



De kwaliteit van het politiek systeem en de hervormingen van de publieke sector

Discussienota van de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (VVBB)

Januari 2018

Filip De Rynck en Peter Van Humbeeck (redactie)

Namens de Raad van Bestuur van de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid

De VVBB wil als netwerk en discussieforum van bestuurskundige academici en ambtenaren het debat over ons politiek systeem en het functioneren van politici op de agenda zetten. In deze discussienota lichten we toe waarom we dat willen doen, hoe we tewerk willen gaan en waarover we het willen hebben.

Waarom dit initiatief?

In 2015 publiceerde de VVBB een standpunt over 'Besparen en hervormen van de overheid: een beter debat waard'. Dat standpunt was tot stand gekomen na een interactief proces met politieke partijen, vakorganisaties, werkgeversorganisaties en academici. Het standpunt werd in de periode 2015-2017 op een hele reeks fora en debatmomenten gepresenteerd.

In dit standpunt hebben we weinig tot geen aandacht besteed aan de werking en de organisatie van het politieke systeem. Ondertussen zijn we nog meer overtuigd van het belang van dit deel van het debat over onze publieke sector. Discussies over verbeteringen en hervormingen van de overheid staan niet los van de manier waarop het politieke systeem functioneert in ons land. Toch zijn we als bestuurskundigen geneigd om ons niet over het functioneren van het politieke systeem en van politici uit te spreken, terwijl we in onze studies wel voortdurend vaststellen hoe invloedrijk en dominant het dagelijkse functioneren van het politieke systeem is. We vinden dat soms te delicaat, we deinzen terug voor het verwijt stelling in te nemen, we vrezen in partijpolitieke polarisering terecht te komen.

Daarom wil de VVBB als netwerk en discussieforum in de komende maanden de dialoog en discussie organiseren over het politieke functioneren als onderbelicht kernstuk in debatten over de hervormingen van de publieke sector.

Hoe?

Deze tekst is een startpunt voor die dialoog en discussie. Deze nota is bewust breed en behandelt een reeks thema's die met het functioneren van het politieke systeem te maken hebben in relatie tot de organisatie en werking van de overheid en de ruime publieke sector. We beseffen dat dit wellicht te breed is voor een gerichte actie. Niettemin vinden we het nuttig om de discussie vanuit die breedheid op te bouwen. In de loop van de gesprekken over deze tekst kunnen we ons beperken tot enkele prioritaire thema's of voorstellen. We hebben in deze tekst ook nog geen uitgewerkte eigen voorstellen geformuleerd. Dat doen we geleidelijk wel en dat moet uitmonden in een uitgewerkt standpunt met beleidsvoorstellen, zodat dit een rol kan

spelen in de aanloop naar de lokale verkiezingen in 2018 en de federale en Vlaamse verkiezingen in 2019.

In de uitwerking van de standpunten zullen we grondiger dan in deze tekst rekening houden met de gelijkenissen en verschilpunten tussen de rol van politici en de politiek-ambtelijke verhoudingen op het lokale niveau, het Vlaamse en het federale niveau. Deze tekst gaat daar nog maar beperkt op in. Het helder benoemen van die al dan niet vermeende gelijkenissen en verschilpunten kan een interessant onderdeel en leerpunt zijn van de gesprekken die we hierover willen voeren.

In de opbouw van het VVBB-standpunt willen we ons laten inspireren door inzichten van diverse betrokkenen en disciplines en ook hen inspireren door de dialoog te organiseren. We hebben dus niet enkel een einddoel in de vorm van een standpunt, maar ook een procesdoel in de vorm van interactiemomenten gericht op een gedeelde probleemanalyse, mogelijke oplossingsrichtingen en concrete verbetervoorstellen.

We willen in de komende maanden, volgens de principes van de 'Chatham House Rule'¹, een aantal betrokkenen en bevoorrechte getuigen horen en samen brengen. We denken dan aan politici, ambtenaren, kabinetsmedewerkers, academici (bestuurskundigen, politicologen, sociologen, economen, ...), personen uit middenveldorganisaties, journalisten, ...

De manier waarop we dit organiseren, de keuze van de deelnemers en de concrete agenda van elke bijeenkomst vullen we gaandeweg in, mede op basis van de uitkomsten van eerdere bijeenkomsten. We vullen de tekst aan of wijzigen deze doorheen de verschillende rondes van debat.

