

## Van Kramp naar Kracht

Terug- én vooruitblikkend op de verhouding tussen de publieke sector en de samenleving – inwoner, leerling, cliënt – zijn fundamentele veranderingen waar te nemen. BMC draagt inmiddels dertig jaar bij aan effectieve antwoorden op nieuwe vraagstukken die zich in deze verhouding voordoen. Met raad en daad: advies dat anticipeert op nieuwe ontwikkelingen én praktische implementatie binnen de gehele publieke sector. Anticiperen betekent vooruitzien. In deze beschouwing blikken we terug op verschillende fasen in de verhouding tussen publieke sector en samenleving. Maar daarnaast vinden we het minstens zo belangrijk om vooruit te kijken: naar de maatschappelijke opgaven van nu en straks en het vermogen om gezamenlijk nieuwe uitvoeringskracht te ontwikkelen. De conclusie uit de stadia die zijn doorlopen luidt dat de grenzen van wat de publieke sector vermag zijn bereikt. Sturingsmechanismen zijn verkrampd. En dus moeten de grenzen worden verlegd: van kramp naar kracht.

### De wederopbouw

De verzuiling was het vehikel waarop de verzorgingsstaat tijdens de wederopbouw kon ontluiken. Het maatschappelijk middenveld was de drager van de wederopbouw en kreeg vorm en betekenis in de sterk verzuilde instituties, zoals vakbonden, de SER, omroepen en politieke partijen. We kijken er nu op terug als op een periode met een sterk paternalisme, dat de samenleving 'maakte'. Maar voor de generatie van toen, komend vanuit de oorlog, was het niet zo gek dat ordening, samenwerking en hiërarchie hoogtij vierde.

Dat werd in de jaren zestig een stuk minder. Er ontstond een antiautoritaire en antipaternalistische sfeer, die uitmondde in de roep om democratisering van de gezagsverhoudingen. De samenleving wilde medezeggenschap door de instituties van het publieke domein van binnenuit te veranderen. Top-downsturing maakte plaats voor sturing vanuit de basis, zoals de opkomst van de vrouwenemancipatie, de benadering vanuit de gelijkwaardigheid in de psychiatrie (Jan Foudraïne) en het studentenverzet (Maagdenhuis).

### De bedrijfsvoering

Aan het eind van de jaren zeventig was de publieke sector tot flinke proporties uitgedijd. Vanuit het bedrijfsleven waaiden bedrijfsvoeringsprincipes de publieke sector binnen. De focus kwam te liggen op het verbeteren van de bedrijfsvoering en het beter formuleren en inrichten van het publieke beleid. Burgers werden (bureaucratisch competente en gemotiveerde) 'klanten'. BMC ontwikkelde en implementeerde in deze periode het beleids- en beheersinstrumentarium (BBI), waarvan de productenbegroting een onderdeel was. Deze fase leidde tot een enorme verbetering in de efficiency van de bedrijfsvoering.

### Verbroken verbinding

Maar er was een keerzijde. Door de dominante sturing op getallen en prestatiegegevens groeide de afstand tussen de systeemwereld van de publieke sector en de leefwereld van de inwoner, leerling en cliënt. BMC onderzocht de doorwerking van het BBI-instrumentarium binnen het bestuur en de bedrijfsvoering van gemeenten. BBI was bedoeld om met elkaar het gesprek te kunnen voeren over te maken (politieke) keuzes en over de resultaten daarvan. Die slag, zo bleek uit het onderzoek, was niet gemaakt. Daarmee bleef BBI vooral het instrument van het rationaliseren en transparanter maken van de bedrijfsvoering. De instrumentele benadering van de bedrijfsvoering resulteerde in een verwijdering van de maatschappelijke werkelijkheid. Deze verbroken verbinding droeg mede bij aan de opkomst van de politieke stroming onder leiding van Pim Fortuyn (*De verweesde samenleving*).

