

De afwezigheid van vakmanschap in het politieke ambt

Leo Klinkers
bestuurskundig adviseur

Het politieke ambt versus de politieke praktijk

Het politieke ambt is het belangrijkste ambt ter wereld. Waar politiek ophoudt te bestaan krijgt dictatuur een kans, vallen samenlevingen uit elkaar en erodeert het rijke, veelzijdige begrip ‘algemeen belang’ tot een kaal en eenzijdig recht van de sterkste. Dus van mijn kant geen kwaad woord over ‘het politieke ambt’.

Het staat voor de inrichting en het onderhoud van collectieve belangen, althans in een democratie. Dat zijn belangen die een individuele burger niet zelf kan realiseren zoals het bieden van herbergzaamheid, opvang en zorg; het waarborgen van vrede, rust en veiligheid, het aanbieden van recht, cultuur en onderwijs; het scheppen van verbindingen, internationale relaties en economische potenties; en boven alles het behouden van de aarde. Er is veel meer te vatten onder de noemer van collectieve belangen, maar voor de portee van dit betoog is dat niet nodig. Voldoende is de duiding dat ‘het politieke ambt’ normatief staat voor de invulling van de belangrijkste samenlevingswaarden. ‘Het politieke ambt’ is in mijn visie dus een abstractie, met sterke normatieve connotaties.

De positieve woorden houden op zodra ik het ga hebben over ‘de politiek’. De feitelijke politieke praktijk is de belangrijkste veroorzaker is van de belangrijkste maatschappelijke problemen¹. Elk parlement maakt steeds weer opnieuw dezelfde fouten uit het grote foutenboek. Ik heb nooit veel vertrouwen gehad in het begrip ‘lerende organisatie’. Individuele mensen hebben een lerend vermogen, zoals ze ook een geweten en een geheugen hebben. Maar organisaties hebben dat niet. Zij leren ofwel plotseling, na een crisis, of heel langzaam in de loop van tientallen jaren. Leren in de zin van kennis nemen van nieuwe inzichten en daarnaar gaan handelen, is individuen wel, maar organisaties niet aangeboren. Dat geldt ook voor het collectief geweten en geheugen. Organisaties hebben die niet, dus kun je er ook geen beroep op doen.

De afstand tussen ‘het politieke ambt’ als normatief concept en ‘de politiek’ als feitelijke praktijk, is er een van gebrek aan vakmanschap. Deels omdat kamerleden niet collectief beschikken over de daarvoor vereiste kennis en het daarvoor benodigde inzicht, iets wat voor elk beroep, vak of ambt een normaal vereiste is. Deels omdat ‘het systeem’ zo sterk is dat zelfs de beste volksvertegenwoordiger daardoor wordt geabsorbeerd of geaborteerd: niemand ontsnapt aan de systeemdwang van meebesturen, (sub)sectorale specialisatie, dramademocratie, woordvoerderschappen, achterkamerafspraken en fractiediscipline, om de belangrijkste valkuilen te noemen.

In dit beknopte geschrift bespreek ik – niet ten gronde, noch uitputtend – een reeks karakteristieke fouten als gevolg van de plaag van deze structurele afwezigheid van vakmanschap in ‘het politieke ambt’. Ze hangen op een causale manier met elkaar samen. Ik beschrijf eerst voorbeelden van symptomatisch fout gedrag van ‘de politiek’, om te eindigen met de dieperliggende oorzaken waar dat gedrag uit voortkomt.

¹ En daardoor is het ambtelijke ambt het moeilijkste ambt ter wereld. Wat ‘de politiek’ uit de handen laat vallen moeten ambtenaren weer in orde zien te maken.

De instrumentalisering van bestuur en recht.

Het eerste symptoom is de instrumentalisering van de bestuursorganisatie en haar bestuursrecht. Vereenvoudigd weergegeven hebben we te maken met het overorganiseren van de samenstellende bestanddelen van de bestuursorganisatie en met het overreguleren van het zwaarste instrument waarmee het bestuur de gedragingen van zijn burgers beïnvloedt: het bestuursrecht.

De staat moet, door tussenkomst van de politieke ambtsdragers, doelen realiseren. De meest waardevolle heb ik al genoemd bij de opsomming van een aantal collectieve belangen. Geleid door drijfveren, die ontleend zijn aan de idee van maakbaarheid van de samenleving, heeft 'de politiek' vanaf de jaren zeventig volop ruimte gegeven aan het bestuur om de organisatie van de staat steeds verder uit te bouwen en te verfijnen, als middel tot het realiseren van steeds meer, en steeds ambitieuzere doelen. Tegelijk ontdekte 'de politiek' dat niet alleen een sturen op structuren, maar ook een sturen op het recht, meer in het bijzonder op het bestuurs- of administratiefrecht, instrumenteel was aan het realiseren van politieke doelen. Terwijl het staatsrecht, en daarmee de klassieke inrichting van de staat zelf, nagenoeg onveranderd bleef, ontwikkelde zich aan de bestuurlijke zijde van de staat een zichzelf versterkend, steeds ondoorgrondelijker kluwen van organen en regelingen. Voor de overheid zelf niet meer te overzien of te beheersen, voor de burgers, maatschappelijke en bedrijfsorganisaties een toenemende last. Daarbovenop kwam dan ook nog eens een drastische uitbouw van de (administratieve) rechtsbescherming die het besturen vaak lam legt, de administratieve rechters overbelast en die de burger nauwelijks méér rechtsbescherming geeft omdat het administratief recht gaandeweg is gaan zuchten onder de last van politieke belangen/doelen die nu eenmaal veilig moeten worden gesteld. De kritiek van de Raad van Europa (sterk georiënteerd op de 'rule of law' in alle lidstaten) en van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg dat bij de Raad van State de advisering en de rechtspraak onvoldoende van elkaar zijn gescheiden, is daarvan een voorbeeld. Individuele rechtvaardigheid is niet meer het alfa en omega van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