Bestuurskunde – politicologie

De beschreven vraagstukken zitten op de brug tussen politicologie en bestuurskunde. Ze zouden tot een kritische analyse van de politicologie kunnen leiden, zoals we kritisch zijn ten opzichte van de stand van de bestuurskunde. Die scheiding zegt wel iets over de stand van die wetenschappen, maar is kunstmatig voor wie de politiek – bestuurlijke praktijk in ons land kent. We hebben nood aan inzichten uit de politicologie, bestuurskunde en van andere wetenschappen. Er is vooral nood aan een meer geïntegreerde benadering, zoals ook het politieke systeem en politici in de organisatie en werking van de publieke sector geïntegreerd zijn.

Doorheen deze tekst loopt een centrale vraag: in welke richting evolueert het politieke leiderschap en hoe ziet dat politieke leiderschap er in de toekomst uit? We zien een aantal ontwikkelingen die motiveren waarom we deze vraag relevant vinden. Het gaat om maatschappelijke evoluties, zoals ontzuiling, een meer autonome burgersamenleving, een meer diverse samenleving, een samenleving die op het vlak van informatisering bijzonder snel verandert. Het is een samenleving die globaliseert maar ook lokaliseert, waarin zowel internationale ontwikkelingen sterk in ons dagelijks leven ingrijpen, als dat het lokale niveau in

¹ <https://www.chathamhouse.org/about/chatham-house-rule>

dat dagelijkse leven ook aan belang lijkt te winnen. Deze evoluties werken sterk door op politieke partijen: aan de ene kant staat het vernieuwde belang van publiek debat en van ideologische profilering; aan de andere kant staat het functieverlies van partijen en een tanende legitimiteit in het maatschappelijke weefsel. Politici lijken losser te staan van partijen, staan meer zelfstandig in verhouding tot een meer autonome en zichzelf organiserende samenleving en lijken daardoor meer verplicht om op andere manieren aan een maatschappelijk draagvlak voor beslissingen te werken en het maatschappelijke debat te organiseren. Dat lijkt ook nieuwe kansen te bieden om het belang en de kracht van politiek leiderschap te tonen. Het zogenaamde 'primaat van de politiek' lijkt minder te gaan over wat politici zelf eigenstandig en autonoom beslissen als wel over de manier waarop dat primaat vorm krijgt. Het wordt in modewoorden gevat: politici en de politiek als systeem moeten meer regisseren, moeten meer kiezen voor coproductie,... Is dat wijzigende profiel echter te vatten in dit soort woorden, ook voor allerlei soorten maatschappelijke problematieken waarbij ideologische keuzes een rol spelen en voor de grote verscheidenheid van publieke dienstverlening? Hoe krijgen die woorden en rollen betekenis als het bijvoorbeeld gaat over de hervorming van de sociale zekerheid, van de NMBS,...? Wat is nog de betekenis van verkiezingen ten aanzien van dat wijzigende profiel? En wat betekent dit voor de verhouding tussen uitvoerende politici, parlementen en ambtenaren? Finaal gaat het ook over operationele vragen, bijvoorbeeld over het aantal politici, de rol van politici in agentschappen en overheidsbedrijven, de ondersteuning en de verloning van politici. Die operationele vragen krijgen nu veel publieke aandacht, maar ze zijn voor ons afgeleid van de meer fundamentele vraagstukken.

Centrale thema's

Volgende thema's vormen onze agenda, maar we leggen deze keuze en de formulering van de thema's voor als een onderdeel van de discussie.

