

De andere ervaring

over bureaucratie en politiek
een gesprek met Paul Kuypers

Door Allan Varkevisser en Christiaan de Vries

Paul Kuypers is jurist. Hij heeft les gegeven, is opbouwwerker en directeur geweest, was de enige medewerker van Tjeenk Willink bij het onderzoek naar de mogelijkheden van reorganisatie bij de rijksdienst, was organisatie-adviseur bij Twijnstra Gudde en is medewerker bij politiek-cultureel centrum De Balie.

CdV: Jij noemt theorie en praktijk, laten we het eerst eens hebben over één verband ertussen. In de politiek en ook bij D66 bestaat er op z'n zachts gezegd een ambivalente verhouding tot theorie. Men staat argwanend tegenover de taal, maar ook de betekenissen, zeker waar deze afwijken en iets zeggen over de politieke praktijk.

P.K.: Dat klopt. Destijds in mijn werk bij Tjeenk Willink kreeg ik daar veelvuldig mee te maken. Alleen degenen, topambtenaren bijvoorbeeld, die ervaring hadden met wetenschappelijk werk konden ruimer wegdenken over de politieke praktijk. Debatten waaraan politici deelnamen liepen meestal uit op een confrontatie. Dat merken we ook hier in de Balie. Politici voelen zich over het algemeen bedreigd door een extern, meer intellectueel commentaar. Heel emotioneel kan dat worden: "Ik heb helemaal geen behoefte aan dat soort intellectuele opvattingen. Ik spuw er zelfs op. Ik heb ze niet nodig die vrijblijvende verhalen. Wij moeten onze dingen doen." De vijandigheid is groot ten opzichte van theoretische noties, ook al zijn ze gepopulariseerd.

CdV: In de brochure die wij hebben uitgebracht over de veranderende rol van de politieke partijen heb ik geschreven over de armoede van de politiek. Daar heb ik de oorzaak onder meer letterlijk gezocht in het totale gebrek aan tijd en aan geld, in het gebrek aan ondersteuning dus. Want hoe kunnen politici de wereld aan met nauwelijks meer dan een enkele formatieplaats tot hun beschikking? Men heeft het gierend druk, zeker in een kleine fractie als van D66. In een dergelijke situatie, die structureel van aard is, is men geneigd zich te verschansen achter de eigen structuren en symbolen.

P.K.: Is een van de oorzaken van de problematiek er niet in gelegen dat de politiek alleen nog maar als bestuur wordt

"Ik heb veel gedaan en veel tegelijk gedaan, ik heb mij met theorie bezig gehouden, maar altijd in verband met de praktijk."

gedefinieerd, vooral ook door de politici zelf? Daartoe kan nou juist de ver- tegenwoordigende politiek de know how niet ontwikkelen. Het is ook de vraag of dat nodig is. Men loopt dan achter de deskundigheid aan van het apparaat. Een staatsapparaat dat natuurlijk gigantisch veel groter is, veel meer mogelijkheden heeft om vraag-

stukken te bekijken, te ontwerpen. Het lukt politici niet om de 'keynotes' daaruit te halen en er op te reageren.

Politici willen participeren in het bestuur en eisen een rol voor zich op. Maar dat is een illusie en wat erger is, het politieke aspect komt dan niet meer aan bod. De veronderstelling is dat je goed moet zijn in een bepaald type kennis, dat instrumenteel van aard is. Maar men vraagt zich niet meer af wat het is, politiek te bedrijven. Wat het betekent te communiceren met de buitenwereld. Wat het betekent ontwikkelingen, die daar plaatsvinden, politiek te interpreteren. Daar wordt niet meer over nagedacht. Dat zie je bij de Partij van de Arbeid nog veel sterker dan bij jullie. Het zijn de details en de detailkennis die het overnemen. Dit leidt tot de bureaucrativering van de politiek. Deze ontwikkeling is er niet zozeer in gelegen dat de bureaucratie, als instantie, veld wint ten opzichte van de politiek. Nee, de politiek zelf wordt steeds bureaucratischer. Het is een ontwikkeling, waarvan de politiek het voertuig vormt en waarvan zij zelf de dupe wordt.