Via instrumentalisering probeerden bestuurders en politici de maakbaarheid van de samenleving vorm te geven. Men realiseerde zich daarbij niet dat deze weg (top-down) niet werkt. Beoogde veranderingen in de samenleving vinden daar pas voedingsbodem als er sprake is van draagvlak; politiek en beleid die niet beginnen bij de samenleving werken contraproductief. Met het schudden van de hand van de betreffende bewindspersoon na het aannemen van een wetsvoorstel straalt men collectief uit 'Zo, die klus is weer geklaard, de samenleving mag niet mopperen.' Als blijkt dat de beoogde effecten niet worden bereikt, worden nieuwe (aanvullende) regels en procedures opgesteld (de ziekte van de reparatiewetgeving). Nog steeds ontbreekt het besef dat veranderingen niet kunnen worden afgedwongen, maar dat draagvlak moet worden verworven. Niet alleen bij burgers, maatschappelijke organisaties, maar ook en vooral bij uitvoerders: de vrouwen en mannen die het allemaal in de praktijk moeten waar maken. Het feit dat het basisonderwijs niet toekomt aan lessen in burgerschapsvorming – ondanks dat er een wet bestaat die dat voorschrijft – is daarvan één uit honderden voorbeelden. Bij uitstek is dit een taak voor volksvertegenwoordigers. Eén vakmanschapvereiste ligt in het onderhouden van contact met de samenleving. Het ontbreken van het besef hiervan leidt tot een situatie waarin kamerleden dagelijks bezig zijn met het vermaledijde meebesturen.

De rol van de maakbaarheid van de samenleving uit de jaren zeventig is in de loop van de jaren negentig overgenomen door het neoliberalisme. Dat is een vorm van politiek denken en

handelen die beoogt de samenleving te bevrijden van een overmaat aan overheid, maar die per saldo precies het tegenovergestelde daarvan realiseert en die samenleving gijzelt met een nieuwe golf van bureaucrativering als gevolg van de invoering van later te bespreken bedrijfsmatige concepten.

We zijn allengs terechtgekomen in de wereld van de toenemende bestuurlijke drukte, waarbij vele organen elkaar ontmoeten op eenzelfde, te kleine speelveld, met talloze, vaak colliderende regels. De casus van de keukenvloer van een restaurant² is één van de vele symptomen, waarin de praktijk van het leven de overorganisatie en overregulering van de staat navrant aantoont.

Het middel ‘sturen op structuren en op recht’ om politieke doelen te realiseren, is een plaag in zichzelf geworden. De instrumentalisering van de bestuursorganisatie en haar regels is niet langer dienstbaar aan het oplossen van politieke doelen, maar juist hun grootste vijand geworden. Dit is zo ernstig dat het een hoeksteen van kabinetsbeleid is om het aantal regels terug te dringen. Ik betwijfel of dit met de huidige aanpakken ooit zal lukken. We staan voor dezelfde opgave die op het pad van Alexander de Grote kwam, een gordiaanse knoop. Er zijn maar twee methoden om die op te lossen: met eindeloos geduld, zeer voorzichtig proberen de door de staat zelf gecreëerde complexiteit te doorgronden en op die manier het begin van het draadje te vinden dat tot een ontwarren van die knoop kan leiden. Of net zoals Alexander even de adem inhouden en dan die knoop in één klap doormidden hakken. Hoewel ik mijzelf reken tot aanhanger van de eerste methode, neig ik steeds meer naar een keuze voor de tweede.

Niet alleen keert het middel zich tegen zijn doel. Het is nog erger. Het bestuursrecht, bedoeld om goed te doen, heeft in handen van verkeerde bestuurders niet langer zijn eigenstandige waarde van een hogere orde [dan de bestuurlijke orde van alledag.] Wat is immers de waarde van een Vreemdelingenwet als hij wordt ingezet om de meest hulpbehoevenden in onze samenleving, te weten de uitgeprocedeerde asielzoeker, herbergzaamheid te ontfangen [met het argument ‘regels zijn regels’]. Met deze Nederlandse versie van het Romeinsrechtelijke *lex dura, sed lex* (de wet is hard, maar het is de wet), heeft zich in de afgelopen jaren een nieuwe variant ontwikkeld van het *summum ius, summa iniuria* (hoe meer recht, hoe meer onrecht). Wetgever, noch bestuur hebben het recht eerst bestuursrecht te creëren als middel tot het bereiken van politieke doelen om vervolgens – met de kreet ‘regels zijn regels’ – dat middel tot een doel in zichzelf te verheffen. Alleen zij die bestuursrecht als middel blijven erkennen en tegelijk recht willen doen aan de eigenstandige waarde van geschreven recht, begrijpen het nut en de noodzaak van zogeheten hardheidsclausules, die in wezen zachtheidsclausules zijn.]

De scheiding tussen beleid en uitvoering

De jaren zeventig zijn een bron van meer negatieve effecten van het gebrek aan vakmanschap in het politieke ambt. Zo bijvoorbeeld de scheiding tussen beleid en uitvoering. Waar het vandaan komt en wie het bedacht heeft weet ik niet. Waarschijnlijk vindt het zijn oorsprong in het maakbaarheidsdenken: om zicht te kunnen houden op het mogelijke effect van centrale sturing moet het wel allemaal overzichtelijk blijven; het op afstand zetten van de uitvoering is in zo’n geval een logische gedachte, althans van hen die graag in de cockpit aan de knopjes willen draaien.