## De verbinding hersteld

Om de aansluiting tussen bestuur, organisatie, beleidsuitvoering te herstellen ontwikkelde BMC het concept Contextmanagement. Contextmanagement vulde de bedrijfsmatige verworvenheden van de jaren negentig aan met eigenschappen die de (lokale) overheid nodig had om een verbindende en regisserende functie te kunnen vervullen in de samenleving. Bestuursstijlen, leiderschapscompetenties en responsiviteit werden daarbij belangrijke dimensies. Met het concept Contextmanagement benaderde BMC structuur, proces en cultuur in samenhang en leverde zo een bijdrage aan de verdere professionalisering van de overheid.

In de periode 2006-2016 bereikte de verzorgingsstaat inhoudelijk en financieel zijn grenzen. In 2010 publiceerde BMC het boek *Grenzen bereikt*, waarin een kanteling van het publieke systeem werd voorspeld. Geen focus meer op financiële kengetallen en conservatieve kaders. In aansluiting op de oplossingsmogelijkheden van mensen zelf moest het weer gaan over het optimaal bedienen van inwoners, over goed onderwijs en goede zorg. BMC realiseerde de verbinding tussen de inhoudelijke opgave, de organisatieontwikkeling en de uitvoeringspraktijk.

Daarnaast stelde BMC vast dat er behoefte was aan sociale interventie. Er moest contact worden gemaakt met burgers en met hun ervaringen en behoeften. De voelhorens moesten weer 'naar buiten' gericht. Dat betekende een opwaardering van uitvoerende professionals. Zij moesten eropaf: naar de leefwereld van inwoners, leerlingen, cliënten.

## De grens verlegd

Er zijn spanningen in de samenleving: globalisering versus nationalisme, exclusie versus inclusie (vluchtelingen), de afstand tussen rijk en arm en ongelijke kansen voor hoog- en laagopgeleiden. De spanningen voeden polarisatie, terwijl er juist behoefte is aan integratie, aan een maatschappij waaraan iedereen bijdraagt en waarin iedereen deelneemt.

De maatschappelijke ontwikkelingen van de 21ste eeuw vragen om een aanpassing van kaders, partners, beleid, organisatievormen, professionaliteit en cultuur binnen de publieke sector. Er moet een uitvoeringspraktijk worden ontwikkeld die uitgaat van individuele mogelijkheden en ontplooiing, passend bij de draagkracht van burgers. De rol van de overheid gaat van faciliterend en regisserend naar partnerschap. Er zijn geen standaardoplossingen voor de toekomstige maatschappelijke opgaven. Dit alles stelt nieuwe eisen aan het bestuur, de overheidsorganisatie en de uitvoeringspraktijk.

## Bestuur

Om te beginnen het bestuur. Voor de invulling van het partnerschap dient er vertrouwen te zijn in de rol en betrokkenheid van de overheid. BMC heeft in samenwerking met vertegenwoordigers uit verschillende niveaus van overheidsorganisaties en enkele experts (het platform Open Overheid) als hulpmiddel voor publieke managers en bestuurders enkele wegen naar vertrouwen geformuleerd. Niet zozeer in de zin van 'harde waarheid', maar vooral bedoeld om voorbij de gemakkelijke oplossingen te komen. Hoewel de mediocratie, die het accent legt op fouten en negatieve prestaties, altijd zorgt voor een vertrouwensdrempel bij de burger, kan door een constante proactieve dialoog tussen inwoners en bestuur en optimale transparantie en openheid de basis worden gelegd voor reële verwachtingen die de burger van de overheid mag hebben. De overheid moet doen wat ze zegt. Door een toename van de identificatie van de burger met de activiteiten van de overheid zullen betrokkenheid en vertrouwen bij de burger toenemen.

Het is belangrijk om via horizontale verantwoording inwoners, klanten of andere betrokkenen te betrekken bij de waardering van de geleverde prestaties. Daarvoor is het nodig dat de beoogde maatschappelijke effecten ook op het niveau van de burger worden gedefinieerd. Het gaat daarbij om maatwerk, gericht op maatschappelijke identificatie en participatie. De overheid als opdrachtgever van maatschappelijke organisaties relateert de concrete interventies uiteindelijk ook aan dit doel. Het maatschappelijk resultaat is dus geen abstractie,

maar een concrete verbetering in de leefwereld van een burger. Dat resultaat kan alleen worden bereikt met een samenhangende aanpak, die aansluit bij de (on)mogelijkheden van een inwoner.