CdV: En de ambtenaren, het bureaucratisch apparaat, hoe reageren zij? Wat zijn daar de ontwikkelingen?

P.K.: Daar groeit geleidelijk aan wèl het inzicht dat er bij voortdurende politiek wordt gemaakt. Zij realiseren zich dat zij bezig zijn voorbij de vastgelopen politiek te komen. Wat gezien wordt, is dat politiek op zich geen inhoudelijke, substantiële betekenis meer heeft. Die ontstaat in verbindingen en connecties, in de arbeid die rond de vraagstukken wordt geleverd. Deze arbeid vormt de continue factor, waar steeds wisselende groepen van belanghebbenden betrokken worden bij processen van beleidsvoorbereiding. Dat zie je op alle terreinen, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, sociale zekerheid, ziektekostenstelsel, ga maar door. Dat is niet een optelsom van factoren. Het is wat zichtbaar wordt als een richting, als een werking die gaat in de richting van een besluit dat genomen moet worden.

Wat ik in cursussen altijd tegen ambtenaren zeg, is dan

ook dat zij moeten leren processen te sturen, te zorgen dat de meningsvorming, die zich voltrekt in het ambtelijk en publiek debat, zichtbaar wordt gemaakt. Dat is dus een andere rol dan die van de nota's schrijvende ambtenaar. Bij het politiek debat gaat het om de toegankelijkheid, om de openbaarheid. Daar moet de rol van ambtenaren in de toekomst op zijn toegesneden.

De politiek zou de instantie moeten zijn die de kwaliteit van het openbare debat aanwendt om daar oordelen over uit te spreken - meningen, die leiden tot besluitvorming. Dat zou een nieuwe politieke praktijk zijn, die niet meer uitgaat van het weberiaanse model. De politiek houdt daar krampachtig aan vast, door te proberen ambtenaren vóór te blijven, ze de pas af te snijden, al was het maar in de eigen verbeelding. Je ziet het vooral bij de politieke bestuurders. En als dit niet lukt, dan wordt de conclusie getrokken dat het apparaat verkleind moet worden, er functioneler gewerkt moet worden, er kan worden bezuinigd. Dan wordt een eenzijdig machtswoord gesproken, waarmee het dilemma uit de weg wordt gegaan.

CdV: Ik zou over willen gaan naar een ander thema, namelijk dat van bureaucraties als politiek-cultureel proces. We kunnen ons dan niet meer beperken tot het bureaucratisch apparaat. Waar ik naar toe wil, is een begrip van het bureaucratische als ordenend mechanisme, dat algemeen werkzaam is in de samenleving. Dan wordt zichtbaar dat in het bureaucratisch imperatief ook de machtsfunctie verscholen zit. De sociale omgevingen worden bureaucratisch beheerd en beheerst. Er is een bureaucratische schakeling ontstaan tussen de omgeving, de ordening en de macht. Moeten wij dan niet veel scherper kijken naar de agenten van de geordende omgeving? Zo bekeken kan wellicht het bureaucratische mechanisme van ordening politiek gethematiseerd worden, bijvoorbeeld als democratievraagstuk.

P.K.: Het is de vraag of je wel kunt spreken van een actor die een hoofdrol speelt in deze processen van ordening en codering van samenlevingsvormen. Of er een instantie is die dat veroorzaakt.

