

Ook van ambtenaren verwachten we visie

Gepubliceerd in PM, 16 april 2010

Inleiding

Het kabinet is gevallen. Tot aan de verkiezingen en mogelijk tot ver daarna besturen demissionaire ministers ons land. Voor vele urgente maatschappelijke vraagstukken, zoals de leefbaarheid van onze sociale, fysieke en ecologische omgeving, de noodzaak van innovatie en kennisontwikkeling en de *governance* van financiële instellingen, moeten we wachten tot een nieuw kabinet de lijnen uitzet naar de toekomst. En dat juist in een tijd waarin veel verwarring is, polarisatie tussen bevolkingsgroepen en verscherping van het debat. Konden we in het verleden als burgers en ambtenaren wijzen naar de politiek om de lijnen uit te zetten, in deze tijd is het meer dan ooit van belang om op alle fronten medeverantwoordelijkheid te nemen om mee te bouwen aan een vitale samenleving.

In dit artikel laten wij, als trainers van topmanagers in de rijksdienst, het onderwijs, de zorg en het bedrijfsleven, het belang zien van het hebben van een visie, het durven innemen van een standpunt en het pakken van verantwoordelijkheid op elk niveau.

Neutraliteit?

De neiging van elk mens in onzekere en beangstigende omstandigheden is vechten of vluchten. We constateren een verscherping van het debat in het parlement, waar beschuldigingen als leugenaar, volslagen gek, broddelwerk steeds vaker lijken voor te komen dan inhoudelijke argumenten. Tegelijkertijd constateren we een terugtrekkende beweging van ambtenaren, die zich nauwelijks uitspreken en de neiging hebben om zich te verschuilen achter hun loyaliteit aan de bewindspersoon. Een van de kritiekpunten op de bezuinigingsvoorstellen van ambtelijke werkgroepen is dat er geen visie achter zit. Mensen die zich openlijk afvragen of ze wel werkzaam willen zijn onder een PVV minister worden terecht gewezen door SG Roel Bekker: 'Ambtenaren mogen best een politieke kleur hebben, maar dan wel in hun vrije tijd, dus voor acht uur 's ochtends en na zes uur 's avonds. Op kantoor ben je gewoon politiek neutraal.'¹ Op zich heeft Bekker daar gelijk in. Rechtstatelijk is dat in Nederland zo geregeld. Toch zijn wij beducht dat dit rechtstatelijk beginsel de (top)ambtenaar belet om zijn deskundigheid in volle omvang in te zetten. Neutraliteit kan te ver doorgevoerd worden, waardoor beleidsvorming riskante kantjes krijgt. Ron Niessen, bijzonder hoogleraar in 'De 'Overheid als Arbeidsorganisatie' op de Ien Dales Leerstoel aan de UvA, pleit er voor dat de ambtenaar zijn bewindslieden objectief advies biedt en stelt dat de ambtenaar zich daarbij niet te snel moet

¹ PM 5 maart 2010

laten afschrikken en risico's moet durven nemen. De inzet van zijn eigen deskundigheid heeft met een professionaliteit te maken, die een bestuurder uiteindelijk ook weet te waarderen.² Wij delen die opvatting van Niessen en vinden de eis van neutraliteit om een aantal redenen ongewenst en riskant.

