteit om ze aan te pakken."<sup>4</sup> Als 26 relatief kleine politiekorpsen al zo'n omvangrijke bureaucratie weten te creëren, gaat één nationaal korps dan niet nog meer bureaucratie opleveren? Is er literatuur bekend, die stelt dat grote organisaties minder bureaucratie hebben, dan kleine organisaties?

Dringt zich niet de volgende vraag aan ons op: 'Hoe komt het dat we wel geld hebben om ongekeerde hoeveelheden bureaucratie te laten bestaan, terwijl er dringende maatschappelijke uitdagingen niet opgepakt worden?' En als gezinsvoogden 80 procent aan administratie besteden, wie heeft al die administratie dan bedacht? Blijft er dan niet veel te veel aan de 'administratieve strijkstok' hangen, en wie heeft daar dan baat bij? Na 20 jaar New Public Management, met 'run government like a business' als slogan, zouden we toch mogen verwachten dat er wat minder bureaucratie is.

*Na vijf jaar activisme, en zeker 50 keer uitrukken tegen onnodige bureaucratie, maken wij de stand van zaken op.*

## 2. Doen we wel de juiste deur open?

Het probleem is inmiddels in volle omvang bekend. Politici staan te dringen met concurrerende oplossingen, waarbij het antwoord bijzonder goed past bij de ideologische positie van de betrokken partij. De VVD pleit voor minder regels en minder overheid, de SP spreekt van geldverspilling en wil dat het geld terecht komt bij de mensen die het echt nodig hebben. Het CDA pleit voor meer ruimte voor de professional, op het eerste oog een variant op het subsidiariteitsbeginsel.



Ook vanuit 'het veld' komen tal van oplossingen. Reeds in 2002 schreef Paul Schnabel over dit vraagstuk. Hij pleitte voor 'ruimte, richting, resultaat en rekenschap'.<sup>5</sup> Dit zogenaamde '4xR-model' is later op veel manieren teruggekomen. Wel lijkt het pleidooi voor ruimte bij veel meer mensen, vooral professionals, beter te bekliven, dan de gedachte aan richting, resultaat en rekenschap. Inmiddels is er een stichting (Beter Onderwijs Nederland) die zich beijvert voor meer ruimte voor professionals, waarbij gepleit wordt voor meer beroepseer of beroepstrots, zaken die van voorbije tijden lijken.

Er zijn tal van programma's opgezet, door het Rijk, door gemeenten, en door beroepsgroepen, die de omvang en complexiteit van regels moeten reduceren. Vanuit het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken (EZ) wordt al zeker tien jaar gewerkt aan de reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Hun aanpak heeft volgens de begeleidende rapportages 25% reductie opgeleverd. Dit wordt zo succesvol geacht, dat de

aanpak inmiddels wordt geëxporteerd, ondanks het feit dat vanuit ondernemerskringen wordt gemeld dat zij niet veel van die 25% reductie merken. Ook voor burgers wordt al langer hard gewerkt aan lastenreductie. Inmiddels heeft het Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ook een beleidsprogramma voor professionals gestart, uiteraard met een begeleidend meldpunt op internet.

De Kafkabrigade heeft de afgelopen jaren hard meegewerkt aan de bestrijding van onnodige bureaucratie. Zij kan ook klinkende resultaten laten zien, al moet daarbij aangetekend worden dat niet elke slag gewonnen werd. Na vijf jaar activisme, en zeker 50 keer uitrukken tegen onnodige bureaucratie, maken wij de stand van zaken op. Enerzijds doen we dat door een rapport te schrijven over de behaalde resultaten. Anderzijds doen we dat, door te reflecteren op de rol, de positie en het gedrag van de professional. Dat doen we in dit essay. Het rapport over de behaalde resultaten verschijnt separaat.

*Hoe onmenselijk ben je,  
als je aan een man  
zonder benen tot vier  
keer per jaar vraagt om  
een schriftelijk bewijs  
van invaliditeit?*



### 3. Geeft de professional dan wel thuis?

Waarom richten we ons op de professional? Als bestuurskundigen zijn we opgegroeid, misschien zelfs wel opgevoed met een positief kritische houding tegenover de professional. Met name het boek van Michael Lipsky (1980) heeft het denken over de professionals die namens de samenleving in direct contact staan met burgers, patiënten, zorgvragers, etc, getekend. Lipsky is weliswaar kritisch op deze zogenaamde street-level bureaucrat, omdat hij/zij aan 'creaming' kan doen (alleen de gemakkelijke gevallen in behandeling nemen), of omdat hij/zij 'coping strategies' ontwikkelt (manieren van overleven ontwikkelen in een situatie waarin de vraag naar hulp niet in verhouding staat tot de aanwezige middelen om die hulp te verlenen). Lipsky wijst op het democratisch tekort dat dreigt, omdat uitvoerders gaandeweg normen ontwikkelen, die de politiek verzuimt mee te geven. Maar ondanks deze kritische punten, is het oordeel mild, wellicht romantisch. Anders dan de goed betaalde beleidsmakers, gaat het hier om minder betaalde, slecht behuisde, soms zelfs bedreigde professionals. Zij zijn het die het echte beleid maken. Beleid is immers pas beleid als het uitgevoerd wordt. Tot die tijd is het papier en goede intenties. Als we deze uitvoerende professionals nu wat meer ruimte geven, wat minder regels over ze heen storten en ze wat minder management en financiële verantwoording zouden vragen, dan zou het toch stukken beter gaan?



Hoe sympathiek die gedachte ook is, hoezeer we ons ook begaan voelen met die uitvoerder, iets in ons zegt dat de tot nu toe gegeven antwoorden te makkelijk zijn. Al die regels, al die bureaucratie ten spijt, geen enkele professional is toch verplicht tot onmenselijk gedrag? En dat kwamen we wel tegen. Hoe onmenselijk ben je, als je aan een man zonder benen tot vier keer per jaar vraagt om een schriftelijk bewijs van invaliditeit? Denk je nu echt dat zijn benen weer aangroeien? Hoe kan je als ambtenaar trots vertellen dat je steeds meer van buiten naar binnen redeneert, terwijl je uitkeringen verstrekt, die in interactie met fiscale regels en pensioenregels zo absurd uitpakken, dat de betrokkenen al

hun hebben en houden moesten verkopen om nog te kunnen eten? De betrokkene in kwestie was zo wanhopig dat hij zelfmoord overwoog. Inmiddels is hij in Duitsland gaan wonen. Wat moet je met een bureaucratie die aan terminale patiënten meldt dat zij in het kader van de controle van een persoonsgebonden budget (pgb) hun werkgeversadministratie niet op orde hebben? Welke bureaucraat handelt nu in vredesnaam jaarlijks 60.000 verzoeken tot uitstel van begraven af, terwijl er al tientallen jaren geen enkel verzoek is afgewezen? Hoe kun je nu serieus aan een weduwe, die het stoffelijk overschot van haar in Zuid-Amerika gestorven echtgenoot naar Nederland

heeft laten overkomen, een 'voorlopige toestemming tot cremieren' geven, op grond van een 'vermoeden van overlijden'? Dat laatste zou je kunnen zien als een creatief bureaucratische oplossing aan de randen van de wet, ware het niet dat het lichaam van de overledene tientallen dagen in een koeling heeft moeten wachten, voordat de nabestaanden hun dierbare konden begraven.

Niet alleen kwamen we regelmatig onmenselijk gedrag tegen, nog vaker kwamen we ineffectief optreden van professionals tegen, waar zij zich al bij hadden neergelegd, wijzend naar de 'regels die zij nu eenmaal moeten uitvoeren'. Zo vroegen ambtenaren van de burgerlijke stand jarenlang naar schriftelijke bewijzen van geboorte (op te halen in de stad van geboorte), terwijl die informatie ook in hun computers stond. Of eisen ambtenaren dat bezitters van een volkstuinhuisje een bouwvergunning daarvoor aanvragen ('of het nu om een tuinhuisje of een kerncentrale gaat, iedereen moet dezelfde bouwvergunning hebben'). Als iemand zich niet heeft uitgeschreven uit een gesloopte woning (waarvoor de gemeente vergunning heeft afgegeven), wordt toch tot twee keer toe, met een tussenpoos van zes weken, een brief gestuurd. Die komen natuurlijk terug, maar nochtans blijft men ze elke keer weer sturen, want dat is de procedure.

Tot slot zijn er regels waar professionals de burgers aan willen houden, ook als die regels in samenhang met andere regels, tot onmogelijke situaties leiden. In de eerste casus van de Kafkabrigade, kwamen we dat al tegen: de deur die van de brandweer naar buiten moest openen, terwijl ambtenaren van Bouw en Woningtoezicht wilden dat ze naar binnen toe open ging. Buitenlandse studenten die van de studiefinanciering niet meer dan negen uur mogen werken, terwijl het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) van dezelfde groep verlangt dat ze tenminste acht uur werken.

Onzinnige en soms zelfs onmenselijke, of tegenstrijdige regels worden gewoon toegepast en de betrokken professionals lijken daar niet (meer) bij stil te staan. Het is daarom niet vanzelfsprekend om professionals meer ruimte te geven. Wij weten niet of zij wel thuis geven....

Bovendien, ook tien jaar regelreductie heeft dit probleem niet wezenlijk opgelost en vermindering van management lijkt eveneens niet direct de oplossing. Daarom willen we in dit essay onderzoeken wat nu de rol van de professional zelf is. Om daar een antwoord op te vinden, vatten we eerst het maatschappelijke en het wetenschappelijke debat over dit thema samen. Daarna portretteren we acht professionals, die volgens hun management en bestuurders bekend staan als goede professionals. Afsluitend komen we op grond van een analyse van de debatten en interviews tot een pleidooi voor de herijking van het debat over professionals.

*De hoeveelheid en aard van de kritiek op en van professionals duidt erop dat er niet alleen sprake is van een organisatie- of bestuurskundig vraagstuk, maar dat we te maken hebben met een maatschappelijk probleem.*

## 4. Wat zegt het maatschappelijke debat over de professional?



Het maatschappelijke debat over de professional in de publieke sector is de laatste jaren in intensiteit toegenomen. Dat blijkt uit bijdragen van verschillende adviesraden van de overheid (RVZ, RMO, ROB) en de actieve deelname van professionals in de pers met vele ingezonden brieven in verschillende dagbladen. Het blijkt ook uit de oprichting van stichting Beter Onderwijs Nederland en veelbezochte sites als [www.beroepseer.nl](http://www.beroepseer.nl).

De hoeveelheid en aard van de kritiek op en van professionals duidt erop dat er niet alleen sprake is van een organisatie- of bestuurskundig vraagstuk, maar dat we te maken hebben met een maatschappelijk probleem. Een probleem dat niet op zichzelf staat. Immers, een professional die niet optimaal kan functioneren of functioneert, kan ook geen optimaal onderwijs geven, kan patiënten niet optimaal behandelen of kan gezinnen niet optimaal helpen.

De discussie concentreert zich op de 'nieuwe' professionals – semipublieke uitvoerende medewerkers – die vroeger niet als zodanig werden benoemd. De 'klassieke professionals', zoals advocaten, notarissen en accountants houden zich relatief stil in het debat. Alleen van artsen kan dat niet gezegd worden, zij roeren zich stevig in dit debat. Daarbij moet wel aangetekend worden dat zij zich minder beknelnd voelen dan nieuwe professionals als jeugdzorgwerkers, leraren en politieagenten.

Er wordt veel geklaagd over de verantwoordingsdrift en interne bureaucratie. Circa 45% procent van de tijd van medisch ziekenhuispersoneel gaat op aan niet-directe taken. Administratie is de meest genoemde indirecte bezigheid. Politieagenten hebben het gevoel hun werk niet te kunnen doen; wijkagenten geven vrijwel allemaal aan te weinig in hun wijk te kunnen zijn. Veel van hun tijd gaat op aan

*Opvallend is dat steeds meer beroepsgroepen over zichzelf spreken in termen van professionals.*

bureaucratie, en ze hebben het gevoel niet serieus te worden genomen omdat zij vooral worden afgerekend op bonnenproductie. Een beweging van leraren en buitenstaanders keert zich al enige jaren met kracht tegen management in het onderwijs. De passie zou verdwenen zijn, waarmee ook de kwaliteit een knauw heeft gekregen. Bewegingen als Beroepseer winnen aan aanhang.

## Wat noemen we nu een professional?

Als er over professionals wordt gesproken, is vaak onduidelijk wat er precies mee wordt bedoeld. De term wordt in het maatschappelijk debat zelden expliciet gedefinieerd. In de organisatiekunde wordt vaak teruggegrepen op de definitie van Mintzberg (1983), waarbij de professional diegene is die in een professionele bureaucratie werkzaam is als uitvoerder. Kenmerkend voor een professionele bureaucratie is dat werkzaamheden worden gestandaardiseerd door middel van kennis, die zich vaak buiten de organisatie ontwikkelt. Denk aan artsen, die relatief gemakkelijk met vakgenoten over de hele wereld kunnen communiceren omdat zij dezelfde kennisbasis hebben. De rol van interne procedures in de organisatie, van management en stafafdelingen is daarmee veel beperkter dan die in andere organisatievormen. De professional heeft direct contact met de klanten van de organisatie en beschikt over een zekere discretionaire ruimte. Het meest kenmerkende is echter wel dat hij aan een bepaald specialisme, een professie, gebonden is. Dat specialisme is per definitie smal. De professionele bureaucratie sluit volgens Mintzberg dan ook het beste aan op een omgeving die weliswaar complex is van karakter, maar ook statisch is en dus niet te snel verandert. Ook is de omgeving van een professionele bureaucratie 'niet verweven': de 'klant' van de professional heeft weinig van doen met andere professionals van andere organisaties.

Uit Mintzberg's definitie wordt in ieder geval duidelijk dat professioneel niet moet worden opgevat als het tegenovergestelde van amateuristisch. Professioneel staat niet zozeer voor goed, getraind en gebruikmakend van de laatste kennis, als wel voor de wijze waarop werkzaamheden worden afgestemd. In het maatschappelijk debat zien we dat onderscheid minder duidelijk.

Opvallend is dat steeds meer beroepsgroepen over zichzelf spreken in termen van professionals, of dat anderen hen zo aanduiden. Het professionele karakter – wat dat dan ook moge zijn, in de afwezigheid van een gedeelde maatschappelijke definitie – van artsen, advocaten en accountants wordt niet in twijfel getrokken. De laatste jaren wordt de term echter ook gebruikt door bijvoorbeeld

leraren, jeugdzorgmedewerkers en baliemedewerkers op de Werkpleinen. De term 'professional' is aan inflatie onderhevig. Bovens (2003) constateert dat professionals wiens status het minst gevestigd is, het hardst schreeuwen. Tonkens (2008) bemerkt dat het gebruik van de term nog weleens een eenzijdige claim voor hogere salarissen moet rechtvaardigen.

Voor het vervolg van dit hoofdstuk zullen we een brede werkdefinitie hanteren, waarmee we het maatschappelijke debat niet bij voorbaat teveel afbakenen. Een professional is iemand die aan vier kenmerken voldoet:

1. Hij/zij<sup>6</sup> beheerst zijn professe. Voor die professe is specifieke, hoogwaardige kennis en training noodzakelijk. Het is een vak dat niet iedereen beheerst. Het vak bezit ook een zekere dynamiek.
2. Hij ontleent zijn morele kader voor een belangrijk deel aan deze professe. Zijn loyaliteit ligt niet alleen bij de organisatie, maar voor een belangrijk deel bij de klant vanuit het perspectief van de professionele normen die zijn bijgebracht tijdens de opleiding (zie Friedson, 2001).
3. Zelfstandig contact met 'klanten' van buiten de organisatie vormt de hoofdmoot van zijn werk.
4. Hij beschikt over significante discretionaire ruimte. Zijn handelen wordt niet enkel bepaald door gestandaardiseerde procedures. De complexiteit van zijn kennis en de complexiteit van de klantsituatie maken volledige protocollisering en centrale sturing onmogelijk, noch vanuit zijn organisatie, noch vanuit zijn professe.

Professionals die niet aan de eerste drie voorwaarden voldoen, zijn nauwelijks denkbaar. Wel is het zo dat deze kenmerken niet binair zijn. Het ene type professional heeft meer training gehad en heeft daarmee een 'bijzonderder' vak dan de andere. Artsen die minimaal tien jaar over hun studie hebben gedaan hebben een sterkere vakoriëntatie dan sommige docenten die als zij-instromer een beperkte didactische training hebben gehad. De ene professional of professe zal ook een sterker eigen moreel kader hebben dan de andere. De eed van Hyppocrates is moeilijk te vergelijken met de conformiteit van een politieagent aan de geldende wet- en regelgeving. De mate van zelfstandig contact lijkt echter niet in een beperkte variant te kunnen bestaan.

Het vierde kenmerk is het meest problematische. Veel professionals geven aan dat hun discretionaire ruimte juist bekneld wordt. Als die ruimte te zeer afneemt, zouden het volgens onze definitie zelfs geen professionals meer zijn. Dit kenmerk lijkt ofwel normatief: de professional zou een zekere discretionaire ruimte moeten hebben. Of het kenmerk is empirisch, in de lijn van het betoog van Mintzberg, Lawrence en Lorsch, en Thompson. Volgens hen is het onmogelijk dat het management alle kennis nodig

voor de behandeling van klanten als organisatie te bezitten en te besturen. Men moet zich dan 'verlaten' op hoger geschoolden die, namens de organisatie, dankzij hun kennis een deel van die complexiteit kunnen accommoderen.

## Eisen van de professional

Veel professionals – in de brede en ongedefinieerde zin des woords – voelen zich bekneld. Zij zouden te weinig erkenning krijgen, hun discretionaire ruimte zou zijn bekneld en middelen zouden zijn weggenomen. Uiteindelijk maakt dat het volgens hen moeilijk, zo niet onmogelijk, om het werk waarvoor de professional is opgeleid nog naar behoren uit te voeren.

Bewegingen en boeken als Beroepszeer (Brink, Jansen & Pessers, 2005; Vlaming, 2008) en het daarop volgende Beroepstrots stellen dat de waardering voor 'professioneel' werk is afgenomen en de professional zijn werk eigenlijk onmogelijk nog goed kan doen, gehinderd als hij wordt door regels en een gebrek aan erkenning. Ad Verbrugge stelt in Beroepszeer dat de professional de passie is ontnomen. De vergaande rationalisering van veel beroepen heeft de geest eruit geslagen. Weinig mensen spreken volgens hem nog met echte trots over hun werk (Verbrugge, 2005).

Veel bijdragen stellen dat de beknelling van de professional ook tot slechte maatschappelijke prestaties leidt. Hans Krikke (2003) wijdde een heel boek aan een vertrouwenspersoon op een middelbare school die uiteindelijk ontslag neemt omdat ze haar taak niet goed kan vervullen. De omgeving wordt schuldig bevonden.

Een onderzoek van de SP onder tienduizend agenten geeft aan dat 40% overweegt te vertrekken, dat 79% primair wordt afgerekend op de hoeveelheid geschreven bonnen en 88% van de wijkagenten vindt dat zij onvoldoende toekomt aan het aanwezig zijn in de wijk (Kant en van Raak, 2009). De bureaucratie wordt als hoofdschuldige aangewezen. Rationalisering en verdergaande taakspecialisatie en informatisering van het rekerchewerk leiden tot veel onvrede en mogelijk een lagere effectiviteit (Meeus & Verlaan, 2010). Zorgverzekeraar Menzis stelt na een enquête dat de helft van de verpleegkundigen er wel eens aan denkt om het vak uit te stappen (Menzis, 2010; Nursing, 2010). In grote publieke sectoren als onderwijs, zorg en veiligheid vinden we dus veel onvrede met de huidige situatie. Tijdvetrende administratie en onnodige bureaucratie zijn daar debet aan.

Veel van de kritiek op de administratieve rompslomp en onnodige bureaucratie richt zich op de publieke manager,



die als pars pro toto lijkt te worden gebruikt voor elke vorm van beheersende structuren. Beter Onderwijs Nederland stelt onomwonden dat er teveel managers zijn, daarmee doelend op schooldirecties en –besturen (Verbrugge, 2010). Een bonte verzameling specialisten fulmineerde in het NRC Handelsblad tegen de technocratie die samenwerking tussen disciplines in de weg zou staan met inventies als diagnose-behandelcombinaties, de DBC's (Diverse Medisch Specialisten, 2010).

Professionals eisen dus meer ruimte voor zichzelf en erkenning van hun speciale positie. Ze verlangen dat ingewikkelde en tijdrovende administratieve handelingen worden weggenomen, dat onnodige bureaucratie wordt opgeruimd. Ze verwijten hun managers het tegenovergestelde te doen, waardoor de passie en de betekenisgeving van hun professie verdwijnt.

## Eisen aan de professional

Niet alleen de professionals zelf hebben eisen. Hun omgeving stelt veel en ook veranderende eisen aan hen. Tonkens geeft in een ROB-lezing (Tonkens, 2008) een uitgebreid overzicht van veranderingen in de rol van de professional. We sluiten aan bij haar structuur.

Autoriteit en gezag van professionals zijn niet langer vanzelfsprekend, maar zijn verkrumeld door de democratiseringsbeweging. De professional moet zich verantwoorden naar de burger door bewijs te leveren voor de juistheid van hun interventies. Burgers verwachten een enigszins nederige houding van de professionals. Een plaats op het voetstuk wordt hen niet meer gegund. Jos van der Lans (2008) bemerkt dat deze beweging is doorgeslagen. Hij geeft uit de psychiatrie voorbeelden waarin de patiënt werd gevraagd "wat hij er zelf van vond", waarmee de professionele kunde eigenlijk ontkend werd. Ook de Raad voor de Volksgezondheid heeft een uitgebreid rapport gewijd aan de kritische burger (2000).

Gerelateerd aan de roep om transparantie van het werk van professionals is ook de behoefte aan gelijke behandeling. Als het handelen, de effectiviteit en de motivatie daarvan inzichtelijk worden, doemen ook verschillen op. Burgers willen niet overgeleverd worden aan de 'willekeur van de professional' en hechten soms aan structuren die de discretionaire ruimte van de professional beperken. De indicatiestelling in de zorg is daarvan een goed voorbeeld (van der Meer, 2010).

