

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Pleidooi voor eerherstel van de klassieke ambtenaar¹

Gaandeweg zijn ook ambtenaren veel te min over zichzelf gaan denken. Een pleidooi – tegen de verdrukking in – voor ‘eerherstel van de klassieke ambtenaar’. Bureaucratie is óók een zegen. ‘Dorknoper is de kwaadste niet...’

door Jan Schinkelshoek

Jan Schinkelshoek, oud-ambtenaar van het Ministerie van Justitie, was tot 2010 lid van de Tweede Kamer voor het CDA. Hij is voorzitter van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

‘OP ZIJN KANTOOR IN ROMMELDAM zat de ambtenaar 1^e klasse die middag beleefdheden uit een ambtelijk schrijven te verwijderen.’²

Nee, niet burgemeester Dickerdack, commissaris Bulle Bas, zelfs niet Wammes Waggel, laat staan Tom Poes is mijn favoriet in Marten Toonders onvolprezen sage over Heer Bommel. Het is de veelzijdige, hardwerkende en consciëntieuze ambtenaar der 1^e klasse Dorknoper, iemand die – toegegeven, een tikkeltje saai, fantasieloos – onverstoorbaar en vooral plichtsgetrouw z’n werk doet, zonder aanzien des persoons, en die, zelfs als de burgemeester en andere bestuurders in paniek dreigen te raken, het hoofd koel houdt. Dorknoper komt er helaas niet goed af.

Ook zijn geestelijk vader, Marten Toonder zelf, heeft hem een paar keer onheus bejegend. Hij heeft hem de ‘onsympathiekste’, zelfs ‘gevaarlijkste’ genoemd van alle typetjes die optreden in ‘Bommel’.³ Met name de dienstklopperij wordt hem kwalijk genomen: ‘Daar ben ik weer, met politiebegeleiding deze keer.’⁴ Zijn dienstijver krijgt inderdaad bij tijd en wijle iets ongenadigs. Hij schrikt er niet voor terug – ‘de voorschriften zijn erg stipt op dat punt’⁵ – om met onbetaalbare belastingaanslagen zijn medeburgers in de ellende te storten...

Wellicht onder invloed van ‘Bommel’ is Dorknoper in de loop der jaren uitgegroeid tot het symbool van verstarde, dorre ambtelijke bureaucratie.

‘Wanneer men maar zorgt dat de papieren in orde zijn, staat de overheid een ruime mate van vreedzaam leven toe.’⁶

CONTROLITUS

Dorknoper verdient eerherstel. Ondanks enkele curieuze karaktertrekjes is hij het prototype van de klassieke ambtenaar. Hij kent z’n zaken – tot in de puntjes. Hij is veelzijdig en van veel markten thuis. Hij gaat onbevooroordeeld te werk. Hij is het tegenovergestelde van lui. Hij gaat niet over één nacht ijs. Hij baseert zich op wetten en regels. Anders gezegd: de burger weet wat hij aan hem heeft.

Die klassieke ambtenaar heeft het tegenwoordig zwaar te verduren. Het is rond het Binnenhof ‘bon ton’ geworden om met een zekere nonchalance, soms zelfs grenzend aan dedain, te spreken over de ambtenaar. Soms krijg je de indruk dat hij meer een sta-in-de-weg is geworden dan iemand waar geen minister zonder kan. Dat laat zich misschien wel het duidelijkst afle-

zen aan het gemak waarmee Kamerbreed gesproken wordt over afslanking van het ambtenarenapparaat.

Maar het gaat dieper dan een oppervlakkige, ietwat getoonzette populistische afkeer van alles wat riekt naar regelzucht en formalis-

me. Het heeft net zo veel te maken met een andere, veranderde kijk op het ‘ambtenaarschap’.

