

## **PROFESSIONEEL BESTUUR**

**De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als ‘strijd om professionaliteit’**

*Prof.dr Mirko Noordegraaf*

## **PROFESSIONEEL BESTUUR**

### **De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als ‘strijd om professionaliteit’**

*Prof.dr Mirko Noordegraaf*

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)

Universiteit Utrecht

[m.noordegraaf@uu.nl](mailto:m.noordegraaf@uu.nl)

*Rede<sup>\*</sup>, uit te spreken bij de aanvaarding van de leerstoel Bestuurs- & Organisationswetenschap, in het bijzonder Publiek Management, op 4 februari 2008, om 16.15 uur, te Utrecht.*

\* Een uitgebreide versie van deze rede zal in het voorjaar van 2008 in boekvorm verschijnen bij Lemma, Den Haag.

Mijnheer de rector, waarde collegae, geachte aanwezigen,

In een zwaar aangezette, maar daarom niet minder overtuigende scène in Monthy Python's *The Meaning of Life* tonen de Monthy Python leden 'Het Mirakel van de Geboorte'. Hoewel die scène schijnbaar over de geboorte van een kind gaat, gaat ze eigenlijk over de verhoudingen tussen artsen, cliënten en management in een Engels ziekenhuis.

Bij het begin van de scène worden we meegevoerd naar een ziekenhuiskamer, waar zich twee artsen bevinden. Die hebben vooral oog voor de apparatuur, met speciale aandacht voor het apparaat dat '*Pling pling*' doet. Zelfs zozeer dat ze vergeten waarmede ze ook al weer bezig zijn, en de hoogzwangere, reeds persende vrouw min of meer bij toeval achter één van de apparaten aantreffen. Wanneer ze met de vrouw bezig zijn verdringt een schare aan medici en artsen-in-opleiding zich tussen de benen van de vrouw, en wordt de echtgenoot de gang op gestuurd omdat hij niet medisch gekwalificeerd is.

Vlak voordat de bevalling gaat beginnen, komt de manager op bezoek. Deze toen nog gewoon 'administrator' geheten persoon is gekleed in pak en vlinderstrikje, en heeft ook vooral oog voor de apparaten. Net als de artsen kan hij het apparaat dat '*Pling pling*' doet bijzonder waarderen, en hij laat zich gewillig bijpraten over de bijzondere medische gebeurtenis waar hij getuige van is. Hij is zeer onder de indruk.

Zodra het kind eenmaal geboren is, wordt de scène even abrupt beëindigd als deze begonnen is. De vrouw krijgt het kind gehaast overhandigd, en ondertussen worden alle apparaten verwijderd, trekt het medische personeel zich terug, en blijft de vrouw alleen achter.

Deze scène is, ondanks de karikaturale verbeelding, overtuigend omdat het een aantal tegengestelde, *oppositional* verhoudingen laat zien, die thans actueler zijn dan in de jaren zeventig, toen de film werd gemaakt. Ten eerste staan het medische bedrijf, en in het bijzonder medische procedures, tegenover de patiënt. Ten tweede staan de medici tegenover het management. De 'administrator' komt uit een andere wereld, en heeft nauwelijks besef van wat hij op de werkvloer meemaakt. Ondanks het feit dat beide partijen de voorliefde voor apparaten en '*Pling pling*' – tegenwoordig '*Bling bling*' – gemeen hebben, zijn het toch vooral andere werelden die elkaar ontmoeten, zonder elkaar echt te ontmoeten.

Vandaag de dag is er rond beide tegengestelde verhoudingen veel te doen. Cliënten zouden last hebben van dienstverleners, in de zorg, maar ook in het onderwijs, welzijn, bij de

politie, en bij uitvoerende organisaties als het UWV. Gedoe rond medische missers, Maasmeisjes en rechterlijke dwalingen – denk aan de Schiedammer parkmoord – versterken dat gevoel. Duidelijk wordt gemaakt dat publieke managers in de zorg maar ook elders *tegenover* professionals zijn komen te staan, en het goed behandelen van patiënten, leerlingen en jongeren in de weg zouden staan. Niet zozeer via komische scènes overigens, maar via serieuze, soms verbeterde journalistieke producten, opiniestukken, columns, polemische boeken, debatten, websites, politieke programma's, televisiedocumentaires, en adviesrapporten.

De wereld van de manager, met bureaucratie en 'overhead', en de zogenaamde 'leemlagen van managers', zouden werkvloeren 'beklemmen', professionele ruimte inperken, professionals tot tweederangs uitvoerders degraderen, en hen 'vervreemden' van vakmanschap en idealen. Politie mensen zouden, iets concreter, door de productiedwang voortdurend meer bekeuringen moeten uitschrijven. Artsen zouden voortdurend haast moeten maken, en thuiszorgers zouden zulke strakke 'time slots' hebben dat ze niet meer kunnen zorgen. In het onderwijs is de tegenstelling tussen schoolmanagers en docenten inmiddels als '*de nieuwe schoolstrijd*' gepresenteerd, toen in 2007 in de Rode Hoed een debat over het onderwerp werd gehouden.

Dat betekent dat ten opzichte van de Monthy Python scène ook het één en ander veranderd is. Professionals worden niet, zoals in de jaren zeventig, bekritiseerd, maar als *slachtoffers* gezien. Managers zijn niet gewoon een beetje sukkelig, zoals de 'administrator' – nee, ze dragen *schuld*. Managers zorgen voor problemen op werkvloeren en kwaliteitsverlies bij publieke dienstverlening, omdat ze te veel op *afstand* staan van werkvloeren, en omdat ze te veel en vooral het verkeerde willen *regelen*. Zelfs als professionals niet adequaat handelen, zoals in geval van medische missers of gerechtelijke dwalingen, dan ligt het al snel aan een gebrekkige organisatie, en daar worden dan managers op aangesproken. Dan is het Openbaar Ministerie bijvoorbeeld te veel 'productiebedrijf' geworden, of ontbreekt 'ketensamenwerking' in de zorg.

