

De zorg voor de kwaliteit van de publieke dienst

Verweesd tussen politiek en bestuur?

Reeks Casual Papers Centre for Public Sector Leiden-The Hague 2018 ©

Frits van der Meer

CAOP hoogleraar Comparative Public Sector and Civil Service System Reform

Instituut Bestuurskunde

Universiteit Leiden

Inleiding

De kwaliteit van arbeid in de publieke dienst maar ook de kwaliteit van het openbaar bestuur lijken bij aanvang van Rutte I, II en nu ook III voor deelnemende politieke partijen niet belangrijk genoeg om een plaats te krijgen in een regeerakkoord.¹ Dit staat haaks op het belang dat vrij algemeen door internationale organisaties, het Nederlands openbaar bestuur en wetenschappelijke experts wordt gehecht aan een goed functionerend en betrouwbaar openbaar bestuur voor maatschappelijke en sociaaleconomische ontwikkeling en voorspoed. Dat blijkt onder meer uit een groot aantal rapporten, analyses en de populariteit van ratings en ranglijsten van de OECD, het IMF en de Wereldbank, maar ook wetenschappelijke analyses en overheidsrapporten (Van der Meer & Dijkstra 2017). Die constatering is niet omstreden. Ook op politiek niveau kan men zich daarmee op een hoger abstractieniveau goed verenigen. Wel is de vraag wat een goed functionerend en betrouwbaar openbaar bestuur nu exact betekent. Dit blijft in de meeste beschouwingen wat in het vage hangen. Zo kunnen in abstracto belangrijke ontwikkelingen en megatrends zonder uitputtend te zijn als internationalisering, europeanisering, globalisering, individualisering, technologisering en de relevantie van Big Data² gesignaleerd worden (zie ook Raadschelders, Van der Meer en Toonen 2007). Echter, de effecten daarvan voor de samenleving en de concrete uitwerking voor de organisatie, taken en werking van het bestuur staan minder duidelijk op het netvlies. Dit betreft hier in het bijzonder de politiek-bestuurlijke vertaling. Om verwarring te voorkomen, waar ik hier spreek van een politiek bestuurlijke vertaling is dit de neerslag van een (liefst samenhangend) maatschappelijk debat en een politiek- institutionele gedachtenvorming.

Zoals naar voren komt uit bestuurshistorisch onderzoek naar reorganisaties in en van het openbaar bestuur, past zich dat bestuur aan (of beter dient zich aanpassen) aan de eisen en

¹ In het verleden zaten in het project compacte rijksdienst weliswaar onderdelen met betrekking tot goed werkgeverschap, maar die zijn relatief teleurstellend gebleken, wat betreft de openheid van de invulling. Evenals dat het geval is geweest bij het programma Vernieuwing Rijksdienst zijn de voorstellen voor kwalitatieve verbeteringen veelal intern management en relatief technocratisch en beperkt van aard gebleken. Ook een commissie van Rijn heeft uiteindelijk weinig opgeleverd. De politieke werkelijkheid en gebrek aan inhoudelijke aandacht heeft zoals verder wordt uitgewerkt beperkt resultaat voor wat betreft de aanpak van fundamentele aspecten opgeleverd.

² Let op de hoofdletters en de wellicht onbedoelde associatie Orwell's Big Brother.

noodzakelijkheden van de samenleving over de tijd (Raadschelders 1998, Van der Meer 2009; Van der Meer Dijkstra en Kerkhoff 2015). Waar we nu mee te maken hebben is dus niet een nieuw verschijnsel. Die aanpassing kan plaatsvinden via een zich zelf langzaam voortstuwend - mogelijk wat ongecontroleerde en gefragmenteerde - stroom van incrementele veranderingen: beetje bij beetje of anderzijds aan de hand van een conceptie of visie. Een voorbeeld van dat laatste is onder meer te vinden in de wetgevende arbeid van Thorbecke. De eerste, gefragmenteerde wijze kan gevonden worden in de manier waarop bestuurlijke hervormingen sinds 1980 feitelijk hebben plaatsgevonden (zie Van der Steen en Van Twist 2009; 2010 en het werk van Kickert 2005; 2011). In beide gevallen betreffen het veranderingen in de organisatie(s) van en binnen het openbaar bestuur evenals de relatie van dat bestuur en de daar werkende functionarissen tot de samenleving. Gegeven deze achtergrond is voor mijn verhaal vooral de doorwerking naar de ambtenaren belangrijk. Het gaat dan in het bijzonder om hun rol, het functioneren en hun deskundigheden en vaardigheden; kortom hun professionaliteit. Dat laatste is samen te vatten onder de term de “kwaliteit van de ambtelijke dienst”. Een nieuwe overheid vraagt om een nieuwe ambtenaar. Zonder een duidelijke invulling van het eerste kan geen antwoord op het tweede worden gegeven.

