



## Werken met modellen in een beleidsomgeving

*Dit artikel gaat in op het gebruik van modellen in een complexe omgeving. Elk model is bedoeld om een complexe omgeving in een paarbegrippen te vangen en voegt er vervolgens een logica aan toe die de organisatie de weg wijst naar een nieuwe toekomst. Juist in de meest complexe omgeving van allemaal, de beleidsomgeving, stuit het gebruik van modellen op weerstanden – zeker als een model op de eigen situatie moet worden toegepast. Dit artikel gaat in op de redenen voor de weerstanden tegen het gebruik van modellen. Deze redenen worden serieus genomen, maar er wordt ook doorheen geprikt. Bij het bespreken van de weerstanden tegen modellen ontstaat er tegelijk ook zich op het krachtenveld waarbinnen beleidsafdelingen moeten opereren.*

*Dit artikel is niet erg geschikt voor lezers die vooral willen weten hoe ze iets moeten doen. Op andere plaatsen wordt dit wel gedaan. Het artikel is wel geschikt voor lezers die meer begrip willen krijgen voor de situatie waarin ze kunnen komen als ze met modellen in een beleidsomgeving willen werken. Als we het hier over ‘modellen’ hebben, spreken we over sturings- en ontwikkelmodellen voor organisaties. We refereren daarbij vooral aan het INK-model. Voor andere modellen gericht op organisatie-ontwikkeling geldt in beginsel hetzelfde.*

### 1. Inleiding: grenzen in het gebruik van modellen

Het gebruik van organisatiemodellen is breed verspreid. In bijna elke organisatie wordt er gebruik gemaakt van modellen om de weerbarstige werkelijkheid in de greep te krijgen. Er zijn echter twee groepen organisaties waar het gemiddelde model niet aanslaat of waar men zelfs allergisch op een model lijkt te reageren. De eerste en grootste groep is het midden- en kleinbedrijf. Bij MKB-bedrijven leeft het gevoel dat bijna model te ingewikkeld is. Te veel invalshoeken, te veel principes voor ‘organisaties’ die leven van het doen en waarbij de wereld zo overzichtelijk is dat een model net zo bruikbaar lijkt als een vorkheftruck voor het inrichten van een etalage.

De tweede groep omvat de groep waarin professionaliteit en politiek-bestuurlijke gevoeligheid bij elkaar komen: in de beleidsomgeving. Hoewel geplaatst in de meest traditionele hiërarchie die we kennen, wordt juist in die omgeving het accent gelegd op het professionele karakter van het werk. De noodzaak om snel in te kunnen spelen op de eisen van de dag kan alles overheersend zijn. Een mogelijk gebrek aan beheersing wordt bestreden met ‘Aanwijzingen’<sup>1</sup>, checklisten en vooral met een uitgebreide planning en controlcyclus. Dat laatste wordt overigens weer zo veel mogelijk overgelaten aan specialisten, om het eigenlijke werk niet te hoeven verstoren. Die weerstand is zo sterk dat we rustig kunnen spreken van de ‘final frontier’ van een model als het INK-model. In dit artikel werken we aan die laatste grens – en proberen deze te verleggen.

Het is dus tijd om te bekijken of modellen wel werken in een beleidsomgeving en zo ja, wat voor aanpassing dan nodig is. Om dat met enige degelijkheid te kunnen doen moeten er een paar stappen worden gezet. De eerste stap bestaat uit het definiëren van beleid en uitvoering en het beschrijven van de verschillen die daar uit voort komen. Vervolgens kijken we naar de manier waarop de praktijk van het werken in een beleidsomgeving op dit moment wordt beschreven, met name vanuit bestuurskundige hoek. Daar komen, in ieder geval als het gaat om het gebruik van modellen en instrumenten, een aantal belangrijke relativeringen en nuanceringen uit voort. Deze geven aanleiding om het gebruik van een model als het INK-model in een beleidsomgeving niet zonder meer logisch te maken. Met andere woorden: de bezwaren worden onderkend en er wordt wat mee gedaan. Wel geven we aan dat er ook in beleidsomgeving meer dan genoeg reden is om modelmatig te werk te

---

<sup>1</sup> Een belangrijk voorbeeld en referentiepunt wordt gevormd door de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Praktijkvoorschriften voor ontwerpers van regelingen van de rijksoverheid. Ministerie van Justitie / SDU, Den Haag, 3<sup>e</sup> druk.



gaan. Er wordt niet mee gegaan met degenen die denken dat het in een beleidsomgeving per definitie chaotisch is en maar beter chaos kan blijven. Zoals een wijze dwaas<sup>2</sup> het heeft gezegd: “chaos is orde met een masker op”. Het model moet helpen bij de ontmaskering.

## 2. Onderscheid tussen beleid en uitvoering

Het onderscheid tussen beleid en uitvoering is eerder een onderscheiding tussen taken en functies dan tussen organisaties. Nog scherp gezegd: beleid is een ‘cultuurbegrip’<sup>3</sup> en staat als zodanig los van de organisatievorm. In uitvoerende organisaties worden veelal ook beleidstaken verricht en andersom. Het zijn doorgaans deze organisaties die om toepassing van iets als het INK-model vragen. Alleen al om die pragmatische reden richten we ons daarom vooral op de verschillen tussen beleid en uitvoering zoals die tot uiting komen in de feitelijke inrichting en oriëntatie van een organisatie en niet op de formele functie of status van een organisatie. We denken dus vooral aan organisaties die gekenmerkt worden door een beleidsgerichte cultuur, doorgaans dicht bij de politiek-bestuurlijke opdrachtgever. In dit artikel spreken we gemakshalve vooral over ‘beleidsafdelingen’, maar we kunnen ook denken aan complete directoraten-generaal of juist aan kleine adviesorganen. Anderzijds denken we juist niet aan organisaties waarin de taakomgeving overheerst en de politiek-bestuurlijke aansturing als verder weg worden ervaren. Het maakt daarbij niet uit of deze nog volledig tot het publieke domein worden gerekend (zoals gevangenissen), of ze zijn verzelfstandigd (bijvoorbeeld de Informatie Beheer Groep) of zelfs een private status hebben (zoals de Nederlandse Spoorwegen)<sup>4</sup>. Het formele onderscheid moet niet worden verward met het feitelijke onderscheid en op dat laatste richten we ons. Verder wordt hieronder wordt vooral geschreven over de verschillen tussen beleid en uitvoering op rijksniveau. Op het niveau van de lagere overheden speelt in principe precies hetzelfde, al dragen de actoren andere namen. Voor kleinere gemeenten kan je wel zeggen dat de uitvoering altijd dichtbij is, maar zeker voor de grotere gemeenten en de provincies geldt dat de afstand tussen beleid en uitvoering behoorlijk kan zijn, zeker vergelijkbaar met het rijksniveau.

