

ADHD-bestuur met zijn voortdurende vernieuwing laat de publieke sector ontsporen

Jos de Beus

Hoogleraar politieke theorie aan de Universiteit van Amsterdam.

De beproefde manier om te moderniseren, waarin veranderingen geleidelijk gaan en worden ingebed in een breed draagvlak, is ingeruild voor het idee dat alles voortdurend anders moet. Dergelijk ADHD-bestuur heeft veel schade aangericht in de publieke sector. Een pleidooi voor bestuurlijke onthaasting.

Het gaat op verontrustend veel fronten mis in de publieke sector.

Burgers hebben nu weer meer vertrouwen en waardering dan in de tijd van Fortuyn, en het bestuur van gemeenten krijgt een voldoende. Maar het oordeel van burgers over de prestaties van de centrale overheid, de regering en de Haagse politiek is nog steeds negatief.

Ondernemers kunnen in het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV lezen dat het kabinet streeft naar „een slagvaardige en verbindende overheid die een bondgenoot is voor burgers, en een dienstbare publieke sector“. De politiek is ondernemersvriendelijker dan in de tijd van Den Uyl. Toch meent de Sociaal Economische Raad in een recent globaliseringsadvies dat de overheid de innovatie en arbeidsmoraal kneevelt met haar lastendruk en detailregulering.

Over de uitvoering van beleid is vorig

Voor ADHD- bestuurders begint de organisatie bij hun eigen benoeming

jaar minder geklaagd. De Sociale Verzekeringsbank werkt door allerlei reorganisaties heen behoorlijk, schrijft Nationale Ombudsman Brenninkmeijer. Maar die wijst in zijn rapport ook op slecht werkende uitvoeringsorganen als de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, terwijl ook de Informatie Beheer Groep veel terechte klachten opwekt.

Nog zo'n contrast. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau is Nederland, vergeleken met oude en nieuwe Europese lidstaten, een middenmoter wat betreft de kwaliteit van onderwijs, gezondheidszorg, justitie en openbaar bestuur. Dat lijkt te passen in de manier waarop hier traditioneel de lof van dergelijke middelen wordt gezongen. De historici Huizinga en Kossman deden dat, en al in 1822 constateerde Van der Palm, oud-minister van Nationale Opvoeding: „de middelbare verstand, wier koelheid de hitte temperd, waardoor onbeperkte genie-zucht alles zou dreigen te verschoeiene; zij zijn het, die door ook hun gewigt in de schaal te leggen, de altoos durende slingering tot evenwigt brengen.“ Maar premier Balkenende vertolkt de stem van een assertieve bovenlaag als hij zegt dat die middelmaat niet moet volstaat. Daarom bindt hij de strijd aan met de zesjescultuur en smeekt hij om uitblinden. En de SP, de PVV, Trots op Nederland, Maurice de Hond en Peter R. de Vries geven op hun beurt stem aan de cynische onderlaag als ze roepen dat de publieke sector een dagelijkse rotzooi voortbrengt en het allemaal anders moet. Middelmaat van overheidswege wordt kennelijk ervaren als partijpolitiek en mediamedia schandaal tegelijk.

Wie naar de thema's van het bijna verstreken parlementaire seizoen kijkt, komt, de stakingen in de publieke sector nog daargelaten, als vanzelf tot een zwaarte lijst van falend bestuur:

- het onderwijs in alle fasen en soorten (Kamercommissie-Dijsselbloem);
- de spoorwegen, het streekvervoer inbegrepen;
- de bejaardenzorg, geestelijke zorg en mantelzorg;
- de Belastingdienst;
- enkele grote projecten (gisteren de Betuwelijn, morgen de Centra voor Jeugd en Gezin);
- zwakke toezichthouders (de instor-

ting van ABN Amro als zichtbaar geval, de inspectie van de vleesindustrie als onzichtbaar geval);

- aanbesteding van overheidsopdrachten als nieuwe sovjetzone ofwel gebrekkige aansluiting tussen Europese regulering en de landelijke wijze van bestuur; en
- nationale misstanden als de verstopping van het verkeer, de versterking van de woningmarkt en de onleefbaarheid van bepaalde steden met een hoge 'kruisvindicatier' van onnodige werkloosheid (Rotterdam, Helmond, Amsterdam, Vlaardingen).

