

_____ De macht van ambtenaren groeit, de politieke controle daarop laat te wensen over. Dat was het uitgangspunt van oud-gemeentesecretaris Harry van de Loo om zijn proefschrift *Quadra Politica* te schrijven.* Hij ontwierp een systeem van ambtelijke functiebeschrijvingen en een set van organisatieregels, waarmee het werk van ambtenaren leuker wordt doordat het kan worden geregistreerd.

**NIEUW ONTWERP FUNCTIEBESCHRIJVINGEN
VOOR ALLE AMBTENAREN**

SPELREGELS VOOR DE VIERDE MACHT



BINENLANDS BESTUUR - WEEK 47 | 2019





‘Er zal van ‘buitenaf’ moeten worden ingegrepen’

Als Harry van de Loo in 2008 als gemeentesecretaris van Boxmeer begint – een functie die hij eerder acht jaar had bekleed in Horst aan de Maas – luidt zijn opdracht: de ambtelijke organisatie tot rust brengen. Dat was hard nodig omdat de Brabantse gemeente in de tien jaar daarvoor (en na een herindeling) zeven gemeentesecretarissen had versleten. Van de Loo spreekt van een ‘losgeslagen organisatie’, ‘waar iedereen ruzie had met elkaar’. Het ziekteverzuim was hoog, er waren tekorten op de begroting, er was geen strategie. Binnen anderhalf jaar had hij, naar eigen zeggen, de organisatie weer op orde.

Wat was uw geheim?

‘Het gekke was: dat wist ik niet precies. Kennelijk was ik, zoals de meeste managers, onbewust bekwaam. Ik wilde uitzoeken waarom wat ik deed ook werkte, en begon aan dit proefschrift.’

En, waarom werkte het?

‘Ik ben eerst gaan onderzoeken hoe ambtenaren en bestuurders denken en werken. Ik las in het proefschrift van Rick Anderson dat 95 procent van de ambtenaren en bestuurders bij onderhandelingen jukt. Bij budgetverdelingen houden ze de kaart tegen de borst, waardoor bijna iedereen klaagt – dus jukt – dat hij te weinig krijgt. Heb je te weinig budget, dan roep je heel hard dat het te weinig is, maar heb je te veel budget dan doe je dat ook – anders raak je het alsnog kwijt. Het gevolg is dat er ogenschijnlijk te weinig geld is, waardoor er steeds een druk is om belastingen te verhogen. Gevolg: verhoging van de btw, het kwartje van Kok, accijnsverhoging. Kortom, de overheid wordt steeds duurder. Dat alles is geen onwil van ambtenaren en bestuurders, maar de spelsituatie

veroorzaakt dit gedrag. Als mensen in zo’n situatie worden geplaatst, gaat men dit strategisch gedrag vertonen. Door het achterhouden of verdraaien van informatie ontstaan er in veel ambtelijke organisaties conflicten.’

Wat is daarvan het gevolg?

‘Een bestuurder die informatie wil, moet zijn ambtenaar vertrouwen. Die laatste kan kiezen: geef ik die informatie wel of niet, of gekleurd. Door deze informatievoorsprong – en dus door informatie-asymmetrie – en coalitievorming gaan ambtenaren een eigen macht creëren, binnen de ambtelijke organisatie maar ook richting het bestuur. Daarbij komt nog dat de rechtspositie van de ambtenaar veel sterker is. Er is een gezegde: maakt een ambtenaar een fout, dan sturen we hem naar de postkamer maar we ontslaan de wethouder.’

Hoe moeten we dat tegengaan?

‘Daarbij hoort een verhaal. De koning van Denemarken had bepaald dat een schipper die over de Sont vaart tol moest betalen, twee procent van de waarde van de lading. De vraag aan de schipper was dus: wat is de waarde uw lading? Omdat de douanier de schipper niet altijd kon vertrouwen, moest hij alles controleren; een ondoenlijke zaak. De koning veranderde de spelregels: u mag zeggen wat de waarde is, maar ik kan het er voor kopen. Bang dat de koning hun dure lading te goedkoop kon aanschaffen, vertelden de schippers de waarde. Dit voorbeeld laat zien dat niet alles hoeft te worden gecontroleerd maar dat het slimmer is de spelregels aan te passen. Dit geldt ook voor ambtelijke organisaties. Door het veranderen van organisatie-regels verdwijnt de informatie-asymmetrie die tot onzekerheid en conflicten leidt. Een belangrijk hulpmiddel daarbij is het registreren.’

Dus ambtenaren willen niet en houden het nodige achter?