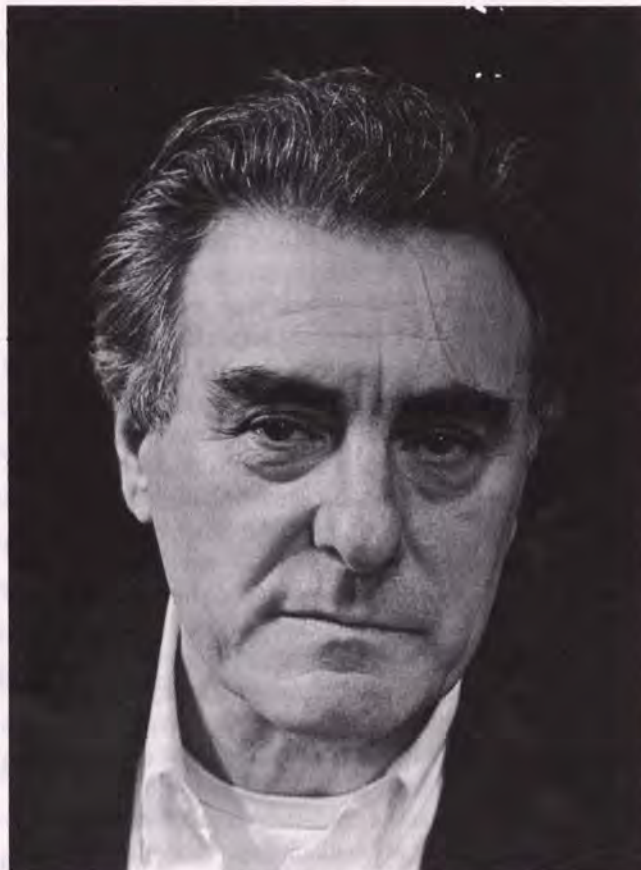
CdV: Ik zou er niet over willen spreken in termen van schuldtoewijzing. Het gaat me om een overheersend mechanisme dat verbonden is met de dominante wijze van opereren van het overheidsapparaat.

P.K.: Laten we er van uitgaan dat de overheid opereert met het uitgangspunt de chaos onder controle te krijgen. Zij reageert met formele of formalistische procedures. Je kunt aan deze eenzijdige en eenvormige reactie zien dat men bij voorbaat een concessie doet en ontkomt aan de confrontatie met de eigenlijke complexe inhoud van een problematiek. Zo wordt er een beslissende reductie doorgevoerd. Dat is de rol van de bureaucratie.

Wat verstaan moet worden onder bureaucratie als cultureel proces beschouw ik als modus van integratie van maatschappelijke en sociale betrekkingen. Je ziet het overal. Dit is geprononceerd belichaamd in de ambtelijke organisatie, maar net zo goed aanwezig in de politieke organi-

satie, in de organisatie van het bedrijfsleven, in die van het privé-leven enz. Ik beschouw dat toch vooral als een manier van overleven in een turbulente maatschappij.

En je hebt gelijk, bewegingen die het mechanisme proberen te doorbreken, die worden geneutraliseerd. Het verwijst ook weer naar de politiek die zo verweven is geraakt met het bureaucratische, dat er nauwelijks meer ruimte is voor bewegingen die er doorheen zouden kunnen breken. De politiek heeft hier geen aandacht voor, kan er geen aandacht voor hebben, omdat zij zich slechts identificeert met



Paul Kuypers

de bureaucratische optiek.

Daarom is het ook zo treurig dat politici niet lezen en niet meer communiceren in enige vrije ruimte. Zij nemen geen kennis van de inzichten van de Franse cultuurtheorie. Gilles Deleuze bijvoorbeeld, die bij voortduring de vluchtroutes verkent, uit die totalitair gesloten denk- en handelwijzen.

Of in Duitsland: Enzensberger met zijn politiek van de terugtocht. Wie in de Nederlandse politiek leest Cyrille Offermans?

A.V.: Ik wil graag nog even terugkomen op het rooskleurige beeld dat je schetste over de interne ontwikkelingen in de ambtenarij. Is het niet nog steeds de voornaamste betekenis van de ambtelijke arbeid dat zij complexe vraagstukken vereenvoudigt, opdat deze geregeld kunnen worden, na besluitvorming door de politiek?

