

# Het ambacht van beleidsambtenaar

Over macht en argumenten bij V&W

*Arie Bleijenberg*  
*februari 2005*

## **Naar een professionele beleidsfunctie**

De roep om professionalisering van de beleidsfunctie van V&W wordt het laatste jaar sterker. De veranderopgave onder leiding van de SG wijst hier expliciet op en de BSR heeft dit onderwerp tijdens de ‘heisessie’ van 9 februari uitvoerig besproken en opnieuw op de agenda gezet. Ook extern is de roep om een betere beleidsfunctie van V&W duidelijk hoorbaar, bijvoorbeeld in het eindverslag van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur van de Tweede Kamer (Commissie Duivesteijn) en de discussie die daarover is ontstaan.

Het gaat in wezen niet om nieuwe geluiden, maar om herhaling van eerdere signalen – vaak in andere bewoordingen. Die hebben blijkbaar niet voldoende tot verandering bij V&W geleid. Dit geeft de indruk dat we met een hardnekkige problematiek te maken hebben.

In de voorliggende notitie wil ik kijken naar de achterliggende oorzaken hiervan. Goed zicht op de oorzaken vormt vervolgens het startpunt voor de oplossing. Ik eindig dan ook met een aanpak op hoofdlijnen om een professionele beleidsfunctie tot stand te brengen.

Ik schrijf deze notitie op een moment dat ik vertrek als medewerker van V&W. De afgelopen zes jaar heb ik van binnenuit gezien hoe het werkt bij V&W en als strateeg heb ik me ingezet om ‘V&W klaar te krijgen voor de nabije toekomst’. Met deze notitie rond ik deze jaren voor mezelf af. Tegelijkertijd geef ik weer, wat naar mijn overtuiging de belangrijkste strategische opgave voor V&W is.

## **Beleid tussen politiek en kennis**

Bij het ontstaan van de parlementaire democratie is macht verschoven van een absoluut monarch of een clan van machthebbers naar de volksvertegenwoordiging. Ook in een democratie is de politieke besluitvorming onderwerp van machtsuitoefening: stemmen vergaren, coalities sluiten, geven en nemen en elkaar de loef af steken. Toch komt goed beleid niet uitsluitend tot stand door machtsuitoefening, zoals het volgende citaat uit het werkprogramma van de WRR treffend weergeeft:

*“Beleid is niet louter het product van de strijd om de macht en een afweging van belangen. Beleid is ook de uitkomst van de uitwisseling van ideeën over verschillende oplossingen voor maatschappelijke problemen. Daarbij spelen wetenschappelijke inzichten en kennis een belangrijke rol. Beleid laveert altijd tussen enerzijds kennis en anderzijds macht.”<sup>1</sup>*

Volksvertegenwoordigers zullen rekening houden met de haalbaarheid van hun beloftes en met de doelmatigheid van hun voorstellen, op straffe van ongeloofwaardigheid. Ook de politieke concurrentie tussen beleidsopties dwingt tot een goede argumentatie, ondanks dat uiteindelijk de politieke machtsverhoudingen doorslaggevend zijn. Een goed zicht op de werkelijkheid is nodig voor een goed bestuur.

---

<sup>1</sup> Werkprogramma 2004 van de WRR.

## **Pendelen tussen kennis en politieke machtsvorming**

De kern van het vak beleidsambtenaar is het *pendelen tussen de wereld van de kennis en de wereld van de politiek machtsvorming*. De beleidsambtenaar hoort niet op de stoel van de politiek te gaan zitten, maar hij kan evenmin volstaan met het aandragen van inhoudelijke argumenten. De werelden van kennis en politiek verschillen sterk van elkaar, waardoor het pendelen tussen die werelden geen eenvoudige opgave is. Het vraagt veel vakmanschap.