In dit stuk wil ik de consequenties bekijken van de eerder genoemde geringe politieke aandacht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat. Maakt het ontbreken van een visie wat uit voor het kwaliteitstreven? Kunnen ambtelijke bestuurders zelf niet in het ‘gat’ springen om bestuurlijke inertie op dit terrein te vermijden? Om alvast een tipje van de sluier op te lichten; de consequenties van een gebrekkige aandacht en visie zijn negatief. Topambtenaren kunnen - ondanks hun ongetwijfeld goede bedoelingen en niet te onderschatten capaciteiten - dit politieke ‘aandachtsgat’ niet volledig dichten. Het gevolg is dat zij zich noodzakelijkerwijs concentreren op wat technocratische, managementgerichte kwaliteitslagen waarbij de wezenlijke vraagstukken waarvoor het openbaar bestuur geplaatst wordt niet aangepakt kunnen worden. Om niet in somberheid te vervallen: wat kunnen we er aan doen? Een kort voorbehoud. In deze bijdrage ga ik in het bijzonder in op de centrale overheid. Ik zal een enkele uitstap maken naar het lokale bestuur. Niet omdat het minder belangrijk is; in tegendeel. Evenmin om dat het daar beter gaat. In dat lokale bestuur is de afgelopen decennia en in het bijzonder na 2008 het nodige gebeurd gegeven de bezuinigingen maar de ontwikkeling naar een regiegemeente ook, maar men moet ergens beginnen. In een latere instantie, na de lokale verkiezingen, kom ik uitgebreid op dat bestuur terug, omdat daar het vraagstuk wel-

licht nog heviger speelt. Laten we eerst op het door mij veronderstelde gebrek aan politieke visie op de kwaliteit van openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie ingaan.

Politiek, ambtenaren, de kwaliteit van openbaar bestuur en de ambtelijke dienst: het visie ding

Aan het begin is de huidige geringe politieke belangstelling voor vraagstukken van de kwaliteit van de ambtelijke dienst als probleem benoemd. Naast wellicht het gevoel van politieke bestuurders dat zij bij uitstek voor (de oplossing van) samenlevingsvraagstukken zijn gesteld en niet voor een strategische visie over de inrichting en het functioneren van het bestuur - immers ze zijn geen ambtenaren – zou er nog iets anders een rol kunnen spelen. Dit betreft een algemenere afkeer van visies. Nu kan de vaak geuite afkeer voor visies van de naamgever aan de kabinetten Rutte als voorbeeld dienen. Wie visie wil moet maar naar de oogarts was een opmerking van premier Rutte opgetekend door journalisten (NRC september 2017; Trouw oktober 2017).³ In de huidige tijd waar de BV Nederland gedachte (als impliciete niet uitgesproken visie) met een sterke nadruk op beheersing en management nog steeds aanwezig is, kunnen die opmerkingen wellicht zo te verklaren zijn. Alleen dan wel met dien verstande dat het besturen van een BV dan vooral als een managementactiviteit in termen van beheer gezien en dat het niet om een strategie gericht op de toekomst vraagt. Die visie (gedachte) is nogal omstreden en eigenlijk ook (of juist) in de private sector niet correct te noemen.⁴ Nu moet Rutte in dit opzicht niet te veel verweten worden. Zonder dat de leider van de Balkenende-kabinetten en daarvoor die van de kabinetten Kok en Lubbers zich op gelijke wijze plastisch hebben uitgedrukt, is een vergelijkbare afkeer van visies ook bij hen te zien.⁵ Is dat gebrek

³ In zijn Schoon-lezing was hij zorgvuldiger: ‘En ik wil daar meteen maar duidelijk over zijn: ik geloof niet in alomvattende blauwdrukken waarmee maatschappelijke problemen in één klap op te lossen zouden zijn. Als ‘visie’ betekent tot in detail voorschrijven waar we over 25 jaar uit moeten komen, dan verzet als liberaal alles in mij zich daartegen. Een land, een samenleving past niet in een mal.’ *Waar ik wel in geloof is visie als perspectief voor mensen. En dat beeld krijgt u vanavond van me.*

⁴ Interessant is dat de private sector vaak in het openbaar bestuur als voorbeeld van modern bestuur en management is genomen. Een van de vele voorbeelden is de introductie van het new public management; zie verder beneden. Het merkwaardige is dat die overname soms op een karikaturale wijze plaatsvindt nog ‘bedrijfslevenachtiger’ (in termen van efficiënt en door gerationaliseerd bestuur) dan in het ‘echte’ bedrijfsleven zelf. Naar een verklaring kan men gissen, maar wellicht is het ontbreken van de echte incentive structuur uit dat bedrijfsleven een factor. Te gemakkelijk is het ambtelijke managers te verwijten dat ze managers uit het bedrijfsleven willen imiteren gegeven een veronderstelde hogere status. Dit gezegd hebbend is het kopiëren van termen als CEO, CFO, CIO en CSO eigenlijk niet erg geruststellend.

⁵ Het meest bekend is de uitspraak ‘that vision thing’ van president George Herbert Bush, als negatieve reactie op de vraag wat zijn bredere visie was op een bepaald probleem. Deze uitspraak ging een eigen leven leiden en werd, zo zegt men, hem mede fataal in zijn strijd om de zijn herverkiezing tegen Bill Clinton. Ook de aversie tegen visies van toppolitici is ook duidelijk naar voren gekomen bij Kok die er bijna trots op leek te zijn met het

aan belangstelling typisch voor het Nederlandse bestuur en politiek? Nu moet men wel oppassen om al te veel op te hangen aan cultuurhistorische identiteitsbeschouwingen a la Herman Pleij, in de zin dat Nederlanders nuchter zijn en niet van verheven visies houden.⁶ Dat zou met de Calvinistische inslag van de Hollanders/Nederlanders te maken hebben.⁷ Visies met de daarbij passende inspiratie zijn dan wellicht wat al te geëxalteerd of moeten misschien zelfs als ‘zuidelijk’ worden gezien. Die verklaring voert wellicht wat ver, maar aan te tekenen valt dat de woorden visie en blauwdruk in de gedachtegang van Rutte aan elkaar gelijk worden gesteld, zoals uit zijn Schoo-lezing uit 2013 blijkt. Hij stelt voor visie als perspectief te kiezen, maar het belang van een visie in de zin van een coherente opvatting en idee wordt daarin niet duidelijk. Over de noodzaak van het laatste komen we later uitgebreid op terug.