² Milieuregels eisen dat de vloer glad is om kwade bacteriën geen kans te kans, en arboregels eisen dat die vloer ruw is om ongelukken te voorkomen.

In de jaren zeventig zagen beleidsmakers de uitvoerders als de inferieure leden van hun stam die gewoon moesten doen wat centraal was besloten. Voor het voeden van die reeds aanwezige minachting kon men dat scheiden van beleid en uitvoering goed gebruiken. Mede door een onzorgvuldige toedeling van bevoegdheden kregen steeds meer uitvoerende organen steeds meer verantwoordelijkheden die ze met dat pakket aan bevoegdheden niet konden waarmaken. Vragen naar hetgeen de uitvoering nodig achtte voor een correcte taakuitoefening, of zelfs maar belangstellend daarnaar luisteren, verschaalde. Individuele professionals aan de basis van de samenleving – politie, brandweer, hulpverlening, onderwijs – werden bedolven onder onuitvoerbaar beleid en niet-handhaafbare regels. Ging er iets fout dan kregen de uitvoerders de schuld. Dit onderwerp is sinds jaren een steeds terugkerend thema in de Algemene Beschouwingen van de jaarverslagen van de Raad van State. Ook andere Hoge Colleges van Staat zoals de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman, evenals adviesorganen zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling schenken hieraan regelmatig de nodige aandacht. De reactie van de politiek is tot nu toe omgekeerd evenredig aan de ernst waarmee deze organen, alsook de Nationale Conventie in haar advies aan het kabinet van oktober 2006, zich hierover uitten.

Het tij lijkt overigens te keren. Net zoals er eindelijk enige aandacht is voor de problematiek van de overorganisatie en de overregulering dringt nu door hoezeer de uitvoering te lijden heeft (gehad) onder de scheiding van beleid en uitvoering. Uitvoerders worden weer herkend en erkend in hun specifieke professionaliteit. Men probeert interfaces te ontwerpen die opnieuw de verbinding tussen beleid en uitvoering moeten veiligstellen. De komst van zogeheten Kenniskamers in de toppen van de ministeries is daarvan een voorbeeld. De afstand tussen beleid maken en de daarvoor vereiste kennis (opgesloten in allerlei, op afstand geplaatste, kennisinstanties) was zo groot geworden dat zich de noodzaak voordeed opnieuw een brug te slaan tussen beide. Prijzenswaardig, maar het had nooit zover mogen komen, zeker niet als men weet dat al jaren geleden, onder meer door voormalig secretaris-generaal Geelhoed, was gewaarschuwd voor de dreigende kloof tussen beleid en kennis.

De scheiding tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Het onzorgvuldig scheiden van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is ook een symptoom van gebrek aan vakmanschap. Bij het opdragen van werk aan anderen dient men er voor te zorgen dat deze beschikken over de bevoegdheden waarmee ze hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken. Dat gebeurt onvoldoende. De staat draagt, in het kader van decentralisatie-impulsen, privatiseringen, dereguleringen en verzelfstandigingen taken over aan andere organen, maar is slordig met het toedelen van de juiste bevoegdheden aan die organen, waardoor deze verantwoordingsproblemen krijgen. Dat speelde onder meer bij de vuurwerkramp in Enschede.

Ook in de sfeer van de ZBO's. Waar een zelfstandig bestuursorgaan bij wet beschikt over een afgewogen pakket aan zelfstandige bevoegdheden en verantwoordelijkheden, komt het toch voor dat het parlement een minister ter verantwoording roept als er 'iets misgaat' met dat bestuursorgaan. Hoewel de minister dan kan volstaan met te zeggen 'Ik ga daar niet meer over' komt het niet zelden voor dat hij zich laat verleiden tot het doen van uitspraken. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de affaire rond de inrichting van de kantoren van het presidium van het UWV. Daar had de minister niets mee te maken. Het zou de zuiverheid van ons staatsrechtelijk kader goed hebben gedaan om dat met zoveel woorden in de Tweede Kamer tot uitdrukking te brengen.

Of, om ten principale te discussiëren over de vraag of wij met het creëren van de ZBO's wel een goed pad hebben ingeslagen. Als een Tweede Kamer keer op keer, bijvoorbeeld ook in zaken die alleen de Nederlandse Spoorwegen aangaan, of waar het de salariëring van de presidia van ZBO's betreft, een minister, die er rehtens niet meer over gaat, ter verantwoording probeert te roepen, dan rijst de vraag of we met het buiten de ministeriele verantwoordelijkheid plaatsen van zaken van algemeen belang een verstandig pad hebben ingeslagen.

Het gebrek aan kennis van staatsrechtelijke merites

De flagrante schending van geschreven en ongeschreven staatsrecht, in het debat over het generaal pardon eind 2006, demonstreert op welhaast gênante wijze het symptoom van het toenemend gebrek aan kennis van de staatsrechtelijke en rechtsstatelijke merites van het politieke ambt. Talloze incidenten in de afgelopen jaren signaleerden al de aanwezigheid van een hellend vlak. Denk bijvoorbeeld aan leden van de Tweede Kamer en ministers die zich uitspraken permitteren over gerechtelijke vonnissen, geen enkel besef hebbend van het belang van de machtenscheiding en van de noodzaak tot bewaken van de zuiverheid van de instituties van de staat. Denk ook aan een minister-president die zich in de Tweede Kamer moet laten souffleren door de minister van justitie om uitglijders te voorkomen. Maar wat zich in het debat over het generaal pardon voordeed legitimeert de stelling dat als de puinhoop zo groot is dat men er niet meer uitkomt, straffeloos oplossingen worden bedacht die zich niet verdragen met de geschreven en ongeschreven regels van het staatsrecht. Ik zet de belangrijkste merites op een rij.