Ten tweede is het kostendenken dominant geworden (zie ook hier weer het rapport van de RVZ). De permanente schaarste die met de inzet van publieke middelen gepaard

gaat, wordt in de uitvoering echter miskend. Omdat professionals van nature loyaler zijn naar hun professie dan naar de portemonnee van hun organisatie, is sinds de jaren tachtig veel nieuwe bureaucratie ontstaan. Jos van der Lans (2008) stelt dat het volgen van procedures vaak belangrijker wordt gevonden dan het toepassen van kennis en het maken van een autonome afweging. Jelle van der Meer (2010) beschrijft de opkomst van het fenomeen indicatiestelling, waarbij anderen dan professionals waken over de toedeling van schaarse middelen.

Roel Bekker, voormalig super-sg, bemerkt dat de ambtenaar – waarvan we nog steeds niet weten of dat wel of niet een professional is – geacht wordt steeds meer kennis van bedrijfsvoering mee te nemen. Een belangrijk onderdeel daarvan is de aandacht voor de inzet van schaarse middelen.

Een derde verandering in de omgeving van de professional is dat "(...) zij zwaarwegende morele interventies moeten plegen (...) zonder dat zij hiervoor van de samenleving het morele mandaat krijgen." (Tonkens, 2008). De ontzuiling en individualisering worden als oorzaken aangedragen. Uit de managementliteratuur is bekend dat hier een recept voor stress is geboren: de professional draagt wel verantwoordelijkheid, maar heeft ontoereikende bevoegdheden en middelen. Pedagogische interventies van een leraar mogen niet uitblijven, maar kunnen zelden meer rekenen op het blinde vertrouwen van ouders. Beslissingen over leven en dood zijn nooit volledig te objectiveren; knopen moeten doorgemaakt worden, maar wie vertelt de arts welke waarden hij daarbij moet laten prevaleren?

Tot slot duidt Tonkens de voortgaande specialisering. Dat levert een dubbele spanning op rondom samenwerking. Aan de ene kant wordt dat noodzakelijker, omdat steeds meer disciplines nodig zijn om een probleem van klant of maatschappij op te lossen. Aan de andere kant wordt dat steeds moeilijker doordat het aantal specialismen groter is, wat leidt tot meer verschillende visies op het probleem en een dunnere gemeenschappelijke kennisbasis.

Er zijn nog enkele eisen aan de professional, die Tonkens niet beschrijft. Het sturingspotentieel neemt niet alleen toe door de hogere eisen van transparantie, protocollisering en financiële verantwoording. De informatisering, als nieuwe kracht, legt deze eisen ook dwingender op, waardoor de professional deze eisen ook veel sterker voelt, terwijl hij ook minder ontwikkelingsmogelijkheden heeft. Een papieren protocol kan je ook achteraf nog wel invullen, een gedigitaliseerd protocol dwingt je dat vooraf te doen. Een digitaal formulier dwingt niet alleen de volgorde der vragen vaak af, maar ook de volledigheid. Bovendien, omdat de computersystemen verbonden zijn, kan bepaalde informatie dwingend ingebracht worden. Dit infocratisch perspectief is de laatste jaren sterk gegroeid. Scholen

*Uit het bestaan van onvervulde eisen van en aan de professional wordt duidelijk dat er veel ontevredenheid heerst over de huidige situatie.*

hebben digitale leerlingendossiers, waar voor elke leerling elke stap verantwoord moet worden. Elektronische patiëntendossiers hebben dezelfde werking voor verpleegkundigen, etc.

Met name in de publieke sector lijkt effectieve samenwerking steeds meer een harde eis aan professionals te zijn. Het ideaaltype van de professional verandert. Bekker (Bekker, 2009) stelt dat de ambtenaar veel meer dan vroeger moet samenwerken, de RVZ spreekt over de omslag van individualist naar teamplayer (RVZ, 2000).

## Wat is er nu echt aan de hand?

Noordegraaf heeft de rol van oppositieleider in dit debat over zich genomen. Hij stelt dat de publieke manager wel degelijk een functie heeft in een organisatie met professionals (Noordegraaf, 2006, 2008). Noordegraaf sluit aan bij de door Mintzberg geformuleerde kritiek op de professionele bureaucratie. Allereerst zou de manager een rol hebben in de afstemming tussen specialismen. Voorts zou hij, namens de maatschappij, afwegingen moeten maken over de inzet van schaarse middelen. Verder zou hij innovatie moeten prikkelen, omdat een professie enig inherent conservatisme kent. En tot slot zou het management hulpprocessen moeten organiseren, variërend van logistiek tot bezwaarafhandeling.

De Bruijn's beschrijving van de inherente spanning tussen managers en professionals draagt een rechtvaardiging voor het bestaan van beide in zich. Managers hebben ook volgens hem wel degelijk een functie, maar het managen van professionals is een vak apart. Om de tegenstelling enigszins te slechten, roept hij professionals op om ook managementtaken op zich te nemen (de Bruijn, 2008, 2010).

De nieuwe generatie professionals kijken op dit punt ook af van de klassieke professionals: Notarissen en advocaten zijn 'kleine zelfstandigen', zelf verantwoordelijk voor hun administratie en werkinrichting. Bovendien kunnen zij alle uren die ze daaraan besteden direct in rekening brengen bij hun cliënten. Zij beschouwen het als onderdeel van hun primaire werk. De nieuwe professional werkt in een grotere organisatie en daar zijn anderen die administratieve taken verrichten, die niet onder de sturing van de professional staan. Deze professional wil zo min mogelijk administratieve rompslomp en vindt dat anderen dat maar moet doen, zonder hem daarmee lastig te vallen.

Kruiter e.a. (2007) merken evenwel op dat professionals gebrek aan regie ook gebruiken als alibi om niet te handelen. Zij stellen dat professionals de discretionaire

ruimte die zij bezitten, vaak niet eens helemaal gebruiken. Ze verschuilen zich vaak achter, soms zelfs niet bestaande, regels ('wij mogen dit niet van de privacy wet'). Uit het bestaan van onvervulde eisen van en aan de professional wordt duidelijk dat er veel ontevredenheid heerst over de huidige situatie. Wij observeren twee oorzaken. Ten eerste is niet elke professional zelf professioneel en is daarmee ook het gedrag van sommige professionals de oorzaak van problemen. Ten tweede is de professionele bureaucratie waarin professionals hun werk moeten doen vaak niet meer geschikt om te opereren in een dynamische omgeving en extreme taakspecialisatie.

## Niet elke professional is professioneel

De professionals zelf zijn soms onderdeel van het probleem. Beheerst iedereen die claimt professional te zijn, zijn vak ook goed genoeg? Veel docenten hebben al jarenlang geen noemenswaardige vorm van bijscholing meer gehad. Ook trainen zij zichzelf niet in de financiële en digitale systemen waarmee zij moeten (maar niet willen) werken. Het ontbreken van administratieve en digitale vaardigheden keert zich als een boemerang tegen henzelf. Niet alleen wordt de chaos groter, als je je niet houdt aan de administratieve en digitale afspraken. Maar ook vergeet je invloed uit te oefenen op het ontwikkelen van die administratieve en digitale routines. Dan bepalen stafafdelingen, zoals planning en control, en ict, hoe het werk van professionals wordt ingericht. De laatste schreeuwen dan moord en brand, als de routines bij hen geïmplementeerd worden.

Bovendien, is iedere professional ook daadwerkelijk loyaal aan zijn eigen waarden? Dat betekent niet alleen dat er geklaagd wordt als die in het geding zijn, maar ook dat er actie wordt ondernomen om de situatie te veranderen. Als een jeugdzorgmedewerker de procedures de schuld geeft van een 'mislukt' kind, heeft hij dan alles gedaan dat redelijkerwijs in zijn macht lag om het kind te helpen? En is de discretionaire ruimte die aanwezig was, wel benut? Of heeft de professional die soms aangewend als excuus om niet te handelen, zoals de Rotonde van Hamed (Kruiter e.a. 2007) stelt? Wat heeft de professional eigenlijk ondernomen om 'onmogelijke procedures' hanteerbaarder te maken?

In het maatschappelijk debat lijkt sprake te zijn van een Calimero-effect van professionals. Ze maken zichzelf klein, om vervolgens te klagen over het feit dat ze zo klein zijn.

*In een adhocratie organiseren professionals zich in wisselende combinaties, vaak rondom projecten. De grenzen van specialismen zijn meer fluïde dan bij de professionele bureaucratie.*



## Zit de goede professional niet in de verkeerde organisatie?

Naast de professional zelf, is ook de organisatievorm debet aan de problemen. De eerder aangehaalde professionele bureaucratie, zoals gedefinieerd door Mintzberg, functioneert het beste bij complexe taken en een statische omgeving. Het proces dat nodig is om een product te kunnen leveren is zo complex dat niemand het in zijn geheel kan overzien. Denk aan de directeur van een ziekenhuis die nimmer alle kennis van alle specialisten in zich kan verenigen. Het bureaucratiese aan een professionele bureaucratie maakt het contingent met een statische omgeving. De verschillende professies zijn inherent conservatief. Zij zullen zichzelf wel vernieuwen, maar dan gaat het vooral om incrementele innovatie. Radicale innovatie, waarbij ook de grenzen tussen professies ter discussie staan of er wellicht nieuwe professies zouden moeten ontstaan, wordt bemoeilijkt doordat iedereen in de huidige situatie zo nauw verbonden is met een welomschreven specialisme.

Een van de grootste (theoretische) uitdagingen in een professionele bureaucratie is dan ook om verschillende professies te laten samenwerken. Dat is niet altijd gemakkelijk, want er kunnen verschillende visies bestaan op wat 'juist' is en communicatie tussen professies kan moeizaam verlopen doordat de kennisbasis onvoldoende gedeeld is. Ook is er sprake van 'pigeonholing'. Doordat specialismen nauw omschreven zijn, is het mogelijk dat echte problemen – van klanten, patiënten of de maatschappij – niet goed in de in hokjes opgedeelde specialismen passen.

De professionele bureaucratie lijkt steeds minder geschikt om professionals te organiseren. Allereerst is de omgeving van veel professionals niet of niet langer statisch, maar dynamisch. Het tempo waarin bijvoorbeeld scholen hun lesprogramma's, didactische methoden en hulpmiddelen de afgelopen jaren veranderden is veel groter dan enkele decennia geleden. En sinds ziekenhuizen met elkaar concurreren, is de organisatie van veel behandelingen op de schop gegaan.

Ten tweede zijn de eerdergenoemde samenwerkingsproblemen veel pregnanter geworden, doordat de kennisontwikkeling tot een nog veel verdergaande specialisatie heeft geleid dan vroeger het geval was. De politie heeft haar zorgtaken scherper afgebakend, maar moet daardoor wel veel meer samenwerken met andere partners als private beveiligingsorganisaties, woningcorporaties en maatschappelijk werk. De theoretische tekortkoming in de professionele bureaucratie, namelijk dat het niet meer voldoet bij een te ver doorgevoerde taakspecialisatie, is in de praktijk blootgelegd.

## Geen adhocratie, maar steeds meer machinebureaucratie

Mintzberg's contingentietheorie schrijft voor dat bij complexe en verweven taken in een dynamische omgeving, de adhocratie de aangewezen organisatievorm is. In een adhocratie organiseren professionals zich in wisselende combinaties, vaak rondom projecten. De grenzen van specialismen zijn meer fluide dan bij de professionele bureaucratie.

In plaats van adhoccratische organisatievormen te kiezen, zien we dat er juist heel veel machinebureaucratiese interventies worden ingezet om de problemen rondom professionals te bestrijden. Het management van professionele organisaties, hun juristen, hun controllers en hun ict-ers, proberen in het licht van de problemen de 'touwtjes strakker aan te trekken', waarmee een vicieuze cirkel in gang wordt gezet: meer administratieve controle, minder ruimte, gevolgd door slimmer ontwikkelingsgedrag. Gevolg hiervan is dat de vaak goede professionals afhaken, waarna de vicieuze cirkel zijn vernietigende werk voortzet.

De machinebureaucratie is het ideaaltype dat fungeert bij simpele taken in een statische omgeving, dus vanuit theoretisch perspectief is het geen verrassing dat zij niet tot de gewenste effecten leidt.

Die machinebureaucratie uit zich niet alleen in de centralistisch, formalistische sturing. Ook op elk van de vier strategische middelenfuncties (recht, geld, mensen/HRM, ict) zien we dat rationaliserende, Tayloriaanse interventies worden gekozen. Door deze middelenfunctie te richten op beheersing proberen de managers van de organisatie haar steeds meer richting een machine bureaucratie te trekken. Op financieel gebied worden, ook voor moeilijk planbare en te standaardiseren behandelingen, in de zorg normtijden en –prijzen vastgesteld. In de HRM-sfeer wordt in veel organisaties geen onderscheid gemaakt in goede en minder goede professionals; productiecijfers en targets halen tellen zwaarder dan kwaliteit, zoals we in het voorbeeld van de politie zagen. En in de juridische sfeer wordt veel geloof gehecht aan de werkzaamheid van regelgeving en gedetailleerde afspraken. Juridificering lijkt een continu proces, beleidsvrijheid en discretionaire ruimte mogen steeds minder bestaan. Het recht gaat uit van algoritmiseerbare, rationele besluitvorming.

Tot slot wordt ook de ict langs de lijnen van de machinebureaucratie ingezet. Enerzijds gebeurt dit in de uitvoering van het werk, door van professionals te eisen steeds meer informatie in te voeren, in steeds meer gestructureerde computersystemen. Het aantal muisklikken dat je hoort tijdens een intakegesprek is daar een indicatie van. Niet alleen in de uitvoering, maar ook in het toezicht op en management van de uitvoering wordt ict ingezet ter controle en sturing. Normtijden, doorlooptijden, productiviteitsmetingen, etc, zijn aan de orde van de dag. De

*De aanwezigheid van discretionaire ruimte blijft het bepalende kenmerk voor een professional, naast de waardering voor loyaliteit aan meesterschap.*

gevolgen van voortschrijdende informatisering zijn enorm (Zuurmond, 1994). De alomtegenwoordigheid van informatiebestanden en bovenal het gemak waarmee koppelingen worden gelegd, bieden nieuwe controle mogelijkheden. Leidinggevend, wederom als representanten van 'de maatschappij', kunnen hun macht beter uitoefenen. Het doen en nalaten van professionals kan enerzijds tegen veel lagere kosten inzichtelijk worden gemaakt. Anderzijds zijn professionele handelingen veel beter te sturen doordat de informatie waarmee zij gevoed worden steeds meer uit externe bronnen afkomstig is. In beide gevallen neemt de discretionaire ruimte van de professional af. De bureaucratie lijkt te worden vervangen door de infocratie. Dit is een organisatievorm waar werkzaamheden niet gestandaardiseerd worden door procedures – zoals bij een machinebureaucratie – of kennis – zoals in een professionele bureaucratie, maar door informatie. In het maatschappelijk debat zien we een infocratische discussie rondom bijvoorbeeld de invoering van de Verwijsindex Risicjongeren. De verwijsindex is een informatiesysteem waarin hulpverleners kunnen aangeven dat zij zich zorgen maken over de psychosociale ontwikkeling van een jongere. Als twee of meer hulpverleners dezelfde jongere hebben gemeld, worden de contactgegevens van de melders automatisch uitgewisseld. In veel gemeenten zijn afspraken gemaakt over verplichte opvolging van dergelijke matches in termen van overleg en gezamenlijke acties. Daarmee dwingen de systemen af dat de percepties en interventies van professionals gesynchroniseerd worden en neemt hun individuele discretionaire ruimte af. De maatschappij verwacht een zekere conformiteit met deze systemen.

De uitvoering wordt volcontinue gestuurd en gemonitord, op steeds meer facetten en aspecten van het werk. De professional wordt steeds meer bureaucratisch klem gezet. Deze opvatting sluit aan bij het rapport "Bewijzen van goede dienstverlening" (WRR, 2004). Daarin keert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zich tegen de ontstane boedelscheiding tussen beleid en uitvoering en tussen publiek en privaat. Het denken in dichotomieën, mede gevoed door het New Public Management, is volgens haar doorgeslagen. De uitvoering wordt teveel als een gestandaardiseerde productiemachine gezien, die met Tayloriaanse middelen wordt beheerst. Eigen waarden, discretionaire ruimte en complexiteit worden miskend. De waarschuwing over de negatieve effecten van de hang naar machinebureaucratische sturingsmiddelen in vaak kennisintensieve delen – 'uitvoering' – van de publieke sector is dus al enkele jaren oud. Het gevolg van het toepassen van de verkeerde interventies uit het machinebureaucratische domein is dat veel goede professionals het vak verlaten. De relatief slechtere groep die dan overblijft presteert minder, en roept een nieuwe serie interventies over zich af. Daarmee ontstaat een vicieuze cirkel van contraproductieve ontwikkelingen.

## Pogingen tot remedie

Het is duidelijk dat noch de professionele, noch de machinebureaucratie het antwoord biedt op de hedendaagse eisen van en aan de professional. Ook is het klassieke ideaalbeeld van de professional niet langer in overeenstemming met het gevraagde.

De laatste jaren zijn enkele pogingen ondernomen om tot een remedie van de problemen of een synthese van de spanningen te komen. De machinebureaucratische interventies beschouwen we niet als een bewuste remedie, maar als een waarschijnlijk onbewuste stap in de verkeerde richting bij gebrek aan inzicht in betere middelen.

## Verbeter de organisatie

Rondom de organisatievorm zijn grofweg drie remedies voorgesteld. De eerste is het hanteren van de principes van Mintzberg's adhocratie. Specifieker hebben we het dan over de operationele adhocratie, omdat de adhocratische principes worden toegepast op de primaire processen en in het contact met de klant. In een dergelijke adhocratie worden de primaire processen georganiseerd rondom wisselende combinaties van professies. In multidisciplinaire teams werken hoogopgeleide professionals aan de realisatie van een gemeenschappelijk doel. Het ontbreken van rigide structuren en de wisselende samenstelling bevorderen innovatie. De standaardisatie van kennis als coördinatiemechanisme uit de professionele bureaucratie is vervangen door wederzijdse aanpassing. Er is veel contact tussen de professionals. Het management en de uitvoering zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden. Een rechtlijnige hiërarchie ontbreekt; managers zijn er in soorten en maten. Projectmanagers bijvoorbeeld werken nauw samen met professionals, maar hebben niet noodzakelijk een andere loyaliteit. Sterker nog, vaak zijn het professionals die de rol van projectmanager op zich nemen en is niet zozeer sprake van verschillende functies.

De operationele adhocratie is niet één op één toepasbaar in de publieke sectoren waar de discussie over de professional woedt. De organisatievorm is vooral terug te vinden bij dienstverleners die projecten voor klanten uitvoeren, zoals advocaten en adviseurs. Veel publieke taken laten zich maar moeilijk als project definiëren. Een behandeling is bijvoorbeeld vaker te beschouwen als een product. Er is een mate van standaardisatie mogelijk en de individuele toepassing ervan vereist daarmee geen projectorganisatie. Desalniettemin lijkt het wel mogelijk om principes van de operationele adhocratie toe te passen. Professionals hebben een thuisbasis in een eenheid die gerelateerd is aan hun vakgebied – zoals chirurgie – maar worden wel op verschillende 'projecten' of processen ingezet. Zo wordt dan

bijvoorbeeld de bijdrage van de specialist aan de mammapoli aangestuurd door een 'projectmanager' die zelf ook professional is en voornamelijk uitvoerend werk verricht (zie Hollandse Helden, 2005). Het team krijgt een grote vrijheid om zelf haar werkwijze en organisatievorm te kiezen, zolang de gegeven opdracht maar wordt uitgevoerd. De moederorganisatie, het ziekenhuis, zou dan terughoudend moeten zijn met het toepassen van eigen normen over het 'hoe' van de werkzaamheden.

De tweede is het 4R-principe, zoals Paul Schnabel dat voorstelde. Door (1) richting te geven voorkom je dat professionals louter eigen afwegingen maken. Door (2) ruimte te bieden verwijder je de bureaucratistische klem. Door (3) resultaat af te spreken voorkom je vrijblijvende inzet en door (4) rekenschap af te leggen verantwoord je de gepleegde inzet vis a vis de ontmoete problemen. Dit 4xR-model gaat uit van vertrouwen, maar is niet blind voor de gevaren daarvan (Schnabel, 2001). Het lijkt op een herleving van de 'zelfbeheer' hype uit de jaren tachtig (Kastelein, 1990), die na aanvankelijke successen toch ook ingekapseld lijkt door bureaucratistische structuren.

De derde is het vergroten van de formele vrijheid van professionals. Zo stelt Beter Onderwijs Nederland voor dat iedere opleiding een Docentenraad zou moeten hebben, die "(...) heeft het ultieme beslissingsrecht over aan onderwijs gerelateerde zaken en mag zich onder bepaalde voorwaarden uitspreken over de aanstelling van haar directie en bestuurders." (Verbrugge, 2010)

## Verbeter de (positie van) de professional

Tonkens doet een voorstel voor een moderne professionele logica, die zich van de klassieke onderscheidt door een opener houding naar burgers, organisatie en maatschappij. Er wordt meer samengewerkt, de wensen van burgers worden meegewogen en er is oog voor het organisatiebelang. Het zelfstandige karakter van een professional blijft behouden, maar het individuele wordt losgelaten (Tonkerns, 2008). De aanwezigheid van discretionaire ruimte blijft het bepalende kenmerk voor een professional, naast de waardering voor loyaliteit aan meesterschap.

Een andersoortige oplossingsrichting is die van het vergroten van de exclusiviteit van de professie. Daarmee zou de beroepstrots kunnen toenemen en verkrijgt de professional gemakkelijker een sterke positie tegenover de organisatie. McKinsey observeert dat de onderwijskwaliteit in landen als Finland en Nieuw-Zeeland hoog is, zonder dat daar exorbitante lerarsalarissen worden betaald. Zij wijten dat aan de exclusiviteit van het leraarschap (McKinsey & Co,

2007). Er zijn hoge selectie- en opleidingseisen voor het vak. Dat leidt tot zelftrots en maatschappelijke waardering. Als alleen de besten een plekje tussen 's lands docenten kunnen bemachtigen, ontstaat een opwaartse spiraal van aantrekkingskracht en waardering.

Tot slot lijkt de introductie van 'brede' specialismen een mogelijkheid die met name het samenwerken tussen professionals makkelijker maakt. De huisarts is een mooi voorbeeld van een breed specialisme. Het voldoet aan alle vier de kenmerken die we eerder definieerden. Toch ligt het accent op breedte en niet op diepgang van de vakinhoud. De huisarts fungeert als een schakel tussen de patiënt en de tweedelijnspecialismen, en soms ook tussen specialisten onderling.

