

Somberheid en weemoed maken de overheid niet beter

Het roer moet om! De overheid functioneert niet, is veel te groot en niet in staat een oplossing te bieden voor hedendaagse problemen. De overheid heeft het vertrouwen van de burger verloren, politici zijn zakkenvullers, weten niet wat er onder het volk leeft en ambtenaren zijn dwingelanden die het grootste deel van de dag uit het raam kijken.

Veel gehoorde clichés.¹ De analyses op dit vlak hebben dikwijls een zwaarmoedige toon. De rechtsstaat en de democratische rechtsorde zijn in gevaar. Daarom moeten er krachtige bestuurders komen die een einde maken aan 'het gedoe in Den Haag'. Zij moeten orde op zaken stellen en het koersloze, op drift geraakte, volk weer in goede banen leiden. Het volk zelf gooit daarbij overigens roet in het eten door een parlement te kiezen dat krachtig bestuur uitsluit.

Somberheid troef. De verontrusting en verontwaardiging zijn zo groot, dat er voor een nuchtere analyse geen plaats lijkt te zijn. Beschouwingen van het SCP en het CBS dat het met de daling van het vertrouwen in de overheid wel meevalt, krijgen nauwelijks aandacht.² Hetzelfde geldt voor onderzoek van het SCP met als strekking dat men ontevreden is over de overheid als geheel maar over het algemeen tevreden over de *in concreto* geleverde overheidsprestaties. Kenmerk van vele discussies is dat het vroeger veel beter was en dat we weer terug moeten naar kleinschaligheid en geborgenheid. De kloof tussen overheid en burger moet worden hersteld en overheidsdienaren moeten weer naar de mensen luisteren.

Regelmatig wordt het beeld opgeroepen dat de ambtelijke dienst vroeger bestond uit zeer deskundige en onkreukbare mensen, terwijl de hedendaagse ambtenaar nergens verstand van zou hebben en zeker niet van de staatsrechtelijke en staatkundige bedding waarin hij zijn werk moet doen.

Grenzeloos

Allereerst de context. Op dit moment voltrekt zich gelijktijdig een groot aantal majeure ontwikkelingen. De wereldbevolking is enorm gegroeid. Dat draagt bij aan een toenemende belasting van het milieu, met verstoring van het klimaat als mondiaal verschijnsel. Grote natuurrampen hebben voor een deel hiermee te maken. Informatie hierover – maar ook over volstrekt onbelangrijke zaken – wordt via een dicht medianetwerk over de gehele wereld verspreid, waarbij de betrouwbaarheid van de nieuwsberichtgeving sterk achterblijft bij de snelheid daarvan. Via ICT heeft een enorme hoeveelheid mensen toegang tot informatie, waarbij sociale media als twitter geheel nieuwe communicatiepatronen op gang brengen. Door ICT vervallen in snel tempo klassieke grenzen. Ook door politieke ontwikkelingen zijn grenzen sterk aan het veranderen. De val van de muur heeft een nieuwe politieke wereldorde tot gevolg gehad, met in dezelfde tijd een verschuiving van economische en politieke accenten van Europa en de VS naar vooral Azië. Dit gaat ook gepaard met het toenemend belang van supranationale overheden zoals de EU, het IMF en de Wereldbank.³

1 Over het Verenigd Koninkrijk: Christopher Foster, *British Government in Crisis or The Third English Revolution*, Oxford and Portland: Oregon 2005.

2 Sociaal en Cultureel Planbureau, *De staat van de publieke dienst, Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten*, Den Haag: SCP, 2008; Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland*, Den Haag: SCP, 2009; R. Kloosterman & H. Schmeets, *Vertrouwen in medemens en instituties toegenomen aan het begin van de 21e eeuw*, Den Haag: CBS, 2e kwartaal 2010.

3 R. Bekker, *Haalt de overheid 2050?* in M.J.W. van Twist e.a., *Het eigene van de overheid*, Den Haag: CAOP, 2011, p. 53-69.

Er is in korte tijd veel veranderd, de samenleving is grenzeloos geworden. Het is in dit verband verbaazingwekkend dat de overheidsstructuur in de afgelopen jaren eigenlijk niet zo sterk is gewijzigd. Dat geldt niet alleen voor Nederland maar evenzeer voor de meeste andere OESO-landen.

