



# DE AMBTENAAR MET VELE EIGENSCHAPPEN WERKT VANUIT KLASSIEKE DEUGDEN, EN DE POLITIEK OOK

## Pleidooi voor een eigen ambtelijke verantwoordelijkheid

(met dank aan Karel Capek – Een doodgewoon leven)

door Cees Paardekooper

**Aan de discussie over rol, positie en verantwoordelijkheid van ambtelijk managers komt geen einde. Het gaat over hun competenties, hun leiderschap, hun al dan niet vermeende *freies Ermessen*. Zelf ben ik nog opgevoed met het leerstuk van *de vierde macht*. Een begrip dat eind jaren zestig van de vorige eeuw is gemunt door Crinice le Roy. En grondig bekritiseerd door politicologen als Rudy Andeweg. Hij heeft met veel empirie overtuigend aangetoond dat ambtenaren zonder sterke politieke bestuurders weinig weten te bereiken. Hetgeen overigens onverlet laat dat bestuurders zonder sterke ambtenaren een stevig probleem hebben. Ambtenaren moeten daarom veel, zo niet alles kunnen; ze moeten van alle markten thuis zijn. En toch worden ze er letterlijk bij nacht en ontij op gewezen dat ze zich hebben te houden aan het primaat van de politiek. De politicus Henk Vonhoff, van huis uit historicus, heeft eens op de bloederige gevolgen gewezen als ambtenaren zich hieraan niet houden en als politieke bestuurders gesteund door het volk hieraan een eind willen maken. Hij doelde natuurlijk op de moorden van de 'ambtenaren' Johan van Oldenbarnevelt en de gebroeders de Witt.**

### Spagaat

Voor veel ambtenaren lijkt deze situatie nog het meest op een spagaat. En zoals bekend, een spagaat houdt je niet lang vol. Vele hogere ambtenaren hebben de afgelopen jaren gemerkt dat hun houdbaarheid in het geding is als politiek bestuurders onrustig worden over hun daadkracht en hun vermogen om met persoonlijk gezag dingen voor elkaar te krijgen. Betekent dit nu dat ze vooral nederig moeten zijn, zich klein moeten maken, geen eigen (openlijke) ambities mogen hebben? Ook niet. Een dergelijk gedrag leidt al gauw tot kritiek op onzichtbaarheid en non-functioneren. Flauwe taalspelletjes helpen niet om uit de spagaat te komen, zoals: de politiek gaat over de *wat-vraag*, en de ambtenarij over de *hoe-vraag*. Zeker niet in een tijdvak waarin politiek bestuurders en ambtenaren in een grote verscheidenheid van netwerken functioneren – de werkzaamheid van netwerken hangt sterk af van de persoonlijke kwaliteiten van de deelnemers, van hun inzet, hun realisatiekracht.

### Eigenschappen van de ambtenaar

Dat brengt me op het klassieke thema van de *eigenschappen*. Welke eigenschappen moet een hogere ambtenaar eigenlijk hebben? Zoveel is zeker, de tegenwoordige ambtenaar moet vele eigenschappen

hebben; lees er de vacatureteksten op na, die populair gezegd neerkomen op de vraag naar *een schaap met vijf poten*. Vele malen kom je frasen tegen als: beschikt over integrerende en samenbindende **eigenschappen**, is gezaghebbend **zonder** autoritair te zijn, heeft visie en ambitie, is daadkrachtig en empathisch, en beschikt over leiderschapskwaliteiten. Opmerkelijk vind ik, in het licht van de genoemde spagaat, dat het thema politiek – ambtelijk in vacatureteksten tamelijk onbelicht blijft.

### Overtuiging, voorbehouden aan politici?

Als het over eigenschappen gaat, moet ik altijd even denken aan de beroemde roman van Robert Musil, *De man zonder eigenschappen*. Voor mij is de titel van Musils boek enige tijd een metafoor geweest voor het functioneren van vele ambtelijke managers; algemeen ontwikkeld en toch passief omdat ze overtuiging missen. Dat vond ik ook niet erg, want overtuiging was een eigenschap die was voorbehouden aan de politici. Tegelijkertijd heeft deze metafoor me ook geïrriteerd. Ik heb te veel ambtenaren meegemaakt die wel overtuiging hebben, en passie, en visie – vaak meer dan politici. En die in staat zijn om goed om te gaan met het gegeven dat politici het laatste woord hebben. Ze hebben de oprechte overtuiging dat dit een vaste waarde moet zijn in een stabiele politieke democratie.

