

Interview door BinnenbeRijk 2003, nr. 10

Politicus, kom uit uw ivoren toren
Het einde van een politiek systeem

Interactief beleid maken, draagvlak creëren, de aansluiting maken met de uitvoering... het zijn zaken waar de Rijksoverheid niet goed in is, volgens Leo Klinkers. Maar is dat de schuld van de ambtenaren? Absoluut niet. Klinkers is al twintig jaar zelfstandig bestuurskundig adviseur en hij ziet met lede ogen toe hoe iedere keer weer de ambtenaar de gebeten hond is. Wat kan die ambtenaar daaraan doen? 'In feite niet veel', meent Klinkers. 'Loyaliteit en dienstbaarheid maken de ambtenaar monddood. Maar dat mag niet gelden voor zijn vertegenwoordigers: de vakbonden en de secretarissen-generaal. Die moeten hun mond opendoen.'

Hij is net terug van veertien dagen Suriname. Uitgenodigd door het ministerie van Transport om te helpen bij de problematiek van het openbaar vervoer. 'Mijn vak is ambtenaren leren hoe ze interactief beleid moeten maken. Hoe ze maatschappelijke processen kunnen sturen en veranderingsprocessen opzetten. Ik houd me daarbij alleen maar bezig met de techniek van resultaatgericht beleid maken. Ik leer ze hoe ze dat moeten doen, ik neem hun werk niet over, ze moeten het uiteindelijk zelf doen.'

Sleutelfiguren

Leo Klinkers is in 1969 zelf begonnen als ambtenaar. Vervolgens verzorgde hij ruim tien jaar het bestuurskundig onderwijs en onderzoek aan de juridische faculteit in Utrecht. In 1983 begon hij een bestuurskundig adviesbureau Klinkers Public Policy Consultants. Inmiddels werkt hij in diverse landen met ambtelijke teams aan veranderingsprojecten. In de praktijk verfijnde hij een methodiek van interactief beleid maken die hij aan de universiteit had ontwikkeld. Daarbij gaat het om het systematisch vastleggen van gevoelens, wensen en invalshoeken van mensen die relevant zijn voor een bepaald probleem, dus ook van buiten de overheid. Door open te staan voor en aan te haken bij maatschappelijke ontwikkelingen kun je als beleidsmaker nieuwe ideeën opdoen en meer draagvlak creëren voor de oplossing waar je mee komt. Dat leidt uiteindelijk tot beleid met resultaat. Klinkers: 'In Suriname, bijvoorbeeld, hebben we een team geformeerd van 25 man van een aantal departementen, NGO's en uit het bedrijfsleven, die allemaal iets te maken hebben met de problematiek van het openbaar vervoer in Suriname. Het team begon met een workshop van een week. We inventariseerden eerst de tientallen verschillende facetten die relevant zijn voor dat onderwerp. Een taxichauffeur kijkt immers op een totaal andere manier naar het probleem dan iemand van de vakbond die over de buschauffeurs gaat. Dus een eerste taak is de invalshoeken identificeren. De volgende stap is namen zoeken bij die invalshoeken. Je krijgt dan een lijst van mensen die allemaal een andere kijk op het probleem hebben. Mensen die je moet raadplegen over het onderwerp openbaar vervoer. Die lijst heet een omgevingsanalyse. Ik leer de teamleden om de sleutelfiguren te vinden die voor dat onderwerp relevant zijn.'

Stukjes van een puzzel

Het belang van het inventariseren van al die stakeholders, ligt in de verschillende perceptie van de werkelijkheid van ieder mens. Zet honderd mensen bij elkaar en je krijgt honderd verschillende nuances over één en dezelfde werkelijkheid. Allemaal stukjes van een puzzel. Klinkers: 'Ik zal nooit zeggen: dat klopt niet zoals u die werkelijkheid beschrijft. Wat u ziet, dat is uw werkelijkheid. En dus heeft u gelijk. Iemand anders ziet

een andere werkelijkheid, en dus heeft die ook gelijk. De mensen die je raadpleegt, weten allemaal waar ze over praten en vanuit hun eigen gezichtspunt hebben ze allemaal gelijk. Er zijn tegenstrijdigheden, er is verschil van inzicht, maar er is ook overlap. Voor nieuw beleid is het belangrijk dat je leert dat mensen verschillende invalshoeken hebben en dat je die moet respecteren. Het in kaart brengen van hoe mensen over een probleem denken en daarvoor respect hebben en dat ook laten zien, is één aspect van het verkrijgen van draagvlak. Eigenlijk begint het nog iets eerder. Door te zeggen: ik heb als beleidsmaker een probleem, wilt u mij helpen het op te lossen? Daar begint het creëren van draagvlak. Mag ik van u horen wat uw zorgen zijn, uw wensen, verdriet, pijn, hoop? Goed beleid begint met een diagnose. Ik wens geen oplossingen te horen als er nog geen diagnose is gesteld. Resultaten krijg je door te werken van analyse naar synthese, van diagnose naar therapie. Maar daarna wordt zelden de overgang naar een goede uitvoering gemaakt. Daar loopt de overheid op stuk.'