Het gevolg van deze voorstelling laat zich raden. De schuldige manager moet worden aangepakt, vooral door het aantal managers terug te dringen, en door de slachtoffers, professionals dus, te bevrijden uit hun ijzeren beklemming. Minister Plasterk van Onderwijs vatte het in een interview met *Vrij Nederland* in mei 2007 kort en kernachtig samen:

Weg met de managers!

Op zich past deze oplossing mooi bij het tijdperk van wat ik *bestuurlijke omkering* zou willen noemen. Vooral sinds de Fortuyn revolte wordt geprobeerd de leefwereld van burgers *voorop* te stellen, en politiek, beleid en bestuur *volgend* te maken. Dat gebeurt bijvoorbeeld als ‘frontlinie sturing’ wordt gepropageerd om probleemwijken aan te pakken. Of het gebeur via pogingen van de *staat* om dicht bij de *straat* te komen, bijvoorbeeld met 100-dagen luistercampagnes, bustours en ‘buddy projecten’. Het verlangen naar minder managers en meer ruimte op werkvloeren ademt een verlangen naar een ander soort bestuur, dat aan de onderkant, dicht bij de burger, sterk is.

*Toch* moeten we kritisch kijken naar de tegenstelling tussen managers en professionals. Het valt bijvoorbeeld gelijk al op dat die tegenstelling vele *tegenstellingen* omvat, inclusief tegenstellingen die helemaal niet over managers of leidinggevenden in strikte zin gaan. Manager en bureaucratie, of manager en beleid zijn bijvoorbeeld niet hetzelfde. Toch wordt de manager aangesproken. In een televisie uitzending over ‘falende managers’ van Netwerk van een tijdje geleden gingen de klachten van een arts bijvoorbeeld helemaal niet over zijn manager, maar over een beleidsfunctionaris, maar dat werd in de uitzending voor het gemak ook allemaal ‘manager’ genoemd.

En zelfs *als* de manager een probleem is, is het bovendien betwistbaar of professionals de verlossers zijn. Bevrijde professionals passen niet automatisch bij veranderende omstandigheden, zelfs als het gaat om bijvoorbeeld ziekenhuisbevallingen.

Tegen deze achtergrond zal ik, mede om de actuele werking van publiek management te begrijpen, de vraag stellen *of de publieke manager schuldig is aan problemen op werkvloeren en kwaliteitsverlies bij publieke dienstverlening*. Ik zal drie deelvragen langslopen:

1. *Waar wordt de publieke manager van beschuldigd?*
2. *Hoe valide en zinvol zijn die beschuldigingen?*
3. *Wat zijn de gevolgen voor het begrip en inrichting van professioneel bestuur?*

Laat ik beginnen met de eerste deelvraag – *waar wordt de publieke manager van beschuldigd?* Het is misschien eerst goed om vast te stellen dat de vermeende tegenstelling tussen managers en professionals vooral ná 2002 een *publiek* en *politiek* issue is geworden.

Na die tijd is het aantal columns, opiniestukken, pamfletten, et cetera, flink toegenomen. Het beste bewijs vormen de verkiezingsprogramma's van politieke partijen, die in 2002 nog nauwelijks over managers en professionals spraken, en in 2006 wel. Het mooiste voorbeeld is het programma van de VVD, dat in 2002 wel over 'overregulering' en 'te veel bureaucratie' sprak, maar tegelijk stelde dat – ik citeer – 'bij de uitvoering van overheidstaken zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van moderne managementinstrumenten' – einde citaat. In 2006 stelt dezelfde VVD – ik citeer opnieuw:

Er komt minder management. De bureaucratie en grootschaligheid wordt aan banden gelegd. Dat geeft ruimte aan de persoonlijke invulling van het vak – einde citaat.

Dat is niet verbazend want tussen 2002 en 2006 heeft ook het *publieke* debat over managers en professionals een hoge vlucht genomen. Een aantal uitingen is beeldbepalend geweest. Bijvoorbeeld de bundel *Beroepszeer* uit 2005, een speciale 'best selling' editie van Christen-Democratische Verkenningen, waarin wordt gesteld dat – citaat:

Beleidsmakers, wetenschappers, managers en allerlei andere 'deskundigen' in toenemende mate vervreemd zijn geraakt van de concrete problematiek op de werkvloer. Door het gebruik van abstract economenjargon, bijvoorbeeld, of door MBA taal die de concreetheid en robuustheid mist van de taal van de vakman – einde citaat.

Een tweede beeldbepalende uiting is de oprichting van *Beter Onderwijs Nederland*, waarbij specifiek managers het nog meer dan in *Beroepszeer* moeten ontgelden. BON verzet zich niet enkel tegen de zogenaamde didactische 'ideologie' van het Nieuwe Leren; ze verzet zich ook tegen 'onderwijsvernieuwende managers' die het Nieuwe Leren als 'instrument' gebruiken om – ik citeer:

De vakinhoudelijke aanspraken van gekwalificeerde vakdocenten te ontkrachten en de besteding van de geldstromen om te buigen in de richting van het management zelf – einde citaat.

Wanneer we deze en andere uitingen op een rij zetten, en de *anatomie van de aantijging* bloot leggen dan blijkt dat de aantijging een *voorstelling van tegenstellingen* bevat. Die ontstaan

doordat managers en professionals tegengestelde *werelden* en *waarden* vertegenwoordigen, wat voor afstand zorgt. De professional vertegenwoordigt de wereld van het ‘echte werk’ – het maken van dingen, het behandelen van cliënten, het doorgronden van cases. Hij heeft affiniteit met specifieke gevallen, kwaliteit, menselijke maat, en contact. De manager en daarachter beleidsmakers en ondersteuners, vertegenwoordigt de wereld van organisaties en ‘bureaucratie’, waarin vooral dingen geregeld worden, en weinig met toegevoegde waarde plaatsvindt. De manager staat voor efficiency, transparantie en ‘control’.