Het is een illusie om te denken dat mensen in staat zijn om een deel van hun persoonlijkheid thuis aan te zetten en op het werk uit te zetten. Het is een naïeve gedachte, gebaseerd op arbeidsverhoudingen in het industriële tijdperk. Een medewerker leverde zijn arbeidskracht en ontving in ruil daarvoor een salaris. Werknemers werden niet geacht hun denkkracht in te zetten voor het werk. Inmiddels leven we in een kennissamenleving, waarin mensen ook persoonlijke vervulling en zingeving zoeken in het werk. Jonge mensen verwachten dat ze niet alleen kunnen meedenken, maar volop kunnen participeren. Ze willen reageren op discussies in de organisatie en haar dienstverlening. Jongeren van de generatie Einstein zijn opgegroeid met Internet en gewend aan onbeperkte toegankelijkheid van personen en kennisbronnen. Ze gaan ervan uit dat ze met iedereen over van alles van gedachten kunnen wisselen. Of het nu gaat over muziek, voetbal, Greenpeace of de Nederlandse missie in Uruzgan. Werk en privé lopen voor hen door elkaar. Ze lezen 's avonds nog hun mails en twitteren tijdens een vergadering met hun vrienden. Jonge ambtenaren zijn niet meer bereid om jarenlang in een kamertje rapporten te schrijven voordat ze serieus genomen worden. Ze willen meedenken en hun kennis delen. En met hun vaardigheid om zich te bewegen in sociale netwerken en internetplatforms vinden ze vele malen sneller de juiste informatie om tot keuzes te komen.

De tweede reden dat we ons zorgen maken over het te sterke appèl op neutraliteit van ambtenaren, is dat juist de mensen die kritisch meedenken en de moed hebben om hun nek uit te steken voor vernieuwende ideeën, worden ontmoedigd en weggejaagd. Juist die mensen heeft de overheid hard nodig. Er zijn talloze ingewikkelde maatschappelijke uitdagingen waarvoor ze oplossingen moet bedenken. De heroverweging dwingt de overheid tot principiële keuzes. Ook in het formuleren van voorstellen worden keuzes gemaakt die onvermijdelijk een relatie vertonen met opvattingen en persoonlijkheid van de ambtenaar.

De programma's die wij begeleiden, zijn ontworpen om toekomstige leiders te trainen in precies dat vernieuwende denken. We zijn gevraagd hen te coachen om met meer lef en durf naar voren te treden, vanuit een visie op de samenleving en de rol van de overheid daarin, een visie die wordt gevoed vanuit persoonlijke ervaringen in uiteenlopende hoeken van de samenleving. We trainen hen om niet alleen effectief beleid te ontwikkelen, maar ook om een goede *sparring partner* te kunnen zijn voor SG, minister en staatssecretaris. Het vraagt van de deelnemers veel moed om met die kwaliteiten zichtbaar te zijn in de heersende cultuur en soms tegen de stroom in te roeien. Als we juist deze dappere mensen wegjagen houden we een ongewenst kleurloze *workforce* over in de Rijksdienst. Slank, gehoorzaam en visieloos.

². "Hoe ga je om met een nieuw bestuur", 11 maart 2010

Niet alleen vinden we het onverstandig om eigen standpunten te ontmoedigen, neutraliteit kan een gevaarlijke houding zijn. Micha De Winter schreef in de Volkskrant van 13 maart 2010 dat de onverschillige houding van toeschouwers vaak 'het pad baant voor de meest grove barbarij.' Voorwaarde voor zo'n onverschillige houding is dat we de ander niet zien als een individueel mens van vlees en bloed.

Ambtenaren hebben – anders dan leraren en verpleegkundigen – indirect contact met de mensen voor wie ze zich inspinnen. Daardoor blijft de 'burger' voor hen dikwijls een *concept*. Niet voor niets is een van de onderdelen van onze programma's dat potentiële topambtenaren ervaringen opdoen in de haarvaten van de samenleving, en bijvoorbeeld samen met vrijwilligers pakketten uitdelen in een voedselbank. Een van de deelnemers realiseerde zich na een dergelijke ervaring, een aantal indringende ontmoetingen met een zwerver, dat hij als ambtenaar dikwijls over burgers praat als abstracte *doelgroepen*, niet als concrete mensen van vlees en bloed met een eigen geschiedenis en een eigen verhaal, mensen die eigen afwegingen en keuzes maken in hun leven. Zijn ervaring deed hem beseffen dat als hij zich verdiept in het persoonlijke verhaal van mensen, hij het beleid beter kan uitleggen en soms aangespoord wordt om ander en adequater beleid te maken.

