

De publieke ondernemer en het primaat van vernieuwing?

M. Schneider en P. Teske, *Public Entrepreneurs. Agents for Change in American Government*, Princeton University Press, Princeton, 1995.

Achtergronden. Publiek ondernemerschap is 'in'. De moderne overheid dient volgens velen een 'ondernemende' overheid te zijn en de moderne ambtenaar een 'ondernemende' ambtenaar: initiatiefrijk, innovatief, extern gericht, kostenbewust, risico-zoekend, 'doing more with less'. Publiek ondernemerschap, dat het meest geprononceerd op de voorgrond is geplaatst door de bestseller *Reinventing Government* van Osborne en Gaebler (1992), zou het gebureaucratiseerde, verstarde, in zichzelf gekeerde openbaar bestuur kunnen vitaliseren. Dat het private ondernemerschap daarbij als inspiratiebron dient, moge duidelijk zijn.

De alomtegenwoordigheid van het private in het denken over het openbaar bestuur is overigens niets nieuws. Het bedrijfsleven is reeds sinds het begin van de jaren tachtig richtinggevend voor de inrichting en het opereren van overheidsorganisaties. Wél nieuw is de accentverschuiving die de recente nadruk op publiek ondernemerschap lijkt te bewerkstelligen. Aan het populaire publiek management voegt ondernemerschap de nadruk op innovatie, creativiteit en verandering toe. Het past in het schumpeteriaanse economisch denken, waarin ondernemerschap de betekenis heeft gekregen van 'creatieve destructie' in de verwezenlijking van 'neue combinationen' van produktiefactoren. Schumpeters ideeën zijn ook terug te vinden in het latere politologische c.q. bestuurskundige werk omtrent 'garbage can' beslissingsprocessen en agendavormingsprocessen waarin door 'policy entrepreneurs' stromen worden gekoppeld zodra 'policy windows' zich openen. Ook heeft het bestuurskundig onderzoek zich in de afgelopen jaren middels case studies en biografisch on-

derzoek gericht op een empirische analyse van individuele publieke entrepreneurs (zie verder Noordegraaf et al. 1995).

Het boek van Paul Schneider en Mark Teske (met medewerking van Michael Mintrom) sluit aan op dit gedachtegoed, zij het dat de auteurs ontevreden zijn met de stand van zaken in het theoretiseren over en het empirisch onderzoek naar publiek ondernemerschap in het algemeen en publieke ondernemers in het bijzonder. Er wordt een poging ondernomen om het theoretische grondiger te funderen, om het empirische te verdiepen en om theorie en empirie met elkaar in verband te brengen. Voortbouwend op Schumpeter en het werk van de 'Austrian School of Economics', waarin ondernemers nieuw ontdekte of nieuw gecreëerde mogelijkheden uit trachten te buiten om ondernemerswinsten te genereren ('creative discovery'), construeren Schneider en Teske een theorie van de publieke ondernemer die vervolgens met empirische data wordt geconfronteerd.

Publieke ondernemers zijn volgens Schneider en Teske 'agents of change' die gekenmerkt worden door:

- 'alertness to opportunity', die kan variëren van daadwerkelijke innovatie tot adaptatie van ideeën die elders zijn ontwikkeld;
- 'willingness to take risky action', van emotionele, reputationele of financiële aard;
- 'ability to coordinate the actions of other people', het samenvoegen van menselijke, fysieke en financiële hulpbronnen.

De auteurs kiezen daarmee voor een brede definitie van ondernemers en verwerpen de biografische benadering die 'gefixeerd' zou zijn op een 'great man'-benadering van verandering. Daarin worden, in navolging van bedrijfskundige beschrijvingen van beroemde zakenlieden als Lee Iaccoca en Henry Ford, de carrières, opvattingen en gedragingen van bekende ambtenaren als David Lilienthal en Hyman Rickover beschreven (vgl.

Doig en Hargrove 1990). Publieke ondernemers zijn volgens Schneider en Teske helemaal niet zo schaars als hierdoor wordt gesuggereerd.