Deze algemeen waargenomen mislukking van de publieke sector lijkt een van de achtergronden te zijn van de politieke instabiliteit die Nederland in haar ban houdt na de afbladder van het kabinet-Kok II (1998-2002).

Hoewel de mislukking van de publieke sector, in weerwil van duizend goede bedoelingen, te duiden? In het onderzoek hiernaar overheersen twee algemene verklaringen. De eerste verklaring is verwoord door de Amerikaanse jurist Bobbit in zijn boeken *The Shield of Achilles* (2002) en *Terror and Consent* (2008) – in Nederland denken bestuurskundige Jouke de Vries en econoom Wolfson langs deze lijn.

In het Westen voltrekt zich een overgang van de natiestaat naar de marktstaat. Dat brengt een gedaanteverwisseling van de overheid met zich mee. In de natiestaat stelde de overheid zich garant voor de bescherming van eenvoudige behoeften van een homogene massa landgenoten door middel van hiërarchische organisatie en dwingend ingrijpen. In de marktstaat stelt de overheid zich garant voor bescherming van persoonlijke kansen van een bont publiek van geïndividualiseerde en consumptieve burgers via decentralisatie, privatisering, bedrijfsmatig optreden en netwerken voor bestuurlijke samenwerking. Nederland loopt hierbij voorop en heeft dus last van alle kinderziekten van de marktstaat.

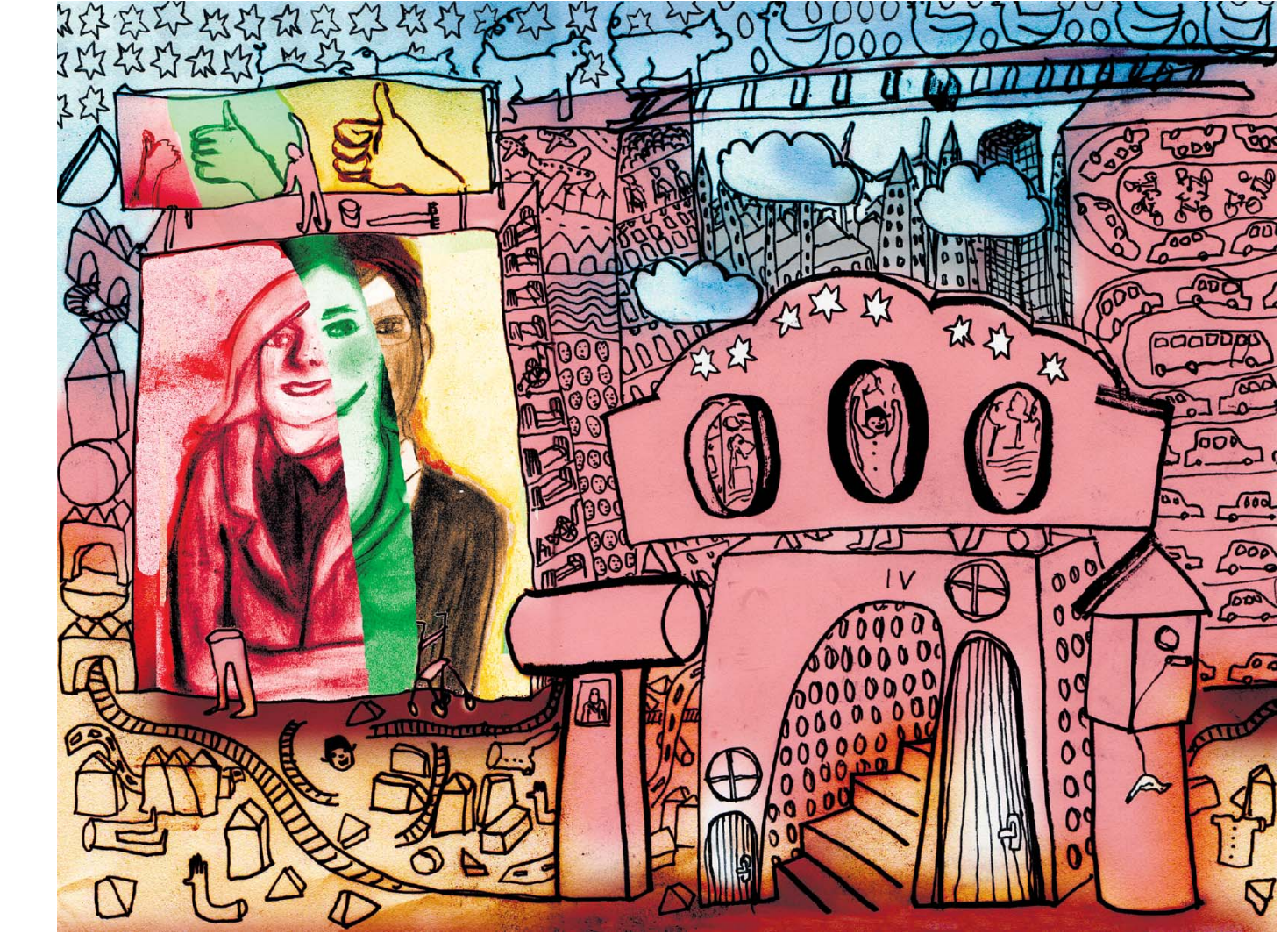
Als je deze redenering volgt, zal het ongemak van een marktstaat spoedig draaglijk worden. De democratie benut dan haar ingebouwd leervermogen door verzet van afhankelijkke cliënten en kritiek van onafhankelijke deskundigen ernstig te nemen en de tunnelvisie van gemakzuchtige marktmeesters te herzien.

