

Essay Jos van der Lans, *NRC Handelsblad*, katern 'Opinie & Debat', zaterdag 1 maart 2008.
Trefwoorden: verantwoord, transparantie, bureaucratie, marktwerking.

Stop de transparantieterreur – we werken toch niet met mensen die we niet vertrouwen?

Minder willen weten, meer vertrouwen en anders verantwoord – dat zou het motto voor grote publieke organisaties moeten zijn. Doorbreek de cultuur van geformaliseerd wantrouwen. ’

Er was eens een bestuurder van een grote schadeverzekeraar die op een goede dag in zijn managementteam de vraag stelde: ‘Zouden jullie zaken doen met mensen die je niet vertrouwt?’ ‘Nee’, antwoordden zijn teamleden, een beetje verbaasd over deze vraag. Dat was het antwoord waar de bestuurder op gerekend had. Hij stelde zijn vervolgvraag: ‘Hoe verklaren jullie nu dat wij dag-in-dag-uit zaken doen met mensen die wij niet vertrouwen?’

Er maakte zich een onrustig gevoel meester van de aanwezigen. ‘Bij elke schadeclaim die wij binnen krijgen,’ zo vervolgde de bestuurder, ‘gaan we ervan uit dat de aanvrager, die dus net iets vervelends is overkomen, een bedrieger is. We vertrouwen hem voor geen cent. We sturen formulieren toe, waarbij we hem het hemd van het lijf vragen. En als het een beetje in de papieren loopt gaan we eerst persoonlijk poolshoogte nemen, en pas als we alles dubbel gecheckt hebben, gaan we tot een schadevergoeding over. Dan zijn we inmiddels maanden verder. Zou jij zo benaderd willen worden?’ vroeg hij aan de man die rechts van hem zat. Die schok zich dood, en gaf het enige juiste antwoord: ‘Eigenlijk niet, nee.’

Hoe deze ‘goede dag’ in het hoofdkantoor van deze schadeverzekeraar is ontstaan is, is mij niet bekend. Het doet er ook niet zoveel toe. Belangrijker is dat ik, toen ik dit verhaal hoorde, op slag heel veel vergelijkbare managementbijeenkomsten voor me zag. De bestuurder van het grote ziekenhuis die zijn managers vraagt of zij dag in dag uit zouden samenwerken met professionals in wie ze eigenlijk geen vertrouwen hebben. Want wat anders moeten deze opmaken uit al die registratieverplichtingen, protocollen, richtlijnen en diagnosebehandelingscombinaties waarmee hun werk wordt gebombardeerd? Of neem de wethouder die aan zijn managementstaf de vraag voorlegt of zij gemeenschapsgeld zouden geven aan mensen die ze niet vertrouwen. Ja dus, want hoe valt anders de eindeloze reeks verantwoordingsgegevens die van instellingen in de sfeer van welzijnswerk, maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg, ja zelfs het onderwijs wordt gevraagd, te interpreteren?

Wij leven in een cultuur van geformaliseerd wantrouwen. Het paradoxale is dat we er daarbij ook nog eens in slagen om voortdurend van kwaad tot erger te geraken. Want hoe vaak hebben bestuurlijke autoriteiten de afgelopen decennia niet geprobeerd om de bureaucratische orde op te schonen, om na een paar jaar tot de eigen treurnis te moeten constateren dat het eigenlijk alleen maar erger is geworden? Kunnen de professionals in de zorg na de invoering van de zorgverzekeringswet die meer efficiency en kwaliteitsverbetering beloofde, hun werk beter doen? Welnee, als het stelsel straks op volle toeren draait moeten ze hun handelingen in vijftienduizend diagnosebehandelingcombinaties zien te persen, met als gevolg dat hun administratieve verwerking meer tijd zal vragen dan ooit.

Overdreven? Wees eerlijk: als je alle reorganisaties, schaalvergrotingen, fusies in de publieke sector op een rijtje zou zetten en de beloften over meer klantvriendelijkheid en effectievere dienstverlening daarbij op zou tellen, dan kan niemand over de resultaten vrolijk worden. De strijd tegen de bureaucratie doet nog het meeste denken aan de bekende definitie van een

voetbalwedstrijd: twee partijen strijden om de bal en uiteindelijk wint Duitsland. We kunnen zo langzaam maar zeker moeilijk om de conclusie heen dat we in onze strijd tegen de bureaucratie er juist steeds verder in verstrikt raken.