Theorie. Schneider en Teske zijn aldus primair geïnteresseerd in de individuele publieke ondernemer, die zij van cruciaal belang achten voor verandering en dynamiek in de publieke sector. Waarom en waar duiken zij op? Wat doen ze? Waarom doen ze dat? In het beantwoorden van dergelijke empirische vragen beperken zij zich niet enkel tot het microniveau van de individuele ondernemer, maar kiezen zij voor een institutioneel perspectief. Zij construeren een 'political-economic theory of public entrepreneurs'.

Net zoals publiek ondernemerschap 'in' is, is het neo-institutionalisme 'in': individueel gedrag staat niet op zichzelf, maar is ingebed in historisch gegroeide instituties, in sociale of economische arrangementen waarin gedragsregulerende afspraken, regels of normen besloten liggen. Maar net zomin als het denken over publiek ondernemerschap theoretisch en empirisch eenduidig is, is er in het denken over instituties sprake van eensluidendheid. Een groot aantal uiteenlopende noties kan naar believen direct of indirect met het institutionalisme in verband worden gebracht. Ook het boek van Schneider en Teske 'lijdt' daaraan.

In eerste instantie kiezen zij voor een economische benadering van instituties waarin het ontstaan van institutionele arrangementen verklaard wordt uit het te kort schieten van de werking van de markt. Neo-institutionele economen als Williamson, North en Demsetz stellen, in weerwil van het neoklassieke economische denken, dat er geen sprake is van volledige informatie en dat informatie- en transactiekosten niet afwezig zijn, dat niet altijd sprake is van een veelheid aan kopers en verkopers, dat produkten niet per definitie homogeen zijn, dat toe- en uittredingsbarrières niet altijd laag zijn, en dat er niet zonder meer sprake is van evenwicht. De geringe realiteitswaarde van dergelijke neoklassieke assumpties maakt niet alleen duidelijk waarom institutionele arrangementen in het leven worden geroepen – bij voorbeeld om transactiekosten, 'principal agent'-problemen en collectieve-actieproblemen te reduceren – maar opent tegelijkertijd de mogelijkheden voor ondernemend gedrag en maakt ondernemers relevant. Met één constante: individuele actoren zullen nog altijd, net als in de neoklassieke opvattingen, op grond van hun eigenbelang en nutsmaximaliserend opereren.

Al met al, zo stellen de auteurs, zullen deze nutsmaximaliserende publieke ondernemers opereren op een imperfect werkende 'market for public goods', net zoals private ondernemers op een markt opereren, en

zullen vraag en aanbod, kosten/baten-overwegingen en winstmogelijkheden bepalen of en waar publieke ondernemers opdruiken, en hoe ze zich zullen gedragen.

Daar blijft het echter niet bij. In het streven om de economisch geïnspireerde institutionele benadering van het openbaar bestuur nog realistischer te maken, wordt deze aangevuld met een groot aantal economische, sociologische, politicologische, psychologische, biologische, bedrijfskundige en bestuurskundige concepties: speltheorie, cultuur, netwerken, agendavorming, 'life cycles', motivatie, leiderschap, marketing, publiek en privaat management – om maar enkele voorbeelden te noemen.

Al deze theoretische ideeën en daarvan afgeleide veronderstellingen worden vervolgens in een groot-schalig onderzoek op lokaal niveau – de 'local market for public goods' – in zo'n duizend 'suburban governments' middels diverse schriftelijke vragenlijsten getest. Daarin gaat de aandacht uit naar zowel politieke (burgemeesters of raadsleden) als ambtelijke ('managerial') ondernemers, alsmede naar ondernemende individuele burgers en bedrijven, die allen geconfronteerd worden met complexe 'urban issues'.

De economische kern van de theorie van Schneider en Teske stelt dat het *aanbod* van lokale publieke ondernemers bepaald wordt door een veelheid aan (meetbare) politieke, fiscale, economische, demografische en psychologische factoren, als de grootte van de populatie, het lokale bedrijfsklimaat en 'opportunity costs' in relatie tot verwachte ondernemerswinsten, en individuele (psychologische) kenmerken. De *vraag* naar ondernemers zal worden bepaald door de aard van de produktietechnologie en de aard van de (latente) preferenties van burgers (kiezers). De nutsfunctie van de individuele ondernemer zal in ieder geval potentiële *baten* bevatten, als het streven naar macht, prestige, populariteit, het streven om het beleid te beïnvloeden, en monetair inkomen. *Kosten* zijn onder meer gelegen in het benodigde geld en de benodigde tijd en energie. Dergelijke baten en kosten worden onder meer beïnvloed door allerlei (meetbare) kenmerken van de lokale overheid, als de budgettaire ruimte in de gemeente of het lokale electorale systeem.

