

DE TOEKOMST VAN DE AMBTENAAR

Henno Theisens

Inleiding

Tijdens de Tang dynastie in China (618 – 907) werden voor het eerst ambtenaren geselecteerd door middel van keizerlijke examens. Een vernieuwende manier om talentvolle mensen te selecteren voor het openbaar bestuur en om de afhankelijkheid van de keizerlijke familie van andere machtige aristocratische families te verminderen. Het examen was op confuciaanse leest geschoeid en testte onder andere de kennis van klassiek werken, het schrijven van essays over politieke onderwerpen, maar ook het schrijven van poëzie. Het examen richtte zich ook op vaardigheden: houding, presentatie, spreekvaardigheid en kalligrafie. Misschien niet het rijtje dat we nu met ambtelijke kennis en vaardigheden zouden associëren, maar een duidelijke illustratie dat de discussie over wat ambtenaren moeten kunnen van alle tijden is. Ook nu is die vraag actueel. De – wat droevige, want lege term – ambtenaar 2.0 is illustratief voor de zoektocht naar die nieuwe ambtenaar: de flexibele, ICT behendige, netwerkende, ietwat hippe maar vooral ook idealistische man of vrouw die het verschil moet maken in de Nederlandse overheid en uiteindelijk de Nederlandse samenleving.

Het is makkelijk om grappig te doen over dit soort lege retoriek, zeker omdat die zo ver afstaat van het beeld dat de Nederlander heeft van ambtenaren. Maar onder die retoriek schuilt een werkelijkheid die wel degelijk interessant en belangrijk is. In dit essay beargumenteer ik dat de rol van ambtenaren fundamenteel aan het veranderen is. De verandering wordt veroorzaakt door veranderingen in de samenleving (deel 1 van dit essay) en door veranderingen in de overheid

(deel 2). Die veranderingen zijn van belang voor het onderzoek en het onderwijs aan De Haagse Hogeschool (deel 3 van het essay)¹.

De samenleving: globaler, vloeibaarder en interdependenter

Globaler

De wereld is in de afgelopen decennia sterk geïntegreerd, globalisering – het verbreden, verdiepen en versnellen van de wereldwijde onderlinge verbondenheid (Held and McGrew, 2007) – heeft ervoor gezorgd dat het steeds moeilijker is om nationale staten als min of meer gesloten systemen te bestuderen. Het sterkst is de globalisering van internationale financiële markten die eigenlijk al als één globale markt opereren. Ook de markten voor goederen en diensten zijn in toenemende mate globaal, steeds minder gehinderd door nationale grenzen en gefaciliteerd door lage transportkosten en ICT.

Globalisering heeft ingrijpende gevolgen voor de governance systemen van nationale staten. Ten eerste is er in toenemende mate een scheiding tussen politiek en macht. Waar politiek verbonden blijft aan een territorium heeft de echte macht zich losgemaakt van locaties (Bauman, 2000). De essentie van moderne machthebbers, bijvoorbeeld het internationale bedrijfsleven, is dat zij zich bijna zonder obstakels over de wereld verplaatsen. Juist de mogelijkheid van investeerders om niet in land A, maar in land B te investeren, of van bedrijven om zich niet in land C maar in land D te vestigen is de grondslag van hun macht. Als de politiek, die per definitie gebonden is aan een specifieke locatie, zich niet conform hun eisen gedraagt, kunnen investeerders ook elders investeren of bedrijven zich elders vestigen.

Onder andere als reactie op deze economische globalisering is er een proces van politieke globalisering gaande. Er is een toenemend aantal invloedrijke internationale organisaties. Kenmerkend voor de positie van deze organisaties in een geglobaliseerde wereld is dat deze organisaties niet langer alleen platforms zijn waarop landen onderling afspraken kunnen maken, maar dat deze organisaties ook, vaak zonder een democratische legitimatie, een eigenstandige invloed hebben op wat er in de nationale staten gebeurt.

Kortom, de macht van Den Haag wordt enerzijds gemarginaliseerd door een globalisering van markten en verplaatst zich anderzijds omhoog in de richting van internationale organisaties.