De afstand tussen managers en professionals is niet zo maar afstand – de afstand wordt gekwalificeerd in termen van *kloven*, *verbroken verbindingen* en *breuken*, en wordt daarmee als *problematisch* gezien. De gevolgen voor professionals worden in termen van ‘*deprofessionalisering*’ geïdentificeerd. En de manager is daarvoor zoals gezegd schuldig, of, zoals econoom Heertje in het debat rond schaalvergroting stelde, ‘*De manager is toch echt schuldig*’. De wereld van de manager zou die van de professional zijn gaan beklemmen en marginaliseren. In de Sociale Agenda van de Volkskrant uit 2005 die op grond van een top-39 van sociale problemen in Nederland werd opgesteld, stond bijvoorbeeld op plaats 10 – citaat:

Door de bureaucratie en regelzucht van managers is er geen plaats meer voor professionals – einde citaat.

Schaalvergrotingen, vooral via fusies, en uitdijende ‘leemlagen’ van managers hebben dat volgens velen, zoals Heertje dus, verder verergerd. En het zijn mobiele carrièremangers met bedrijfseconomische achtergronden of MBA opleidingen, die het ergst zijn. Ze zijn er tijdelijk, en willen reorganiseren en dingen aanpakken waar ze geen verstand van hebben. Daar kennen we inmiddels zelfs een term voor, namelijk ‘*seagull management*’ – de manager als zeemeeuw die – ik citeer, en excuus voor het woordgebruik – ‘luid krijsend binnen komt, de boel onderschijnt en weer luid krijsend wegvliegt’ – einde citaat.

De *oplossing* ligt dan voor de hand. Tegenstellingen kunnen worden verminderd door ofwel de kloof tussen managers en professionals te overbruggen door *dienstbare* managers te kweken, ofwel door de kloof te elimineren, en dan vooral door de manager te elimineren. Dat is het ‘*weg met de managers*’ van Plasterk, kort gezegd. Die strategieën betekenen overigens *niet* dat zo weinig mogelijk managers en alleen professionals overblijven. Ondanks kritiek op sturing ‘van boven’ wordt tegelijkertijd van vooral politici daarboven veel verwacht. Beter Onderwijs Nederland roept politici bijvoorbeeld op om geformuleerde doelstellingen te

verwezenlijken. Oplossingen zijn daarmee gericht op het terugdringen van alles wat *tussen* politiek en professionals zit.

Ik stap over naar de tweede deelvraag – *hoe valide en zinvol is de beschuldiging aan het adres van managers?* Dat is een lastige vraag omdat feiten rond aantallen managers, overhead, en schaalgrootte omstreden zijn, en omdat bewijs voor vervreemding en beklemming, en voor falen van managers nog lastiger hard te maken is. Bovendien zijn tegenstellingen na 2002 gepolitiseerd geraakt, zodat onderzoek rond publieke managers *geen neutrale* rol zal spelen.

Ik zal dan ook *niet* gaan aantonen hoe het feitelijk gesteld is met de kloof tussen managers en professionals. Wat ik wél zal doen, is de aantijging richting manager kritisch tegen het licht houden, en vooral analyseren of de manager alle vermeende problemen kan worden aangerekend. Ik zal op die manier niet de problemen ontkennen, maar de *constructie* van de aantijging analyseren, en *kritiek uitoefenen op de manier waarop de problemen worden toegeschreven aan de manager*. Dat doe ik door kort vijf argumenten de revue te laten passeren, die overigens uitgebreider worden gepresenteerd in boekvorm, in de langere tekst van deze rede die over enkele weken bij *Lemma* zal verschijnen.

*Argument nummer 1* is dat het eigenlijk *onduidelijk is op wie de beschuldigingen zich precies richten*. ‘De’ manager en ‘de’ professional bestaan niet; beide categorieën zijn nogal *grof*. Wie allemaal precies professionals zijn, is op zich al niet zo makkelijk vast te stellen, en op werkvloeren kunnen we een gevarieerd arsenaal aan uiteenlopende uitvoerders en professionals aantreffen. Maatschappelijk werkers, gezinsconsulenten, en jeugdmentoren zijn bijvoorbeeld heel andere uitvoerders dan artsen en onderwijzers. Snijdende, beschouwende, en ondersteunende artsen zijn dan onderling weer heel anders. Zoiets geldt ook voor managers. ‘Hogere’, ‘midden’ en ‘lagere’ managers, bijvoorbeeld, zijn verschillend, en bestuurders van ROC’s of welzijnsinstellingen zijn ook weer anders dan beleidsmanagers op gemeentehuizen of ministeries. Rondom managers en professionals bestaan daarnaast allerlei *ondersteuners* en beroepsbeoefenaren in *opleiding*, zoals klassenondersteuners, leraren-in-opleiding, co-assistenten, therapeuten, RAIO’s, controllers, auditors, en kwaliteitsmedewerkers.

Lastig is tevens dat uitvoerders *tegelijk* manager kunnen zijn. Medische managers in de zorg, bijvoorbeeld, zijn deels arts of verpleegkundige, maar ook managers van teams van artsen of verpleegkundigen. Teamleiders binnen rechtbanken zijn ook zelf nog gewoon



rechter, bijvoorbeeld voor de helft van de tijd. Dat geldt ook voor een hoogleraar binnen de universiteit, die ook een soort manager is, maar dan wel een hele vage.