In de *wereld van de kennis* draait het om feiten, analyses en argumenten. Cruciaal hiervoor zijn openheid en transparantie. Het streven naar kwaliteit en objectiviteit vraagt om een scherp discours, met hoor en wederhoor. Niet de *positie* van de spreker, maar de kwaliteit van de argumenten en van de informatie telt. Politieke voorkeuren horen nog geen rol te spelen in het inhoudelijke debat.

Aan de andere kant kenmerkt de *wereld van de macht* zich juist door hiërarchie. ‘Hogeren’ hebben meer in de melk te brokkelen dan ‘lageren’. Machtsuitoefening is vaak niet transparant, omdat dit de mogelijkheden van wheelen en dealen vermindert. Gabriel Garcia Marquez omschrijft dit mooi als ‘de nevelen van de macht’. Die ‘nevelen’ stroken niet met de transparantie die nodig is om de argumenten goed op een rij te krijgen.

## **Onderscheiden van kennis en macht**

In de wereld van de macht gelden dus andere spelregels dan in de wereld van de kennis. De beleidsambtenaar hoort beide spellen te kunnen spelen. De sleutel ligt bij het *onderscheiden* van de verschillende domeinen. Naar mijn waarneming worden bij V&W inhoudelijke argumenten en politieke afwegingen te vaak door elkaar geklutst, waardoor een weinig bruikbare hutspot ontstaat.

Hoe vaak heb ik tijdens een inhoudelijk gesprek niet gehoord dat de Minister daar anders over denkt? Met als strekking: stop maar met argumenteren, want de Minister heeft al gekozen. In een inhoudelijk gesprek is dit misplaatst. De argumenten van de Minister zijn niet automatisch deugdelijker dan die van een beleidsmedewerker, de argumenten van de Minister dienen even kritisch te worden beoordeeld als die van ieder ander. De Minister maakt wel de politieke afweging, maar bepaalt niet hoeveel de zeespiegel gaat stijgen en wat het verwachte effect van een beleidsmaatregel is.

En hoe vaak heb ik ambtenaren niet politieke standpunten horen innemen om daarmee op de stoel van de politiek te gaan zitten? Soms lijkt het alsof binnen V&W van laag tot hoog ‘ministertje’ wordt gespeeld. Dit heeft tot gevolg dat de lagere beleidsambtenaren weinig toegevoegde waarde leveren, omdat in de hogere echelons hun ‘politiek’ toch wordt overruled door ‘hogere politiek’. Gevolg hiervan is weer dat beleidsdirecteuren en DG’s het gevoel hebben dat zij alles zelf moeten doen.

Kortom: bij V&W lopen politieke afwegingen en inhoudelijke argumenten vaak als een onontwarbare kluwen door elkaar. Hierdoor wordt de politieke afweging niet helder en de inhoudelijke onderbouwing krijgt onvoldoende scherpte.

## **Het ambacht van de beleidsambtenaar**

Als kern van het ambacht van beleidsambtenaar zie ik:

- aandragen van inhoudelijke argumenten, feiten en cijfers over beleidsopties, volgens de spelregels van de kenniswereld
- aandragen van informatie over het politieke en maatschappelijke krachtenveld rond beleidsopties
- op basis van de voorgaande twee punten ontwikkelen van beleidsopties die zowel inhoudelijk als politiek aantrekkelijk zijn

Als de eerste twee punten worden verwaarloosd, hoeft het niet te verbazen dat het gezag van het departement afneemt. Hieruit ontstaan politieke problemen en de maatschappelijke problemen waar het departement voor staat worden onvoldoende aangepakt.

### **V&W en macht**

V&W is van oorsprong een ministerie dat primair georiënteerd is op macht.<sup>2</sup> Die oriëntatie op macht is nog steeds dominant in de cultuur van V&W. Dit komt onder meer naar voren bij plaatsing van de cultuur van V&W in een overzicht van organisatieculturen.<sup>3</sup> V&W is een nog sterk hiërarchische organisatie. De ingenieursmentaliteit in combinatie met de politieke macht is meer dan een eeuw lang een ijzersterk duo geweest, gestoeld op de macht van de deskundige en die van de politicus. Deze combinatie heeft het mogelijk gemaakt dat veel kanalen en havens zijn gegraven, dat het Deltaplan daadwerkelijk is gerealiseerd, dat in de jaren zeventig een netwerk van autowegen uit de grond is gestampt en dat de Betuwelijn en HSL nu worden gebouwd. Deze daadkracht gebaseerd op macht heeft V&W succesvol gemaakt.