## 3. Verschillende takken van sport

De positie van een beleidsafdeling is in veel opzichten anders dan die van een uitvoerende organisatie. Enkele van die verschillen zijn van fundamentele aard, sommige simpel het resultaat van gemak en gewoonte. Het klantbegrip is in de praktijk in ieder geval anders ingevuld en de processen verlopen veelal anders. Professionele processen vormen de start van het dagelijkse werk en niet de opgeschreven werkprocessen. Gechargeerd gezegd: ‘voor dat laatste hebben we de secretaresse’. Er zijn nog meer verschillen. De taken zijn altijd afgeleide taken, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering lijkt weg. Leiderschap lijkt van een andere orde dan die in een omgeving waarin het om de uitvoering gaat. Voor een deel gaat het om slechts graduele verschillen, voor een ander deel zijn de verschillen structureel. Zwart-wit naar de verschillen zoekend, kom je dan al snel op:

<u>Uitvoering</u>	<u>Beleid</u>
politiek is een andere wereld	politiek is de wereld
primaire klant buiten de organisatie	primaire klant binnen de organisatie (minister)

<sup>2</sup> Terry Pratchett – The Thieves of Time. Corgi Books, 2002. “There are different kind of rules. From the simple comes the complex, and from the complex comes a different kind of simplicity. Chaos is order in a mask”.

<sup>3</sup> Beleid is “de aanduiding van een norm, een gedragslijn, een richtsnoer voor maatschappelijk handelen.” In het begrip zijn doeleinden en middelen vervat; een combinatie van denkbepelden en activiteiten. Zie: Van Braam e.a., Coutinho, 1986. Pas op: er zijn veel varianten op term. Van de Graaf en Hoppe beginnen hun boek over ‘beleid en politiek’ met een hoofdstuk over de ‘geschiedenis van een succesterm’ – en dat bedoelen ze niet positief. H. van der Graaf en R. Hoppe, Coutinho, 1988. De vele auteurs die er daarna over hebben beschreven relativeren het begrip alleen maar verder. Hier keren we eigenlijk – en uit wanhoop? – terug naar een descriptieve versie van de term: beleid is beleid als het op het in de naam staat van de afdeling, dienst of directie die het kennelijk tot taak heeft.

<sup>4</sup> Zie voor een onderscheid tussen de vele vormen: het rapport van de werkgroep Leers – het wiel en de spaken. CDA Tweede Kamerfractie, 2001.



gericht op eigen verantwoordelijkheid  
doel: uitvoering  
procesbeschrijvingen leidend  
eigen beheersverantwoordelijkheid  
gericht op resultaat

afgeleide verantwoordelijkheid  
doel: agenda formulering  
inzichten medewerkers leidend  
gescheiden beheerscircuits  
gericht op acceptatie en draagvlak

Deze verschillen maken dat je hoe dan ook voorzichtig moet zijn met het zonder meer toepassen van het standaard INK-model op een beleidsomgeving. Maar er speelt meer dan alleen een kwestie van het overbruggen van verschillen. De weerstand tegen het gebruik van modellen en andere rationele instrumenten voor verandering steekt diep en bepaalt de cultuur van veel beleidsdirecties. Dat moet begrepen worden en serieus worden genomen voordat er met welk model dan ook in een beleidsomgeving wordt gewerkt. Met andere woorden; aanpassing van het INK-model aan een beleidsomgeving is meer dan alleen een aanpassing aan de specifieke kenmerken van een dergelijke omgeving. Het is ook een ingreep in een cultuur. Een cultuur die op dit moment om allerlei redenen – goede en opportunistische – niet positief staat tegenover de hantering van modellen als die van het Instituut Nederlandse Kwaliteit.

#### 4 Relativeringen, nuanceringen en dualiseren

Een reeks bestuurskundige onderzoekers<sup>5</sup> hebben overtuigend aangetoond dat het werken in een beleidsomgeving gekenmerkt wordt door veel improviseren en snel anticiperen. Zeker voor de topfiguren kan dat nog wat scherper worden gezegd: er moet gewerkt worden in een situatie die buitengewoon chaotisch kan zijn. En het aardige is: dat vinden ze nog leuk ook. Chaos is niet iets wat bestreden moet worden; het wordt omarmd of tenminste als onvermijdelijk gezien. Het goochelen met signalen, symbolen en woorden is wat het werk boeiend maakt. Daarbij gaat het letterlijk en figuurlijk om ontelbare signalen, symbolen en woorden. Versimpeling van dat werk tot vaste indicatoren, maatstaven en getallen is dan al snel .. te simpel - aantoonbaar te simpel. In een eindeloze reeks vergaderingen en ontmoetingen worden de echte besluiten welhaast terloops genomen. Kengetallen en andere rationele ‘managementinstrumenten’ lijken dar niet bij te pas te komen. Het *rationaliseren* kent haar grenzen, vele grenzen. Die grenzen worden hier onderzocht.

We zien een aantal reacties op deze min of meer empirische<sup>6</sup> beschrijving van het werk in een beleidsomgeving. Deze gaan van een bijna volledige relativering van rationele besluitvormingsmechanismen naar benaderingen die vooral nuancering op het gebruik ervan geven, eindigend in een benadering die alles ter discussie wil stellen. *Relativeringen*, met name in de zin dat wordt getwijfeld aan het nut van allerlei pogingen tot beheersing van de chaos. *Nuanceringen* in de zin dat getwijfeld wordt aan de mate waarin de beheersing geoptimaliseerd kan worden. Het eerste is fundamenteeler van aard dan het tweede. Het eerste gaat er vanuit dat je de modellen zo ver mogelijk uit de buurt van de beleidsomgeving moet houden. Het is niet wenselijk, want het is misleiden. Het tweede dat het gebruik van modellen verstandiger moet gebeuren dan nu het geval is, maar op zich wel wenselijk. Beide reacties zijn van belang. Wat ze met elkaar gemeen hebben is dat ze er aan bijdragen dat het debat over de vormgeving van beleid nooit verstomd. En misschien is dat wel goed

<sup>5</sup> Om er slechts enkele te noemen (en andere tekort te doen): Paul 't Hart e.a. – Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging. Boom, 2002. Mirko Noordergraaf – Attention! Work and Behaviour of Public Managers Amidst Ambiguity. Eburon, 2000. Gaston L. Sporre – Ambtelijke invloed (v)erkend. Vuga, 1988. A. Hoogerwerf – Vanaf de top gezien. Visies van de politieke elite. Sijthoff, 1986. Deze onderzoeken sluiten overigens aan bij een traditie. Mintzberg heeft hetzelfde eerder gedaan onder managers in het bedrijfsleven en velen zijn hem gevolgd. Door de auteur is hierop aangesloten in o.a. het rapport ‘sturing en kwaliteit. Een theoretische studie naar de rol van kwaliteitszorg bij sturingsrelaties binnen de overheid’. Ministerie van BZK, 1998.

<sup>6</sup> De literatuur over de feitelijke werking van overheidsorganisaties is steeds beter aan het worden. Toch is het beeld nog niet compleet. In de optiek van deze auteur concentreren de studies zich teveel op de ambtelijke top en zijn ze te weinig gericht op de werkvloer en de wereld van de uitvoering. Een voorbeeld van het achterlopen van de wetenschap ten opzichte van de praktijk doet zich bijvoorbeeld voor als het gaat om organisaties die zich bevinden in een verzelfstandigingsproces.



ook. Het heen en weer slingeren tussen extremen is wellicht een van de wezenlijke kenmerken van de beleidsomgeving. Dat brengt ons op een derde reactie: het juist opzoeken van de problemen en de daarbij horende dialoog. Deze *dualisering* moet de gewenste duidelijkheid brengen over rollen en argumenten.