De *conclusie* is dan dat de tegenstelling tussen managers en professionals uitgaat van twee grote *symbolische* categorieën – ‘de manager’ en ‘de professional’ – die weinig zeggen over *individuele* leidinggevenden, en over de vraag of naast leidinggevenden iemand of iets anders schuldig zou kunnen zijn.

*Argument nummer 2* is dat *publieke managers zélf ook slachtoffers zijn*. Het valt bijvoorbeeld op dat veel managers zich aansluiten bij de bewegingen als Beter Onderwijs Nederland of Beroepseer. Bij de ondertekenaars van Beroepseer, het maatschappelijke vervolg op Beroepszeer, treffen we allerlei managers, directeuren, en projectleiders aan. Het valt ook op, vooral tijdens opleidingen voor managers, bijvoorbeeld bij onze eigen Executive Masters, dat managers in hoge mate klagen over bedrijfsmatigheid en verzakelijking. Ze voelen zich bekneeld in strakke Managerial ‘regimes’, en zijn onzeker over de waarde van de bedrijfsmatige ‘tools’ die ze moeten gebruiken. En daarbij moeten ze ook nog aan allerlei wettelijke eisen voldoen. Als een bestuurder in de verpleging en verzorging bijvoorbeeld bingoavondjes wil organiseren voor bejaarde bewoners, samen met wijkbewoners, dan kan hij in de knel komen met de Wet op de Kansspelen.

Meer specifiek geven lagere leidinggevenden in onderwijs, zorg en rechtspraak vaak aan dat ze last hebben van hogere managers in hun eigen organisaties, die bijvoorbeeld met prestatiesystemen komen. Hogere managers en bestuurders klagen over bestuurders van koepels en raden, zoals de Raad voor de Rechtspraak. Bestuurders wijzen dan weer naar Haagse beleidsmanagers op ministeries, en die klagen over ministers of – samen met ministers – over Kamerleden die ondanks de behoefte aan minder regels voortdurend meer regels willen. Die Kamerleden legitimeren dat met een verwijzing naar burgers voor wie dingen geregeld en transparant gemaakt moeten worden, zeker als er dingen ‘mis’ gegaan zijn.

Individuele managers zijn al met al onderdeel van *ketens* van beroepsrelaties, die een soort *circulaire cascade van beroepseisen* genereert die lastig te beheersen is. Dat is voor de schuldvraag van belang, omdat de manager dan misschien wel anders *wil* managen, maar het niet echt *kan*.

*Argument nummer 3* is dat *tegenstellingen tussen managers en professionals niet direct kloven en breuken hoeven te zijn*. Op zich zijn spanningen en fricties in en rond organisaties

namelijk heel *gewoon*. En we weten ook dat die fricties meerdere gedaanten kunnen aannemen. In het boekje dat binnenkort verschijnt onderscheid ik een oplopende reeks van tegenstellingen, die begint bij relatieve *harmonie*, die vervolgens respectievelijk *meningsverschillen* en *conflicten* kent, en die uitmondt in achtereenvolgens *kloven* en *breuken*. Dat een manager de aanschaf van nieuwe apparatuur tegenhoudt, omdat de budgettaire ruimte dat niet toelaat, of dat een manager anders denkt over wie door professionals bediend moet worden, hoeft niet gelijk op kloven en breuken uit te draaien.

Dat neemt overigens niet weg dat de wijze waarop mogelijke meningsverschillen en conflicten worden uitgespeeld, de *ervaring* van kloven kan versterken. Een zorgmanager die investeringsbeslissingen enkel in bedrijfseconomische termen vertaalt, of bij prestaties direct denkt aan ‘meten is weten’, zal op onbegrip van andere zijden kunnen rekenen. Voor de vraag naar de schuld van de manager is dit relevant, omdat tegenstellingen hem niet per definitie schuldig maken, én omdat hij de *ervaring* van afstand kan beïnvloeden.

*Figuur 1. Tegenstellingen tussen managers en professionals*

<b>Geringe botsing</b>	←		→	<b>Sterke botsing</b>
<i>Harmonie</i>	<i>Meningsverschil</i>	<i>Conflict</i>	<i>Kloof</i>	<i>Breuk</i>

*Argument nummer 4* is dat *publieke managers het ook goed kunnen doen*. Er zijn allerlei voorbeelden van bestuurders en managers die verschil maken, opkomen voor professionals, en goed omgaan met incidenten. Schoolmanagers kunnen de tevredenheid van leraren bijvoorbeeld positief beïnvloeden, wanneer ze instructies van buiten niet gelijk doorvertalen, maar *afdempen*. Bekende voorbeelden van bestuurders van ROC’s, zoals de baas van het Rotterdamse Albeda College, of bazen in de sector van verpleging & verzorging, zoals die van Humanitas Rotterdam, hebben laten zien dat eigen *visies* op onderwijs c.q. zorg in de grote stad toegevoegde waarde kunnen hebben voor onderwijs- en zorgprocessen. Humanitas bestuurder Becker wil zijn bejaarden bijvoorbeeld geen zorg, maar geluk bieden. Als ze elke dag een glaasje wijn willen drinken, dan mogen ze dat – al denken professionals daar eigenlijk anders over.

Managers kunnen professionals ook beschermen. Wanneer er ‘gedoe’ is, of nieuwe plannen worden gemaakt, kunnen ze nuttige, bijna *politieke* rollen vervullen. Dat zagen we recent, toen de rector van het Barlaeus gymnasium in Amsterdam publiekelijk stelling nam

tegen de Haagse urennorm voor voortgezet onderwijs. We kennen inmiddels allemaal het getal van 1040 lesuur uit ons hoofd – dat is er in ieder geval wel ingestampt –, en hij stelde het blindstaren op zulke kwantitatieve normen aan de orde. Zoiets komt vaker voor. Denk aan de Rotterdamse RIAGG-directeur die de afgelopen jaren tijdens de zomermaanden hulpverleners naar het Marokkaanse Rifgebergte stuurde om Marokkaans-Nederlandse cliënten door te kunnen behandelen. Onder luid politiek protest, vooral van de toenmalige minister van VWS Hoogervorst, en wethouder Pastors.

