

DE TWAALF SYSTEEMKENMERKEN VAN DE OVERHEID

1 SUBJECTIEVE GRONDSLAG. *Overheidstaken missen een stevige, objectieve en wetenschappelijke basis. Hun grondslag is 'subjectief'.*

Al bij de beschrijving maar zeker bij de preventie en bestrijding van maatschappelijke problemen als bijvoorbeeld criminaliteit of milieuvervuiling en ook bij de evaluatie van het gevoerde beleid ontbreken algemeen aanvaarde wetenschappelijke theorieën.

Ook niet-wetenschappelijke normstellende kaders zoals religie, levensbeschouwing en politieke ideologie, hebben hun enigszins algemene geldigheid (vooralsnog) verloren. Daarom kunnen zoveel verschillende interpretaties naast elkaar bestaan. Niemand kan zich met vrucht, met verwijzing naar een autoriteit (God, Ideologie of Wetenschap) op die enige echte interpretatie beroepen.

2 FUNDAMENTEEL OMSTREDEN. *Concrete beleidstaken zijn fundamenteel omstreden.*

Bij alle aangestipte overheidsfuncties is op de een of andere manier het functioneren van onze samenleving aan de orde en daarmee ons eigen bestaan. Vaak heeft het overheidsingrijpen effect op ons bestaan in de (verre) toekomst. Denk aan beslissingen over de Europese Unie, de infrastructuur (de Betuwelijn, de HSL en de tweede Maasvlakte), de privatisering van de sociale zekerheid en de sanering van milieubelastende bedrijfstakken (de varkenssector). Vraagstukken die het bestaan van praktisch alle burgers raken, zijn: de veiligheid op straat, het voorkomen en bestrijden van allerlei vormen van criminaliteit (terreur), het herstel en op peil houden van de werkgelegenheid, de bewaking van de volksgezondheid en het blijvend garanderen van de grondrechten voor iedereen.

Vraagstukken zoals euthanasie, abortus, genetische manipulatie maar eveneens geweldstoepassing door de politie of door ons leger raken ons diep en roepen daarom onoverbrugbare meningsverschillen op. En toch vragen wij de overheid om op te treden!

Dat geldt zeker ook voor borging van een gezonde economische situatie, want deze vormt zelf weer een belangrijke voorwaarde voor de vervulling van alle andere overheidsfuncties. De uitvoering van deze overheidstaak vergt soms draconische ingrepen (bezuinigingen!).

3 ONDANKBAAR. *Veel overheidstaken zijn 'onmogelijk' of controversieel; hierdoor zijn het ondankbare taken.*

Het lijkt er vaak op dat (groepen) burgers, ondernemingen en andere organisaties de problemen die ze niet zelf kunnen of willen oplossen op het bordje van de overheid deponeren. Zo wordt zij opgezadeld met op z'n minst ondankbare, maar vaak met moeilijk of geheel onoplosbare taken. Een grote kans op succes is dan uitgesloten. Voorbeelden van zulke 'onmogelijke taken' zijn: de vluchtelingenproblematiek, de verwerking en opslag van giftig afval, de verkeerscongestie en de drugsverslaving met alles wat daarbij hoort. Bij de aanpak van nogal wat kwesties zijn gelijktijdig belangrijke waarden in het geding die onderling strijdig zijn. Denk aan economische groei versus een schoon milieu en een goede werking van de binnenlandse markt versus handhaving van een sterke concurrentiepositie op de internationale markt. Bij dergelijke afwegingen ontbreekt elke objectieve norm en dat betekent dat er altijd minimaal één partij ontevreden zal zijn.

4 LEVERINGSPLICHT. DE OVERHEID HEEFT DE PLIJCH TOT ‘LEVERING’.

In beginsel beantwoordt de overheid de noden of wensen uit de samenleving. Overwegingen van effectiviteit (is het probleem oplosbaar) en doelmatigheid (past het bij het bestaande beleid) zijn zelden doorslaggevend om van productie / levering af te zien.

Bij kamermeerderheid en op grond van de honderden wetten en tientallen internationale verdragen zal de overheid moeten leveren, al komt het slecht uit of is er geen geld gereserveerd. Hierdoor is in de loop van de jaren een zeer breed assortiment overheidstaken ontstaan. Omdat zeer vele overheidstaken op een of andere manier met elkaar te maken hebben en meestal dezelfde burger betreffen, is onderlinge afstemming (tussen departementen, tussen overheden, etc.) noodzakelijk. Deze afstemming kost veel hoofdbreken, tijd en geld.