CdV: *Ik zou hier nog een enkele opmerking aan toe willen voegen. En denk dan aan de definitie van bureaucratie die door Poulantzas is gegeven in zijn laatste boek. Hij stelt daarin de selectieve werking van de bureaucratie voorop. Het is een selecterende werking wanneer de betekenissen worden gescheiden en daarna geformuleerd en aan de politiek voorgelegd. Hij legt hierbij ook de nadruk op de bureaucratie als voorportaal van de politiek. Hier worden de instanties van de samenleving ontvangen en gehoord. Als zodanig vormt de bureaucratie een ondoordringbare barrière voor de burgers om tot de politiek door te dringen. Dat is mede haar functie, zo stelde Poulantzas, alweer zo'n vijftien jaar geleden.*

P.K.: Ik moet beslist Poulantzas nog eens herlezen, maar het probleem dat ik zou willen formuleren is nou juist dat de politiek nauwelijks meer een aparte instantie vormt. Zij is zelf opgenomen in het bureaucratisch staatsapparaat. Je kunt ook constateren dat de politieke functie meer en meer door de bureaucratie zelf wordt overgenomen. Deze raakt zich langzamerhand bewust van haar verantwoordelijkheid, of in elk geval van de tegenspraken waarvan het overheidsapparaat doortrokken is geraakt.

Het punt is dat niet de politiek maar de bureaucratie wél in aanraking komt met de culturele processen in de maatschappij. Allan heeft gelijk als hij zegt dat deze materiële politieke ontwikkeling niet op een idealistische wijze mag worden omgezet in een optimistische interpretatie van de processen die in de bureaucratie zelf werkzaam zijn. Er treedt toch een transformatie op waar de bureaucratie niet verder kan komen dan het doorvoeren van reducties. Het politieke systeem gaat in belangrijke mate mee in deze reductie, want het is ervan afhankelijk. Het systeem dreigt er in vast te lopen, is er al op vastgelopen, vrees ik.

Waar jullie het over hebben, de symbolische ordening, die gecodeerde sociale orde - niets is natuurlijk disciplinerender dan individualiserende ordeningsconcepten waarin bureaucratie en politiek nu denken. Deze scheppen een orde van disciplineren en controle. Dit zie je overal, in het onderwijs, bij de sociale dienst, in de gezondheidszorg en in de ruimtelijke ordening. Het vocabulaire van politici dwingt ook hen zich te voegen naar dat soort ordeningsconcepten. Daarom is taal zo belangrijk en zo'n onderschat probleem. Er bestaat geen apart politiek idioom meer, waarin het mogelijk is afstand te nemen en de dingen te benoemen die politiek relevant zijn.

A.V.: *Wijst het probleem van de verstrengeling van politiek en bureaucratie ons niet op de functie van de politieke partij? Christiaan heeft in eerdere stukken de gedachte uitgewerkt dat de partijen voornamelijk nog recruterende uit de sfeer van de administratieve arbeid en dat zij daaraan consequenties zouden moeten verbinden. Daar ligt immers een specifieke kennis opgehoopt van maatschappelijke processen waar de politiek niet of slechts ten dele over beschikt. Dáár vindt de regulerende arbeid plaats ten opzichte van maatschappij en politiek. Is het niet een kwestie van overleving voor de politiek, voor de politieke partijen, om toegang te krijgen tot deze kennis? Zouden de partijen aansluiting*

moeten proberen te vinden en ruimte moeten bieden aan de ambtelijke deskundigheid, om zich over de grenzen van de hiërarchische ambtelijke organisatie van de eigen arbeid te kunnen uiten? Christiaan heeft het voorstel gedaan om in deze zin de partij meer als forum op te vatten en daartoe ook de organisatorische mogelijkheden te scheppen.

CdV: *Het gaat dan overigens niet alleen om de ambtelijke, maar meer in het algemeen om de administratieve ervaring. Het is de gedachte dat op deze wijze, via de creatie van de mogelijkheden tot vrije discussie, de bolwerken kunnen worden ontsloten. En de politiek op nieuwe manieren gevoed kan worden. De vraag is of op zo'n manier een hernieuwd politiek engagement vorm zou kunnen krijgen.*

P.K.: Het valt mij op dat tussen politiek en bureaucratie een soort circulair debat ontstaat, waarin de maatschappelijke werkelijkheid wordt benoemd en vastgesteld. De mogelijkheid deze technocratische cirkel te doorbreken ligt inderdaad in een andere ervaring. Nu kunnen alleen individuele mensen stappen zetten buiten het eigen systeem van voorgeorganiseerde ervaring. Hierdoor kan wat buiten dit systeem gebeurt weer mee naar binnen worden gebracht en dat kan helpen de bestaande rituelen te doorbreken.