1 Meer politiek debat over de publieke sector

Dit thema gaat over de vraag welke reikwijdte het politieke systeem nog heeft, wil hebben of moet hebben: de politieke keuzes over de reikwijdte van politiek. In ons bestel is in de laatste decennia bijzonder veel aandacht gegaan naar de staatsvorming maar misschien ook daardoor minder naar de rol van de staat zelf. Volgens auteurs zoals Chantal Mouffe (2005) is het ontbreken van conflict hierover het basisprobleem van de huidige democratie. Het lijkt volgens haar alsof politiek, in de betekenis van het maken van maatschappelijke keuzes, niet meer hoeft. Zij formuleert de kritiek dat het neoliberalisme ons systeem domineert. Daardoor lijkt het alsof er geen politieke keuzes meer te maken zijn of dat die het automatische gevolg zijn van een technocratisering van het politieke debat waarbij neoliberale aannames centraal staan. Onder de noemer van het neoliberalisme wordt dan een agenda gevat gedomineerd door globalisering, privatisering, vermarkting, een zo minimaal mogelijke overheid en de afbouw van publieke voorzieningen,... Het gaat om een algemeen verspreid samenlevingsmodel gedomineerd door competitie en efficiëntie in de strikt economische zin, in alle sferen van de samenleving (universiteiten, zorg, sociale zekerheid,...), gebaseerd op een individualistische kijk op burgers die zoveel mogelijk voor zichzelf moeten zorgen en instaan. Belgische auteurs zoals Luc Huyse, Stefan Rummens, David Van Reybrouck,... hebben dat gekoppeld aan wat zij de

uittocht van de politiek noemen naar internationale instanties, naar de bedrijfswereld,... Volgens hen heeft het politieke systeem zichzelf daardoor uitgekleeft. De verschuiving naar internationale instanties krijgt daardoor een eerder negatieve connotatie. Voor veel complexe vraagstukken is een internationale aanpak evenwel ook een absolute noodzaak en bovendien blijkt dat vanuit internationale platformen ook vaak nuttige druk uitgaat op nationale politieke systemen (bvb: de klimaatdoelstellingen in de klimaatakkoorden). Het politieke leiderschap speelt zich meer en meer af in een meerschallige context.

Volgens anderen zijn het neoliberalisme en het daarop gebaseerde Nieuw Publiek Management in ons systeem nooit zo dominant geweest of zijn ze dat vooralsnog niet. Dat zou te maken hebben met een sterk maatschappelijk middenveld en met de vorming van brede coalities (Pollitt en Bouckaert, 2011). Hier zien we al de sterke verbanden tussen de aard en de werking van het politieke systeem, waarvan een sterk en autonoom maatschappelijk middenveld deel uitmaakt, en de keuzes die we in en over de publieke sector maken. Niettemin klinkt ook bij ons wel vaker de klacht over het doorschieten van performantiesystemen, van indicatoren, van tijdsmeting in de zorg, van prestatiedruk in allerlei instellingen en organisaties.

Alvast inzake thema's als veiligheid, migratie, justitie,... lijkt van een terugtrekkende overheid zeker geen sprake. Ook dat wordt door sommigen in het neoliberale discours geplaatst: wel nog middelen voor de repressieve nachtwakersstaat maar niet voor de ondersteunende verzorgingsstaat. Het debat over de rol van de overheid staat in de komende jaren daarom zeker centraal, ook als het bijvoorbeeld gaat over mobiliteit en de organisatie van het openbaar vervoer, over de organisatie van de zorg, over de strijd tegen klimaatopwarming en over ongelijkheid,...

Dit thema gaat over de reikwijdte van de politiek en maakt de politiek zelf tot voorwerp van een politiek debat. Wij vinden dat dit politiek debat meer aandacht moet krijgen en dat keuzes over de rol van de overheid niet via sluipende besluitvorming tot stand moeten komen of louter afhangen van technocratische of financiële argumenten. Het zou echter van een te groot simplisme getuigen mocht elke kritiek op de overheid meteen in de neoliberale hoek worden geparkeerd. Het herzien van de verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen overheid, middenveld, markt en individuele burgers mag niet op die manier uit de discussie worden gesloten. Het is de kernvraag van het ideologische debat dat voor ons meer centraal zou moeten staan en waarop politieke partijen zich profileren.

2 'Post – truth politiek' versus informatiegedreven politiek

Het stelstel van de representatieve democratie (gebaseerd op politieke partijen, verkiezingen en verkozen parlementen) staat onder druk van krachten die namens het volk de macht proberen te verwerven en de legitimiteit van het representatieve stelsel in vraag stellen. Populisme, zo wordt dat ook genoemd. Deze krachten gaan uit van een bepaalde invulling van directe democratie en zetten zich af tegen de elite gevormd door parlementen en gevestigde partijen, door de pers, de rechterlijke macht, de ambtenaren, de academici en het middenveld. Daarin is geen ruimte voor een kritisch middenveld en voor wetenschappers die mee het democratische debat voeden. Het ziet de administratie als een instrument voor en van wie de macht heeft verworven en dat eenzijdig moet werken zoals de politici aan de macht dat van hen verwachten.