Inhoudelijk over de aangekondigde kabinetsmaatregelen: de voorgestelde veranderingen door het kabinet Rutte III zijn vooral te vinden in algemene arbeidsmarktmaatregelen op wat abstracter niveau en in het geval van de publieke sector een uitvoering van normaliseringsvoorstellen in het verlengde van de initiatiefwet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA). Ook aan deze wet ligt geen diepere en bestuurswetenschappelijk houdbare visie ten grondslag, zoals ook eerder al door Dijkstra, Van den Berg en mijzelf in 2012 is geschreven.⁸ Maar die discussie hoeft nu niet meer hier over te worden gedaan. Later kunnen we wel zien of de voordelen wat betreft verminderde kosten, verbeterde mobiliteit en (zelf) imago van die normalisering al dan niet behaald zijn. Kortom, voor wat betreft het onderwerp van de kwaliteit van de publieke sector zijn de inhoudelijke politieke voorstellen van Rutte III nagenoeg afwezig. Deze geringe politieke aandacht is niet zo verrassend aangezien de bestuurlijke paragraaf van politieke partijen in hun verkiezingsprogramma’s, waar het de publieke dienst betreft, met een understatement enigszins beperkt is te noemen. Deze constatering heeft bijna een ritueel

afschudden van de ideologische veren. Deze afkeer past, positief geformuleerd, in een op management en beheer gerichte visie op politiek en het streven naar een sober passen op het schip van staat conform de bijna mythische Drees aanpak of negatiever het passen op de winkel conform de na de oorlog in diskrediet geraakte lijn van Hendrik Colijn, die in zijn glorie dagen voor de meerderheid van de bevolking een boegbeeld was.

⁶ Hij draagt dit uit in zijn veelvuldige en informatieve talk showoptredens. Zie onder meer zijn *Moet kunnen. Op zoek naar een Nederlandse identiteit*. (2014), Zie ook zijn toespraak voor het VNG jaarcongres onder de titel ‘Gewoon zijn is belangrijk voor bestuurder’.

⁷ Dat refereren aan de Calvinistische wortels van de ‘Hollandse’ nuchterheid is toch wel een gekoesterde historische mythe en een vorm van zelffelicitatie zowel van het protestantse landdeel, de eertijds (gematigd hervormde) liberale elite en in een gesecculariseerde vorm bij de sociaaldemocraten. Calvinisme als verklaring is vrij populair onder bestuurders en de elites, omdat het beheersing en soberheid suggereert passend ook bij latere rationele en verlichte denkers. Dat beheerste en rationele zijn dan ook deugden voor de hogere en beter opgeleide klassen ten opzichte van de zich minder beheersende rest van de bevolking (de hoi polloi).

⁸ F.M. van der Meer, C.F. van en Berg and G.S.A. Dijkstra, (2012) *Het eigene van de overheid en haar persoonlijk in een systeem van multi-level governance: naar een nieuwe ambtelijke status*, LUP Academic Series, Leiden University Press: Leiden.

karakter gekregen en wordt door wetenschappers en andere analisten en commentatoren herhaald na elke geslaagde formatiepoging in de afgelopen jaren.

Nu krijgen vragen naar de kwaliteit van de publieke dienst normaal gesproken al weinig (positieve) politieke aandacht.⁹ Dat is nu nog meer het geval, aangezien er nu geen dringende bezuinigingsnoodzaak aanwezig is. Er hoeft nu niet, gegeven een verminderd gevoelde noodzaak van bezuinigingen naar de in dat geval gebruikelijke kostenbesparingen op de organisatie en werknemers van het openbaar bestuur te worden gezocht (Van der Meer en Dijkstra, Stad 2017). In een bijdrage van Dijkstra en mijzelf in de Staat van de Ambtelijke Dienst 2017 hebben we kort stil gestaan bij de vraag of de kwaliteit van het openbaar bestuur als gevolg van de krimpoperatie is toegenomen.¹⁰ We hebben daar aangegeven, dat je voorzichtig moet zijn bij deze mogelijke relatie. Wat betreft kwaliteitsverlies als gevolg van krimp wordt vaak pas later duidelijk of en wat er ten gevolge waarvan precies is misgegaan. Tevens is er als bedenking tegen die veronderstelde relatie tussen krimp en kwaliteitsverlies aan te voeren dat een verminderde reguliere bestuurlijke aandacht voor de publieke dienst en eveneens een overmatig enthousiasme voor de laatste managementmodes en een reorganisatiefixatie daarop ook van invloed kunnen zijn. Beide ontwikkelingen kunnen ook tot kwaliteitsverlies leiden. Bijvoorbeeld de crises bij de Belastingdienst en de uitvoering van de persoonsgebonden budgetten hebben deels ook te maken met de staat van de organisatie van het openbaar bestuur en de “professionele gezondheid” van de ambtelijke diensten. Maar niet alleen korte termijneffecten op de kwaliteit van de dienstverlening zijn van belang. Ik kom ook hier zo dadelijk uitgebreid op terug. Ook dat zou een hernieuwde aandacht van de politiek, nu zonder bezuinigingsaandrang, van belang maken.