## Spanningen zijn inherent

Het is evident dat zowel de organisatie als de professional zelf sleutels in handen hebben om de problemen rondom de professional te verzachten. Door de inspanningen op elkaar af te stemmen, wordt het grootste effect bereikt. Spanningen zullen er echter altijd blijven bestaan. Die zijn inherent aan een professional met meerdere loyaliteiten, eigen waarden en een voor velen onbegrepen vakgebied in een context van per definitie schaarse middelen en wisselende eisen van de maatschappij. Degene die in staat is om gegeven die spanningen toch tot probleemoplossend handelen te komen, lijkt dan ook de echte professionele professional.

## Niet alles mag gezegd worden

Niet alleen de positie van de professional zelf is het beschouwen waard, het debat erover kent zelf ook een aantal opvallende kenmerken.

Opvallend is dat er maar weinig kritiek is op professionals. Er wordt veel gemakkelijker normatief over de omgeving gesproken dan be- of veroordelend over professionals. Sommige onderwerpen lijken gemedend te worden, zoals de zoektocht naar een scherpe definitie van professionals. Waarom mag niemand zeggen dat sommige zelfbenoemde professionals niet professioneel zijn?

Ook het dagelijks functioneren van professionals wordt niet altijd kritisch beoordeeld. Als een conducteur ('professional') een pak slaag krijgt in de tram, neemt iedereen hem in bescherming. Natuurlijk is de aanstichter van het geweld schuldig, maar waarom mag er niet doorgevraagd worden naar de houding en het gedrag van de conducteur? Gedroeg hij zich wel 'professioneel'?

*Wetenschappers hebben een scala aan theorieën en modellen over de (context van) de professional ontwikkeld.*

# 5. Het wetenschappelijke debat

Nu we het maatschappelijke probleem geschetst hebben en vastgesteld dat de remedies niet volledig zullen werken, wellicht ook omdat niet alles gezegd mag worden, wenden we ons tot de wetenschap. Wat is er in het wetenschappelijk debat tot nu toe gezegd over de professional en vooral de structuur waarin hij/zij moet werken? Hoe is die context en de professional in de loop van de tijd veranderd? Hieronder bieden we een globaal overzicht van de belangrijkste bijdragen aan het wetenschappelijke debat over de professional. Wij kiezen ervoor om de ontwikkeling van het wetenschappelijke debat over de professional langs drie inhoudelijke lijnen te beschrijven.



Wetenschappers hebben een scala aan theorieën en modellen over de (context van) de professional ontwikkeld. Toch zijn deze vrijwel allemaal te herleiden tot een van de volgende denkkaders:

1. Dat van de functionele hiërarchie. Dit denkkader gaat uit van top down sturing in een organisatie. Door op hiërarchische wijze te sturen wordt op efficiënte wijze een gestandaardiseerde output geleverd. Het model van de klassieke bureaucratie waarin geen professional nog echt werkzaam lijkt te kunnen zijn.
2. Dat van de informele structuur. Dit denkkader gaat uit van bottom up sturing in een organisatie. Het product dat de organisatie levert is voor een groot deel afhankelijk van de vaardigheden van de uitvoerende, van de professional. Het model van de professionele bureaucratie waarin de professional voor een groot deel zijn eigen maatwerk levert.
3. Echter, beide denkkaders blijken niet altijd houdbaar/geldig als ze toegepast worden in de praktijk van de

huidige professional. Welk denkkader is daarvoor dan wel geschikt? Om daar een antwoord op te geven, wordt er nu in het wetenschappelijke debat gezocht naar een nieuwe inhoudelijke lijn. Er bestaan verschillende ideeën over hoe dit nieuwe model eruit zou moeten zien. Een aantal van die ideeën zullen we in dit overzicht bespreken.

## De functionele hiërarchie, het goede antwoord in een andere tijd?

Met het proces van modernisering van de samenleving eind 19e eeuw komt tevens een proces van rationalisering op gang. Dit rationaliseringsproces doet ook zijn intrede in organisaties. Gevolg daarvan is een andere visie op organisatieontwikkeling in de organisatiekunde. Econoom Adam Smith (1776) is de eerste die stelt dat een kapitalistische, moderne samenleving ook meer efficiënte

organisaties nodig heeft. Met efficiënte organisaties bedoelt hij organisaties die op een economisch voordelige wijze produceren. Om dit te realiseren zullen organisaties op meer rationele wijze moeten gaan produceren.

Deze gedachte wordt verder uitgewerkt door organisatiekundige Frederick Taylor (1911) aan het begin van de vorige eeuw in het concept van 'Scientific management'. Doordat het werk van de mens voor een deel over wordt genomen door techniek/machines, kan meer efficiëntie worden bereikt in het productieproces. Taylor introduceert het principe van arbeidsdeling in het productieproces. Dit betekent dat het proces wordt opgeknipt in kleine stukjes. Elke werknemer voert een kleine, afgebakende, specialistische taak uit. Het werkproces wordt gestandaardiseerd en hierdoor ontstaat op snelle en goedkope wijze het gewenste product. De integratie van de verschillende specialistische taken vindt enkel op niveau van leiding (management) plaats. Alleen de staf beschikt over de vakkennis van alle afdelingen. Zij programmeren/ standaardiseren het werk van de andere afdelingen.

In Europa past Weber (1920) het principe van functionele hiërarchie toe vanuit een meer bestuurskundig perspectief. Hij ziet het sturingsmodel als een verbetering ten opzichte van de situatie daarvoor: een gefragmenteerd feodaal model. Weber constateert dat de staat slechts een sterke internationale positie kan veroveren, als zij de interne fragmentatie beëindigt. De rationeel legale bureaucratie als functionele hiërarchie is daarvoor het instrument. Hij past het centralistische denkkader toe op de uitvoeringsorganisatie van de overheid. Hij is de eerste die de term 'rationeel legale bureaucratie' gebruikt. Rationeel betekent 'van te voren bedacht'. Legaal betekent 'aan de voorschriften voldoen'. Vanuit het bestuurskundige perspectief is dit het gewenste model. Bureaucratieën zijn immers rationeel, efficiënt en iedereen wordt op gelijke wijze behandeld. Daarnaast maakt de rationeel legale bureaucratie het mogelijk dat op hoger niveau doelen worden vastgesteld die met behulp van de uitvoering worden gerealiseerd. Met andere woorden, er ontstaat een strikte scheiding tussen politiek en de ambtelijke organisatie. Door het proces van de uitvoering te standaardiseren kan er makkelijker van bovenaf – top down – op de gestelde doelen gestuurd worden.

Deze organisatievorm heeft zich volgens Weber ontwikkeld vanwege haar superieure resultaten: "Der entscheidende Grund für das Vordringen der bürokratischen Organisation war von jeher ihre rein technische Überlegenheit über jede andere Form. Ein voll entwickelter bürokratischer Mechanismus verhält sich zu diesen genau wie eine Maschine zu den nicht mechanischen Arten der Gütererzeugung. Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit,

*Weber stelt dat ambtenaren min of meer werken als 'tekstblok machines', met de wetten, de feiten, de kosten en de belastingen als relevante input en gezaghebbende beschikkingen als output*



Aktenkundigheid, Continuïerlijkheid, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung, Ersparnisse an Reibungen, sachlichen und persönlichen Kosten sind bei streng bürokratischer, speziell: monokratischer Verwaltung durch geschulte Einzelbeamte gegenüber allen kollegialen oder ehren- und nebenamtlichen Formen auf das Optimum gesteigert" (Weber, 1922: 562).

De ambtenaar zelf is beschermd tegen de willekeur, maar heeft zijn vrijheid opgegeven. Hij is bepaald niet de professional die wij in gedachten hebben, maar daar is het Weber niet om te doen. Hij keert zich tegen de mogelijke willekeur en tegen het gevaar dat ambtenaren politieke keuzen maken. Daarom moeten zij hun diensten 'sine ira et studio' leveren. Een ambtenaar moet de opgestelde regels strikt toepassen, ongeacht zijn eigen opvattingen terzake. Weber stelt dat ambtenaren min of meer werken als 'tekstblok machines', met de wetten, de feiten, de kosten en de belastingen als relevante input en gezaghebbende beschikkingen als output (Weber, 1922: 824, 825).

Eind jaren zeventig wordt dit organisatie-model door organisatiekundige Mintzberg getypeerd als de machinebureaucratie. Dit is volgens hem een verstandige organisatievorm, als de omgeving eenvoudig, statisch en niet-verweven is. Al het werk kan van tevoren doordacht worden, en vanuit de technostucture (die stafafdelingen die het werk ontwerpen, voorbereiden en controleren) aangestuurd. Sturing op de uitvoering in een machinebureaucratie draait om hiërarchie. Vanuit de top van de organisatie wordt leiding gegeven en worden de doelen vastgesteld.

Er is in de machinebureaucratie een top down sturingsfilosofie, met veel verantwoording en controle mechanismen om de output van de organisatie te controleren. De uitvoerder legt verantwoording af over het aantal producten dat hij levert. Dit betekent dat er weinig ruimte is voor de uitvoerder om zijn taken naar eigen inzicht in te vullen. De uitvoerder neemt zelf geen beslissingen over de manier waarop hij zijn werk uitvoert. Dit is vooraf bepaald door dat deel van de organisatie dat kennis heeft over het gehele productieproces: het management, de top en de staf (technostucture). Alle relevante informatie wordt naar de top gestuurd, waar men een geïntegreerde strategie formuleert. Vervolgens wordt deze strategie ter implementatie weer teruggelegd langs de gezagslijn in de organisatie. De norm voor de werkzaamheden wordt dus vastgelegd door de organisatie. De enigen in de organisatie die naast de top aansturen, zijn de analisten die het werk van de uitvoerder standaardiseren en formaliseren. Vaak door middel van regulerende technische systemen, aangezien die het werk tot een routine maken zodat het geformaliseerd kan worden. (zie Mintzberg, 1979).

## Werken binnen de functionele hiërarchie

Wat betekent dit sturingsmodel voor de werkzaamheden van de professional? Het werken in een rationele legale bureaucratie van Weber heeft een aantal kenmerken:

- Het gaat om het uitvoeren van routinewerk. Een werknemer voert standaardwerkzaamheden uit voor een specifiek deel van het productieproces.
- De specialistische kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de werkzaamheden zijn vaak in zeer korte tijd te trainen.
- De werknemer neemt geen zelfstandige beslissingen in zijn werkzaamheden. Er heerst volledige gehoorzaamheid aan de routines van de organisatie en aan het management.
- Er vindt geen directe communicatie of kennisdeling plaats tussen de verschillende afdelingen. Het is aan het management om de verschillende uitkomsten/ kennis te consolideren en om te zetten in een strategie.

Eigenlijk kunnen we vaststellen dat er in dit type uitvoeringsorganisatie geen sprake is van een professional. De werkzaamheden zijn weinig complex en de uitvoerder heeft geen specifieke vakinhoudelijke kennis nodig om maatschappelijke problemen op te lossen. De ambtenaar in de rationele legale bureaucratie heeft kennis, het 'Fachwissen' zoals Weber het noemt. Dit gaat over de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd: vakkennis, protocollen en routines. Daarnaast bezit de ambtenaar het 'Dienstwissen', dat gaat over de dossierkennis. De strakke hiërarchie, de centralisatie en formalisatie hebben tot doel de macht van de ambtenaar te doorbreken. Op die manier borgt de bestuurder van de organisatie dat de democratisch gestelde doelen ook feitelijk worden uitgevoerd.

## De informele structuur

Weber's theorie is niet zozeer een empirische, alswel een normatieve theorie. Vanuit empirisch perspectief stapelen de bezwaren zich op tegen Weber's beelden. Een van de eerste organisatiekundigen die ontdekt dat er ook een informele structuur in organisaties bestaat, is Elton Mayo. In 1933 publiceert hij hierover voor het eerst naar aanleiding van onderzoek bij de Hawthorne fabriek van de Amerikaanse Western Electric Company. De onderzoekers deden onderzoek naar de effecten van beloning en werkomstandigheden op het functioneren van werknemers. De conclusie van het onderzoek was dat er binnen de uitvoerende afdelingen van een organisatie sprake is van informele communicatie die (deels) bepalend is voor hoe snel en hoe vaak een product geproduceerd wordt.

Elton Mayo, Dickson en Roethlisberger staan aan de oorsprong van de Human Relations School. Later is deze theorie over het bestaan van een informele structuur in organisaties nog verder uitgewerkt door anderen. Zo stelt de organisatiekundige Joan Woodward midden jaren vijftig vast dat er niet één meest succesvolle manier van organiseren bestaat. Afhankelijk van het type technologie dat de organisatie gebruikt, is een bepaalde manier van organiseren succesvol of niet. Later voegen organisatiekundigen Lawrence en Lorsch (1967) hier nog het omgevings-element aan toe. Zij stellen vast dat een organisatie in een meer complexe, dynamische en interdependente omgeving, succesvoller is naarmate de structuur organischer en minder mechanisch is. Met andere woorden, een meer flexibele organisatie is meer succesvol in een dynamische omgeving. Omgekeerd is een hiërarchische structuur succesvoller in een overzichtelijke en voorspelbare omgeving. In deze situatie moet het centrale management de teugels laten vieren, en een deel van de zeggenschap overdragen aan de uitvoerders.

Hiermee ontstaat ook het begrip van de 'boundary spanners' in de organisatiekunde. Een boundary spanner is een werknemer die namens de organisatie direct in contact staat met de externe omgeving. Boundary spanners verzorgen zelf de interne coördinatie van kennis tussen zichzelf en de andere professionals, maar ook de communicatie richting de klant. Alle informatie en kennis kan niet meer in de hoofden van de stafdienst en het management verzameld worden. Kennis en informatie zit bij de professionals, die deze zelfstandig verwerken in maatwerkproducten voor de klant.

De eerste theoretici die het verschijnsel informele structuur vanuit bestuurskundig perspectief bekijken, zijn Pressman en Wildavsky in 1973. Zij stellen vast dat de uitvoering van overheidsbeleid niet altijd zo verloopt dat de beoogde doelen worden behaald. Met andere woorden, top down sturing en controle leidt niet altijd tot de gewenste resultaten in de uitvoering. In 1980 bouwt Michael Lipsky verder op de stelling van Pressman en Wildavsky. Lipsky stelt vast dat 'street-level bureaucrats', zoals hij de professionals noemt, volgens een andere logica dan de beleidsmakers werken. Zij moeten aan allerlei eisen voldoen vanuit de manager en de burgers en hebben daarnaast te maken met een hoge werkdruk. Om hiermee om te gaan gebruikt de street-level bureaucrat een aantal 'coping mechanisms' om zijn werk simpeler en overzichtelijker te maken. Door het hanteren van een aantal mechanismen raakt de relatie tussen het doel van het beleid en de uitvoering verstoord. Hierdoor verloopt het beleidsvormingsproces volgens Lipsky in tegengestelde richting: het is niet de top van de organisatie, maar de uitvoering die het beleid maakt. (Lipsky, 1980).

De bestuurskundigen erkennen dat de uitvoeringsorganisatie van de overheid een eigen logica kent, maar zij zien dit niet als een positieve ontwikkeling. Zowel Pressman en Wildavsky als Lipsky benadrukken met name de moeilijke kanten van de manier waarop de uitvoering werkt. De politiek zou immers moeten bepalen wat de resultaten van het beleid zijn, niet de uitvoering. Een groot aantal anonieme ambtenaren die zelf hun vakinhoudelijke kennis en informatie gaan gebruiken bij het bepalen van de rechten van burgers is voor menig bestuurskundige een schrikbeeld. De professionals zijn immers niet democratisch gekozen en het is niet controleerbaar of zij gelijke beslissingen nemen voor alle burgers. Bij een professionele bureaucratie bestaat het risico van een democratisch en rechtsstatelijk niet te controleren uitvoeringsorganisatie. In feite sluiten ze daarmee aan bij de normatieve positie van Weber, alleen zien ze dat de feitelijke, empirische situatie daarvan afwijkt.

## Sturing op de uitvoering in de informele structuur

Sturing in een informele structuur verloopt via het 'bottom up' model. De uitvoerder stuurt zichzelf en zijn peers aan. Zij stellen gezamenlijk de norm voor de werkzaamheden vast, vaak vanuit de professionele opleiding die ze met elkaar delen, dus niet vanuit de organisatie. De aard van het werk dat zij uitvoeren is te weinig afgebakend voor controle en verantwoording. Dat maakt het voor het management weinig inzichtelijk wat de professional doet. Controle en verantwoording is moeilijk vorm te geven en daardoor minimaal aanwezig. Er bestaat veel ruimte voor de professional om zijn eigen norm vast te stellen. Bij dit type sturing is de macht niet verbonden aan een positie binnen de organisatie, maar aan de kennis en kunde die iemand heeft (Mintzberg, 1979).

## Werken in de informele structuur

Wat betekent dit sturingsmodel voor de werkzaamheden van de professional?

- Er is een handelingsgerichte en actiegerichte professional, die relatief autonoom in zijn werk is. Het contactmoment vindt plaats buiten het zicht, en daarmee buiten de sturing, van het management.
- De professional is zelfstandig en neemt zelf beslissingen over de normen die hij hanteert. Deze komen voort uit professionele overwegingen, minder uit democratisch gelegitimeerde besluiten, dan wel vanuit organisationele normen.



*Een groot aantal anonieme ambtenaren die zelf hun vakinhoudelijke kennis en informatie gaan gebruiken bij het bepalen van de rechten van burgers is voor menig bestuurskundige een schrikbeeld.*

- Het management is niet in staat om de kennis in de organisatie te consolideren. Dat doen de professional en zijn peers zelf, zich baserend op de opleiding en kennis die ze met elkaar delen.
- Er is sprake van coping mechanisms, omdat de vraag naar hulp niet in evenwicht is met het aanwezig aanbod. Vaak past de professional dan creaming toe: hij behandelt vooral die gevallen die gemakkelijk te behandelen zijn. Er worden allerlei informele selectiemechanismen geïntroduceerd, om de vraag in te dammen (ingewikkelde formuleren, beperkte bereikbaarheid, informele selectienormen, etc.).

Veel van de professionals, waarover het maatschappelijke debat nu woedt, passen in deze situatie: Docenten staan alleen in de klas en onderhouden van daaruit de contacten met de leerling. Daarbij nemen deze docenten talloze beslissingen over het lot van deze leerlingen. Voor politieagenten geldt in feite hetzelfde. Zodra zij op straat hun ronde doen, onttrekken zij zich voor een groot gedeelte aan de sturing van de organisatie. Tegen wie ze optreden en wat zij daarin precies doen, is tot op grote hoogte vrij. Ook voor verpleegkundigen en voor gezinsvoogden geldt hetzelfde. In het feitelijke contact moeten zij improviseren, en onttrekken zij zich aan directe observatie van management en staf. Die proberen echter wel via protocollen, formuleren en steeds meer informatiesystemen aanwezig te zijn.

Organisatiekundige Mintzberg consolideert al de verschillende inzichten in een omvattende beschouwing over sturingsmodellen. Zijn conclusie is dat de organisatiestructuur afhangt van de omgeving van de organisatie en de technologie. Hij stelt dat de machinebureaucratie, met sturing vanuit het centrum, alleen mogelijk is in een niet-complexe, stabiele en geïsoleerde omgeving. Is de omgeving dynamisch, complex en interdependent, dan zal je moeten decentraliseren en met meer boundary spanners moeten werken. Dan ontstaat de professionele bureaucratie. Treedt teveel diversificatie op, dan vormt men een divisiestructuur, die bestaat uit zelfstandige gedecentraliseerde eenheden (Zuurmond, 2003).

*Door de hogere eisen gesteld aan leerlingen, wordt het werk voor de leraar zwaarder. Hij moet voldoen aan meer taken, die per leerling verschillend kunnen zijn. Dislectie, ADHD, remedial teaching, etc., zijn aan de orde van de dag.*

## 6. Een nieuw denkkader?

Als reactie op de theorie van Lipsky wordt midden jaren tachtig en begin jaren negentig het New Public Management (NPM) in de overheidsorganisaties geïntroduceerd. Er treedt teveel diversificatie op en men vormt divisiestructuren: directoraten worden zelfstandiger en er ontstaan agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) bij de overheid. Gemeenten vervangen het secretariemodel door het sectoren-, danwel het dienstenmodel. Divisiestructuren bestaan uit op financiële resultaten aangestuurde zelfstandige eenheden, die zelf weer machine of professionele bureaucratieën kunnen zijn. Er is sprake van decentralisatie, met integraal management aan de top van elke divisie.



Helaas vormt de divisiestructuur geen goede oplossing op de lange termijn voor de maatschappelijke problemen. Er ontstaan een aantal perverse effecten bij een divisiestructuur die door de sturing op geld versterkt worden: de 'verkokering' van divisies. Eerder, toen de omgeving van elke divisie op zich weer stabiel, simpel en geïsoleerd was, was de divisiestructuur nog toereikend geweest. Echter, de omgeving van de organisatie is ondertussen veranderd. De samenleving en zijn maatschappelijke problemen zijn complexer, dynamischer en meer afhankelijk van verschillende factoren. Bovendien is de samenleving meer van de overheid gaan eisen als het gaat om het leveren van oplossingen voor problemen. De divisiestructuur kan geen toereikende oplossing bieden voor dit nieuwe type problemen. De aanpak van de problemen vereist samenwerking tussen verschillende divisies en professionals, maar de divisiestructuur is hier niet op

ingericht. Een maatschappelijk probleem heeft tegenwoordig vaak meerdere aspecten en een professional heeft andere professionals nodig om een probleem op te lossen. Het lukt hen echter niet om door de kokers van de divisiestructuur heen te breken. Dit knelpunt leidt tot een slecht functionerende overheid, vooral pregnant naar voren komend bij de zogenaamde multi-probleem klanten.

Een voorbeeld is het werk van de docent. Door de hogere eisen gesteld aan leerlingen, wordt het werk zwaarder. Hij moet voldoen aan meer taken, die per leerling verschillend kunnen zijn. Dislectie, ADHD, remedial teaching, etc., zijn aan de orde van de dag. Kinderen met rugzakjes met geestelijke en of lichamelijke tekortkomingen komen ook in zijn klas. Huiselijk geweld, kindermishandeling, psychosociale problemen spelen een rol. Overleg met het zorgadviesteam, met

allerhande gespecialiseerde professionals is nodig. En dan hebben we het nog niet gehad over de toenemende mondigheid van de leerling, de afgenomen gezagspositie van de docent, en de rol van allerhande sociale media en technologie....