Hierbinnen past ook het debat over het belang van feiten en cijfers in beleidsbeslissingen en de rol van bestuurskunde en beleidswetenschap in de ex ante en ex post beleidsevaluatie. Het belang daarvan komt in de media en in wetenschappelijke kringen aan bod als reactie op de twee grote politieke gebeurtenissen van 2016 – de brexit en de Amerikaanse presidentsverkiezingen – en de daarin heel zichtbare post-truth-politiek (Engels woord van het jaar) of postfaktische politiek (Duits woord van het jaar). Het leidt tot een situatie waarin objectieve feiten, aangeleverd onder andere door wetenschappers of door beleidsvoorbereidende diensten, er in het publieke debat niet meer toe doen en het moeten afleggen tegen meningen en emoties waarin onwetendheid geen beletsel en zelfs eerder een voorwaarde is om forse meningen te hebben.

Een belangrijke vraag is waar de feiten en cijfers voor onderbouwing van lopend en toekomstig beleid en voor de keuzes voor de organisatie van de publieke dienstverlening in ons land vandaan zullen komen en hoe we ons bestuur daarop beter kunnen organiseren. We kijken met enige afgunst naar de rekenkracht en capaciteit op het vlak van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie in bijvoorbeeld Nederland, met het economisch planbureau, het sociaal-cultureel planbureau, het planbureau voor de leefomgeving en de rol die administraties, universiteiten en andere kennisinstellingen er spelen op het vlak van onderbouwing en evaluatie van beleid en regelgeving. Een initiatief bij ons zoals Rekening14, het berekenen van de beloftes in partijprogramma's voor de verkiezingen van 2014, is een interessant voorbeeld om door te denken over de manier waarop we ons kunnen organiseren om betere beleidsdata te ontwikkelen, onderling te verbinden en in beleidsprocessen te gebruiken. En als we van wetenschappers meer verwachten dat ze het publiek debat voeden en voeren, waarom wordt dat niet of minder getolereerd van ambtenaren, zeker van ambtenaren die in meer verzelfstandigde kennisinstellingen werken? Hoe ver kan een ambtenaar gaan in openbare stellingname over publieke diensten zonder gesanctioneerd te worden?

Wij vinden dat politici, burgers en de kwaliteit van de democratie alle belang hebben bij 'Evidence Informed Policy'. Een democratie die daarop is georganiseerd, werkt schijnbaar traag, in verschillende rondes van afwegingen en vernieuwd debat. Dat lijkt tegenstrijdig met de snelheid waarmee nu beslissingen schijnbaar moeten worden genomen.

We pleiten ervoor om de capaciteit daarvoor in ons politiek systeem te versterken. We hebben nood aan tegensprekelijk debat gevoed door evaluatie van beleid, door het versterken van de kennisontwikkeling in administraties en door onafhankelijke instellingen. We willen graag naar concrete voorstellen toewerken: hoe richten we ons daarop in Vlaanderen zo goed mogelijk in?

3 Partijpolitiek: te zeer een doel en een wereld op zich

In ons model is de representatieve democratie het decor voor een debat tussen volksvertegenwoordigers over de organisatie van onze samenleving. In dat model profileren politieke partijen zich idealiter rond hun ideologie en ideeën en proberen ze daarvoor steun en macht te verwerven, via verkiezingen en dan via het publieke debat. In de organen en procedures van de representatieve democratie is ook de controle ingebed op de werking van de publieke organisaties die de publieke dienstverlening en het beleid voorbereiden en uitvoeren. De rechterlijke macht toetst beslissingen van parlementen, uitvoerende organen en

administraties aan de grondwet en aan het wettelijke kader zoals het door de parlementen is vastgelegd. De pers organiseert mee de controle op de publieke sector en voedt mee het publieke debat. Hoezeer ook allerlei vormen van kritiek mogelijk zijn op het feitelijke functioneren van dat systeem, toch blijft dit stelsel van 'checks and balances' de kern van ons democratisch bestel (zie Huyse, 2017). Dat kan niet zonder erkenning van een aantal basiswaarden die grondwettelijk zijn verankerd (recht van verenigen; recht op vrije meningsuiting; recht op een vrije pers,...).