‘Dat zeg ik zo niet. Ambtenaren zitten in een spelsituatie, waarbij ze niet anders kunnen. En gelukkig willen de meeste dit ook niet. De integriteit van de Nederlandse ambtenaar is hoog, maar het gaat helaas soms wel eens mis. En als het mis gaat, komen er vaak ook politieke problemen. Wie

is verantwoordelijk? Ook dan blijkt informatie-asymmetrie ook een groot probleem. De huidige spelregels zeggen immers dat als een ambtenaar een fout maakt, het de bestuurder ‘de politieke kop kan kosten’. Deze (spel)situatie maakt dat ook de bestuurder informatie gaat achterhouden of verdraaien. Dat is menselijk gedrag. Er is niks mis met ambtenaren en ook niks met bestuurders, maar op dat moment wordt zichtbaar dat de organisatie niet goed is ontworpen. De verkeerde spelregels maken dat dit gedrag ontstaat. Het heeft dus niet met de individuele mensen te maken, maar met de spelregels’.

U wilt meer registreren. Wantrouwt u ambtenaren?

‘Ik ga ervan uit, net als andere burgers, dat ik ambtenaren kan vertrouwen. Maar onderzoeken laten helaas zien dat dat niet vanzelfsprekend is.’

Waar gaat het mis in de ambtelijke organisatie?

‘Mijn onderzoek laat zien dat in het conflict tussen de individuele belangen van de ambtenaren en de collectieve belangen van de samenleving, het belang van de ambtenaren wint. Een burger wil een zo goedkoop mogelijke en efficiënte overheid, maar een gemiddelde ambtenaar heeft belang bij een zo groot mogelijke organisatie met veel carrièrekansen. De Britse econoom Parkinson toonde in de jaren ‘50 al aan dat hierdoor ambtelijke organisaties blijven groeien. De samenleving krijgt steeds meer regels en ambtelijke organisaties worden steeds groter, complexer en onbeheersbaarder. Terwijl de maatschappelijke roep om het weer onder controle te krijgen steeds luider wordt.’

Hoe dan?

‘Het antwoord ligt in informatiemanagement. Hiertoe moeten de spelregels voor ambtelijke organisaties worden aangepast en politiek verankerd, iets wat ambtelijke organisaties niet uit zichzelf doen. Dit is het gevolg van het belangenconflict. Wil men de groei van ambtenaren en regels bedwingen, dan zal er van ‘buitenaf’ moeten worden ingegrepen. Dit onderzoek laat zien dat dat kan, als de politiek een simpele set organisatieregels vaststelt.’ ▶

Heeft dat ambtelijk gedrag te maken met de drukte op het werk?

'Het gaat niet om ambtelijk maar om sociaal gedrag, wat ontstaat door verkeerde spelregels. Maar drukte speelt een rol. Iedereen is druk, maar we weten niet precies wat iemand nou doet. Ik heb het uitgezocht: 95 procent van de gemeentelijke taken betreft de uitvoering van rijkswetten. Participatiewet, Bijstandswet, Paspoortwet, Wmo, Jeugdbeschermingswet, noem maar op. Er zijn bijna 150 rijkswetten die bij gemeenten op het bordje komen. De volgende vraag is dan: wie doet welke wet? Dan blijkt dat elke ambtenaar zich bezighoudt met een beperkt aantal wetten, voorschriften en beleidsgebieden. Dat kun je per ambtenaar in kaart brengen.'

Hoe deed u dat?

'Ik vroeg bijvoorbeeld een mbo-er personeelszaken: wat is je taak? Hij antwoordde: ik doe de salarissen. We concludeerden samen dat dat zijn product was, dat hij daarbij volgens vaste procedures gegevens verwerkte, daarbij overlegde, de tijd en de budgetten bewaakte en alles in applicaties verwerkte. Hetzelfde doet de hbo-er civiele techniek. Zijn product was de wegen. Ook hij moest volgens procedures gegevens verwerken, overleggen, tijd en budgetten bewaken en ook hij verwerkte dat in een applicatie. Het bleek betrekkelijk simpel om per salarisschaal een functieprofiel met zeven aspecten te schrijven. Zo ontstonden achttien functieprofielen, die voor alle gemeenten kunnen gelden. Door de koppeling van de wet- en regelgeving aan deze functieprofielen bleken alle organieke functies van alle gemeenten inhoudelijk én gewogen te kunnen worden beschreven. Hierdoor kan er aanzienlijk beter worden geregistreerd wat iedereen doet waardoor de informatie-asymmetrie verdwijnt en de transparantie wordt vergroot. De vergrote transparantie gaat dus gepaard met andere spelregels.'

Wat is daarvan het voordeel?