Wrange vruchten

Volgens Klinkers lijkt Nederland al 25 jaar de aansluiting met de uitvoering te missen. 'Dat heeft vele verschillende oorzaken. Eén is dat er in de jaren zeventig ernstige fouten zijn gemaakt in de politiek, die in 25 jaar geculmineerd zijn en waar we nu de wrange vruchten van plukken. Bijvoorbeeld de scheiding tussen beleid en uitvoering is een van de meest waanzinnige, ongelooflijk verkeerde zaken die zich in het openbaar bestuur heeft kunnen voordoen. In Den Haag blijft men maar beleid op beleid en regels op regels stapelen. En de uitvoerders moeten het maar uitvoeren. Terwijl hen nooit is gevraagd of dat wel kon op die manier, in die tijd, met die middelen. Gedoogbeleid is ontstaan omdat al dat beleid niet kon worden uitgevoerd. En zo verloor Nederland de greep op de uitvoering, een afschuwelijke situatie. Daarom hoor je nu bij de overheid op alle niveaus een krampachtig en koortsachtig geroep om actie. Doen, daadkracht. Maar als je gewoon gaat doen en je maakt niet eerst een analyse van de rottigheid waar het allemaal uit voortkomt, vererger je het alleen maar. Een tweede "Enschede" ligt op de loer. Politici schrijven het toe aan het falen van uitvoerende ambtenaren. Door de bank genomen zijn uitvoerende ambtenaren geen welsprekende figuren. Dus die aanvaarden in bitterheid de schuld die over hen wordt uitgestort, en de extra regels ter controle. Maar het probleem is veroorzaakt door politiek Den Haag zelf. Het politieke systeem is de grootste veroorzaker van maatschappelijke problemen. Wat nu gebeurt onder het huidige kabinet, dat keiharde inhakken op het ambtelijke bestand, voor de zoveelste keer, is ten principale verderfelijk. Onjuist, onethisch. Vanuit het oogpunt van waarden is het niet correct, vanuit het oogpunt van effectiviteit ook niet. Wat je ook zou willen opmerken over ambtenaren, het is altijd terug te voeren op de politieke functie. Maar in de politieke arena verandert niets.'

In gebreke

Leo Klinkers is zeer gedreven in zijn verweer voor ambtenaren. In feite vindt hij dat de vertegenwoordigers van de ambtenaren hen in de steek laten. Hij verwijt de vakbonden en de secretarissen-generaal van de ministeries dat zij het niet opnemen voor de ambtenaren. 'Vakorganisaties laten zich sinds jaar en dag in de hoek zetten van CAO-besprekingen', spreekt Klinkers heftig. 'Van oudsher zijn ze alleen maar bezig met de ambtelijke rechtspositie. Ze hebben nooit een fundamentele visie ontwikkeld op het bijzondere ambt van de ambtenaar en op de bedreigingen daarvan. Ze zien niet in of willen er niet over spreken dat er ernstige problemen zijn, die worden veroorzaakt door het disfunctioneren van de politiek. Zij zouden juist duidelijk moeten maken dat er een geweldige druk en een grote schuld op de schouders van het ambtelijke apparaat wordt gelegd. In vakbladen en boeken wordt gesproken over een systeemcrisis in de politiek en

over de stagnerende politieke cultuur. Maar geen enkel signaal van de vakbonden dat ze de ernst daarvan herkennen als bedreiging voor de kwaliteit van het ambtelijke werk.’

‘Een tweede groep die je niet hoort, zijn de SG’s. Slechts zelden geven ze een waarschuwend geluid naar de politiek. Omstreeks 1993 een keer, en onlangs. Maar dat is te diffuus. Als geen ander moeten zij loyaliteit en professionaliteit verenigbaar maken en hun medewerkers in bescherming nemen. Zij moeten spreken: “Politicus, mijn dienstbaarheid gaat zover dat ik u zeg dat ik zo mijn vak niet kan uitoefenen. We maken ons bezorgd over de relatie politiek management en ambtelijke uitvoering.” Ze weten allemaal dat het niet goed loopt in de openbare dienst en ze weten allemaal dat er ten onrechte op ambtenaren wordt gejaagd.’

