

ERIK VAN DER HOEVEN

*Staat en nationale cultuur**Staatsdebat: Algemeen niveau en middenniveau*

Bij het 'staatsdebat', zoals de discussie over omvang en rol van de overheid nu is gedoopt, speelt de vraag naar de invloed van de eigen cultuur op de besluitvorming nauwelijks een rol. De waarden waarop een beroep wordt gedaan in het debat zijn typisch universeel (*de* rol van *de* staat, hoe die ook gezien moge worden), de omstandigheden waarop zij worden toegepast zijn typisch bijzonder, of in een andere terminologie: toevallig (de *gegeven* organisatie van de departementen, de *bestaande* bevoegdheden van het parlement). Vaak delen de debattanten de onuitgesproken vooronderstelling dat nieuwe *algemene* regels toegepast kunnen worden op zeer uiteenlopende landen, ongeveer zoals een methode van kankerbestrijding die werkt aan de overkant van de oceaan, het ook hier zal moeten doen.

Het heeft echter zin, ons tussen het niveau van algemene regels en bijzondere omstandigheden een middenniveau voor de geest te halen, waar elementen van nationale cultuur bepalen op welke manier de algemene regels kunnen worden ingepast. Het algemene niveau heeft betrekking op waarden als menselijke vrijheid in zijn vele onderscheiden vormen, respect voor de individuele autonomie, erkenning van een recht op menswaardig voortbestaan – waarden die algemeen worden gedeeld. De discussie op dit niveau gaat

over het gewicht van elk van deze waarden en hun onderlinge relatie – en over de vraag hoe de rol van de staat moet worden gezien in het licht van de uitkomsten van dat debat. De visies op de staat op dit niveau zijn al even algemeen: schild voor de zwakken, bemoeial, resultante van een onderhandelingsproces – natuurlijk zijn meer genuanceerde visies ook mogelijk.

Passen wij deze visies nu direct toe op de organisatie van de overheid, dan is de kans op 'grote operaties, die als ongeleide projectielen door de organisatie schieten' (Staatsen) zeer groot. Er worden grootse doeleinden geformuleerd, die alleen door aanzienlijke inspanning gehaald kunnen worden en derhalve krachtig beleid vereisen – en dan worden die doeleinden operationeel gemaakt op een manier die de verlegenheid waarin men zichzelf heeft gebracht, vaak niet geheel verhuult. Er mist veelal een schakel tussen de macro-concepties en de micro-invulling. Ongetwijfeld hebben de ontwerpers van het regeerakkoord-1982 ideeën van deregulering voor ogen gehad, toen zij Volksgezondheid aan Cultuur toebedeelden en Milieuhygiëne aan Volkshuisvesting (om deze herschikking wat badinerend voor te stellen); maar hadden zij ook een idee over de concrete wijze waarop dat doel met deze middelen bereikt zou moeten worden? En zijn zij achteraf tevreden over het behaalde resultaat? Ook dat laatste is een badinerende vraag: naarmate doel

en middelen conceptueel verder van elkaar liggen, vindt minder terugkoppeling plaats. Wie praat nu nog over evaluatie van die herschikking? Hij wordt aanvaard als feit!

Nieuwe regeerakkoorden en nieuwe herschikkingen staan voor de deur. De nieuwe minister-president zal een nieuw groots begrip opwerpen, in het teken waarvan hij het beleid voor de komende vier jaar zal willen presenteren (zoals ethisch reveil, of no nonsense). En ondertussen groeit de afkeer van grote operaties (men zie de opeenvolgende jaarverslagen van de Regerings-commissaris voor de reorganisatie van de Rijksdienst), en wordt het nodig, een conceptueel kader voor het middenniveau te vinden – een handvat voor de toepassing van vaak zeer belangrijke, maar grootse ideeën, op de praktijk van de ambtelijke organisatie.

