

Alles is een crisis, die we met targets en 'een hagelstorm van codes en regels' te lijf gaan. Dat burgers zwaar onder die voortvarendheid kunnen lijden, bewijst de toeslagenaffaire. Emeritus hoogleraar Joop Koppenjan ziet dat gevaar nu bij de energietransitie en het stikstofbeleid.

Emeritus-hoogleraar bestuurskunde Joop Koppenjan:

'Van alles is weer waardeloos'

BINNENLANDS BESTUUR - WEEK 27 | 2022

Alles van waarde is weerloos, schreef Lucebert in de jaren 70. De beroemde dichtregel prijkt in neonletters op de gevel van een hip kantoorgebouw op de Rotterdamse Blaak. 'De ontroerendste zin die ik ken', zegt Joop Koppenjan (67). Verderop in de stad, op het volkse Zuid, hangt een anagram in neon dat kunstenaar Jack Segbars van Luceberts dichtregel brouwde: *Van alles is weer waardeloos*. 'Alles wat ook maar een beetje hoogdravend is, wordt in Rotterdam slachtoffer van ironie. Rotterdammers klagen, altijd en overal, over van alles', zegt Koppenjan. 'Niet helemaal onterechte, want we lijken in een waardeloze tijd te leven', bekent emeritus hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit én ras-Rotterdammer Koppenjan. De titel van zijn afscheidsrede vorige week was niet voor niets *Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?* Koppenjan: 'Crisis stapelen zich op. De toeslagenaffaire, de aardbevingsschade, de jeugdzorg, boeren die snelwegen blokkeren. Misschien is het de Rotterdammer in mij, maar ik heb last van *negativity bias*. Daar hebben niet alleen Rotterdammers last van. Wij allemaal. Winterpret is code oranje; strandweer is een hitteprotocol. 'Alles is een crisis, hè?', reageert Koppenjan. 'Mijn Leidse collega Arjen Boin sprak daar onlangs over in het *NOS Journaal*. Het ging over de negatieve berichtgeving die iedere dag over ons wordt uitgestort; dat is slecht voor onze geestelijke gezondheid. Het *NOS Journaal* zei toen zelf: kijk niet te vaak naar ons. In die val ben ik in de afgelopen tijd misschien wel getrapt.'

VERKEERD

Nou is de kinderopvangtoeslagaffaire ook geen kleinigheid. Het is een ongekend schandaal, net als (de afwikkeling van) de Groningse aardbevingsschade. Of de jeugdzorg. Joop Koppenjan: 'De waarden van burgers zijn meedogenloos vernietigd door een anonieme overheid. Wat zegt dat over de waarden van onze bestuurders, publieke managers en uitvoerders? Dat trek ik mij als bestuurskundige aan. De bestuurskunde bestudeert namelijk niet alleen bestuur en beleid, maar beoogt óók bij te dragen aan de kwaliteit van dat bestuur. Wat doen we verkeerd? Doen we trouwens wel wat verkeerd?' De bestuurskunde doet het inderdaad verkeerd, vindt een kritische groep bestuurskundigen. Koppenjan vat hun kritiek samen: 'We werken in dienst van de overheid en zijn onvoldoende kritisch op die overheid. We zijn te instrumenteel. Door New Public Management te propageren, heeft de bestuurskunde zich vanuit effectiviteits- en efficiencydenken gericht op de verbetering van het openbaar bestuur, waarbij het vooral gaat om het bereiken van beleidsdoelstellingen en het verbeteren van de sturingswijzen. Daardoor worden waarden en belangen, zoals die van kwetsbare burgers of onderliggende groepen in de samenleving, vergeten. Het heeft geleid tot bestuurlijke onmacht en een overheid die disfunctioneert.' Hebben we het vermaledijde New Public Management te danken aan de bestuurskunde? 'Dat is te veel eer', lacht Koppenjan. 'Het gemak waarmee de bestuurskun-

'Als je snel wilt gaan, ga dan langzaam'

de wordt weggezet als een discipline die zich inzet voor de kritiekloze uitvoering van vastgesteld beleid of als cheerleader van New Public Management verbaast mij. Binnen de bestuurskunde is altijd gehamerd op het feit dat beleidsuitvoering juist geen neutrale activiteit is en dat doelgroepen bij de totstandkoming van beleid betrokken moeten worden. Toen New Public Management populair werd, hebben we in Rotterdam de ideeën over netwerkmanagement ontwikkeld. Onze netwerkideeën keerden zich overigens niet primair tegen New Public Management en marktdenken. Ze waren ingegeven door het besef dat hiërarchische overheidssturing in een complexe samenleving niet werkt.'