Vloeibaarder

Maar macht verplaatst zich niet alleen omhoog. Kenmerk van het huidige tijdsgewricht is dat macht zich *tegelijkertijd* naar beneden verplaatst. In de afgelopen drie decennia zijn de krachtige hiërarchische instituties van weleer verzwakt: de Nederlandse overheid, de typisch Nederlandse zuilen, maar ook de politieke partijen, vakbonden en kerken die daarvan een onderdeel waren worden steeds minder als een vanzelfsprekende autoriteit gezien. Op lokaal niveau zijn deze ontwikkelingen eveneens waar te nemen: lokale gemeenschappen zijn minder hecht en veel minder gesloten; een proces dat prachtig beschreven is door Geert Mak in 'Hoe God Verdween uit Jorwerd' (Mak, 1996). Op nog kleinere schaal zijn ook gezinnen sterk veranderd. Het kerngezin, de traditionele hoeksteen van de samenleving, is in de afgelopen dertig jaar veel minder dominant geworden (Carnoy, 2001). Een minderheid van Nederlanders leeft nu in zo'n gezin. Daarvoor in de plaats is een scala aan alternatieven gekomen: het aantal alleenstaanden, eenoudergezinnen en partners die ongehuwd samenleven zonder kinderen is sterk toegenomen.

De genoemde ontwikkelingen zijn voorbeelden van het vloeibaar worden van de samenleving: instituties brokkelen af, grenzen vervagen en de vrijheid voor individuen neemt toe (Bauman, 2000). Minder dan ooit worden individuen beperkt door instituties als gezinnen, buurten, kerken en staten en minder dan ooit zijn ze gevoelig voor het gezag van de leiders van deze instituties. Dit betekent een veel grotere vrijheid om keuzes te maken hoe en waar te willen leven, in wat voor samenlevingsverband en rond welke centrale waarden.

De macht, met andere woorden, is in de afgelopen decennia omlaag verplaatst van de instituties en hun leiders naar het individu.

Interdependenter

Macht verplaatst zich dus zowel naar boven als naar beneden, toch is de wereld geen open ruimte waarin autonome individuen zich volkomen onafhankelijk bewegen. Tegelijkertijd met het globaler en vloeibaarder worden van de samenleving is namelijk de interdependentie toegenomen.

Meer dan ooit zijn verschillende onderdelen van de wereld wederzijds afhankelijk geworden. Gebeurtenissen aan de andere kant van de wereld beïnvloeden ons in Nederland, of het nu om financiële crises, nieuwe virussen of mode gaat. Maar ook dichterbij huis raken problemen steeds verder vervlochten: gebieden als onderwijs, zorg, migratie en justitie zijn sterk verweven en beslissingen in het ene

domein hebben – soms grote – consequenties voor een ander domein. Beter onderwijs kan leiden tot lagere zorgkosten, betere integratie en minder criminaliteit. Tegelijkertijd zijn toegenomen migratie en criminaliteit direct van invloed op de uitdagingen waar het onderwijs voor staat.

Ook in sociaal opzicht is de interdependentie toegenomen, traditionele hiërarchische instituties zijn vervangen door meer veranderlijke en horizontale netwerken, waarbij een individu makkelijk lid kan zijn van verschillende, elkaar (soms) overlappende, professionele en sociale netwerken. In die netwerken wordt samengewerkt, informatie gedeeld en gerecreëerd en steeds vaker dan vroeger lopen die functies door elkaar heen. Sommige van die netwerken hebben globale dimensies. Globalisering heeft in sterke mate geleid tot handel, investeringen en samenwerking over nationale grenzen heen, van bedrijven, maar ook van individuen. Deze netwerken worden gefaciliteerd door zich snel ontwikkelende virtuele netwerken, online samenwerkingsplatforms en goedkope, draagbare en snelle communicatiemiddelen. Sociale ontwikkelingen en ICT ontwikkelingen versterken elkaar hier.

Voor de overheid heeft dit twee soorten gevolgen. Enerzijds moet nu gestuurd worden in een samenleving waarin lichtvoetige horizontale netwerken een belangrijke organisatievorm worden. Dit betekent dat de beweeglijkheid van burgers is toegenomen en de voorspelbaarheid is afgenomen en veel collectieve initiatieven ontstaan en floreren buiten het zicht van de nationale overheid. Anderzijds betekent de netwerkstructuur van de samenleving dat weerstand tegen bepaalde maatregelen zich makkelijk laat organiseren. Een goed geformuleerde tweet kan al leiden tot een publiek debat.

