

H O O F D E N & Z I N N E N

Aapjes kijken

Onlangs schetste Nick Huls in s & D de realiteit van de ambtelijke cultuur binnen het departement van Economische Zaken aan de hand van een casus rond wetgeving op het gebied van consumentenkrediet en doet hij een aantal voorstellen om deze cultuur, de stuitende inefficiency van ambtelijk overleg, te redresseren (nr. 5/1998). Hij wijst daarbij op mogelijkheden in de sfeer van heldere primaattoewijzing, verantwoording van ambtenaren in de Tweede Kamer, de stichting van een bestuursdienst met onafhankelijke, onthechte ambtenaren en een arbitrage bij ambtelijke competentiegevechten door het departement van Algemene Zaken. Daarnaast pleit Huls voor 'onderhandelend wetgeven', d.w.z. laat ambtenaren zoveel mogelijk in de slag gaan met belangengroepen voordat wetten worden gelanceerd.

Als ambtenaar, reeds vele jaren werkzaam bij het CBS herken ik natuurlijk wat Huls beschrijft en ik heb mij dikwijls afgevraagd waarom ambtenaren zich gedragen op de manier zoals hij dat aangeeft. Lang geleden, als jeugdig onderzoeker en dus groen als gras, bezocht ik eens een vergadering van Europese statistici die tot taak hadden statistieken op het gebied van sociale zekerheid te harmoniseren. Tot mijn stomme verbazing waren ze daar al een jaar of zes mee bezig in een schier eindeloze serie halfjaarlijkse bijeenkomsten in Luxemburg en toen ik het bestond te zeggen dat men zich daarmee toch een brevet van onvermogen gaf, werd er nauwelijks ge-

reageerd. Zelfs aan de rijkelijk met drank besprenkelde lunch werd er niet op teruggekomen. Hoe verklaar je dat? Waarom doet iedereen daar vrolijk aan mee? Hoe komt het toch dat groepen van doorgaans intelligente en niet onaardige mensen zich een dusdanige werkwijze aanmeten, dat besluitvorming jaren vertraagd wordt (en belastinggeld verspild), zonder met de ogen te knippen? Waarom maken, aldus Huls, 'tientallen hooggekwalificeerde volwassen mannen (en een enkele vrouw) elkaar gedurende zeven jaar het leven zuur zonder enig *commitment* om een project tot een goed einde te brengen?' En hoe verklaar je — om nog eens een ander voorbeeld van ambtelijk gedrag te noemen — dat elke overheidsdienaar altijd en eeuwig zegt het druk te hebben, ja zelfs beweert dat de werkdruk ondragelijk is en er dus geen tijd is voor extra werkzaamheden of klantvriendelijk gedrag, terwijl ik waarneem dat de sfeer binnen het gebouw waar ik werk zeer ontspannen is, dat verjaardagen uitvoerig worden gevierd, de kantine druk bezocht wordt en vergaderingen eindeloos gerekt zonder dat iemand zich daaraan stoort? En kom Huls en mij niet aan met het verhaal dat het door ons gesignaleerde gedrag waarschijnlijk symptomatisch is voor het departement van EZ waar we het beiden over hebben en niet geldt voor bijvoorbeeld een gemeentelijk vervoerbedrijf. Het waargenomen gedrag tref je overal binnen de overheid aan.

Huls staat uitvoerig stil bij de manier waarop betrokkenen elkaar bestoken met nota's, analy-

ses, commentaar op notulen e.d. en stelt terecht dat dat slechts bedoeld is om het eigen gelijk vast te leggen, maar ik vind dat daarmee nog geen verklaring gegeven wordt voor het zo opvallende fenomeen dat klaarblijkelijk 'elk besef van verantwoordelijkheid ontbreekt voor de voortgang van het project'. Nogmaals, hoe komt dat? Dienen we niet eerst een adequaat antwoord te vinden op die vraag alvorens zoals Huls dat doet, ideeën te lanceren ter verbetering van ambtelijk wangedrag? Want dat is mijn bezwaar tegen het pleidooi van Huls die oplossingen aandraagt zonder zich te baseren op gedegen verklaringen van het gedrag dat hij waarneemt.