5 WAARDENCONFLICT. *Het geweldsmonopolie confronteert ambtenaren met een scherpe tegenstelling tussen de waarden en normen van de rechtsstaat en die van het privé-domein.*

Bij de vervulling van overheidstaken moet steeds opnieuw tussen op zich waardevolle maar strijdige belangen en gezichtspunten worden gekozen. De democratische waarden vrijheid en gelijkheid kunnen elkaar danig in de weg zitten. Maar hoe zorgvuldig de overheid ook moet afwegen, er moet wel ‘geregeerd’ worden. Dat betekent dat er knopen moeten worden doorgehakt en beslissingen daadwerkelijk uitgevoerd, zo nodig met toepassing van dwang. De overheid heeft niet voor niets het geweldsmonopolie. Indien de overheid, daartoe democratisch gelegitimeerd, besluit in een bepaald geval ten behoeve van het collectieve belang het belang van de individuele mens te schaden (bijvoorbeeld uitzettingsbeleid vreemdelingenwet, arrestatie of onteigening), toont ze haar kille, afstandelijke, soms meedogenloze en onmenselijke gelaat. Politici die de eindverantwoordelijkheid dragen, maar vooral de vele ambtenaren die dergelijke besluiten moeten uitvoeren en heel direct worden geconfronteerd met het menselijk leed dat in zulke gevallen aan individuele burgers wordt toegebracht, komen hierdoor onder druk te staan.

6 ZELFBINDING. *Om machtsconcentratie en –misbruik te voorkomen heeft de overheid zichzelf wettelijk tot de nodige zelfbeheersing verplicht. Zelfbinding dwingt tot zorgvuldigheid en voorzichtigheid maar leidt daardoor vaak tot langdurige procedures.*

Om anarchie te voorkomen, moet de staat kunnen regeren, maar de vrijheid van de burgers mag niet meer dan strikt nodig worden beknot, want tirannie moet worden vermeden. Soevereiniteit en vrijheid moeten op een evenwichtige wijze tot gelding worden gebracht. Dat is allesbehalve eenvoudig, want hier ontbreekt een éénduidige en objectieve norm. Wat is strikt nodig? Welk staatsbelang of maatschappelijk belang is groot genoeg om de individuele belangen van burgers te schaden en zelfs inbreuk op de diverse grondrechten van burgers te legitimeren? De overheid moet het evenwicht tussen deze twee, voor onze democratie zo essentiële, beginselen bewaren. Bij de tegenstelling die nu aan de orde is, is de overheid zelf als partij betrokken. Om niet tot tirannie te vervallen, moet zij de nodige zelfbeheersing opbrengen en daartoe zijn in het politieke stelsel enkele voorzieningen getroffen. Deze voorzieningen hebben gemeen dat ze het overheidsgezag dwingen om nog eens goed na te denken, te luisteren, advies te vragen, bezwaren weg te nemen, te argumenteren, te heroverwegen, voordat een definitief, vaak verstrekkend besluit kan worden genomen. Met deze voorzieningen bindt de overheid zichzelf en bevordert ze verantwoording en voorkomt ze machtsmisbruik.

Denk aan: (1) machtenscheiding, (2) wettelijk verplichte advisering / toetsing door gezaghebbende instituten als de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, (3) wettelijke procedurevoorschriften en (4) beperkte zittingsduur politieke ambtsdragers.

7 LEKENBESTUUR. *Lekenbestuur is noodzakelijk voor de legitimiteit maar staat onder druk van de steeds verder oprukkende professionalisering.*

De oorspronkelijke betekenis van het woord 'leek' (behorend tot het volk) en de nieuwe betekenis (geen vakman) geven goed weer waarom 'lekenbestuur' zo'n belangrijk kenmerk is van het stelsel van de representatieve democratie.

De eerste betekenis onderstreept het grote belang van aansluiting van de politicus met wat er in de maatschappij leeft. Door goed te kijken en te luisteren, krijgt en behoudt hij er een getrouw beeld van: een voorwaarde voor legitimiteit. Door te veel nadruk te leggen op materiedeskundigheid zal zijn verstaanbaarheid slechts afnemen en zal de kloof tussen overheid en burger alleen maar groeien. In dit opzicht staan democratie en deskundigheid tegenover elkaar. Maar de voortschrijdende professionalisering van onze maatschappij maakt het lekenbestuurders niet gemakkelijk. De behoefte aan gespecialiseerde kennis is groot en neemt steeds verder toe.

Bestuurders moeten zich vanzelfsprekend voldoende kennis eigen maken om oordelen te kunnen vellen, maar de deskundige ambtenaren moeten hen hiertoe in staat stellen. Op dit punt zijn bestuurders in zeer belangrijke mate aangewezen op hun ambtenaren.

8 OPENBAARHEID. *Openbaarheid vormt een essentiële voorwaarde voor een democratie maar heeft eveneens ongewenste bijwerkingen.*

In de grondwet is vastgelegd dat de publieke zaak openbare bespreking en behandeling verdient. De vergaderingen van het parlement, van de Provinciale Staten en van de Gemeenteraad zijn openbaar. De Wet Openbaarheid van Bestuur stelt bovendien regels die moeten garanderen dat de burger al in het stadium van de beleidsvoorbereiding de beschikking kan krijgen over de informatie die hij nodig heeft om het beleidsproces te beïnvloeden. Tenslotte profiteren de burgers direct maar toch vooral indirect via de nieuwsmidia van de vrijheid van meningsuiting en van het recht om inlichtingen en denkbeelden door te geven.