De overheid: new public management en netwerken

De hierboven geschetste samenleving is minder bestuurbaar dan ooit. En de hervorming van de overheid in de afgelopen decennia kan in hoge mate worden geïnterpreteerd als een manier van omgaan met deze verminderde bestuurbaarheid: door macht te verplaatsen naar internationale organisaties, door verwachtingen te temperen over wat de overheid vermag, door te decentraliseren en daarmee de macht dichterbij de burger te brengen en door te vertrouwen op andere vormen coördinatie die minder leunen op hiërarchische organisaties en gezag: bijvoorbeeld door privatiseren en het invoeren van marktwerking.

New Public Management

Deze ontwikkelingen, in de bestuurskunde vaak gelabeld als New Public Management, zijn niet onomstreden: er is gewezen op de ongewenste effecten van globalisering en het invoeren van marktwerking, gevaar voor verlies van het eigen karakter van de publieke sector en zelfs op de gevaren voor de democratie en de rechtsstaat (Dijkstra, 2012). Veel van die kritiek is op zichzelf terecht. Het probleem van deze kritiek is echter dat New Public Management niet alleen een technisch antwoord op een technisch probleem is, maar ook de uitkomst van een overheid die zich probeert aan te passen aan de hiervoor beschreven fundamentele veranderingen in de samenleving. Minder overheidsbemoeienis met de markt, het slechten van tariefbarrières tussen landen, het verlagen van belastingen en het hervormen van de verzorgingsstaat zijn niet alleen uitingen van een heilig geloof in de zegeningen van de markt, maar eveneens een erkenning van de machtsverschuiving die globalisering gebracht heeft (Kwakkelstein et al, 2012). Ook het privatiseren van telecom, energie en openbaar vervoer is niet alleen een teken van een vertrouwen in de markt, maar vergroot daadwerkelijk de keuzevrijheid van individuen. Keuzevrijheid die intrinsiek gewaardeerd wordt. Prestatiemeting, bijvoorbeeld in ziekenhuizen en scholen, is niet alleen een maatregel die marktwerking vergroot. Het is ook een manier voor publieke organisaties om verantwoording af te leggen over hun prestaties in een tijd waarin het vanzelfsprekende vertrouwen in het ziekenhuis en de arts; de school en de docent verdwenen is. Waarin vertrouwen niet langer vanzelfsprekend, maar reflexief is geworden (Adler, 2001). Decentralisatie en outputsturing, ten slotte, zijn niet alleen marktachtige sturingsmechanismen, het zijn ook pogingen om meer zaken over te laten aan lokale overheden en organisaties die kennis van de lokale context hebben en een directer contact met de burger.

Netwerken

Hier doemt een dilemma op, enerzijds is duidelijk dat het eenvoudigweg terugdraaien van de hervormingen van de afgelopen dertig jaar geen begaanbare weg is, tegelijkertijd blijkt dat wat met New Public Management bereikt kan worden, beperkt is. Dit roept de vraag op welke alternatieve vormen van governance bestaan, voorbij de klasieke staat en de markt. Al sinds het begin van de jaren negentig wordt het begrip 'netwerk' gepresenteerd als het nieuwe concept dat volgens de voorstanders van overheden het instrumentarium biedt om te sturen in complexe samenlevingen (Thompson et al, 1991; Hufen en Ringeling, 1990). Daarvoor is een aantal goede argumenten. Netwerken kunnen horizontale verbindingen leggen tussen verschillende actoren en zijn daarmee een antwoord op de toenemende inter-

dependentie van de samenleving. Netwerken zijn flexibeler dan de traditionele hiërarchische organisatie van de staat en passen daarvoor bij de vloeibare moderniteit. Netwerken functioneren op basis van vertrouwen en zijn daardoor een welkome correctie op markten en hiërarchieën die in zekere zin voorbeelden van georganiseerd wantrouwen zijn. Dit is niet alleen een aardige conceptuele gedachte, de Nobel laureaat Elinor Ostrom (2010) heeft in decennia van empirisch onderzoek laten zien hoe juist in de afwezigheid van sterke centrale sturing en krachtige marktwerking, onder de juiste omstandigheden lokale netwerken kunnen ontstaan die effectief gezamenlijke problemen oplossen.

Aan de randen van de overheid, daar waar de overheid, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers samenkomen, ontstaan dynamische netwerken waarin gezamenlijk maatschappelijke problemen worden aangepakt. Netwerken, waar rond thema's als veiligheid, gezondheid en onderwijs intensief wordt samengewerkt (Steen et al, 2010).