In de loop van de jaren ben ik er zelf steeds meer van overtuigd geraakt dat ambtenaren zonder eigenschappen in de huidige netwerksamenleving kansloos zijn. Ze moeten overtuiging hebben, in staat zijn op de knooppunten van netwerken gezaghebbend en met realisatiekracht dingen voor elkaar te brengen. Natuurlijk, in laatste instantie altijd gedekt door het politiek bestuur, maar zo'n mantra helpt niet echt in het werk van alledag. Ze moeten inderdaad over vele eigenschappen beschikken. En dan bedoel ik niet de wat cynische gedachte die ik ontleen aan een tijdgenoot van Musil, de Tsjechische auteur Karel Capek. In zijn verhaal *Een doodgewoon leven* klinkt door, dat een man met talloos vele eigenschappen er eigenlijk een is zonder eigenschappen.

### Ambtelijke verantwoording?

Ik moet ook denken aan de oratie van Ferdinand Mertens waarin hij de *butler* als een belangrijk personage opvoert. Mertens vertelt dat hij als topambtenaar voortdurend in interactie was met zijn bewindslieden. Zijn agenda werd bepaald door de politiek, veel eigen ruimte bleef er niet over. De werkdruk is hoog en de tijd is beperkt. Beschikbaarheid en flexibiliteit waren voor hem belangrijke eigenschappen. Niet doen alsof je zelf een agenda hebt, maar beschikbaar zijn. Je moest je dienstbaar opstellen, als een butler dus. Mertens bepleit op basis van zijn ervaringen dat er meer ruimte moet komen om ambtenaren op hun verantwoordelijkheden te kunnen aanspreken. De logica van het primaat van de politiek behoeft aanpassing. De door mij hooggewaardeerde minister Dijkstal heeft dit leerstuk eind jaren negentig van de vorige eeuw nog eens fors opgepoetst en het de ambtenaren ook stevig ingepeperd. Binnen de logica van de politieke verantwoording snapte ik zijn punt ook wel. Slechts een minister, wethouder, gedeputeerde is immers – althans in Nederland – in de positie om openbaar verantwoording af te leggen. We willen in Nederland maar niet wennen aan de gedachte dat er ook mogelijkheden zijn dat ambtenaren publiek verantwoording zouden kunnen afleggen. Mertens lijkt te zeggen dat we nu eindelijk die mogelijkheden moeten gaan verkennen. Roel in 't Veld heeft deze gedachte ook al vele malen geopperd.

### Klassieke deugden

Maar hiermee houdt het verhaal nog niet op. De laatste tijd worden de gewenste eigenschappen in verband gebracht met daarbij behorende deugden. De klassieke deugden van ambtelijk gedrag zijn eerlijkheid, zuiverheid, gelijkheid, rechtvaardigheid, rechtmatigheid, benaderbaarheid, aanspreekbaarheid en onkreukbaarheid. Deze moeten in een goede balans worden gebracht met bedrijfsmatig en zakelijk functioneren. Arno Korsten is op bedevaart gegaan naar Siena om de beroemde fresco's van Lorenzetti te bestuderen. Op deze fresco staan de deugden verbeeld die 'goed bestuur' kenmerken. Paul Frissen gebruikt in zijn boek *Gevaar verplicht* de deugdenleer als een harde interventie richting de politiek. Juist politici moeten 'ouderwetse' deugden betrachten, zoals prudentie, voorzichtigheid en bescheidenheid. Frissen realiseert zich dat de terughoudendheid waar hij politici toe oproept uit henzelf zal moeten komen. Juist daarom is

het zo belangrijk dat de individuele politicus zich realiseert dat de democratie groter is dan hijzelf. En zo voeg ik eraan toe: een politicus moet ook respect tonen voor de waarde die de ambtenaar heeft voor het goed functioneren van de democratie.

### Governance als prothese voor deugdzaamheid

In zijn Antilliaanse oratie waarschuwt In 't Veld voor het verder formaliseren en instrumentaliseren van bestuurlijke verhoudingen, ook tussen politici en ambtenaren. Geïnspireerd door de Duitse filosoof Peter Sloterdijk komt in 't Veld tot de conclusie dat het populaire concept *governance* als een prothese fungeert voor deugdzaamheid. Op geheel Sloteriaanse wijze schrijft hij: "Het opdringen van geformaliseerde concepten is een vorm van gedwongen amputatie ter vervanging van een ledemaat door een prothese." Hierdoor wordt deugdzaamheid vernietigd, met als gevolg dat geraffineerde leerprocessen onder de oppervlakte zullen leiden tot ongewenste effecten. In het licht van mijn pleidooi voor ambtenaren met vele eigenschappen zou vernietiging van deze deugdzaamheid op den duur wel eens kunnen leiden tot een verdere vergroting van de crisis van het openbaar bestuur in Nederland. We zullen echt op zoek moeten naar aanvullende patronen van verantwoording die, zoals in 't Veld het treffend verwoordt, compensatie bieden voor de nadelen van het ijler worden van de verantwoordingslijn via de politieke verantwoordelijkheid. •

# De vloek van de koningen: zij moeten zich omringen met slaven

*William Shakespeare*