Empirie. In het eerste deel van het empirisch onderzoek wordt de opkomst en het opereren van lokale entrepreneurs onderzocht. Politieke ondernemers blijken vaker voor te komen dan 'managerial' entrepreneurs. Verder blijkt de 'growth entrepreneur' die een voornamelijk rol speelt in de 'politics of growth', een van de belangrijkste typen van lokale ondernemers te zijn. Ook het Os-

borne- en Gaebler-type ondernemer die efficiëntie benadrukt blijkt frequent voor te komen.

De empirische aandacht richt zich in eerste instantie op politieke ondernemers. De invloed van een veelheid aan variabelen op de aanwezigheid van de politieke ondernemer wordt geanalyseerd: lokale demografische en economische omstandigheden, lokale service-niveaus en belastingen, het lokale politieke systeem. De aanwezigheid van een full-time burgemeester, de functie van 'city manager', sterke private groeperingen en zwakke groepen van belastingbetalers blijken het meest significant. Voorts blijken de ondernemers veelal werkzaam te zijn geweest in het lokale bedrijfsleven, relatief jong en hoog geschoold te zijn en te beschikken over eigenschappen als zelfvertrouwen, intelligentie en energie, en met name over goede communicatievaardigheden. Sommige ondernemers blijken echte innovaties door te voeren, maar de meesten houden zich bezig met de adaptatie van elders ontwikkelde ideeën. In het doorvoeren van innovaties blijken buurtgroeperingen, private actoren en belastinggroepen belangrijk. In het bijeenhouden van dergelijke groepen blijkt het belang van 'solidariteit' en van specifieke beleidsdoelen. Visie en het gevoel tot een team te behoren blijken belangrijke componenten van de strategie die lokale politieke ondernemers tentoonspreiden.

Vervolgens wordt de rol van de veel voorkomende (politieke) 'growth entrepreneur' aan een beschouwing onderworpen. Aangezien ondernemerschap in de ogen van de auteurs nauw verbonden is met de manipulatie van ideeën, wordt de manier geanalyseerd waarop lokale ideeën over economische groei zich ontwikkelen. Schneider en Teske onderscheiden twee typen ondernemers: 'progrowth' en 'antigrowth' entrepreneurs. Specifieke lokale politieke, fiscale en demografische condities blijken de kans op de aanwezigheid van een van beide typen ondernemers te vergroten. De aanwezigheid van 'progrowth' ondernemers hangt samen met institutionele factoren als de aanwezigheid van een full-time burgemeester, de sterkte van het lokale bedrijfsleven, het belastingklimaat en het inkomensniveau. De aanwezigheid van 'antigrowth' entrepreneurs wordt beïnvloed door institutionele variabelen als het kiesstelsel en de sterkte van buurtgroeperingen. Uit de empirische analyse van groeibeleid komt tevens het cyclisch karakter van innovatie naar voren (de zogenaamde 'life cycles'): nieuwe ideeën worden geïntroduceerd, verspreid en worden uiteindelijk een onderdeel van de standaard 'gereedchapskist' van lokale politici en ambtenaren.

Daarna richt de empirische beschouwing zich op de bureaucratische entrepreneur. Ook hier zijn lokale in-

stitutionele kenmerken van invloed op de opkomst en handelingen van ambtelijke ondernemers, zoals de wijze waarop de burgemeester wordt gekozen, het ambtelijk inkomen en de aanwezigheid van vakbonden, alsmede kenmerken van de individuele entrepreneur (bijvoorbeeld zijn of haar 'need for achievement', zijn of haar carrièreverloop en zijn of haar professionele netwerken). Als strategieën hanteren ambtelijke ondernemers 'team work', zijn ze vooral achter de schermen actief, gebruiken ze een veelheid aan instrumenten – bijvoorbeeld strategische informatie, lokale media en retoriek – en delen zij in de eer met politici.