Dominant eigenbelang

Laten we er eens van uit gaan dat mensen en dus ook ambtenaren zich in hun dagelijks werk vooral laten leiden door hun evolutionair diep ingesleten neiging het eigenbelang voorop te stellen. Verklaart dit de verschijnselen die Huls en ik waarnemen? Ik denk het wel. Individuele ambtenaren streven hun eigenbelang na en worden van daaruit zeer loyaal aan hun meedieren, want dat loont. Dat loont in termen van rechtszekerheid en salarisoniveau en om die reden ligt dus niemand wakker van het eindeloos traineren van besluitvormingsprocessen. Integendeel, want hoe langer je met iets bezig bent, desto meer bestaansrecht bouw je op. En wie heeft er nu een individueel belang bij het verhogen van de efficiency? Vrijwel niemand toch? Afgezien van de hoogste ambtenaren (en zelfs die niet altijd) en de verantwoordelijke politici is verder niemand

H O O F D E N & Z I N N E N

persoonlijk gebaat bij het anders organiseren van de bestaande ambtelijke overlegprocessen. En de individuele ambtenaar heeft zich tegen een eventuele aanval daarop prima ingedekt. Via de ambtelijke vakbonden waarvan ik er één ken 'from the inside'. Er is geen beter voorbeeld voorhanden van hoe individuele belangen worden gebundeld om zich te verdedigen tegen aanvallen op gevestigde posities en hoe in de praktijk de vertegenwoordigers, evenzeer uit op hun persoonlijk belang, precies hetzelfde gedrag ten toon spreiden als waar Huls tegenaan liep met de wetgeving op het gebied van consumentenkrediet.

Nu kun je je afvragen of deze – *for the sake of the argument* – gechargeerde voorstelling van zaken zich niet ook elders, bijvoorbeeld in het bedrijfsleven voordoet. Zouden we op basis van het principe van het eigenbelang verwachten ook daar gedragspatronen tegen te komen zoals in de ambtenarij? Tot op zekere hoogte zal dat het geval zijn en een aantal grote bedrijven kan er van meepraten, maar het is natuurlijk duidelijk dat in een omgeving waar gestuurd wordt op *output*, hetgeen in het bedrijfsleven niet ongebruikelijk is, het eigenbelang van werknemers een andere lading krijgt en andere gedragspatronen genereert dan in de ambtelijke omgeving waar vrijwel overal sprake is van sturing op *inputs*.

Wellicht biedt de verklaring dat het eigenbelang aanzienlijk van invloed is op het gedrag van ambtenaren geen reden tot veel optimisme, maar ik ga liever uit van de realiteit bij het zoeken naar oplossingen dan voor de zoveelste keer

iets op te hoesten dat feilloos onder tafel wordt geschoven omdat persoonlijke belangen daar niet mee gediend zijn en het is daarom dat ik twee van door Huls voorgestelde maatregelen tegen het licht wil houden van de door mij genoemde verklaring van ambtelijk gedrag. Wanneer blijkt dat een maatregel niet of zeer weinig persoonlijke winst oplevert voor individuele ambtenaren, dan zou ik hem maar vergeten.

De ambtenaar als klokkenluider?

Ik begin met het voorstel van Huls om ambtenaren ter verantwoording te roepen in de Tweede Kamer. Op zich vind ik dit een heel goed idee, er zal een reinigende werking van uitgaan zoals parlementaire enquêtes laten zien, maar wil je, zonder het zware middel van het onder ede verhoren te gebruiken, bereiken dat ambtenaren het achterste van hun tong laten zien, dan moet je het hen wel erg aantrekkelijk maken. Want iemand die de vuile was buitenhangt maakt zich in eigen huis nu eenmaal niet geliefd en loopt grote risico's. Ik durf zelfs de stelling te verdedigen dat een ambtenaar slechts dan open kaart speelt wanneer zijn rechtspositie op voorhand is veiliggesteld. Dat kan wel eens een dure zaak worden en dan heb ik het nog niet eens over uitwassen zoals in de *vs* waar ambtenaren ontslag krijgen van rechtsvervolging alvorens bewijslast wordt overhandigd.