De machtsoriëntatie van V&W heeft naast de genoemde voordelen echter ook twee belangrijke nadelen.<sup>4</sup> De eerste is dat machtscultuur een negatief effect heeft op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, omdat argumenten minder van belang zijn. De tweede is dat macht maakt dat je niet zo goed naar je omgeving hoeft te kijken en er niet zoveel rekening mee hoeft te houden. Als je macht hebt kun je zonder dat ook wel bereiken wat je wil.

### **Kwaliteit van het beleid laat te wensen over**

Een cultuur waarin veel op macht wordt beslist, leidt niet tot een goede kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Argumenten tellen niet zo sterk en medewerkers worden niet beloond voor inhoudelijke bijdragen, zeker niet als die niet passen in de (machts)politieke lijn.

Veel mensen die van buiten naar V&W kijken hebben in verschillende toonaardenesignaleerd dat de kwaliteit van het beleid bij V&W te wensen over laat. Bert van Delden – twee jaar lang als tweede pSG belast met het verandertraject AanZet – constateerde dat V&W *geen beleidstheorie* heeft. Een beleidstheorie is simpelweg een consistent verhaal waarom je sommige dingen wel doet en andere dingen niet. Hans Mieras – voormalig collega MT-lid bij S&C – zei het in mijn ogen heel kernachtig: V&W heeft een gebrek aan *intellectuele hygiëne*. Derk Reneman – ook ex S&C – verwoordde hetzelfde gebrek bij de beleidsvoorbereiding van V&W als: V&W is een *verzameling projecten* die gerealiseerd worden, zonder dat het waarom nadrukkelijk aan de orde komt.

Kortom allemaal verschillende manieren om te zeggen dat V&W wel goed kan bouwen, maar niet zo goed kan beargumenteren waarom. Dit maakt V&W kwetsbaar.

De oriëntatie op macht komt onder meer tot uitdrukking in de dominantie van het budgetmechanisme bij V&W. Als ‘spending department’ is de strijd om het geld voor V&W belangrijk. Het is boeiend om te zien wat er intern gebeurt als er ergens een financiële meevaller is, zoals recent in het Fonds Economische Structuurversterking. Van alle kanten komen voorstellen om het geld uit te geven en opgeteld zijn die samen al snel het tienvoudige

---

<sup>2</sup> Ik gebruik de term ‘macht’ als een neutraal woord, zonder de negatieve lading die het soms heeft. Macht is beïnvloeding van anderen en is op zich niet verkeerd, maar kan wel goed of slecht worden gebruikt. ‘Macht’ als tegenovergestelde van ‘onmacht’.

<sup>3</sup> *Images of Organization*, Gareth Morgan, 1986

<sup>4</sup> De volgende omschrijving van macht illustreert beide: “Power is the ability to afford not to learn.... to talk rather than to listen”. *The Nerves of Government: Models for political communication and control*, Karl Deutsch, 1963.

van de meevaller. Argumentatie en onderbouwing van de voorstellen zijn vaak minimaal. Het is belangrijker om er snel bij te zijn, voordat het geld naar anderen gaat, dan om te onderbouwen welke bijdrage het voorstel aan de economische structuurversterking levert. Blijkbaar liggen die argumenten ook niet op de plank. De praktijk is vaak dat eerst het geld wordt geregeld en dat daarna de argumenten pas in rij en gelid worden gezet.