Vervolgens richt de aandacht zich op het bredere sociale en politieke milieu waarin publieke ondernemers werkzaam zijn. De relatie met de private sector blijkt in het bijzonder relevant. Vooral de aanwezigheid van een sterke lokale ondernemende 'FIRE sector', dat wil zeggen 'finance, insurance en real estate sector', is van invloed op de mate van publiek ondernemerschap. Bovendien blijken lokale ondernemers ingebed te zijn in 'sociale netwerken' die van groot belang zijn voor psychologische en emotionele steun en voor een reductie van organisatorische kosten waarmee de ondernemer wordt geconfronteerd.

Als laatste wordt de ondernemende rol van individuele burgers beschouwd. Daarbij hanteren Schneider en Teske Hirschmans welbekende 'exit, voice and loyalty'-model, met één aanpassing: de auteurs richten spreken in plaats van 'exit'-beslissingen over 'entry'-beslissingen van een specifieke groep van burgers/consumenten, namelijk van degenen die verhuizen. Verhuisbewegingen hebben immers veelal weinig te maken met 'exit'-beslissingen omtrent publieke dienstverlening, maar met veranderingen in de arbeids- of levensomstandigheden van individuele burgers. Daarbij maken de auteurs met het oog op de rol van informatie een onderscheid tussen de gering geïnformeerde (gemiddelde) en de goed geïnformeerde (marginale) consument. Het blijkt dat hoofdzakelijk de goed geïnformeerde marginale consument – als 'citizen entrepreneur' – druk creëert voor lokale beleidsveranderingen.

Verdiensten. Het moge inmiddels duidelijk zijn dat de opzet ambitieus is. Dat is prijzenswaardig, maar maakt het resultaat ook kwetsbaar. Voordat de beperkingen worden besproken, is het belangrijk om de verdiensten in kaart te brengen.

Het is toe te juichen dat de auteurs een grootschalig onderzoek hebben opgezet naar het relatief recent in zwang geraakte publiek ondernemerschap. De discussie daarover is over het algemeen van abstracte aard, niet gespeend van ideologische voorkeuren, en een sys-

tematische empirische basis is zo goed als afwezig. Schneider en Teske pogen ondernemerschap in het openbaar bestuur theoretisch en empirisch te funderen. De grootschaligheid van het empirisch onderzoek verdient daarbij in het bijzonder waardering. Theoretisch geïnspireerde verwachtingen en hypothesen zijn getoetst in een groot aantal gemeenten, middels diverse opeenvolgende schriftelijke vragenlijsten én een telefonische enquête. De empirische data zijn vervolgens middels uitgebreide statistische analyses verwerkt en geïnterpreteerd.

Ook is het prijzenswaardig dat zij zich grotendeels richten op het gedrag van individuele actoren in het openbaar bestuur. Dat is een verdienste op zich, aangezien het bestuurskundig empirisch onderzoek naar ambtenaren in het algemeen en het ambtelijk gedrag in het bijzonder schaars is en te kort schiet (vgl. Noordegraaf 1994). Tegelijkertijd beperken Schneider en Teske zich niet enkel en alleen tot dit microniveau, maar leggen zij met hun nadruk op institutionele arrangementen waarbinnen individuele ondernemers opereren, relaties met meer omvattende meso- en macroniveaus. Hierbij is het een verdienste dat zij zich niet beperken tot een 'enge' economische institutionele analyse, maar dat zij open staan voor een veelheid aan sociaal-wetenschappelijke ideeën en concepties – hoewel wellicht juist daarin enkele zwakheden schuil lijken te gaan.

Kanttekeningen. De kwetsbaarheden tot slot. Er kan een groot aantal zwaarwegende vraagtekens worden geplaatst bij het resultaat van de ambitieuze onderzoekszet. Zij zijn hieronder onderverdeeld in conceptuele, methodologische, empirische en normatieve kanttekeningen.