BELEIDSALEN

Maar wat vindt hij van de kritiek dat door het managementdenken in het openbaar bestuur waarden en belangen van onderliggende groepen worden vergeten? 'Dat is gedeeltelijk waar', reageert Koppenjan. 'Maar het is wel een gemakkelijke verklaring. Neoliberalisme en New Public Management zijn makkelijke waarden als we beleidsfalen willen verklaren, ▶



CV JOOP KOPPENJAN

(Rotterdam, 1955) begon zijn werkzame leven als onderwijzer in het basisonderwijs. In 1985 werd Koppenjan na zijn studie maatschappijgeschiedenis wetenschappelijk assistent bij de vakgroep bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Hij promoveerde in 1993 op een proefschrift over de totstandkoming van beleid. Van 1996 tot 2010 werkte Koppenjan als universitair docent en later als universitair hoofddocent bij de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft. In 2010 werd hij hoogleraar bestuurskunde in Rotterdam. Eind juni nam Joop Koppenjan afscheid als hoogleraar met de rede *Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?*

maar doorgronden we daarmee wat er in het complexe bestuur aan de hand is? Ik denk het niet. Het rapport *Ongekend Onrecht* van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag geeft een hele trits verklaringen. Het zit hem niet alleen in bestuurders die verkeerde dingen willen. Er zijn ook groepsprocessen, er zijn onvoldoende middelen, er is druk vanuit de media, politici en bestuurders willen fraude bestrijden en zitten bovenop de uitvoerders, ambtenaren houden informatie achter, IT-systemen werken niet.' Koppenjan ziet er daarom geen heil in om het New Public Management af te schrijven. 'Het alternatief is dat we publieke belangen door publieke organisaties laten organiseren. Geen publiek-private samenwerking meer. De markt moet uit de publieke sector. Dat is te simpel. We leven in een complexe samenleving; de overheid kan niet alles. Je hebt wel een overheid nodig die partijen weet te organiseren en kan registreren. Daarom voel ik wel wat voor de ideeën van de Italiaans-Amerikaanse econoom Mariana Mazzucato, die zich uitsprekt voor een grotere rol van de overheid. Dat past goed bij de breedgedragen kritiek op het neoliberalisme. Ze stelt ook dat publieke waarde niet door de overheid alleen wordt gecreëerd, maar in een netwerk van actoren, met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.'

HAGELSTORM

De kritiek op het instrumentalisme en de *getting things done*- en *can do*-mentaliteit, betekent voor Koppenjan ook niet dat er geen behoefte is aan een presterende overheid. 'Integendeel. De urgente vraagstukken waarvan we vinden dat de overheid ze moet aanpakken, stapelen zich op. Het gaat om de balans en maatvoering. We zien een probleem, we duiken erop, het moet onmiddellijk met een hagelstorm van codes en regels worden opgelost. Terwijl er juist behoefte is aan bestuurders, publieke managers en dienstverleners die evenwichtige afwegingen maken, die relaties opbouwen met burgers en die oog te hebben voor lokale omstandigheden en behoeften. Het gaat om maatvoering en de menselijke maat. Daarvoor moet hun innerlijke kompas goed staan afgesteld en niet alleen wijzen naar effectiviteit en efficiency.' Dat innerlijke kompas wordt versterkt door een lerende organisatie, aldus Koppenjan. 'Maar in *Ongekend onrecht* zie je dat in de toppen van de ministeries geen kennis is over de effecten van het beleid. Ze zijn er doof voor. Vervolgens zien ambtenaren het kennelijk als hun *core business* om informatie voor de Tweede Kamer verborgen te houden. Dat blokkeert de terugkoppeling



'Topambtenaren hebben geen idee van de effecten van hun beleid'

over de effecten van beleid, nodig om te leren. Dan vraag je je als bestuurskundige af: heb jullie niets geleerd op onze bestuurskundige opleidingen?'