### **Grenzen aan de macht**

Een sterke oriëntatie op macht heeft niet alleen gevolgen voor de cultuur en werkwijze binnen V&W, maar ook voor de omgang met de omgeving. We hebben bij V&W een neiging intern onze eigen positie te bepalen en die vervolgens extern door te drukken. Vanuit een sterke machtspositie is het immers niet zo nodig om goed naar de omgeving te kijken en goede relaties met andere partijen op te bouwen en te houden. Je redt het zonder dat ook wel. Prof. Bekke noemde in 2000 V&W een autistische organisatie.<sup>5</sup> Mede gestimuleerd door dit oordeel is in het kader van het veranderprogramma AanZet een grote actie 'Van Buiten naar Binnen' gestart. Ook nu wordt weer gesproken over de noodzaak om de externe oriëntatie van V&W te versterken. Waarom bekijken dit soort goede initiatieven niet? Waarschijnlijk omdat we nog steeds primair op basis van macht opereren.

Zo gebruiken we interdepartementaal – bijvoorbeeld rond de ICRE – vooral onze tijdige informatie, goede timing en politieke lobby om FES-gelden naar V&W te halen. Soms irriteren we onze collega-departementen daar mee. Ook onze aandacht voor politiek-bestuurlijke verhoudingen heeft te lijden onder onze neiging om in een zeker isolement onze koers uit te stippelen. Het gebrek aan politiek-bestuurlijke affiniteit is een vaak genoemd manco van V&W.

Vraag is of de oude succesformule van V&W ook voor de toekomst bruikbaar is. Ik denk van niet. Opereren op basis van macht is alleen maar profijtelijk als je over voldoende macht beschikt. De machtspositie van V&W is minder sterk geworden, waardoor we minder invloed op de omgeving hebben. Tijdens de kabinetsformatie is V&W inmiddels zo ongeveer het laatste departement dat wordt verdeeld. En sinds de jaren zeventig staan nogal wat infrastructuurprojecten van V&W maatschappelijk ter discussie. Het begon met de snelweg door Amelisweerd, de afsluiting van de Oosterschelde en de aanleg van de Markerwaard. De deskundigheid van het departement werd in twijfel getrokken en V&W werd als belanghebbende partij gezien bij de bouw van infrastructuur. Ditzelfde beeld geeft de Commissie Duivesteijn anno 2004 nog steeds van V&W. Het vertrouwen van de Tweede Kamer in ons departement is niet zo groot.

Het tanende vertrouwen in V&W staat niet op zichzelf, maar speelt de hele rijksoverheid parten. De opkomst van Pim Fortuyn was hiervan een uiting. Met het Programma Andere Overheid zoekt het huidige kabinet naar mogelijkheden om de geloofwaardigheid weer te vergroten. Achterliggende oorzaken zijn onder meer de emancipatie van de burger tot een kritischer en veeleisender consument van overheidsdiensten en de opkomst van de kennissamenleving. Iedereen kan tegenwoordig over kennis beschikken om het eigen standpunt te ondersteunen en de informatie van de overheid of van deskundigen wordt niet meer klakkeloos aangenomen.

Waarschijnlijk heeft V&W vanwege haar geschiedenis als ingenieursdepartement en haar nog steeds sterke machtscultuur, wat meer moeite om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden dan verschillende collega-departementen.

---

<sup>5</sup> *Evaluatie Reorganisatie Ministerie van Verkeer en Waterstaat*, prof. Dr. A.J.G.M. Bekke, juni 2000.

### **Aanpak: naar een professionele beleidsfunctie**

Het veranderen van de beleidsfunctie van V&W in een eigentijds beleidsdepartement dat gericht is op het algemeen belang – in plaats van op projecten en de clientèle – zal moeite kosten, gezien de verwevenheid met de gegroeide organisatiecultuur. Enkele jaren zijn daar zeker voor nodig. Hoofdpijnen voor een succesvolle verandering zijn:

1. De *politieke en ambtelijke top* zal niet alleen in algemene zin de benodigde verandering moeten uitdragen, maar vooral ook bij concrete dossiers steeds weer moeten vragen naar argumenten en onderbouwing, naar alternatieve beleidsopties, naar de effecten voor burgers en bedrijven en naar maatschappelijke en politieke krachtenveldanalyses. Ofwel: *walk your talk*.
2. Helderheid moet ontstaan over de *taak van beleidsambtenaren*: in kaart brengen van het politieke en maatschappelijke krachtenveld en deugdelijke inhoudelijke argumentatie leveren. Belangrijkste verbeterpunt voor V&W is het *onderscheiden* van de inhoudelijke argumentatie van de politieke en maatschappelijke afweging. Dit zal leiden tot meer werkplezier van beleidsmedewerkers omdat ze meer ‘waarde kunnen toevoegen’ en tot minder druk op beleidsdirecteuren en DG’s omdat ze bruikbare informatie krijgen aangedragen. Werving, selectie en beloning van beleidsmedewerkers dient op deze competenties te worden gericht. Waar nodig dienen vaardigheden te worden bijgeleerd.
3. Hanteer een *simpele regel voor ieder intern beleidsvoorstel*: iedere nota bevat een paragraaf met de inhoudelijke argumentatie en een paragraaf met de analyse van het politieke en maatschappelijke krachtenveld. Ook dient het voorstel te worden vergeleken met relevante beleidsalternatieven. Bij de inhoudelijke argumentatie komen de effecten voor de samenleving aan de orde, met name economie, veiligheid en leefomgeving. In VBTB-termen gaat het om de ‘outcome’ van het beleid. Koester verder bestaande formats waarin beleidsinformatie systematisch wordt gepresenteerd – zoals OEI – en breidt het gebruik van dergelijke formats uit, zonder dat het pakken papier worden. In essentie gaat het om het bieden van inzichtelijke informatie aan de beleidsbepalers.
4. Maak *onderscheid tussen het vak van beleidsambtenaar en dat van uitvoerder en inspecteur*. Erken dat hiervoor verschillende competenties nodig zijn. Versterking van de beleidsfunctie is meer gebaat bij het rouleren van medewerkers tussen de beleidskern van V&W en andere beleidsdepartementen, dan intern V&W met de uitvoering en/of inspectie.
5. De *kennisontwikkeling van V&W* dient niet primair onderdeel van het machtsspel te zijn, maar dient neutrale beleidsinformatie op te leveren. Borging van de onafhankelijkheid van de kennisfunctie is daarvoor nodig. Ook is inbreng van kennis en inzichten rechtstreeks bij de ambtelijke en politieke top nodig. Kennis staat soms op gespannen voet met het gevoerde beleid, maar dat is niet te voorkomen als wordt gestreefd naar een betere kwaliteit van het beleid.
6. Bij de beleidsvoorbereiding dient minder met de ‘ijzeren ring’ van bestuurders en belangenbehartigers samengewerkt te worden en juist meer gebruik gemaakt te worden van ‘focusgroepen’ en andere manieren om *direct zicht te krijgen op wat burgers willen en vinden*. Zoek rechtstreeks contact met de burgers, in plaats van te blijven steken in de ‘bestuurlijke elite’.
7. Ook de *externe communicatie van V&W* dient sterker gericht te zijn op het informeren van de samenleving over gevolgen van voorgenomen beleid en alternatieven dan op

het verdedigen van de positie van het departement of ingenomen standpunten. Anders neemt de geloofwaardigheid van onze communicatie af.

Ik besef dat deze zeven lijnen een flinke verandering voor V&W betekenen en niet op een achternamiddag gerealiseerd kunnen worden. De urgentie is echter wel groot, gezien de krachtige en aanhoudende signalen uit de omgeving dat V&W haar zaken beter op orde moet brengen.

De winst van deze omslag is ook duidelijk: beter beleid waar de samenleving meer aan heeft. Dit wordt bereikt door een professionele beleidsfunctie met een sterkere politiek-bestuurlijke oriëntatie en betere argumentatie. Het werkplezier van beleidsmedewerkers zal groter worden, omdat helder is wat hun professie is.