De politieke noodzaak en urgentie om verbeteringen in ambtelijke organisatie te stimuleren ontbreekt nu of althans wordt, als gezegd, niet gevoeld. Het is ‘business as usual’ en kritische signalen dat er misschien wat aan de hand is kunnen veilig genegeerd worden. Een vergelijking: hoeveel mensen laten niet uit noodzaak gedwongen naar de toestand van hun auto kijken wanneer die toch wel rijdt. Zo kon de kritische bijlage over de toestand van het landsbe-

⁹ Dat is natuurlijk anders wanneer het gaat om bezuinigingsdoelstellingen in te boeken op de kosten van de ambtelijke organisatie door middel van het verminderen van het aantal ambtenaren of een salarisbeperking dan wel korting door te voeren. Eveneens kan een vermindering van de bureaucratie op brede instemming rekenen. In de door berekening van de CPB van programma’s voor de verkiezing van 2017 kan wel een impliciete en niet gespecificeerde apparaatskorting worden gevonden. Die korting heeft niet haar weg gevonden naar het programma van Rutte III.

¹⁰ F.M. van der Meer & G.S.A. Dijkstra (2017), Omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst. Ontwikkelingen in de kabinetsperiode-Rutte II in lange termijn perspectief, in J.J.M. Uijlenbroek, *De staat van de Ambtelijke Dienst*, Den Haag: CAOP.

stuur en daarmee verbonden de publieke dienst van Tjeenk Willink bij zijn eindverslag als informateur bij de coalitiebesprekingen bij Rutte III in eerste instantie op gehoor en instemming rekenen van bestuurlijk geïnteresseerden en ook op een zeker positief onthaal van de Kamer. Zijn opmerkingen zijn, zoals ook zijn eerdere activiteiten, rapporten en artikelen op dit terrein, al vrij snel zo goed als vergeten. De stelling is dat je met de zorg voor de kwaliteit van de ambtelijke dienst geen verkiezingen wint. Dit zou, wellicht wat negatief geformuleerd, een bestuurlijke renteniersmentaliteit tot gevolg hebben; het gaat toch (op de korte termijn) niet slecht, waarom zou je dan lastige maatregelen nemen en mogelijk kostbare investeringen doen. Volgens historici hoort dat ook tot de vaderlandse geschiedenis en de late en om meerdere redenen verguisde “VOC mentaliteit”. Maar er valt met die houding ook veel te verliezen voor bewindslieden en – indirect - ook de ambtenaren. Op termijn volgen weer verkiezingen die als gevolg van bestuurlijke crises en al dan niet terecht gesignaleerd wanbeleid negatief kunnen uitpakken. En het kan eigenlijk veel beter.

Wat dan is hier aan te doen? Op het jaarcongres van de Bijzondere Leerstoelen van het CAOP van 21 november 2017 is de op zich zelf interessante stelling verdedigd, dat die vrij geringe aandacht voor het thema in het regeerakkoord ook de nodige positieve kanten met zich mee brengt. Zonder die politieke druk en de last van opgelegde bezuinigingen zouden (top-) ambtenaren de ruimte hebben en zich “vrijer” kunnen bewegen om de volgens hen noodzakelijke veranderingen door te voeren om zo de kwaliteit van de ambtelijke dienst te verbeteren. Maar hier rijst een vraag: wat houdt dan die kwaliteit in en wie stelt dat vast? Topambtenaren, maar dat is net een dergelijk algemeen label als over *dé* burger te spreken, die wat denkt of wilt.¹¹ De taken, rol en inhoud van de publieke dienst worden afgeleid van dat wat noodzakelijk wordt geacht voor een goede werking van het openbaar bestuur: welke kwaliteitseisen worden gesteld en welke verbeteringen van het openbaar bestuur zijn daarvoor nodig? Je zou kunnen stellen dat bij een bepaald openbaar bestuur een bepaalde publieke dienst past (Van der Meer 2007). Die opdracht en de gestelde eisen aan het openbaar bestuur worden op hun beurt ingegeven door en bepaald vanuit een (veranderende) maatschappelijke vraag. De bepaling daarvan is intrinsiek een politiek keuzeprocess.

De stelling dat het wel goed is dat ambtenaren bij uitstek zelf dat veranderingsproces inhoud en vorm geven is mijns inzien daarom niet houdbaar en is ook wat kortzichtig te noemen. Natuurlijk is samenspraak en ook ambtelijk initiatief waar mogelijk wenselijk, waarbij de grote

¹¹ Zie mijn stuk over Integraliteit en decentralisatie bestuur waarin gesteld wordt dat wanneer over wensen en denkbeelden van de burger gesproken wordt, dat vaak de wensen en denkbeelden van de spreker betreft.

kaders politiek-bestuurlijk worden bepaald mede op grond van ambtelijk advies, die vervolgens ambtelijk kunnen worden uitgevoerd waarbij deze veranderingen politiek kunnen worden 'gemonitord'. Maar een politieke vacatie van verantwoordelijkheid voor de inrichting van het bestuur leidt tot bestuurlijke sclerose. Interessant in dit verband is de analyse van Sabino Cassese over de bestuurlijke sclerose (hij noemt dit ossificatie) in Italië in de afgelopen decennia, toen het ambtelijk apparaat en politiek elk elkaars domein niet betraden.¹² Ambtenaren bemoeiden zich niet met de politiek en politici niet met de ambtelijke organisatie. Nu kennen we gelukkig (nog) geen Italiaanse toestanden en evenmin is er momenteel (nog) geen sprake van een algemene bestuurlijke 'Verelendung'. Daarnaast houden ambtenaren zich soms ook bezig met inhoudelijke politieke (beleids) vragen, maar de desinteresse van politici voor de vraag naar de organisatie van de publieke dienst is er niet minder om met als gevolg een verwaarlozing van de relatie tussen politieke opgaven over het hoe en waartoe van de publieke dienstverlening en de daartoe benodigde inrichting van de publieke dienst met de daarbij behorende ambtenaren.