Angst voor vierde macht

De grote angst van degenen die menen dat ambtenaren geen visie moeten hebben, is natuurlijk dat ambtenaren een vierde macht worden die buiten de democratie om het land bestuurt. Angst voor zo'n vierde macht is eigenlijk angst voor ongecontroleerde machtsuitoefening door ambtenaren, iets dat terecht als onwenselijk en zelfs verwerpelijk wordt beschouwd.

Waar wij voor pleiten, is erkenning van de waardengeladen rol van ambtenaren bij het inrichten en sturen van de samenleving. Erkenning van de feitelijke uitoefening van macht, recht doen aan veranderde maatschappelijke verhoudingen en nieuwe vormen van verantwoordelijkheid die passen bij een grotere macht, zijn voor ons belangrijke aandachtspunten.

Feitelijke machtsuitoefening

Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor beleidskeuzes bij de bestuurders. Maar politici zitten meestal slechts een paar jaar in de kamer of bekleden vier jaar een ministerspost, waarna ze een andere functie zoeken of zich wijden aan hun gezin. Het komt voor dat onervaren politici, die weinig ervaring hebben met openbaar bestuur, een commissie of een heel departement leiden. Ambtenaren zijn door hun deskundigheid bij uitstek in staat om hen voor te lichten en te helpen richting te geven aan hun agenda.

Wanneer politici onervaren zijn of zich laten leiden door de waan van de dag wordt des te duidelijker dat de feitelijke macht vaak blijkt te liggen bij

ambtenaren. Uit de onderzoeken van Klaartje Peters (1999)³ en Mirko Noordegraaf (2000)⁴ blijkt dat ambtenaren zeer invloedrijk zijn, op sommige beleidsterreinen zelfs invloedrijker dan bewindslieden en Kamerleden. Ambtenaren oefenen invloed uit door het labelen van issues, het produceren van teksten, het creëren van vaste vergadermomenten en het organiseren van politiek steun.

In 2006 ondervroeg het weekblad *Intermediair* 750 rijksambtenaren en concludeerde dat hoogopgeleide ambtenaren vaak informatie achterhouden voor hun minister of staatssecretaris. Volgens één van de ondervraagden zou het *'de methode zijn om politici aan te sturen'*. Deze ambtenaren verklaarden geen hoge pet op te hebben van politici die volgens hen lijden aan scoringsdrift, onvoldoende juridische kennis hebben, aan symboolwetgeving doen om symptomen te bestrijden en zich gemakkelijk door de waan van de dag laten leiden. De ambtenaren ergeren zich aan de kwaliteit van de wetgeving en vinden dat politici teveel met bijzaken bezig zijn. Naast informatie achterhouden zijn vertragen en selectief informatie doorgeven beproefde middelen, evenals agenda's zo rangschikken dat er geen tijd is om onderwerpen te behandelen, of slechts één advies geven, terwijl er meerdere opties zijn. Feitelijk is veel van het handelen van ambtenaren dus niet neutraal maar waardengeladen. De vraag is hoe onwenselijk dat is. Noordegraaf heeft laten zien dat topambtenaren het primaat van de politiek dusdanig hebben geïnternaliseerd, dat zij hun handelen voortdurend afstemmen op de bewindspersoon. Ze strijden niet voor hun eigen belang maar voor de minister of breder, de publieke zaak.

Macht erkennen

Doordat de deskundigheidsmacht van ambtenaren meestal niet wordt erkend, kan ze ondoorzichtig en mogelijk schadelijk zijn. Liever zien we ambtenaren die staan voor wat ze vinden en verantwoording durven afleggen over hun keuzes en handelen.