- A. De Vreemdelingenwet kent geen gebonden beschikkingen (men spreekt van een gebonden beschikking als de besluitvormer geen discretionaire bevoegdheid heeft). De minister kan van geval tot geval beslissen en heeft daarbij alle ruimte om naar bevind van zaken te oordelen over een asielaanvraag. Een bij herhaling door de minister uitgesproken zin als 'Ik moet de wet handhaven', daarmee stellend 'Ik kan niet anders', is gebazel, dat op zichzelf al een legitieme ontslaggrond is.
- B. Geen geschreven of ongeschreven regel van staatsrecht verzet zich tegen het aannemen van een motie die gericht is op bijstelling van het beleid. De demissionaire status heeft in dat verband geen enkele betekenis.
- C. Beleid van een minister is kabinetsbeleid. Het kabinet opereert op basis van eenheid van beleid en spreekt met één mond.
- D. Er is geen principieel verschil tussen een motie van afkeuring of een motie van wantrouwen.
- E. Een minister die niet langer het vertrouwen van de Tweede Kamer geniet stapt op (vaste regel sinds 1868).
- F. Een coalitiepartij kan nimmer de stelling betrekken: 'Wij zijn het hartgrondig oneens met deze beleidswijziging, *maar* we treden niet af omdat dit niet in het belang van het land is; de regeerbaarheid is in het geding.'
- G. Een coalitiepartij die het met de beleidswijziging oneens is kan niet verder gaan dan: 'Wij leggen ons met de grootst mogelijke tegenzin neer bij de beleidswijziging, *want* we willen onze regeermacht niet opgeven.' Een dergelijke zin mag echter nooit publiekelijk worden uitgesproken, omdat regel C geldt: het kabinet spreekt met één mond, de eenheid van beleid mag naar buiten toe nimmer worden doorbroken.
- H. Na het aannemen van de motie van afkeuring/wantrouwen had de minister-president de minister moeten verzoeken per ommegaande haar ontslag in te dienen. Hij had een

ontslagaanvraag van de andere ministers van die partij moeten weigeren met de mededeling: ‘En nu aan het werk, anders krijg je een draai om je oren.’ Uiteraard kan een coalitiepartij collectief uit het kabinet stappen, maar de minister-president kan het staatshoofd adviseren dat ontslag niet te aanvaarden. Iets wat in de gegeven omstandigheden, de demissionaire status, ongetwijfeld het advies zou zijn geweest.

- I. De staatsrechtelijke basis voor een leidinggevende opstelling van de kant van de minister-president, zoals geformuleerd onder H, is formeel gezien nog niet aanwezig, maar – mede in het licht van de noodzaak onze minister-president meer gezag te geven in Europese zaken – is er een breed draagvlak voor een juridisch gelegitimeerde positie van de minister-president als leider van de regering, in plaats van slechts voorzitter van de ministerraad.
- J. Als de minister-president het gestelde onder H niet voor zijn rekening had durven te nemen (zelf het ontslag van de uittredende coalitiepartij weigeren of het staatshoofd adviseren dat te doen)] stond hem alleen nog de weg open om aan het staatshoofd te vragen het parlement te ontbinden. Maar gelet op [het zelden voorkomen van deze maatregel, gevoegd bij de demissionaire status van het kabinet zou een dergelijke manoeuvre het ongeschreven staatsrecht in ernstige mate overtreden.
- K. De Tweede Kamer had de intrinsieke waarde van het geschreven en ongeschreven staatsrecht moeten laten prevaleren boven het opportunisme van ‘Laat maar zitten, we beginnen binnenkort toch met een nieuwe politieke constellatie.’ Na het kabinetsbesluit om te volstaan met een bijstelling van het beleid en een wisseling van portefeuilles had de Tweede Kamer het gehele kabinet naar huis dienen te sturen en een noodkabinet moeten formeren voor de duur van de formatie.
- L. De allerbelangrijkste ongeschreven regel van ons staatsrecht is: politiek opportunisme wordt – vroeg of laat – altijd gestraft.

Het als maar weer sturen op structuren

De politiek beschikt over drie sturingsmodellen: kennissturing, structuursturing of processturing³. Ze zijn neutraal ten opzichte van elkaar, in die zin dat geen van die drie modellen beter is dan de andere. De kwestie is echter: wanneer stuur je met welk van die drie de samenleving aan, of in welke mix? Het is net als met peper, suiker en zout. Het een is niet beter dan het ander. Je moet alleen weten welk van die drie in welke mate en in welke mix bij welk gerecht hoort. Peper in een slagroomgebakje of suiker op de haring levert niet de gewenste smaakbeleving op.

‘De politiek’ houdt echter intuïtief het meeste van structuursturing. Dat kennissturing enkele tientallen jaren ernstig werd verwaarloosd, zagen we in een vorige paragraaf. En van processturing heeft men helaas geen verstand. Dat komt deels door gebrek aan kennis over de wetenschappelijke en praktische principes die voor processturing gelden, deels door de lange termijnen die men in acht moet nemen om met processturing politieke doelen te realiseren. En die tijd heeft men niet, althans die neemt men niet.