De representatieve democratie is gebaseerd op politieke partijen en dus nauw verbonden met de positie en evolutie van politieke partijen. Er tekent zich vaak een sombere analyse af: een grote volatiliteit bij de kiezers maakt de partijen onzeker en het partijlandschap labiel; er zijn geen grote partijen meer en de onderlinge concurrentie neemt toe; het ledenaantal daalt, mede omdat de partijen voor hun financiering niet meer van het ledenaantal afhankelijk zijn; het ledenbestand is niet meer representatief voor het kiezerskorps; de legitimiteit van partijen in de samenleving daalt; partijen zijn minder bezig met het interne politieke debat maar meer met verkiezingen; lokale partij – afdelingen worden steeds meer franchisehouders van de nationale partij,... (Wauters, 2017). Tegenover die analyse staat dat partijen zelf nadenken over hervormingen van hun organisatie en werking. Ze proberen zich te herbronnen, zoeken andere vormen van betrokkenheid dan alleen maar het lidmaatschap. Ze stellen zich open voor wie bepaalde voorstellen deelt. Partijleden blijken vaak betrokken bij participatieve initiatieven (Wauters, 2017).

Soms gaan stemmen op over een 'democratie zonder partijen', andere auteurs pleiten dan weer zeer sterk voor het behoud en de renovatie van de representatieve democratie (zie onder andere Rummens, 2016 en Huyse, 2017). Het is lastig voor te stellen hoe beleidsvorming in een democratie verloopt zonder de functies die partijen en open en regelmatige verkiezingen daarin spelen (mobilisatie, filteren, bundelen, versterken, confronteren). Alternatieven zoals loting (zie onder andere bij Van Reybrouck, 2013) roepen zelf ook weer nieuwe discussies op.

Tezelfdertijd lijkt de samenleving steeds autonomer te functioneren en zich te distantiëren van politieke partijen en zeker van de te besloten partijpolitisering. Politici in een uitvoerende rol moeten tezelfdertijd deel zijn van hun partij en hun rol spelen in de onderlinge concurrentie, terwijl ze ook een meer regisserende rol moeten spelen in de samenleving en dat niet goed kunnen doen als dat te zeer vanuit een sterke partijpolitisering gebeurt. Dat alles roept belangrijke vragen op over de toekomstige rol, organisatie en werking van politieke partijen en van politici die vanuit die partijen verantwoordelijke functies opnemen in de publieke sector. We weten dat daar in de partijen zelf ook debat over is en willen daar graag op verder werken.

4 Welke rol spelen politici in de participatieve democratie?

De aard van de verhouding tussen de representatieve democratie, met de ontwikkelingen die we hierboven beschreven, en de participatieve democratie, is een belangrijk deel van het debat. Het lijkt erop dat de participatieve democratie steeds meer een eigen gang gaat, een eigen autonome dynamiek ontwikkelt. Burgerinitiatieven en burgerbewegingen dienen zich als medebeheerder van de publieke zaak aan. Vormen van publiek – civiele samenwerking zijn al in de maak, bijvoorbeeld rond coöperatieven, collectieve woonvormen, initiatieven in de zorg of initiatieven inzake stadslandbouw. Een ander prototypisch voorbeeld van zo'n samenwerking is het



Toekomstcontract voor Antwerpen, het resultaat van onderhandelingen tussen stedelijke politici en Vlaamse kabinetten met de drie grote burgerbewegingen in Antwerpen, onder leiding van de intendant. Op Vlaams en federaal niveau geraken vormen van participatie meer ingeburgerd, ook in de schoot van de parlementen. Individuele burgers krijgen toegang tot de besluitvorming via brede online bevestigingen, burgerpanels, focusgroepen, consensusconferenties,... en er zijn ideeën om het 'right to challenge' in praktijk te brengen (Groenboek bestuur, Vlaamse overheid, 2016). Doorheen deze ontwikkelingen duiken spanningen op over de rol van het middenveld in participatieve processen in verhouding tot de keuze om burgers rechtstreeks en individueel te benaderen en in te schakelen.