G. Reussing, universitair docent Staat & Politiek van de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente stelde daarom in 1996 in zijn promotie-onderzoek voor om het ambtenarenapparaat formeel te erkennen als vierde macht binnen de staat.⁵ Reussing deed onderzoek naar de verhouding tussen gemeentelijke bestuurders en ambtenaren en constateerde een 'verantwoordelijkheidsgat' in de verhouding tussen bestuurders en gemeentelijke ambtenaren. Om het verantwoordelijkheidsgat op te vullen stelt Reussing voor om de klassieke leer van de scheiding van de machten, de *trias politica*, te herzien door het ambtelijke apparaat als zelfstandige constitutionele macht te erkennen, door de ambtenaren bij wet uitvoerende beslissingsbevoegdheden te geven. Zover willen wij niet

³ Klaartje Peters (1999) *Verdeelde macht*. Amsterdam: Boom

⁴ Mirko Noordegraaf (2000) *Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*. Delft: Eburon

⁵ G.H. Reussing (1996) *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtenscheiding*, academisch proefschrift, Enschede: Twente University Press

gaan, maar het lijkt ons van belang om te erkennen wat de praktijk is en duidelijker afspraken maken over bijbehorende verantwoordelijkheden.

Verantwoording

In navolging van Weber is de heersende doctrine over ambtelijke verantwoording een verticale vorm van verantwoording. Het tegenwicht voor de ambtelijke macht wordt gevormd door de politieke macht van sterke politieke leiders. De politiek bestuurder kan deze macht alleen uitoefenen bij een volledige zeggenschap over het ambtelijke apparaat, dat wil zeggen dat het ambtelijke apparaat strikt hiërarchisch georganiseerd is.

Mark Bovens stelt dat deze verticale politiek-ambtelijke verantwoording zijn langste tijd heeft gehad.⁶ In de politiek bestaan geen sterke partijen meer met een groot draagvlak. Het ambtelijke apparaat werkt, door internationalisering (Europa), verzelfstandiging (ZBO's) en interactieve beleidsvorming, anders dan in de tijd van Weber. Steeds vaker is er sprake van horizontale onderhandelingsrelaties tussen ambtenaren en allerlei partners in het maatschappelijke veld. Van Boven pleit dan ook voor meer horizontale vormen van publieke verantwoording, door ambtenaren vaker tekst en uitleg te laten geven in de kamer, zich te laten verantwoorden tegenover onderzoekscommissies, door meer gebruik te maken van onafhankelijk oordeel van bijvoorbeeld Ombudspersonen en door verantwoording naar maatschappelijke groepen.

Tot slot

Onze samenleving is ingrijpend aan het veranderen. Er zijn nieuwe verhoudingen aan het ontstaan tussen burger en overheid, tussen ambtenaar en bewindspersoon, tussen ambtelijk apparaat en maatschappelijke veld. Het primaat van de politiek blijft daarbij overeind. Er moet een gezonde spanning bestaan tussen ambtelijke deskundigheid en politiek stellingname. Maar het zijn niet alleen de politiek bestuurders die vanuit waarden vorm geven aan de samenleving, net zo min als alleen bewindspersonen verantwoording dienen af te leggen over hun handelen. In een meer pluriform bestel passen verschillen vormen van verantwoording afleggen.

Om die reden pleiten wij ervoor om het debat over de inrichting van de samenleving dagelijks en op alle plekken te voeren. Ambtenaren, in het bijzonder topambtenaren, moeten niet alleen goed op de hoogte zijn van staatsrechtelijke kwesties, maar ook een visie hebben op de grondwaarden van onze samenleving en de richting waarin die zich zou moeten ontwikkelen.

Daarbij denken we niet aan partijpolitieke stellingname. Het gaat ons om veel grotere kwesties, zoals de vraag wat voor samenleving we willen, en hoe ons land er over pakweg 50 jaar uit moet zien.

⁶ Mark Bovens (2000) *De vierde macht revisited*. Oratie ter aanvaarding van het ambt van hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Utrecht.

Daarom dagen wij potentiële topambtenaren uit om zich intensief te verdiepen in de hedendaagse samenleving, zich te bezinnen op hun persoonlijke waarden en visie en van daaruit een eigen bijdrage te leveren aan de toekomst van ons land.

Lenette Schuijt is zelfstandig leiderschapstrainer en auteur van diverse boeken over leiderschap en inspiratie.

Manfred van Doorn is directeur van Double Helix - DNA for Leadership, leiderschapstrainer en auteur van boeken over leiderschap.