³ Zeer beknopt. Kennissturing is besluiten nemen die primair voortkomen uit eigen kennis en wetenschap. Een bakker weet hoe hij brood moet maken en heeft daarvoor niemands advies nodig. Bij structuursturing creëert een besluitvormer instituties, organen, directies, stuurgroepen, werkgroepen, en gaat ervan uit dat op die manier het materiaal op tafel komt dat als basis voor besluitvorming kan dienen. Proceduresturing is daarvan een onderdeel: vastleggen wie, wanneer, op welke manier aan wie rapporteert en binnen welke tijdslijnen welke beslissingen genomen moeten worden. Processturing is het creëren van situaties waarbinnen gebeurt wat tot de natuurlijke gang van zaken behoort. Je kunt zelf geen appels maken. Maar wel een appelboom planten, goed verzorgen en geduldig wachten totdat het natuurlijke proces van boom, aarde, water, zon en mest appels produceert.

Veel nieuwe Tweede Kamerleden hebben de ambitie hun ambt anders in te vullen dan hun voorgangers. Ze worden echter na een paar weken opgeslokt door het systeem, zonder dat ze daar zelf erg in hebben, en gaan in dezelfde pas lopen als hun voorgangers. Of ze worden uitgestoten. Een kenmerk van dit systeem is dat het weinig tot niks van buiten toelaat. Dat verklaart waarom kennissturing noch processturing, die met name van buiten worden gevoed, tot de favoriete sturingsmechanismen van politici horen. Daarom is structuursturing voor de meeste politici dé oplossing voor de meeste, door hen gepercipieerde, kwalen van de samenleving.

Dit is een van de verklarende oorzaken van de eerder beschreven overorganisatie en overregulering van de staat. Sturen op structuren en procedures neemt in het genetisch materiaal van ‘de politiek’ de voornaamste plaats in. Het levert snel resultaten. Wat er door dat type eenzijdige sturing op langere termijn fout gaat met het huis van de staat en met de waarden van de samenleving, vindt men niet belangrijk. Binnen vier jaar scoren is het parool. Als je dat dertig jaar lang op die manier doet is het niet raar dat de staat allengs in de problemen komt. De cumulatie van ongerechtigheden uit kortzichtige legislaturen verklaart waarom dit soort boeken wordt geschreven.

Sturen via een regeerakkoord

In het verband van deze structuur- en proceduresturing verdient het regeerakkoord de grootste mogelijke argwaan. Het besturend deel van de staat, de ministerraad, maakt zich daarmee meester van de eigendom van het politieke deel van de staat, de Tweede Kamer. Met een regeerakkoord, zeker zoals die in de laatste twintig jaar gesloten zijn, bepaalt een kabinet politieke afwegingen die op het niveau van het hoogste politieke orgaan liggen, het parlement. Er zijn mensen die stellen dat het niet anders kan, dat je maar éénmaal in de vier jaar kunt regeren, en dat is bij het opstellen van het regeerakkoord; zonder zo’n akkoord worden er geen beslissingen meer genomen. Naar de stand van het huidige kwaliteitsniveau van ‘de politiek’ is dat juist gesteld, maar hoe wrang smaakt die juistheid niet? Aldus de politieke werkelijkheid definiëren heeft het regeerakkoord gemaakt tot een symbool van georganiseerd wantrouwen: hoe groter het wantrouwen tussen de coalitiegenoten, hoe dikker het akkoord. Strikt genomen is het een finale déconfiture van de politieke betekenis van het parlement. Dat een kabinet zich met instemming van het parlement de eigendom van het parlement heeft toegeëigend, is het ultieme symptoom van de ziekte van eenzijdige structuur- en proceduresturing.

Het verkeerd hanteren van interactief beleid maken

Eén bepaald aspect van processturing is overigens wél tot de politiek doorgedrongen, namelijk waar we spreken over interactief beleid maken. Paul de Goede behandelt dit onderwerp, dus zal ik hierover kort zijn. Ik deel zijn stelling ‘.....dat een zuiver en inderdaad sympathiek idee is gekaapt. Gekaapt door nonsens en flauwekul, gekaapt door slecht geïnformeerde én slecht willende politici, gekaapt door hoogvliegers die de overheid onveranderd als de cockpit van de samenleving beschouwen. En ten slotte – niet onbelangrijk – wordt het idee gekaapt door calculerende burgers die in staat zijn om het systeem voor zich te laten werken.’

Interactief beleid maken, als majeure vorm van processturing, is een krachtig instrument om diepdoorvoelde politieke afwegingen te creëren. Maar zoals dat met meer krachtige instrumenten het geval is moet men weten ermee om te gaan. Een kettingzaag is ook een

krachtig instrument, maar als je het gebruikt om je nagels bij te vijlen raak je wel een paar vingers kwijt.

De economy of scale

De niet-aflatende zucht om organische verbanden van kleinschaligheid te verruilen voor beweerde efficiencyvoordelen van werken op een grotere schaal, is ook een negatief effect van de plaag van afwezigheid van vakmanschap in het politieke ambt. Sectoren als landbouw, (medische) zorg, en onderwijs zijn aan deze structuursturing kapot gegaan. Zoals je niet straffeloos kunt ingrijpen in de in eeuwen opgebouwde fijnmazigheid van natuur en milieu, zo kun je ook niet de organische verbanden van de kleine schaal doorbreken en dan denken dat het wel goed zal gaan.