Als we impliciet van een eigen, feitelijk autonome ambtelijke agenda zouden uitgaan, komen we al gauw terecht bij ambtelijk zelfbestuur en dat laat zich moeilijk rijmen met de huidige parlementaire democratie. Maar voor dat ambtelijk zelfbestuur hoeven we gegeven onze vrij betrouwbare bureaucratie niet zo bang te zijn. Iets anders is of dit leidt tot een ambtelijk gestuurd maar ook in zekere zin inhoudelijk leeg en doelloos veranderingstraject. Dat traject is dan ook vaak technocratisch, procesgericht en ook vooral procedureel van aard.¹³ Er wordt dan bijvoorbeeld gesproken over de noodzaak van innovatie zonder dat het oogmerk helder wordt: een middel is tot doel verheven.¹⁴ Natuurlijk, hoe je een maatschappelijk doel probeert te bereiken is ook van groot belang. Het bepaalt het draagvlak, de mate van legitimering en ook deels, naast de inhoudelijke component, het uiteindelijk succes; kortom het geeft mede vorm aan het doel. Maar de kern is dat het proces vooral een hulpmiddel is en niet het doel als zodanig. De overmatige concentratie op het proces bijna als een bestuurlijk l'art pour l'art is beter te vermijden; het kan te veel op vluchtgedrag lijken om een afrekening van behaalde resultaten te vermijden. Op gelijke wijze als over de centrale plaats van het proces wordt ge-

¹² Sabino Cassese (2007). *Italy's senior civil service; an ossified world* in: Vincent Wright and Edward C Page (1999) *Bureaucratic elites in Western European states*, Oxford University Press: Oxford, p. 63.

¹³ Zie ook mijn interview in de rubriek Dwarskijker met Vincent Durivou van *Binnenbrijk*, december 2016; 'Begin met wat de burger nodig heeft', p.18-20.

¹⁴ Zie in verband hiermee ook de inhoud van interviews met ambtelijke managers of kandidaten voor de (jonge) ambtenaren van het jaar. Interessant is tussen de twee haakjes de verdere loopbanen van de winnaars te volgen en in het bijzonder ook de resultaten die ze bereiken.

sproken over ambtelijke professionaliteit, proces en het belang van governance en netwerkmanagement zonder dat de inhoud en de bijdrage daarvan aan een beter bestuur duidelijk wordt gemaakt en evenmin wat dit concreet betekent voor de invulling van het ambtenaarschap en de publieke dienst.¹⁵ Wellicht is het wat al te onvriendelijk om ook hier te denken aan bestuurlijk escapisme. Om deze ver van volledige opsomming af te ronden: in het directe verleden heeft men bij de invulling van de (hogere) ambtelijke rol het accent meer gelegd op de managementfunctie dan op de inhoudelijke bijdrage met als gevolg de vele interne HRM en management interventies. Ik wil niets afdoen aan het belang dat gehecht wordt aan belangrijke successen als de introductie van een rijkslogo, gedeelde gebouwen, shared service centers, flexplekken, de verhoging van mobiliteit, de invoering van de 3, 5, 7 regel¹⁶ en een streven naar een ‘corporate identity’ op centraal niveau. Evenmin wil ik ook de gevolgen van automatisering, informatisering en andere samenlevingsbrede veranderingen onderschatten. Maar het blijven in letterlijke zin secundaire en afgeleide thema’s met soms nadelige bijwerkingen als in het geval van het gevaar van een mogelijk al te dogmatisch nagestreefde mobiliteit in bijvoorbeeld de 3, 5, 7 methodiek of bij de TMG van de Algemene Bestuursdienst.¹⁷

De frustratie over structurele politieke desinteresse en politieke arbitraire aandacht in geval van in de aandacht staande bestuurlijke crises valt te begrijpen. Eveneens geldt dit voor de gedachte: en nu doen we het zelf. Zo zijn ambtelijke herstelprogramma’s bij de Belastingdienst en het ministerie van Justitie en Veiligheid vooral ‘geframed’ in termen van het wegwerken van achterstallig management en organisatieonderhoud. De bedrijfsprocessen moeten worden gemoderniseerd, transparanter, eenduidiger en beter beheersbaar/aanstuurbaar worden. Bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheidsstructuren, processen en kaders moeten worden verhelderd en aangescherpt. Er moet om dat te bereiken ook onder de leiding van de veranderingsmanager meer wederzijds vertrouwen op en betrokkenheid van de ‘werkvloer’ ontstaan. Alles om de organisatie beheersbaarder, efficiënter, effectiever, responsiever te maken, maar tevens om met minder politiek-bestuurlijke ongelukken en de daarbij behorende stress te werken. Fantastisch: het is, zonder overmatig cynisme, bewonderenswaardig te noe-

¹⁵ Interessant in deze is het vrij genuanceerde rapport *De professie of het proces. De zoekende praktijk van de ambtenaar 3.0* uit 2017 van het Verwey-Jonker instituut over de gemeenteamttenaar 3.0 van Boutelier, De Meere en Gilsing.