De wetenschappelijke inzichten rond de formele en de informele organisatie schieten hier tekort. Zij bieden geen adequate oplossing voor het probleem. Geen van de beide genoemde denkkaders/sturingsmodellen, lijkt een toereikende oplossing te kunnen bieden. We bevinden ons in een periode in het debat waarin getracht wordt met kleine aanpassingen de bestaande denkkaders nog steeds te gebruiken. Toch werken een aantal wetenschappers richting een nieuw denkkader. Wij zullen hier een aantal van de oplossingsrichtingen weergeven.

## Naar een nieuwe maatschap

In een prachtig betoog schetst Winsemius de overgang van een klassieke, hiërarchische arbeidsorganisatie naar een 'post-Tayloristische' organisatie.

De Tayloristische organisatie, die stuurt op input en aanwezigheid vanuit een centralistisch perspectief, is kenmerkend pyramidaal opgebouwd vanuit taaksplitsing en een scheiding tussen denken en doen. Haar omgeving is stabiel en voorspelbaar. De post-Tayloristische organisatie stuurt op output en resultaat, wordt gekenmerkt door decentrale sturing en heeft meer een dambord-structuur. Medewerkers ervaren daardoor taakverrijking, vooral ook omdat het denken en het doen verweven zijn. De omgeving wordt gekenmerkt door verandering en vereist flexibel optreden. Winsemius wijst op het grote verlies aan productiviteit door het lange vasthouden aan de Tayloristische organisatievorm en pleit voor transformatie van de organisatie.

## De 'Agenda'

Michael Hammer, de goeroe die in de jaren negentig aan de wieg van het Business Process Redesign denken stond, schrijft in 'The agenda' uit waaraan een moderne organisatie moet voldoen, wil deze in het informatietijdperk nog kans van overleven hebben. Hij geeft de volgende richtingen aan voor organisaties:

1. Zij moeten zich richten op toegevoegde waarde. Ze moeten meer denken in oplossingen in plaats van producten en moeten een visie ontwikkelen op de onderliggende problemen, breder dan eigen producten.

2. Ze moeten denken in processen, in plaats van afdelingen, ze moeten de organisatie kantelen en zodanig inrichten dat deze past in de totale keten van waardeproductie.
  3. Maar ook de processen moeten gestuurd worden, daarvoor zijn processtructuren nodig. Hammer waarschuwt voor 'creatieve pingelaars'. Als een organisatie helden nodig heeft om goede diensten te leveren, dan is de organisatie ziek. Iedereen moet altijd kunnen scoren, maar dan moet iedereen zich ook houden aan de inrichtingsafspraken.
  4. Management is meten. Dat betekent dat er veel geïntegreerde informatie wordt bijgehouden over de dagelijkse productie en voortgang. Management stuurt op die informatie, terwijl die informatie van dusdanige kwaliteit wordt, dat zij ook niet telkens betwist wordt.
  5. Hammer bepleit het einde van de tirannie van het organogram. Organisaties moeten afstand nemen van de grenzen tussen units en hun autonome managers. Organogrammen introduceren grenzen binnen de organisatie en die leiden tot doelloze grensconflicten, waar veel energie verloren in gaat.
  6. Organisaties moeten distribueren voor de eindklant. Niet hun eigen product staat centraal, zij hebben niet het unieke contactrecht met de klant. Als klanten van een keten of een netwerk van organisaties hulp krijgen, dan dienen de daarbij betrokken organisaties dat in samenspraak, samenwerking en samenhang te leveren. Daarvoor is samenwerking tussen organisaties omtrent de gemeenschappelijke doelen nodig. Volgens Hammer kan internet (en ict) daarbij goede diensten bewijzen. Informatie delen is vandaag de dag vele malen makkelijker en organisaties kunnen hun transacties nu dus stroomlijnen over de gehele waardeketen. Nu optimaliseren ze elk nog afzonderlijk het werk. Dat leidt niet alleen tot veel bureaucratie, maar ook tot groot verlies aan arbeidsproductiviteit.
  7. Dat betekent dat een goede organisatie haar buitenmuren afbreekt. Zij moet herontwerpen en werken aan gestroomlijnde 'internet'-processen, die aansluiten op klant-processen. Ook moet het werk tussen organisaties worden herverdeeld, mede door het delen van gegevens in het gehele netwerk.
  8. Tot slot pleit Hammer het omhelzen van een radicale visie op virtuele integratie: Hij vindt dat de eigen organisatie zich niet onafhankelijk van de andere organisatie kan en mag opstellen, en dat zij zich moet concentreren op de kernprocessen om voor al het andere nauw samen te werken met anderen.
- Het nieuwe sturingsmodel dat Hammer schetst, is in feite een gekantelde en geketende netwerkorganisatie, die volstrekt procesgeoriënteerd is, functionerend op een gemeenschappelijke ict-infrastructuur.

*In een prachtig betoog schetst Winsemius de overgang van een klassieke, hiërarchische arbeidsorganisatie naar een 'post-Tayloristische' organisatie.*

## System-level bureaucracy

Bovens en Zouridis herkennen de ontwikkelingen die geschetst worden, maar bekritisieren deze vanuit bestuurskundige kant. Hun constatering is dat de beleidsvrijheid van uitvoerende ambtenaren niet zo groot is als wordt gesuggereerd. Bovens en Zouridis constateren dat de beleidsregels nu door system-level-bureaucrats worden bepaald. Dat zijn de ontwerpers van de informatiesystemen, die bepalend zijn voor de manier waarop uitvoeringsorganisaties kennis en informatie omzetten naar beschikkingen. Daar zitten veel risico's aan, omdat de in de informatiesystemen gemaakte keuzen in wezen van politieke aard zijn, en niet democratisch gelegitimeerd.

## Transformatie van de organisatie

Aan de TUDelft ontwikkelt zich een redeneerlijn, die aansluit bij de hier geschetste ontwikkelingen. De kern van het betoog is dat organisaties meer in processen en ketens gaan samenwerken, door een onderliggende informatie-infrastructuur te delen middels 'orchestratie'. De noodzakelijke transformatie van de organisatie vindt plaats door niet alleen in processen en ketens te denken, maar vooral ook door in 'lagen' te denken: een organisatielaag, een proceslaag, een applicatielaag, een gegevenslaag en een ict-laag, elk apart aangestuurd, elk met een eigen schaalniveau. Op die manier kan men een zodanig flexibele infrastructuur ontwerpen, dat flexibele adhocistische organiseervormen ontstaan, waarbij met een minimum aan administratieve lasten en verantwoordingslasten, razendsnel kan worden samengewerkt, om tot maatwerkoplossingen voor de betrokken klant te komen, in een massaal-maatwerk-filosofie. (Janssen & Cresswell, 2005; Zuurmond & Robben, 2009; Klievink & Janssen, 2009; Veenstra, Janssen, Zuurmond, 2008).

## De multidimensionale organisatie (MDO)

Volgens Strikwerda is de multidimensionale organisatie de organisatiestructuur van de toekomst. In een multidimensionale organisatie worden bijvoorbeeld productiegegevens tegelijkertijd over meerdere dimensies (dimensies zijn dan bijvoorbeeld een regio, productlijn, klant of markt) gestuurd. Er wordt wel gerapporteerd met de gebruikelijke managementrapportages. De verschillende 'dimensie-managers' worden gezamenlijk verantwoordelijk gehouden voor de resultaten. Zij worden hierop zowel

*Tegenwoordig is ict en internet alomtegenwoordig, en is de specialisatie zo ver door gevoerd, dat voor veel problemen steeds meer dan één type professional nodig is.*

individueel als gezamenlijk aangesproken en beoordeeld. Met een multidimensionale organisatie ontstaat meer transparantie, klantgerichtheid en flexibiliteit. Kennis kan goed worden ingezet doordat strakke administratieve voorwaarden voor het gezamenlijk delen van kennis en de opbrengsten daarvan gelden.

## Gedeelde informatie vergt samenwerking

Een principiële verandering is als het gehele management over dezelfde informatie beschikt. Alle productie en prestatiecijfers zijn per dimensie opvraagbaar en transparant geproduceerd. Over de indeling en inhoud van die cijfers kan niet meer getwist worden. Voorts hebben de managers op de verschillende dimensies niet het alleenrecht over de mensen en middelen die zij willen inzetten. Daarmee moeten zij samenwerken in plaats van dat zij zich opstellen als autonome eigenaar van bepaalde productiemiddelen.

## Nieuwe managementvaardigheden

De transformatie naar deze multidimensionale structuur houdt een fundamentele transformatie in ten opzichte van de divisie-structuren die we nu gewend zijn. Zij vergt bijzondere vaardigheden van alle niveaus van management. Maar de nieuwe generatie medewerkers en managers is hier veel meer toe bereid en in staat: zij zijn in het internettijdperk, en door alle games die zij spelen, alsmede met de manier van opleiden op school (meer projecten, samenwerkend), gewend hieraan. Bovendien leiden de compliance structuren ertoe dat informatie van veel betere kwaliteit wordt en dat het steeds meer onmogelijk wordt om per afdeling van elkaar afwijkende informatie bij te houden.

Strikwerda beschrijft in feite wat Hammer ook al beschrijft, maar werkt dit meer uit naar de rol van organisatiestructuren en van ict in dit geheel. Ook het denken van Woodward (over de structurerende werking van technologie) komt hierin terug.

## Hans de Bruijn: Managing professionals

In het verlengde van het betoog van Freidson pleit ook De Bruijn voor beter begrip voor en van de professional. Deze

bijzondere beroepsgroep staat qua karakter en qua werk eigenlijk tussen de medewerker van een private, commerciële organisatie en de ambtenaar van een overheidsdienst in. Hij laat zich leiden door professionele normen, niet afgeleid van de organisatienormen, en heeft kwaliteiten waardoor hij zich niet laat sturen door de klassieke bureaucratische sturingsreflexen. Integendeel, zo betoogt De Bruijn, de professional is in staat tegen dit systeem te spelen. Sturingsinstrumenten, vooral de planning en control instrumenten, zullen niet helpen en zullen zelfs averechts werken. Het is daarom verstandig minder bureaucratisch te sturen op de professional en hem ruimte te laten.

zij als bijzonder en uitmuntend ervaren, in die zin dat deze mensen praktische problemen oplossen, die direct effect hebben op burgers, dan wel bedrijven. Ook moesten de mensen geen 'helden' zijn, in de zin die Hammer bedoelt: mensen die ondanks de organisatie, met voorbijgaan van regels, richtlijnen en protocollen, resultaten eruit slepen voor 'hun' klanten. Terecht stelt Hammer dat organisaties die dat soort helden nodig heeft om hun klanten te helpen, ziek zijn. Wij zoeken mensen die gegeven de regels, richtlijnen, protocollen en systemen, tot probleemoplossing komen. In het volgende deel presenteren wij deze professionals.

## Wat betekenen deze oplossingen voor de professional?

We hebben een aantal oplossingsrichtingen gepresenteerd, die als een soort derde weg, tussen de formele en de informele structuur, een oplossingsrichting zoekt, die enerzijds recht doet aan de bijzondere positie van de professional, maar anderzijds ook recht doet aan de veranderde tijden. Immers, tegenwoordig is ict en internet alomtegenwoordig en is de specialisatie zo ver doorgevoerd, dat voor veel problemen steeds meer dan één type professional nodig is. Diezelfde specialisering maakt dat de complexiteit, dynamiek en verwevenheid van de werksituatie en de klantsituatie zo groot zijn, dat beide klassieke oplossingsrichtingen (formele structuren bij eenvoudig, stabiel niet-verweven context, organische structuren bij complexe, dynamische en verweven omgeving) niet meer zullen werken. Bestuurskunde en organisatiekunde zitten daarmee in een nieuwe preparadigmatische periode, omdat de klassieke paradigma's niet meer voldoende oplossingen bieden. Er zijn op dit moment tal van oplossingsrichtingen, waarvan wij er maar een enkele hebben gepresenteerd. We hebben vele bijdragen overgeslagen, en doen daar ongetwijfeld veel schrijvers mee tekort. Waar het echter om gaat, is de constatering dat er nieuwe beelden en nieuwe taal nodig zijn, maar dat de wetenschappers daar zelf nog niet convergerend in handelen.

Wij willen proberen iets van een convergerende lijn te laten zien, maar voordat we daartoe overgaan, willen we ook een aantal empirische situaties voorleggen. We willen het antwoord dat we zoeken niet alleen baseren op wetenschappelijke en maatschappelijke debatten, maar ook op een beperkt 'feitenrelaas'. We zijn daartoe op zoek gegaan naar 'uitblinkende professionals': mensen in vooral uitvoerende functies of direct daarop sturende mensen. We hebben leidinggevend van verschillende uitvoeringsorganisaties gevraagd mensen voor te dragen, die

Hoe zorg je ervoor dat  
een visie ook  
daadwerkelijk wordt  
gedragen door de  
docenten? En hoe  
bewaak je ondanks de  
vele verschillende  
veranderingen in de  
regelgeving, dat  
innovatie en verandering  
hoog in het vaandel  
blijven staan?



# 7. Beelden van professionals

## Schoolhoofd met visie

We zijn op het Picasso Lyceum te Zoetermeer, Wim staat sinds drie jaar aan het hoofd van deze school. De school is ontstaan uit een fusie tussen twee scholen, een VMBO en een HAVO/VWO school. Gezamenlijk hebben ze anderhalf jaar geleden een nieuw gebouw betrokken en hebben daarmee een nieuwe manier van werken omarmd. Dit alles vanuit een sterke visie, gedragen door alle medewerkers van de school. Maar hoe zorg je ervoor dat een visie ook daadwerkelijk wordt gedragen door de docenten? En hoe bewaak je ondanks de vele verschillende veranderingen in de regelgeving, dat innovatie en verandering hoog in het vaandel blijven staan? Wim Kokx is het gelukt en staat nu trots voor hetgeen zijn school, leerlingen en leerkrachten te bieden heeft.



## Visie van de school

Het Picasso Lyceum is een school met een sterke visie. Wim vertelt dat zijn voorganger hiermee gestart is en dat het breed gedragen wordt door de leraren. Wim: "Het moet een rode draad zijn die door je school loopt. Het moet terugkomen op logische momenten en op die manier geborgd worden in de organisatie". De visie is in een vijfjarig perspectief geschreven en heeft drie pijlers. 1) Alle kinderen hebben talenten en de school moet hen begeleiden die te ontwikkelen. 2) Er wordt vakoverstijgend

les gegeven. 3) Leerlingen en medewerkers worden coachend begeleid en benaderd. Wim vindt het belangrijk dat er vanuit een visie wordt gewerkt. "Je ziet scholen die zonder een gefundeerde basis een innovatie starten. Dan beklijft het niet. Wij hebben het overall in de organisatie ingebed, het ondersteunend personeel is zich ook bewust van bijvoorbeeld onze coachende aanpak. Ook zij benaderen de leerlingen dus coachend, in plaats van corrigerend." Dat alle medewerkers deze manier van

werken en het sterk uitdragen van een visie waarden blijkt wel uit het feit dat de wens voor een nieuwe visie voor de komende vijf jaar vanuit de teams zelf komt.

### Nieuw gebouw, nieuwe manier van werken

“Toen ik binnenkwam was de fusie gaande en de bouw van het nieuwe gebouw was begonnen. Het mooie daaraan is dat we dus zelf hebben kunnen bedenken hoe wij willen dat lesgeven er over vijf jaar uitziet. Aan de hand daarvan hebben we in dit nieuwe gebouw de vakken in clusters gedeeld en de lokalen rondom werkplekken gebouwd”, vertelt Wim. De school is nu anderhalf jaar in gebruik en de ideeën blijken in praktijk goed te werken. De leerkrachten geven dat deel wat klassikaal moet in de lokalen en wanneer de leerlingen zelfstandig moeten werken mogen ze in de lokalen blijven of op een van de werkplekken gaan werken. Dit is een van de innovaties die de school de afgelopen jaren heeft ingevoerd. “Er zijn eigenlijk altijd wel innovatiesubsidies via de VO-raad te krijgen voor scholen. Erg goed, maar het blijft steeds tijdelijk geld, je moet het als organisatie daarna nog inbedden. De subsidies blijven wel lastig, want het kost erg veel tijd om aan te vragen en ook om weer te verantwoorden waar het geld heen is gegaan. Allemaal tijd die niet in datgene gaat zitten waarvoor we hier eigenlijk zijn.” Op het Picasso Lyceum doen ze met veel innovaties mee, Wim geeft aan dat ze vaak voorlopen op de subsidies die vrij komen. “Wij vinden het belangrijk om ontwikkeling in gang te zetten en te houden. Wij maken daar ook zelf vaak geld voor vrij. Toch is het wel prettig als je dan aanvullend subsidie kan aanvragen voor iets dat je al doet.”

### Visie en de personeelscyclus

Docenten en medewerkers worden tijdens de tweejaarlijkse personeelscyclus (POP-cyclus) aangesproken op de manier waarop zij hebben bijgedragen aan de realisatie van de visie. Wim: “De afdelingsleider vraagt bijvoorbeeld op welke manier ze hebben bijgedragen aan het vakoverstijgend lesgeven. Daar moet een docent antwoord op kunnen geven. Daarbij worden de docenten op dezelfde coachende manier benaderd als zij de leerlingen moeten benaderen. We geven op deze manier het voorbeeld en borgen de visie.” Maar, zo geeft Wim aansluitend aan, het is wel van belang om de mandatering richting de afdelingshoofden goed te regelen. “Zij moeten die gesprekken kunnen voeren. Het omzeilen van de hiërarchie is de dood in de pot. Je moet het niet laten gebeuren dat een docent die niet iets voor elkaar krijgt bij zijn leidinggevende aan mijn bureau het nog een keer komt vragen. Wij hebben ons middenmanagement goed gepositioneerd. Onze manier van werken werkt omdat iedereen zijn eigen verantwoordelijkheden helder heeft. Daar wijzen we elkaar ook op.” Door deze manier van

werken krijgen de leerkrachten uitgebreid de mogelijkheid om hun werk als professional uit te voeren. Het docentschap is leidend, en ze krijgen de mogelijkheid om binnen de visie het ‘hoe’ van hun werk uit te voeren. Deze manier van werken zorgt ervoor dat docenten gericht solliciteren bij het Picasso Lyceum. Wim: “Het zijn altijd mensen die zich willen ontwikkelen en op een school in verandering willen werken.”

### Regelgeving en kritische klanten

Scholen krijgen vanuit verschillende kokers nieuwe regelgeving hun kant op geschoven. Wim ziet in zijn werk vanuit drie kanten regelgeving op zijn school afkomen, regelgeving over het onderwijs, over het personeel en ‘over de schutting’. Bij elk van de vormen kijken ze binnen de school op welke manier deze het beste in hun visie en werkwijze is in te bedden. Dit lukt meestal, maar sommige gaan lijnrecht tegen de werkwijze in. Wim: “In 2014 worden alle docenten die een eerstegraads bevoegdheid hebben en in de bovenbouw lesgeven bevorderd naar de hoogste salarisschaal. Ongeacht of ze nu binnen onze POP-cyclus functioneren zoals wij van ze wensen. Daarbij komt dat het lastig is dat docenten die volgens ons een verhoging verdienen die niet kunnen ontvangen omdat anderen een verplichte verhoging krijgen. Het is opgelegd, dus we hebben er naar te handelen. Voor degenen die door hun goede werk verhoging verdienen vinden we wel een oplossing.”

Wim ervaart wel een verandering van de houding van ouders in de loop van de jaren. “Het worden steeds meer kritische klanten die zich opstellen als consument en vinden dat alles moet kunnen. Natuurlijk geldt dit niet voor alle ouders, moet ik er wel bij zeggen.” De school heeft ten aanzien van de ouders onder Wim zijn aanvoering wel wat veranderd. Het jaarverslag is een vier pagina’s tellend overzichtelijk document. “Eerst bestond het uit vele pagina’s die niemand las. Ik vind het belangrijk om helder aan de ouders van onze leerlingen te laten zien hoe we het doen en dat wij bijvoorbeeld actief bezig zijn met ons kwaliteitsbeleid.”

Wim staat voor zijn school, de visie en hun manier van werken. De passie om meer te betekenen voor een school dan alleen als docent aan het werk te zijn heeft hij vanaf het begin van zijn carrière gehad. “Het is in het onderwijs lastig om door te groeien, een groeiemogelijkheid is meestal meteen een grote stap. Ik heb geluk gehad dat ik als docent op een school het tweetalig onderwijs heb kunnen opzetten, dat geeft je de kans om te laten zien wat je kan.” Zijn drang om vanuit een visie met onderwijsvernieuwing bezig te zijn heeft hij sindsdien in zijn werk laten zien. Wim: “Ik werk vanuit de combinatie mens en innovatie, dat werkt op deze school nu erg goed.”

Communicatie en helderheid ligt ten grondslag aan zijn succes, of zoals Wim als spreuk op zijn kamer heeft hangen: 'Oordeel niet te haastig. Overleg rustig. Antwoord daarna.'

## Juriste stuurt op minder regels



Anneke, juriste met een praktische inslag, werkt al zo jaar bij de gemeente Zoetermeer. Nu is zij de projectleiders die aan het hoofd staat van de deregulering binnen de gemeente. Deregulering binnen een gemeente heeft heel wat voeten in de aarde. Maar hoe zorg je ervoor dat het op de agenda blijft staan?

### Aan de slag met deregulering

"Iets meer dan vier jaar geleden zijn wij binnen de gemeente begonnen met een dereguleringsproject. Het is een 'hot item', zowel toen als nu. De gemeente moest het voor elkaar krijgen om 30% minder regels en minder lasten te realiseren." Anneke stond vanaf dat moment, gezamenlijk met een collega, aan het roer van het dereguleringsproject in de gemeente. Vanuit haar achtergrond en specialisatie was het logisch dat ze meteen naar de wet en regelgeving ging kijken. Anneke: "Vrij snel werden mijn ogen geopend: het gaat niet alleen om de regelgeving maar er komt heel wat meer bij kijken. Ik heb onze verordening uiteraard aangepast, met behulp van de nieuwe modelverordeningen van de VNG, om zoveel mogelijk regels te schrappen. Maar dat was echt niet alles. Een jurist is niet alleen van de regels. Hij is ook van de uitvoering van die regels en dat kost veel meer tijd, energie en vooral toewijding. Vanuit de subsidie van de overheid zijn wij toen aan de slag gegaan met de gehele organisatie. Daarnaast kwam er een wethouder administratieve lastenverlichting en dat opent overal in de organisatie deuren. Op die manier hebben we de hele organisatie wel mee gekregen." Bovendien heeft Anneke, met haar vele jaren ervaring in de gemeente Zoetermeer, gedegen kennis van het gehele gemeentelijke apparaat. Daardoor weet ze precies wie ze op welk moment moeten

betrekken in het project. De Zoetermeerse werkwijze bij gemeentelijke deregulering kreeg al snel een eigen naam: De Zoetermeerse Methode. Anneke: "We hebben steeds in workshops iedereen betrokken, van de verschillende afdelingen tot bedrijven en andere gemeenten. Op die manier hebben we bijvoorbeeld al vrij snel de terrasvergunning afgeschaft." Veel overbodige regels zijn geschrapt, vergunningen samengevoegd of onnodig gemaakt. Ook zijn veel formulieren stuk voor stuk doorgelopen: alle overbodige vragen zijn er uit gehaald. De overheid vraagt vaak naar de bekende weg, en dat zijn in wezen allemaal overbodige vragen. Zo hebben we zelfs 52% administratieve lasten voor burgers en 29% voor ondernemers weten te schrappen. Deze Zoetermeerse methode wordt nu her en der in het land door andere gemeenten ook gebruikt.