‘De politiek’ heeft een onblusbaar verlangen naar de *economy of scale*, al dan niet onder de noemer van marktwerking⁴. Eerst maakt men scholen groter, groter en nog groter, waarna het besef terugkeert dat schaalverkleining nodig is. Intussen is de rek uit het onderwijs, zijn de professionals aan de basis gedesoriënteerd en gedemotiveerd door de voortdurende stelselwijzigingen en raakt de kwaliteit van het onderwijs in het slop, ook al beweren onderzoekscommissies dat het wel goed zit. Uitkerings- en werkgelegenheidsinstanties moesten fuseren. Het aantal managementlagen, en daarmee de bureaucratisering, nam rechtevenredig toe. En wie zorgt uiteindelijk voor de feitelijke vermindering van de werkloosheid? Welnu, die komt voor rekening van de daling van de omvang van de potentiële beroepsbevolking (als gevolg van demografische ontwikkelingen) en de aantrekkende economie (als gevolg van internationale ontwikkelingen).

Zoals er een ‘Bermuda-driehoek’ bestaat, een locatie waar schepen en vliegtuigen op mysterieuze wijze verdwijnen, zo vormt het neoliberale zoeken naar *economy of scale* het beginpunt van een ellendigheidsspiraal waardoor beleidssectoren en organisaties in verderf geraken. Een soort zwart gat dat alle energie opslokt. Het begint met reorganisaties, herstructurering of stelselwijzigingen, conform de later te bespreken valkuil van het oplossingen denken.

Zodra de kleinschalige wereld van werken van professionals, zoals die van, bijvoorbeeld, boeren, medici, rechters en onderwijzers, op een grotere schaal wordt gebracht, ontstaat de noodzaak tot aansturing van die professionals. Althans, dat is de gedachtecronkel achter de argumentatie tot het aanstellen van managers die de professionals dan moeten gaan aansturen. Die managers werken niet vanuit het professionele vak van de professionals, maar vanuit hun eigen vak: management. Zij introduceren daarmee een variëteit van instrumenten op het vlak van bedrijfsvoering om de output van professionals op niveau te houden, of op te krikken: prestatieafspraken, managementcontracten, beheersovereenkomsten, formulieren, nieuwe administraties, planning&control, targets, tijdschrijven enzovoort. Dat wekt weerstand op bij professionals. De kwantiteit, kwaliteit en tijdigheid van het te leveren product gaan daarmee gevaar lopen. Beoogde (maatschappelijke) resultaten gaan tegenvallen. De klassieke reactie is dan: nog meer *economy of scale*, nog meer managementlagen, nog meer beheersingsinstrumenten. En vervolgens een proces van *brain-waste* naar *braindrain* van professionals die het niet meer zien zitten, verarming van de kwaliteit, gaten in de continuïteit, voortdurende aanpassing van de bestaande beheersingsinstrumenten, insluipen van

⁴ Ik moet hier voorbijgaan aan een extensieve behandeling van mijn stelling dat wat zich onder de noemer van marktwerking presenteert bijna altijd een vorm van marktordening is. Alleen dat verklaart de onvoorstelbare extra bureaucratisering van deze beweerde marktwerking.

leugenachtige, frauduleuze en criminogene elementen omdat professionals onder druk van oneigenlijke werkzaamheden een uitweg zoeken naar de meest gemakkelijke manier van invullen van de groeiende stapel formulieren (zie de ervaringen met bijvoorbeeld de mestboekhouding). In zijn boek 'De Graanrepubliek' (Atlas 1999) beschrijft Frank Westerman dat proces aan de hand van een vlijmscherpe analyse van het Europese en nationale landbouwbeleid van Sicco Mansholt.

Uiteindelijk betaalt de belastingbetaler de beweerde efficiencyvoordelen van de grotere schaal in veelvoud terug in het repareren van de talloze schier onoplosbare problemen – immers 'fusie is ruzie' – die het gevolg zijn van deze zucht naar *economy of scale*. Niet zelden noodgedwongen leidt dit tot de weg terug: schaalverkleining. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een advies van de Onderwijsraad uit 2002: binnen de massale schoolgemeenschappen, met hun onbeheersbare demotivatatie van het personeel, toenemende onveiligheid voor en door leerlingen, en verlies van kwaliteit, luidt het advies om binnen die schoolgemeenschappen weer te zoeken naar de kleinere schaalverbanden. Het kan verkeren. Helaas staat er niet in zo'n advies wie de schuldigen zijn die deze ellende hebben veroorzaakt, welke systeemfouten zij hebben gemaakt, hoe ze alsnog ter verantwoording kunnen/moeten worden geroepen, en hoe daarvan geleerd kan worden. In plaats daarvan worden ze Commissaris der Koningin, of hoogleraar, of minister van staat, of alledrie, want meestal ze zijn ook nog onverzadigbare schrapers van posities en functies.

Het afrekenen op het resultaat

Met de komst van de – door Jouke de Vries – genoemde 'managementstaat' zijn we ondergedompeld in een hiervoor al even geduide logica die voor het bedrijfsleven normaal is, maar die wezensvreemd is aan de politiek. Het neoliberalisme bracht ons de bedrijfsmatige concepten van producenten, klanten, managers, productieafspraken, prestatiecontracten, resultaatverplichtingen, input-, output- en outcomesturing, shared services, registraties, protocollen en zo meer. Dat is een virus, dat de geloofwaardigheid van de democratische rechtsstaat ten gronde aantast. De staat is geen bedrijf, zijn ambtenaren zijn geen werknemers en de burgers zijn geen klanten.