### Cultuur

Ik meen dat hier het eigen karakter van de nationale cultuur een belangrijk aanknopingspunt geeft. Iedere cultuur heeft een normerende werking op de manier waarop mensen met elkaar omgaan – en derhalve ook op de wijze van besluitvorming in het betreffende land. Ieder weet dat er grote verschillen bestaan tussen bijvoorbeeld Duitse en Nederlandse bedrijven in de wijze van besluitvorming; de historie van gezamenlijke Duits-Nederlandse ondernemingen (Enka Glanzstoff, Fokker/vfw) is dan ook niet bemoeidigend, wel begrijpelijk in het licht van deze verschillen. Engels-Nederlandse combinaties doen het aanzienlijk beter (Shell, Unilever), hoewel ook tussen ons en de Britten een aanzienlijk onderscheid bestaat in de manier waarop mensen met elkaar omgaan. De verschillen in nationale cultuur moeten hiervoor een verklaring kunnen geven. Zulke verklaringen kunnen ons ook een beter inzicht verschaffen in de marges van onze

staatkundige en departementale hervormingen.

Als model voor het benaderen van die cultuur wil ik de ideeën van onze landgenoot G. Hofstede gebruiken. In zijn boek *Culture's Consequences* (Sage, Beverly Hills, 1980) doet hij verslag van een onderzoek in een multinationale onderneming naar verschillen in de instelling van werknemers in een aantal landen. Het bedrijf werd zelf gekenmerkt door een vrij sterke bedrijfscultuur, en daarom waren de grote verschillen die Hofstede aantroef, verrassend. Deze konden alleen worden toegeschreven aan een onderliggende nationale cultuur, een aan elk land eigen kader van normen voor het handelen.

Volgens Hofstede kunnen de aangetroffen verschillen worden geïnterpreteerd in het kader van vier onafhankelijke 'dimensies':

- *Machtsafstand*. Deze dimensie is een aanwijzing voor de mate waarin de samenleving aanvaardt dat in instellingen en organisaties de macht ongelijk is verdeeld.
- *Onzekerheidsvermijding*. Deze dimensie is een aanwijzing voor de mate waarin een maatschappij zich bedreigd voelt door onzekere en dubbelzinnige situaties, en deze situaties probeert te vermijden door het instellen van meer formele regels, door intolerantie tegenover afwijkende ideeën en afwijkend gedrag, en door de stabiliteit van de loopbaan te verzekeren.
- *Individualisme-Collectivisme*. In een individualistische maatschappij is het sociale netwerk los, mensen worden geacht alleen voor zichzelf en het gezin waartoe zij behoren, te zorgen; in een collectivistische maatschappij is het sociale netwerk strak, en mensen zijn absoluut toegewijd aan een in-groep, terwijl de uit-groep wordt buitengesloten.
- *Masculiniteit*. Deze dimensie geeft de mate aan waarin de maatschappij assertiviteit en het verkrijgen van geld en goederen als waarden ondersteunt, en niet het zorgen voor anderen,

voor de kwaliteit van het leven, of voor mensen in het algemeen.

Op deze dimensies kan een score worden gemeten voor inwoners van verschillende landen. Deze liggingen doorgaans binnen een bepaalde bandbreedte, en daarvan wordt een score voor het land afgeleid. Dan blijkt dat Nederland samen met de Scandinavische landen een groep vormt, die wordt gekenmerkt door:

- kleine machtsafstand (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de mediterrane landen, en verrassend genoeg ook België);
- lage onzekerheidsvermijding (opnieuw in tegenstelling tot de mediterrane landen en België, en bovendien tot West-Duitsland en Japan);
- hoog individualisme (in tegenstelling tot de meeste ontwikkelingslanden);
- lage masculiniteit (in tegenstelling tot de Verenigde Staten, Japan, West-Duitsland, Groot-Brittannië, België, en andere landen).

#### *Nederlandse cultuur*

Hiervan kan een voor het Nederlandse bestuursklimaat, en ook voor de besluitvorming binnen Nederlandse bedrijven kenmerkende dubbelzinnigheid worden afgeleid. De combinatie van lage machtsafstand en lage masculiniteit brengt met zich mee dat er een duidelijke voorkeur voor consensusvorming bestaat. In onze geschiedenis zijn er slechts weinig nationale helden; ook degenen die wel als zodanig naar voren worden geschoven, blijken bij nader inzien maar heel gewone mensen. We kunnen ons moeilijk voorstellen dat de Dam zou worden geflankeerd door bustes van de helden van de zestiende en zeventiende eeuw, of van de meer recente illegaliteit, zoals in Rome op de Gianicolo de makkers van Garibaldi zijn vereeuwigd. Ook in het Nederlandse bedrijfsleven heben wij slechts weinig tycoons of andere

soorten helfthafte managers. Naar algemene overtuiging behoort macht te worden gedeeld, en geen mens of groepering behoort te proberen, deze geheel aan zichzelf te trekken.