Lawinegevaar

‘Een individuele ambtenaar kan hier niet veel aan doen. Hij wordt al gauw bestempeld als klokkenluider, want zijn loyaliteit wordt betwist. Daarbij komt dat veel ambtenaren sterven in het werk. Dat is midden jaren zeventig begonnen: duizenden ambtenaren werden binnengehaald en die begonnen allemaal beleid te maken. Er kwam een enorme inputoverload. De primaire reactie daarop was reorganiseren. Aanpassen via herordening van structuren en procedures. Zo liepen hele ministeries vol met directies en afdelingen, bureaus, werkgroepen, projectgroepen, stuurgroepen, en relaties tussen al die groepen, met alle aanverwante stukken. Het gevolg was withinputoverload: de overlast komt van binnenuit. Elkaar bestoken met vergaderingen, met controles, notulen enzovoort. Het is een trend binnen de Rijksoverheid. En het lastige is dat het een zichzelf versterkend mechanisme is. Een soort lawine-effect dat niet te stoppen is.’

Ambtenaren kunnen dus niet veel doen. Wat moeten ze dan met de veranderingen, de reorganisaties, het hele proces van modernisering dat hen wordt opgelegd vanuit de politiek? Klinkers: ‘Voor ambtenaren is er maar één weg: in alle loyaliteit en dienstbaarheid een kritisch geluid laten horen: “Wat bent u toch aan het doen?” Het antwoord van de politiek zal zijn: “Hoezo?” Ambtenaren moeten dan antwoorden dat de politiek zich aan vier principes moet houden die altijd en overal gelden. Is er een probleem met het ambtelijke systeem, bijvoorbeeld bureaucratie? Weet dan dat het een door de politiek zelf gecreëerd probleem is, dat met politieke instrumenten in de politieke arena moet worden opgelost. Herstructureren en reorganiseren is fout, want, en daarmee kom ik bij het tweede principe, structure follows policy. Ge zult eerst duidelijk maken wat uw beleid is. Maak helder wat u in welke sectoren wilt bereiken en waarom en hoe en met hoeveel ambtenaren van welke kwaliteit. Als u de antwoorden heeft op deze vragen, dan rolt daar vanzelf een organisatiestructuur uit. Principe nummer drie: als u weet wat u wilt bereiken en hoe, dan moet u in de procesgang uw gedachten ordenen van diagnose naar synthese. Eerst keiharde, oorzakelijke analyses maken van de problematiek en daarbij alle invalshoeken betrekken die relevant zijn, voordat iemand een oplossing formuleert. Al duurt dat twee jaar. Daarmee kom ik bij het vierde principe: neem de tijd. Als je er 25 jaar over hebt gedaan om deze problemen te maken, is het volkomen normaal om er 25 jaar voor uit te trekken om er weer uit te komen. Nu gaan ze uit van daadkracht, actie, het moest gisteren klaar zijn. Dat kan gewoonweg niet. Je kunt niet als politicus zeggen: doe mij een hardgekookt ei, maar ik wil het in drie minuten hebben. Deze principes kent men niet in de politiek of men negeert ze. Moet de ambtenaar deze overbrengen? De vakbonden en de SG’s zouden dat moeten doen. En eventueel ook de DG Overheidsmanagement bij BZK. Die gaat immers over alle personeel bij de Rijksoverheid. P&O-functionarissen hebben in het verleden al eens een behartenswaardige rol gespeeld bij de opzet van strategisch personeelsbeleid, waarbij de conclusies ongeveer hetzelfde

waren als wat ik hier nu schets. Maar toch kunnen ze niets zeggen, niets doen. Het is ook hun taak niet om hun stem te verheffen.'

De wal keert het schip

Alleen als de politiek deze vier principes respecteert, is het mogelijk om de huidige problemen in de samenleving het hoofd te bieden. Niet door in te hakken op het aantal ambtenaren. Volgens Klinkers moet dan ook iedere reorganisatie per direct worden stopgezet. Anders eindigt het waar de wal het schip keert. Klinkers: 'We weten niet waar, wanneer en hoe, maar het zal wel gebeuren. En misschien is het al gaande. Ik denk in ieder geval dat dit politieke systeem aan het einde van een levenscyclus is gekomen. na vijftig jaar. Dat is op zich niet vreemd, het hele leven bestaat uit cycli. Na de oorlog had je een periode van opbouw, nu zie je een bepaalde vorm van decadentie in het politieke systeem. Dat duurt misschien nog vijf of tien jaar, totdat een nieuwe, vitale politieke levenscyclus begint. De zorgen over de status en het vakmanschap van de Rijksambtenaren moeten we bezien in het licht van een vervallend politiek systeem dat zich steeds meer heeft opgesloten in een ivoren toren en geen flauw benul heeft van wat er werkelijk leeft. In de Rijksdienst, noch in de samenleving. Er is nog niets geleerd van de recente geschiedenis. Ik geef veel les aan ambtenaren, in de vorm van cursussen of workshops of seminars. Ik merk dan dat veel ambtenaren herkennen wat ik signaleer. Door hen in een team te leren hoe je ondanks alles toch een beleid met resultaat kunt ontwikkelen, kan ik wat vertrouwen meegeven. Ik merk dat ik via deze weg de overtuiging kan overdragen dat ze goed werk doen, dat ze met iets verstandigs bezig zijn.'