Tot slot kunnen managers het goed doen wanneer incidenten en crises optreden. Ze kunnen ‘organisaties-onder-druk’ verdedigen. Dat zagen we bijvoorbeeld in 2007 in Slotervaart, toen op het schoolplein een scholier was vermoord door medescholieren, en de directeur van de school de media beheerst te woord stond en zijn school verdedigde. We zagen het anderhalve week geleden ook tijdens een plotselinge discussie over inburgering in ons land, toen een ROC voorzitter namens de ROC sector duidelijk maakte dat de nieuwe inburgeringswet van Verdonk tot nogal dramatische effecten heeft geleid – te weten: geen inburgeraars, ontslagen docenten, en verspilling van geld.

*Argument nummer 5* – het laatste argument – is dat *de omgeving van dienstverleners is veranderd en dat andere eisen worden gesteld die professionals te boven gaan*. Zowel tijdens dienstverlening, als *naast of na* dienstverlening blijkt dat publieke organisaties voor nieuwe opgaven staan. *Cliënten*, bijvoorbeeld, zijn in allerlei gevallen lastig of zelfs agressief. Burgers reageren zich af op baliemedewerkers, hulpverleners en huisartsen. Op straten en scholen kampen we met gedragsstoornissen, en zelfs verpleeg- en verzorgingshuizen hebben last van agressieve bejaarden. Cliënten keren zich ook af. Bij Centra voor Werk & Inkomen en Jongerenloketten blijkt dat er lang niet altijd iets met cliënten is aan te vangen. Het mooiste voorbeeld is een uitzending van Zembla van een paar jaar geleden, waarin de dienstverlening aan werkloze jongeren aan de balies van het Rotterdamse Jongerenloket in beeld werd gebracht. Vele cliënten zaten diep weggedoken in jassen en capuchons, en lieten niet duidelijk blijken dat ze de dienstverlening erg op prijs stelden.

Cliënten zijn daarnaast *veeleisend*. In verloskamers van ziekenhuizen willen bevallende vrouwen tegenwoordig bijvoorbeeld een soort authentiek thuisgevoel, of ze willen kunnen kiezen voor ‘verlossferen’. En vrouwelijke patiënten met een Moslimachtergrond weigeren mannelijke artsen. Daar komt bij dat cliënten onderling vaak op *eigen wijze* eisen stellen. Op crèches en scholen, bijvoorbeeld, hebben ouders verschillende voorkeuren rond eetgewoonten, eetvoorschriften, en hygiëne. Het is zelfs zo dat ouders op sommige crèches

kunnen aangeven of hun kind wel of niet op de foto mag als de schoolfoto graaf langs komt. Die strijdigheid kan zelfs rond één en dezelfde cliënt bestaan. Op crèches en scholen, om in dezelfde sfeer te blijven, kan de echtscheiding van ouders bij één en hetzelfde kind bijvoorbeeld voor complicaties zorgen, zeker als de gescheiden ouders ruzie hebben. En voor politieagenten of jeugdzorg kan het heel lastig zijn om in grote steden te bepalen waar een ‘probleemkindje’ precies thuis hoort, omdat vader op afstand is, moeder op verschillende plekken verkeert, en familie in het buitenland woont.

Ook de *methoden* die organisaties inzetten om cliënten te kunnen behandelen zijn veranderd. Kennis is veel minder vast omljnd; alleen maar specialistische medische kennis in de zorg, bijvoorbeeld, voor aandoening A, schiet te kort, omdat fysieke aandoening A ook iets te maken heeft met psychosociale conditie B. Het is zelfs zo dat medio 2007 aan de VU een speciale kliniek voor ‘*vage klachten*’ wordt geopend, waarin gevallen die niet in de hokjes passen terecht kunnen. Iets vergelijkbaars geldt ook voor welzijn en sociaal werk, waar de behandelinzichten over elkaar heen tuimelen. Voor de aanpak van overlastgevers of jeugdige criminelen worden om de zoveel maanden nieuwe methoden geïntroduceerd, die vaak van elders, bijvoorbeeld de VS overwaaien. Zo is Glen Mills voor onhandelbare criminele jongeren ‘in’ en loopt iedereen er mee weg; dan blijkt dat het grootste deel van de Glen Mills cliënten gewoon rustig de fout weer in gaat als ze behandeld zijn.

Meer indirect is er ook veel veranderd. Publieke dienstverlening is bijvoorbeeld nogal *incidentgevoelig* geworden. De media vergroot incidenten uit, en politici gaan daar gewillig in mee. Familiedrama’s en Maasmeisjes zijn goed voor lees- en kijkcijfers, en voor stoere politieke uitspraken. Verder is het zo dat een grote vraag naar diensten, of het nu om arbeidsongeschiktheidsuitkeringen of de aanpak van draaideurcriminelen gaat, of het voorschrijven van dure medicijnen, kan botsen op *begrensde* budgetten, zodat prioritering en selectie belangrijker worden. In ziekenhuizen kan het bijvoorbeeld de vraag zijn hoe omgegaan wordt met onverzekerden, of – nog lastiger – onverzekerde illegalen die eigenlijk niet bestaan. Het kan ook de vraag zijn hoe artsen omgaan met dure medicijnen voor terminale kankerpatiënten, medicijnen die zo duur zijn dat een klein aantal patiënten het jaarlijkse medicijnbudget van het ziekenhuis uitput.

Voor de manager en zijn schuld is dit alles van groot belang, omdat managers en professionals zich tot nieuwe omstandigheden moeten verhouden, én omdat juist managers daar belangrijk voor zouden kunnen zijn.

