

# DE EIGEN AARD VAN DE OVERHEID

## Een nieuwe kijk op overheidsbureaucratieën

HANS BERG

### EEN WERELD VOL AVONTUUR

Mijn ontmoeting met de overheid, zo'n 25 jaar geleden, was liefde op het eerste gezicht! Die enorme variëteit aan uiterst relevante beleidstaken en al die verschillende opvattingen daarover maakten veel indruk op me. In de loop van de ruim twintig jaar dat ik in de keuken van het openbaar bestuur rondkijk en hier en daar een handje help, is die fascinatie alleen maar toegenomen.

De vraagstukken die in de publieke sector spelen, zijn van grote betekenis. Ze raken groepen burgers, vaak ook de samenleving als geheel, zowel nu als in de toekomst. Daarom is het de moeite waard om voor de overheid te werken. De ingewikkeldheid van de materie maakt het ook intellectueel gezien zeer aantrekkelijk. Het is een uitdaging om oplossingen te helpen vinden voor de maatschappelijke vraagstukken waarvoor de overheid staat. Maar ook het functioneren van het openbaar bestuur als organisatie is interessant. Tenslotte, maar zeker niet op de laatste plaats, ontmoet ik er bijzonder betrokken en waardevolle mensen, die het werken in en voor het publieke domein nog eens extra inspirerend maken. Het openbaar bestuur is een wereld van grote waarde en vol avontuur.

### NEGATIEVE BEELDVORMING

Toch wordt nog te vaak een overdreven negatief beeld van de overheid geschetst. Politici en ambtenaren worden dan afgeschilderd als de ongewenste kinderen van een op hol geslagen verzorgingsmaatschappij en als handlangers van een hopeloos ineffectief en irrationeel staatsgezag. Natuurlijk worden er fouten gemaakt en lopen er incompetenten mensen rond, maar daarin onderscheidt de overheid zich allerminst van de andere maatschappelijke sectoren.

Deze negatieve karikatuur leidt een hardnekkig bestaan en brengt, en daar gaat het mij vooral om, schade toe aan de publieke zaak en aan de mensen die zich hiervoor met zoveel toewijding inzetten. Graag wil ik met mijn boek *De eigen aard van de overheid* een bijdrage leveren om dit beeld een realistischer maar ook een positiever aanzien te geven en richt mij daarbij primair tot de hoofdrolspelers op het publieke toneel zelf: de bestuurders en hun (top)ambtenaren. Ook (zelfs!) bij hen bestaat vaak nog zo'n negatief gekleurd beeld over elkaar en over het functioneren van de overheid.

## ONDER INVLOED VAN HET SYSTEEM

Het is nog niet eens zo heel lang geleden dat ik erachter kwam hoe ‘het echt zat’ met dat typische en vooral disfunctionele gedrag van bestuurders en topambtenaren. U kent het allemaal: bureaupolitiek en andere machtsspelletjes, hokjesgeest en verkoking, overdreven gerichtheid op procedures, gebrek aan externe oriëntatie en extreme mijding van risico’s en conflicten. Gedrag overigens dat in alle overheidsbureaucratieën over de hele wereld voorkomt en ook van alle tijden is. Na zo veel jaren met ambtenaren en politici te hebben gewerkt, ben ik op zoek gegaan naar de oorzaken van dat gedrag. Aan de competenties van de hoofdrolspelers kan het niet liggen; die verschillen gemiddeld niet van die van topfunctionarissen werkzaam in organisaties en instellingen buiten de overheid. De oorzaken moeten niet bij de personen zelf gezocht worden maar daarbuiten. Het zijn de bijzondere overheidskenmerken zelf die de machthebbers en hun directe adviseurs tot dat vaak terecht bekritiseerde gedrag aanzetten. Ze dwingen deze hoofdrolspelers dikwijls tot gedrag dat hun vreemd is. Het betreft de volgende twaalf eigenschappen.