Conceptueel. Het boek ontbeert 'conceptuele elegantie'. In hun streven om in het theoretiseren omtrent publiek ondernemerschap zoveel mogelijk realistische aannamen in te bouwen en om de economische conceptuele kern zoveel mogelijk te ontdoen van steriele neoklassieke tendenties, wordt een zo grote hoeveelheid begrippen, concepties en theoretische modellen bijeengebracht dat de resterende theorie min of meer eclectisch is. Het is daarbij de vraag waardoor de uiteindelijke keuze voor de gehanteerde noties is bepaald. De hanteerbaarheid van de concepten in empirische zin is problematisch. En ook de wetenschapsfilosofische vraag naar conceptuele verenigbaarheid van uiteenlopende theoretische noties wordt nauwelijks aan de orde gesteld. Zo lijken objectivistische (meetbare lokale factoren) 'verenigd' te worden met subjectivistische (individuele werkelijkheidsdefinities) uitgangspunten. De

veelheid aan noties maakt tevens de uitwerking, operationalisatie en empirische toets van elk van de begrippen oppervlakkig.

Daarnaast is de afbakening van het concept 'publiek ondernemer' betwistbaar. Schneider en Teske kiezen voor een zodanig brede definitie van ondernemerschap – het ontdekken en framen van mogelijkheden, risico dragen, en organiseren – dat de opmerking dat publieke ondernemers helemaal niet zo schaars zijn als andere, 'great man'-achtige onderzoeken beweren, logisch is, en dat het onderscheid tussen ondernemerschap en bij voorbeeld 'management' wel erg dun wordt.

Methodologisch. Niettegenstaande de methodologische verdiensten kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij de gehanteerde onderzoeksmethoden. De belangrijkste kanttekening is wellicht dat geen van de publieke ondernemers zelf benaderd en ondervraagd is, maar dat alle schriftelijke enquêtes zijn ingevuld door de zogenoemde 'city clerks'. Zo werd aan de 'clerks' onder meer gevraagd om de krachten aan te duiden die ertoe geleid hebben dat de betreffende politicus of 'city manager' zich tot ondernemer heeft ontwikkeld. De beperkte operationalisatie van de vele begrippen en relatief open vragen vormt een verdere mogelijke beperking van de interne validiteit. En ook het gebruik van schriftelijke vragenlijsten, waarmee primair percepties, houdingen en opvattingen in kaart worden gebracht, teneinde individueel gedrag te analyseren, is niet zonder problemen.

Empirisch. Door de onderzoekers zijn vele empirische gegevens verzameld omtrent ondernemerschap in 'suburban communities'. Dat roept al snel de (gemakkelijke) vraag op naar de bredere betekenis van de empirische 'tests' en daarmee van het theoretisch kader. Wat hebben we aan het theoretisch kader in niet-randstedelijke gebieden? Wat zegt het kader bij voorbeeld over ondernemerschap in binnensteden in het algemeen en in achterstandswijken in het bijzonder? Wat is de waarde van het kader voor de nationale overheid, waar vele van de inspanningen om publiek ondernemerschap te stimuleren zich op richten? En wat zegt het over de publieke ondernemers en de institutionele context van de ondernemers in de onderzochte gebieden op de langere termijn – een institutionele context die juist door ondernemende handelingen van individuele actoren in potentie sterk kan veranderen? De kans is groot dat de relevante institutionele kenmerken die nu worden aangetroffen, binnen afzienbare tijd in kwalitatieve danwel kwantitatieve zin veranderen als gevolg van de vernieuwende activiteiten van ondernemende publieke actoren. Het

empirisch beeld van hetgeen onderzocht is, wordt met andere woorden in potentie ondergraven door de constituerende kenmerken van het onderzochte.

Een kanttekening die zich beperkt tot het onderzoek dat is verricht, betreft de volgende. De auteurs geven aan dat er te weinig empirisch onderzoek is verricht naar publieke ondernemers en dat theoretische veronderstellingen empirisch getoetst dienen te worden. Een van de centrale veronderstellingen die Schneider en Teske maken, is dat publieke en private ondernemers in wezen hetzelfde te werk gaan. Een empirische 'test' van deze veronderstelling ontbreekt echter.