In de context van dat jargon heeft ook iemand de kreet bedacht 'ik reken je af op het resultaat'. Ik zal daarover kort zijn. Afrekenen doe je in een winkel of in het criminele circuit, niet tussen mensen, die hun ambt uitoefenen in dienstbaarheid aan staat en samenleving.

Een, aan de bedrijfsmatige logica gelieerd aspect, kan hier niet onvermeld blijven. Slechts weinigen realiseren zich dat het op prestaties en resultaten gerichte denken en handelen een species is van het genus quoterings- of capaciteitsbeleid. Dat is beleid dat, kort gezegd, streeft naar een getalsmatige beheersing van iets. Bijvoorbeeld Europese boterbergen en wijnplassen proberen in te dammen, of de visstand van tong en kabeljauw proberen op peil te houden. Een staat ontkomt er soms niet aan om dergelijk beleid te voeren. Maar onvoldoende is het besef dat zulk beleid uit zijn aard criminogeen is. Dat betekent dat het in zich het zaad draagt, dat onder omstandigheden kan ontkiemen tot crimineel gedrag. Kenmerkende voorbeelden zijn: hoe meer men het alcoholgebruik in de jaren dertig in de VS probeerde in te dammen, hoe beter de losse criminelen zich gingen transformeren tot georganiseerde criminaliteit; hoe harder men op drugs jaagt, hoe beter het terrorisme zichzelf financiert; hoe strenger het asielbeleid, hoe sterker de mensenhandel floreert; hoe meer men melk- en wijnplassen wenst te verkleinen, hoe meer geld er via fraude aan verdiend wordt; hoe meer de vissersvloeden

worden ingekrompen, hoe groter de nieuwe boten, gekocht met het compensatiegeld, worden die elders de visgronden leegslurpen.

Valkuil van het oplossingen-denken

Ik heb een aantal symptomen van gebrek aan politiek vakmanschap genoemd, deels ook in hun voorwaardelijke relatie. Nu het causale verband.

Aan de voet van dit alles ligt de valkuil van het oplossingen-denken. Die kent drie lagen: een probleem niet analyseren in zijn oorzakelijk complex; de oorzaken niet elimineren, maar meteen overgaan tot '*jumping to solutions*'; die *solutions* aanbieden in de vorm van structuursturing en processturing. Dat creëert onder andere een voortwoekeren van de problemen, een niet te stoppen reorganisatie- en reguleringsspiraal die continuïteit wegvaagt, de besten velt en vele onverwerkte rouwprocessen oproept. Het is deze valkuil die de weg bereidde van structuursturing en stelselwijzigingen, een zucht naar *economy of scale* met zijn niet te stoppen bureaucratisering, mede als gevolg van de ondoordachte introductie van neoliberale denk- en handelwijzen.

Het zijn de politici die zich voorstaan op daadkracht, actie, oplossingen, doen, doen, doen, die zich keer op keer in die valkuil storten. Politiek vakmanschap vereist echter meer dan ooit de wil en het vermogen tot nadenken en vanuit hetgeen dat nadenken leert, sturen op maatschappelijke processen. Met liefde en (com)passie.

Gebrek aan passie

Handelingen in het kader van welk vak dan ook leiden pas tot vakmanschap als ze plaatsvinden vanuit liefde voor het vak: passie is een noodzakelijke voorwaarde. Het lijkt erop dat met het verstrijken van de afgelopen decennia ook de passie voor het politieke vak is verdwenen. Ministers die pas vlak voor hun aantreden lid worden van een politieke partij; staatssecretarissen die na één periode 'zin hebben in wat anders'; Tweede Kamerleden die, nadat ze zijn gekozen, zich gaan afvragen 'wat ze in de kamer eens gaan doen'. Door het verlaten van het maakbaarheidsdenken werd ook politieke ideologie overbodig. En daarmee werd de weg vrijgemaakt voor een nieuw soort volksvertegenwoordiger. Politieke partijen gingen op zoek naar mensen die elders hun sporen hadden verdiend, waarbij sommige partijen er zelfs een sollicitatieprocedure aan koppelden. Een wel heel pijnlijke ontkenning van wat een volksvertegenwoordiger hoort te zijn.

Politieke partijen moeten zich gaan afvragen hoe ze komen tot het selecteren van kandidaten voor vertegenwoordigende functies. Als we het vakmanschap weer terug willen brengen in de politiek, dan zijn daar drie kwaliteiten voor nodig. Passie voor het politieke vak, kennis van de geschreven en ongeschreven regels van het staatsrecht en het besef dat het streven naar het bereiken van maatschappelijke doelen uitsluitend en alleen moet beginnen bij de samenleving.

Er gaat toch ook een heleboel goed?

Als men niet beleid wil maken via *jumping to solutions*, maar via wetenschappelijk verantwoord blootleggen van oorzakelijke complexen van probleemgebieden door middel van probleem- en oorzakenanalyses, wees er dan op bedacht dat na enige tijd praten over problemen er altijd wel iemand is die opmerkt: 'Er gaat toch ook een heleboel goed, niet dan?'

Uiteraard gaan er zaken goed, en dat is maar goed ook. Maar beleidsanalytisch heeft dat geen betekenis.

Het is de taak van de overheid – politiek, bestuur en administratie – om elke dag twee dingen te doen: de kwaliteitsstandaard bewaken van het leven zoals die tot dat moment is ontwikkeld, en proberen die standaard steeds iets hoger te krijgen. Om tot een hogere kwaliteit te komen is het zinloos om te kijken naar wat er goed gaat. Elke, met de nadruk op *élke*, streving om kwaliteit te verhogen gaat uit van de notie van wat er (nog) niet goed (genoeg) is.