De conclusie die op basis van alle vijf de argumenten moet worden getrokken is dat de publieke en politieke discussie veel *verhult*, bijvoorbeeld wie de manager is, en dat de discussie veel *vergeet*, bijvoorbeeld dat omgevingen problemen in en rond dienstverlening zullen veroorzaken.

Dan kom ik bij de derde en tevens laatste deelvraag – *wat zijn de gevolgen voor het begrip en de inrichting van professioneel bestuur?*

Laat ik beginnen bij het *begrip* – bij de manier waarop we over publieke organisaties nadenken. De vijf argumenten zijn een soort verweer, maar bieden vooral een ander ‘*verhaal*’ over de actuele werking van publiek management. Dat verhaal luidt ongeveer als volgt. De tegenstelling tussen managers en professionals gaat over *echte* ervaren afstanden en problemen, maar is opgehangen aan twee grote *symbolische* categorieën – ‘managers’ en ‘professionals’ – die lang niet alles zeggen over echte publieke organisaties en individuele managers daarbinnen. De symbolisch geconstrueerde tegenstelling wordt uitgelicht en aangezet om verzet tegen verandering en vooral verzakelijking kracht bij te zetten. Individuele managers kunnen daar een aandeel in hebben, en de ervaring van kloven en breuken verder versterken, vooral als ze te zakelijk zijn. Maar toch geldt dat de veranderingen in buitenwerelden niet genegeerd kunnen worden, en dat er in dienstverlenende organisaties ‘iets’ en vaak ‘veel’ aan de hand is. Cliënten zijn veeleisend, kennis wordt betwist, prioriteiten zijn lastig te stellen, en incidenten zijn aan de orde van de dag. De toerekening van schuld aan de manager is in die omstandigheden niet alleen te eenvoudig, maar ook gevaarlijk. Publieke managers zouden juist wel eens belangrijk kunnen zijn – belangrijker dan bijvoorbeeld politici – om met die omstandigheden om te gaan. Het bieden van ‘*experience*’ in verloskamers, of het behandelen van onverzekerde illegalen, of het beperken van de bewegingsruimte van agressieve bejaarden, zal bijvoorbeeld toch op de één of andere manier *op locatie georganiseerd* moeten worden.

Zo’n verhaal maakt duidelijk dat de tegenstelling tussen managers en professionals niet bij voorbaat in termen van de ‘*deprofessionalisering*’ van professionals moet worden gedeut. De tegenstelling draait veeleer om een strijd over *wat* ‘professionaliteit’ vandaag de dag eigenlijk is. Of preciezer, de tegenstelling gaat niet over ‘slechte’ prestaties van managers, maar *over wat ‘goede’ en ‘slechte’ prestaties eigenlijk zijn, en wie dat bepaalt* – professionals, of anderen? Dat hoeft ons helemaal niet te verbazen, want klassieke analyses van de strijd om

professionaliteit hebben al langer geleden duidelijk gemaakt dat professionaliteit niet zozeer om aantoonbare prestaties draait, maar om de *capaciteit* van professies om zélf prestaties te definiëren en aan te tonen; dat professionaliteit niet enkel een zaak van inhoud en ‘evidence’ is, maar vooral van afscherming en begrenzing van inhoud. Professies proberen *jurisdicties* te construeren, autonome ruimtes die het mogelijk maken dat professionals over hun eigen werk gaan, en zelf bepalen wat ‘goed’ is.

Het bekende adagium uit de medische wereld ‘*patiënt overleden, operatie geslaagd*’, is daarvan het beste voorbeeld. Zelfs als de uitkomst problematisch is – de dood van een patiënt – dan kan toch iets van succes geboekt zijn wanneer de arts zich aan de professionele regels en richtlijnen heeft gehouden. Dat adagium laat tevens zien dat het in veeleisende samenlevingen minder makkelijk overeind te houden is. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de recente Probiotica zaak, de commotie rond de proef met een nieuw middel om alvleesklierontsteking te behandelen. Daarbij lijken dóór het medicijn juist extra mensen te zijn overleden, terwijl de artsen conform de regelen der kunst lijken te hebben gehandeld. Patiënten verschenen even wel in kranten en op televisie om hun zegje te doen, bij Pauw & Witteman werd met een zogenaamde ‘Probiotica overlevende’ direct over een mogelijke rechtszaak gesproken, en de aandacht zet reputaties van ziekenhuizen, in dit geval het Universitair Medisch Centrum Utrecht, onder druk. *Anderen* gaan zich met de definitie van prestaties bemoeien, en het is eigenlijk logisch dat managers betrokken raken.

Maar het is óók logisch dat dat laatste niet zonder slag of stoot zal gebeuren. Nieuwe definities van prestaties, en dus minder duidelijkheid over wanneer de ‘operatie geslaagd’ is, hebben grote gevolgen voor beroepsuitoefening, aangezien gevestigde posities, sociale relaties en gebruiken, zoals van artsen, onder druk staan. Wanneer een arts zich bijvoorbeeld meer van de media moet gaan aantrekken, moet hij andere dingen gaan doen, en zich verhouden tot andere werelden, bijvoorbeeld die van persvoorlichters en journalisten. De herdefiniëring van wie waarover gaat is daarmee een *socio-politieke* zaak. Het gaat niet alleen over geld en macht; veranderingen rond publieke dienstverlening veranderen posities, sociale relaties én gebruiken van beroepsbeoefenaren.