Een voorbeeld hiervan is de commissie-Dijsselbloem. De conclusies uit haar onderzoek naar misstanden in twintig jaren onderwijsverandering gaan die kant op. Wat zegt Dijsselbloem namelijk: maak van de veranderdrift van het onderwijsministerie weer een redelijke en rationele beleidsoptie door invoering van kosten-batenanalyse. Schenk vervolgens aandacht aan evaluatie van oud beleid, cohesie van de overheid, kleinschalige proeftuinen en studies daarover (pilots), een heldere opstelling van de uitvoeringsorganisatie, en zeggenschap van beroepskrachten en leidinggevenden die met uitvoeringsleidelijke worstelen. Leer van je fouten, dan gaat de publieke sector weer lopen.

De tweede en betere verklaring betreft het ADHD-bestuur. Dat is mijn vertaling van fraasomnie, een begrip dat de Amerikaanse econoom Hirschman in 1963 bedacht voor mislukking van economische politiek in Zuid-Amerika. ADHD-bestuur is een wijze van organisatie, bestuur en gedragsrepertoire van de overheid waarbij zij de samenleving zoekt te stabiliseren door zichzelf te destabiliseren.

De overheid maakt zich opzettelijk los van de bestaande toestand en het verleden, kondigt een 'noodzakelijke' hervorming af, breekt deze hervorming ergens tussendoor af – soms niet eens halverwege – en voert snel daarna een tweede hervorming door. Zo wordt vernieuwing van beleid (doorbraak van een oud naar een nieuw stelsel) niet een uitzondering, maar een permanent proces, een onbalans van stelselsotheid.

In hoog tempo, legt Hirschman uit, treedt er steeds weer een nieuwe groep beleidsmakers aan die voorstelt weer helemaal opnieuw te beginnen. Een staatselite onderwerpt zich aan buitenlandse deskundigen en in het buitenland opgeleide talenten (in Washington of Moskou). Een nieuwe regerepartij spreekt uit dat de oude regering corrupt was. Een oppositiepartij van voormalige ministers antwoordt dat de nieuwe regering het volk zal verraden. Radicale beleidswijzigging steunt op persoonlijk leiderschap dat een grote menigte onte-



Illustratie Iris Kiewit

vreden burgers vertegenwoordigt. De leider zet een volks sentiment van wanhoop om in aanvaarding van drastische opheffing van oud beleid.