Dit streven naar consensus staat echter op gespannen voet met het even uitgesproken individualisme. Dit betekent dat geen enkel compromis in ons land ooit definitief is; ondanks bereikte overeenstemming blijft men toch de eigen doeleinden nastreven, en het compromis beschouwen als een tijdelijk obstakel op de weg daarheen. In zekere zin dan, worden besluiten in Nederland nooit definitief genomen. Ook is het in vele gevallen onduidelijk of beleid dat als nieuw wordt aangekondigd, in werkelijkheid zo nieuw is, of eerder oud beleid in een nieuwe jas. Want de groepen die bij de formulering van het oude beleid betrokken zijn geweest, spreken ook in de nieuwe situatie nog steeds mee, en hun medewerking heeft een prijs, zo niet in de terminologie, dan toch in de inhoud van het beleid.

Nationale kenmerken als deze veranderen slechts heel moeilijk, en in vele gevallen alleen onder schokkende omstandigheden. Deze zijn momenteel niet aan de orde; bij terugblik valt zelfs grote continuïteit op. De Heren Zeventien waren niet voor niets zeventien, en bij bestudering van de bronnen zou wel eens kunnen blijken dat zij het toen net zo moeilijk met elkaar eens werden als nu de FNV-bonden of de Nederlandse universiteiten.

Wanneer er geen formele regels zijn vastgelegd over meerderheidsbesluiten, is er in Nederland maar één manier om tot uitvoerbare beslissingen te komen: zet ieder die enige invloed heeft rond de tafel, en laat de betrokkenen met elkaar praten tot ze er uit zijn. Enige sturing of pressie van buiten kan daarbij geen kwaad; wie deze op de juiste wijze weet in te schatten ziet daarin eerder een voorwaarde om tot resultaat te komen dan een onverantwoorde inmenging in andermans zaken,

ook al vereist het optreden naar buiten soms juist deze retoriek. Zo is het wel zeker dat de herstructurering van de nutsbedrijven niet zal slagen wanneer de minister geen druk op de ketel zet door een globaal doel te formuleren en de dreiging van wettelijke maatregelen achter de hand te houden – maar dan bij voorkeur onuitgesproken, zodat de sector de eer hoog kan houden en naar binnen zal kunnen volhouden dat men ook zelf de nieuwe structuur heeft gewild. Met de herstructurering van de universiteiten was het al niet anders – en zelfs kan het voorkomen dat de wensen van de minister stuk lopen ook al volgt hij al deze regels, zoals in de laatste kabinetsperiode bij de arbeidstijdverkorting.

In al deze gevallen geldt dat veranderingen slechts plaatsvinden voorzover de betrokkenen van begin tot eind kunnen meespreken. Dat geldt veelal zelfs wanneer er wél formeel meerderheidsbesluiten kunnen worden genomen. Vaak vinden onderhandelingsprocessen plaats waar formeel een van de partijen zijn opvatting zou kunnen doordrukken. Dat men dit middel schuwt, vindt dan zijn oorzaak in de overweging dat men elkaar na een eenmaal genomen besluit opnieuw zal tegenkomen, en dat de machthebbende partij voor de daadwerkelijke uitvoering van de beslissingen op de overigen is aangewezen. In dit opzicht staat de uitvoerbaarheid van maatregelen vaak boven aan de prioriteitenlijst van Nederlandse besluitvormers.

Voor wie bewust besluitvormingsprocessen doormaakt, is dit alles niets nieuws. Wat wél nieuw kan zijn, is dat deze kenmerken van besluitvorming in hoge mate nationaal zijn, en in het buitenland – zelfs al in de directe buurlanden – heel anders kunnen liggen. Dit doet zich voelen in andere organisatiestructuren en andere theorieën over die structuren. *Motivation, Leadership and Organization: Do American Theories Apply Abroad?* vraagt Hofstede zich af in een artikel

met deze titel (*Organizational Dynamics*, Summer 1980, p. 42 e.v.); en gezien de Franse invloed op het staatsdebat mag men zich ook wel afvragen: *L'État et le citoyen: les théories françaises s'appliquent-elles à l'étranger?*