Op zich is dit niks nieuws, want de afgelopen eeuwen kennen vele voorbeelden van het herschikken van beroepsbeoefenaren en ‘beroepssegmenten’ op wat de *markt van werk en beroep* genoemd kan worden. In de loop van de 17<sup>e</sup> eeuw, om een willekeurig voorbeeld te noemen, streden ‘midwives’ en ‘medics’ om wie het primaat had bij de geboorte van kindertjes. Nu zijn het managers en professionals die ‘strijden’ over wie waar over gaat, zelfs

misschien bij ziekenhuisbevallingen. *Die strijd gaat daarmee niet over té véél afstand tussen managers en professionals, maar over té weinig afstand. De manager staat niet te ver af, maar is te dicht bij gekomen.*

Voor een goed begrip van hoe dat in concreto werkt, is nadere uitwerking nodig, wat ik nu goeddeels laat rusten. Maar belangrijk is dat (her)definiëren van prestaties via *standaarden* verloopt. Een schijnbaar onschuldige mediarijntlijn voor artsen om met de media om te gaan wanneer proeven problemen opleveren, bijvoorbeeld, herdefinieert beroepsuitoefening. Belangrijk is ook dat publieke managers *te veel, te snel en te veel als 'vreemd' ervaren* standaarden kunnen invoeren. Ook al denken ze daarmee betere prestaties te produceren, eigenlijk produceren ze weerstand. Dat is in de afgelopen jaren wel gebleken. Bedrijfsmatige 'tools' zijn wel erg de boventoon gaan voeren. Publieke organisaties zijn tegenwoordig 'normaal' als ze Planning&Control, kwaliteitsmodellen, prestatiesystemen, Kritische Prestatie Indicatoren, monitoring, Service-Level Agreements's, Resultaatverantwoordelijke eenheden, en noem maar op, hebben – maar in het licht van de veranderende opgaven is dat *niet normaal*, omdat de opgaven daarmee geenszins 'in control' zijn.

De oplossing is dan even wel *niet gelijk 'weg met de managers'*, en ook niet enkel *meer 'dienstbare managers'*. Nee, de opgaven vragen om '*ander management*' of '*publiek management*' dat zakelijkheid niet ontkent, maar het tegelijkertijd verzacht én in perspectief plaatst. Ik zal in het laatste deel van deze rede iets zeggen over deze meer praktische gevolgen.

Publieke managers zullen namelijk op een bepaalde manier moeten managen, die past bij de maatschappelijke opgaven waar ze voor staan. Op een 'professionele' manier, zullen we maar zeggen. Anders bestaat het gevaar dat normale meningsverschillen of conflicten op onnodige kloven of breuken uitdraaien. Voor alles zullen individuele managers in de gaten moeten houden dat ze niet alleen met prestaties en productie bezig zijn, maar met het *definiëren* van prestaties, en dus met het definiëren van wie daar over gaat. Dat vraagt eerst en vooral om het *legitimeren* van nieuwe definities. En dat veronderstelt dat managers betekenisvolle ideeën en argumenten hebben over wat er in en rond organisaties aan de hand is. Dat vereist dat ze ontwikkelingen en relevante gebeurtenissen *signaleren*, en dat ze wat de Rotterdamse ex-directeur Veiligheid '*strategische details*' noemt, zien. Dat is wat de ROC en verpleeg&verzorging bestuurders in Rotterdam doen.

Het vereist ook dat ze die ideeën naar dagelijkse productieprocessen *vertalen*. Publieke managers zullen standaarden moeten ontwikkelen die *niet los* staan van werkvloeren, en die zodanig moeten gebruiken dat het niet als vervreemdend wordt ervaren. Systemen waarmee bijvoorbeeld de prestaties van rechters worden gemeten, of meetinstrumenten waarmee veiligheid wordt gemeten, of kwaliteit van politieoptreden, kunnen immers op uiteenlopende wijzen geconstrueerd en gebruikt worden.

Vertalingen kunnen even wel *ook* betekenen dat managers standaarden waarmee ze *moeten* werken, juist op afstand houden van werkvloeren, of dat ze zich in de richting van anderen, inclusief politici, *verzetten* tegen instructies of systemen die van ‘boven’ komen. Het kan tot slot zo zijn dat ze voorkómen dat professionals zich met strikte standaarden gaan identificeren. Als een ROC bestuurder of een bestuurder van een grote scholencombinatie alle units en locaties dwingt om in een centraal gedefinieerd keurslijf met prestatietargets te werken, dan wordt automatisch afstand *gemaakt*. Werkvloeren worden dan namelijk gedwongen om zich tot de topbestuurder te verhouden, in plaats van de eigen locatie.

Dit beeld van ‘professionele’ publieke managers zegt ook iets over hun *plek* in publieke domeinen – en daarmee mogelijk ook iets over de kwaliteit van bestuur. Beter bestuur zal temidden van lastige opgaven geen eenvoudige zaak zijn van *krachtige politici* ‘boven’ en *bevrijde professionals* ‘onder’, en zo weinig mogelijk daartussen. Nee, nieuwe opgaven zullen zich vooral in ‘*het tussen*’ manifesteren, tussen staat en straat. Publieke managers zijn in dat tussen niet zozeer bazen van normale productiebedrijven, maar verantwoordelijken in denkbeeldige *dienstverlenende zones*. Daarin worden professionaliteit en prestaties op elkaar worden betrokken, én kunnen ook iets van politieke afwegingen gemaakt worden. Bijvoorbeeld rond de vraag hoe ziekenhuizen met onverzekerden en onverzekerde illegalen omgaan, of hoe de bewegingsruimte (lees: vrijheid) van agressieve bejaarden kan worden ingeperkt.

Het logische gevolg is dan ook dat professionals beter kunnen zoeken naar een ‘*pact*’ met publieke managers, dan ze te bestrijden.