## 4.1 Relativeren

Een bestuurskundige denker als Frissen is de sterkste exponent van een stroming die de rol van modellen en instrumenten sterk relativeert. In feite worden ze weg gerelativeerd. Modellen en instrumenten worden gezien als middelen om de wereld beheersbaar te maken. Dat moet je niet willen, zeggen ze. De wereld is niet kenbaar en dus niet beheersbaar. De wereld – de Nederlandse samenleving – wordt gekenmerkt door horizontalisering, fragmentatie, polycentrisme, decentralisatie en nog veel meer termen die duiden op middelpuntvliegende krachten. Wat is dan nog de rol van beleidsmakers? Omdat inhoudelijke pretenties los moeten worden gelaten, gaat de aandacht vooral uit naar het begeleiden van maatschappelijke processen. De inrichting van de samenleving moet stoppen bij het garanderen van een aantal ‘checks and balances’, verder niet. De pretentie dat beleid ontwikkelen hetzelfde is als de samenleving ontwikkelen, hebben ze als een luchtballon doorgeprikt. Bij het doorprikken van die ballon hebben ze tegelijk allerlei mogelijke gedachten over rationele beheersing van de samenleving als lucht laten ontsnappen. Sterker nog; elke pretentie van beheersing zal onvermijdelijk in het tegendeel verkeren. Traditionele modellen en instrumenten werken niet of zullen al snel in het tegendeel verkeren van waarvoor ze zijn ingevoerd. Modellen kunnen nog wel hun nut hebben als ‘metafoor’ bij het vertellen van het ‘verhaal’ van overheid en samenleving, maar daar houdt het wel mee op. Instrumenten? Instrumenten worden al te snel een doel op zich en moeten alleen daarom al ernstig worden gewantouwd. Dat wantrouwen is temeer terecht, omdat de meeste moderne instrumenten uit de wereld van het bedrijfsleven afkomstig zijn. Het bedrijfsjargon met haar anglicismen en hypes is uiteindelijk niet passend bij de aard van de overheid en het beleid dat daarvoor moet worden gemaakt. Afblijven dus.

Het probleem met dergelijke relativeringen is dat ze het kind met het badwater dreigen weg te gooien. De post-moderne filosofen hebben waarschijnlijk gelijk als ze stellen dat beheersing van de samenleving een utopie is. De verwachtingen van de mensen in die samenleving zijn er echter niet minder om. De wensen van burgers – terecht of niet terecht – vertalen zich vroeg of laat in politieke signalen. Het idee dat beleidsambtenaren zich dan kunnen beperken tot een soort procesachtige benadering is niet realistische en suggereert een keuze die er in de praktijk niet is. In haar meer extreme vorm spoort het postmoderne denken daarom vooral aan op een soort individueel ‘overlevings-’ of ‘duikgedrag’ dat niet te rijmen valt met de reële verantwoordelijkheid die aan ambtenaren wordt toegedicht.

## 4.2 Nuanceren

Een minder vergaand en vooral ‘positief kritisch’ geluid valt te horen van een aantal andere denkers. Zij wensen nuanceringen aan te brengen in het gebruik van modellen en instrumenten binnen de publieke sector. Mensen als De Leeuw, De Bruijn en anderen zetten vooral stevige kanttekeningen bij het najagen van allerlei prestatie-indicatoren<sup>7</sup>. De waarschuwing gaat uit naar allerlei mogelijke ‘perverse effecten’, waardoor het tegendeel wordt bereikt wat van wat wordt beoogd. Te ver gaan in de vereenvoudiging van de werkelijkheid, te ver doorgaan met de stapeling van kengetallen en instrumenten – het gebeurt maar al te gemakkelijk. Daarbij wordt er terecht voor gewaarschuwd dat nieuwe benaderingen heel snel worden opgepakt, maar dat men vergeet de oude af te bouwen. Het gevolg is een stapeling van initiatieven die voor niemand meer te overzien is. Voor organisaties met een beleidstaak betekent dit echter niet dat er geen inhoudelijke overwegingen meer zouden mogen worden gemaakt.

Het risico van een discussie over nuanceringen is dat het al snel uitkomt op een discussie tussen rekkelijken en preciezen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd op het gebied van verzelfstandiging. Heel lang

---

<sup>7</sup> Prof.Mr. Dr. J.A. de Bruijn – Outputsturing in publieke organisaties. Over het gebruik van een product en procesbenadering. M&O, jrg. 56, nr. 3, 2002. Zie ook P. Bordewijk en H.L. Klaassen. Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen in negen grotere gemeenten. Den Haag, VNG Uitgeverij, 2000 en meer op rijksniveau Dr. J.L.M. Hakvoort en Dr. H.L. Klaassen – Doelstellingen in de publieke sector. Nut en noodzaak. M&O, 56<sup>e</sup> jrg., nr. 6, 2002.



was het geaccepteerd dat de activiteiten van uitvoerende diensten een overlapping vertoonden met die van marktpartijen. Pas met de komst van het verzelfstandigingdebat werd dit een echt probleem en werd er opeens ‘marktvervalsing’ geroepen. De constatering dat de verzelfstandiging van een dienst kan leiden tot concurrentie met bedrijven leidt dan tot twee reactie. De eerste reactie is om concurrentievervalsing wettelijk onmogelijk te maken; het zogenaamde rapport Cohen. De andere reactie zoekt de nuance: In ‘t Veld en collega’s gaan spreken over hybride organisaties. Nu, een tien jaar na het begin, is de discussie nog steeds actueel – en nog steeds niet beslecht. De ‘zuivere’ oplossing staat naast de genuanceerde. Was dat de bedoeling?

Het grootste probleem met de beweging die de nuances zoekt schuilt in de communicatie. Nuances communiceren niet. Als er veranderingen nodig zijn in de samenleving loont het doorgaans niet om de nuance te zoeken. Dat geldt voor politiek leiderschap en ook voor ambtelijk leiderschap. Wel is het goed om te beseffen dat er grenzen of kritische punten zijn waarin benaderingen in hun tegendeel kunnen verkeren.

### 4.3 Dualisering

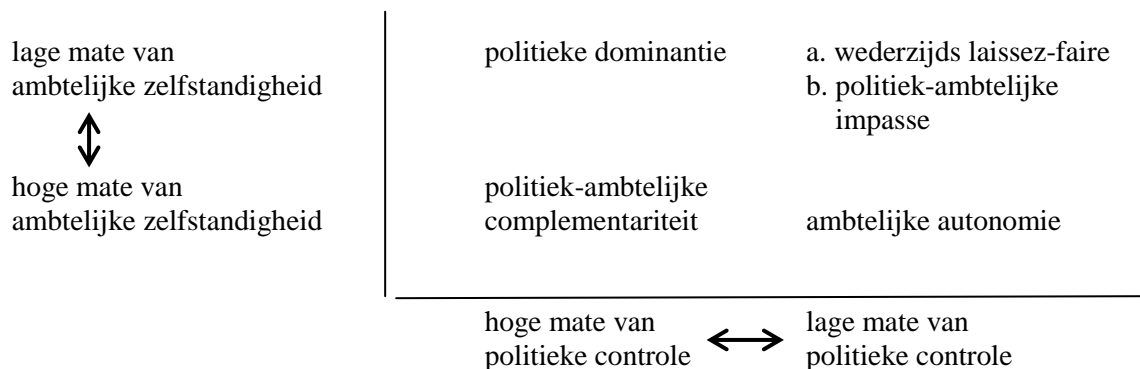
De term ‘dualisering’ kennen we vooral van de eeuwige staatsrechtelijke discussie over de verhouding tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers. De lokale overheden zijn er druk mee. Kijken we er even onder, dan zien we een geloof in het scheppen van tegenstellingen. Tegenstellingen die tot duidelijkheid leiden in rol en gedrag van betrokkenen, zowel institutioneel als professioneel. Het is opvallend hoe snel, maar ook begrijpelijk, op dit moment naar dualisering wordt gekeken als een manier om verhoudingen duidelijker te krijgen. We zien het op een aantal manieren terug in de manier waarop naar het gebruik van modellen wordt gekeken. In de eerste plaats zien we het als een relationeel alternatief voor het gebruik van systemen. Een heldere aanduiding van regels en vooral rollen komt in de plaats van afspraken over processen en prestaties. In het bijzonder gaat het daarbij om een afbakening van de rol van bestuurder en ambtenaar. In de tweede plaats zien we het terug in het gebruik van tegenstellingen om problemen helderder te kunnen formuleren. Dit laatste is gericht op het zoeken van these en antithese. Een toelichting bij elk punt, waarbij het laatste punt wordt gebruikt als een soort finale poging om de verwarring maximaal te maken. Beleid maken is verwarring zaaien, zoiets.