De loopbaanagers die de gangmakers zijn van deze veranderingen, overdragen stevast schromelijk als ze de lagere kwaliteit van de publieke sector agenderen en verbetering in kleine stappen afwijzen. Ze zetten een proces in werking van dalende beleidsverwachtingen en een daardoor groeiende bereidheid om ondoordachte en zeer risikante hervormingen door te voeren.

Dergelijk nerveus en grillig bestuur is niet alleen te vinden in een bananenrepubliek of een populistisch regime.

Innovatie moet cultureel en institutioneel worden ingebed om haalbaar te zijn

Ook een oude natie en constitutionele democratie als Nederland lijdt onder het streven naar voortdurende vernieuwing. NRC Handelsblad-journalist Marc Chavannes plaatst in het vooruitziende *De stroperige staat* (1994) het begin van dat streven naar voortdurende vernieuwing in de late jaren zestig. Ikzelf vermoed dat de publieke sector ergens na een overgangperiode 1971-82 (de kabinetten van Biesheuvel, Den Uyl en Van Agt) begint met een fundamentele ontmanteling van de klassieke bureaucratie. Den Haag stort zich sindsdien in bezuiniging, deregulering, vereenvoudiging van belastingen, privatisering, verzelfstandiging, bedrijfsmatig werken, publiek-private samenwerking, marktwerking, oprichting van zelfstandig toezichthoudende autoriteiten, scheiding tussen beleid-uitvoering-toezicht, interactief leiderschap, delegatie

van taken naar Europa, en de open methode van coördinatie.

Deze voortdurende vernieuwing trekt een spoor van mislukkingen en halfslachtige verbeteringen – kijk alleen maar naar bovenstaande, niet uitzettende zwarte lijst. Hirschman is ronduit somber over ADHD-bestuur: bestuurders krijgen geen ruimte en tijd meer om correcties aan te brengen, de politiek wordt nodeloos gepolariseerd, de emoties van kiezers draaien dood, met als resultaat een gevoel van malaise.

Hoe is die onrust van hyperhervorming te rijmen met ons poldermodel? Dat is toch een ander woord voor de bijna saai zakelijkheid van geleidelijke aanpassingen, volledige risicodekkend, onbeperkt overleg met alle belanghebbenden, en vermindering van principekwesties en vertaling daarvan in procedurepunten? Onlangs maakte de commissie-Elverding bekend dat de gemiddelde doorlooptijd voor de aanleg van wegen elf jaren bedraagt. Het bekende Akkoord van Wassenaar uit 1982 (over loonmatiging ter bestrijding van stagflatie) werd voorbereid in ongeveer acht jaren van oplopende werkloosheid. Deze voorbeelden van stroperigheid lijken ertgen te pleiten om in Nederland te praten over ADHD-bestuur.

Toch is het repeterende geklaag van bepaalde ongeduldige deelbelangen over de lange duur van besluitvorming een onderdeel van de Nederlandse praktijk van permanente vernieuwing van de publieke sector.

Veel overlegprocedures zijn zo ontworpen dat gepassioneerde minderheden erbij worden betrokken. Doel is het beleid intelligenter te maken en een breder draagvlak te geven. Dit overleg biedt tweede kansen om beleid dat een bepaalde minderheid onwelgevallig is, bij te stellen. Herkansing betekent ook

vetomacht en opportunisme, en dan loopt de consensusvorming uiteraard vertraging op. Concreet: de lobby van ANWB en RAI bevordert versnelling van wegeaanleg, maar vertraagt beslissingen over openbaar vervoer en milieu.

De onderlinge ergernis van de insiders van het poldermodel over vertragen en zinloze vergaderdrukte die ze elkaar aandoen leidt doorgaans tot een conformistisch en gesloten groepsdenken over onomkeerbaarheid van eenmaal genomen beslissingen, zoals destijds de Betuwelijn en de uitbreiding van Schiphol en momenteel de kilometerheffing, de Tweede Maasvlakte en technologische eilanden voor de kust. Bij grote tegenvallers tussendoor schrijft dezelfde consensusdrang voor om pas op de plaats te maken. Na een moment van zelfbezinning (een kabinetsformatie, een centraal akkoord, een parlementaire enquête, een commissie van wijzen) komt iedereen weer samen om een volgende ronde van ferme hervorming te beginnen.