Om dat goed te begrijpen neem ik u even mee terug in de tijd. Terug naar de periode dat het werk van professionals in de publieke sector, zeg maar in de sfeer van zorg, welzijn, onderwijs, volkshuisvesting, sociale zekerheid, maatschappelijke dienstverlening, nog niet bezet was door bureaucratische mogendheden. Laten we deze toestand situeren rond 1960, kort voor het moment dat Nederland begon aan zijn ongekeerde welvaarts-groei, zijn razendsnelle modernisering en zijn explosief groeiende verzorgingsstaat. Wie in die dagen opklom tot de rangen van artsen, medisch specialisten, maatschappelijk werkers, onderwijzers had daarvoor flink gestudeerd, maar eenmaal op de plek van zijn professie gearriveerd heerste de professional over zijn eigen rijk. Zijn beroepspraktijk was in hoge mate ondoorzichtig. Niet totaal, want natuurlijk waren er toen ook reglementen, richtlijnen, maar in de spreekkamers, in de klaslokalen, in de hulp- en dienstverlening heerste maar een baas: de professional. Hij handelde – uiteraard binnen het kader van de toen geldende professionele maatstaven – eigenlijk vooral naar eigen goeddunken. Dat werd ook van hem verwacht, dat gezag werd hem toegedicht.

Een aantal ontwikkelingen heeft sindsdien deze professionele vrijstaat opengebroken.

- *De burger wordt steeds mondiger*

In de eerste plaats klopten de burgers op de poort. In vrijwel geen westers land voltrok zich de emancipatie van burgers zo heftig als in ons land. In een relatief kort tijdsbestek veranderden zij hun mentale constellatie van bereidwillige onderdaan tot die van zelfbeschikkende, mondige burgers. De anti-autoritaire opstand tegen de regenten was in feite ook een opstand tegen de professionele elites die in hun spreekkamers zonder tegenspraak de dienst uitmaakten. Die verticale gezagsverhoudingen werden in *no time* gehorizontaliseerd - inspraak, cliëntenparticipatie, bewonerscommissies, medezeggenschap, het waren de toverwoorden van de jaren zeventig. Professional en burger, dokter en patiënt, professor en student kwamen op gelijke voet te staan, ze moesten omgangsvormen vinden op basis van gelijkwaardigheid. Zo is in het onderwijs het nieuwe leren geboren.

Dat is op zichzelf zeker vooruitgang: het autoritaire model paste ook niet langer in de moderne tijd. Maar de beweging trok door en materialiseerde zich. De mogelijkheden van burgers raakten verankerd in formele wetten (privacy, huurbescherming, ontslagbescherming, inspraakwetgeving, studiehuisen) en werden daarmee bureaucratische verplichtingen waarin in alle professionele praktijken op dezelfde wijze rekening moest worden gehouden. De professional mocht zich niet langer op basis van zijn professionele oordeel en het daarbij horende gezag in iemands zaken mengen. Hij had zich te houden aan de etiquette van de nieuwe institutionele orde.

Wie zich tegenwoordig in een ziekenhuis laat behandelen, krijgt een informatiefolder in de hand gestopt met daarin stevast een paragraaf over de klachtenbehandeling. Dat is met de beste bedoelingen afgedwongen door de cliëntenraad, maar voor wie er even over nadenkt is het toch ook vreemd. Je bent nog niet geholpen of je weet al hoe je een klacht moet indienen. Het is niet alleen een recht, maar vooral ook een uitnodiging om bij een meningsverschil of onenigheid of een simpele ergernis de kwestie niet in een goed gesprek met de behandelende professional op te lossen, maar het vermeende gelijk hogerop in de organisatie te zoeken. Het maakt van klagen een procedure, en om over klachten te kunnen oordelen worden er vervolgens richtlijnen vastgesteld. Want wie een klacht moet beoordelen heeft bewijsmateriaal nodig en dat vraagt om nauwkeurige verslaglegging van handelen en bij veel voorkomende klachten om strakkere regels. Zo worden de goede bedoelingen *overruled* door de bureaucratie . Met alle angstvallige gevolgen van dien.