#### *Dualisering: politiek-ambtelijk rollenspel*

Dualisering zien we als in de literatuur vooral terug als een discussie over de afstand tussen bestuurders. Mogen fractievoorzitters nu wel of niet overleg voeren in het Torentje? Nagenoeg net zo oud is de discussie over de gewenste afstand tussen politicus en ambtenaar. In de kern gaat het hierbij om de mate waarin de Weberiaanse opvatting vandaag de dag nog steeds moet gelden. Zoals studies als die van Paul t’Hart<sup>8</sup> laten zien, is deze discussie nooit ver weg. Daarbij lijkt het of iedere ambtenaar een eigen definitie hanteert van de te namen afstand. Een afstand die loopt van groot – de ambtenaar is ten alle tijden onafhankelijk – tot zeer klein – de ambtenaar probeert zo direct mogelijk de agenda te beïnvloeden van de politicus en is daarbij niet bang om op de stoel van de politicus te gaan zitten. Politiek-bestuurlijke gevoeligheid is daarbij voor de neo-Weberiaan een valkuil en voor de ander een vereiste. Daartussen in zijn nog allerlei andere rollen te definiëren, zoals de public relations rol, het presenteren en het verkopen van het beleid en de managersrol. Elk van die rollen vraagt haar eigen spelregels op het speelveld. Een speelveld waarvan de grenzen allerminst vastleggen, ook al wordt steeds gesproken over het ‘primaat van de politiek’. Een primaat dat om een sterke mate van dualisering vraagt tussen politicus en ambtenaar. Hieronder een schematische weergave van dat speelveld<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Paul t’Hart, Anchrith Wille e.a. – Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging. Boom, 2002.

<sup>9</sup> Idem, p. 41. Ontleend aan J. Svava – The Myth of Dichotomy. PAR, p.179.



Schema 1 Politiek-ambtelijke verhoudingen – het speelveld.

Ook het streven naar een heldere rolverdeling kent haar schaduwzijde. Een schaduwzijde die binnen de lokale overheid al duidelijk lijkt te worden. De prijs voor de dualisering is een enorme tijdinvestering en een doelverschuiving. De tijdinvestering heeft te maken met het ontwikkelen en onderhouden van allerlei spelregels. De doelverschuiving heeft te maken met het feit dat de relatie tussen Burger en Gemeente nu voor een belangrijk deel wordt vervangen door aandacht voor de relatie tussen Raad en College. Als vooral dit laatste doorzet, dan mag het niet verbazen als over enige tijd weer de lof van het monisme wordt gepreikt. Niet om principiële redenen, maar ‘omdat het veel praktischer is’.

Zover is het nog niet als het op om de relatie tussen ambtenaar en bestuur gaat. In feite is de discussie over de omgang tussen bestuurders en ambtenaar redelijk moeizaam. Van echte dualisering is geen sprake, eerder van een grijs op en neer gaan tussen de twee extreme polen. De discussie over het feit van de beïnvloeding zelf en de wenselijkheid ervan wordt ondertussen wel degelijk gevoerd. Bij het aantreden van elk nieuw kabinet wordt deze weer actueel en spitst zich met name toe op de inzet van de ‘politiek assistent’ van de bewindspersoon. Hoewel hier in algemene zin afkeurend over wordt gesproken zien we het gebruik er van alleen maar toenemen. Verder is er al een aantal jaren sprake van een stroming die ‘het politiek primaat’ benadrukt. Deze stroming heeft van zich doen spreken in de verzelfstandigingsdiscussie, maar ook als het gaat om bijvoorbeeld de mate waarin ambtenaar publieke uitspraken mogen doen of zich direct mogen wenden tot een (oppositioneel) Kamerlid. Met name het NRC Handelsblad is een uitgesproken exponent van deze ‘politiek primaat’ stroming, al merk je dat de redactie met zichzelf in de knoop komt als ze zich moet uiten over de wenselijkheid van ambtenaren die publieke uitspraken doen. Met dit alles wordt er echter weinig licht geworpen op de verschillende gradaties die er kunnen zijn in de wijze waarop bestuurders en ambtenaren informatie en andere zaken met elkaar delen. Er lijkt een soort ‘HRM-deken’ over de discussie te zijn gelegd. Er mag altijd worden gesproken over de vele competenties waarover een goede ambtenaar zou moeten beschikken, competenties die vooral zijn geïnspireerd door een bedrijfsmatige manier van denken. Of anders gezegd; in denkbeelden vooral ontleend aan de behoefte tot ‘samenwerking’ en ‘teamvorming’ waar moderne organisaties behoefte aan hebben<sup>10</sup>. Er mag minder snel worden gesproken over de competenties waar de ambtenaar behoefte aan heeft in het contact met de bestuurder. Competenties die mogelijk eerder in de richting gaat van het kunnen inschatten van machtsafstand en haalbaarheidsoverwegingen of van ‘integriteit’. Dan komt het al snel het toverwoord te voorschijn: ‘professioneel’. Een ambtenaar dient zich ten alle tijden professioneel op te stellen. Het omvat het afstand nemen (onafhankelijk zijn), het omvat een zekere eigen deskundigheid en het omvat de suggestie van anders zijn: van neutraliteit versus betrokkenheid. In de afgelopen periode is de ambtenaar zichzelf bovenal als een professional gaan zien. Vanuit die eigen positie mag een ambtenaar zich onttrekken aan het heersende systeem. De status van professional kan gebruikt worden om zich aan systemen – en modellen - te onttrekken.

<sup>10</sup> Op basis van ervaring van deze auteur waarschijnlijk de twee meest genoemde competenties zoals die naar boven komen bij de inzet van INK-zelfevaluaties.