### Arbeidsethos van Zoetermeer

Zoetermeer kan getypeerd worden als een praktische gemeente volgens Anneke. De gemeente is in het verleden snel gegroeid en er was geen tijd om lang en theoretisch over zaken na te denken. Anneke: "Dat praktische is er nog steeds en dat past goed bij mijzelf. Ik ben redelijk aards en ga niet lopen theoretiseren. Ik zie dat heel graag terug in mijn werk en logischerwijs uit het zich op de manier waarop je je werk doet." Haar arbeidsethos in het dereguleringsproject is duidelijk: er wordt niet eindeloos nagedacht maar snel aan het werk gegaan. Desondanks blijft motivatie van de ambtenaren een lastig punt als er over deregulering gesproken wordt. Anneke: "Doordat het politiek aangestuurd wordt gaan ze wel mee, maar ik blijf nog altijd zeggen: Het is niet bedoeld om het voor jou als ambtenaar makkelijker te maken, maar het gaat om de burger en bedrijf. Dat vergeten ze nog wel eens als ze bezig gaan met het opnieuw inrichten van een proces. Ik blijf er elke keer weer voor zorgen dat ze op dat spoor blijven. Anders is er straks veel gebeurd, maar merken burgers en ondernemers er niks van. Wij monitoren dat ook met een Omnibus enquête en klanttevredenheidsonderzoeken." Anneke: "De dienstbare houding die in de mensen zit zorgt ervoor dat er goed wordt geluisterd naar wat de politiek wil. Daarbij komt dat dit een gemeente is waar ze ook graag vooruit willen en niet bang zijn om iets te proberen." Deze combinatie zorgt ervoor dat Anneke met haar praktische aanpak van het project goed weet te slagen. En mocht een van de plannen niet uitwerken zoals ze allen gehoopt hadden dan wordt er van geleerd en gaat men door, op zoek naar het goede antwoord.

### Anneke in Zoetermeer

Als specialist in de Gemeentewet werkt Anneke vanuit een team van vier juristen voor de gehele organisatie. Toen ze als projectleider deregulering aan de slag ging was dat even

wennen voor de rest van de organisatie. Anneke: “Eerst zien ze je als de jurist. Daarna pas van: ‘hé, je kan ook praktisch denken’. Veel juristen kijken of iets kan of niet, maar Anneke is niet tevreden met een ‘nee’. “Als iets niet kan zoals gevraagd, zoek ik uit hoe het dan wel kan. Ik kijk dus altijd eerst goed hoe men erin staat en van daaruit gaan we aan de slag. Als ik samenwerk met mensen vertrouw ik erop dat iemand zijn werk goed doet.” Anneke staat praktisch en pragmatisch in haar werk, voor de gemeente Zoetermeer de perfecte aanpak. Door haar relativiseringsvermogen en humor zorgt ze ervoor dat teleurstellingen niet mee naar huis genomen worden. De uitdaging blijft voor haar zitten in het voortzetten van de deregulering. Anneke: “Gelukkig kunnen we deze collegeperiode ook doorgaan want we zijn er nog niet!”

## Pjotr verhoogt brandveiligheid



Pjotr is adviseur fire safety engineering bij de brandweer, werkzaam op de afdeling proactie en preventie van een veiligheidsregio. Hij is een van de mannen in district Zuid waar complexe bouwplannen terecht komen als ze getoetst worden op brandveiligheid. Maar hoe ga je om met de tweedeling van toetsing en controle? En hoe zorg je als brandweer dat je partner blijft als het gaat om brandveiligheid?

### Van lokale brandweer naar veiligheidsregio

“We zijn als brandweer enige tijd geleden opgegaan in de veiligheidsregio. We bedienen nu met zijn allen tien gemeenten hier in de omgeving. Dat heeft voor een grote organisatieverandering gezorgd. Dat betekent dat er nog meer een scheiding is komen te liggen binnen onze afdeling. Als iemand toetsing doet bij een bouwproject dan controleert iemand anders dat.” Dit om ervoor te zorgen dat je niet je eigen werk gaat controleren. Daarnaast heeft er bij de overgang naar de veiligheidsregio een takendiscussie plaatsgevonden. Het is bijna niet meer mogelijk om

vooroverleg met de brandweer te hebben. Pjotr: “Het is niet mogelijk om advies te geven over iets wat je later zelf gaat toetsen. Dan begeef je je op glad ijs.”

### Bij blijven bij de markt

“Het is zaak om zelf goed bij te blijven. Als er een aanvraag met hippe tekeningen en mooie plaatjes wordt ingediend moet je wel die informatie eruit kunnen halen die je nodig hebt. Je moet niet overdonderd worden van hoe mooi het eruit ziet.” In het land is een beweging gaande dat brandveiligheid, ofwel fire safety engineering, steeds meer professioneel aangepakt wordt. “Er is nu zelfs een bachelor opleiding opgericht waar je opgeleid wordt tot fire safety engineer. Daarnaast zijn er allerlei cursussen waarmee we onze kennis op peil houden.” De markt is in ontwikkeling en Pjotr houdt het vanuit zijn functie scherp in de gaten, om bij en voor te blijven op de markt.

### Uitvoering van het werk

De brandweer wordt door de gemeente ingehuurd om de bouwaanvragen te toetsen aan de brandveiligheid. Maar door de groeiende markt van adviseurs is het noodzakelijk ook de aantrekkelijkste partij te blijven voor de gemeenten. Pjotr: “We werken eigenlijk op orde van binnenkomst, maar wanneer dat van ons gevraagd wordt verlenen we voorrang op een project. Binnen de veiligheidsregio zijn we momenteel wel bezig om het werk meer in te schatten en te coördineren. Op deze manier willen we beter onze tijd indelen en op die manier het werk meer doseren.” Op sommige momenten is alleen de vraag van de gemeente toetsen lastig. Pjotr geeft aan: “Soms kan een plan precies voldoen aan de eisen. Bijvoorbeeld dat alles met de brandweerslang van 30 meter te bereiken is, maar het is zo’n doolhof dat je met rookontwikkeling er niet uit zal komen. In principe voldoen de aanvragers dan aan de eisen van de brandveiligheid. Alleen zit het bij mezelf dan niet lekker.” Op dit soort momenten wordt naast het standaardadvies aangegeven dat het ondanks dat het aan de eisen voldoet wellicht niet zo verstandig is het op deze manier te bouwen.

### Digitalisering

Met de aankomende invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) heeft de veiligheidsregio wel bij de gemeente op voorhand aangeklopt. Pjotr: “Het is leuk dat alles straks digitaal aangeleverd wordt, maar wij krijgen dan ook alles digitaal aangeleverd. Dat vergt ook bij ons de nodige aanpassingen en veranderingen. We zijn dus vroeg bij de gemeente op de stoep gaan staan om mee te kijken.” De afdeling is bij andere brandweerkorpsen gaan kijken naar mogelijkheden die er zijn om de tekeningen digitaal te gaan beoordelen. Ze



zorgen zelf dat ze klaar zijn voor de verandering die er aan zit te komen.

### De uitdaging

“Het leukst is dat je echt bezig bent met het begin van een bouwproces en dat vervolgens kan volgen.” De uitdaging ligt voor Pjotr in het goed uitvoeren en bij blijven van zijn werk. Na opleiding op de HTS en zijn werk als preventieadviseur is het zijn keuze om als brandweerman bewust bij te dragen aan het ontstaan van een bouwwerk. De mogelijkheid om het hele proces te volgen van begin tot einde, daar ligt voor Pjotr de meerwaarde. Zeker omdat het over zoiets wezenlijks gaat als brandveiligheid. “Je draagt bij aan iets wezenlijks en elke bouwtekening is weer anders. Het blijft een uitdaging om je werk goed te doen, helder een advies te geven en de partij te blijven die meedenkt!”

### Barend in de frontlijn



Barend, een boom van een man, is hoofd van Bureau Frontlijn van de gemeente Rotterdam. Bureau Frontlijn is in 2006 opgericht vanuit de Keten Handhaving. De professionals van Bureau Frontlijn combineren handhaving met hulpverlening wanneer zij in contact treden met de burger. Met deze manier van werken onderscheidt Bureau Frontlijn zich van andere hulpverleningsinstanties. Maar waarom is dit noodzakelijk? En waar wijkt de methode van Bureau Frontlijn dan precies af van de gangbare handhaving en hulpverlening? Barend Rombout is de bedenker van deze methode en voert deze ook zelf uit.

### Maatschappelijke problemen

Als hoofd van Bureau Frontlijn komt Barend in zijn dagelijkse werkzaamheden veel maatschappelijke uitdagingen tegen. Hij vertelt over een probleem dat hij pas heeft gesignaleerd bij de voor- en vroegschoolse educatie (de VVE-aanpak). In een aantal achterstandswijken in

Rotterdam hebben peuterspeelzalen soms vier/ vijf kinderen in de klas die op sociaal en cognitief gebied een achterstand hebben ten opzichte van andere kinderen in hun groep. Hierdoor ontstaan problemen in de klas. Door ze naar de VVE te sturen, kunnen de kinderen hun achterstanden inhalen. Barend vertelt dat hij signalen uit het veld kreeg over problemen met de VVE-aanpak. Verschillende directeuren van basisscholen geven bij Barend aan dat zij niet altijd verschil zien tussen de kinderen die wel en de kinderen die niet naar de VVE zijn geweest. Hoe kan dat? Barend besluit bij verschillende peuterspeelzalen te laten observeren wat er gebeurt. Dan blijkt dat het helemaal niet goed gaat. Er zijn teveel kinderen die op een verkeerde manier aandacht nodig hebben in de klas. Het lukt de kleuterleidsters niet om de problemen in de groep op een adequate manier aan te pakken. Ze durven de ouders niet aan te spreken of de kinderen door te sturen naar de zorgverlening. Daarom start Bureau Frontlijn een project om de VVE bij de peuterspeelzalen te ondersteunen. Barend: “Wij vragen de VVE om de moeilijke gevallen naar ons door te sturen. Daar gaan wij nu mee aan het werk.” Hierbij hanteert Bureau Frontlijn een methodiek die ze al eerder hebben ontwikkeld. “We gaan bij de ouders thuis een aantal dingen aanbieden die hen kunnen helpen. We geven ze ideeën over hoe ze dingen anders aan kunnen pakken in hun dagelijkse leven. Dat zijn vaak relatief simpele zaken in de opvoeding.”

### De frontlijn-aanpak

De aanpak van Bureau Frontlijn is een afwijkende methode ten opzichte van andere hulpverleningsmethoden en botst soms dan ook met de reguliere ‘zorgverleningsbureaucratie’. Het verschil zit vooral in de manier waarop Bureau Frontlijn de burger aanspreekt. Zoals Barend zelf zegt: “Het lijkt erop alsof we met z’n allen zijn vergeten hoe we elkaar normaal aanspreken. Wij leggen geen dik dossier aan en vertellen mensen op basis daarvan wat ze allemaal fout doen. We gaan ook hun leven niet van ze overnemen. Wij bekijken vanuit de burger wat het probleem is en vanuit daar denken we na over wat er voor nodig is om dat meer structureel op te lossen.” Eigenlijk bevindt Bureau Frontlijn zich met deze aanpak aan de voorkant van het hulpverleningsproces. Nog voordat er echt iets misgaat, proberen zij de ellendige situatie waarin iemand verkeert te verhelpen. Het is een lichte, praktische en snelle aanpak, die volgens Barend tegelijkertijd ook “duurzame verandering” beoogt. Door structurele veranderingen aan te brengen kan bureau Frontlijn niet één probleem oplossen maar meerdere tegelijkertijd. Door de problemen voor een kind in de VVE op te lossen, zijn alle kinderen in zijn klas geholpen doordat er meer rust ontstaat. Dat probleem is dus niet alleen van het kind, maar ook van de ouders. Dat moet in samenhang opgepakt worden. Op die manier streven Barend en Bureau Frontlijn naar structurele, duurzame oplossingen.

Het team van Bureau Frontlijn heeft zelf verschillende vakinhoudelijke kennis in huis om oplossingen voor uiteenlopende problemen te bieden: pedagogiek, sociaal werk, psychologie etc. Met behulp van deze vakinhoudelijke kennis ontwikkelen ze hun methodieken. Barend gebruikt zijn vakinhoudelijke kennis om zijn mensen aan te sturen. Doordat hij zelf kennis heeft over de uitvoering, weet hij wat hij van zijn werknemers kan vragen. Daarnaast zorgt hij voor de technische middelen die nodig zijn voor een project. Dat betekent voornamelijk dat hij voldoende budget en goede projectleden (soms ook studenten) regelt. Ook goed formulierontwerp en systematisch gebruik van de goede ict (desnoods ontwikkelt hij daarvoor zelf programma's) staan hoog op zijn agenda. "Anders gaat het niet werken, dus dat is ook mijn pakkie an."

Dat Bureau Frontlijn zelf veel kennis in huis heeft, betekent overigens niet dat zij niet samenwerkt met de reguliere hulpverlening. Vaak genoeg ziet Bureau Frontlijn mensen met complexe problematieken. Barend: "Als dat het geval is herkennen we dat en sturen we ze door naar andere hulpverleners." Barend kent het belang van samenwerking met andere partners in de keten. Zeker in de handavingsketen.

### Barend en de frontlijn-aanpak

De frontlijn-aanpak is gericht is op het behalen van het maximale, duurzame resultaat. Deze manier van werken past precies bij Barend. Hij houdt van een pragmatische en nuchtere aanpak: "Die problemen zijn vaak op te lossen met gezond verstand". Als hij iets fout ziet gaan, wil hij actie ondernemen voordat het echt een probleem wordt. Barend: "De ellende die je ziet is onnodig in een land als Nederland. Daar kunnen we makkelijk iets tegen doen en dat moeten we dus ook doen voordat het meer overlast gaat veroorzaken."

Het actie ondernemen heeft Barend bij zijn werk als politieagent geleerd. Daar werd hij op straat met allerlei situaties geconfronteerd die direct actie vereisten. Bij de politie was hij ook gericht op het behalen van het maximale resultaat. Toen hij daar werkte als coördinator rekercheteam, wijkagentchef en later ook casemanager, is hij gaan nadenken over de aanpak die je als politie hanteert en de resultaten die je daarmee boekt. Barend: "Op een bepaald moment merk je dat je geen optimale resultaten behaalt met enkel repressie. Daar ga je over nadenken en dan kom je met een andere aanpak waarmee je betere resultaten behaalt."

Maximale resultaten behalen kan Barend alleen als hij een project mag doen zoals hij het wil. Dit betekent dat hij die ruimte opeist: "Resultaat behalen kan alleen als ik het project zo in mag vullen als ik het wil. Die ruimte heb ik

nodig. Als ik die ruimte niet krijg, accepteer ik dat niet zo makkelijk." Deze manier van werken betekent dat Barend constant moet blijven bewijzen dat de frontlijn-aanpak goede resultaten boekt. Anders zal hij de ruimte verliezen. Maar voorlopig boekt Bureau Frontlijn nog steeds goede resultaten en breiden de projecten zich steeds verder uit. Als bepaalde projecten uitgedacht zijn en goed werken, draagt Barend deze over aan de staande organisatie. Hij richt zich op de innovatie. De combinatie van praktisch uitvoeren, ruimte opeisen die nodig is, en projectmatig, structureel werken bepaalt zijn succes, naast zijn nuchtere, gedreven aanpak. Hij kan rekenen op begrip van het bestuur, medewerking van het management, ook van ketenpartners, en respect van de betrokken burgers.

### Nardy en Emiel leven voor leefbaarheid



Nardy en Emiel zijn beiden werkzaam als adviseur "bijzondere doelgroepen" bij de afdeling Leefbaarheid en Participatie van de gemeente Zwolle. Ze houden zich bezig met leefbaarheid in de wijken van Zwolle. Ze nemen de regie bij overlastproblemen als de reguliere hulpverlening er niet meer uitkomt. Nardy doet dit voor problemen met de bijzondere doelgroep 'multi-probleem gezinnen'. Emiel voor de doelgroepen veelplegers, jeugddelinquenten, woonwagenbewoners en ex-gedetineerden. Dit betekent dat ze het hulpverleningsproces bij deze bijzondere doelgroepen weer vlot trekken als het niet meer goed loopt. Maar waarom is dit nodig? Waarom kan de reguliere hulpverlening dit niet zelf organiseren? Nardy en Emiel leggen uit waarom ze dit doen en hoe het precies werkt.

### Maatschappelijke problemen in de wijk

Er zijn genoeg voorbeelden van 'casussen' die met behulp van de afdeling Leefbaarheid en Participatie worden opgelost. In totaal behandelt de afdeling meer dan 450

regiegroepen per jaar. Emiel en Nardy behandelen verschillende casussen, bijvoorbeeld van mensen die in de schuldsanering zitten, gezinnen waarbij ontruiming van de woning dreigt plaats te vinden, gezinnen die overlast veroorzaken voor de buurt, etc. Zo heeft Nardy een tijdje terug een casus behandeld waarbij een oudere man volgens de woningcorporatie al een tijd zijn huur niet had betaald. Hij reageerde niet op de waarschuwingen. Daarom had de corporatie besloten om de woning te ontruimen. Na een kort onderzoek ontdekt Nardy dat de man er al 15 jaar woont en nooit huurachterstand heeft gehad tot een paar maanden geleden. Rond diezelfde tijd is zijn moeder, waar hij mee woonde, overleden. Dit is voor Nardy en Emiel aanleiding om op huisbezoek te gaan. Bij huisbezoek blijkt dat deze man een psychische stoornis heeft. Hij is zich niet bewust van zijn problemen. Nardy: “Dan bellen wij de woningcorporatie om de situatie uit te leggen. Zij blazen de ontruiming dan af.” Ook de verantwoordelijke hulpverlener wordt gebeld. Hij was zich niet bewust van de situatie, maar zal ervoor zorgen dat de huur voortaan automatisch betaald wordt. In dit geval hebben Nardy en Emiel een probleem opgelost door verschillende signalen te verbinden en de burger te bezoeken. Emiel: “als het nodig is, zetten wij net een stapje extra.”

## De regiegroepen

Met hun werkwijze proberen Nardy en Emiel het patroon van de reguliere hulpverlening te doorbreken. Soms is dat nodig om tot een oplossing voor een overlastprobleem te komen. Om dit te bereiken organiseren ze ‘regiegroepen’. In een regiegroep gaan ze met de burger en de betrokken hulpverleners om de tafel zitten. Dan bespreken ze gezamenlijk wat er moet gebeuren. Welke partij gaat acties ondernemen om tot een oplossing voor het probleem te komen? Nardy: “We nodigen nadrukkelijk ook de burger uit waar het over gaat. Dit is een belangrijk onderdeel van de methode. We willen niet praten over, maar praten met”. Maar waarom is de hulp van de gemeente noodzakelijk? Nardy: “Als gemeente hebben wij een ander belang dan de hulpverlening. Wij staan er meer neutraal in.” Daarnaast hebben we soms meer mogelijkheden dan de reguliere hulpverlening, bijvoorbeeld op het gebied van secretariële ondersteuning. Nardy: “Wij hebben fulltime iemand die afspraken kan regelen. Dat heb je soms echt nodig om partijen samen te krijgen.” Emiel en Nardy kunnen ook systemen raadplegen die hulpverleners niet kunnen inzien. Een ander belangrijk verschil is dat Nardy en Emiel veel vrijheid krijgen om hun werk in te vullen. De hulpverleners werken vaak binnen veel strakkere kaders. Hier moeten ze rekening mee houden binnen de regiegroep. Het overleg met de regiegroep zorgt ook voor een bepaalde urgentie. Nardy: “Je wilt tijdens een regiegroep niet graag toegeven dat je je niet aan de afspraken hebt gehouden.” En de gemeente kan druk

uitoefenen op bepaalde partijen. Emiel: “Dat laatste proberen we zo min mogelijk te gebruiken, want vaak bereik je er op de lange termijn niets mee. Partners te vriend houden is constructiever. Maar het komt wel eens voor dat het moet. Dan doen we het ook. We zijn niet bang om te escaleren.”

Vanuit de gemeente nemen Nardy en Emiel een regierol op zich, maar het komt ook vrij regelmatig voor dat ze de uitvoering in gaan om een probleem op te lossen. Nardy: “Soms is dat nodig. Hierbij is balans tussen regierol en uitvoering belangrijk.” Emiel: “Dit is denk ik onze grootste potentiële valkuil. We moeten ervoor waken dat we niet teveel in de uitvoering gaan doen. Het is niet de bedoeling dat we het probleem overnemen van de hulpverlening en de burger.” Nardy en Emiel geven aan dat het belangrijk is om een persoonlijke klik met je doelgroep te hebben. Anders werkt het niet. Daarnaast moet je betrouwbaar zijn voor de mensen die je helpt. Dit doe je door hele kleine dingen, bijvoorbeeld door altijd netjes terug te bellen. Emiel: “Je moet niet onderschatten hoe belangrijk dat is voor mensen.” Het is ook vooral belangrijk om consequent en eerlijk te zijn. Dit betekent dat burgers en andere instanties je soms streng vinden. Emiel: “Hoe kwaad ze ook zijn, ze komen eigenlijk altijd weer terug. Ze weten dat je betrouwbaar bent en dat ze niet om je heen kunnen.” Nardy geeft aan dat kennis over de producten van andere hulpverleningsinstanties ook zeer waardevol is voor haar. Nardy: “Zo weet ik waar een burger wel of geen recht op heeft. Dat kan ik dan ook direct inbrengen in gesprekken.”