In de hitte van een debat heb ik, een tikkeltje losjes ongetwijfeld, wel eens beweerd dat de ambtenaar gaandeweg gedegradeerd is tot een ‘publieke puinopruimer’: ‘Hij/zij wordt veel te vaak gebruikt als stoplap, als manusje-van-alles, als de loodgieter die alle gaatjes moet solderen.’⁷ Dat zei minder over de ambtenarij dan over de politiek; het zei vooral iets over het politieke primaat, over politieke zeggingskracht, over politieke prioriteiten, over politiek die weet wat ze wil.

Als de ambtenarij ergens onder lijdt, is het wel politieke onhelderheid en parlementaire dubbelzinnigheid. Nog steeds zijn politiek-beleidsmatige prioriteiten niet altijd even helder. Nog steeds geven ministers niet duidelijk genoeg aan wat echt moet, en wat niet. En nog steeds zadelt met name de Tweede Kamer het ambtelijk apparaat op met tegenstrijdige of zelfs onmogelijke opdrachten. Iedereen die een tijdje in ‘Den Haag’ heeft rondgelopen, zal het beeld herkennen.

En dan is er nog het managementdenken. Ook de overheid is in de greep gekomen van een alsmaar uitdijende *controlitus*, een bureaucratische

Ambtenaren zijn gaandeweg gedegradeerd tot ‘publieke puinopruimers’

overhead die professionals door middel van overleg, registratie, controle en verantwoording van hun werk houdt. Aan je eigen werk – het werk waarvoor je bent aangenomen, het werk waarvoor je bent opgeleid – kom je steeds minder toe.

De overeenkomsten met het onderwijs, de gezondheidszorg en andere maatschappelijke sectoren zijn te treffend om over het hoofd te zien. Net zoals de verpleegkundige aanloopt tegen protocollen en de agent omkomt in het papierwerk, is de modale ambtenaar omgeven door een korst van regels, voorschriften en *overhead* – gesymboliseerd door de vaak met de bijzonderste titels uitgedoste manager, de man of vrouw die voor geen greintje vervaard vandaag met even groot gemak op een ander terrein aan de gang gaat dan wat hij gisteren nog ‘aanstuurde’.

Die managementhause was een onvermijdelijke reactie op de toenomen complexiteit van overheid, politiek en bestuur, en misschien ook wel de democratisering. Kon je het wel overlaten aan specialisten, aan witte jassen, aan ‘technocraten’? Deze ontwikkeling stuit echter steeds meer op grenzen. Ook binnen het bestuur is de leiding overgenomen door managers, mensen die héél bekwaam zijn (naar Wim Kan), die je best om een boodschap kunt sturen – maar van een overmatige affiniteit met het beheerde beleidsterrein hebben ze geen last.

Dat trekt z’n sporen: het declasseert ambtenaren tot uitvoerders, tot klusjesmannen. Het heeft het zelfvertrouwen aangetast, zeker de superioriteitsgevoelens van weleer. Het maakt ambtenaren tot een mikpunt, ook van politiek en zelfs publiek onbehagen. En het raakt de beroepseer.

Stapje voor stapje is ‘de ambtenaar der 1^e klasse’ – Dorknoper liet zich zo met trots noemen – van z’n voetstuk gevallen. Wie laat nog met trots in het telefoonboek zetten dat hij Rijksambtenaar is? Voor de oorlog was dat niet ongewoon – kijk er de Haagse telefoonboeken uit die tijd maar op na.

VAKMANSCHAP

Ik wil eerherstel voor de klassieke ambtenaar. Mijn pleidooi begint ermee dat we niet te gewoontjes over ambtenaren moeten doen. Als ‘dienaren van de publieke zaak’ zijn het geen gewone werknemers. Alleen al daarom heb ik sympathie voor de bijzondere ambtenarenstatus, die ook sommigen binnen mijn partij het liefst zien verdwijnen. Natuurlijk is daar best iets voor te zeggen (de directeur van het Mauritshuis doet tenslotte geen ander werk dan zijn collega van het Rijksmuseum), maar een ambtenaar, dienaar van het algemeen belang, heeft toch iets bijzonders, iets wat te maken heeft met toegevoegde publieke waarde. Dat geldt voor de kern van beleidsambtenaren, verbonden aan de politiek. Maar misschien geldt dat

nog wel meer voor ‘maatschappelijke dienstverleners’ (wrr), zoals onderwijzers, verpleegkundigen en politiemensen, dan lange tijd verondersteld.

