

Openbaar bestuur vleugellam zonder goede ambtelijke organisatie: een zaak van politici én ambtenaren

‘Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten läßt sich immer noch regieren. Bei schlechten Beamten aber helfen uns die besten Gesetze nichts.’

Dit citaat van Otto von Bismarck geeft het belang van een goede publieke dienst weer. Zonder een goede ambtelijke organisatie is het openbaar bestuur vleugellam. Aandacht voor wat van die ambtenaren wordt verwacht en wat een goede publieke dienst is, is onontbeerlijk voor deugdelijk bestuur. Juist ook voor de politiek. Zo laat de uitspraak van Bismarck zien.

Bestuurshistorici hebben laten zien dat kwaliteitsverbetering en –onderhoud van de publieke dienst continu de aandacht kreeg vanaf het begin van het moderne Nederland in 1798 en later in het Koninkrijk van 1814. Hervormingen in de publieke sector horen bij het politieke en ambtelijke bestuur, omdat nieuwe maatschappelijke uitdagingen en een passende aanpak van problemen daarom vragen. Ook voor de politiek is het een kernopgave. Ooit antwoordde, wellicht apocrief, een hier anoniem gelaten minister op de vraag of hij geen orde op zaken moest stellen in zijn disfunctionerende ministerie: ‘Ik was vroeger secretaris-generaal en nu minister. Ik heb dat soort zaken achter me gelaten’. Of dit nu met dedain of onachtzaamheid is uitgesproken, het blijft minder slim, zowel om het uitglijden over bananenschillen te vermijden, als om de beschikking te houden over een goede ambtelijke organisatie om het politieke programma uit te kunnen voeren. Daar geen oog voor hebben is op zijn minst gemakzuchtig en eigenlijk onverantwoord. Eerder heb ik gezegd dat ambtenaren dit vacuüm door de politieke bestuurders gelaten niet kunnen vullen. Bestuur hangt van inhoudelijke keuzes aan elkaar. De kern van politiek is het maken van inhoudelijke keuzes. Wat betekent dit voor het onderhoud en de verbetering van het ambtelijk apparaat? Is het nodig, wat houdt het in en hoe pak je het aan? De vragen lijken open deuren en dat zijn ze deels (zie boven) ook, maar de keuzes wat wel en wat niet te doen en hoe het te verrichten zijn belangrijk. In het kort omvat het als gezegd een inhoudelijk politieke component.

Lunchbijeenkomst CAOP

In juni 2018 heb ik bij het CAOP een lunchbijeenkomst gehouden over de noodzakelijke politieke en ambtelijke aandacht voor de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Na afloop van mijn presentatie kwam de vraag op welk handelingsperspectief aan bestuurders kan worden aangereikt. Op dat moment heb ik deze vraag afgehouden. Een wetenschapper kan en mag analyseren, maar zeker niet op de stoel van bestuurder gaan zitten.

Het is wellicht wat te gemakkelijk om te denken dat een analyse ons expliciet of impliciet niet in een bepaalde richting kan duwen. Toch blijft staan dat hervormingen het maken van (inhoudelijke) keuzes omvat, die niet louter objectief wetenschappelijk zijn. Daar is niets mis mee, zoals ik onder zal uitwerken. Aan het eind zal ik kijken of er toch een handelingsperspectief naar voren komt die niet instrumenteel of mechanisch van aard is. Over het waarom van dit laatste kom ik ook terug.

Politieke uitdagingen

Terug naar de vraag wat die politieke uitdagingen bij het kwaliteitsonderhoud en verbeteringen van de ambtelijke organisatie inhouden. Het hoe daarop in te spelen is een politieke kernopdracht: het maken van keuzes uit een veelheid van oplossingen en probleemdefinities. Kennis over de aard van

die keuzes en consequenties daarvan zijn zonder meer belangrijk, maar neemt het persoonlijke van die keuze niet weg. Smaken verschillen. Opvattingen over wat er gedaan moet worden verschillen.

Hard science

Daarom is de gedachte dat we met meer en beter inzicht, meer instrumenten, meer digitalisering, meer inzicht in nieuwe technologieën op basis van algoritmes er kunnen komen onhoudbaar. Het is toch zo aantrekkelijk. Op basis van dispassionate science, rationele keuzes, kiezen we het beste en de burger en eigenlijk de gehele samenleving wordt er alleen maar beter van. Niet meer dat politieke gekonkel, partijkartels en andere vieze 'spelletjes', maar hard science en de duidelijke keuze tussen goed en fout. We hebben geen onbeholpen lekenbestuurders, de politici, nodig. Experts, zakelijk ingesteld en deskundig, en in het geval van de overheid de ambtelijke functionaris, de technocraat. Om maar een variant van de 19^e eeuwse uitspraak over de onbetrouwbaarheid van statistiek te citeren: 'there are liars, there are outrageous liars, and there are scientific experts'. Openbaar bestuur kan niet tot een 'hard science' en tot binaire keuzes gereduceerd worden. Die zogeheten objectieve keuzes zijn uiteindelijk gebaseerd op subjectieve opvattingen, soms verborgen onder een rationeel gestileerd en gedepolitiseerd model. Dat is een ultieme vorm van politisering en democratische buitensluiting: eigen opvattingen als technisch neutraal voorstellen. Maar opvattingen verschillen. Er is ook niet een enkele partij in een democratische samenleving. Dé burger bestaat niet, maar burgers wel. Verschillende opvattingen waar we naartoe moeten leiden tot verschillende keuzes, laat dat nu de kern van politiek zijn: who gets what why and when. Daarvoor staat het openbaar bestuur klaar, dat bindende beslissingen over beleid treft: bindend maar geen one best way. Dat betreft niet alleen waar we met de samenleving naartoe gaan, maar ook met de ambtelijke organisatie. Er is niet een bepaalde beste managementaanpak, wel veel imitatiegedrag op basis waarvan hervormingen er gelijkvormig qua inhoud en aanpak. 'Op basis van je moet toch wat' is er sprake van (management)uniformering en niet noodzakelijkerwijs verstandige en substantiële verbeteringen. Bij gebrek aan positieve resultaten komen en gaan de bestuurlijke modes: de dood in de pot van daadwerkelijk noodzakelijke veranderingen.