De mogelijkheden van vormen van directe democratie moeten zeker bekeken worden en de mogelijke versterking ervan is een deel van dit debat. De rol van het middenveld als bemiddelaar, drukregulator en medearchitect van compromissen van en tussen vele eisen en behoeften is zeker onmisbaar maar moet zelf ook kritisch worden bekeken. Ook in het middenveld spelen belangen en verworven posities, bijvoorbeeld in de verhouding met nieuwe vormen van middenveld

De essentie van de discussie is hoe we representatieve en participatieve praktijken en organisatie in elkaar kunnen verweven en met elkaar kunnen verbinden. Dat maakt het nodig te zoeken naar andere processen van beleidsvoering, die overigens ook al in ontwikkeling zijn, zeker op het lokale stedelijke niveau. Het is essentieel om deze evoluties goed in te schatten omdat ze ons tonen hoe democratie al in verandering is. De belangrijkste vraag is deze over de rol van de politici en van politieke partijen in dat soort processen en over de rolverschuiving van politici die 'eigenmachtig beslissen' naar politici die vooral 'vastleggen van wat besluitvorming in een democratische samenleving hoort te zijn en dus minder operationeel zouden moeten bezig zijn en meer vrijheid en middelen geven aan anderen om binnen politiek vastgelegde klijlijnen tot goede oplossingen te komen' (Huysse, 2002). Deze rolverschuiving krijgt nog meer belang in het licht van de toenemende complexiteit van maatschappelijke problemen, de wijd verspreide informatie en kennis en de groeiende vraag naar een overheid die in netwerken met maatschappelijke actoren moet functioneren.

5 Nood aan herijking van de volksvertegenwoordiging

De partijpolitisering domineert nu te zeer onze volksvertegenwoordigende raden of parlementen: de volksvertegenwoordiger representeert in de praktijk op de eerste plaats de politieke partij en is daarvan ook sterk afhankelijk. Dat zet druk op de rol die de verkozenen en hun raden en parlementen op alle niveaus voor hun drie kerntaken spelen (volksvertegenwoordiging, beleidsbepaling en controle op de uitvoerende machten). In de volksvertegenwoordiging komt dat tot uiting door een traditioneel eerder marginale rol van raden en parlementen in de participatieve democratie. Misschien is een voorzichtige kentering zichtbaar: we zien nu en dan de inbedding van discussies met burgers in de schoot van de parlementen. Het debat over de eindtermen in het Vlaams parlement is daarvan een voorbeeld. In de beleidscyclus zijn de rollen van de parlementen vooral deze van organisatie van het politiek debat, strategiebepaling en beleidsevaluatie. De controlerende taken in de relatie met de



uitvoerende politici in de parlementen steunen dan op instrumenten zoals audits, monitoring, meting van efficiëntie van diensten, toezicht op het ethische gedrag,...

De drie functies van de volksvertegenwoordiging zijn weliswaar formeel aanwezig en in de feitelijke relaties en politieke praktijk speelt zeker nog wel een soort balans (afhankelijk van individuen, de context en het object), maar over het algemeen domineert de partijpolitisering de relatie tussen parlementen en uitvoerende machten. We denken dat het in het belang is van het politieke systeem om de spelregels in en rond de parlementen te bekijken zodat deze hun rollen met een grotere vorm van autonomie kunnen spelen. De vragen zijn wat dit dan concreet betekent voor de organisatie van het parlement, het functioneren van de fracties en van de individuele parlementsleden.

6 Politiek en beheer: de rollen beter (onder)scheiden

Het is moeilijk om in algemene zin uitspraken te doen over de relatie tussen politici en ambtenaren. We hebben hierboven al aangegeven dat er verschillen kunnen zijn naargelang het bestuursniveau. Die verschillen willen we in de loop van het proces rond dit initiatief proberen te benoemen. Los van de bestuursniveaus zijn er zeker allerlei soorten praktijken in de dagelijkse relaties: er zijn politiek benoemde ambtenaren die politici van een andere strekking dwarsbomen; er zijn ambtenaren die zich uit eigen belang verzetten tegen hervormingen of gewoon hun routines willen behouden. Er zijn politici die hun ambtenaren te weinig of te grillig aansturen; er zijn politici die hun ambtenaren niet genoeg waarderen en te weinig bij hun plannen betrekken; er zijn politici die onuitvoerbare eisen stellen of die zich te weinig kunnen inleven in de moeilijkheden voor de uitvoering van beleid,... En voor alle kenmerken die we in negatieve zin opsommen kunnen we ook de positieve varianten formuleren.