Hoe is die in de kern te typeren? Allereerst: er is een gekozen volksvertegenwoordiging die bepaalt wat de verhouding is tussen burgers onderling en de rol van de overheid. Een aantal overheidsfuncties is min of meer scherp onderscheiden: wetgeving, uitvoering, rechtspraak. Centraal is er een kabinet van ministers die voor bepaalde aspecten verantwoordelijk zijn. Die opzet is stabiel, het gaat *grosso modo* in alle landen om circa vijftien hoofdonderwerpen die overal op ministersniveau worden behartigd. Voor zaken die zich dichtbij de burger afspelen is er een (meer of minder van bevoegdheden voorzien) lokaal bestuur. Bij een gegeven schaalgrootte zijn er voorzieningen voor coördinatie op regionaal niveau. Boven het niveau van de staat is er bij internationale organisaties vaak hetzelfde stramien. In alle gevallen wordt het feitelijke werk door competente, onpartijdige ambtelijke diensten gedaan.

Dit is de hier en elders al lang bestaande hoofdvorm. Bij ons staat het Huis van Thorbecke er nog steeds. De hoofdopzet van de ministeries is sinds de Tweede Wereldoorlog eveneens niet erg gewijzigd is. We kennen we basisministeries (AZ, Financiën, Justitie, Defensie en Buitenlandse Zaken) en ministeries die grote bestuursgebieden bestrijken (Binnenlandse Zaken voor het binnenlandse bestuur, Economische Zaken voor handel en industrie en Sociale Zaken voor werknemersbelangen). Vervolgens ministeries voor enkele onomstreden, zeer kostbare collectieve voorzieningen: Volksgezondheid, Onderwijs, Verkeer en Waterstaat (nu Infrastructuur geheten, waarmee overigens slechts een deel - het statische - van de beleidsuitdaging wordt gedekt). Drie vroegere hoofdgebieden zijn nu ondergebracht bij andere ministeries, maar nog wel herkenbaar: volkshuisvesting, landbouw en milieu. Daarnaast zijn er wat kleinere maar wel spraakmakende gebieden die zo nu en dan verhuizen: cultuur, natuur, sport. Energie is als apart hoofdonderwerp in opkomst. Dat is het.

Ook de organisatie is nagenoeg ongewijzigd. Elk ministerie staat onder leiding van een minister. Soms is er een staatssecretaris om hem of haar bij te staan of in de gaten te houden. De ambtelijke leiding berust bij de secretaris-generaal, maar materieel is de ambtelijke beleidsmacht veelal bij een directeur-generaal ondergebracht die in totaal circa 30 tot 35 beleidsgebieden behartigen, dus 2 tot 3 per minister. In een aantal gevallen bestaan er grote uitvoeringsdiensten, waarvan ook een directeur-generaal de leiding heeft. De grootste veranderingen in de organisatie hebben zich voorgedaan door de privatisering in de jaren 70 en 80, met name bij Verkeer en Waterstaat (PTT en NS). Sommige diensten die in de crisisjaren of in de wederopbouwtijd werden opgericht, zijn verdwenen. Nieuw zijn toezichthouders als OPTA, NMA, AFM en NZA. Een belangrijke wijziging is de scheiding van beleid en uitvoering geweest, met de agentschapsvorm of ZBO-vorm voor uitvoerende diensten. Maar wie de Staatsalmanak van het begin van de jaren 70 openslaat, zal een blik van herkenning ervaren.

PTT stond voor Putje graven,
Tentje opzetten, Tukkie doen

Privatisering

Bij de overheid is ook de privatisering van collectieve voorzieningen belangrijk geweest: ziekenhuizen, sociale werkplaatsen, woningbedrijven, vervoersbedrijven en energiebedrijven. Min of meer gelijktijdig zijn er in die sectoren – en ook in het onderwijs – veel fusies geweest. Dat zijn echte veranderingen geweest als het gaat om de overheidstaken. Ook hier is weemoed soms troef, waarbij nostalgisch de oude tram in beeld wordt gebracht of de woninginspecteur die de huur inde en ook op bewoners lette. De wijkzuster die op haar fiets langskwam en niet alleen jarenlang haar patiënten goed verzorgde, maar bovendien altijd tijd had voor een gezellig praatje. Er wordt een beeld opgeroepen alsof er sprake was van een grote warmte en kwaliteit die nu zo gemist