## Gedreven adviseurs

Nardy is een tijd fulltime moeder geweest, maar wilde daarna toch weer graag aan het werk. Ze werkt nu al weer 12 jaar bij deze afdeling. Emiel is na zijn studie sociaal werk direct aan de slag als adviseur bijzondere doelgroepen. Ze werken veel samen. Nardy: “Onze directe collega’s zijn zonder uitzondering gedreven en bevlogen mensen.” Dat heb je nodig als je dit werk doet. Emiel: “Je kan mensen niet even parkeren als het je niet uitkomt. Dan komt het voor dat je soms buiten reguliere werktijden wat moet doen.” Daarnaast moet je voor dit werk ook een nuchtere en praktische instelling hebben. Nardy: “Je moet ook niet teveel problematiseren. Soms zijn de zaken simpel op te lossen.” Verder moet je vaak ook gewoon accepteren dat iemand geen modelburger zal worden. Je kan niet alles veranderen. Nardy: “Wij zijn tevreden als iemand zijn financiële situatie op orde heeft en geen overlast voor anderen veroorzaakt.” Een andere belangrijke eigenschap is geduldig zijn. Emiel: “Ik geef iemand altijd weer een nieuwe kans als hij/zij daar om vraagt.” Met de regiegroepen boeken ze goede resultaten. Het aantal regiegroepen stijgt nog steeds ieder jaar. Soms is er blijkbaar een verbindende, neutrale partij nodig om tot een oplossing te komen.

## Chris laat de brandweer beter communiceren

Chris is sinds drie jaar adviseur communicatie en pr bij de Brandweer Limburg Noord. In deze functie houdt hij zich bezig met de communicatie tussen de brandweer en de burger en de crisiscommunicatie met de ketenpartners in de veiligheidsregio. Chris probeert op een vernieuwende en creatieve wijze betere communicatie met de burger en met andere ketenpartners tot stand te brengen. Maar waarom is dit noodzakelijk? En welke methode hanteert Chris om betere communicatie te realiseren?

### Communicatie werkt preventief

Chris wordt bij de brandweer bijna dagelijks geconfronteerd met situaties die kunnen worden voorkomen door betere communicatie met de burger. Hij vertelt over een brand in een woonhuis die onlangs in een van de omliggende dorpen heeft plaatsgevonden. In dit huis waren 's nachts de rolluiken naar beneden voor alle ramen en deuren. Hierdoor kostte het de brandweer aanzienlijk meer tijd en moeite om de inwoners uit het pand te krijgen. De brandweer hoort meer voorlichting over dit soort zaken te geven. Door betere externe communicatie kan de brandweer de burger erop wijzen dat er 's nachts in ieder geval een vluchtweg open moeten blijven. Chris: "Goede communicatie met de burger heeft een preventieve werking." In dit geval heeft Chris via de media de voorlichting verbeterd. Chris: "Hier heb ik veel reacties op gehad in de praktijk. Van journalisten die het belangrijk vinden om extra nieuwswaarde aan het publiek te presenteren, maar ook van burgers die door het bericht hun rolluiken in huis hebben aangepast."

### Methodiek

Volgens Chris kan goede communicatie met de burger tot meer bewustwording over 'brandveilig leven' leiden. De drempel voor het stellen van vragen over brandveiligheid is nu vaak nog te hoog. Chris: "Je loopt niet zomaar even een kazerne binnen om informatie te vragen". Die drempel is niet alleen hoog voor de burger, maar ook voor andere veiligheidspartners, zoals de politie en de GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen). Daar wilde Chris verandering in brengen. Drie jaar geleden is hij gestart met de uitvoering van een 'tweesporen beleid'. Het eerste spoor bestaat uit het creëren van meer bewustwording binnen de brandweer over het belang van goede communicatie. De dingen die de brandweer doet, moeten ook naar buiten worden gecommuniceerd. Dit heeft Chris onder andere gerealiseerd door brandweermannen cursussen voorlichting te laten doen. Zij kunnen met hun vakinhoudelijke kennis de media (ter plaatse) beter



informerend dan de meeste persvoorlichters. Daarnaast maakt Chris de communicatieproducten (brochures e.d.) in samenwerking met de afdelingen. Op die manier zijn zij actief en structureel bezig met communicatie. Tien procent van het budget van alle projecten wordt aan communicatie besteed. Chris probeert deze budgetten ook nadrukkelijk met elkaar te verbinden. Chris: "Ik probeer altijd een product voor meerdere doelen in te zetten. Op die manier kunnen we efficiënt met communicatie omgaan." Daarnaast moeten de producten simpel, activerend en toegankelijk zijn. Chris: "Mensen hebben vaak geen tijd om goed te lezen. Onze producten moeten simpel en snel werken. Zo is het jaarplan dat wij aan het college B&W sturen ook niet meer dan een brochure. Het volledige verhaal kunnen ze eventueel op de website vinden."

Het tweede spoor bestaat uit het verbeteren van de samenwerking met de media en andere externe partners. Zo heeft Chris bijvoorbeeld intensief contact met de Media Groep Limburg en de communicatieadviseurs van de ketenpartners en de andere brandweerregio's. Chris: "Vertrouwen staat hierbij centraal, je moet een relatie opbouwen met de andere partijen". Met de politie en de GHOR en de andere brandweerregio's heeft Chris regelmatig contact: "Je moet weten wat er speelt. Daarnaast vraag ik ze ook wat ze van ons nodig hebben." Pas als er een goede relatie bestaat tussen de partijen en ze van elkaar weten wat ze nodig hebben, kunnen ze ook afspraken met elkaar gaan maken. Dat kan in de vorm van regels, afspraken of protocollen. "We halen veel irritaties bij elkaar weg door duidelijke afspraken te maken," zegt Chris. Zo heeft de brandweer bijvoorbeeld een digitale 'adviestool' over brandveiligheid ontwikkeld voor gemeenten. Hiermee kunnen ze de gemeenten sneller en effectiever helpen bij adviezen voor brandveiligheid. Een ander voorbeeld zijn de vaste afspraken over crisiscommunicatie die de brandweer en de politie nu hebben gemaakt. Er zijn nu protocollen voor wie aanwezig is bij welk type crisis. Ook is er in



samenwerking met journalisten een sms- en belystingssysteem gemaakt voor snelle informatie in geval van crisis.

Het 'tweesporen beleid' van Chris sluit goed aan bij de strategie van de NVBR. Ook zij zien een duidelijk verband tussen communicatie en brandpreventie/ veiligheid. De laatste jaren proberen ze daar landelijk op in te zetten. Om te voorkomen dat alle regio's apart het wiel gaan uitvinden, vindt er overleg plaats tussen de verschillende communicatieadviseurs.

### Achtergrond Chris

Chris heeft zelf 25 jaar in het vak gezeten op de brandweerwagen, bij de afdeling preventie en in de meldkamer. Chris: "Uit mijn tijd als brandweerman ken ik genoeg voorbeelden van gevaarlijke situaties waarbij goede voorlichting een hoop ellende had kunnen voorkomen. Daar ga je natuurlijk wel over nadenken." Bij Chris ontstond ergernis over de soms onhandige manier waarop de organisatie naar buiten communiceert. Chris: "Er wordt vaak over de brandweer gepraat, maar dat gebeurt dan niet met de brandweer." Dit wilde hij verbeteren. Door zijn vakinhoudelijke kennis en passie voor de brandweer en zijn kennis van communicatie is Chris in staat om zijn functie succesvol te vervullen. Op dit moment profileert de brandweer Limburg Noord zich veel sterker richting de burger dan vijf jaar geleden. Toch blijven er nog genoeg uitdagingen. Goede communicatie vraagt een continue investering in relaties. Chris blijft zich hier de komende jaren voor inzetten.

### Cathrijn helpt multi-probleemgezinnen

Cathrijn is een op het oog normale vrouw van 57. Wanneer je haar beter bekijkt valt het op dat ze gouden oogschaduw

draagt. Ze is niet de hulpverlener van het type grijze wollen sok. Cathrijn is 'outreaching hulpverlener' in een Vogelaarwijk. Dat betekent dat ze niet alleen bij haar cliënten thuis komt, maar ook dat ze met cliënten mee gaat naar andere instanties als zij daar een afspraak hebben. Zij werkte al op deze manier voordat het een naam had. Toen zij er mee startte was het geen vast onderdeel van haar taak, laat staan dat er tijd voor was! Cathrijn was een aantal jaren terug de eerste hulpverlener in haar stad die outreaching te werk ging. Inmiddels heeft ze ruim 30 collega's die ook de functie outreaching hulpverlener vervullen. Cathrijn vertelt hoe ze te werk gaat.

### Outreaching hulpverleners

Cathrijn wil met eigen ogen zien in welke situatie haar cliënten zitten. Ze heeft geen zin om van achter een bureau adviezen te geven. Het eerste contact met haar cliënten is altijd onder het genot van een kop koffie. Een oprechte kop koffie bij de cliënt thuis. "Alleen op die manier kan ik echt contact maken en met de cliënt kijken wat de mogelijkheden zijn", zo vertelt ze op een vrijdagochtend in de V&D. Daarbij gaat ze altijd uit van de dingen die wel kunnen: "Mijn cliënten hebben genoeg problemen, daarom kijk ik waar de mogelijkheden liggen. Zo controleer ik met mijn cliënten of ze het maximale uit hun uitkering halen. Ook bekijk ik of er regelingen zijn waar ze nog geen gebruik van maken."

Maar dat kan ze niet alleen. Daarom spreekt ze altijd met de cliënt af dat ze ook hulpverleners van andere organisaties betreft. Ze wil niet achter de rug van haar cliënten anderen in hoeven schakelen. In de praktijk betekent dit dat Cathrijn een deel van de hulpverlening voor haar rekening neemt en dat ze een deel uitzet bij anderen. Wanneer ze delen uitzet, ziet ze erop toe dat de anderen dit ook uitvoeren. Als zij dat niet doen grijpt ze in en neemt ze de taken van anderen over: "Wanneer andere hulpverleners hun afspraken niet nakomen grijp ik in en doe ik het zelf. Ik ben niet het type dat alleen zijn eigen stukje van het werk doet en het daar dan bij laat. Deze mensen zijn al zo vaak buitengekwakt door allerlei instanties dat ik het niet over mijn hart kan verkrijgen de zoveelste te zijn."

### Afstand en nabijheid

Zo ook in het geval van de Afghaanse moeder van drie kinderen. Nadat deze vrouw als wees vluchtte uit een oorlogsgebied - waar ze misbruikt werd door de man van de tante waar ze inwoonde - komt ze via het plaatselijke Rode Kruis in Nederland terecht. In het asielzoekerscentrum krijgt ze een relatie. Uit deze relatie wordt haar eerste dochter geboren. Haar man laat haar in de steek, waardoor ze haar dochter alleen moet opvoeden. Afgemeten aan de Nederlandse standaard is ze daar niet toe in staat.



Deze vrouw heeft bijvoorbeeld nooit geleerd te spelen. Daarom kan ze het haar dochter ook niet leren. Het gevolg is dat het gedrag van haar dochter afwijkt van het gedrag van Nederlandse kinderen. Dat geeft problemen op – onder andere – school. Cathrijn gaat mee naar school om duidelijk te maken dat deze moeder haar kind niet kan leren spelen, omdat ze dat zelf nooit geeft gedaan. Ook gaat Cathrijn met de andere dochter naar het consultatiebureau, omdat de moeder zelf niet mee wil. Daarbij weet Cathrijn deze Afghaanse vrouw over te halen de volgende keer wel met haar dochter mee te gaan. Op deze manier krijgt het kind toch alle vaccinaties.

In dit geval laat Cathrijn meer van zichzelf zien als bij andere cliënten: “Dat is nodig omdat ik anders deze cliënt niet kan helpen. Afstand houden betekent dat je niet dichtbij je cliënt kunt komen. Omdat ik minder afstand houd kan ik me beter inleven in haar situatie. Dat gebruik ik om aan anderen uit te leggen wat er aan de hand is. Bijvoorbeeld dat de normen en waarden wel degelijk overeen komen. Zowel de school als deze moeder wil immers het beste voor dit kind.”

### De prijs

Deze manier van werken heeft ook een prijs. Zo vertelt Cathrijn dat ze wel eens een jaar thuis heeft gezeten met een burn-out. Ook voelt ze zich belast als ze niet al haar cliënten iedere week ziet. En dat terwijl er overal wachtlijsten zijn waar haar cliënten weken, zoniet maanden, moeten wachten op hulp zonder ook maar iemand te spreken. “Waarom voel ik me dan schuldig als ik iemand een week niet kan zien?” vraagt ze zich hardop af. Daarnaast is Cathrijn er sterk van overtuigd dat openheid en gelijkwaardigheid essentieel zijn om op een goede manier hulp te verlenen. Zó sterk dat ze het lastig vindt om samen te werken met collega’s die wel een grote afstand bewaren tot de cliënten: “Daar kan ik niks mee, die probeer ik links te laten liggen”. Toch lossen 35 hulpverleners van het type Cathrijn de problemen in de wijk niet op: “We hebben ook mensen nodig die ‘nee’ kunnen zeggen. Bovendien zou ik knettergek worden als het team alleen bestaat uit mensen zoals ik.”

De leidinggevende van Cathrijn speelde een grote rol bij haar ontwikkeling als outreachend hulpverlener. Nog voordat het bestond kreeg ze van haar leidinggevende de ruimte om naar cliënten toe te gaan. Dat was nodig, omdat Cathrijn moeite heeft met starre regels en procedures: “Ik weet dat ze er zijn en dat gebruik ik om vooraf te bedenken hoe ik kan verantwoorden dat ik er vanaf wijk.” Wat Cathrijn zou helpen om haar werk nog beter te doen is intervisie en supervisie op regelmatige momenten. Zo kan ze van de huidige zaken leren om in toekomstige situaties beter te handelen.

## Crisisopvang met Cora en Joost



Cora en Joost zijn beiden werkzaam bij het Crisisteam Jeugd van Bureau Jeugdzorg Amsterdam. Cora doet drie dagen in de week de bureaudienst bij het Crisisteam en is daarnaast een dag in de week jeugdwerker. Joost is werkzaam bij het Crisisteam als hulpverlener. Het Crisisteam grijpt in als een situatie uit de hand loopt. In deze gevallen is de situatie zo ernstig dat er binnen een paar uur actie moet worden ondernomen. Wat levert deze manier van werken op? En hoe blijven Cora en Joost gemotiveerd? Ze leggen uit hoe ze te werk gaan.

### Jeugdzorgproblematiek

Het Crisisteam Jeugd van Bureau Jeugdzorg wordt door andere ketenpartners ingeschakeld als er binnen 24 uur actie moet worden ondernomen. Het Crisisteam reageert in principe altijd op een oproep van een ketenpartner. ‘Bij twijfel altijd handelen’ is het uitgangspunt. Vaak is het de kinderrechtter die besluit om een kind uit huis te plaatsen. Dan voert het Crisisteam dat besluit uit. Maar soms komt er ook een oproep binnen van een van de andere ketenpartners. Joost vertelt over een zaak waarin een alcoholverslaafde moeder niet meer goed voor haar kind kon zorgen. Door de verslaving van de moeder ontstond een situatie die niet goed is voor de ontwikkeling van het kind. Uiteindelijk is het kind uit huis geplaatst door het Crisisteam. Joost: “Zij wil haar kind houden en het kind wil ook graag bij de moeder blijven. Toch is dit op de lange termijn niet in het belang van het kind. Dat belang moet je als hulpverlener kunnen zien en benoemen. Daar moet je voor opkomen. Dat is soms moeilijk als dit niet hetzelfde is als het ouderbelang. Dat leidt tot hele heftige situaties in de praktijk.”

### Regisseren en adviseren

Een van de belangrijkste knelpunten in het werk van de jeugdhulpverlener is de mate waarin je gebruik maakt van

‘macht en gezag’, zoals Joost het zegt. Wanneer neem je als hulpverlener de regie in handen en wanneer is het beter als je de cliënt meeneemt in de richting van de oplossing? Cora en Joost gaan daar op dezelfde manier mee om. Voor hen is een positieve grondhouding ten aanzien van de mensen die ze helpen het belangrijkste. Joost: “Bij mij staat vertrouwen in mensen altijd voorop. Daardoor kan ik opbouwend werken en mensen de mogelijkheden laten zien.” Cora en Joost hebben er vertrouwen in dat ouders meestal “niet onwillig, maar onmachtig” zijn. Vrijwel iedere ouder wil het beste voor zijn/haar kind. Dit betekent ook dat je mensen niet te snel hun problemen uit handen neemt. Cora: “Mensen zijn best in staat te veranderen”. Daar moeten ze dan vervolgens wel de kans voor krijgen. Dat betekent dat je als hulpverlener ook de kansen van het kind op de “lange termijn” moet kunnen inschatten. Daarom kijken Joost en Cora naar de cliënt en het netwerk waarin hij/zij zich bevindt. Met behulp van een overzicht van de sociale relaties van het kind, schatten ze in of het netwerk van het kind zal bijdragen aan de oplossing. Bijvoorbeeld een oma, oom of tante die (een deel van) de zorg voor het kind op zich kan nemen. Deze inschatting kan je dus voor een deel beredeneren, maar “het is voor een deel ook intuïtie”, zegt Cora. Tegelijkertijd is het ook heel belangrijk dat je de beslissingen die je neemt, kan verantwoorden. Cora: “Ik neem beslissingen zolang ik maar kan uitleggen waarom ik het zo heb gedaan.” Voor die verantwoording gebruiken de hulpverleners overleg met collega’s, verslaglegging en ‘interview’. In digitale contactjournaals en gesprekken met andere collega’s verantwoorden hulpverleners de keuzes die ze hebben gemaakt. Door middel van gesprekken met elkaar (‘interview’) evalueren ze elkaars beslissingen regelmatig.

Deze spanning tussen ‘de regie nemen’ en ‘adviseren en motiveren’ lijkt de moeilijkste en meest voorkomende spanning in het dagelijkse werk van de jeugdhulpverlener. Het vraagt elke keer opnieuw een juiste afweging van de hulpverlener. Joost geeft aan dat het management van het Crisisteam Jeugd de hulpverleners ook stimuleert om deze afweging goed te maken en er vervolgens naar te handelen. Joost: “Dat gaat het ook wel eens fout. Maar dan gaan we gezamenlijk bekijken wat er fout ging en wat de oplossing kan zijn. Het management kan mij ook het probleem uit handen nemen, maar dan leer ik niets.” De positieve grondhouding, het werken vanuit vertrouwen, is kenmerkend voor de manier waarop Joost als Cora werken. Maar het is ook regelmatig nodig dat zij de regie in handen nemen. Daar stuurt het management van het Crisisteam ook op door hen te stimuleren om zelf te handelen. Cora: “Vertrouwen van je team en je management; dat maakt voor een groot deel dat je een beslissing durft te nemen.” Zeker bij het Crisisteam moet je als hulpverlener een grote handelingsbereidheid hebben. Er moet namelijk in korte tijd direct actie worden ondernomen bij crisissituaties. Joost: “Soms spreek je in een paar uur met de ouders, het

kind, andere hulpverleners, de politie en de Raad voor de Kinderbescherming. Dat vereist dat je snel en gericht kan handelen en dat je kan schakelen tussen verschillende niveaus. Je praat anders tegen het kind dan tegen de politie.”

## De jeugdhulpverlener

Wat vraagt het werk en de aanpak van de problemen van een jeugdhulpverlener? Joost: “Je hoofdinstrument om het werk uit te voeren ben jij zelf. Dat is het enige waar je op aan kan op het moment dat je moet beslissen.” Je kan jezelf helpen door goede training, zoals je opleiding en gesprekstechnieken e.d. Daarnaast kan je ook hulpmiddelen gebruiken zoals verslaglegging en interview. Maar uiteindelijk moet je in de praktijk naar eigen inzicht beslissingen nemen. Tijd en ervaring spelen daarbij ook een belangrijke rol, vertellen Joost en Cora. Leeftijd is dan ook een belangrijke aspect voor het werk. Cora: “Je hebt een bepaalde bagage nodig om dit werk uit te kunnen voeren. Dit zou eigenlijk niet je eerste baan moeten zijn.” Zelf heeft ze eerst 25 jaar groepswork gedaan. Daarna is ze pas als jeugdhulpverlener gaan werken. Joost is direct bij Bureau Jeugdzorg gaan werken na zijn hbo-studie Pedagogiek. Hij heeft in het begin van zijn carrière in de praktijk vaak meegemaakt dat zijn gebrek aan bagage tegen hem werkte. Joost: “het is in het begin moeilijk om mensen advies te geven over hoe ze het beter kunnen doen. Dat accepteren ze vaak niet. Ik moest me extra stevig presenteren en met extra goede inhoudelijke argumenten komen in vergelijking met oudere collega’s.” Daarnaast vraagt het werk ook een dosis nuchterheid, stressbestendigheid, en empathie. Cora: “Je moet ook van uitdagingen en aanpakken houden.” En, voegt Joost toe, “je moet met kleine resultaten tevreden kunnen zijn.” Voorlopig hebben zowel Cora als Joost nog meer dan voldoende energie om door te gaan met hun werk in de jeugdzorg. Want, “het is toch wel heel mooi als het lukt om mensen op een beter spoor te zetten.”

Als we 45.000  
politieagenten hebben,  
die 50% van hun tijd  
kwijt zijn aan  
bureaucratie, terwijl dat  
terug zou moeten  
kunnen naar 20%, dan  
is het in principe  
mogelijk om 13.500  
extra agenten te laten  
helpen bij het oplossen  
van misdaden en  
overtredingen, zonder  
ook maar 1 cent extra te  
betalen.

## 8. De professionele professional

We hebben als samenleving een groot probleem. We moeten niet alleen zeer zwaar bezuinigen op onderwijs, op zorg, op politie en op tal van andere belangrijke gebieden. Maar we moeten ons ook voorbereiden op de vergrijzing en de vraagstijging die daarmee gepaard zal gaan: we moeten meer mensen helpen, terwijl we minder mensen hebben die dat kunnen doen. Hoe kan het dan zijn dat we 40-60% onnodig werk laten doen door professionals uit die beroepsgroepen waar we er nu al te weinig van hebben? Hoe kunnen we dan bezuinigen op het aantal mensen dat daar werkt, terwijl het veel meer voor de hand ligt om te bezuinigen op de onnodige handelingen die zij doen. Als we 45.000 politieagenten hebben, die 50% van hun tijd kwijt zijn aan bureaucratie, terwijl dat terug zou moeten kunnen naar 20%, dan is het in principe mogelijk om 13.500 extra agenten te laten helpen bij het oplossen van misdaden en overtredingen, zonder ook maar 1 cent extra te betalen. Je hoeft de bureaucratie alleen maar terug te dringen tot 20%. Het is onbegrijpelijk en eigenlijk onbestaanbaar dat dit niet gebeurt.