Terwijl de administratie steeds meer professionaliseert en meer autonome expertise opbouwt, ook in de rechtstreekse contacten met burgers en maatschappelijke krachten, lijkt de druk van en de druk op politici om de administratie vanuit hun ratio te laten functioneren ook toe te nemen. De partijpolitieke concurrentie, waar we hierboven naar verwezen, speelt hier onder andere in mee. Hier situeert zich het aloude dispuut over het functioneren van kabinetten (over hun omvang en rol), niet alleen op de centrale niveaus, maar ook in sommige grotere lokale besturen.

Centraal staat de relatie tussen het politieke en het ambtelijke leiderschap. We hebben de relatie in de recente periodes proberen te regelen door middel van afsprakennota's, bestuursovereenkomsten, codes en dergelijke. Dat is dan vooral het geval op het Vlaamse en het federale niveau. Het functioneren en het concrete effect van deze instrumenten zijn echter grotendeels afhankelijk van de aard van de relatie tussen politici en ambtenaren. Dat gaat eerder over culturele factoren dan over organisatorische vraagstukken. Al snel dreigen dergelijke instrumenten zelf weer bij te dragen tot bureaucratie. Natuurlijk moeten politici en ambtenaren elkaars rol respecteren: het politieke leiderschap moet centraal staan in het publieke debat, in het zoeken en opbouwen van een draagvlak, in het afwegen van keuzes en in de publieke verantwoording over deze keuzes en over de programma's die daarop zijn gebaseerd. Het ambtelijke leiderschap draagt in de ondersteuning van politici bij tot de kwaliteit van elk van deze aspecten en staat in het bijzonder garant voor een kwaliteitsvolle publieke dienstverlening



en voor performante en open functionerende publieke organisaties. Mede door de (nawerking van) praktijken van politieke benoemingen en de impact van grote kabinetten ontbreekt vaak het vertrouwen in de relatie. Op het federale niveau komen daar dan nog de communautaire verhoudingen bovenop.

In onze manieren van werken en in de structuren van onze publieke sector is te weinig aandacht en zijn er te weinig modaliteiten voor het organiseren van de vrije en vertrouwelijke dialoog tussen politici en ambtenaren. We veralgemenen niet te snel: er zijn zeker ook plaatsen waar dat vrij goed en open loopt. Dat lijkt dan soms eerder van toevallige of interpersoonlijke factoren af te hangen. In ons politiek systeem is dat in elk geval niet de systematische en gestructureerde praktijk. Die intense interactie waarin ruimte zou moeten zijn voor open discussie, in de veilige beslotenheid van intern overleg, ontbreekt meestal waardoor politici en ambtenaren veel te veel in gescheiden circuits leven en werken. Dat lijkt ons minder het geval op lokaal niveau, wel eerder op het federale en het Vlaamse niveau. In die interactie zouden ambtenaren hun rol vanuit hun deskundigheid tenvolle kunnen spelen. Dat betekent ook dat leidinggevende ambtenaren bereid moeten zijn en de kwaliteiten moeten hebben om met politici mee te denken. Het klinkt paradoxaal maar het is pas door deze intense interactie, open dialoog en interne discussie dat politici en ambtenaren de rol van beide beter kunnen waarderen en respecteren. Een model dat steunt op een kunstmatige scheiding tussen de rollen, zonder aandacht of zorg voor de organisatie van de onderliggende rechtstreekse dialoog, werkt niet en formele instrumenten zoals bestuursovereenkomsten die alleen op de scheiding van rollen geënt zijn, verworden dan heel snel tot bureaucratie. In plaats van ondersteunend werken ze eerder hinderend. De echte relatie speelt zich dan toch weer op andere niveaus en in andere circuits af, waardoor formele instrumenten nog minder nuttig zijn. Overigens is niet altijd alleen maar van eigen rollen en scheiding sprake: het kan ook dat politici en ambtenaren eenzelfde agenda delen en dezelfde belangen verdedigen. Als dat te lang en systematisch gebeurt, kan dat evenzeer democratische vragen oproepen.