¹⁶ Drie heb je nodig om de functie te kunnen vervullen, na 5 jaar moet je gaan denken dat je gaat vertrekken en na 7 jaar moet je vertrekken. Dit kan bij niet intelligente doorvoering tot kwaliteitsverlies en een grote mate van wat disfunctionele en formeel rituele HRM praktijken.

¹⁷ Thema’s, die soms ook bij uitblijven van substantiële verbeteringen in het werk onbedoelde gevolgen kunnen hebben: reorganisatiemoehheid, de-specialisering en demoralisering. Elders heb ik een Duits gezegde aangehaald: een akker die elke dag geploegd wordt brengt geen oogst voort.

men. Er wordt gekozen voor een sterk intern gericht, wat technocratisch veranderingsprogramma¹⁸ soms overgoten met een toefje aandacht voor de organisatiecultuur en het belang van vertrouwen.

Maar de crises, het gebrek aan vertrouwen en de stress op mensen en organisaties ontstonden niet alleen door intern bedorven verhoudingen of onwetendheid over en onbekendheid met de mogelijkheden van nieuwe informatie en bestuurs technologieën. De politieke druk, de eisen van de samenleving, de druk van de omgeving zorgen juist voor druk, stress ook bij de politiek verantwoordelijkheden met de daaraan verbonden uitwerking op organisatie en ambtelijk niveau. Met die externe en (interne) stakeholders, hun belangen, eisen en zorgen en de effecten daarvan voor de ambtelijke organisatie moet rekening worden gehouden bij een dergelijk aanpassingsproces. Teveel wordt die politieke betrokkenheid als lastig en verstorend gezien. Die tijdelijke lekenbestuurders, zoals soms in ambtelijke kring spottend wordt opgemerkt, die kunnen zonder van de hoed of de rand te weten bestuurstechnisch gezien mooie plannen verstoren. Soms wordt dan in negatieve zin gesproken van politieke rationaliteit, waarbij eigenlijk met het woord rationaliteit het omgekeerde bedoeld wordt dan gebruikelijk is. Politiek en vooral partijpolitiek zijn in deze conceptie om een goed Nederlands woord te gebruiken ‘messy’ en in overdrive een bron van kwaad vooral wanneer het uit de ‘Haagse kaasstolp komt’. Die instrumentele en wat denigrerende benadering is niet juist en leidt uiteindelijk tot nieuwe problemen en teleurstellingen. Maar hier is nog meer over te vertellen. Ook voor de herziening van de grote institutionele kaders zijn soms (zelfs grond-)wettelijke wijzigingen nodig: zie onder meer de recente discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen twee ministers op een departement. Nu kunnen (grond)wettelijke belemmeringen soms worden opgevoerd om veranderingen mogelijk te maken, maar zou je een echt collectieve ministeriele verantwoordelijkheid met daarbij een ongelede rijksdienst willen invoeren dan krijgt men hiermee te maken. Dat vraagt om politieke actie. Dat kan wellicht jammer worden gevonden, maar het feit blijft staan.

Maar hoe vinden (politiek) visieloze en door de ambtelijke dienst zelf geïnitieerde veranderingen en kwaliteitsimpulsen in de organisaties en de ambtelijke dienst plaats? Wat zijn daarvan de consequenties? Goed is dan om naar het recente verleden te kijken. Recentelijk heeft naar aanleiding van de opening van de tentoonstelling op de website Kennisbank Openbaar

¹⁸ Zie de Volkskrantbijdrage van Gabriel van den Brink en Heidi van de Mare van 26 januari 2018 over feiten en fictie, waarbij de concentratie op feiten alleen technocratie wordt genoemd.

over 50 jaar reorganisatie Rijksdienst¹⁹, de curator Roel Bekker in een interessante lezing aangegeven heeft hoe in zijn eigen carrière al heel veel veranderd is in de aard en vorm van de werkprocessen, bestuurlijke cultuur en de verhoudingen binnen de ambtelijke organisaties. Hij geeft daarmee aan dat het vaak veronderstelde beeld van onveranderlijkheid niet juist is. Er is vooruitgang en ontwikkeling te zien. Zijn waarnemingen kloppen maar ze gaan in positieve zin alleen tot zekere hoogte op. Ook Walter Kickert heeft op de geleidelijke transformatie van de publieke dienst gewezen in reactie op de veronderstelde geringe resultaten aan de grote en belangrijke commissies als Vonhoff en Wiegel. Maar het zijn gestapelde veelal bedrijfsvoeringveranderingen, die later door bestuurswetenschappers en economen eerst positief en later meer negatief bijvoorbeeld onder de noemer van New Public Management zijn benoemd en samengebracht.²⁰ Het betrof in Nederland een vrij autonome en niet uitgestippelde ontwikkeling passend in het toen heersende politiek-bestuurlijke en academische klimaat: de BV Nederland als eerder genoemd. Het New Public Management adagium “de overheid is het probleem en niet het antwoord” deed opgeld. Een visie wat de overheid in de samenleving zou kunnen betekenen stond daarbij niet centraal. Terugkijkend ‘bewandelde’ dat zich vernieuwende publieke management een kronkelig pad met soms een onbestemd traject en een onduidelijke bestemming. Die route naar en bepaling van de uiteindelijke bestemming van het veranderingstraject werd en wordt politiek maar ook in bestuurlijk strategisch opzicht niet zo interessant gevonden; zie ook mijn eerdere beschouwing over de regeerakkoorden en kabinetprogramma’s. Maar zoals gezegd: ook dat gefragmenteerde proces leidt tot een resultaat met soms ongewenste neveneffecten; zie de eerder aangehaalde analyse van Tjeenk Willink, maar ook de recente rapporten van adviesorganen als de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Maar fundamentele vragen naar rol, taak, structuur en een bijpassende cultuur voor een ambtelijke dienst, gegeven de transformatie naar een voorwaardenscheppende staat in een multi-level governance systeem (zie ook mijn en Dijkstra’s bijdrage in Staat van de Ambtelijke Dienst 2017) komen bijna niet in het politieke debat en slechts marginaal in de ambtelijke wereld voor. Een uitzondering is bijvoorbeeld de eerder aangehaalde opmerkingen van Tjeenk Willink, die zelf aangeeft dat hij het gevoel heeft aan een Cassandrasyndroom te leiden: spreken maar inhoudelijk niet gehoord te worden. Zonder inhoudelijke aandacht van het politieke