Nog één laatste opmerking, en dan rond ik af. Monthy Python’s ‘Het Mirakel van de Geboorte’, waarmee ik deze rede begon, laat niet alleen iets zien dat te maken heeft met managers, professionals, en prestaties, maar laat ook zien hoe we *kunnen* kijken. Namelijk, dat het kijken naar managers en professionals vooral *niet te ernstig* hoeft te worden. Misschien is dat nog het meest onrustbarende in de publieke en politieke discussie, over



managers, maar ook over bestuur, politiek en burgers, zeker in het post-Fortuyn tijdperk – dat het betrokkenen allemaal zo veel ernst is, en dat problemen en oplossingen allemaal zo angstig ernstig, zelfs verbeterd worden gepresenteerd. Vermeende oplossingen komen daardoor niet dichterbij, maar juist verder weg te liggen. Iets meer afstand, om de vermeende afstand tussen managers, professionals en burgers te begrijpen, is eigenlijk het begin.

Aan het slot van deze rede wil ik een aantal mensen bedanken die voor mijn eigen academische plek en ontwikkeling van groot belang zijn geweest.

Ik wil het *College van Bestuur van deze universiteit & de Decaan van de REBO Faculteit* danken voor het vertrouwen dat ze mij schonken. Ik vind het een voorrecht om bij en voor deze universiteit te mogen werken, en ik ga me natuurlijk houden aan de prestatiestandaarden.

Hooggeleerde *Bovens*, beste *Mark*, jij bent de reden geweest dat ik destijds, 7 jaar geleden van Rotterdam naar Utrecht overstapte, naar een toen nog heel jonge USBO. Dat voelde gelijk goed, en dat heeft natuurlijk alles te maken met wat de USBO is, of beter, *wie* de USBO zijn, maar ook met jou in het bijzonder. Op indrukwekkende wijze combineer jij academische diepgang, een voorliefde voor de praktijk van openbaar bestuur, en managementcompetenties. Ik heb daar veel van geleerd.

Hooggeleerde *Verweel & Leisink*, beste *Paul & Peter*, pas na die overstap naar Utrecht heb ik jullie leren kennen, aan de O-kant, zoals we soms een beetje simpel zeggen, maar ik heb van dichtbij gezien dat jullie belangrijk zijn geweest voor de toch wel spectaculaire ontwikkeling van *BenO*, en dat heeft veel te maken met jullie tomeloze inzet voor het instituut.

*USBO collegae* – die ik niet allemaal bij naam kan noemen – dank voor alle discussies, projecten, onderzoeksbijeenkomsten, leesclubs, en ‘co-authored’ artikelen, op het snijvlak van bestuurs- en organisatiewetenschap. Als bestuurskundige beschouw ik B&O niet als Bestuurskunde-plus, maar als een eigen disciplinair domein dat in hoge mate past bij de complexiteit van bestuur & organisatie.

Wel bijzondere dank voor *Albert* en *Frank*, met wie ik tot voor kort een kamer deelde. Dat was gezellig, nuttig en inspirerend.

*Ex-collegae, vooral in Rotterdam, in het bijzonder Walter Kickert, Jan Hakvoort, Arthur Ringeling, Christopher Pollitt, en Pauline Meurs, dank voor jullie bijdragen aan mijn vorming. Toen ik bestuurskunde begon te studeren had ik geen idee wat dat was. Ik wilde eigenlijk arts worden, maar werd bij geneeskunde uitgeloot. Ik heb er even wel nooit spijt van gehad, al had ik toen niet voorzien dat vandaag de uitkomst zou zijn. Dat heeft veel te maken met de basis die toen is gelegd.*

Ook speciale dank aan *Arie van der Zwan* met wie ik in mijn Rotterdamse tijd enkele grote opdrachten buiten de deur heb gedaan, die sterk hebben bijgedragen aan mijn gevoel voor bestuurlijke verhoudingen. Onze culturele uitjes en diners van na die tijd blijven we wat mij betreft continueren.

*AiO's van de USBO en EUR, Martijn, Jeroen, & Bas, Annemiek, & Wilma, dank voor onze gezamenlijke onderzoeksinspanningen, waarvan ik – hopelijk net als jullie – veel geleerd heb.*

*Studenten, jong en oud (dat wil zeggen, 'iets ouder', voor als onze EMP studenten dit horen), dank voor de vele intensieve onderwijsontmoetingen, die ik als een cruciaal onderdeel van mijn werk beschouw, en heel direct het gevoel geven dat we het allemaal ergens voor doen.*

*Practitioners, die ik via projecten, adviesopdrachten, debatten, expertmeetings, conferenties, en vooral ook via de Vereniging voor Bestuurskunde – de VB – tegen kwam, via jullie heb ik zoals vele zeggen, de 'echte praktijk' leren kennen, en hoop jullie nog lang tegen te komen.*

*Ouders & schoonouders, Til & Mar, Ann & Jan, vandaag vooral dank voor de indrukwekkende energie waarmee jullie vooral de laatste jaren in de buurt waren om op te passen en de kleinkinderen te entertainen, nadat bij ons thuis het ene na het andere kind werd geboren. Onopgeleid als opa's en oma's, maar toch zeer professioneel, zal ik maar zeggen.*

En dan bijna tot slot, al die kinderen, *Thomas, Rutger, Casper & Jeroen*, jullie zijn waar het echt om draait, niet alleen qua logistieke planning, dagelijkse routines, en zo, maar vooral in de zin van dat het allemaal een stuk rijker en betekenisvoller is geworden, en dat ik uitkijk naar alles wat we met elkaar gaan beleven.

En echt slot natuurlijk *Liesbeth*, anders dan het verhaal van zojuist hebben wij de afgelopen 16 jaar zonder tegenstellingen en in grote harmonie doorgebracht. Dat ik hier sta, staat daar niet los van. Ik ga je daar niet voor bedanken, want dat klinkt zo raar, maar ik wil

wel zeggen dat ik me gedurende al die jaren geen betere partner kon wensen, en dat geldt ook voor alle jaren die nog komen gaan.

Ik heb gezegd.