

Michael Lipsky en de straatniveau-bureaucraten van de publieke dienst

# ‘Geld is niet het probleem’

De kwaliteit van veel publieke dienstverlening hangt af van de vraag of het management zijn medewerkers voldoende ruimte geeft om naar eigen inzicht beslissingen te nemen en daarbij af te wijken van officiële regels en beleid. Professor Michael Lipsky, schrijver van een baanbrekend boek met die strekking, was even in Nederland. ‘De kwaliteit van een organisatie hangt niet af van de hoeveelheid geld die beschikbaar is.’

TEKST: JAN DE JONG, FOTO'S: JEROEN POORTVLIET

**P**as nog in Australië. Nu twee dagen Nederland. Dan terug naar Virginia. Vervolgens Israël. Professor Michael Lipsky (71) is een veelgevraagd spreker op congressen en in de media. Gewend aan camera's en daarom vindt hij het wel 'prettig', zo'n 'ouderwets' vraaggesprek met een schrijvende journalist. Zonder snorrende camera's en luisterende microfoons komt de bedachtzame academicus boven, tijd nemend om na te denken en zorgvuldig te formuleren. Een autoriteit op het terrein van de publieke dienstverlening. "Het is onze taak om de *street-level bureaucrats* te begrijpen", zegt hij. De straatniveau-bureaucraten. Dat is Lipsky's term voor personen in de publieke dienstverlening die met elkaar gemeen hebben dat ze direct contact hebben met het publiek, en die bij de uitvoering van hun werk uiteenlopende situaties moeten inschatten en op basis van eigen inzicht beslissen en handelen. "Politie-mensen, sociale werkers, brandweermannen. Wat hen onderscheidt van kaartjesverkopers is die beslissingsruimte, de discretionaire ruimte."

## Discretionaire ruimte?

"Ja, de ruimte om zelf beslissingen te nemen die afwijken van de officiële lijn, van het officiële beleid. Neem het voorbeeld van een politiemans die een echtpaar aanhoudt dat veel te hard rijdt. In 99 van de 100 gevallen verwacht je en wil je dat hij de bestuurder een boete geeft. Maar in dat ene geval is de reden voor het te hard rijden dat de vrouw moet bevallen en de man haar naar het ziekenhuis

wil brengen. En dan hoop je dat de politiemans met zwaailichten voorop gaat..."

*De vraag voor veel bestuurders is toch hoe die ruimte beperkt kan worden. Want het werk moet goedkoper, doelmatiger, sneller, transparanter.*

"Ja, en waar de discretionaire ruimte beperkt kan worden, is er niets op tegen om dat te doen. Maar initiatieven om dat uit te voeren, vervallen vaak in een robotachtige aanpak waarin de betreffende werker op de automatische piloot formuleren invult, zonder oog voor het individu waarover het in zo'n geval gaat. Dergelijke oplossingen voor het vraagstuk van de discretionaire ruimte zijn 'management door controle'. De discretionaire ruimte wordt weggenomen, bijvoorbeeld door het werk op te knippen in standaardonderdelen. De vraag die daaraan vooraf moet gaan is of dat wel kan bij het betreffende werk en of het wel zinvol is. Is de discretionaire ruimte voor dat werk niet essentieel?"

"Vaak is dat het geval. Neem het onderwijs. Om de beslissingsruimte van de leraar te verkleinen, minder aan het toeval over te laten en de uitkomsten meetbaar en objectief te maken, wordt steeds meer nadruk gelegd op testresultaten. Maar daardoor verandert het onderwijs onbedoeld in de richting van het voorbereiden op tests. Het halen van de test wordt het belangrijkste doel en dat gaat ten koste van het ontwikkelen van probleemoplossend vermogen bij de leerlingen. Voor verkleinen van de discretionaire ruimte in het onderwijs betalen we dus een zeer hoge prijs."