Het is ten slotte de vraag in hoeverre de studie waarde heeft voor de Nederlandse situatie. Afgaande op de Nederlandse politieke en ambtelijke structuren en cultuur lijkt de waarde beperkt. Een aanzienlijk deel van de structuurkenmerken die door Schneider en Teske gehanteerd worden, zijn in Nederland van volstrekt andere aard. Denk daarbij aan stedelijke structuren, het (lokale) belastingstelsel, het kiesstelsel of de positie van burgemeesters en gemeentesecretarissen. Bovenal lijkt de gematigde Nederlandse politieke en ambtelijke cultuur minder ontvankelijk voor de 'entrepreneurial spirit' dan de individualistische, prestatiegerichte Noordamerikaanse 'liberal society'. Daarin lijkt de rol van de wetenschap overigens niet onbelangrijk. Ook al heeft de door de 'Reinventing Government' geïnspireerde vernieuwingsdrang in het Nederlandse openbaar bestuur ingang gevonden, een sterke wetenschappelijke nadruk op grootschalige vernieuwing is in de Nederlandse bestuurskundige literatuur, in tegenstelling tot in de Verenigde Staten, schaars. Bestuurskundige werken waarin wordt gewezen op de bijzondere positie van de overheid, op traditie en publieke waarden (b.v. Ringeling 1994) zijn in ons land de normaalste zaak van de wereld. In de Verenigde Staten daarentegen worden dergelijke wetenschappelijke stellingnames (b.v. Terry 1995) als 'conservatief' beschouwd.

Normatief. De meest fundamentele kanttekeningen kunnen geplaatst worden bij de bijzonder zwakke normatieve fundering van het onderzoek. Schneider en Teske geven aan dat zij publieke ondernemers van cruciaal belang achten voor de in hun ogen noodzakelijke dynamiek in het openbaar bestuur. Zij funderen deze (normatieve) keuze echter niet en doen geen enkele poging om het uitgangspunt op enigerlei wijze te relativeren. Ook de in potentie negatieve (lange-termijn)effecten van verandering en innovatie blijven onderbelicht en worden niet in een evaluatief kader geplaatst. Er kunnen echter vele argumenten worden aangedragen tegen een ongenueanceerde nadruk op innovatie, dyna-

miek en verandering in de publieke sector (zie daarvoor Noordegraaf et al. 1995).

Dat theoretische veronderstellingen empirisch worden aangetroffen, rechtvaardigt de invloed van de variabelen en relaties niet zonder meer. Daarenboven zijn de theoretische veronderstellingen niet vrij van inconsistenties. Zo stellen de auteurs dat publieke ondernemers beschikken over een 'desire to make a difference'. Verandering wordt een doel op zich, en het gevaar dat politici en ambtenaren aan het veranderen slaan om slechts een verschil te maken, om slechts hun naam te vestigen en hun bekendheid onder met name een 'incrowd' van praktijkbeoefenaren en wetenschappers te vergroten, is dan niet ondenkbeeldig. Dat daarbij 'automatisch' als door een 'invisible hand' geholpen het algemeen belang wordt gediend, lijkt mij een neoklassieke veronderstelling waarvan de auteurs juist zelf het simplisme hebben trachten aan te tonen.

Mirko Noordegraaf
Erasmus Universiteit Rotterdam.

Literatuur

- Doig, J.W., en E.C. Hargrove (red.), 1990, *Leadership and innovation: A biographical perspective on entrepreneurs in government*, Baltimore.
- Noordegraaf, M., 1994, 'Excellente publieke managers? Evenwichtiger onderzoek naar ambtenaren gewenst', *Openbaar Bestuur*, nr. 6, p. 23-25.
- Noordegraaf, M., A.B. Ringeling en F.J.M. Zwetsloot, 1995, *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Bussum.
- Osborne, D., en T. Gaebler, 1992, *Reinventing government*, Reading.
- Ringeling, A.B., 1994, *Het imago van de overheid*, 's-Gravenhage.
- Terry, L.D., 1995, *Leadership of public bureaucracies: The administrator as conservator*, Londen.

De bureaucratische schatbewaarder en het politieke primaat

Larry D. Terry, *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*, Sage, London, 1995.

