

Over zichtbare loyaliteit en onzichtbare obstructie*

We kennen sinds jaar en dag allemaal de volgende situatie: er is een probleem, daarvoor wordt beleid geformuleerd, en enige jaren later is dat probleem er nog steeds en is dat beleid er ook nog steeds. De conclusie is dan: het beleid is ineffectief. Redenen voor een dergelijke ineffectiviteit zijn er natuurlijk legio. Om er enkele te noemen: het probleem is té weerbarstig, het beleid had té veel een compromiskarakter, zodat het beleidsvoertuig met ovale wielen moest rijden, er zijn nieuwe niet-voorzien ontwikkelingen.

Er is nog een belangrijke reden te noemen: gebrek aan overtuigingskracht bij de centrale uitvoerders van het beleid. Die laatste reden wordt maar in beperkte mate systematisch onderzocht. Toch weet eenieder dat de mate waarin je achter een bepaalde handelwijze staat je inzet bepaalt en dat die inzet zeker van invloed is op het uiteindelijk succes.

Over het gebrek aan inzet bij politieke bewindvoerders is soms nog wel geschreven, van eenzelfde gebrek bij ambtelijke bewindvoerders ontbreekt elk spoor. Dat ligt waarschijnlijk aan de reeds lang hooggehouden fictie in bestuurlijk Nederland dat ambtenaren loyale en neutrale uitvoerders zijn: Keurige Karel Kreuk-meniets, die doen wat bedacht is in het politieke circuit boven hen, of, daar van afgeleid, door de ambtelijke leiding.

Officieel is dit inderdaad het geval, maar toch is de werkelijkheid geschakeerder. Dat blijkt uit een in 1987 gepubliceerd proefschrift waarin lang en consciëntieus wordt stilgestaan bij het reac-

tiepatroon van een ambtelijke dienst op beleidsverandering die van bovenaf wordt geïnitieerd. Het proefschrift 'Voor de verandering', is geschreven door M.C.H. Wagemans en heeft als subtitel: 'een op ervaringen gebaseerde studie naar de spanning tussen de theorie en de praktijk van het besturen'.

Het proefschrift beschrijft relatief gedetailleerd de reactie van de landbouwvoorlichtingsdienst op een van bovenaf opgelegde strategie. Wagemans beschrijft hoe die strategie tezelfdertijd werd aangevaard en werd geobstrueerd. Aanvaard, omdat de voorlichters wisten dat de ambtelijke top graag zag dat ze de nieuwe lijn snel zouden invoeren. Dus maakten ze braaf nieuwe werkplannen, lieten zich naar cursussen sturen en rapporteerden keurig over de implementatie. Dat kostte tijd, maar die tijd was goed besteed, immers: de top was tevreden. In de tijd voor het feitelijke werk bleven ze rustig in hun oude patronen in de hoop en verwachting dat de window dressing voor de nieuwe lijn voldoende zou zijn om de loyaliteit aan te geven. Toppen hebben meestal de tijd niet om in de haartaten van de organisatie te duiken en ook hier was die window dressing voldoende.

In de grotere organisaties onderscheidt Wagemans als het om uitvoering van nieuwe beleidslijnen gaat een duidelijk breukvlak. Dat ligt op het hiërarchisch niveau binnen de organisatie waarop een functionaris ten opzichte van het naast – hogere niveau een opstelling kiest conform de formele

besluitvorming, maar zich ten opzichte van de lagere niveaus juist opstelt volgens de daar geldende praktijk van alledag. De implementatie van nieuwe beleidsinzichten blijft op dat breukvlak steken.

Een wijziging van beleid, die ingrijpend van aard is, heeft alleen een echte kans van slagen als de gehele uitvoeringsorganisatie in de veranderingsstrategie wordt betrokken. Voor de benutting van het veranderingsvermogen van een organisatie zijn onderkenning en erkenning van de problematiek waarvoor beleids(wijziging) nodig is een eerste voorwaarde. Wordt het probleem niet ervaren of onderkend dan hoeft er ook niets veranderd te worden.

Het wordt echt moeilijk als een bij de top gevoeld probleem in de basis van een organisatie niet leeft. Implementatie vindt hiërarchisch plaats, maar de gebruikelijke spelregels in de ambtenarij schieten hier tekort. Het is extra moeilijk om beleidswijziging in een gehele organisatie gerealiseerd te krijgen bij de specifieke op beleidsontwikkeling gerichte onderdelen. De top heeft daar niet of nauwelijks een opleidings- of deskundigheidsoverzicht.

Wagemans adviseert dan ook de ambtelijke dienst een overgang van een bureaucratische naar een 'managerial cultuur' te laten maken. Kenmerken voor zo'n managerial cultuur acht hij een lage organisatiegraad, in plaats van gedetailleerde vaststelling van bevoegdheden veel delegatie, met waardering voor risicozoekend gedrag, gerichtheid op prestaties, en tot slot een nadruk binnen het beleid op doen, in plaats van op de voorbereiding van dikke rapporten.

Het proefschrift van Wagemans is boeiende lectuur. Zijn visie sluit aan bij mijn ervaring dat het zeer afhankelijk is van het acceptatieproces in diverse hiërarchische niveaus van een beleidsapparaat of een nieuwe door de ambtelijke of politieke top gegenereerde strategie

feitelijk zijn uitwerking krijgt.

Een dergelijk acceptatieproces – dat bijvoorbeeld beïnvloed wordt door de populariteit van de bewindsman, door de werking van de ambtenaren, door hun carrièreperspectief – is niet direct stuwbaar, maar is wel kenbaar.

Het aantal politici en topambtenaren dat zich echt interesseert voor de implementatie van door hen geformuleerd nieuwe beleid lijkt op de vingers van één hand te tellen. Men acht zichzelf – hetzij met het staatsrecht in de hand, hetzij vanuit de eigen carrière – zo gewichtig dat het bezien of de nieuwe visie doortikt maar liever wordt vergeten. Wel wordt soms het probleem erkend, getuige een uitspraak van Pronk in het nog steeds lezenswaardige WBS-boek 'De Kleine Stappen van het kabinet – Den Uyl: gesprekken met PvdA-bewindslieden': 'Loyaliteit ja, maar doordat er zoveel conservatieven rondlopen, al zijn ze nog zo loyaal, is er inertie, traagheid, angst, geen scheppende kracht om met voorstellen, suggesties en ideeën te komen. Men zal ons niet boycotten, maar echt bijdragen tot beleidsvernieuwing, nee'. Door het bij deze erkenning te laten zorgen zowel politici als topambtenaren ervoor dat veel met verve aangekondigd beleid voornamelijk mooie dode letters blijft.

Aangehaalde werken:

1. M.C.H. Wagemans: *Voor de verandering*, 1987. Te bestellen bij de auteur: Belenbroeklaan 22, 6093 BT Heythuisen.
2. *De kleine stappen van het kabinet – Den Uyl: gesprekken met PvdA bewindslieden* publicatie van de Wiardi Beckman Stichting, Kluwer, Deventer, 1978.

Hans Jeekel

* Een korte beschouwing over M.C.H. Wagemans, *Voor de verandering*, een proefschrift over ambtelijke reactie op beleidswijziging.