In werkelijkheid is de term ‘professional’ allerm minst eenduidig. De functie wordt verward met de rol, de rol met de positie. De staatsrechtelijke positie maakt dat een ambtenaar zich uiteindelijk nooit gelijk kan stellen met die van artsen, advocaten of anderen met een beschermde positie. Er zit veel in het werk van de ambtenaar dat om dezelfde combinatie van kunst en kunde vraagt die van de vrijgestelde professional. Uiteindelijk heeft een ambtenaar te werken binnen de grenzen die hem binnen een taak worden gegeven. De wijze waarop ambtenaren worden gevormd binnen het openbaar bestuur houdt doorgaans te weinig rekening met deze grenzen. Het HRM-jargon zit daarbij eerder in de weg dan dat het helpt bij het benoemen van de eigenheid van het werk in een beleidsomgeving. Rekening houden met de staatsrechtelijke positie is eerder een randvoorwaarde geworden dan dat het nog de kern is van de functie. Het kan niet anders dan dat dit tot spanningen leidt. Natuurlijk hebben ambtenaren een eigen positie en rol en die is veel meer dan die van een slaafse volgeling van politiek-bestuurlijke wensen. Gelukkig maar. Tegelijk moet er ergens een verzoening plaatsvinden van de verschillende en soms tegenstrijdige eisen die de functie, rol en positie van de ambtenaar beïnvloeden. Ergens moeten de persoonlijke doelen en die van de organisatie op een lijn worden gebracht – en dat kan nooit alleen gebeuren in het kader van functioneringsgesprekken, beoordelingen, POP’s en PAP’s of wat er dan instrumenten beschikbaar is. Misschien dat een model waarin dat alles bij elkaar komt goede diensten kan bewijzen?

### *Dualisering: these en antithese*

Dualisering is ook een nuttige term als het om de inhoud van de discussies over de overheid gaat. Alle relativeringen, nuanceringen en roloppvattingen zijn goed voor stevige discussies. Die moeten ook vooral gevoerd worden. En bij voorkeur op een dualistische wijze, of wellicht beter gespeld: een duellistische wijze. Deze auteur is actief binnen het KPS Gilde. In een publicatie<sup>11</sup> hebben we de vele (schijn)tegenstellingen binnen de publieke sector op een rij gezet. Het uitgangspunt is dat de vragen minstens zo belangrijk zijn als de antwoorden. These is tegenover antithese gezet en zoveel mogelijk verbonden met veronderstellingen over de werking van het INK-model. Het staat voor een aparte stroming, dicht bij de relativering, maar minder inhoudelijk gericht. Het kenmerkt de beleidsomgeving als een arena voor permanente discours. De beste beleidsomgeving is de omgeving waarin de discussie het scherpste is.

### **These**

### **Antithese**

Belanghebbenden moeten inzicht hebben in het functioneren van een publieke organisatie

Transparantie is strijdig met het persoonlijk belang van bestuurders

Een overheidsorganisatie streeft ernaar om haar output en outcome te laten voldoen aan de verwachtingen van de belanghebbenden. Werken met het INK-model ondersteunt dit streven in sterke mate en maakt afwegingen inzichtelijk.

Resultaatsturing van publieke organisaties is vaak onmogelijk en zelfs ongewenst. Hantering van het INK-model leidt daarom tot window dressing.

Het voortbestaan van een organisatie is sterk afhankelijk van haar vermogen om continu te verbeteren.

Het INK-model wordt binnen de overheid als dekmantel gebruikt om niet te hoeven veranderen.

Daadwerkelijke verbetering van het functioneren van de publieke sector is alleen mogelijk door de klantgerichtheid te vergroten.

Klantgericht werken levert geen fundamentele bijdrage aan het beter functioneren van de publieke sector.

Vernieuwen geschiedt op basis van visie: voorwaartse koppeling. Juist het INK-model is daarom goed want het dwingt tot lange termijn denken.

De overheid is in essentie reactief – en mist ondernemerschap.

Het INK-model als basis voor organisatiebesturing bevordert gestructureerd werken.

De dynamiek in de doelen van de overheid is te groot om gestructureerd en rationeel te kunnen besturen.

<sup>11</sup> KPS Gilde – Kwaliteitsthema’s in de publieke sector. Sigma Reeks Kwaliteit in Praktijk, maart 2003, aflevering C2-2.



De fase-indeling van het INK-model instrumenteert de omgang met de externe dynamiek.

Werken met het INK-model betekent streven naar organisaties, processen en producten en diensten die zo min mogelijk gevoelig zijn voor onbeïnvloedbare factoren.

Het toepassen van moderne managementtechnieken (zoals het INK-model) dwingt tot het streven naar efficiency.

Publieke organisatie reageren niet op urgenties en behoeften.

Een echt robuuste overheidsorganisatie is ongewenst.

Streven naar efficiency heeft binnen de overheid een lage prioriteit.

## Schema 2. *These en antithese*

Uw standpunten bepaald? Het zoeken van het gelijk tussen these en antithese levert veel scherpte op in de analyse. Het bevestigt het adagium dat een goede vraag meer waard is dan een goed antwoord. Tegelijk kan ook deze dialoog een doodlopende weg worden. Als de dialoog een doel op zich wordt zal de besluitvorming er vroeg of laat het slachtoffer van worden. Zelfs George W. Bush heeft er voor gewaarschuwd dat we vervallen tot een ‘debating society’ waarin de uitwisseling van argumenten niets tastbaars zal opleveren. Het is ook een weg die eerder het accent zal leggen op wat niet kan dan wat wel kan. Dat past bij de rol van waarschuwer die ambtenaren ook moeten spelen, maar daar kan het nooit bij blijven. Op een gegeven moment moet er een inhoudelijke lijn uit de dialoog worden gehaald. Een inhoudelijke lijn die niet elke keer ter discussie kan worden gesteld, zeker niet als men in een interdepartementale onderhandelingsituatie is, etc. Kortom; er is een plaats voor een dialoog die tot dualisering leidt, maar net als bij de relativering en de nuancering geldt: ‘Jedem Konsequenz fuhrt zum Teufel’.

## 5. **Zin van het werken met modellen: spiegel, speelveld en spel**

Zo veel bezwaren en van zo’n fundamentele aard. Hoe zinvol is het dan om in zo’n omgeving met een model als bijvoorbeeld het INK-model te komen<sup>12</sup>? In het voorgaande zijn allerlei argumenten genoemd waarom een dergelijk model op weerstand kan rekenen in een beleidsomgeving. Voor een belangrijk deel terechte weerstand. Maar het kind mag niet met het badwater worden weggegooid. In de argumenten van degenen die het gebruik van modellen relativieren, nuanceren of dualiseren, zit ook de kern van de reden om er mee door te gaan – maar dan anders. Een model moet niet zonder meer als een instrument worden gehanteerd om de werkelijkheid te beïnvloeden, een model moet worden gebruikt om die werkelijkheid zo goed te kennen dat ze beïnvloedt kan worden. Concreet: vergeet de toepassing van het INK-model in de verwachting dat een (beleids)directie er in de ogen van bestuurders, burgers of collega’s direct beter van worden. Een model als het INK-model moet op een andere manier worden gebruikt. Hier werken we vooral aan het volgende: het model als *spiegel*, *speelveld* en *spel*.