In genoemd artikel geeft Hofstede enkele frappante voorbeelden van interculturele verschillen. Zo legt hij bijvoorbeeld een verband tussen het torenhoge individualisme van de Verenigde Staten, en het feit dat in elke Amerikaanse handelingstheorie het eigenbelang een doorslaggevende rol speelt. Vergelijk het individualistische en masculine karakter van de Amerikaanse cultuur, en zijn lage onzekerheidsvermijding, ook met Maslows behoeftenhiërarchie: zelfverwerkelijking (prestaties) boven sociale behoeften boven zekerheid.

Ook organisatieprincipes kunnen sterk verschillen tussen culturen. Hofstede verhaalt van een experiment waarbij Franse, Duitse en Britse studenten eenzelfde organisatorisch probleem moesten bestuderen. De Fransen suggereerden vooral, het conflict voor te leggen aan de autoriteit (de directeur van het bedrijf), de Duitsers weten het probleem aan het ontbreken van afgebakende en uitgeschreven verantwoordelijkheden, en de Britten signaleerden vooral een gebrek aan communicatie, die door een vorm van groepstraining op te heffen zou zijn. Hofstede wijst ter verklaring op de scores van deze landen:

- Frankrijk heeft een hoge machtsafstand en hoge onzekerheidsvermijding; de goed lopende organisatie wordt daardoor gezien als hiërarchisch en formeel;
- Duitsland heeft een lage machtsafstand en hoge onzekerheidsvermijding; de organisatie wordt daardoor gezien als een goed geoliede machine, waar taken vast moeten liggen; indien verantwoordelijkheden en taken voldoende duidelijk kunnen worden gemaakt, zijn matrixorganisaties voor Duitsers ook aanvaardbaar;

– Groot-Brittannië heeft een lage machtsafstand en lage onzekerheidsvermijding; organisaties worden daar gezien als een markt waarop ieder zijn boodschappen kan doen en waar communicatie het sleutelwoord is.

In deze door mij wat geschematiseerde weergave is de Nederlandse positie vergelijkbaar met de Britse. Zaken doen is communicatie; te vast liggende taken en verantwoordelijkheden, en te grote hiërarchische verschillen, werken eerder verstorend dan bevorderend. Sterker dan bij de Britten is bij ons het ('feminiene') streven naar consensus.

#### *Weer het Staatsdebat*

Terug naar het staatsdebat. Naar mijn overtuiging spelen de hier beschreven verschillen in nationale culturen geen grote rol bij de 'grote' vragen omtrent de verhouding van staat en samenleving. Alle westerse landen zijn erfgenamen van de Verlichting met zijn ideeën van menselijke vrijheid en gelijkheid; en wij hebben allen de Keynesiaanse invulling van die idealen doorgemaakt. Wanneer Pierre Rosanvallon, die in april in Nederland was om aan het staatsdebat deel te nemen, als eis formuleert dat er een 'dynamische verbinding' moet komen tussen markt en overheid, omdat beide voor bepaalde taken tekort schieten, dan formuleert hij een uitdaging voor zowel de Franse als de Nederlandse maatschappij. Maar de wijze waarop die wordt aangenomen – die kan sterk verschillen.

In Nederland kan dat niet anders betekenen dan een hernieuwde aandacht voor het onderhandelingsproces dat tot consensus moet voeren. De staat kan in Nederland niet straffeloos 'de grote broek aantrekken', zoals krachtig optreden in kringen van opsporingsambtenaren heet. Daarmee wordt de volgende onderhandelingspositie

onmogelijk gemaakt. En evenmin kan een van de maatschappelijke partijen zich dat veroorloven.

Toch is dat krachtig optreden precies wat de laatste tijd als wens boven is komen drijven. Ten tijde van de ambtenarenstaking leek het laatste kabinet bepaald het conflict te zoeken. Ook de werkgevers lijken soms teveel in een roes van de doortastendheid te verkeren. Zij maken dan dezelfde fout als de sociale bewegingen van de jaren '70, ze denken sterker te zijn dan ze zijn, en menen dat de zaken nu wel zonder hun opponenten kunnen worden geregeld. Maar de op consensus ingestelde maatschappij tendert steeds naar het midden. Wat nu als buit wordt binnengehaald boven het eigen quotum, moet in de jaren '90 vermoedelijk weer worden ingeleverd.