Zo las ik onlangs in de krant dat een treinconducteur een lastige reiziger niet meer mag duwen, althans niet nadat hij of zij een cursus had gevolgd. Ongetwijfeld had zich een paar keer ergens in het land een conducteur laten gaan, nadat hij voor de zoveelste keer op een grote mond was getraakteerd. De daarop volgende klachtverwerking maakte van de incidenten algemeen beleid met als gevolg: een verplichte cursus en een protocol, waar alle conducteurs hun handelen mee in overeenstemming moeten brengen. Zo werkt het op het spoor, zo werkt het in de hele publieke sector.

- *Steeds grotere organisaties*

De tweede inbraak op de professionele vrijstaat voltrok zich met de groei van de verzorgingsstaat, die zich materialiseerde in de ontwikkeling van steeds grotere professionele organisaties in de publieke sector. Vergelijk de schaal van ziekenhuizen, woningcorporaties, basisscholen, hbo-instellingen van 1960 met die van nu en je zult zien dat in alle gevallen de groei tenminste een factor tien bedraagt. Met die groei diende zich een nieuwe beroepsgroep in de publieke sector aan: de managers.

Zij zagen het als hun eerste verantwoordelijkheid om een organisatie te runnen en daarbij hoorde steeds nadrukkelijker het pogen om al die losse professionals in het gareel van het grote geheel te voegen. Op de universiteiten introduceerden de nieuwe managers de puntentellingen voor publicaties, in de ziekenhuizen maakten ze budget- en productieafspraken met medisch specialisten, in het welzijnswerk begonnen ze met *output*-metingen. Stukje bij beetje, vergadering na vergadering, jaar in jaar uit sijpelden zo de eisen van de organisatie, van de subsidiegevers, van verzekeraars binnen in de professionele praktijken., waar ze in toenemende mate het handelen gingen sturen.

- *Denken in termen van marktwerking*

De derde grote inbraak op de professionele vrijstaat, misschien zelfs wel de nekslag, voltrok zich vanaf het einde van de jaren tachtig toen het denken in termen van marktwerking zich van de publieke sector meester maakte. In een tamelijk kort tijdsbestek werd een jargon uit de sfeer van het economisch handelen ingeplant in de zorg, in de sfeer van het wonen, het welzijn, de sociale zekerheid, ja zelfs het onderwijs. Het spreken over producten, over concurrentie, over doelmatigheid, vraaggerichtheid werd steeds meer gemeengoed.

Met die nieuwe taal namen de managers en politieke bestuurders definitief afstand van die oude oncontroleerbare vrijstaat. Want als je over producten praat, praat je niet over de mensen die deze maken, die zijn in zeker opzicht inwisselbaar. Dan gaat het er om wat het oplevert, wat dat kost en tegen welke prijs het afgezet kan worden.

Daarmee heeft zich een economische rationaliteit in de professionele praktijken binnengedrongen die er vooral op uit is om efficiënt te werken, nodeloze kosten te vermijden en de productie zo te organiseren dat tegen de laagste kosten de meeste handelingen verricht kunnen worden. En alles wat niet declareerbaar is, valt buiten de prijzen. Dat was het praatje bij het kopje thee in de thuiszorg, dat is het bij de hand nemen van een patiënt na een doodsbbericht door een medisch specialist. Sorry, geen tijd.

De optelsom van deze op de professionele praktijken inwerkende krachten is dat de beste professionals de frontlinies van de samenleving zijn gaan mijden. Vaak omdat het werk door de nieuwe rationalisering zo georganiseerd is dat de beste vakkrachten steeds verder weg functioneren van het eerste contact. De jeugdzorg is daar een mooi voorbeeld van, daar zitten hoogwaardige professionals als psychiaters, pedagogen en psychologen ver van het dagelijkse vuur. Een beetje problematische jongere wordt zodoende wel drie keer *ingetaked*. Nogal eens komt het voor dat betere professionals zelf de wijk nemen naar gespecialiseerde werkzaamheden en professionele bijzonderheden, die vanwege hun ingewikkeldheid

enigszins buiten de controlezucht van de organisatie vallen en waardoor ze toch iets van hun oude vrijstaat realiseren. En steeds vaker geven ze er openlijk de brui aan.