Consequenties: improvisatie, dilemma's en praktische wijsheid

Als de overheid één van de actoren binnen dynamische netwerken wordt en niet uitsluitend boven de partijen staat, is de eerder gestelde vraag hoe coördinatie dan tot stand komt van belang. Coördinatie binnen die netwerken is een dynamisch proces. Daarmee verschuift de focus van stabiele structuren en solide concepten, naar de actieve participanten die dit proces vormgeven. Daarmee komen direct de nationale beleidsmakers in beeld. Deze beleidsmakers zijn nationale politici en bestuurders maar juist ook de nationale (beleids)ambtenaren die dagelijks opereren in de netwerken aan de randen van de overheid (Niessen, 2001). Leiderschap verandert daarmee van karakter het is verstrooid geraakt en wordt op talloze, niet altijd even zichtbare, plekken uitgeoefend. Ambtenaren moeten met andere woorden effectief zijn in *horizontale* netwerken.

Maar, het is niet helemaal duidelijk hoe orde tot stand komt in netwerken, uitstapjes van bestuurskundigen naar chaos en complexiteitstheorie ten spijt (Koppenjan, 2012). Een metafoor die wel gebruikt is en die verhelderend kan werken is die van improviserende jazzmusici (Boutellier, 2011). Net als jazzmusici komt in deze maatschappij ordening al improviserend tot stand, en net als bij jazzimprovisatie is die improvisatie niet zonder structuur. Een structuur die gegarandeerd

wordt doordat improvisatie tot stand komt tussen een beperkt aantal muzikanten die intensief naar elkaar luisteren en hun spel op elkaar afstemmen. De structuur wordt verder bereikt doordat er een beperkt aantal instrumenten meespelen die een eigen rol hebben en bovendien de improvisaties vaak worden opgehangen aan een thema waarop gevarieerd wordt. Coördinatie in netwerken is met andere woorden gebaseerd op: intensieve communicatie, wederzijds leren, afstemmen en aanpassen. Dat veronderstelt dat netwerk relaties relatief duurzaam zijn, zodat die processen de tijd hebben om zich te ontwikkelen.

Tegelijkertijd zijn ambtenaren onderdeel van de *verticale*, hiërarchische organisatie van een ministerie. Het is makkelijk om laatdunkend te doen over de ambtelijke hiërarchie of om te wijzen op de verouderde Weberiaanse bureaucratie. Maar het primaat van democratisch gekozen politici, die politiek verantwoordelijk zijn voor de ambtelijke organisatie is een fundamenteel onderdeel van de democratie. De minister als politiek verantwoordelijke leider moet verantwoording kunnen afleggen aan de kamer. Die verantwoording is in de afgelopen decennia juist sterk toegenomen met een groeiend aantal spoeddebatten en vooral schriftelijke vragen van Kamerleden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). Zonder hiërarchie en dus ook zonder parafen en procedures is het primaat van de politiek niet goed te realiseren.

Deze spanning vormt de context waarbinnen ambtenaren moeten opereren. Ambtelijk vakmanschap betekent opereren op het snijvlak van horizontale netwerken en verticale ministeries. Het steeds weer afwegingen moeten maken over het relatieve belang van hiërarchie en procedures en het improviseren in netwerken. Het moeten leven met die dilemma's betekent dat een intern politiek en moreel kompas dat richting geeft aan het handelen en de grenzen van de vrijheid aangeeft meer dan ooit van groot belang is. Beleidsambtenaren hebben bovenal praktische wijsheid nodig (Schwarz en Sharpe, 2010). Een kwaliteit die Schwartz en Sharpe in navolging van Aristoteles nieuw leven hebben ingeblazen en die verwijst naar het vermogen om in complexe concrete situaties ethische afwegingen te kunnen maken en die afwegingen te kunnen vertalen naar effectief handelen. Het gaat daarbij niet om de klassieke ambtelijke integriteit in de zin van je aan bepaalde waarden en normen conformeren, maar om het vermogen om te oordelen in complexe situaties waar verschillende waarden met elkaar in strijd zijn. Met andere woorden, het is niet moeilijk om het eens te worden over wat belangrijke waarden zijn, een greep uit het aanbod: democratische legitimiteit, loyaliteit aan de bewindvoerder, rechtmatigheid, transparantie, effectiviteit

en efficiëntie. Het is wel moeilijk om te leren in steeds weer andere situaties afwegingen te maken over het relevante belang van die waarden.