‘Geef een slechte organisatie twee keer zo veel geld en het probleem blijft hetzelfde’



‘Het systeem is ingericht op baantjes, niet op het potentieel van mensen’

## Wie is Michael Lipsky?

Zijn bekendste boek geldt al 30 jaar als een van de belangrijkste op het gebied van het werken met cliënten in de publieke sector. Sinds de publicatie van ‘Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service’ wordt Michael Lipsky dan ook gezien als een van de grootste autoriteiten op dat vlak.

Zijn boek sloeg destijds in als een bom: voor het eerst publiceerde iemand een samenhangende visie op het werk van iedereen die in de publieke dienstverlening met klanten werkt - van sociaal werker tot brandweerman, van leraar tot politiemann. Het gemeenschappelijke in het werk van deze functionarissen is volgens Lipsky dat ze allemaal in een bureaucratische organisatie werken, maar daarbinnen een bepaalde beslissingsbevoegdheid hebben. Die moeten ze tot op zeker hoogte naar eigen inzicht invullen op basis van ervaring, opleiding en andere persoonlijke eigenschappen en vaardigheden. Hoe management en functionaris met deze ‘discretionaire’ ruimte om kunnen gaan, is de centrale vraag.

Lipsky's boek is om nog een reden een standaardwerk geworden: de term *street-level bureaucrats* als aanduidingen voor al deze dienstverleners is niet meer weg te denken uit de Engelse taal.

Professor Lipsky (New York, 1940) studeerde aan Princeton University en doceerde politieke wetenschappen, onder meer aan het Massachusetts Institute of Technology (MIT) en Harvard University. Momenteel werkt hij voor Demos, een Amerikaanse denktank, en voor Georgetown University.

“Er is in mijn land een groeiend aantal critici van die ontwikkeling in het onderwijs. Ik ben het met hen eens. De Verenigde Staten hebben probleemoplossers nodig. Om het onderwijs te verbeteren, moeten we dus juist discretionaire ruimte teruggeven aan de leraar en tegelijkertijd de leraar beter voorbereiden op zijn taak.”

“De eigenlijke managementvraag rond de discretionaire ruimte is naar mijn idee niet hoe die ruimte zoveel mogelijk te beperken, maar hoe de frontlijnwerker er zo goed mogelijk mee te laten omgaan. Het gaat erom de werker zo te informeren, zo te faciliteren en zo te begeleiden dat hij zo dicht mogelijk bij het beleid blijft. Als er in de praktijk een gat zit tussen het bedoelde beleid en de uitvoering door de werker, dan is het zaak om goed te kijken naar de omstandigheden waarin dat gebeurt en er iets aan te doen; training bijvoorbeeld. Opnieuw het onderwijs als voorbeeld: denk aan de leraar die een veel te grote klas heeft. Die moet veel scherpere keuzes maken in het verdelen van zijn aandacht. De vraag is of hij dat kan en of we hem beter kunnen voorbereiden.”

“Het gebeurt vaak dat er zo’n discrepantie is tussen beleid en uitvoering. Maar het is een wijdverbreid misverstand dat ik zou vinden dat die straatniveauwerkers zelf ook beleid maken of moeten maken. Eerlijk gezegd komt dat door een enigszins ongelukkige zinsnede in mijn boek. Wat ik altijd bedoelde te zeggen, is dat zij tot op zekere hoogte ruimte hebben om naar eigen inzicht te handelen bij de uitvoering van het beleid omdat er altijd situaties voorkomen die anders zijn dan verwacht. Het beleid wordt gemaakt door de beleidsmakers, de bestuurders. Wel heeft beleid sterke mensen nodig om het beste resultaat te verkrijgen. Je hebt bijvoorbeeld intelligente, rustige en empathische mensen nodig als politiemann, anders wordt het niks.”