worden bij de kille, op winst beluste dienstverlening door weliswaar goed opgeleide maar telkens wisselende, tijdschrijvende medewerkers. Gemakshalve wordt vergeten hoeveel er toen fout ging. Hoe groot de klachten over de erbarmelijke staat van veel woningen waren, over de jaren die je moest wachten op een telefoonaansluiting, over het omslachtig kopen van een treinkaartje terwijl de trein op het punt stond te vertrekken, over lange wachttijden in ziekenhuizen, over de gebrekkige kwaliteit van veel ambtelijke diensten die dankzij hun monopolie overeind bleven zonder zich veel gelegen te laten aan goede communicatie met de burger en waarbij integriteit soms ver te zoeken was. De tijd waarin PTT stond voor Putje graven, Tentje opzetten, Tukkie doen.

De overheid leent zich ervoor als zondebok te worden beschouwd

Veel is ook veranderd in het functioneren van de overheid. Gewezen is al op privatisering van grote overheidsonderdelen, waardoor het aanbod aan diensten enorm is toegenomen, de klantgerichtheid is verbeterd en de prijs niet de pan uit gerezen. Dat is ook te zien bij de ministeries. De kwaliteit en integriteit van medewerkers zijn sterk toegenomen. Bovendien worden ze uit een breder publiek gerekruet dan vroeger, waardoor de monocultuur die ooit de ambtelijke dienst kenmerkte, niet meer aanwezig is. Er zijn aanzienlijk meer vrouwelijke topfunctionarissen. Management heeft veel meer aandacht gekregen, waardoor een behoorlijk financieel beheer is verzekerd en menskracht naar behoren wordt ingezet. Men beschikt over uitstekende kantoren en prima ICT. De verkokering is veel minder. De communicatie met de samenleving is verbeterd met nieuwe vormen als Postbus 51 en de Belastingtelefoon. Een groot verschil met het door sommigen zo geadoreerde verleden is de volstreekte openheid waarin de overheid functioneert. Als er dan toch nog klachten zijn, kan men bij de Nationale ombudsman terecht die sinds 1982 functioneert.

Waar wrikt het dan toch? Wat is de verklaring dat er zo negatief over de overheid en over overheidsdienaren wordt gesproken? Kennelijk is het niet de organisatie opzet. Het ligt niet aan een gebrek aan communicatie

en openheid, want die zijn veel groter dan vroeger. Ook niet aan de ambtenaren, want die zijn beter opgeleid dan eertijds, hebben een gedifferentieerde achtergrond, vormen geen monocultuur, beschikken over betere informatie, hebben betere kantoren en zijn veel flexibeler en opener dan tientallen jaren geleden praktijk was in de ambtelijke dienst.

Zondebok

De overheid leent zich ervoor als zondebok te worden beschouwd. Men betaalt veel belasting en eist dan dat alles goed gaat. De overheid moet in een steeds voller land bovendien vaak optreden, handhaven en corrigeren. Dat vindt men in het algemeen prima, maar niet als men daar zelf mee wordt geconfronteerd.

Maar dit zijn allemaal zaken die altijd en overal hebben bestaan. Ze verklaren niet waarom het vertrouwen en de waardering de laatste jaren relatief sterker zijn gedaald. Wellicht een rol in die vooral op overheidsdienaren gerichte ontevredenheid, speelt de onzekerheid over wat er gebeurt. Men wordt dagelijks geconfronteerd met 'vreemde' dingen en hoopt dat de overheid dat weer normaal kan maken. Het gaat om globale, grensoverschrijdende ecologische en economische problemen, maar ook om problemen dichtbij huis die men vroeger negeerde maar nu steeds bedreigender vindt.

De verwarring is groter, de lontjes zijn korter en men ergert zich sneller. Men zit met veel mensen dicht op elkaar, eist dat de overheid daarin ordenend optreedt, maar protesteert tegen aantasting van vrijheid en privacy. De overheid heeft met de beste bedoelingen op heel veel mensen een sticker-tje geplakt, waardoor hij of zij in aanmerking komt voor gunsten. Maar dat veroorzaakt afgunst bij degenen die niet in de prijzen vallen. Bovendien legitimeert het dat men ook zelf stickertjes op mensen gaat plakken. Het opleidingsniveau is veel hoger dan vroeger en men is veel beter geïnformeerd. Daardoor heeft men snel een mening klaar, die ook zeer direct wordt geuit. De media spelen gretig in op het versnellen van de mallemolen en weten dat juist aan overheidskant dan weer veel nieuws te halen is. Een misstand is snel gevonden.

Wellicht speelt ook een rol dat de overheid in haar huidige vorm het resultaat is van tientallen jaren werken aan steeds verdergaande collectieve voorzieningen. Daarbij gingen politici en ambtenaren hand in hand. Maar die collectieve voorzieningen kosten

veel geld, gaan gepaard met verfijning en bureaucratie, terwijl hun marginaal nut afneemt. Ze staan bovendien haaks op een sterke ontwikkeling van het individualisme.

Dat alles gaat wrikken. De overheid kan veel problemen niet oplossen, maar politici zullen dat niet gauw beamen. Hun reactie is veelal om aan te kondigen dat het anders moet en zal gaan. Bestrijding van de ambtelijke bureaucratie raakt als eerste in het vizier. In plaats van hand in hand op te trekken, zoals vele jaren gebeurde, groeit er een kloof tussen politiek en ambtenarij. Een negatief ambtelijk imago is in die situatie niet iets waar politici zich erg druk over maken. Sterker nog: het komt hen wellicht goed uit.⁴

Veranderen

Hoe gaan we hiermee om? Enige nuchterheid in de analyses kan geen kwaad, maar onmiskenbaar zal de overheid ingrijpend moeten veranderen en moeten blijven veranderen. Het gaat zowel om het politieke als ambtelijke systeem. Het is geboden dat de verhouding tussen politiek en ambtelijke dienst verbetert.

Ambtenaren waren onmisbaar een graag geziene partner om grote collectieve interventies mogelijk te maken. Op die collectieve interventies is echter veel kritiek. Ze zijn onvermijdelijk bureaucratisch en leiden regelmatig tot teleurstellingen, omdat de burger te horen krijgt niet voor een subsidie of uitkering in aanmerking te komen. Het allerbelangrijkste is dat de samenleving vindt dat we de grenzen van de collectiviteit en daaraan gerelateerde solidariteit wel bereikt hebben. In plaats van graag geziene partner, wordt de ambtelijke dienst ook in politieke ogen symbool van een ongewenste ontwikkeling.

Ook is te veel voedsel gegeven aan het idee dat de politiek over alles gaat en alle problemen kan oplossen. Men maakt dikwijls de fout op elk incident te springen en bemoeit zich meer en meer met de uitvoering. Het zou verstandig zijn het politieke domein kleiner te definiëren en het bedrijven van politiek daartoe te beperken. Daarbij zouden de verwachtingen niet telkens zo hoog moeten worden gespannen. Het zou verstandig zijn veel duidelijker te zijn over wat de overheid kan en moet doen en wat niet. Aan ambtelijke kant moet men zich realiseren dat zij niet meer de enige bron van advies voor politici is en dat politici tot oordelen kunnen komen

die afwijken van wat men ambtelijk haalbaar of gewenst acht. Het is een andere rol dan vroeger, toen de ambtelijke dienst het monopolie op informatie had. Waar politici zich te veel afzetten tegen de ambtelijke dienst, bestaat bij ambtenaren soms te veel cynisme en afschuw over de op de media gerichte waan van de dag van politici.

Aan ambtelijke kant zou het helpen als de aparte ambtelijke status wordt opgeheven en ambtenaren als normale werknemers worden aangemerkt. Er is geen enkele reden dit onderscheid te handhaven. Het is ooit in het leven geroepen om de ambtenaar tegen politieke willekeur te beschermen, maar dat is niet meer aan de orde. Dat was nog in de tijd dat die willekeur in alle beslotenheid kon worden uitgeoefend. Het opheffen van de ambtelijke status leidt tot efficiencywinst, één regime is efficiënter dan twee. Daardoor kan worden geprofiteerd van de grotere flexibiliteit die de particuliere arbeidsverhoudingen kenmerkt. Het emancipeert de overheidswerknemer. Een deel van diens negatieve imago komt ook voort uit de bijzondere, beschermde rechtspositie.

Het zou verstandig zijn duidelijker te zijn over wat de overheid kan en moet doen

Met grotere creativiteit moet worden beoordeeld hoe arbeidscapaciteit moet worden ingezet. Nu is het: tijdelijke of vaste aanstelling en daarbinnen veelal deeltijdwerk. Uitbesteding van werk is in een merkwaardige verkettering van de inhuur van externen steeds moeilijker, waardoor minder geprofiteerd kan worden van de innovatie, productiekraft en flexibiliteit van de markt. Ten behoeve van de efficiency in de publieke sector zou de managementkwaliteit omhoog moeten. Er zijn goedgeslaagde pogingen gedaan om managers in die sector verdacht te maken door hen af te schilderen als overbodige, inhoudsloze, op eigen statusverhoging gerichte papierverplaatsers die er alleen maar op uit zijn overbodige regels op goedwillende professionals toe te passen, die daardoor niet of nauwelijks meer aan hun werk toekomen.

4 R. Bekker, *Liaisons dangereuses*, Den Haag: CAOP, 2009.

Managers staan niet hoog in aanzien. Managers worden in hun functioneren ernstig belemmerd door alle beperkingen op personeelsgebied en door het ontbreken van echte verantwoordelijkheid. Het is voor veel managers te gemakkelijk problemen 'door te schuiven'.

Ook de neiging om alleen politici het overheidsgezicht te laten bepalen, is niet altijd verstandig. Het is niet nodig dat vooral politici het gezicht van de overheid zijn als zich een calamiteit heeft voltrokken. Wat is er tegen dat het publiek zo nu en dan

zoek dat het vertrouwen in instituties die men kent, groter is dan in anonieme bureaucratieën. In het verlengde is het goed als de ambtelijke leiding zich in het openbaar verantwoordt over het gevoerde beheer. Dat zal ongetwijfeld stimuleren dat men daar veel meer op gaat letten en niet kiest voor een kritiekresistente en publiciteitsmijdende ambtelijke rapportage waar de minister zich geen buil aan kan vallen.

Besluit

Er is alle aanleiding te komen tot verbetering van de overheid. Dat moet voorzichtig gebeuren. Investeren in de kwaliteit van overheidsdienaren - politici en ambtenaren - loont. Aan de kant van de ambtelijke dienst kan door een serie maatregelen de flexibiliteit, kwaliteit en productiviteit aanzienlijk omhoog. Belangrijke voorwaarde is dat de kwaliteit van het overheidsmanagement drastisch wordt verbeterd. Het gevaar van zwaarmoedige analyses en revolutionaire plannen is dat ze een perfect alibi vormen om niks te doen. Er moet een concreet programma komen, gericht op daadwerkelijk realiseerbare verbeteringen. ■

Investeren in de kwaliteit van overheidsdienaren loont

ambtenaren ziet? Wat is er tegen dat de Tweede Kamer in het openbaar informatie aan ambtenaren vraagt? De regelgeving verzet zich er niet tegen, de Kamer hoeft het alleen maar te vragen en de minister moet het goedkeuren. Als het gebeurt, wordt het over het algemeen zeer gewaardeerd. Bovendien blijkt uit het eerder genoemde CBS-onder-

DE
DEMOCRATEN.



Het voorjaar van 1798

Het was een turbulent voorjaar, in staatkundig opzicht een van de wildste uit de Nederlandse geschiedenis, zonder dat er overigens een druppel bloed vloeide. Het was het voorjaar van 1798 met twee staatsgrepen, politieke zuiveringen en dreigende confiscaties. Als resultaat van de Bataafse Omwenteling kwam er de eerste en nog altijd mooiste grondwet, de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk, tot stand. Maar die kwam niet zonder strijd tot stand. Zo was er een comité dat zich de Twaalf Apostelen noemde. Het wees het ontwerp van de nieuwe grondwet in het geestverwante politieke tijdschrift *De Democraten* af, want er zou een aristocratisch complot achter zitten. De illustratie toont de Twaalf Apostelen in hun bootje op een woelige zee. Niek van Sas, hoogleraar geschiedenis na 1750 aan de Universiteit van Amsterdam schreef er een boekje over, *Bataafse terreur. De betekenis van 1798* (Nijmegen: Vantilt, 2011).