Een voorbeeld. Miljoenen mensen kennen de uitzonderlijke kwaliteit van voetballers als David Beckham: de lange pass op de vierkante centimeter en de vrije trap, zo'n veertig meter voor het doel. Heel vaak gaat die erin. Niet altijd. Waar oefenen deze spelers nou op? Op dat wat ze goed kunnen? Nee. Op datgene wat nog niet goed genoeg is. Als de bal er niet ingaat, is er iets niet helemaal goed gegaan. Was het de aanloop, de taxatie van de windsnelheid, de plek op de wreef van de voet, de emotie? Op dergelijke punten blijven zij oefenen: tien, honderd, duizend keer.

Kortom, elk streven naar verbetering van vakmanschap vindt plaats op basis van een besef van wat fout is, niet op wat goed is. Ook *benchmarking* is op dit principe gebaseerd: verruil je eigen zwakke punten voor de sterke punten van een ander. Daarom is de opmerking 'Er gaat toch ook een heleboel goed?' niet alleen irrelevant, maar ook misleidend. Het is een uitspraak die al snel leidt tot de kop in het zand steken.

Valt het niet op dat de beste sporters ter wereld altijd hun coach bij zich hebben? Tiger Woods, onbetwist de beste golfer van deze tijd, laat zich permanent bijstaan door een coach. Waarom? Als iemand goed kan golfen is hij het wel. Waarom dan die begeleiding? Zou die niet meer voor de hand liggen voor golfers die niet zo goed zijn? Het antwoord is simpel. Juist de allerbesten kennen de waarde van coaching, omdat ook zij fouten maken en niet altijd in staat zijn om dat zelf te herkennen, te erkennen en via *trial motivation and error elimination* werken aan het elimineren van de oorzaken van hetgeen (nog) niet helemaal in orde is. Zij die zich bij voortduring laten bijstaan door een goede coach, hun fouten (h)erkennen en elimineren, bereiken de meeste resultaten.

Zolang dit niet ten gronde door 'de politiek' wordt begrepen zullen de tien, in dit boek beschreven, plagen voortduren. Ik kan de verleiding niet weerstaan om daaraan het beeld van Exodus 5, de uittocht van de joden uit het door plagen geteisterde Egypte, te koppelen. Het CBS rapporteert sinds enige jaren een negatief migratiesaldo: er vertrekken er meer dan dat er komen.

Het einde van een politieke levenscyclus

Er is nog een dieperliggende oorzaak. Alles wat hiervoor is beschreven kan men ook verklaren tegen de achtergrond van het einde van een politieke levenscyclus: het politieke systeem in Nederland is na een periode van ruim vijftig jaar aan het einde van zijn levenscyclus gekomen. De vitaliteit is op. Het systeem is op sterven na dood. Tussen 1945 en 1960 vond de wederopbouw plaats, van 1960 tot 1990 kenden we een relatief stabiele fase en vanaf 1990 is het, ondanks een poging van de Commissie Deetman om het tij nog te keren, bergafwaarts gegaan, om rond 2000 de bodem te raken. Nu zitten we in een interim-periode, wachtend op, en zoekend naar het begin van een nieuwe politieke levenscyclus. De politieke anomalieën die we sinds 2000 ervaren zijn daarvan pijnlijke, maar niettemin onvermijdelijke

symptomen. De grootste anomalie van alles is dat er een van buiten komende Nederlandse vrouw – Ayaan Hirsi Ali – voor nodig is om haarfijn het zieletoeg van het politieke systeem uit te leggen in het Zaterdags Bijvoegsel van NRC Handelsblad van 30 september 2006.

Dat afsterven van het politieke systeem is overigens volkomen normaal. Niet zien dat het plaatsvindt, dat is abnormaal. Elk levend organisme sterft een keer. Dat geldt ook voor kleine en grote organisaties. Zij die lange tijd meer energie opslaan dan verwerken kunnen de fase van verval het langste uitstellen. Maar vroeg of laat gaan ze toch neer. Kijk maar naar de ondergang van het Romeinse Rijk. Het heeft zo'n duizend jaar bestaan, leek onverwoestbaar, maar is uiteindelijk toch tegen de grond gegaan.

Het einde van deze politieke levenscyclus heeft ons in een zeer ongewisse situatie gebracht. Een situatie van instabiliteit op diverse fronten. Politiek en bestuurlijk Nederland is het noorden kwijt. En dat is een gevaarlijke situatie. Ernstig genoeg om de volgende uitspraak van Antonio Gramsci goed zichtbaar boven het bureau te hangen: *'The old is dying and the new has not been born. In this interregnum there arises a great diversity of morbid symptoms.'*

Literatuur

Hoge Colleges van Staat, jaarverslagen.

Klinkers L.E.M., *Beleid begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat*, Lemma 2002.

Klinkers L.E.M., *Vakvereisten voor Politiek en Beleid, Geboden en verboden in alfabetische volgorde*, KPPC, 2003.

Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*, Den Haag 2006.

Ankersmit F.R. en Klinkers L.E.M., *De Reformatie van de Staat*, Bijlage bij het eindrapport van de Nationale Conventie.

Klinkers L.E.M., *Parlement en regering: rijp voor een nieuwe politieke levenscyclus?*, Bijlage bij het eindrapport van de Nationale Conventie.

Westerman F., *De Graanrepubliek*, Atlas 1999.

Vries J. de, *Lege staat of lege bestuurskunde*, Leiden 2001.