De aanklacht van de stroperigheid werkt dus als een politiek wapen voor degenen die de ene vernieuwing, die de oude toestand verslechtert, gauw willen vergeten om de andere vernieuwing, die veel belooft, er alsnog door te drukken.

ADHD-bestuur staat haaks op een helaas verlaten publieksfilosofie van modernisering die is gebaseerd op de volgende kerngedachten: mensen zijn behoudzuchtig, op het irrationele af. De eenheid van het overheidsapparaat gaat voor alles. Innovatie moet institutioneel en cultureel worden ingebed om haalbaar te zijn. Een vernieuwende voorhoede van beleidsmakers is in een democratie aanvanke-

lijk helemaal niet populair. En: verschuiving van praktische consensus over verandering van basiswetten gaat net zo geleidelijk als de stroom van onze rivieren: minstens vijftig jaar bij het staatspensioen voor bejaarden en vijfentwintig jaar bij de liberalisering van abortus en euthanasie.

Deze filosofie werd in de naoorlogse decennia uitgedragen op talloze ministeries en stadhuizen en was door de econoom Tinbergen tot doctrine verheft. Zij stelt dat geloofwaardige en doeltreffende vernieuwing van de publieke sector per definitie uitzonderlijk is. Een democratische overheid moddert door, vernieuwt op momenten van een kritische breuk (als doormodderen niet meer werkt) en steunt dan op een brede coalitie. Zij houdt de vernieuwingskosten zelf in de hand en sluit de vernieuwing af op een voor bijna iedereen te signaleren en controleren manier, met een nieuw evenwicht dat stabiel is en op afzienbare termijn rust brengt in de weer fris geordende polder. Een nieuwe lente van bezield doormodderen breekt aan.

Ik bepleit eerherstel van dit bestuurlijke modernisme. Toch verwacht ik dat het ADHD-bestuur nog wel even doorgaat met verarming en afbraak van de publieke sector, ondanks het keerpunt dat een commissie als die van Dijsselbloem tracht te nemen. Vanwaar deze sepsis?

Er bestaat een gangbare wijsheid die zegt dat wij in een nieuwe tijd leven (globalisering van alles en iedereen), met een nieuwe samenleving (vloeiender en onkenbaarder dan ooit), een nieuwe politiek en dus ook nieuw beheer. De aanhangers van deze wijsheid slagen er tot dusver in degenen die bestuurlijke continuïteit verdedigen, en handicht te maken als reactionairen en hen

uit te schakelen in de keten van openbaar bestuur.

De voortdurende vernieuwende staat heeft ook een eigen technostuur van bewindslieden uit gevestigde partijen, hoge ambtenaren, voorzitters van belangengroepen en activisten in adviesbureaus en denktanks die een eigen belang heeft bij dit staatsstyp. Dit is de tussenlaag tussen gekozene en gewone kiezer die Tjeenk Wilink, vicevoorzitter van de Raad van State, elk voorjaar tevergeefs tot de orde probeert te roepen.

Een derde factor is de nationale cultus van vernieuwing. De Amerikaanse historicus James Kennedy wees meermaals op de onwil van Nederlandse leiders en elites om historisch te redeneren. Men beschouwt vernieuwing als het enige antwoord op onomkeerbaar geachte verandering van de tijdgeest, op overmacht van grote mogendheden die een klein land afdrukken, en op gezagscrises waarin de eigen machtspositie wordt aangevochten door nieuwkomers – zoals in 1966 en 2002. De antropoloog Enklaar voegt hieraan toe dat vernieuwing soms voortkomt uit een geseculariseerde hellsverwachting. Zij wordt letterlijk een geloofsartikel. Bij sommige ADHD-bestuurders – en hun waarnemers in de ADHD-tv-televisiejournalistiek – begint de wereld met hun eigen geboorte en de organisatie bij hun eigen benoeming.

Het is met ADHD onder onze gezagsdragers als met de echte ADHD onder onze kinderen. Het belangrijkste is dat we het ziektebeeld ontleden en erkennen. Pas dan kan een wijze van onthaasting worden uitgevonden met uitzicht op genezing.

Dit is een verkorte weergave van een lezing in Het Publieke Sector Debat.