*Er moet een einde worden
gemaakt aan het bijna
dwangmatige rouleren van
topambtenaren*

Wat heeft die klassieke ambtenaar te bieden? Hij onderscheidt zich door liefde voor het vak. Vakbekwaamheid, professionaliteit en inhoudelijke deskundigheid doen er binnen het publieke domein minstens zo veel toe als nieuwerwetse capa-

citeiten die te maken hebben met netwerkvaardigheid en omgevingssensitiviteit. Het is een cocktail die wordt afgeblust met een vleugje bezieling.

Als parlementariër verkondigde ik binnen en buiten de Tweede Kamer steevast drie stellingen:

1. Ambtenaren, overheidsdienaren, moeten een bovengemiddelde liefde voor de publieke zaak hebben. Ja, dat zegt ook iets over de salarissen. Wie veel wil verdienen, kan het beter bij een bank of zo proberen.
2. Mijn tweede stelling is dat je – willekeurig voorbeeld – als topambtenaar van Binnenlandse Zaken je verbonden moet weten met het binnenlands bestuur, net zoals een directeur-generaal Water iets met water moet hebben en een directeur communicatie uit ‘zijn’ vak – communicatie, voorlichting, journalistiek, pr – moet voortkomen.
3. Daarom moet er ook een einde worden gemaakt aan het bijna dwangmatige rouleren van topambtenaren. Nieuwe leus voor de Algemene Bestuursdienst: *Vakmanschap is meesterschap*.

De voorgaande punten bleken niet altijd vanzelfsprekend, ook niet voor ambtenaren zelf – wat des te meer duidelijk maakt hoe hard zo’n eerherstel nodig is. Er is gaandeweg een bepaalde, beperkte kijk op de bureaucratie ingesleten, een kijk die verdacht veel lijkt op onderwaardering. Of is er iets weggesleten?

WEBERIAANSE WAARDEN

Eerherstel van de klassieke ambtenaren vereist misschien wel in de eerste plaats herontdekking van de ‘publieke zaak’ als iets van vitaal belang, als iets waar werkelijk iedereen belang bij heeft. De overheid is geen bv, burgers zijn geen klanten, publieke diensten zijn geen ‘producten’. Dat stelt ook speciale eisen aan de ambtenaar; eisen die te maken hebben met klassiek-weberiaanse waarden als rechtszekerheid, voorspelbaarheid, zorgvuldigheid en rechtsgelijkheid.

En ja, dat heeft een prijs. Het gaat gepaard met een zekere traagheid

(misschien zelfs rompslomp), maar de burger krijgt er, als het goed is, wel iets voor terug: vastigheid, betrouwbaarheid. Het gaat me vooral om het evenwicht.

Natuurlijk heb ik oog voor de nadelen van de klassieke ambtenarij. Het heeft ook iets van – de uitdrukking is wederom van Weber – ‘ijzeren kooien’. Een te scherp doorgevoerde taakverdeling, te strakke hiërarchie en al te objectieve beoordelingscriteria leiden al te gemakkelijk tot formalisme, het afwimpelen van verantwoordelijkheid, overbodig papierwerk en een bijna dwangmatige gelijke behandeling van ongelijke gevallen. Je hoeft Dorknoper maar oppervlakkig te kennen om te zien dat rechtszekerheid te vaak vastloopt in eindeloze procedures, dat voorspelbaarheid verwordt tot starheid, dat zorgvuldigheid hetzelfde blijkt als risicomijdend gedrag en dat rechtsgelijkheid uitloopt op uniformering. En dan begin ik welbewust niet over ‘Schreibtischmörder’...