¹⁹ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/50jaarverbeteringrijksdienst/>

²⁰ Zie onder meer het artikel Public management for all seasons van Christopher Hood in het blad Public Administration uit 1991, dat op vrij kritische wijze het New Public Management omschreef maar tevens in zijn door hem in dit artikel gepresenteerde classificatie een eerste inhoudelijke omschrijving gaf. Een feitelijk management praktijk werd herkend en benoemd.

bestuur voor wat van het openbaar bestuur en de ambtelijke dienst in dit verband kan worden verwacht, komt men ook in ambtelijke kring niet verder en worden slechts obligate en procedurele veranderingen tot stand gebracht. Wellicht wat sterk geformuleerd: ook in organisatorisch opzicht heeft men als ambtenaren veel te vertellen maar niet over de niet meest belangrijke zaken.

Om naar een afronding (conclusie) toe te gaan

Op de korte termijn springt deze tekortschietende aandacht voor de kwaliteit van openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie niet zo in het oog. Ook internationaal scoort de Nederlandse publieke dienst nog goed, maar ook daar wordt de druk op die kwaliteit onderkend. Zie onder meer de naar het midden tenderende positie van Nederland in het recente internationaal vergelijkende International Civil Service Effectiveness Index van de Blavatnik School of Government in Oxford en het Britse 'The Institute for Government' naar de kwaliteit van civil services gebaseerd onder meer op de sustainable governance indicatoren van de Bertelsmann Foundation. Op dit onderzoek valt heel veel af te dingen gegeven de aard van de gekozen indicatoren, de kwaliteit van het basismateriaal, de onderlinge vergelijkbaarheid, de sterk Angelsaksische bias en het statische karakter, maar het wijst er wel op dat zelfgenoegzaamheid niet op zijn plaats is. Op de wat langere termijn echter is een minimale politieke aandacht van partijen voor het openbaar bestuur, zowel inhoudelijk ten gevolge van een dreigend tekortschietende publieke dienstverlening, als politiek vanwege de groter wordende kans op politieke ongelukken, onverstandig te noemen. Politieke ideeën en plannen komen tot leven in de uitvoering maar ook juist in organisatorisch opzicht. Gaat er daar iets mis dan gaat er iets in de uitvoering mis, kunnen organisaties 'ontsporen' en kan dat zich vertalen naar politieke onrust. Daarom is de kwaliteit en organisatie van de ambtelijke dienst een essentieel onderwerp: juist voor de politiek en niet alleen voor de ambtelijke top. Het gaat overigens daarom ook de samenleving aan; zie mijn begin opmerking over het essentiële belang van een goed bestuur voor maatschappelijke en economische ontwikkeling. Ambtenaren kunnen die politieke tekortschietende aandacht niet (volledig) goed maken met een instrumenteel en technocratisch gerichte managementoriëntatie. Voor een inhoudelijke benadering zijn ze niet institutioneel geëquipeerd. Wel kunnen zij daarbij een klankbord en als sparringpartner fungeren. Men heeft niet alleen de steun maar ook de input van de politiek nodig. Waar de samenleving naar toegaat en de overheden op kunnen en moeten reageren is in essentie een politieke, maat-

schappelijke en niet een ambtelijke vraag. Ambtenaren kunnen en moeten natuurlijk wel daarbij behulpzaam zijn. Dat behoort bij de normale politiek-ambtelijke verhoudingen, die ook van belang is voor beheers- en organisatievragen. Daarnaast zullen ook (top)ambtenaren als gevolg van politieke crises maar ook als gevolg van het ontbreken van fundamentele hervormingen moeite kunnen krijgen met het vervullen van hun rol en verantwoordelijkheid.

Wat is hier aan te doen? Twee wegen kunnen en moeten volgens mij bewandeld worden. Allereerst is een grondige inhoudelijke en op academisch en rationeel geschoeide leest geschreefde analyse nog steeds van belang. In de vergelijkende studie van publieke sector hervormingen heeft het samenspel van politieke en ambtelijke verantwoordelijken bij het slagen van hervormingen de nodige aandacht gekregen. Hier kunnen de nodige inzichten aan worden ontleend. Daarnaast is het verstandig deze analyse te vertalen in een politiek bestuurlijke strategische en tactische benadering om zo deze thematiek en de te verkiezen oplossingsrichtingen te agenderen. Verlok de politieke bestuurders om hun taak weer op zich te nemen en niet te denken: “het zal wel er zijn belangrijkere externe zaken aan te pakken”. Hoe dat dan kan? Maak een vertaalslag van de algemene rijksoverstijgende visie op wat we van ambtenaren verwachten, gegeven politieke en maatschappelijke wensen en opgaven. Maak dat vervolgens op departementaal niveau als bewindspersonen en ambtenaren (niet alleen de top) concreet. Ga praten; zo ingewikkeld is dat nu ook weer niet.