Van de mensen die in Rotterdam bestuurskunde hebben gestudeerd, zijn er flink wat op hoge ambtelijke posities terechtgekomen. 'En dat zijn intelligente mensen hoor. Maar die intelligentie gebruiken ze kennelijk vooral *to get things done*. Het rapport *Ongekend onrecht* laat zien dat topambtenaren en bestuurders daarbij geen idee hebben van de effecten van hun beleid. Hoe burgers beleid ervaren, past niet in hun belevingswereld. Hetzelfde speelt in het conflict met de boeren over de stikstof. Ze hebben geen idee wat het beleid voor individuele boeren betekent.'

Hoe verleidelijk het *getting things done*-denken is, merkte Koppenjan laatst nog. De bestuurskunde-opleiding van de Erasmus Universiteit wil haar studenten ervan doordringen dat je verschillende belangen mee moet wegen en dat samenwerking essentieel is. Koppenjan: 'Studenten moesten een simulatiespel spelen, waarbij ze onderhandelden over klimaatmaatregelen in Rotterdam. Ze konden doelen realiseren door het plaatsen van windmolens, zonnepanelen en batterijparken. De vraag was waar ze die zouden plaatsen. Zonder blikken en blozen bouwden ze parken vol en zetten ze windmolens naast woonwijken. Ze hadden hun targets gehaald.'

HEILIGE TARGETS

De targets waren blijkbaar heilig. Koppenjan: 'Het is onze taak in de bestuurskunde om studenten weerbaar te maken tegen dit instrumentele denken. Daarom moeten we de kritiek op het marktdenken en het New Public Management wel serieus nemen. Als je iets heel graag wilt en je bent met een project bezig, dan loop je het grote risico dat je belangen vergeet. Misschien zijn we in de bestuurskunde te veel met effectiviteit bezig geweest en te weinig met de *checks & balances*. In de kinderopvangtoeslagaffaire werden die checks &

balances volledig uitgeschakeld. Ook de rechtspraak liet zich meesleuren in het meedogenloze overheidsbeleid met zijn targets. Net als de studenten hadden de rechters moeten zeggen: "Wat jullie willen kan niet. Dit spelletje spelen we niet mee."

GEEN IDEE

Met de kinderopvangtoeslagaffaire zijn de targetfilosofie en het *getting things done*-denken niet verdwenen. Ze spelen nog steeds een voorname rol in het opereren van de overheid; dat is riskant, vindt Koppenjan. 'Denk aan de klimaatcrisis. Alles is een crisis, toch? Onze faculteit gaat onderzoek doen naar de democratische inbedding van de energietransitie. Dat is goed, want het risico bestaat dat we die in onze haast vergeten. Hebben we weer geen idee. Bij het stikstofbeleid speelt dat ook. Als we het goed doen, gaan we gebiedsgericht en in overleg aan de slag. Maar dan zie je de technocratische stikstofkaart die minister Van der Wal van Natuur presenteert! Ja, zei de minister, als ik hierover had overlegd, had het maanden geduurd. Nou en? We waren al te laat, en nu moet het opeens heel snel. Pas nadat de minister haar kaart had gepresenteerd, zei ze open te staan om hem "opnieuw in te kleuren" en dat 'samen met de boeren' te willen doen. Hier geldt: als je snel wilt gaan, ga langzaam. Dat is moeilijk bij een crisis, hè? Dan moeten er spijkers met koppen worden geslagen. We hebben niet voor niets nieuwe ministersposten voor Milieu, voor Natuur en voor Klimaat. Die willen wat.' Koppenjan zie daar een taak voor de bestuurskunde: 'Juist in deze tijd van onbuisdsheid en polarisatie is er behoefte aan een bestuurskunde die oog heeft voor de waarden van verschillende maatschappelijke partijen. Een bestuurskunde die zich richt op de oplossing van urgente problemen, en daarbij oog heeft voor de waarden van de democratische rechtstaat en voor een eerlijke verdeling van baten en lasten, en extra let op de bescherming van kwetsbare groepen.' ●