

Tegenstrijdige oordelen over en verwachtingen ten aanzien van ambtenaren

(Gepubliceerd op CAOP website Leerstoelen)

“Werknemers in de publieke sector, waaronder de ambtenaren, dienen zich te houden aan de Balkenendenorm. Het openbaar bestuur en zijn werknemers dienen resultaatgericht, effectief en efficiënt te werken en die geleverde prestaties moeten in de beloning ook tot uitdrukking komen. Ambtenaren zijn dienend en volgend aan de politiek, ze zijn professionals met een eigen verantwoordelijkheid en ze zijn machtig: een vierde macht. Daarnaast zijn ze lui en alleen maar uit op een goudgerande vaste positie. Het ambtelijk apparaat dient de samenleving te steunen, maar ze maken het leven van de burger zuur”. Dit zijn maar een paar oordelen en verwachtingen over het gedrag en de positie van ambtenaren. Er kunnen nog vele aan worden toegevoegd. Opvallend is dat deze oordelen en verwachtingen vaak tegenstrijdig zijn. Die tegenstrijdigheid maakt het lastig om een duidelijke koers wat betreft de gewenste plaats, opstelling en gedrag van ambtenaren in het openbaar bestuur in het overheidsbeleid en de praktijk daarvan te bepalen.

Het oordeel van groepen burgers, dat ambtenaren te machtig, onderdanig, overactieve regelknechten en lui zijn, is van alle tijden. Maar ze staan haaks op elkaar. Dit type oordelen is onaangenaam en ze moeten altijd goed beoordeeld worden op hun waarheidsgehalte in concrete zaken en daar waar nodig moeten dan maatregelen worden getroffen. De inbreuk van de overheid op de vrije private levenssfeer is daar zeker mede debet aan. Daarnaast kunnen natuurlijk incidentele Kafkaïaanse toestanden en het bestaan van zogeheten rotte appels niet worden uitgesloten, maar uit onderzoek blijkt dat dit vrij beperkt is.

In de eerder gegeven voorbeelden zitten nog twee andere tegenstrijdigheden verscholen, die overigens qua diepere oorzaken nauw met elkaar verwant zijn. De idee achter de Balkenendenorm in de beloningsstructuur in de publieke dienst staat haaks op die achter de prestatiebeloning. De Balkenendenorm vertrekt van de gedachte dat werknemers in de publieke sector, en hier concentreren we ons net name op het openbaar bestuur, betaald worden uit collectieve middelen en de (algemene) publieke zaak hebben te dienen. Hoge beloningen zijn daarom ongewenst. Dit is een vrij klassiek beeld op het werken in het openbaar bestuur dat sterk leeft in de samenleving en in de politiek. De prestatiebeloning heeft te maken met een bedrijfsmatige overheid, waar als eerder gezegd de geleverde prestaties, effectiviteit en efficiency centraal staan. In opvattingen over de na te streven wijze van overheidsmanagement van menig ambtelijk bestuurder en vroeger ook veel bestuurswetenschappers, staat dit type denken (ook wel New Public Management genoemd) centraal. Deze klassieke en NPM-visie botsen met elkaar. Los van de discussie over in hoeverre de overheid een bedrijf is, blijkt het eerste klassieke beeld ten aanzien van de beloningen sterker te bestaan in politiek en samenleving. Tegelijkertijd houdt men in de praktijk strikt vast aan een bedrijfsmatige overheid en komt dan in een spagaat terecht.

Hetzelfde kan gezegd worden over de tweede tegenstrijdigheid, namelijk tussen het politiek primaat en de ambtelijke professionaliteit. Te allen tijde wordt geoordeeld dat politiek en

samenleving leidend zijn. Dat in de praktijk ambtenaren invloed hebben, zou in principe geen probleem hoeven te zijn wanneer ambtenaren blijven in de context zoals geformuleerd door de politiek, ware het niet dat die context (buiten de grote kaders) schimmig kan zijn. Wel kunnen er problemen ontstaan met ideeën over ambtelijke zelfontplooiing en een sterk ontwikkelde professionaliteit als gevolg van de toegenomen complexiteit van het openbaar bestuur, een nieuwe generatie ambtenaren met een ander profiel en de ICT mogelijkheden. Ook hier is een spanning te zien met verwachtingen voortvloeiend uit een klassieke visie op verhoudingen tussen politiek, ambtelijk apparaat en samenleving en een nieuwe ambtelijke zelfidentiteit voortvloeiend uit een veranderende visie op organisaties en hun werknemers.

Is deze spanning op te lossen? Ik denk van niet. De dominantie van politiek en samenleving als bepalers van de (rand)voorwaarden van de inrichting van het openbaar bestuur en het opereren van de daarbinnen werkzame personen, zorgt dat de klassieke visie krachtig overeind blijft en in botsing blijft komen met de arbeidsconsequenties van het management van een meer bedrijfsmatige overheid en het streven naar meer professionele inbreng dat overigens ook sterk binnen het ambtelijk apparaat leeft. Sommige bestuurswetenschappers zouden zeggen dat deze ambiguïteit het werken binnen het overheidsbedrijf spannender maakt, maar daar kan aan worden toegevoegd dat de spraakverwarring en een gebrek aan de explicitering van uitgangspunten het overheidsperoneelsbeleid nodeloos ingewikkeld maakt.

Frits van der Meer

Hoogleraar Comparative public sector en civil service reform