Deze uitwassen van de onberispelijke, correcte bureaucratie zijn te duidelijk om schouderophalend aan voorbij te gaan. Misschien zou Weber zelf wel als eerste de ontaarding aan de kaak stellen. Dat vergt een actualisering van de weberiaanse kernwaarden: rechtszekerheid, voorspelbaarheid, zorgvuldigheid en rechtsgelijkheid; een actualisering die begint bij het treffende, eigenlijk onovertroffen advies dat diezelfde Max Weber, direct na de catastrofe van de Eerste Wereldoorlog, aan *politici* gaf: ‘Man kan sagen, dass drei Qualitäten vornehmlich entscheidend sind für den Politiker: Leidenschaft – Verantwortungsgefühl – Augenmass.’⁸ Deze drie eigenschappen zijn noodzakelijk om in de harde, weerbarstige werkelijkheid je doel te bereiken (‘ein starkes langsames Bohren von harten Brettern’).

Wat maakt een ambtenaar tot een goed ambtenaar? Precies: passie, verantwoordelijkheidsgevoel en inschattingsvermogen – een timmermansoog.

ZEGEN

Iedereen mag dit lezen als een herwaardering van de zo vaak verguisde, ondergewaardeerde bureaucratie. Over die waarde wordt veel te vaak met nonchalance gesproken. Te dikwijls beperkt ook het politieke debat zich tot de schaduwzijden, de uitwassen van bureaucratie, tot de nadelen die er ook zijn (uiteenlopend van ellenlange procedures tot nog onbegrijpelijker formalisme). Het ambtenarenapparaat levert echter ook een ordentelijke, geregelde gemeentereiniging op, het geeft iedereen evenveel aanspraak op huursubsidie en het produceert betrouwbare paspoorten. Het is de beste garantie tegen corruptie en willekeur. En het staat er borg voor dat gelijke gevallen in gelijke omstandigheden ook daadwerkelijk gelijk worden behandeld. Bureaucratie is ook een zegen.

De ambtenarij is zeker niet altijd even vriendelijk, toegankelijk, doortastend; de ambtenaar is vaak veeleisend, soms een tikkeltje betuttelend. ‘Mijnheer Bommel OB, als ik me niet vergis?’ sprak Dorknoper. ‘Mag ik even storen? Blijkens mijn gegevens hebt u vergeten om te betalen voor uw werkgeversvergunning. De eerste termijn van uw levensbelasting is trouwens ook vervallen. En mag ik uw kasteelpermissie even inzien?’⁹ Maar diezelfde ambtenaar is ervan doordrongen, zo blijkt uit hetzelfde verhaal, dat hij en zijn collega’s er zijn om ‘de burgerij te helpen’, om de publieke zaak te dienen, om – met gevoel voor verhoudingen – de zaken soepeltjes af te wikkelen: ‘Als u de wet gehoorzaamt, zijn wij de kwaadsten niet.’¹⁰ Ja, dat pleit voor eerherstel van Dorknoper.

Noten

- | | |
|--|---|
| <p>1 Dit artikel is een bewerking van een essay dat verscheen in een liber amicorum ter gelegenheid van het afscheid (per 1 september 2010) van prof. mr. Ron Niessen als bijzonder hoogleraar ‘De overheid als arbeidsorganisatie’ (ten Dales Leerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam.</p> <p>2 Pim Oosterheert, <i>Bommelcitaten. Citaten en bevolgen uitspraken</i>. Soest: Ton Paauw, 2006.</p> | <p>3 Zie noot 2.</p> <p>4 ‘De hupbloemrij’ (1968).</p> <p>5 ‘De nozellarven’ (1959).</p> <p>6 ‘De kwanten’ (1958).</p> <p>7 Discussie voor Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP), juni 2008.</p> <p>8 Max Weber, <i>Politik als Beruf</i>. Stuttgart: Reclam, 1992 [1919].</p> <p>9 ‘De Vuursalamander’ (1965), aflevering 5386.</p> <p>10 ‘De Vuursalamander’ (1965), aflevering 5403.</p> |
|--|---|