### 5.1 **Spiegelen**

De schilder René Margrite heeft het eens zo gezegd: “Wat achter de vensterruit van ons begrip ligt, heeft een tekening (patroon) nodig voor we de vorm ervan kunnen onderscheiden, laat staan genoeg kunnen beleven aan de waarneming’. De noodzaak om ontwikkelingen te duiden is groter dan ooit. Dezelfde ontwikkeling die postmoderne denkers als Frissen overtuigt van de onmogelijkheid van rationele beheersing van de moderne samenleving, is ook wat anderen er toe aanzet die samenleving steeds opnieuw te duiden. En wel onmiddellijk. En heel concreet. De druk om met resultaten te komen is groot. Prestatiecontracten en andere vormen van beloften dwingen beleidsambtenaren tot het formuleren van resultaten. Resultaten die in werkelijkheid nauwelijks objectief te benoemen zijn en die te voorschijn moeten komen uit een berg informatie die net niet

---

<sup>12</sup> Let op: officieel moet hier worden gesproken over het ‘INK-managementmodel’. Om de cultuurclash een beetje te kunnen overleven wordt het woord *management* hier stilletjes weggelaten. Shht. Zeg het niet tegen het INK.



datgene bevat wat men nodig heeft<sup>13</sup>. Het is buitengewoon opvallend hoeveel moeite overheidsorganisaties hebben om enige invulling te geven aan de resultaatvelden van het model. Dat geldt al voor uitvoeringsorganisaties met een vaste taak en geldt al helemaal voor de beleidsafdelingen die richting aan nieuwe taken moeten geven. De praktijk laat zien dat de meest gebruikte maatstaven leiden aan het lantarenpaalsyndroom, verwijzend naar het grapje van de dronken man die 's nachts naar zijn autosleutels op zoek gaat onder een lantarenpaal omdat het daar nu eenmaal licht is'. Met andere woorden: die maatstaven komen naar boven die het makkelijkst te identificeren zijn. Dergelijke maatstaven zijn doorgaans niet de maatstaven met de meeste zeggingskracht, maar dat doet er even niet toe.

De gemiddelde beleidsambtenaar is niet dom, integendeel. De fascinatie met het eigen werk heeft alles te maken met de complexiteit ervan. De weerstand tegen 'te simpele' verklaringen of maatstaven heeft daar alles mee te maken. Een 'goede' beleidsambtenaar moet in staat zijn tot het lezen van patronen. Hij of zij moet uit betekenisvolle details het geheel van een trend of ontwikkeling zien af te leiden. Maatstaven en prestatie-indicatoren moet daarin hun plaats krijgen. Altijd is er de dreiging dat men zichzelf verliest in de details. Dat verbanden verloren gaan, de samenhang zoekt raakt. Daarbij is meer dan vroeger het besef aanwezig dat er een relatie is tussen het individuele werk en de eenheid waarbinnen het moet landen.

Met andere woorden: een aantal ontwikkelingen komen samen: 1) de behoefte complexiteit te duiden, 2) de urgente noodzaak prestaties te benoemen, 3) de behoefte om niet blind achter prestaties aan te hollen maar die te signaleren die significant zijn, 4) de wetenschap dat daarvoor patronen moeten worden onderkend en 5) het besef dat binnen deze patronen individu en organisatie met elkaar verbonden moeten worden. Al deze ontwikkelingen vragen om het gebruik van een model, c.q. geformaliseerd patroon waarin het geheel bij elkaar kan komen.

### *Camera obscura*

René Margrite zei nog iets meer dan alleen het bovenstaande citaat bij zijn schilderij van de "La condition humaine". Hij zei: "We zien het als iets buiten onszelf, hoewel het alleen een geestelijke voorstelling is van iets wat we innerlijk ervaren." We denken te weten hoe de werkelijkheid er uit ziet, tegelijk hebben we reden om ons denken te bevragen. Objectiviteit bestaat niet, zeggen we dan. We weten dat eigen opvattingen en voorkeuren ons oordeel beïnvloeden. De gemiddelde beleidsmedewerker is wetenschappelijk zo opgeleid dat de twijfel aan het eigen oordeel en dat van anderen een gegeven is. Dat is deels een verdedigingsmechanisme, maar het is ook echt zo. Dan is het heel lastig als er voortdurend om heldere, eenduidige antwoorden wordt gevraagd. Altijd zal men daarom behoefte hebben aan modellen of instrumenten om die wereld zo objectieverbaar mogelijk te benaderen. De wetenschap en de wetenschapper zijn echter op een aantal manieren niet in staat de gevraagde objectieverbaarheid te leveren. De commerciële variant ervan, de onderzoeksbureaus, hebben ook te vaak teleurstellende resultaten geleverd. Het veel geroemde kennismanagement komt in de praktijk niet van de grond, hoeveel er ook over wordt geschreven<sup>14</sup>. Er is hoe dan ook teleurstelling en scepsis over de methodologische hypes van de laatste jaren, maar toch kan men ook niet zonder. Daarmee voelt de beleidsambtenaar zich in toenemende mate op zichzelf terug geworpen. Onder degelijke omstandigheden kunnen eigen modellen de voorkeur krijgen boven die van anderen, mits de eigen twijfel op afstand kan worden gehouden. In een dergelijke situatie is er nog altijd behoefte aan 'modellen en instrumenten', maar is er geen behoefte aan een 'instrumenteel model'. De zoektocht is naar een model dat op de juiste manier laat nadenken, dat ruimte schept in plaats van kaders maakt. Het INK-model als instrument om meer bedrijfsmatig te gaan werken past daar niet in. Het INK-model als logisch kader waarbinnen zicht op samenhang kan worden gebracht weer wel. Het objectieve van kwaliteitssystemen als ISO 9000 zal worden verworpen, het 'inter-subjectieve' van het INK-model als consensusmodel zal worden omarmd. De aantrekkingskracht van het INK-model wordt daarmee voor een belangrijk deel verklaard, al zullen er altijd vragen bij het gebruik worden gesteld.

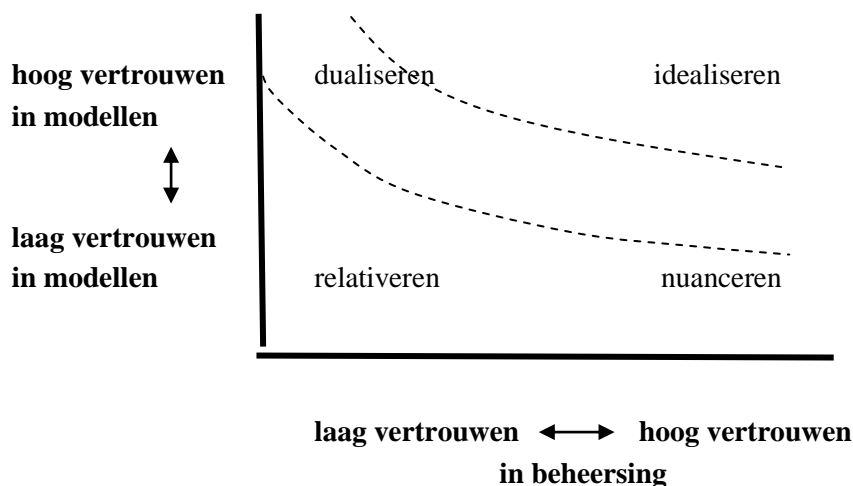
---

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld: Diana de Jong en Sibout Nooteboom – Verdwalen we in een woud van beleidstoetsen? Openbaar Bestuur, september 2002, p. 16 e.v.

<sup>14</sup> Zie o.a. het themanummer van het blad Bestuurskunde, juni 2003.



Het gebruik van het model als spiegel, leidt ook onvermijdelijk tot een discussie over de vraag waar men eigenlijk staat ten aanzien van het gebruik van modellen of ten aanzien van het eigen geloof in de beheersing van de samenleving. Hierbij komen de verschillende begrippen uit de vorige paragraaf weer in beeld. Enerzijds stelt men een hoog of juist laag vertrouwen in modellen (of concepten, of instrumenten). Anderzijds heeft men een hoog of juist laag vertrouwen in het eigen vermogen om met deze modellen de werkelijkheid te beheersen. In plaats van het woord 'rationaliseren' is in dit schema gekozen voor het woord 'idealiseren'. Dat kan worden opgevat als het 'geloof in het vermogen een idee of ideaal te verwezenlijken'.