Een bijzondere problematiek is de positie van politici en van politieke partijen in overheidsagentschappen, op één niveau van ons bestuur (regulators, overheidsbedrijven, extern verzelfstandigde agentschappen, culturele instellingen,...) of in interbestuurlijke verzelfstandigde vormen (intercommunales; interbestuurlijke samenwerkingsvormen). Heel vaak, vooral in agentschappen en instellingen, is deze traditie het gevolg geweest van een klassieke pacificatiepolitiek tussen de grote partijen. Deze fase ligt voor een deel achter ons: is het nog nodig en wenselijk dat politici of vertegenwoordigers van partijen volgens de principes van de pacificatie in de raden van bestuur van deze organisaties zetelen? Kunnen we daar over al deze soorten organisaties heen een standpunt ontwikkelen of moet dat antwoord per soort organisaties gedifferentieerd zijn? We zien een trend, maar niet overal, om meer te werken met onafhankelijke bestuurders. Is dit de richting die we uit moeten en wat zijn dan de rollen van volksvertegenwoordigende en uitvoerende politici?

7 Overheid 3.0 vergt aangepaste politieke cultuur

In het functioneren van het politieke systeem zoals we dat hebben beschreven, in de relatie tot ambtenaren en overheidsdiensten, zien we een aantal gevaren die tot een politieke cultuur met volgende eigenschappen kunnen leiden:

- politieke interventies die eerder gericht zijn op de korte termijn en binnen de electorale cyclus;
- snel willen reageren op persberichten waardoor koortsigheid organisaties kenmerkt;
- minder willen investeren in de lange termijn en de opbouw van kennis en capaciteit in publieke organisaties;
- moeilijk in staat zijn tot inhoudelijke keuzes en afgewogen besparingen buiten de partijpolitieke logica van de kaasschaaf;
- niet goed in staat zijn tot een debat over kerntaken op de lange termijn;
- hervormingen uitwerken die te vaak ad hoc vertaald worden, die leiden tot incrementeel handelen en zelden leiden tot veranderingen ten gronde of tot het volledig realiseren van de geplande hervormingen;
- niet goed in staat zijn om geïntegreerd te werken omdat de partijpolitieke bevoegdheidsverdelingen daar constant haaks op staan en dat tegenwerken. Deze patronen zien we overigens ook tussen ambtelijke diensten onderling.

Welke rol de media hierin spelen is een punt van discussie. Volgens sommigen versterken zij elementen van deze politieke cultuur, door te focussen op de waan van de dag; door politiek te herleiden tot strijd tussen mensen en tot het tellen van winnaars en verliezers; door te exclusieve aandacht voor de korte termijn. Anderen verdedigen dat we in deze mediademocratie door meer soorten media en door actieve en meer ongebonden media net een meer open publiek debat krijgen; dat media wel degelijk aandacht hebben voor het debat tussen partijen en dat de berichtgeving minder gepersonaliseerd is dan soms wordt voorgesteld.

Al die kenmerken van het politieke systeem spelen zich af in een context van maatschappelijke uitdagingen die steeds complexer, omvattender en transversaler zijn en die de vraag versterken naar een ander soort overheid en wetgeving: meer wendbaar, effectiever, oplossingsgericht, experimenterend en lerend, korte en lange termijn combinerend, meer geïntegreerd werken,...



Bronnen

Groenboek Bestuur (2016), Vlaamse overheid, Brussel (in 2017 verscheen het Witboek 'Open en Wendbare Overheid', dat voortvloeide uit de openbare consultatie over het Groenboek Bestuur)

Huyse, L. (2002), Gullivers probleem. Essays over de toekomst van de politiek, (Forum 21, Essays voor morgen). Van Halewijck, Leuven

Huyse, L. (2017), Waarom de democratie bloedt. De Standaard, 7 januari 2017

Huyse, L., (2017), Red de verkiezingen. Een routeplanner, Leuven

Mouffe, C., (2015), Over het politieke, Klement/Pelckmans

Pollitt, C., en G. Bouckaert (2011), Public Management Reform. A comparative analysis, Oxford.

Rummens, S. (2016), Wat een theater! Politiek in tijden van populisme en technocratie, Pelckmans Pro

Van Reybrouck, D., (2013), Tegen verkiezingen, De Bezige Bij

VVBB (2015), Besparen en hervormen van de overheid. Een beter debat waard. Standpunt van de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid

Wauters, B. (red) (2017), Wie is nog van de partij? Crisis en toekomst van partijleden in Vlaanderen, Acco