*Wat kunnen managers doen om hun medewerkers goed te laten functioneren zonder dat het al te veel geld kost?*

“Managers zijn vaak gericht op kostenreductie en standaardisatie van het werk. Het wegnemen van ruimte is dan een voor de hand liggende denkrichting. Maar mijn ervaring is dat er geen samenhang is tussen de kwaliteit van het werk en de hoeveelheid geld. Geef een slechte organisatie twee keer zo veel geld en het probleem blijft hetzelfde.”

“Wat is de invloed van de managers? Hoeveel ruimte hebben ze zelf? Waarom is de ene organisatie goed en de andere niet? Dat hangt altijd samen met de vraag of manager en frontlijnwerkers dezelfde waarden delen, of de manager achter hen staat en hen discretionaire ruimte geeft. Hoe kan de directeur van een school bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs? Hij moet vooral de voorwaarden scheppen voor de leraren om hun werk zo goed

mogelijk te kunnen doen.”

“Kijk om je heen en vraag jezelf af waarom de ene organisatie succesvol is en de andere niet, terwijl ze over dezelfde middelen beschikken. De succesvolle organisaties in de publieke dienstverlening zijn degenen die een ethische oriëntatie hebben, geen financiële.”

*Een ethische oriëntatie?*

“Ja, het is cruciaal dat vanuit een humanistisch perspectief wordt gewerkt in de publieke dienstverlening. Dat betekent dat er een sterke wens is om mensen, cliënten, als individuen te beschouwen. Dat is een kernvraag die een organisatie moet beantwoorden: willen we mensen behandelen als een individu of als lid van een categorie? Een goede opvatting van het begrip ‘bureaucratie’, want dat zijn de organisaties waarover we spreken, houdt ook in dat mensen als individu worden gezien.”

“Er zit een vorm van hypocrisie in onze systemen. Dat hangt samen met de vraag of we echt bereid zijn om de discretionaire ruimte te geven die nodig is om de beslissingen te nemen die voor iedereen, voor de maatschappij, het beste zijn. Neem bijvoorbeeld een tienermoeder

in mijn land. Iedereen kan bedenken dat het voor de samenleving het beste is als we haar een inkomen geven en een opleiding laten volgen zodat ze zelf voor haar kind kan zorgen en over een paar jaar zelf een inkomen kan genereren. Dat is wat de sociaal werker eigenlijk wil: haar in een goed opleidingsprogramma plaatsen. Maar in plaats daarvan moet de moeder gaan werken, want het systeem is ingericht op baantjes en niet op het potentieel van mensen.” \*

## Onderzoeksprogramma ‘Re-integratie Verbeteronderzoek’

Michael Lipsky was eind mei in Nederland als speciale gast op de eindconferentie van het onderzoeksprogramma ‘Re-integratie Verbeteronderzoek’ (RVO) van de Universiteit van Amsterdam. In dat onderzoeksprogramma draait het om inzetbaarheid en duurzame arbeidsparticipatie van werknemers die (dreigen) uit (te) vallen vanwege medische, sociaal-psychologische of sociaal-culturele beperkingen. De tien onderzoeken die in het kader van dit programma zijn uitgevoerd, geven een beeld van de succes- en de faalfactoren van verschillende re-integratietrajecten zoals die in de praktijk worden uitgevoerd.

\* Meer Informatie: [www.verbeteronderzoek.nl](http://www.verbeteronderzoek.nl)

## Je hebt meer collega's dan je denkt



Ben je actief in de wereld van Werk & Inkomen? En wil je graag weten hoe je collega's met hun dagelijkse uitdagingen omgaan? Van beleidsmedewerkers tot communicatieadviseurs en van klantmanagers tot sociaal onderzoekers?

Meld je dan aan op het besloten platform Naleving.net

Vind en deel informatie, ideeën en ervaringen

- Nieuws • Documenten • Agenda
- Discussies • Communities • Netwerk



Direct aanmelden? Ga naar [Naleving.net](http://Naleving.net) Voor vragen mail je naar [info@naleving.net](mailto:info@naleving.net)

Een initiatief van RCF en het ministerie van SZW