Schema 3a: Voorbij ratio en vertrouwen: relativeringen van modellen.

Een goed gebruik van het INK-model moet dit schema eigenlijk kunnen ontstijgen. Het moet gebruikt worden als een meta-model om goed te kunnen spiegelen waar men zelf staat.

## 5.2 Speelveld verschuiven

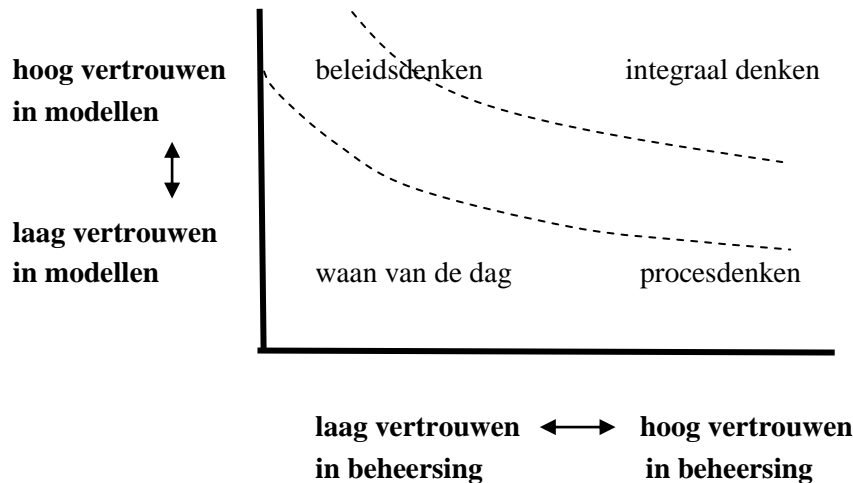
Hoe krijg je het denken over beleid voorbij het beleidsdomein? Dat is voor veel beleidsafdelingen en in het bijzonder voor degenen die er leiding aan moeten geven de grote opgave. Het formuleren van beleid – alleen achter een computerscherm of in teamverband – is slechts een klein deel van de activiteiten die tot een beleidsomgeving behoren. De nota kan nog steeds niet worden weggedacht. Tegelijk is het slechts één van de vele stukken ammunitie die bepalen of een beleidsafdeling goed functioneert of niet. Voortdurend moet er positie worden gekozen. Daarbij loop je tegen vragen op als: moeten we kiezen voor brede inzetbaarheid of juist specialisatie, moeten we dicht bij het bestuur gaan zitten of juist onze onafhankelijk bewaren? Moet het accent worden gelegd op vergroting van de politiek-bestuurlijke gevoeligheid of moeten we juist onze processen gaan beschrijven? Of zijn dit allemaal valse tegenstellingen? Waar ligt het evenwicht? Relativeringen en nuanceringen vergroten weliswaar het inzicht, maar ze leveren doorgaans niet voldoende gemoedsrust op als je je eindverantwoordelijk weet voor een bepaalde uitkomst.

In het nadenken over de positionering van een beleidsafdeling loopt men tegen allerlei elementen aan, doorgaans ongelijksoortig van aard. Informatie gerelateerd aan 'klanten' raakte aan die over medewerkers en weer aan die voor budgetten. Op de ene vergadering overheersen de politieke incidenten, op de andere vergadering overheersen 'stomme' beheerspunten. Soms helpt het maken van afdelingsplannen om al die elementen bij elkaar te brengen, de andere keer leiden ze af of scheppen ze hun eigen verwarring. Checklisten, handreikingen en instructies die anderen opstellen om te 'helpen' lijken nooit helemaal bij de eigen situatie te passen, al is het heel verleidelijk er naar te verwijzen en te denken dat een invuloefening voldoende is om het probleem aan te pakken.

Het is maar al te makkelijk om door zo'n stroom overwegingen mee te worden genomen en als leidinggevende en medewerker ergens te stranden. Kortom; het blijft een opgave om niet mee te



worden gesleurd door de waan van de dag. Een model als het INK-model heeft een functie om balans in al die elementen te brengen. Soms moet daarbij de kernactiviteit, het denken in beleidstermen centraal, staan: het beleidsdenken. Soms moet de aandacht verschoven worden naar de eigen werkwijze, het hoe en waarom van de verschillende activiteiten en de volgorde waarin ze worden gedaan. Dit procesdenken wordt in ieder geval steeds meer gevraagd als het om de interne kant van de organisatie gaat. De heilige graal blijft het integrale denken, hoe moeilijk bereikbaar ook. Toepassing van een model als het INK-model kan helpen om evenwicht te brengen in de verschillende oriëntaties



*Schema 3b: Voorbij ratio en vertrouwen: richting integraal denken.*

Een schema als het bovenstaande kan wellicht helpen om te bepalen of een beleidsafdeling überhaupt rijp is voor een modelmatige manier van werken en welke accenten daarbij moeten worden gelegd. De les van de denkers en onderzoekers moet steeds serieus worden genomen. Op z'n minst moeten er een paar waarschuwingen worden geformuleerd. Het procesgerichte (eerst ontwerpen, dan doen) dat het klassieke model kenmerkt past goed bij meer bedrijfsmatig georiënteerde organisaties, c.q. uitvoeringsorganisaties en zou wel eens niet zo'n goede ingang kunnen zijn als het beleidsdenkend overheerst. De prikkels die uit kunnen gaan van het werken voor burgers en bedrijven in een uitvoerende organisatie zouden wel eens helemaal niet – of slechts indirect – kunnen werken in een beleidsomgeving. 'De burger is geen klant' is een veelgehoorde kreet in de beleidsomgeving en die uitspraak is meer dan een teken van weerstand. In de weging van het algemeen belang kan de tevredenheid van de individuele burger inderdaad van secundair belang zijn.

Zo zijn er meer overwegingen die tot voorzichtigheid manen. Achter het model schuilt de veronderstelling dat er een vorm van leiding (management) zit die er naar streeft de eigen organisatie zoveel als mogelijk autonoom te laten groeien. Dat zou best wel eens een gevaarlijke veronderstelling kunnen zijn voor beleidsorganisaties die er vooral (denken te) zijn ten behoeve van de politieke bestuurders. Als het procesdenken te veel wordt benadrukt en integraal denken buiten bereik lijkt, ligt daar de waarschuwing. Andersom moet in afdelingen waarin het 'managen' de boventoon voert ruimte worden geschapen voor de beleidskant van het verhaal. Te vaak nog zien we dat de wereld van beleid en beheersing twee gescheiden werelden zijn die ergens in het hoofd van de leiding bij elkaar moeten komen. Dat werkt niet. Wil je de waan van de dag kunnen ontstijgen zal het speelveld moeten worden uitgebreid naar procesdenken onderwijl voeling houdend met het beleidsdenken en andersom. Integraal denken op organisatieniveau is er op termijn de uitkomst van. De verschillende vormen van denken horen in ieder geval bij elkaar te komen als een model op de juiste wijze wordt gehanteerd.

Ook hier hoort weer een nuancering bij. Er moet geen valse tegenstelling worden gemaakt tussen het werk van beleidsafdelingen en van uitvoerende organisaties. In werkelijkheid zijn de uitdagingen van een beleidsdirectie niet zo heel erg afwijkend van die van een uitvoeringsorganisatie en is er hetzelfde



verlangen om wat orde in de chaos te brengen. Zelfevaluaties verlopen inhoudelijk niet zo heel veel anders in een beleidsomgeving dan elders. De dynamiek is anders, het geloof in rationele beheersing een stuk minder, maar het streven ernaar is er niet minder om. Wellicht is het ook een misverstand om het hanteren van een model in het teken te zetten van de ‘beheersing’ van de organisatie. De behoefte is anders en ligt ervoor; bij het inzichtelijk krijgen van het hele speelveld waarin moet worden gewerkt.