Het zou prachtig zijn als dit in min of meer georganiseerde vorm zou kunnen gebeuren. Dan is mogelijk dat in de twee werelden, die van de bureaucratie en de politieke partij, er sensibiliteit ontwikkeld wordt voor wat zich in de andere wereld afspeelt. Dit zou inderdaad een belangrijke voorwaarde zijn voor het opnieuw ontwikkelen van een politieke sensibiliteit meer in het algemeen.

Maar dit geldt überhaupt voor de relaties tussen de politiek en de buitenwereld. De relatie met het andere, dat wordt belichaamd door groepen en personen in de maatschappij, is cruciaal voor het vermogen van de politiek te kunnen handelen. Dan kunnen bijvoorbeeld tegensprakige realiteiten zoals milieu of verkeer op een andere manier naar binnen komen en hun betekenis behouden in de wereld van de politiek. Maar ik ben daar somber over.

We weten zeker dat er een moment komt waarop men zegt, nu kan het niet meer. Dat heb je in de 60-er jaren gezien. Dan wordt geconstateerd dat het oude systeem niet meer werkt. Weliswaar wordt een beweging weer onschadelijk gemaakt in nieuwe systemen en structuren - jullie partij is daar ook een voorbeeld van -, maar daarmee worden de oude problemen voor een deel opgelost.

Doorbraken vinden op bepaalde historische momenten plaats. Die kan een politieke partij niet organiseren. Wat jij voorstelt, dat zou al fantastisch zijn als jullie dat kunnen organiseren. Het is minstens een voorwaarde voor een doorbraak. De actoren uit het apparaat zouden kunnen worden gevraagd met elkaar te spreken over wat er nou eigenlijk aan de hand is. Dan kan wellicht hier en daar de pacificatiedrift van de bureaucratie doorbroken worden. Mogelijk is, in dat bureaucratische spreken en handelen een paar stapjes verder te zetten. En dat geldt a fortiori voor de politiek.

Zoals je zegt, de politiek moet ruimte maken. Ze hoeven zelf het verhaal niet te ontwikkelen. Laat anderen dat

doen. Nu kun je niet horen of de politicus of de ambtenaar aan het woord is. Laat de politiek maar even afstand nemen, laat ze luisteren, dan kan ze wellicht ook zelf weer aan het woord komen, als ze wat geleerd heeft.

D66 is misschien nog wel de enige partij waarin je een dergelijke aanpak kunt kiezen.

Hopelijk bestaat er de ruimte nog voor.

CdV: Mijn idee is dat in elk geval het onderscheid moet worden gemaakt tussen de politiek-voering buiten het partijverband en het denken over politiek in de partij. En mij lijkt dat met name regionaal de ruimte te vinden moet zijn om vrijer te denken en te spreken over de politieke praxis. Verspreid over het land, in de regionale ruimte die de partij als verenigingsorganisatie bezit - tussen top en basis als het ware.

P.K.: Het is een onderscheid waar politici het benauwd van zullen krijgen. Zij slagen er niet in afstand te nemen van de eigen praktijk en zullen de discussie hierover niet gemakkelijk vrij geven.

Dat geldt overigens ook voor de ambtenarij. De codes van de hiërarchie en van het gedrag zijn daar heel sterk. De meerdere is altijd in staat door wat jij schrijft een streep te zetten of er de eigen naam onder te zetten.

Als nu ambtenaren tegen hun meerderen zeggen, waarom moet dat ?, werkt dat shockerend. Toch gebeurt het steeds meer. Hoge ambtenaren accepteren ook niet zo gemakkelijk meer de macht van de Tweede Kamer. Zij vragen zich af waarom voor de zoveelste keer voor dezelfde kwestie een avond moet worden overgewerkt.

A.V.: Zou een begrip als het staatsburgerschap opnieuw aan de orde moeten worden gesteld voor ambtenaren en misschien tevens voor politici ? Het is een stelling van Ido de Haan in de SWB-brochure over de veranderende rol van de politieke partijen.