1. Overheidstaken hebben *een subjectieve grondslag*, want missen een objectieve of wetenschappelijke basis.
2. Concrete beleidstaken zijn *fundamenteel omstreden*.
3. De overheid heeft de *plicht tot ‘levering’*. Hierdoor is een zeer breed assortiment overheidstaken ontstaan met daaruit voortvloeiende hoge coördinatielasten.
4. Veel overheidstaken zijn ‘onmogelijk’ of controversieel; hierdoor zijn het *ondankbare* taken.
5. Het *geweldsmonopolie* confronteert overheidsdienaren met een scherpe tegenstelling tussen de normen van de rechtsstaat en die van het privé-domein.
6. Om machtsconcentratie en –misbruik te voorkomen moet de nodige zelfbeheersing worden opgebracht. *Zelfbinding* dwingt tot zorgvuldigheid en voorzichtigheid maar leidt daardoor vaak ook tot langdurige procedures.
7. *Lekenbestuur* is noodzakelijk voor de legitimiteit maar staat onder druk van de steeds verder oprukkende professionalisering.
8. *Openbaarheid* vormt een essentiële voorwaarde voor een democratie maar heeft ook ongewenste bijwerkingen.
9. Bij de overheid neemt *machtsuitoefening* extra grote proporties aan en dit blijft niet zonder gevolgen.
10. De wetenschappelijk-rationele *beheersbaarheid van beleidsprocessen* is zeer beperkt.
11. *De relatie tussen de overheid en haar burgers* is gecompliceerd en stemt niet overeen met de idealen van de markt.
12. Ook *de relatie tussen politici en ambtenaren* is speciaal; zij komt niet overeen met eenvoudige hiërarchische werkrelaties.

Deze eigenschappen maken de overheid tot wat ze is; zij bepalen haar identiteit. Ze zijn zo innig verbonden met het wezen van de overheid dat ik ze als ‘systeemkenmerken’ beschouw. Ze functioneren als krachtige zenders, die niet ophouden hun doordringende invloed op mensen en organisaties binnen het openbaar bestuur uit te oefenen en die niet zachter kunnen worden gezet of kunnen worden uitgeschakeld.

#### VERVREEMDING

Het zijn juist deze identiteitsbepalende kenmerken die vaak een negatieve en vervreemdende invloed uitoefenen op de hoofdrolspelers in het openbaar bestuur, de politici en hun ambtenaren. Het systeem dwingt hen vaak tot gedrag dat hun vreemd is en waarvan zij later spijt hebben. Het is niet hun ‘fout’ maar het gedrag ontstaat en ontwikkelt zich, ondanks henzelf, vaak onbewust. Belangrijke inzichten uit de emotie- en motivatietheorie van Nico H. Frijda bieden een zeer plausibele verklaring voor deze krachtige invloed. De eerder genoemde overbekende verschijnselen in het openbaar bestuur zoals bureaupolitiek en andere machtsspelletjes, hokjesgeest, proceduregerichtheid, risicomijding en het gebrek aan externe oriëntatie zijn met behulp van bedoelde inzichten direct terug te voeren tot de genoemde twaalf systeemkenmerken.

#### GUNSTIGE VOORWAARDEN

De invloed van het systeem kan nooit volledig worden weggenomen. Wel kunnen de vervreemdende en negatieve effecten ervan worden verzacht. Ik wijs op drie mogelijkheden. In de eerste plaats moet de identiteit van de overheid met haar buitengewoon waardevolle elementen maar ook met haar minder aangename trekjes weer tot vertrekpunt voor het denken en doen worden gekozen. Daarnaast beschouw ik een tweetal nauw verweven perspectieven als essentieel. Ik bepleit het volledige eerherstel van (niet autoritaire) leiding in een directe combinatie met een krachtige stimulering van verschillende vormen van verantwoording en discours.

Geen van de perspectieven levert een makkelijk toe te dienen recept voor alle ‘kwalen’ op. Wel scheppen ze gunstige voorwaarden waaronder enkele kwetsbare plekken van ons openbaar bestuur effectief kunnen worden beschermd of versterkt, zonder dat het wezenskenmerk van datzelfde bestuur geweld wordt aangedaan.

Ik doe u een boekje open over een onmisbaar en bijzonder soort werknemers en hun politieke bazen. Het zal, naar ik hoop, een positief licht op enkele kenmerkende gedeelten van de wereld van het openbaar bestuur werpen. Een belangwekkende wereld met een geheel eigen aard die nog te vaak verborgen blijft achter haar karikatuur.