Maar voor de klas, in de buurt, aan de voordeur, in de collegezaal, aan het front kom je de beste professionele krachten steeds minder tegen. Te duur, te kwetsbaar, te veel verplichtingen, te veel rompslomp, te veel geklaag, te weinig gezag, te veel vergaderingen – je moet wel uit heel bijzonder hout gesneden zijn om in de frontlinies van de samenleving nog met passie en plezier aan de slag te gaan. Van alle beroepsgroepen hebben in zekere zin alleen de huisartsen zich aan deze professionele afzijdigheid weten te onttrekken. Zij zijn de enige waar een gewone burger binnen een paar uur met zijn zorgen terecht kan, misschien wel omdat zij zich als beroepsgroep relatief aan al die grote moderne bewegingen hebben weten te onttrekken. En ongetwijfeld was dat de reden waarom juist de huisartsen zich zo sterk verzette tegen de zorgverzekeringswetten. Zij zagen de bui hangen die zoveel andere professionele beroepsgroepen al in het gareel gekregen had. Zij zagen de bureaucratische verzekeringsmogendheden al hun spreekkamers binnen rukken.

Natuurlijk is er ook lijdzaam verzet. Op grote schaal zijn professionals in de publieke sector zich de laatste jaren administratief correct gaan gedragen. Dat komt erop neer dat ze steeds vaker invullen wat het management, de subsidiegevers of financiers willen dat ze invullen. Dodelijk voor het systeem, maar daarmee creëren ze voor zichzelf precies voldoende vrijheidsgraden om controle over hun eigen werk te houden. Een tendens die uiteraard van hogerhand weer wordt gepareerd door fijnere, striktere richtlijnen en informatiesystemen.

Zo komen we in de publieke sector dus aan de cultuur van geformaliseerd wantrouwen. Tegen de druk van mondige burgers, van controlerende managers, economische rationaliteiten en professioneel ontwijkingsgedrag waren de meeste professionele praktijken niet bestand. Ze zijn ten onder gegaan aan de transparantierreur: de wil tot alles weten. Het streven ernaar is in de dagelijkse praktijk verworpen tot een wedloop in wantrouwen. Het streeft naar een wereld die geen geheimen, geen willekeurigheden kan verdragen. Het is ook een wereld waarin elk ongeluk, elke menselijke beoordelingsfout aan inspectie wordt onderworpen om vervolgens te leiden tot nieuwe vaak gedetailleerdere richtlijnen die herhaling moeten voorkomen. En zo komen we dus al jaren van de regen in de drup terecht.

De onvrede daarover groeit. Bij de laatste verkiezingen waren alle politieke partijen het erover eens dat de bureaucratische disciplinerende van professionals tot stilstand gebracht moest worden, dat de registratiedwang en controlezucht te ver zijn doorgeschooten. Dat is - zeker als de Haagse dames en heren bereid zijn de hand in eigen boezem te steken, waar je zo je twijfels over kunt hebben - een begin. Laten we hopen dat dat leidt tot een proces waarin op alle niveaus wordt nagedacht over hoe we instituties zouden kunnen maken die werken op basis van minder weten en meer vertrouwen. Het zal wel even wennen zijn, want dat zijn we behoorlijk afgeleerd.

Maar essentieel in deze nieuwe ordening zal zijn dat professionele praktijken loskomen van het voorgeprogrammeerde *format*, het institutionele keurslijf, waarin ze de laatste decennia zijn afgekneld. We moeten de illusie van de totale transparantie laten varen. We zullen iets van de charme moeten herstellen van die oude professionele vrijstaat. Niet in zijn autoritaire vorm, maar wel als een menselijke betrekking waarin de professionele beslissingen zich ijken aan de specifieke context van het probleem dat aan de orde is, in plaats van aan protocollen, richtlijnen, standaarden en voorschriften.

Wat niet betekent dat daarin verantwoording geen rol speelt, integendeel. Elke serieuze professional in de publieke sector wil zich graag verantwoorden. Alleen wel op een zinnige manier, op een wijze die functioneel is voor zijn professionaliteit. Dat is wat anders dan het met dagelijkse regelmaat lanceren van cijferreeksen en tabellen naar het oneindige

heelal van de digitale informatiesystemen. Daarover nadenken begint meteen na de dag, die goede dag, dat er op de bestuurlijke plekken die er toe doen iemand opstaat die de vraag stelt: willen wij eigenlijk werken met mensen die we niet vertrouwen?

Jos van der Lans is cultuurpsycholoog en publicist. Volgende week verschijnt bij uitgeverij Augustus zijn boek *Ontregelen – de herovering van de werkvloer*. Zie: www.josvdlans.nl.