Consequenties voor De Haagse Hogeschool

Bovenstaande analyse is van een tamelijk hoog abstractieniveau. Dat is ook het niveau waarop veel van de huidige discussies zowel door academici als beleidsmakers blijft hangen. Een grote uitdaging voor het lectoraat Public Management is het vertalen van deze metaforen en concepten in concrete handelingen van ambtenaren. Het lectoraat gaat daarom intensief in kaart brengen hoe het werk van ambtenaren er nu eigenlijk uit ziet, wat voor doelstellingen streven ambtenaren na, wat voor soort werkzaamheden verrichten ze en met wie, hoeveel tijd brengen ambtenaren binnen en buiten hun ministerie door, hoe ervaren ambtenaren zelf de spanning tussen de verticale structuur van het ministerie en de horizontale netwerken waar ze met allerlei stakeholders uit het maatschappelijk middenveld samen uit moeten komen? Maar ook hoe ziet de context waarin ambtenaren dit werk doen eruit, welk ritme zit er in die werkzaamheden, waar worden de vaardigheden nodig voor dit werk eigenlijk verworven?

Op basis van een veel preciezer inzicht in het werk van ambtenaren komt dit lectoraat tot een concretere invulling van termen als “improviseren”, “horizontaal”, “verticaal” en “praktische wijsheid”. Op basis van een veel preciezer begrip van het werk van ambtenaren kunnen vervolgens uitspraken worden gedaan over de concrete vaardigheden die ambtenaren nodig hebben en over de manier waarop ze zich die vaardigheden eigen maken. Die concrete inzichten zijn ook van belang voor het onderwijs: welke kennis en vaardigheden moeten wij de studenten die wellicht in de publieke sector gaan werken meegeven?

Dertien eeuwen geleden was het in China al duidelijk dat het kennen van klassiekers niet genoeg was, maar dat zaken als houding, presentatie, spreekvaardigheid en zelfs het schrijven van poëzie van groot belang waren. Wellicht is de tijd rijp voor een herwaardering van het Keizerlijk examen. ■

Referenties

- Adler, Paul S. (2001) Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism. *Organization Science* March/April 2001 Vol. 12: p 215-234.
- Bauman, Z (2000) *Liquid Modernity*, Polity Press
- Boutellier, H (2011) *De improvisatiemaatschappij, Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Boom Lemma Uitgevers.
- Carnoy, Martin (2001) *Work, Society, Family and Learning for the Future*, in: *What schools for the Future*, OECD, Paris.
- Dijkstra, G. (2012) *Botsende Waarden in en rond Publieke Organisaties*, Intreerede, De Haagse Hogeschool.
- Held, D and McGrew, A (2007) *Globalization Theory, Approaches and Controversies*, Polity Press.
- Hufen, J. en Ringeling, A. (1990) *Beleidsnetwerken, Overheids, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, VUGA.
- Koppenjan, J (2012) *Het verknipte bestuur. Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*, Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam
- Kwakkelstein, T, A. van Dam & A. van Ravenzwaaij (red) (2012) *Van Verzorgingsstaat Naar Waarborgstaat, Nieuwe Kansen Voor Overheid En Samenleving*, Boom Lemma Uitgevers.
- Mak, G. (1996) *Hoe God Verdween uit Jorwerd, Een Nederlands Dorp in de Twintigste Eeuw*, Atlas.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) *Beleidsdruk in beeld: een kwantitatieve vergelijking van directoraten-generaal*
- Niessen, C.R. (2001) *Vluchten kan niet meer, Iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing*, Vossiuspers UvA
- Ostrom, E (2010) *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*.
- Schwartz, Barry & Kenneth Sharpe (2010) *Practical Wisdom*, Riverhead
- Steen, van der; R. Peeters en M van Twist (2010) *De Boom en het Rizoom, Overheidssturing in een Netwerksamenleving*, NSOB.
- Thompson, et al (1991) *Markets, Hierarchies and Networks, The Coordination of Social Life*, Sage Publishers

Eindnoten

- ¹ Dit essay is voor een deel gebaseerd op een essay dat geschreven werd voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Theissens, H.C. (2013) *Improviseren in een verdwijnend centrum*, in: Kwakkelstein et al, *Omslag, Perspectieven voor goed bestuur in 2020*, Boom Lemma Uitgevers, Den Haag.