De opkomst van de assertieve ambtenaar. Het lijkt soms wel alsof bestuurskundigen zich geen raad weten met het fenomeen leiderschap. Weinigen betwisten dat politiek assertieve topambtenaren als Nordholt, Doc-

ters van Leeuwen en Gevers een belangrijke invloed uitoefenen op hun organisaties en hun professionele omgeving. In bestuurskundige analyses van het politieke, justitie- en onderwijsbeleid wordt het bestuurlijk gedrag van individuele topambtenaren echter nauwelijks geanalyseerd. Bestuurskundigen praten over topambtenaren liever in termen van hun achtergrondkenmerken en politieke opinies en vatten hun bevindingen bij voorkeur samen in cohorten en typologieën (vgl. Aberbach et al. 1981, Roborgh en Van der Meer 1993). Wat veelal ontbreekt, is systematisch onderzoek naar de mate waarin en de manieren waarop zij in concrete gevallen de loop van besluitvormings- en beleidsprocessen beïnvloeden (vgl. wel Kaufman 1981).

Met de recente golf van Amerikaanse literatuur over 'public entrepreneurs' lijkt een kentering waarneembaar. In deze literatuur wordt de bestuurlijke dadendrang van bekende Amerikaanse bureaucraten als J. Edgar Hoover en Robert Moses ten voorbeeld gehouden aan topambtenaren. Bestuurskundigen worden bovendien opgeroepen hun traditiegetrouwe aandacht voor institutionele processen en belangengroeperingen deels te verleggen naar de acties van bestuurlijke leiders (Doig en Hargrove 1990). De boodschap is helder en krachtig: leiders in het ambtelijk apparaat kunnen en moeten hun invloed laten gelden.

Terry (1995) verzet zich tegen de in zijn ogen fundamenteel onjuiste benadering waarin dergelijke bestuurlijke entrepreneurs op een voetstuk worden gezet. Hij stelt dat het propageren van 'bestuurlijk ondernemerschap' op gespannen voet staat met de democratische grondbeginselen van openbaar bestuur. Bestuurlijke ondernemers dreigen volgens Terry het primaat van de politiek uit het oog te verliezen. Het is niet aan leidinggevende ambtenaren, zoals de 'entrepreneurial scholars' impliciet beweren, om nieuwe missies voor hun organisatie te zoeken en deze zelf ontwikkelde taakopvattingen met hand en tand te verdedigen tegen interne en externe oppositie (Lewis 1980, Doig en Hargrove 1990). Terry meent juist dat de kunst van ambtelijk leiderschap is gelegen in het beschermen en het in stand houden van de oorspronkelijke taakstellingen die voor de meeste ambtelijke organisaties (in de VS) in de wet of in oprichtingsstatuten zijn opgenomen. Terry (1995, xix) karakteriseert bestuurlijke leiders dan ook als *conservators* 'because they are entrusted with the responsibility of preserving the integrity of public bureaucracies and, in turn, the values and the traditions of the American constitutional regime.'

Ondernemen of conserveren. Terry's kritiek op het fenomeen bestuurlijk ondernemerschap komt niet

voort uit een afkeer van bestuurlijk leiderschap. Integendeel, Terry is het volledig eens met de stelling van 'entrepreneurial scholars' dat bestuurlijk leiderschap ten onrechte is genegeerd door bestuurskundigen. Volgens Terry is deze blinde vlek in de bestuurskunde te wijten aan de traditionele huiver voor de Vierde Macht en aan de innige verhouding die bestuurskundigen lange tijd met het 'scientific management' onderhielden. Daar komt bij dat in de conventionele theorieën over politiek-ambtelijke verhoudingen – Terry noemt de hiërarchische en pluralistische benaderingen – geen plaats is voor ambtelijk leiderschap.

Terry tracht aan te tonen dat bureaucratisch leiderschap op zichzelf gezien niet strijdig is met de uitgangspunten van de Amerikaanse constitutie. Dat valt hem niet gemakkelijk, zoals dat ook in Nederland – zie de discussie rond verzelfstandiging en ministeriële verantwoordelijkheid – delicate vragen over ambtelijke machtsvorming en de beperkingen van politieke controle op pleegt te roepen. Ook Terry's argumentatie is niet onomstreden. Zo meent Terry in navolging van Rohr en diens collega-auteurs van het Blacksburg Manifest (Wamsley e.a. 1990), dat de rol van het ambtelijk apparaat is gelegen in het uitvoeren en behouden van 'constitutional principles.' Terry leidt verder uit de gedestruëerde 'logic of the constitution' af dat ambtenaren hun discretionaire ruimte mogen benutten 'to check the power of elected political officials, especially if the exercise of such power leads to the exploitation of citizens or results in policy errors' (p. 23). De rol van het ambtelijk apparaat wordt vervolgens enigszins stichtelijk omschreven als 'helping to form the character of citizens by contributing to the ongoing process of making the American regime what it is'.