#### *Overheidsorganisatie*

Dan (de bedrijfsvoering van) de overheidsorganisatie. Er zijn geen eenduidige en standaardoplossingen meer voor de toekomstige maatschappelijke opgaven. De benodigde multidisciplinaire samenwerking binnen ketens stelt eisen aan het optimaliseren van die samenwerking. De bedrijfsvoering moet de versterking van de dienstverlening ondersteunen in plaats van sturen.

Klantentevredenheid op zichzelf is niet voldoende. Het gaat meer om 'Customer Value Management': hoe scoort de organisatie op langere termijn optimaal bij de klanten, de medewerkers, de stakeholders en in de maatschappij? Kwaliteitsmanagement wordt geïntegreerd in de strategische beleidsvorming.

Vanuit het strategisch management is integraal kwaliteitsmanagement een aspect van het totale prestatiegedrag van een organisatie of instelling. De kwaliteitsdoelen zijn bekend, maar hun grenzen zijn niet gefixeerd. Zij worden voortdurend aangepast aan de nieuw ontstane toestand. Kwaliteitsverbeteringen leveren immers telkens een nieuwe situatie op, die op haar beurt prikkelt tot een volgende cyclus van verbeteringsacties.

Bij integraal kwaliteitsmanagement is de organisatie een zichzelf organiserend systeem. Ze heeft een groot vermogen tot zelfvernieuwing: de capaciteit en bekwaamheid om voortdurend bestanddelen te vernieuwen, terwijl de overkoepelende structuur in stand blijft. Ze heeft de capaciteit om over haar eigen grenzen heen te reiken. Kwaliteitsverbetering is daarmee een aspect van organisatieontwikkeling geworden.

#### *Nieuwe opgaven in de uitvoeringspraktijk*

In de uitvoeringspraktijk zal het accent meer komen te liggen op het (zelf)organiserend vermogen van burgers, resulterend in gedifferentieerde uitvoeringskracht (oplossend vermogen). Voor het realiseren van een volwaardige plek in de samenleving voor iedereen moet worden aangesloten bij de draagkracht van mensen.

De in de afgelopen decennia gekozen opbouw naar een maatschappijmodel waarin de sociaaleconomische positie van elk individu is gebaseerd op zijn of haar verdiensten (meritocratisering) heeft niet voor elke burger een gewenste uitkomst. Het lijkt erop dat de middengroepen de hoogste prijs betalen voor de economische crisis en de gevolgen van de verdergaande globalisering, informatisering en robotisering. Dit is een voedingsbron voor een verdergaande polarisatie in de samenleving. Het antwoord hierop is een combinatie van het stellen van grenzen en het zoeken naar verbinding met en tussen mensen. Uitsluiting en segregatie vormen wezenlijke bedreigingen voor een samenleving.

Het is de uitdaging om vanuit de professionele wereld de verbinding te vinden met de draagkracht van inwoners. Deze beweging kan worden gezien als een maatschappelijke ontwikkeling waarbij de burger veel meer zelf aan het roer staat en is zowel herkenbaar in het sociaal domein als in de wereld van het wonen, de energievoorziening en duurzaam leven. De aansluiting bij de (draag)kracht in de samenleving kan een bijdrage leveren aan de integratie en daarmee mede antwoord geven op de gesignaleerde polarisatie.

#### **Ook in de toekomst is BMC uw partner in verbetering**

Door de inzet van capaciteit, expertise, ervaring en durf blijft BMC in staat om samen met de overheid, de maatschappelijke organisaties, de inwoners, de leerlingen en de cliënten krachtige oplossingen te realiseren voor de uitdagingen in de publieke sector. Van kramp naar kracht!

## Contact

### **BMC**

*Bezoekersadres*  
Spacelab 4  
3824 MR Amersfoort

*Postadres*  
Postbus 490  
3800 AL Amersfoort

*Telefoonnummer:*  
(033) 496 52 00

*E-mailadres:*  
[info@bmc.nl](mailto:info@bmc.nl)

*Website:*  
[www.bmc.nl](http://www.bmc.nl)