Het probleem is niet alleen die zeker 30% onnodige bureaucratie, het is ook de uitstraling daarvan op het werk en op de samenleving. Want voor elke professional die vastzit in die bureaucratie, is er ook een aantal burgers die met hem vastzitten in die bureaucratie. Bovendien, veel bureaucratie leidt tot een vicieuze cirkel: de goede professionals verlaten het werk, de slechtere hebben meer aansturing nodig en de reflex is dan nog meer bureaucratie.

Niet alleen voor de professional en de burger is dit een ramp, het is ook voor de politieke bestuurders een ramp. Zij proberen bepaalde maatschappelijke problemen tot een oplossing te brengen, maar verspillen daarbij grote hoeveelheden geld, dat dus niet voor iets anders ingezet kan worden. Bovendien is het werk dat geleverd wordt zo ineffectief, dat de politiek haar legitimiteit verliest. Vanuit dit perspectief is het werkelijk onzinnig om louter te

bezuinigen op aantallen ambtenaren. Efficiency doelstellingen zijn alleen zinnig als je effectief bent. Zolang je nog niet effectief bent, zullen efficiencydoelstellingen veel minder opbrengen dan effectiviteitsmaatregelen. "Als 50% van de flesjes van een lopende band afvalt, ga je toch niet proberen de band sneller en dus efficiënter te laten lopen?" Dat doen we in Nederland helaas al jaren, en dat heeft slechts nog meer onnodige bureaucratie tot gevolg.

De laatste jaren is de roep om een structurele oplossing steeds sterker geworden. Steeds meer professionals roeren zich en zij krijgen ook steeds meer steun van maatschappelijke actoren. Er is een levendig wetenschappelijk en maatschappelijk debat gaande. Maar ondanks die debatten is er weinig veranderd. De gezinsvoogd is zeker 60% van haar tijd kwijt aan onnodige bureaucratie, de politieagent rond de 50% en in de



verzorgende beroepen schommelt het rond de 45%. Van leerkrachten zijn geen cijfers bekend, maar als we lezen dat scholen moeite hebben met de 1040 uren norm (meestal uren van 50 minuten...), en we weten dat er 52 weken van 40 uur zijn, dan is er voor elk contactuur tenminste één niet-contact-uur nodig.

Er zijn dus grote problemen met de professionals in de uitvoering van het beleid (we richten ons niet op professionals die beleid maken, noch op professionele managers, noch op staf-en steundiensten en hun professionals). Daar is het probleem immers het meest zichtbaar en prangend. De definitie van de professional is in de loop der jaren 'opgerekt': eerst waren alleen vertegenwoordigers van de min of meer vrije beroepen (artsen, notarissen, advocaten, accountants, e.d.) professionals, nu noemen we ook mensen in uitvoerend werk professional, als zij:

- Voor die professie specifieke, hoogwaardige kennis en training nodig hebben. Ze moeten een vak beheersen, dat als vak ook een zekere kennisdynamiek bezit.
- Aan dat vak professionele normen ontleen, over wat goed en slecht is bij de uitvoering van dat vak. De loyaliteit aan die normen is groot, hetgeen betekent dat de professional voor zijn normvinding niet alleen luistert naar het management en bestuur van de organisatie.
- Zelfstandig contact hebben met 'klanten', vooral in die zin dat dat contact niet onder het continue, wakende oog van management en bestuur valt.
- Discretionaire ruimte bezit, omdat het werk zo complex is, dat niet alles in de vorm van algorithmen en protocollen kan zijn uitgedacht door staf en management van de organisatie. Het gaat om mensenwerk, met mensen als klant, en die vragen om een menselijk contact.

Deze nieuwe professionals eisen meer ruimte voor de uitoefening van hun vak, ze willen minder bureaucratie en administratie, meer erkenning en minder management(-lagen). Zij komen nu niet toe aan de inhoud van hun vak, omdat ze gehinderd worden door bureaucratie en onnodige regels, en omdat ze niet goed in positie gebracht worden (te weinig zeggenschap over inhoud en inrichting van het werk).

Tegelijkertijd eist de samenleving veel meer van die professionals (Tonkens, 2008). Voor de samenleving volstaat de autoriteit van een professional niet meer, ze eist verantwoording en transparantie van de professional. Ook is het kostendenken dominant geworden, waardoor de professional niet meer de ruimte krijgt om aan de gehele vraag te voldoen. Professionals moeten zwaarwegende, vaak morele, interventies plegen (zoals uit huis plaatsen van kinderen), zonder dat zij daarin vanzelfsprekend worden gesteund. Voorts is er de verregerende specialisatie,

*Niet alleen 'minder regels' lijkt niet te werken, maar ook 'meer ruimte' heeft zijn grenzen. Oorzaken hiervoor kunnen zowel bij de professional als bij de organisatie gevonden worden.*

waardoor professionals niet meer alleen zijn, in de oplossing van een probleem, terwijl zij door die verregaande specialisatie steeds minder het overzicht hebben en dus niet zien met wie ze moeten samenwerken. Ook is de digitalisering sterk toegenomen, en deze technologie wordt ingezet door de machtscentra van de organisatie (management, staf, planning & control), zodanig dat de professional steeds meer 'gevangen' raakt in het systeem van de organisatie (infocratie). Tot slot verlangen we van de professional dat hij meer teamspeler is, dan solist.

We hebben geconstateerd dat de professional onder zeer zware druk staat. De eisen **van** de professional, maar ook de eisen **aan** de professional zijn vele malen hoger dan voorheen.

## Klem

De nieuwe professionals zitten dus volledig vast, ingeklemd tussen de slechte prestaties van hun huidige organisaties, de eisen die zijzelf stellen aan hun werk, en de eisen van de samenleving aan hen.

## Oplossingsrichtingen werken niet

Er zijn al veel oplossingen gesuggereerd, en er wordt ook hard aan die oplossingen gewerkt. Zo wordt al tien jaar gewerkt aan regelreductie, maar de professionals hebben daar niet meer ruimte door gekregen. Inmiddels beginnen we te begrijpen dat regels in formele zin (wetten) niet de enige bron van regels vormen. Professionals zijn ook zelf bron van regels, omdat ze als groep afspraken maken, protocollen ontwikkelen en professionele normen creëren, die ze zelf aan al hun beroepsgenoten opleggen. Ook in de uitvoeringspraktijk ontstaan 'beleidsregels': afspraken die ervoor zorgen dat de 'witte vlekken' in de formele regels en protocollen door alle professionals op dezelfde wijze worden ingevuld.

Niet alleen 'minder regels' lijkt niet te werken, maar ook 'meer ruimte' heeft zijn grenzen. Oorzaken hiervoor kunnen zowel bij de professional als bij de organisatie gevonden worden. Bij de professional zien we allereerst dat professionals die ruimte invullen met eigen regels. Ook blijken ze ruimte die er wel is, niet te benutten, zoals we zagen in het boek 'Rotonde van Hamed'. En, als ze de ruimte wel benutten, dan verdiepen ze hun eigen vak, zonder zich bewust te zijn van mogelijk andere professionaliteiten, die beter op hun plaats zijn. Zo zien we als Kafkabrigade dat leerkrachten als mentor hun

leerlingen veel te lang zelf vasthouden, in een oprechte poging hen te helpen, terwijl voor psychosociale en emotionele problemen de inschakeling van andere professionals veel eerder moet. Tot slot zien we dat organisaties, die 'helden' hebben, in de zin van professionals die ongeacht regels en afspraken, helemaal gaan voor 'hun klant', ziek zijn. Helden camoufleren immers dat het onmogelijk is de klant goed te bedienen, als je normaal je werk doet.

Ook aan de organisatiekant zien we problemen. De nieuwe generatie professionals zijn lid van grote, formele organisaties, die taken uit het publieke domein vervullen. Anders dan advocaten, accountants, notarissen en specialisten (vertegenwoordigers van de 'klassieke professional'), hebben de nieuwe professionals al van meet af aan minder zeggenschap over de inrichting en positionering van hun werk. Zij brengen hun werk ook niet in rekening bij de klant zelf. Zij werken in een formele organisatie, waarin management, geholpen door stafafdelingen, sturing geeft aan hun werk. Afdelingen planning en control, ict, maar ook de juridische afdelingen staan niet onder sturing van de professionals, maar onder sturing van het management. Het management heeft publieke taken, en moet zich verantwoorden aan bestuurlijke gremia, vaak bestuurders van democratisch gekozen openbare lichamen. Commissarissen van politie moeten zich verantwoorden bij de minister, directeuren Jeugdzorg worden (meestal) aangestuurd door de provincie. Scholen zijn ogenschijnlijk iets vrijer, in die zin dat zij vaak autonome besturen hebben, maar de regels en richtlijnen van het ministerie, in combinatie met het strakker wordende toezicht van de Onderwijsinspectie, maakt ook van scholen geen vrije organisaties. Het management bedient zich van de klassieke, bureaucratische reflexen: incidenten, maar ook discretionaire ruimte in algemene zin worden aangegrepen om tot extra beleidsregels te komen, ict wordt vervolgens ingezet om de naleving van die regels af te dwingen, terwijl de planning en control cyclus vanuit financieel management de touwtjes verder aantrekt. Er wordt gestuurd op input en output, niet op outcome. Ook het juridisch instrumentarium wordt benut ter verdere controle, door steeds meer regels, richtlijnen en protocollen te ontwikkelen. Elk bestuurlijk handelen dient immers juridisch verankerd te zijn. Daarom 'verwijderen' juristen veel vormen van discretionaire ruimte. Ook de juristen hebben een mechanisch, centralistisch beeld van de organisatie en dat implementeren ze in hun regels. Het management, de ict, het juridisch instrumentarium en het financiële management proberen allemaal grip te krijgen op de professional. De professional moet zich steeds meer verantwoorden, moet steeds meer informatie leveren, steeds meer strakke, administratieve handelingen verrichten. Dat verklaart waarom de professional zich zo



*We hebben gezocht naar mensen, die problemen oplossen, zonder zich te onttrekken aan de regels, richtlijnen en protocollen van de organisatie.*

beklemd voelt. Hij komt om in de bureaucratie, hij kan niet meer doen wat nodig is voor de klant, en moet steeds meer tijd besteden aan al die 'belagers'. De belagers gebruiken daarbij allen een mechanisch, klassiek bureaucratisch organisatiebeeld, dat geen recht doet aan de bijzondere positie van de professionals.

Waar in de literatuur over professionals (Mintzberg, Lipsky, Freidson, De Bruijn) juist gepleit wordt voor een speciale positionering van de professionals in zogenaamde professionele bureaucratieën, zien we dat het management haar grip versterkt, daartoe gedwongen door de publieke functie die de organisatie vervult, maar ook als reactie op de hierboven beschreven tekortkomingen van de professional zelf (Noordegraaf). Het management probeert immers tot kostenbeheersing te komen, tot afstemming met andere professionaliteiten en tot verantwoording van de verrichte werkzaamheden.

Hoe nobel de gedachte aan meer ruimte en minder regels ook is, als losstaande interventies zullen ze niet voldoende verankerde verandering teweegbrengen om blijvende verbeteringen te bereiken. Zowel de organisatie waarin de professional zich bevindt, als de professional zelf hebben tot nu toe verkeerde reflexen, waardoor zij de extra ruimte en de vermindering van regels toch weer teniet doen. Wellicht is dit ook een gevolg van het feit dat er sprake is van een proces dat al lang geleden op gang is gekomen. Er is sprake van een vicieuze cirkel: veel goede professionals zijn al lang geleden afgehaakt, waardoor de huidige, zittende professionals niet te vergelijken zijn met hun 'voorgangers'. Er heeft al een negatieve selectie plaatsgevonden, waardoor meer ruimte en minder regels averechts beginnen te werken. De huidige generatie 'professionals', als we ze al zo kunnen aanduiden, kan niet zo makkelijk meer omgaan met minder regels en meer ruimte, en de organisatie versterkt de vicieuze cirkel met haar klassieke, bureaucratische reflexen.

## Op zoek naar de professionele professional

We hebben al een korte beschrijving gegeven van de professional. De professional heeft hoogwaardige kennis, professionele normen vanuit de beroepsgroep, heeft zelfstandige klantcontacten en discretionaire ruimte. Veel van deze professionals zitten klem in een grote, formele organisatie. Er wordt gepleit voor meer ruimte en minder regels, maar dat pleidooi lijkt het niet te winnen.

Daarom zijn we op zoek gegaan naar wat wij noemen een professionele professional: professionals, in formele organisaties, die er toch in slagen problemen op te lossen.

We hebben gezocht naar mensen die problemen oplossen, zonder zich te onttrekken aan de regels, richtlijnen en protocollen van de organisatie. Acht van hen hebben we geïnterviewd, en we vragen ons af, wat hen nu anders maakt dan de professionals zoals we die eerder beschreven. Wat valt ons op aan hen?

Van Barend kunnen we leren dat 'nee' geen antwoord is. Hij zoekt naar een oplossing, ook als er binnen het bestaande productenaanbod geen goed antwoord is. Hij kijkt daarbij verder dan zijn eigen professie (ex-politieagent), door de harde kant van het werk (handhaven) te combineren met de zachte kant (hulpverlening). Zijn basishouding: de overheid moet met één mond spreken en als er iets niet klopt in de dienstverlening, dan omzeil je dat niet, maar verbeter je dat.

Van Anneke, de juriste, leren we vooral de pragmatiek. Zij denkt niet in problemen, maar in oplossingen. Ook zij erkent de grenzen van haar professionalisme en zoekt voor de oplossing van problemen samenwerking met andere groepen professionals. Net als Barend blijft ze 'van buiten naar binnen denken' en eist zij dat ook van haar collega's.

Van Wim, de schooldirecteur, valt vooral de visie op. Bij hem is een visie niet een globale stip aan de horizon, maar een concrete leidraad, waaraan je iedereen op alle aspecten moet houden. De visie zit niet alleen in de omgang met de leerlingen, maar ook in de inrichting van het gebouw, de manier waarop stafleden samenwerken met leerkrachten en leerlingen. Alle middelenfuncties (financiën, bevoegdheden, ict en HRM) zijn daarop aangepast, het management past de visie toe in al haar handelen. Wat ook opvalt is dat hij accepteert dat hij soms tegenstrijdige instructies krijgt. Als hij, vanwege actieplan leerkracht, alle docenten een hogere salarisschaal moet geven, ook degenen die het niet verdienen, treedt hij niet in verzet. Hij laat het toe (ook al vindt hij het principieel onjuist) en zoekt daarbinnen naar oplossingen.

Van Nardy en Emiel leren we dat verder kijken van groot belang is. Zij blijven nieuwsgierig en onderzoeken situaties. Dan komen ze uitzonderingen tegen, die anders moeten worden aangepakt dan de standaardgevallen. Door die uitzonderingen juist te erkennen en te herkennen, houden ze de routines in stand, zonder die ten koste van bijzondere gevallen te laten gaan. Nardy en Emiel combineren positioneren en engageren op een positieve wijze. Net als Barend maken zij duidelijk dat lang niet al het gedrag geaccepteerd wordt, zij stellen duidelijke grenzen en eisen. Tegelijkertijd helpen zij hun klanten, niet door het van ze over te nemen, maar door ze te faciliteren in het zelf vinden van een oplossing. Ook accepteren zij dat niet alles perfect te krijgen is. Zij kunnen

omgaan met 'handelingsverlegenheid' (de pijn onder ogen zien dat schrijnende situaties niet te voorkomen zijn), iets dat veel publieke organisaties niet meer kunnen en of mogen: alle leerlingen moeten slagen, iedereen moet aan het werk, totale veiligheid moet geboden worden, risico's moeten uitgebannen worden. Die niet realistische hoogdravendheid, vooral politiek ingegeven, legt te veel druk op de uitvoering.

Chris, de brandweerman, ziet vanuit zijn vak dat mensen bij de inbraakbeveiliging van hun huis keuzen maken die afbreuk doen aan de brandveiligheid. Hij zoekt naar wegen om daaraan te mogen werken. Hij vindt dat de brandweer te weinig en onhandig communiceert en vraagt en krijgt ruimte om hieraan te mogen werken. Vanuit die nieuwe positie ontwikkelt hij instrumenten, zoals een toetsingskader en een sms-voorziening, om de communicatie rond brandveiligheid te verbeteren. Daarmee wordt in de preventieve sfeer meer aan brandveiligheid gedaan, zodanig dat in de repressieve sfeer minder gevaren optreden. Hij overziet daarmee de gehele brandweerketen (proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg). Ook hij redeneert van buiten naar binnen, zoekt structurele oplossingen en legt zich niet neer bij een bestaande, tekortschietende praktijk.

De voogden laten ons zien hoe het is om te werken onder grote maatschappelijke, morele druk. Ook zij kiezen voor een goede mix van positioneren en engageren en leren om te gaan met hun handelingsverlegenheid. Daarmee winnen zij het gezag dat menig voogd ontbeert. Hun gezag is niet ontleend aan protocollen en formele bevoegdheden, maar aan duidelijk optreden, grenzen stellen en aan de concrete hulp die ze bieden, zonder dat ze het probleem overnemen. Ook zij kijken verder dan het eigen vak.

Cathrijn laat ons zien hoe ver een professional soms moet gaan, outreachend hulpverleners is soms zeer verrijkend. Ze spant zich volledig in voor haar klant en krijgt veel ruimte van haar manager. Daarom kan ze haar klanten helpen. Ze vraagt veel van zichzelf, soms zelfs te veel. Zo ver als zij gaat, kunnen niet alle professionals gaan.

Wat al deze professionals gemeen lijken te hebben is passie, niet zozeer voor het vak, ook niet voor de klant, maar eerder voor het oplossen van problemen. Dat vergt soms verder kijken dan het eigen vak, dat vergt ook tegen de klant ingaan, dat vergt gebruik maken van de regels en systemen die er zijn. Als die systemen en regels niet kloppen, dan gaan ze er niet om heen, maar dan wijzigen ze die regels. Geen van de geïnterviewden vraagt om meer ruimte, minder regels, noch om minder management. Ze lijken een eigen kompas te hebben, en worden niet gestoord door de organisatie. Als we de kenmerken op een rijtje zetten krijgen we de volgende verschillen:

Huidige professional	Professionele professional
Gaat uit van bestaande regeling	Gaat uit van wat nodig is
Gaat uit van eigen professie	Gaat uit van grenzen eigen professie en inschakeling relevante andere professies
Accepteert huidige manier van werken	Verbeterd werkwijze als huidige manier van werken niet afdoende is
Denkt in problemen	Denkt in oplossingen
Denkt van binnen naar buiten	Denkt van buiten naar binnen
Voert werkzaamheden uit	Werkt vanuit visie en passie
Ziet informatie als gegeven	Blijft onderzoeken, is nieuwsgierig
Maakt geen uitzondering	Herkent en erkent uitzonderingen
Stelt zich formeel op	Gaat uit van positioneren en engageren
Gaat volgens het boekje	Erkent handelingsverlegenheid
Gaat uit van huidige taak	Creëert, als nodig, nieuwe taak/opdracht
Focust op eigen handelingen	Ziet eigen handelingen in groter geheel
Heeft macht	Heeft gezag
Negen tot vijf mentaliteit	Gaat voor de oplossing, ook als dat buiten kantooruren inzet vergt



## Conclusie

Het huidige debat over ruimte voor professionals is te beperkt waardoor er geen wezenlijke doorbraken worden bereikt, terwijl we maatschappelijk ongekend veel schade leiden door verlies aan productiviteit.

In het maatschappelijk debat over de professional wordt geconstateerd dat er een nieuwe categorie professionals is ontstaan, die werkzaam zijn voor grote, formele organisaties. Het gaat om gezinsvoogden, casemanagers, klantmanagers, politieagenten, leerkrachten, verpleegkundigen en de typisch verzorgende beroepen. Deze professionals zitten klem in de bureaucratie, moeten teveel administratieve handelingen verrichten en zijn teveel van hun tijd bezig met interne verantwoording. De betrokken professionals zijn 40 tot 80 procent van hun tijd niet bezig met klanten en uitvoerende werkzaamheden, maar met interne, administratieve werkzaamheden. Dit leidt niet alleen tot een enorm verlies aan productiviteit, maar ook tot gebrek aan beleidseffectiviteit en legitimiteitsverlies. Daarom wordt gepleit voor meer ruimte voor de professional, minder regels en minder management.

Wetenschappelijk wordt geconstateerd dat deze professional een ander type organisatie nodig heeft dan waarin hij nu werkt. Professionals ontleen hun normen (deels) niet aan de organisatie, maar aan hun beroepsgroep. Tegelijkertijd waarschuwen wetenschappers voor de gevaren van ruimte voor professionals omdat de democratische controle ontbreekt. Ook wordt gewezen op het bestaan van perverse prikkels, ongewenst gedrag, gebrek aan afweging tussen verschillende belangen en het niet bewaken van financiële grenzen.

In een poging om de professional onder controle te krijgen wordt teruggegrepen op traditionele, bureaucratische reflexen, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat. Deze leidt tot nog meer regels, controle en verantwoording, tot nog meer ontwijkend gedrag, escapisme en tot het afhaken van de meest waardevolle krachten.

Het pleidooi voor minder regels, meer ruimte en minder management is te beperkt en miskent het feit dat dat veel van de nieuwe categorie professionals niet aan de maat zijn. Zij kunnen de weelde van minder regels, meer ruimte en minder management niet dragen.

We hebben een aantal interviews gehouden, op zoek naar 'professionele professionals'. Deze hebben we voorlopig gedefinieerd als professionals die probleemoplossend werken, die daarbij zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande regels en richtlijnen en die kunnen werken met bestaande administratieve en technologische systemen.

Uit de interviews met deze professionals komt een beeld naar voren dat sterk afwijkt van bestaande professionals. De professionele professional is gedreven door passie en visie, niet zozeer omtrent zijn vak, als wel voor oplossingsgericht werken. Hij gaat uit van wat nodig is en kent de grenzen van de eigen professie, dus schakelt hij relevante andere professies in. Voor de professionele professional is 'nee' niet altijd het einde van de discussie. Zonodig verbetert hij de werkwijze als de huidige manier van werken niet afdoende is. Hij denkt in oplossingen en van buiten naar binnen. Hij blijft onderzoeken en is nieuwsgierig, herkent en erkent uitzonderingen. Tegenover 'klanten' weet hij zich te positioneren en te engageren, ook omdat hij weet dat niet alles opgelost kan worden (handelingsverlegenheid). Hij werkt vanuit gezag, niet vanuit macht.