Een vrije pers is essentieel voor een goed functionerende democratie (informatiefunctie, expressiefunctie en horzelfunctie). Maar openbaarheid heeft enkele ongewenste bijwerkingen. De overheid functioneert in een glazen huis en het is nu eenmaal zo dat voornamelijk negatieve kwesties nieuwswaarde hebben. Hierdoor wordt alles wat niet goed gaat, benadrukt en blijft het zeer vele dat vlekkeloos verloopt, buiten beeld. Daarnaast stimuleert openbaarheid oppervlakkigheid, populisme en machtsspelletjes.

9 ONVERBLOEMDE MACHTSUITOEFENING. *Bij de overheid neemt machtsuitoefening extra grote proporties aan en dit blijft niet zonder gevolgen.*

De overheid moet regeren en heeft niet alleen het recht maar eveneens de plicht om bindende besluiten te nemen, deze uit te voeren en daarbij zo nodig macht uit te oefenen. De eerste drie systeemkenmerken laten geen andere keus. De burger is hier het object van eventueel noodzakelijke en legitieme machtsuitoefening. Maar binnen het openbaar bestuur zelf wordt ook macht uitgeoefend: bij politici en ambtenaren in eigen kring en tussen beide groepen.

Macht is (in geweldloze en fatsoenlijke gedaante) een onontbeerlijk en legitiem middel om actoren over de streep te trekken en om er zodoende de vaart in te houden en de uiterst gecompliceerde beleidsprocessen te doen uitmonden in besluiten en in daden.

Maar onze houding tegenover macht is dubbel, om niet te zeggen hypocriet. Velen wijzen macht resoluut af als onethisch: dwang en onderdrukking zijn immers verwerpelijk. Maar in het 'normale' dagelijks leven (zowel in het privé-bestaan als in het werk) wordt macht voortdurend uitgeoefend! Macht is vies maar in het gewone leven en in het bijzonder bij de overheid alomtegenwoordig! Hoe het ook zij, macht wordt zeker niet als een 'normaal' productiemiddel beschouwd maar roept immer negatief-emotionele reacties op en zodoende wordt het publieke domein waar macht zo'n dominante rol speelt, met dit negatieve stempel bezwaard.

10 ONGRIJPBAAR. *De logisch-rationele beheersbaarheid van beleidsprocessen is zeer beperkt.*

Hoe waardevol en noodzakelijk de diverse wetenschappen bij de analyse van maatschappelijke vraagstukken en bij het ontwerp van oplossingen ook zijn, bij de besluitvorming en implementatie zijn feiten en wetenschappelijke logica niet alleenzalmakend: betrokken partijen oefenen macht uit om het eigen gelijk te krijgen en de eigen positie te verstevigen. Beleidsprocessen krijgen hierdoor en door de voortdurend veranderende omstandigheden en de lange procesduur een onvoorspelbaar verloop en ontglippen de bedrijfsmatige rationaliteit.

11 GEEN KLANT. *De relatie tussen de overheid en haar burgers is gecompliceerd en stemt niet overeen met de idealen van de markt.*

Natuurlijk moet de overheid er alles aan doen om haar burgers zo goed mogelijk te 'bedienen' (en hier is nog veel te winnen) maar van een leverancier-klantrelatie is veelal geen sprake. In alle gevallen waarin het collectieve belang strijdig is met het belang van een individuele staatsburger zal deze zich slecht bediend voelen. Maar dit is en blijft onontkoombaar.

12 OP ELKAAR AANGEWEEZEN. *De relatie tussen politici en ambtenaren is speciaal; zij komt niet overeen met eenvoudige hiërarchische werkrelaties.*

In de werkrelatie tussen het politieke bestuur en de ambtelijke top is, ondanks een formele onderschikking van laatstgenoemde, de feitelijke machtsafstand gering en de wederzijdse afhankelijkheid groot. Deze werkelijkheid is voor velen moeilijk hanteerbaar en roept spanningen en frustraties op. Er gaapt tussen beide werelden nog veel te vaak een diepe kloof. De betrekkingen tussen de politieke bestuurders en de topambtenaren met wie zij dagelijks verkeren, vormen de 'achilleshiel' van elke overheidsorganisatie. Deze betrekkingen zijn van vitaal belang en uiterst kwetsbaar.

Deze twaalf zogenaamde systeemkenmerken van de overheid staan beschreven en worden verklaard in: <i>De eigen aard van de overheid</i> . A.H. Berg, SDU Den Haag 1998. (Inmiddels uitverkocht maar digitaal beschikbaar.)
--