Literatuur

- Bekker, R. & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Roel Bekker Werken aan een moderne overheid. *Tentoonstelling over 50 jaar verbetering Rijksdienst (1967-2017)*: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/50jaarverbeteringrijksdienst/>.
 - Berg C.F. van den, Meer F.M. van der & Dijkstra G.S.A. (2015), Traditions, Bargains and the Emergence of the Protected Public Servant in Western Europe. In: Sager F, Overeem P (Eds.) *the European Public Servant. A Shared Administrative Identity?* Colchester: EC-PR Press. 117-135.
 - Cassese, S (2007). Italy's senior civil service; an ossified world, in: V. Wright and E.C. Page (1999), *Bureaucratic elites in Western European states*, Oxford University Press: Oxford, p. 63.
 - Dijkstra, G.S.A. and F.M. van der Meer (2011). The Civil Service System of the Netherlands. In Frits M. van der Meer (Ed.), *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar, 149-185.
-
- Dijkstra, G.S. A., & F.M. van der Meer (2013), Hervormingen publieke sector en de democratische rechtstaat: consequenties voor de publieke dienst, In *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 41, 41-48.
 - Hart, P. 't, (2014), *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*, Essay in opdracht van de Vereniging voor OverheidsManagement, Vereniging van Gemeentesecretarissen en de stichting IKPOB: Den Haag: NSOB.
 - Hart, P. 't & W. Kuijken (2018), *Dienen en beïnvloeden. Verhalen over ambtelijk vakmanschap*, Den Haag: NSOB.
 - Hood, C. (1991), A Public Management of all seasons, *Public Administration* 69: 3-19.
 - I&O research (2016), *Rapport De kwaliteit van de overheidsdienstverlening (2015)*. In opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en het Ministerie van Economische Zaken. Amsterdam: I&O.
 - Kickert, W. (2005) *Overheidshervormingen. Lessen uit het verleden. Studie in opdracht van het ministerie van BZK - programma 'Andere overheid'*, Den Haag.
 - Kickert, W.J.M. (2011). Public management reform in continental Europe. National distinctiveness. In P. Laegreid & T. Christensen (Eds.), *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Farnham (UK): Ashgate.
 - Raadschelders J.C, N. (1998), *Handbook of Administrative History*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
 - Tjeenk Willink, H.D., (2017), *Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink, Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord)of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?*, Den Haag.
 - Uijlenbroek J (red.), 2016), *the Dutch Public Service. Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments*, The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Public Service Labour Affairs Directorate.
 - Van der F.M. Public Sector reform in Western Europe and the rise of the Enabling State: an approach to analysis, in: Rohit Mathur (Ed.), *Glimpses of Civil Service reform*, Hyderabad 2009, p. 171-195.
 - Van der Meer, F.M. van der, Berg C.F. van den & Dijkstra G.S.A. (2012), *De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief*. Leiden: Leiden University Press.

- Van der Meer (2012), *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst*, Oratie, Leiden, open access).
- Van der Meer, F.M & Berg, C.F., van den & Dijkstra, G.S.A. (2013), Rethinking the 'Public Service Bargain': the changing (legal) position of civil servants in Europe. *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), pp. 91-111.
- Van der Meer, F.M. Raadschelders J.C.N. & Toonen T.A.J. (2015), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, 2nd edition, Houndsmill: Palgrave/McMillan.
- Van der, F.M. G.S.A. Dijkstra & A.D.N. Kerkhoff (2016), what does the changing institutional design of the state do to the recruitment, merit requirements and deployment of (senior) civil servants? Recruitment and deployment in a changing decentralized civil service systems in the Netherland 1814- 2016, in *Administrory, Journal for Administrative history/ Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*, October 2016, 1-24,
- Van der Meer, F.M. & G.S.A. Dijkstra (2017), *Loyal Contradiction within Bureaucracy. The scope for loyal contradiction (including appraisal) through ex ante voice towards the political and organizational leadership of and colleagues within civil service systems. An agenda for comparative research and analysis*. International Conference on Public Policy (ICPP) Singapore 28 - 30 June 2017.
- Van der Meer, F.M. & G.S.A. Dijkstra (2017), Omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst Ontwikkelingen in de kabinetsperiode-Rutte II in perspectief, In, J.J.M. Uijlenbroek (2017) *Staat van de ambtelijke dienst 2017*, The Hague: CAOP,
- Van der Meer, F.M. (2017), *Verkiezingsprogramma 2017 en openbaar bestuur en arbeid: een van der leegte die gevuld moet worden*, The Hague: CAOP.
- Van der Meer F.M. van der & Raadschelders, J.C.N. (2018), Centers, motives and initiators of Administrative Reform in The Netherlands, 19th-20th centuries. In: S. Tiihonen (Ed.) *Administrative Reform*. Brussels: Bruylant
- Van Steen, M. & Mark van Twist (2010), *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur: Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*. Den Haag: NSOB.
- Van Twist, M, M. van Steen, P. M. Karré, R. Peeters & M. van Ostaaijen (2009), *Vernieuwende verandering: continuïteit en discontinuïteit van Vernieuwing van de rijksdienst*, Den Haag: NSOB.
- Van der Wal, Z. (2017), *De overheidsmanager in de 21e eeuw*, Den Haag: CAOP.