Sterker dan in andere landen zal in Nederland de staat naar voren komen als actor temidden van de andere actoren – met eigen belangen en gezichtspunten die ook wel worden aanvaard, maar zonder buitengewone bevoegdheden. De belangrijkste speelruimte die de staat op lange termijn is gegeven, ligt waarschijnlijk in het bepalen van de kring van belanghebbenden die in raden en commissies aan de consensusvorming mag meedoen. Daarin zit alle mogelijke rek. De kring van belanghebbenden wordt in vele gevallen nog geheel bepaald door de belangenstructuur van kort na de Tweede Wereldoorlog, en heeft nieuw opgekomen groepen – werklozen, milieubeweging, ouderen – nog nauwelijks opgenomen.

Ook bij de reorganisatie van de overheid moet allereerst met de Nederlandse organisatiecultuur rekening worden gehouden. Wel moet de rol van de overheid in de samenleving enerzijds worden teruggedrongen, anderzijds effectiever gemaakt – maar deze doeleinden kunnen pas door een goede communicatie met alle betrokkenen worden geconcretiseerd, laat staan bereikt. Gelukkig hebben de bewijzen voor de noodzaak van zo'n

operatie zich voldoende opgestapeld om tenminste op de doeleinden de meeste betrokkenen te verenigen. Daardoor is de tijd nu rijp voor het proces van 'reorganisatie in eigen kring met de knoet op verre afstand', dat eerder werd beschreven. Niet echter voor nieuwe grote operaties, uitgevoerd door sterke of wijze mannen die van buiten worden aangetrokken. Ook al zouden onder hun leiding de aanbevelingen sneller tot stand komen, de kans dat deze ruimhartig worden opgevolgd is aanzienlijk kleiner.

Over de rol van de staat kan nog dit worden gezegd. Deze moet worden verminderd. In de Nederlandse context betekent dat, dat de onderhandelingen die tot de noodzakelijke afstemming moeten leiden, nu tussen de betrokkenen zelf moeten worden gevoerd. De staat blijft enige verantwoordelijkheid houden, namelijk voor het scheppen van omstandigheden waarin de onderhandelingen succes kunnen hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor 'vrije loonpolitiek': formeel ligt de verantwoordelijkheid bij de sociale partners, in werkelijkheid is de staat er toch, zij het zijdelings, bij betrokken.

In het geval van de 'geleide loonpolitiek' ligt de zaak in formeel opzicht diametraal tegengesteld. De staat is geheel verantwoordelijk. In werkelijkheid is zij aan moeizame onderhandelingsposities gebonden, en is de verantwoordelijkheid derhalve maar beperkt. In de consensusmaatschappij is het verschil tussen regulering en deregulering daarom altijd graduueel.

Toch zijn er voordelen verbonden aan een meer teruggetrokken positie van de staat. Van enige afstand kunnen de doeleinden die worden nagestreefd, duidelijker worden aangegeven. Wanneer niet slechts de uitvoering van besluiten, maar ook de nadere concretisering ervan, in handen van de betrokkenen wordt gegeven, wordt ruimte geschapen voor meer verantwoordelijkheidsbesef. Op basis van duidelijk geformuleerde criteria is een grotere zelfstandigheid van overheidsdiensten, of ook privatisering van overheids-taken mogelijk.

Die helderheid kan de overheid alleen door distantie verkrijgen en ook door een gestructureerd debat over doeleinden. Pas wanneer deze vrij algemeen worden gedragen, is de weg vrij voor een vermindering van de rol van de overheid in de samenleving – stukje bij beetje, en zonder retoriek van deregulering terwijl de rol van de overheid in de samenleving nog steeds toeneemt. Grandioze successen zijn bij voorbaat uitgesloten; in plaats van krachtig beleid is eerder kien beleid vereist: het gedurende lange tijd het eigenlijke doel in de gaten houden.

Mijn adviezen voor de komende ministerploeg zijn verankerd in de nationale cultuur: zachtjes aan, dan breekt het lijntje niet; vele handen maken licht werk; houd je hoofd koel en het roer recht.

april 1986