Overigens heeft Huls het in zijn voorstellen alleen over topambtenaren. Realiseert hij zich dat het door hem aangeklaagde en veroefde gedrag tot op de bodem van het overheidsapparaat aanwezig is?

Door de top ter verantwoording te roepen haal je wel wat overhoop, maar er zal niets wezenlijks veranderen aan het ambtelijke klimaat. Ik ben er dus niet op voorhand zeker van dat dit idee van Huls werkt in de praktijk.

Het tweede voorstel dat ik wil belichten is het concept van het onderhandelend wetgeven. Huls' betoog lijkt op het eerste gezicht veelbelovend, want is erop tegen wanneer wetgever en belanghebbenden vooraf zaken uitonderhandelen, maar ik vrees dat dit een dusdanig mijnenveld is dat we er maar beter niet aan kunnen toegeven. Het kan niet genoeg benadrukt worden dat wetgevers tot het uiterste moeten gaan om draagvlak te kweken, maar onderhandelen in informele circuits met belangengroepen lijkt mij niet verstandig. Ik heb de zogenaamde Limburgse affaires van nabij meegemaakt en weet dus waar al die draagvlakverbredende activiteiten toe kunnen leiden: tot corruptie, zoals in een aantal gevallen is gebleken. Men dient zich goed te realiseren dat in de door Huls gewenste onderhandelingsituaties zich ambtenaren en vertegenwoordigers van belangengroepen bewegen die – ik wil het nogmaals naar voren brengen – primair gestuurd worden door hun eigenbelang en dat kan alleen maar tot narigheid leiden. Dat dit geen onzinpraat is wordt geïllustreerd door de vele gevechten op het terrein van de ruimtelijk ordening, het milieu en vooral de asielzoekersproblematiek, waar het NIMBY-effect mensen tot de meest fanate voorvechters maakt van een groeps- of zelfs het algemeen belang om er hun eigen voordeel

H O O F D E N & Z I N N E N

mee te doen. Terzijde overigens: onderhandelend wetgeven staat wel erg ver af van het concept van het primaat van de politiek en alleen daarom al lijkt het me geen goed idee.

Kortom, ik deel de kritiek van Huls op de waanzin van ambtelijke overlegstructuren en vind zijn voorstellen interessant. Maar wat wij éérst moeten doen is een afdoende wetenschappelijke verklaring vinden voor het ambtelijk gedrag om van daaruit maatregelen te treffen. Verklaringen die breder en robuuster zijn dan het hier door mij als voorbeeld aangegeven principe van het eigenbelang.

Nadrukkelijk zou ik willen bepleiten om het ambtelijk gedrag, of meer in het algemeen het gedrag van mensen in de bureaucra-

tische omgeving voor de verandering eens niet te laten onderzoeken door bedrijfskundigen of door uit kringen van (ex)bestuurders gerecruteerden, laat staan door zogenaamde organisatiedeskundigen die zich laten inspireren door op de waan van de dag gebaseerde oppervlakkigheden gedebiteerd door goeroes uit de gelikte en dure, maar niettemin uiterst mistige wereld van de management-consultancy. Nee, ik zie meer heil in benaderingen zoals we die kennen uit de sociobiologie, evolutionaire psychologie en verwante disciplines. Velen zullen zich herinneren dat in het recente verleden wetenschappers die voor crimineel gedrag biologische verklaringsgronden postuleerden door progressief Nederland wer-

den neergesabeld. Een verkettering die door de 'founding father' van de sociobiologie, Edward Wilson, pregnant is beschreven in zijn prachtige autobiografische werk 'Naturalist' en die progressieve politici voor jaren heeft afgesneden van een wetenschappelijke benadering die zo langzamerhand de erkenning krijgt die zij verdient. Voorbeeld ervan is het werk van ethologen (men leze bijvoorbeeld het recent verschenen werk van Frans de Waal: 'Van Nature Goed') die op briljante wijze gedrag van primaten waarnemen en verklaren. En wat de ethologen lukte met apen, lukt ze wellicht ook met ambtenaren.

WILLEM PEETERS
Ambtenaar bij het CBS