P.K.: Ambtenaren worden steeds vaker en op een nieuwe manier dan vroeger geconfronteerd met, om in hun termen te spreken, het algemeen belang. Het lijkt me inderdaad nodig dit opnieuw te definiëren, mede in relatie tot de arbeid van ambtenaren en de praktijk van politici. Het wordt in toenemende mate belangrijker ruimte te creëren voor ambtenaren opdat enige eenheid kan worden geschapen in die verbrokkelde realiteit die op hen afkomt. Andere, niet-reducerende, manieren van werken en van communicatie moeten gevonden worden om de kolossale problemen te lijf te kunnen gaan. En daarvoor is een nieuw engagement nodig dat in de eigen praktijk kan worden opgebouwd.

CdV: Over eigen praktijk gesproken, ik wou eindigen waar we begonnen zijn. Laat ik daartoe Van Mierlo aanhalen als hij zich in zijn verhaal bij Konrád afvraagt waar de intellectuelen zijn gebleven. Het laat zich nu aanzien dat zij voornamelijk instrumenteel zijn ingeschakeld in de sfeer van de administratieve arbeid. Waar bestaat nog de ruimte voor het intellectuele discours, en is een verbinding mogelijk met het politieke denken ?

P.K.: De huidige intellectueel werkt als adviseur of als socioloog en dan is ie ingeschakeld en werkt zoals exacte wetenschappers hun werk doen. Het oude type intellectueel, verbonden met een avant garde, bestaat geloof ik niet meer, althans niet op dit moment. Ik druk me wat somber uit. Maar wat ik bedoel is dat als zij er nog zijn, er geen verbinding mogelijk is met de politiek. De afstand is ontzettend groot en voorlopig niet overbrugbaar. Iemand als Deleuze bijvoorbeeld drukt zich helder uit, maar als je tegen iemand uit de politiek zou zeggen, dat zijn politieke uiteenzettingen, dan zou die daar niets van begrijpen. Dergelijke beschouwingen zijn vanuit de bestuurlijke identificatie van de politiek volstrekt niet meer te herkennen.

De brede basis van bredere politiek-ideologische formaties, die bestaat niet meer voor de intellectueel. De maatschappelijke conjunctuur, waarvan de intellectuele inbreng altijd afhankelijk is geweest, is er nu ook niet. En let wel, waar zouden de podia te vinden moeten zijn voor een kritische intellectuele inbreng? De media bieden slechts plaats voor een bij voorbaat inhoudelijk gereduceerde inbreng.

A.V.: Leggen we ons daar niet te snel bij neer? Als het gaat om het ontwikkelen van sensibiliteit voor de culturele problematiek, dan moet je intellectuelen toch vragen in discussie te treden met de politiek ?

P.K.: Ik zeg niet dat je het niet moet doen. Ik zeg alleen dat de brug naar de politiek niet of nauwelijks te vinden is op dit moment. Als je met Hans van Mierlo praat dan lukt het wel, omdat hij een feeling heeft voor de intellectuele dimensie. Hij kent ook nog de nieuwsgierigheid, maar is daar wel zo ongeveer de enige in. Hier in De Balie merken wij dat buiten de politiek nog ruimte bestaat voor het debat tussen mensen uit het bedrijfsleven, de wetenschap en de ambtenarij.

Iemand als Felix Rottenberg heeft het gevoel in de Partij van de Arbeid zoiets te kunnen organiseren als jij hebt aangeduid. Opnieuw de gelegenheid te kunnen creëren voor een niet bureaucratisch, politiek spreken. Als hem dat lukt dan is dat misschien de redding voor die partij. ♦

***Als nu ambtenaren tegen
meerderen zeggen:
waarom moet dat ?,
werkt dat shockerend.
Toch gebeurt het
steeds meer.
Hoge ambtenaren
accepteren ook niet zo gemakkelijk
meer de macht
van de Tweede Kamer.
Zij vragen zich af: waarom
voor de zoveelste keer voor
dezelfde kwestie een
avond overwerken ?***