Deze professionele professional kunnen we wel ruimte toevertrouwen, al speelt dat minder, omdat hij de ruimte gewoon pakt, ook als deze er niet is. Over een teveel regels hebben we niets gehoord, wel constateren zij dat er soms verkeerde regels zijn, of perverse prikkels. Professionele professionals trekken zich daar weinig van aan, ze zijn immers gericht op probleemoplossing.

## Agenda voor uitvoerende overheidsorganisaties van de toekomst

Als het werk van de professionele professional (de uitvoering van veel beleid) productiever moet, dan zijn er twee parallelle trajecten die in gang gezet moeten worden.

Enerzijds zal een verregaande innovatie van de organisatie-inrichting nodig zijn. Anderzijds zal middels opleiding, training en gewijzigd HR-beleid, gewerkt moeten worden aan kwaliteit, houding en gedrag van de professionals. We werken hieronder beide kort uit.

Meer ruimte, minder bureaucratie en administratie, minder (hinderlijk management) en minder regels, zijn de slogans die we horen. Daardoor zouden de professionals klem zitten en als we die problemen oplossen, dan zou het goed komen. Wij denken dat we tenminste een spade dieper moeten. Regels, te weinig ruimte en onnodige administratie zijn symptomen van een verkeerd ingerichte organisatie. Het is de gekozen organisatie-inrichting waar het probleem zit en daar zal de verandering dan ook gezocht moeten worden. De organisatie zal op tal van terreinen tegelijkertijd veranderd moeten worden, in de vorm van een langlopend proces van organisatie-ontwikkeling. De structuur, het management, de ict, het juridisch instrumentarium, het financiële management, het



HR-beleid en de processen moeten allemaal aan bod komen. Uiteindelijk is een transformatie van deze uitvoeringsorganisaties nodig. De beelden van Hammer, Strikwerda, De Bruijn, Winsemius, samen met veel andere beelden bieden daartoe een richting, een stip aan de horizon. Als we de onderwerpen langslopen, krijgen we de volgende beelden:

### **Structuur**

De huidige structuur is te mechanisch, centralistisch. Er wordt vooral gestuurd via de hiërarchie en teveel op geld, te weinig op inhoud. We zullen een Post Tayloristische structuur nodig hebben, die vanuit meerdere dimensies tegelijkertijd stuurt. Zo zullen in organisaties procesverantwoordelijken, productverantwoordelijken en klantgroepverantwoordelijken tegelijkertijd aan de lat staan. Daartoe is zeker geen matrixorganisatie nodig, maar veel meer een directiemodel, waarin anders dan in het concern- of divisiemodel, het voltallige management zich verantwoordelijk acht voor het totale resultaat. Samenwerking is dan belangrijker dan individuele targets. Afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moet vervangen worden door rolvast werkpatronen. Het management heeft als taak de ict, de juridische en financiële instrumenten te herontwerpen, vanuit de nieuwe organisatievisie. Ze moet een nieuw HR-beleid ontwikkelen. Het management moet bovenal elk uitvoeringsproces, stuk voor stuk, doorlichten op onnodige administratieve handelingen, op een overdaad aan regels, op perverse financiële prikkels en op onwerkbaar ict. Het management moet meer uitvoeringsgericht werken, vanuit een visie op het onderliggende probleem, in plaats van op producten, en vanuit een totale waardeketen. Zij moet een einde maken aan de tirannie van het organogram en veel meer virtueel integreren.

### **Management**

Op dit moment is er teveel management, te weinig leiderschap. De strategische transformatie die nodig is om tot hoog productieve organisaties te komen, vergt zulke drastische wijzigingen dat management alleen niet genoeg is. Management stuurt teveel vanuit het klassieke, bureaucratistische management instrumentarium en krijgt daarmee de organisatie die ze zelf verdient. Ze roept zelf een vicieuze cirkel over zich af en heeft vervolgens extra management nodig, omdat ze de organisatie en haar professionals niet onder controle krijgt. Het management moet zich meer richten op 'adaptive leadership' of op wat Moore 'strategic management' noemt: enerzijds intern de benodigde transformatie realiseren, terwijl ze extern de ruimte verwerft, bij politiek en beleid, voor de noodzakelijke transformatie. Politici en beleidsmakers zijn immers zelf een belangrijke bron van het organisatiefalen. Zij sturen, vanuit wetten en beleid, de organisaties verkeerd aan.

*De huidige ict is teveel overgelaten aan de technici binnen de organisatie. Deze technici codificeren in de ict een werkwijze die leidt tot extra bureaucratie en nog meer administratieve handelingen.*

## **Ict**

De huidige ict is teveel overgelaten aan de technici binnen de organisatie. Deze technici codificeren in de ict een werkwijze die leidt tot extra bureaucratie en nog meer administratieve handelingen. Dit is niet inherent aan de technologie, maar het gevolg van een verkeerde keuze ten aanzien van de inrichting van die technologie. Een bureaucratische organisatie kiest nu eenmaal een bureaucratische ict. Vooral het vak van de informatiemanager is op dit moment een ondergeschoven kind. Er zijn steeds meer Chief Information Officers (cio's), maar anders dan de bedoeling is, worden zij vaak op het managen van de ict gezet. Met goed informatiemanagement zouden processen herontworpen kunnen worden, vanuit het perspectief van het netwerk (waarin de betrokken organisatie zich bevindt) als geheel en de ketens binnen dat netwerk. Basisregistraties, standaarden en een hele reeks van e-government bouwstenen zouden als infrastructuur aangelegd moeten worden, zodanig dat professionals met de minst mogelijke moeite hun processen kunnen aansturen. Diezelfde professionals zal dan wel geleerd moeten worden met die moderne technologie te werken. Geen enkele afdeling mag meer zelfstandig keuzen maken rond de ict. Het is een infrastructurele voorziening, die alleen tot zijn recht komt als de gehele organisatie zich gedisciplineerd houdt aan de geldende regels. Dit principe staat haaks op de huidige praktijk, waarbij afdelingen en divisies hun eigen keuzen maken ten aanzien van ict, onder het mom van het verkeerd begrepen principe van integraal management. Het beheer van ict kan via Shared Services uitbesteed worden, zodanig dat de management aandacht kan geven aan de vraagstelling.

## **Juridisch instrumentarium**

Ook het juridisch instrumentarium moet de nodige wijzigingen ondergaan. In het kader van dit essay is dit een onderwerp dat nadere studie vergt. Hier kan slechts op hoofdlijnen geschetst worden wat er schort aan het juridisch instrumentarium. Belangrijke tekortkomingen vinden we op het terrein van de discretionaire ruimte, waarbij de meeste juridische regimes te weinig ruimte laten aan de professionals. Bovendien moet de uiteindelijke keuze die gemaakt wordt door de betrokken professional een keuze zijn waarin verschillende waardecomplexen, vanuit verschillende regelcomplexen, in hun onderlinge samenhang worden afgewogen. Steeds meer keuzen worden immers na casusoverleg, met verschillende professionals, gemaakt, omdat de onderliggende problemen een multi-probleem aanpak vergen. Als juristen dan vanuit 1 specifieke waardeoriëntatie, met het daarop toegesneden regelcomplex, tot beschikkingen komen, dan zal dat besluit niet passen bij de tegelijkertijd te nemen besluiten, elk vanuit de andere relevante waardeoriëntaties. Dat

betekent dat het juridisch instrumentarium een dergelijke handelswijze moet faciliteren. Ook zal een decharge structuur aangelegd moeten worden, zodanig dat de individuele professional niet meer aansprakelijk gesteld kan worden. De besluiten zullen ook democratisch gelegitimeerd moeten worden, door expliciete akkoordverklaringen van bestuurlijk verantwoordelijken. Veel administratieve handelingen van professionals zijn op dit moment een gevolg van hun indekgedrag: als er iets mis blijkt gegaan, dan willen zij kunnen aantonen dat hen geen blaam treft. Veel bestuurders laten de beslissingen en de daarbij horende afwegingen over aan de professionals. Deze laatsten lopen dan dusdanige risico's dat zij indekgedrag gaan vertonen.

Tot slot zouden juristen kennis moeten hebben van digitalisering. Zij hebben vaak impliciet een papier gedreven machinebureaucratie als organisatievorm voor ogen. Deze verkeerde organisatievorm dwingen ze vervolgens middels hun specificaties in wetten en regels op aan de door hen juridisch aangestuurde organisaties. De verkeerde organisatievorm wordt hard gecodeerd in de wetten en regels.

## **Financieel management**

De Bruijn laat zien hoe pervers veel van de financiële sturingsprikkelers zijn, en hoe professionals steeds hoogwaardiger ontwijkingstactieken ontwikkelen om daarmee om te gaan. De meeste financiële sturingsinstrumenten, zeker de planning- en controlinstrumenten, sturen individuele afdelingen aan op individuele targets. Daarmee wordt elke afdeling gedwongen 'voor zichzelf te gaan'. Er ontstaat dan een volstrekt pervers spel, waarbij uiteindelijk iedereen slim bezig is met een papieren werkelijkheid, die geen enkele relatie onderhoudt met de 'werkelijke werkelijkheid'. Alleen het feit al dat de woorden 'papieren werkelijkheid' versus 'werkelijke werkelijkheid' bestaan zou omineus genoeg moeten zijn. Groot probleem bij het sturen op individuele targets is de strijd die daarmee tussen de verschillende professionals en hun afdeling wordt gevoerd. Bovendien, de werkelijke verbeteringen zitten in de processen en ketens, maar deze worden door het verticaal gestuurde financiële instrumentarium niet gezien. Dat leidt tot optimalisering per activiteit, hetgeen vaak zeer suboptimaal is vanuit het perspectief van het gehele proces.

Er heerst in professionele organisaties voorts een grote aversie tegen enterprise resource systemen (zoals SAP of Oracle). Iedereen houdt liever zijn eigen spreadsheets bij, maar deze vorm van excelleritis herbergt grote gevaren. Allereerst wordt daarmee ongekend veel tijd verspild, terwijl er ten tweede een hoog niveau van onbeheersbaarheid ontstaat. Het gevaar dat de organisatie verkeerde gegevens bijhoudt en op grond daarvan

*We hebben een erg optimistisch beeld van de professionals die onze organisatie bevolken en er heerst een taboe op het aan de orde stellen van hun tekortkomingen. Dat taboe zal doorbroken moeten worden.*

verkeerde keuzen maakt, is zeer groot. In echt professionele organisaties zouden spreadsheets eigenlijk verboden moeten zijn. Zij zijn een indicatie van slecht financieel management. Zij leiden bovendien het management enorm af, want iedereen houdt eigen spreadsheets bij, waarna er ellenlange vergaderingen en ruzies zijn over de verschillen. Net als bij ict kan het niet zo zijn dat elke afdeling zijn eigen financiële instrumentarium ontwikkelt.

### **HR-beleid**

Het HR-beleid is van strategisch belang bij de gewenste transformatie. Het soort professional en het soort management, ook van de ondersteunende stafafdelingen, is van cruciaal belang om de transformatie te laten slagen. Worden juristen, boekhouders en ict-ers van de oude stempel aangenomen, dan zullen zij de transformatie laten vastlopen. Blijven de professionals zich zo gedragen als zij zich tot nu toe gedragen, dan zal de noodzakelijke verandering niet van de grond komen. De afdeling HR zal haar 'personeelszaken'-achtergrond moeten verlaten (dat kan in toenemende mate aan e-HRM-systemen worden overgelaten) en zich meer richten op het functioneren van het personeel en de ondersteuning die ze daarbij aan het management kan bieden.

### **Processen**

Veel van de uitvoerende processen zijn archaisch ingericht. Er is veel teveel papierwerk, er worden veel overbodige vragen gesteld en het verloop van het proces, over de verschillende afdelingen heen en in de keten, is gebaseerd op een het papieren tijdperk. Herontwerp van processen, vanuit de visie dat minder regels, minder administratieve handelingen, en meer ruimte nodig is, is wellicht de belangrijkste concrete verbetering die mogelijk is. Dit vergt wel dat het management daarop gericht is, en de vele strategische keuzen die daaraan verbonden zijn, ook maakt. Nu nog wordt dit werk overgelaten aan de uitvoering zelf en die zullen het proces zodanig herontwerpen dat het het meeste lijkt op de bestaande praktijk ('postkoets met hulpmotor effect'). Veel onnodige handelingen in de bestaande processen zijn verbonden met mensen die bepaalde machtsposities hebben. Het afschaffen van die handelingen zal alleen lukken als er van buiten naar binnen wordt gedacht en als de keuzen die daarin gemaakt worden vanuit een strategische visie, gesteund door het management van de organisatie, gemaakt worden. Veel keuzen zullen dan pijnlijk zijn en het management zal een veranderstrategie moeten hebben om dit ordentelijk te laten verlopen. Bureaucratie en regels zullen er blijven. Een professional kan niet zonder. Hij moet zich verantwoorden, hij moet samenwerken met anderen. We schatten dat een professionele professional ongeveer 20% van zijn tijd kwijt zal zijn aan bureaucratie. Niet omdat het leuk is, maar omdat het functioneel is.



## Tot slot: de professionele professional

Om werkelijk tot meer ruimte, minder bureaucratie en minder regels te komen, is niet alleen een verandering van de organisatie nodig. Ook de professionals zijn niet aan de maat, gemeten vanuit het ideaal zoals geschetst. We hebben nu teveel bureaucratie, teveel onnodige administratie, te weinig ruimte en teveel regels, omdat de professionals zich niet professioneel gedragen. De huidige professionals leggen zich teveel neer bij de huidige situatie (bestaande regels, achterhaalde werkwijze, kent geen uitzonderingen). Zij werken vanuit eigen professeie, hebben geen beeld van het grotere, onderliggende probleem en denken vanuit het bestaande product. Ze hebben zich neergelegd bij de huidige tekortkomingen en zoeken niet naar nieuwe oplossingen. De schuld daarvan leggen ze bij de organisatie, niet bij henzelf. Dit moge wellicht een te negatieve schets van de huidige situatie zijn, maar we moeten ons daarin niet vergissen. We hebben een erg optimistisch beeld van de professionals die onze organisaties bevolken en er heerst een taboe op het aan de orde stellen van hun tekortkomingen. Dat taboe zal doorbroken moeten worden.

We hebben professionele professionals nodig. Mensen die zo goed zijn in de administratieve routines, de regels en richtlijnen, dat zij ze blindelings kunnen toepassen. Ze moeten ze zo goed beheersen, dat ze er niet meer over hoeven na te denken, zodat ze hun hele professionele engagement kunnen inzetten voor het oplossen van problemen. Net als een top-pianist moeten ze hun vingerzetting, de akkoordenschema's, de ritmes, en dergelijke tot perfectie beheersen. Bij goede pianisten zit dat allemaal in de vingers en de spieren, zodat ze hun hoofd en hart kunnen vrijhouden voor de interpretatie, de betekenis van het pianostuk dat ze vertolken. Zulke professionals sturen het management terug met huiswerk als regelingen niet goed ontworpen zijn. Zulke professionals weigeren onmenselijke, bureaucratische handelingen te verrichten. Zulke professionals zorgen ervoor dat de ict-systemen en de financiële systemen zodanig zijn ingericht dat ze hen faciliteren, in plaats van voor de voeten lopen. Zulke professionals klagen niet over de verkeerd ingerichte systemen en processen maar verbeteren ze totdat ze doen wat ze moeten doen. Zulke professional houden zich aan de regels, richtlijnen en protocollen, omdat die geen enkel probleem vormen. Zulke professionals werken samen met relevante andere professionals, in steeds wisselende teams, om het probleem dat ze onder handen hebben op te lossen. Zulke professionals vormen de organisatie van de toekomst.

## Verwijzingen

- <sup>1</sup> Wat leeft er in de zorg? Samenvatting uitkomsten Nationale Enquête 'Werken in de Zorg', Menzis 2010.
- <sup>2</sup> 29200-VII;28824 - Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2004.
- <sup>3</sup> Interview met gezinsvoogd Hilgenkamp, Trouw, 12 april 2006.
- <sup>4</sup> Telegraaf Online, maandag 23 aug 2010, 17:03.
- <sup>5</sup> P. Schnabel, "Bedreven en gedreven", SCP, Den Haag 2001 p 19.
- <sup>6</sup> In het vervolg schrijven we 'hij' omwille van de leesbaarheid, waar we hij/zij bedoelen.
- <sup>7</sup> Zonder woede en/of enthousiasme.

## Referenties

- Bekker, R.** (2009, Januari 26). *Liaisons dangereuses*. CAOP.
- Bovens, M.** (2003). *Zelfstandigheid tussen markt en meten*. Tijdschrift voor de sociale sector, 57(10), 14-15.
- Bovens, M. Zouridis, S** (2002). *From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control*, in: Public Administration Review, Volume 62, Issue 2, pages 174-184.
- Brink, G. V. D., Jansen, T., & Kole, J.** (2009). *Beroepstrots: een ongekende kracht*. Centraal Boekhuis.
- Brink, G. V. D., Jansen, T., & Pessers, D.** (2005). *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt*. Boom.
- Bruijn, H.** (2008). *Managers en professionals: over management als probleem en oplossing*. Sdu Uitgevers.
- Bruin, H. de** (2010). *Managing professionals*, London: Routledge.
- Diverse medisch specialisten.** (2010, Juni 23). *Stop met het DBC, laat artsen samenwerken*. Verkregen Juli 20, 2010, van <http://archieff.nrc.nl/>
- Freidson, E.** *Professionalism, the Third Logic: On the Practice of Knowledge*, Chicago, 2001.
- Hammer, M.,** 2000. *The Agenda. What every business must do to dominate the decade*. New York: Crown Business.
- Initiatiefgroep Belgendoenhetbeter.nl** (2004). *Hollandse Helden: Overheidsinnovatie volgens uitvoerders*. Den Haag.
- Janssen, M. en A.M. Cresswell,** 2005. "An enterprise application integration methodology for e-government." in: The Journal of Enterprise Information Management 18(5): 531-547.
- Kant, A., & van Raak, R.** (2009). *De agent aan het woord*. Den Haag: SP.
- Kastelein, J.** (1990) *Modulair organiseren, tussen autonomie en centrale beheersing*, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Krikke, H.** (2003). *Als niemand luistert: verhalen van allochtone meisjes op een zwarte school*. Van Gennep.
- Kruiter, A. J., de Jong, J., van Niel, J., & Hijzen, C.** (2007). *De Rotonde van Hamed*. NICIS Institute.
- McKinsey & Co.** (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*.
- Klievink, B. en M. Janssen,** 2009. "Realizing joined-up government Dynamic capabilities and stage models", in: Government Information Quarterly 26(2): 275-284.
- Van der Lans, J.** (2008). *Ontregelen - De herovering van de werkvloer*. Amstel Uitgevers.
- Lawrence, P. and Lorsch, J.** (1967). *Differentiation and Integration in Complex Organizations*, in: Administrative Science Quarterly 12, pp. 1-30.
- Lipsky, M.** (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mayo, E.** (1933). *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York: Macmillan.
- van der Meer, J.** (2010). *Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Meeus, J., & Verlaan, J.** (2010, Juni 9). *Recherche verruult intuïtie voor digitaal korset*. NRC Handelsblad.
- Menzis.** (2010). *Wat leeft er in de zorg? - Samenvatting uitkomsten Nationale Enquête 'Werken in de Zorg'*.

- Mintzberg, H.**, 1979. *The structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Mintzberg, H.** (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Mouwen, P. en Theunis, T.** (1994). *Besturen en de nieuwe gemeentelijke organisatie*. Kluwer.
- Noordegraaf, M.** (2006). *Bevrijd de beklemden professionals?! City Journal*, (3).
- Noordegraaf, M.** (2008, Maart 22). *Leve de managers! Waar zouden we zonder hen zijn?* NRC Handelsblad.
- Nursing.** (2010, Mei 18). *Helft zorgverleners overweegt andere baan*. Verkregen September 9, 2010, van <http://www.nursing.nl/home/article/5989/helft-zorgverleners-overweegt-andere-baan>
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A.** (1973) *Surplementation* Berkeley: University of California Press.
- RVZ.** (2000). *Professionals in de gezondheidszorg*. RVZ.
- Schnabel, P.** (2001). *Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Smith, A.** (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London: Methuen & Co.
- Strikwerda, J.**, 2006. "Na het shared service center: de modulaire organisatie" *Holland Management Review* 23(106): 45-50.
- Taylor, F.W.** (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York en London: Harper & brothers.
- Tonkens, E.** (2008). *Herwaardering voor professionals, maar hoe?* Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Veenstra, A.F.E. v. , Janssen, M., Zuurmond, A.** (2008). *Realizing Transformation in Municipalities: actors Influencing Success*, In: **E. Ferro, H. Jochen Scholl, & M. Wimmer** (Eds.), *Electronic Government*. Proceedings of the 7th International Conference EGOV (pp.3-9). Linz, Oostenrijk: Trauner Verlag.
- Verbrugge, A.** (2005, December 14). *Het procesdenken van managers berooft de wereld van zijn bezieling*. NRC Handelsblad.
- Verbrugge, A.** (2010, Februari 6). *Examineer rekenen en lassen maar geen 'competenties' als luisteren of zelfkritiek*. Verkregen Juli 20, 2010, van <http://archieff.nrc.nl>
- Vlaming, H.** (2008, Februari 1). *Kwijvende trots*. Binnenlands Bestuur.
- Weber, M.** (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr.
- Winsemius, P. e.a.**, (2001). *Naar een nieuwe maatschap*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Woodward, J.** (1965). *Industrial Organization: Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- WRR.** (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam University Press.
- Zuurmond, A.** (1994). *De infocratie: een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*.
- Zuurmond, A.** (2003). *De verwaarloosde staat*, Oratie Universiteit Leiden, Leiden.
- Zuurmond, A. Robben, F.** (2009). "We Need to Dig a New Suez Canal: How Can ICT Help Changing Compliance Costs." In: **A. Nijssen et al.** (eds.): *Business Regulation and Public Policy*. Springer Science + Business Media 20: 229-247.



## Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en uitgegeven ter gelegenheid van het congres ‘Trends in Troubleshooting’ op 4 november 2010

**De professionele professional** | De andere kant van het debat over Ruimte voor Professionals  
*Arre Zuurmond & Jorrit de Jong*

*Dit is een uitgave van:*  
Het ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties  
Programmadirectie Dienstverlening Regeldruk en  
Informatiebeleid

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
E-mail: [info@5beloften.nl](mailto:info@5beloften.nl)  
[www.5beloften.nl](http://www.5beloften.nl)

© Oktober 2010 | ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties |

