

Falende politiek en de overheidsorganisatie: Een opdracht voor ambtelijk leiderschap

Joris van der Voet – Instituut Bestuurskunde – Universiteit Leiden

De externe omgeving van overheidsorganisaties kenmerkt zich door tal van uitdagingen, waaronder de toenemende complexiteit van maatschappelijke problemen, toenemende interdependentie tussen maatschappelijke partijen, en veranderende relaties tussen overheid en burger. Ook biedt de omgeving van overheidsorganisaties kansen, maar waarvan de benutting vaak een uitdaging op zich is, zoals digitalisering en ‘dataficering’. Hedendaagse acroniemen zoals ‘VUCA’ (*Volatile, Uncertain, Complex en Ambiguous*) geven uitdrukking aan de externe ontwikkelingen die de taakomgeving van publieke organisaties karakteriseren. Voor de succesvolle uitvoering van taken is het voor overheidsorganisaties van belang zo goed mogelijk op ontwikkelingen in de omgeving in te spelen.

In een wereld die wordt gekenmerkt door toenemende economische, culturele, demografische, technologische en ecologische turbulentie, richt dit essay de aandacht op ontwikkelingen *binnen* het publieke domein. De centrale stelling van dit essay is dat publieke organisaties geregeld opereren binnen beperkingen die het gevolg zijn falende politieke processen: (1) de afwezigheid van voldoende middelen, (2) de afwezigheid van voldoende autonomie, en (3) de afwezigheid van duidelijk geformuleerde en consistente doelstellingen. Als gevolg hiervan draait succesvolle taakuitvoering van publieke organisaties niet alleen om het oplossen van enkel ambtelijke problemen, maar dienen zij ook politieke problemen te navigeren. Dit heeft gevolgen voor de taken, werkwijze en organisatie van publieke organisaties. Bovenal is een belangrijke rol is weggelegd voor leiderschap: ambtelijk leiderschap kan de negatieve effecten van politiek falen verzachten. Dit essay biedt een vergezicht door te spiegelen met de omstandigheden in verschillende beleidsvelden, gevolgd door hedendaagse bestuurskundige inzichten over leiderschapsgedrag in politieke tegenwind.

Succesvol bestuur als symbiose tussen politiek en bureaucratie

De prestaties van publieke organisaties worden kritisch gezien (Van den Bekerom, Van der Voet & Christensen, 2019). Overheidsorganisaties staan bekend als bureaucratieën, en de term bureaucratie heeft veelal een negatieve connotatie. Toch zijn bureaucratistische organisatievormen uitermate geschikt om grootschalige, ingewikkelde maatschappelijke problemen aan te pakken. Max Weber (1976) stelt dat de bureaucratie superieur is aan andere organisatievormen in termen van precisie, stabiliteit en betrouwbaarheid. Ambtenaren zijn inhoudelijk experts die hun taken uitvoeren zonder toorn en vooroordelen (‘sine ire et studio’). Vanwege verregaande standaardisatie van processen gaan zij voorspelbaar en controleerbaar te werk (Groeneveld, 2016), waardoor onzekerheid voor politici en burgers verminderd wordt. Vanwege hun omvang en continuïteit hebben bureaucratieën bovendien de mogelijkheid om problemen op te knippen in kleinere, behapbare stukken en deze toe te wijzen aan gespecialiseerde organisatieonderdelen, om zo over lange tijdsperioden aan complexe problemen te schaven. Hoewel de term ‘bureaucratie’ door overheidsorganisaties bij voorkeur

wordt vermeden in het omschrijven van de eigen organisatie, blijven hedendaagse publieke organisaties in belangrijke mate gebaseerd op bureaucratische organisatieprincipes.

Ondanks deze organisatiekenmerken is een goed functionerende overheidsorganisatie geen gegeven. Succesvolle ambtelijke uitvoering vereist bovenal een effectief politiek proces (Goodnow, 1900). De Amerikaanse bestuurskundige Ken Meier – tevens hoogleraar Bureaucratie en Democratie aan de Universiteit Leiden – stelt dat publieke organisaties optimaal kunnen presteren wanneer de politiek voldoet aan drie vereisten (Meier, 1997; Meier, 2018; Meier et al., 2019). De eerste vereiste gaat over de *input* van publieke organisaties: de politiek dient adequate financiële, materiele en temporele middelen ter beschikking te stellen. De tweede vereiste heeft betrekking op het *proces*: de politiek moet publieke organisaties voldoende autonomie toekennen om op beleid te kunnen ontwikkelen en implementeren op basis van inhoudelijke expertise. De derde vereiste betreft de beoogde *uitkomsten* die door publieke organisaties gerealiseerd dienen te worden: de politiek dient duidelijke, consistente en langdurig stabiele doelen te formuleren.

Een vlugge inventarisatie leert dat de politieke omstandigheden waarin publieke organisaties opereren verre van optimaal zijn. De drie voorwaarden voor effectieve uitvoering zijn in verschillende beleidsterreinen grotendeels afwezig:

- De grootschalige centralisering die ten grondslag lag aan de oprichting van de Nationale Politie werd gekenmerkt door een tekort aan financiële middelen en tijd, waardoor een herijking van de financiële investering en uitstel van de afronding noodzakelijk waren. In een interview stelde korpschef Erik Akerboom onlangs dat wispelturig ‘op- en af-beleid’ en ‘ad-hoc beleid’ het realiseren van strategische doelstellingen van de Nationale Politie ernstig bemoeilijkt, waaronder het versterken van de positie in de wijk, investeren in cybercriminaliteit en het ontwikkelen van internationale samenwerking.
- Aan de recente fraude-crisis binnen het UWV lagen jaren van efficiencylagen ten grondslag, die bovendien gepaard moesten gaan met een vergaande en risicovolle digitalisering van processen. De bestuurlijke reflex in reactie op de fraude zorgde voor een verdere aanscherping van politieke controle en toezicht op de organisatie, resulterende in een gedeeltelijke terugkeer naar meer uitvoerig, persoonlijk contact met cliënten dat eerder juist plaats had gemaakt voor digitalisering.
- De decentralisering van de jeugdzorg wordt gekenmerkt door een ex ante taakstelling uitgaande van een geanticiperde efficiencytoename, terwijl de wijkgerichte aanpak heeft gezorgd voor een toename van het aantal (opgemerkte) hulpbehoevende kinderen. Van een toename in de beoogde ‘ruimte voor de professional’ is vanwege omvangrijke en inconsistente gemeentelijke administratieve vereisten geen sprake, en de nationale politiek heeft de beleidsdoelstellingen onlangs abrupt veranderd met het voornemen de jeugdzorg deels te ‘recentraliseren’.

De provocatieve stelling van Meier is dat tekortschietende prestaties van publieke organisaties eigenlijk symptomen zijn van een falend politiek proces. Het gevolg van falende politieke processen zorgt er kortgezegd voor dat taak van publieke organisaties wordt bemoeilijk. Maar publieke organisaties zijn noch in staat, noch gebaat bij het simpelweg afschuiven van verantwoordelijkheid richting de politiek. Geconfronteerd met tekortschietende middelen, beperkte autonomie en onduidelijke doelen dienen zij daarom niet alleen ambtelijke

implementatieproblemen op te lossen, maar moeten zij tegelijkertijd politieke problemen navigeren. Een recent voorbeeld is het RIVM, dat zich vanwege het ontbreken van maatschappelijke steun voor het stikstofbeleid van het kabinet genoopt zag om wetenschappelijke analyses in het publieke debat te moeten verantwoorden. De implicatie van falende politieke processen, luidt de stelling van dit essay, is dat publieke organisaties in toenemende mate voorbij dienen te gaan aan de klassieke kenmerken van de bureaucratie. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor ambtelijk leiderschap. Ambtelijk leiderschap kan de invloed van averse politieke omstandigheden verzachten, en daarmee zorgen voor het behoud van het functioneren en presteren van de organisatie.

Onvoldoende middelen en verbindend leiderschap

De afwezigheid van voldoende middelen heeft diverse effecten op organisaties. Het kan een prikkel zijn om de taakuitvoering te vernieuwen en te verbeteren: *“necessity is the mother of invention”*. Wanneer financiële middelen schaars zijn, zijn besluitvormers bereid meer risico's te nemen en gaan zij op zoek naar nieuwe oplossingen voor problemen. De praktijk van publieke organisaties laat echter zien dat een tekort aan financiële middelen vaak juist gepaard gaat met een vermindering van leren en innovatie in de organisatie. Een schaarste van financiële middelen zorgt voor verstarring, en een terugval op oude routines en intuïtief gedrag: *“necessity is the mother of rigidity”*.

Organisaties die beschikken over onvoldoende financiële middelen hebben de neiging naar binnen te keren. Een nadruk op het vergroten van interne efficiëntie verschuift de aandacht van de organisatie van exploratie naar exploitatie, waardoor de organisatie het vermogen verliest om vernieuwend beleid of innovatieve dienstverlening te ontwikkelen. Een opdracht voor ambtelijk leiderschap is om deze automatische reflex tegen te gaan, en de blik van de organisatie en haar medewerkers ten tijden van een schaarste van financiële middelen juist naar buiten te richten. Dit vraagt om verbindend leiderschap.

Zowel de managementwetenschappen als de bestuurswetenschappen bieden uitvoerig bewijs dat externe samenwerking bijdraagt aan het innovatieve vermogen van organisaties. Juist wanneer een organisatie over onvoldoende financiële capaciteit beschikt, kan samenwerking een middel zijn om gedeelde capaciteit te creëren en te benutten. Organisaties die samenwerken in netwerken, ketens en partnerschappen beschikken over een grotere hoeveelheid en vooral grotere diversiteit aan kennis, vaardigheden, ervaringen en oplossingen. De grootste potentie heeft samenwerking met een breed scala aan partijen (niet alleen de ‘usual suspects’), maar verschillen in organisatiecultuur en missie kunnen dergelijke samenwerking lastig maken. Samenwerking heeft bovenal tijd nodig om te gaan werken, en kan daarom geen snelle vervanging of aanvulling van financiële capaciteit bieden. Het werk van de verbindende leider is daarom nooit klaar. Zij moet continu op zoek naar mogelijkheden om externe verbindingen te verbreden en te verdiepen, zodat er bij een toekomstig tekort aan financiële capaciteit op teruggevallen kan worden.

Onvoldoende autonomie en visionair leiderschap

Publieke organisaties hebben geregeld te maken met beperkte autonomie. Deels komt dit door de omvangrijke stelsels aan wetten, regels en procedures die de taakuitvoering van veel publieke organisaties karakteriseert. Doelverplaatsing, een proces waarbij het volgen van de regels en niet het realiseren van gewenste uitkomsten centraal komt te staan in een organisatie, is veelvoorkomend in de publieke sector. Daarnaast lijkt ‘hyperresponsiviteit’ naar allerlei

signalen en geluiden in de omgeving van de organisatie steeds meer de norm te worden, zelfs wanneer dergelijke signalen niet via juiste kanalen worden gecommuniceerd. Bij uitvoeringsorganisaties die op afstand staan van de politiek zien we bijvoorbeeld dat Kamerleden en bestuurders zich direct bemoeien taakuitvoering op detailniveau. De autonomie van publieke organisaties wordt verder verminderd in situaties van tegenvallende prestaties en crisis. In zulke situaties zien we de bestuurlijke reflex om extern toezicht op de organisatie te vergroten, met aanscherping van centralisering en formalisering als gevolg. Voor een succesvolle taakuitvoering werken dergelijke maatregelen over het algemeen averechts.

In de wetenschappelijke en populaire managementliteratuur is tegenwoordig veel aandacht voor coördinatie- en sturingsprocessen die niet gebaseerd zijn op structuren, systemen en regels. Voorbeelden hiervan zijn ‘opgavegericht werken’, en werken volgens ‘de bedoeling’. Beide aanpakken bepleiten dat publieke organisaties gericht moeten zijn op het realiseren van maatschappelijke uitkomsten, en niet het volgen van regels en procedures. De bedoeling centraal stellen is een aantrekkelijk idee, maar de praktijk van de publieke sector is weerbarstig (Leiden Leadership Centre, 2019). Medewerkers hebben geregeld moeite regels los te laten en in de ‘geest van de wet’ te handelen.

Werken volgens de bedoeling betekent niet simpelweg het loslaten van regels, maar gaat om het vervangen van regels en procedures door een alternatief sturingsmechanisme. Een belangrijke taak is hier weggelegd voor ambtelijk leiderschap. De opgave is om te zorgen voor internalisering van wat publieke meerwaarde voor de organisatie betekent, en duidelijk te maken hoe dit zich vertaalt naar de werkzaamheden van individuele medewerkers. Selznick (1957: 17) stelt dat het gaat om het geven van betekenis aan de taken van de organisatie: “to *infuse with value* beyond the technical requirements of the task at hand.” Een belangrijk instrument van de ambtelijk leider is de visie. Visionair leiderschap gaat om het ontwikkelen, delen en in stand houden van een wenselijk toekomstbeeld dat medewerkers voorziet van een collectieve identiteit en een gedeeld doel. Leaders dienen te balanceren tussen een visie die enerzijds inclusief en abstract is, maar tegelijkertijd realistisch en concreet handelen mogelijk maakt. Op deze wijze ontwikkelen zij de capaciteit om de bedoeling centraal stellen, zodat medewerkers in staat zijn hun autonomie te benutten en zo nodig te creëren.

Inconsistente, instabiele doelen en inclusief leiderschap

In een systeem van representatieve democratie en primaat van de politiek, is het aan de politiek om maatschappelijke belangen te vertalen in breed gesteunde doelstellingen. Inconsistente, onduidelijke en instabiele doelen zijn een uitingvorm van het falen van de politiek om een breed scala van maatschappelijke belangen te vertalen in een coherente, politiek gesteunde koers. Als gevolg van het falen van dergelijke politiek zijn overheidsorganisaties beperkt in het ontwikkelen en implementeren van democratisch gelegitimeerd en effectief beleid. Een manier voor overheidsorganisaties om met dit probleem om te gaan, is om te zoeken naar manieren om op *directere* wijze invulling te geven de voorkeuren van burgers en maatschappelijke partijen. In plaats van een laatste schakel in het top-down proces van representatieve democratie, kunnen overheidsorganisaties op een bottom-up manier invulling geven aan het formuleren van gelegitimeerde doelen. In de bestuurskunde wordt dit beschreven als de representatieve bureaucratie.

De representatieve bureaucratie ontleent democratische legitimiteit uit de afspiegeling die haar medewerkers vormen van de maatschappij. Het is daarmee een organisatie die stevig in de maatschappij verankerd is, met een breed netwerk aan wortels die haar in staat stellen vroegtijdig in te spelen op maatschappelijke problemen, en daarbij recht te doen aan de

pluraliteit van belangen en opvattingen in de maatschappij. Individuele medewerkers geven in hun dagelijkse werkzaamheden en beslissingen invulling aan diverse maatschappelijke belangen middels processen van *actieve* en *passieve* representatie. Actieve representatie betekent dat medewerkers de belangen behartigen van burgers of maatschappelijke partijen die aan hen verwant zijn. Passieve representatie houdt in dat burgers of maatschappelijke partijen hun gedrag veranderen of beslissingen accepteren, simpelweg omdat de ambtenaar op hen lijkt.

De wetenschappelijk literatuur toont bovenal duidelijk bewijs voor de *business case* van de representatieve bureaucratie: processen van actieve en passieve representatie stellen de organisatie beter in staat effectief beleid te ontwikkelen en te implementeren. Burgers en maatschappelijke partijen herkennen zich beter in beslissingen van de organisatie, waardoor zij in staat is een gedeelde, ondersteunde koers te varen, ook wanneer de politiek er niet is geslaagd deze te destilleren uit het politieke debat. Op deze wijze is de representatieve bureaucratie ondersteunend, en wanneer nodig deels plaatsvervangend, aan processen van representatieve democratie.

Om de representatieve bureaucratie in de praktijk te laten werken, is een belangrijke rol weggelegd voor ambtelijk leiderschap. Een eerste leiderschapstaak is het organiseren en managen van voldoende diversiteit binnen de organisatie. Diversiteit betreft aspecten zoals geslacht, leeftijd, religie en cultureel-etnische verschillen, maar ook van belang zijn kenmerken professionele en disciplinaire achtergrond, regionale diversiteit, opleidingsniveau en werkervaring in de publieke en private sector. Instrumenten zijn werving- en selectie, maar ook retentie- en bevorderingsbeleid. Een tweede leiderschapstaak is inclusief leiderschap. Leiding geven aan inclusie draait om het vinden van de balans tussen eigenheid van individuen en verbinding met het collectief (Ashikali 2018). Om diversiteit te laten resulteren in representatie, dienen medewerkers uiting te kunnen geven aan wat hen uniek en bijzonder maakt, maar dienen zij zich tegelijkertijd te ervaren dat onderdeel zijn van de organisatie als geheel. Op deze manier kunnen de positieve effecten van diversiteit (elaboratie en uitwisseling van ideeën) benut worden, en blijven de negatieve effecten onderdrukt (categorisatie en uitsluiting).

Referenties

- Ashikali, T. S. (2018). *Leadership and inclusiveness in public organizations* (Doctoral dissertation Leiden University).
- Bekerom, P. E. A., van den, Van der Voet, J. & Christensen, J. (2019). *Prestatiepercepties van Burgers over Publieke en Private Dienstverlening*. Universiteit Leiden: Den Haag.
- Goodnow, F.J. (1900). *Politics and Administration: A study in government*. Russell & Russell: New York.
- Groeneveld, S. M. (2016). *Het belang van bureaucratie. Omgaan met ambivalentie in publiek management*. Oratie Universiteit Leiden.
- Leiden Leadership Centre (2019). *Publiek Leiderschap en maatschappelijke meerwaarde*. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/eindrapportage-llc.pdf>. Universiteit Leiden: Den Haag.
- Meier, K. J. (1997). Bureaucracy and democracy: The case for more bureaucracy and less democracy. *Public Administration Review*, 193-199.

Meier, K. J. (2018) *Politics, Bureaucracy and Successful Governance*. Oratie Universiteit Leiden.

Meier, K. J., Compton, M., Polga-Hecimovich, J., Song, M., & Wimpy, C. (2019). Bureaucracy and the failure of politics: Challenges to democratic governance. *Administration & Society*, 51(10), 1576-1605.

Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. University of California Press.

Weber, M. (1976) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehender Soziologie*. Tübingen: Mohr.