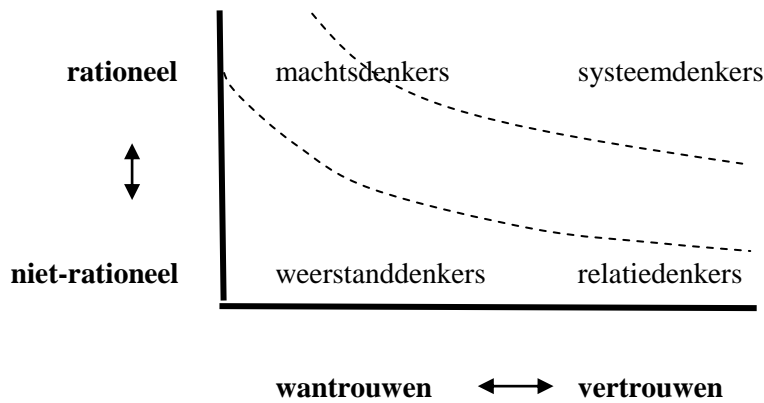
Er is nog een andere reden om te denken dat de soep niet zo heet wordt gegeten als deze soms in bestuurskundige kring wordt opgediend. Niet alleen is er een grens aan wat je met goed improviseren kunt bereiken, een beleidsdirectie is natuurlijk meer dan alleen een omgeving waarin innovatief over maatschappelijke ontwikkelingen kan worden nagedacht. Zware formele planning-, wetgevings- en verantwoordingsprocessen komen uit bij de beleidsdirectie en vragen om een tijdige verwerking. Op dossierniveau moeten de formele en informele elementen bij elkaar worden gebracht. Dat vraagt wel degelijk om organisatie. Het probleem is echter dat beleidsafdelingen, c.q. directies zowel de top vormen van de overheidspiramide als de bodem zijn voor de ondersteuning van de bewindspersonen. Lijnen lopen dus voortdurend door elkaar heen. Het is opvallend dat vaak het enige proces dat goed is geregeld ook het enige proces is waarin de lijn helder is: het beantwoorden van Kamervragen. Dat speelveld kan en mag best wat worden opgerekt.

### 5.3 Het spel beter spelen

Werken met organisatie-model betekent dat je een aantal spelregels hanteert. Deze zijn er bijna allemaal op gericht om onderling vertrouwen te creëren tussen degenen die met het model aan het werk zijn. Voorkomen moet worden dat de uitkomsten van het werken met het model misbruikt wordt voor andere doelen. Tot spelregels behoort doorgaans dat de uitkomsten van een zelfevaluatie of audit niet wordt misbruikt voor beoordelingen, informatie niet gaat achterhouden, etc. In die zin is het dus heel gevaarlijk om het model in de sfeer van ‘spelletjes’ te trekken.

De andere kant van het verhaal is – en die wordt te weinig belicht – dat ook als uitkomsten van audits e.d. niet ‘naar boven gaan’ er nog altijd sprake is van een heel krachtenspel binnen het gebruik van het model. Elke keer als het model wordt gebruikt worden daarbij mensen bij elkaar gebracht met eigen veronderstellingen, verwachtingen, e.d. En dat is ook goed. Het is zelfs essentieel voor een goede hantering van het model. Het model als het INK-model komt het meest tot z’n recht als de relaties zichtbaar worden, emoties worden getoond, posities worden ingenomen – om vervolgens hun plaats te krijgen binnen het geheel. Dat maakt toepassing van het model soms riskant, maar daarom juist de moeite waard. Veel leidinggevenden (en hun medewerkers) zijn op zoek naar een manier om de onderlinge relaties ter discussie te stellen. Ze willen dat in principe niet aan derden (externen) overlaten, maar durven ook niet zonder heldere structuur over die relaties te spreken. Er is een wereld aan werkvormen en instrumenten beschikbaar om met elkaar over relaties te spreken, maar wat daarin vaak wordt gemist is de relatie met de inhoud van het werk. In dat soort omstandigheden wordt dan toch graag naar een model als het INK-model gegrepen, wat voor scepsis er ook is.

Bij de toepassing van het model is het dan wel verstandig rekening te houden met de positie van waaruit mensen deelnemen en die ‘het spel’ bepalen. In het onderstaande schema worden een aantal startposities tegenover elkaar gezet. Het rationele element en het element van vertrouwen spelen altijd een rol, maar steeds op een verschillende manier. Gecombineerd leveren ze een viertal varianten op. Rationeel-systematisch denken wordt – zeker in een beleidsomgeving – niet automatisch veronderstelt. Andere veronderstellingen spelen al snel minstens zo zeer een rol. Sommige sturen daarbij op macht, anderen op de relatie, weer anderen – op niets.



Schema 3c: Voorbij ratio en vertrouwen: vier vormen van denken<sup>15</sup>.

Over het algemeen zal het werken in een sfeer van vertrouwen betere resultaten geven dan het werken in een sfeer van wantrouwen – in ieder gevoel is het goed voor het werkplezier. Op dezelfde manier is een rationele benadering beter te communiceren dan een niet-rationele. Tegelijk zijn er altijd omstandigheden denkbaar waarop dit niet opgaat. Het werken richting een systeemgerichte benadering is dus logisch, maar niet vanzelfsprekend. De mate waarin mensen er in slagen met de bovenstaande elementen te ‘spelen’ bepaalt hoe succesvol ze zullen zijn. Modellen kunnen helpen dat spel beter te spelen. Niet meer, niet minder.

## 6. Slotafweging

Tot slot: terecht of niet, de verwachting is wel degelijk dat beleidsafdelingen haar eigen werkzaamheden goed weet te beheersen. Keer op keer – soms benadrukt door een enquête – wordt de verwachting uitgesproken dat een beleidsdirectie in staat is signalen op te vangen en er op een transparante wijze wat mee kan doen. Een beleidsdirectie moet ten minste een verhaal hebben over wat men wel of niet heeft gedaan. Het probleem is dat dit verhaal bijna altijd ontbreekt als een scherp licht wordt geworpen op de dagelijkse praktijk van een beleidsdirectie.

In het probleem schuilt ook de oplossing. Een beleidsdirectie is een theater van formele en informele elementen, van soms gestructureerde en dan weer chaotische elementen. Die mix van elementen smeekt om modellering. Om slimme modellering, slim en met gevoel voor relativering en nuancering gehanteerd.

Elk model is een versimpeling van de werkelijkheid. Juist in een complexe en dynamische omgeving is de behoefte aan versimpeling groot. Echter niet om over logistieke processen te praten, maar over de inhoud van het werk zelf en de manier waarop de medewerkers en partners er mee omgaan. Mensen moeten elkaar verhalen vertellen om betekenis te geven aan wat ze doen. Modellen helpen bij het vertellen van de moderne verhalen. Ook de beleidsverhalen.

*Peter Noordhoek is directeur van Northedge B.V. en kennispartner van het INK.*

*www.northedge.nl*

<sup>15</sup> Deze matrix wordt verder uitgewerkt in D.P. Noordhoek – mens en model. HKZ afl.