Ambtelijke leiders

Wat moet er inhoudelijk gedaan worden en hoe moet het worden aangepakt? Er zijn aanbevelingen gekomen van onder meer Paul 't Hart over ambtelijk vakmanschap 3.0, en Zeger van der Wal in zijn overheidsmanager in de 21^e eeuw. Zonder enige twijfel en zonder uitzondering buitengewoon lezenswaardig voor geïnteresseerden, maar vooral voor ambtelijke managers en wie zich als zodanig beschouwt. Deze lijn van aanpak is te plaatsen in de context van de nu ook in Nederland steeds populairder wordende leiderschapsstudies en –opleidingen. Het lijkt er overigens op dat de aandacht voor de leider (met het accent op het procesmatige) in gelijke mate is toegenomen als de aandacht voor en beschikking over inhoudelijke ideeën is afgenomen. Maar het gaat in deze benaderingen niet vooral om de 'rank and file' in het ambtelijk apparaat, maar om 'ambtelijke leiders' en evenzeer wordt de politieke bestuurder eigenlijk ook als perifeer gezien. Op een ingenieuze manier zijn deze aanbevelingen en analyses, hoe mooi dan ook, toch weer wat bureaucratisch centristisch van aard. Esthetisch verantwoord, maar het is, vanwege het procesmatige en de focus op leiderschap, toch wel wat te beperkt. Het is meer van hetzelfde en ook wellicht vreemd genoeg weer technocratisch van aard: publieke managementhervormingen waarbij de politieke dimensie wordt weggelaten. Wellicht is het goed om op een andere plaats te reconstrueren hoe die technocratische en vrij apolitieke benadering tot stand is gekomen, een bureaucratie bevrijd van de schakels van de politiek die nu goed

en rationeel doelgerichte hervormingen kan realiseren: an unbound bureaucratic Prometheus. In verschillende gedaanten steekt het in binnen- en buitenland vanaf de jaren '50 de kop op.

Transformaties in het openbaar bestuur

In mijn eerdere lezing over een tekortschietende aandacht voor kwaliteitsvragen in het openbaar bestuur heb ik aandacht gevraagd voor twee grote transformaties in het openbaar bestuur: de herijking van het al langer bestaande multilevel governance systeem en de voorwaardenscheppende rol van overheden daarbinnen. Als gevolg van deze transformaties zouden competenties van die nieuwe ambtenaren een grote mate van sensitiviteit voor de interbestuurlijke, juridische, maatschappelijke, netwerk-, politiek-bestuurlijke, publieke waarden-, strategische beleids- en uitvoerings- en transparantieaspecten dienen te bevatten. De rol van de ambtenaar wordt daarom als zelfbewuste maar gebonden professionele “dienaar” tussen politiek en samenleving geformuleerd binnen de context van een betrouwbaar bestuur als de democratische rechtstaat in werking. Een proactieve *houding* is bij dat “nieuwe ambtenaarschap” noodzakelijk: belang van ambtelijk initiatief, leiderschap, publieke managers en ondernemerschap waarbij minder uit een technocratisch en beheersingsfixatie, maar meer samenlevingsgericht binnen de heersende politiek-bestuurlijke context wordt gewerkt.

Pak kerntaak weer op

Technische aanpassingen als digitalisering, aandacht voor big data, efficiencybevorderende programma's, als de compacte rijksdienst, wil ik niet onbelangrijk noemen, maar ze zijn secundair aan de eerdere primaire veranderingen. Men loopt het gevaar dat de technische hervormingen ambtelijke vluchtroutes worden wanneer de primaire hervormingen te weinig aandacht en steun krijgen van politieke bestuurders. Voor die inhoudelijke visies zijn topambtenaren wellicht persoonlijk uitermate geschikt, maar functioneel zijn ze zeker niet. De focus op het procesmatige leiderschap in de 'slipstream' van een op zichzelf nuttige maar soms rituele benadrukking van mobiliteit en een mindere aandacht voor daadwerkelijke visie en inhoud, hebben het er niet beter op gemaakt. Mijn aanbeveling is: verlok de politiek om hun afgestane kerntaak weer op zich te nemen. Is daar een receptuur (een handelingsperspectief) voor een timmerkist met instrumenten? Dat zou erg plezierig zijn, want wanneer je weet welk instrument bij de klus past en hoe je dat instrument moet hanteren, hoef je verder niet al te veel na te denken. Het wordt een automatisme. Deze visie past perfect in de technocratische bestuursbenadering; een benadering die, zoals eerder is aangegeven, tekortschiet. Een politiek-ambtelijke dialoog met een vrijmoedige rol van (top)ambtenaren is een eerste vereiste. Daarnaast is het ook een taak van bestuurswetenschappers om op het belang van de politieke rol in de zorg voor de kwaliteit van de publieke dienst te wijzen, zonder bestuurders naar de mond te praten met gewenste bestuurlijke zelfbeelden of juist bestuurders te beleren met eigen normatieve opvattingen.

F.M. (Frits) van der Meer

Hoogleraar Comparative public sector en civil service reform

Oktober 2018