'In mijn proefschrift heb ik de spelregels modelmatig uitgewerkt en in de gemeente Boxmeer zijn ze juridisch vertaald, en door de ondernemingsraad, het management en het college in 2013 geaccordeerd. Dit jaar zijn de spelregels aangepast in verband met de AVG en ENSIA, het verantwoordingsstelsel voor informatieveiligheid. Het blijkt dat de organisatieregels een enorme opsteker zijn als het gaat om de uitvoering van deze nieuwe regelgeving, maar ook de planning en control gaan uitstekend. Door de transparantie kan het klantencontactcentrum 87 procent van de 47.000 telefoontjes die er per jaar binnen komen per

Er zal van 'buitenaf' moeten worden ingegrepen'

direct afhandelen. Het onderzoek laat zien dat er een grote mate van medewerkers-tevredenheid is een laag ziekteverzuim en een laag personeelsverloop. Het is mooi om te zien dat mensen gelukkig worden van hun werk.'

Een voorbeeld?

'In de oude situatie, zonder spelregels, kon een ambtenaar die een vervelend mailtje kreeg deze doorsturen naar gemeentewerken, ruimtelijke ordening en bijvoorbeeld sociale zaken. Zo, hij was er even van af. Dat is niet netjes, maar het gebeurt. Dan komt de boze wethouder: hoe zit dat met dat mailtje, ik heb er klachten over gehoord. De ambtenaar zegt: ik zit nog steeds op RO en gemeentewerken te wachten. De wethouder gaat vervolgens naar deze afdelingen, maar daar zeggen ze: we kunnen er niks mee. De wethouder wordt zo van het kastje naar de muur gestuurd. Uiteindelijk zegt de wethouder tegen de burger: stuur de mail voortaan maar naar mij. De wethouder wordt ombudsman in plaats van bestuurder. Maar door dit gedrag krijgen de ambtenaren onderling ook conflicten. Door de nieuwe spelregels, waarbij er afspraken worden gemaakt over centrale registratie van binnenkomende mails komt dit niet meer voor.'

Een ander voorbeeld?

'Een medewerker gemeentewerken heeft een budget van 30.000 euro voor het verwijderen van asbest uit de grond. Terwijl de aannemer bezig is blijkt de grondvervuiling veel groter en tegen de tijd dat hij klaar is de rekening opgelopen tot het tienvoudige. Wie is verantwoordelijk? De ambtenaar? Zijn baas? De aannemer? Of de wethouder? In het huidige bestel is het makkelijk: de wethouder is verantwoordelijk, maar door de nieuwe spelregels wordt de verantwoordelijkheid veel scherper gedefinieerd. Dit alleen al omdat budgetbeheer, budgetbewaking en budgetverantwoording opgenomen zijn in de functieprofielen van die medewerker.'

Controle, registratie, de DDR wandelt binnen...

'Leuk bedacht. Maar zonder spelregels is de bestuurder, de burger én de ambtenaar de klos. Bovendien worden ook bij gevierde agile managementmethoden als *lean* en



scrum harde spelregels met harde registraties gebruikt. Neem de inwoner die belt met de vraag hoe het met zijn bouwvergunning staat. Doordat er geen centrale registratie plaatsvindt, moet de telefoniste het telefoontje 'doorzetten' naar de betreffende ambtenaar. Deze is echter niet op zijn plek, waardoor een ander het telefoontje moet aannemen. Deze ander doet dat echter niet omdat 'hij er toch niks van weet en hij het al druk genoeg heeft'. Gevolg: een ontevreden inwoner, een ontevreden telefoniste en een ontevreden collega. Mijn onderzoek laat zien dat de ontworpen spelregels met een centrale registratie juist tot een grote mate van medewerkerstevredenheid leiden met een kleiner apparaat en aanzienlijk minder inhuur van derden.'

Kan iedere gemeente dit systeem snel invoeren?

'Het omzetten van elk bestaand systeem naar dit systeem is fluitje van een cent. Met de functieprofielen kan het werk van alle ambtenaren worden beschreven, of die paspoorten verstrekken, wegenonderhoud doen of beleid maken. Daarmee worden de huidige complexe stelsels van generieke functiebeschrijvingen zoals bijvoorbeeld HR21 of FUWASYS overbodig. Of je je gemeente in een sectorenmodel of volgens een ander model hebt georganiseerd, maakt voor dit stelsel niet uit. Ook de grootte van de gemeente speelt geen rol. Eigenlijk is het systeem voor elke overheidsorganisatie geschikt, voor een ministerie, een provincie, de Belastingdienst of het UWV. Wel moeten de spelregels politiek en bestuurlijk worden vastgesteld. Boxmeer laat zien dat het mogelijk is en ik zou graag bij een aantal andere organisatie laten zien hoe makkelijk dit gaat en wat de positieve resultaten zijn.'

Bestuurder, ambtenaar én burger blij?

'Zo kan je het wel stellen, ja.' ●

**Harry van de Loo promoveerde 20 november aan de TU Eindhoven.*