Het betoog wordt verscherpt wanneer Terry zijn normatieve theorie over de functies van bestuurlijk leiderschap uiteenzet. Terry definieert de belangrijkste functie van bestuurlijk leiderschap in termen van het behouden en beschermen van bestuurlijke instituties: 'the primary function of bureaucratic leaders is to protect and maintain administrative institutions in a manner that promotes or is consistent with constitutional processes, values, and beliefs' (p. 24). De ideale bestuurder is geen entrepreneur, maar een *conservator*. De conservator is de bureaucratische schatbewaarder die de kostbaarheden van de staat tegen opportunistische politici moet beschermen.

Institutioneel leiderschap: kernfuncties. Bij het uitwerken van deze conceptie van leiderschap in het openbaar bestuur verlaat Terry zich vrijwel volledig op Selznicks (1957) institutionele theorie. Diens concept van 'insti-

tutionele integriteit' staat centraal. De integriteit van een institutie wordt bepaald door de mate waarin een dergelijke institutie haar bestaansrecht weet te rechtvaardigen. Institutionele integriteit is nauw verbonden met het bezit van een 'distinctive competence': de bijzondere capaciteiten of vaardigheden die door de tijd heen zijn ontwikkeld bij het uitvoeren van bepaalde publieke taken. Een institutie bezit integriteit wanneer de organisatie zich een vaardigheid heeft eigen gemaakt die haar effectiviteit ten goede komt en daarom publiekelijk wordt gewaardeerd. De conservator kan de institutionele integriteit bewaken door een bepaalde mate van autonomie voor de institutie te bewerkstelligen en tegelijkertijd gehoor te geven aan maatschappelijke wensen met betrekking tot het functioneren van de organisatie.

De conservator dient daartoe drie functies te vervullen. Hij moet allereerst de missie van de organisatie veilig stellen. In de missie wordt het bestaansrecht van de organisatie door politieke gezagdragers vastgesteld. Het beschermen van de missie houdt meer in dan het nauwkeurig uitvoeren van wettelijke decreten en politieke beslissingen. De conservator is vooral belast met het in stand houden van overheidsgezag. De conservator wordt een aantal strategieën aangereikt om deze moeilijke taak te vervullen. Zo adviseert Terry ten allen tijde binnen de letter en de geest van de wet te opereren. De conservator doet er ook goed aan zich responsief op te stellen ten opzichte van de 'various constitutional masters and the citizenry' (p. 96). Wel moet de conservator het bestuurlijke domein van de organisatie afschermen van andere organisaties die pogen taken op dit terrein naar zich toe te trekken. In het kort: klantvriendelijk, volgzzaam richting 'bevoegd gezag', maar agressief richting bureaupolitieke rivalen, dus.

De conservator moet er ten tweede vooral voor zorgen dat de top van de organisatie de belangrijkste organisatiewaarden blijft onderschrijven. Het topkader dient op zijn beurt de lagere niveaus te motiveren om de 'distinctive competence' van de organisatie in stand te houden. Aldus wordt 'verrotting van binnenuit' zoveel mogelijk voorkomen. De conservator kan een dergelijke toewijding aan de institutionele waarden in stand houden door het goede voorbeeld te geven, zijn persoonlijke sancties erop af te stemmen en een klimaat van constructieve samenwerking binnen het topkader te scheppen. Hij dient voorts de demografie van het topkader in het oog te houden en veel aandacht te besteden aan de toetreding en socialisatie van nieuwkomers. De compositie van de elite moet getuigen van respect voor de institutionele kernwaarden en het beleidsterrein waarop de organisatie actief is.

De derde functie betreft het verwerven van steun. Het gaat vooral om de steun van 'key external constituencies': bij voorbeeld cliënt- en belangengroepen, politieke patronen en in sommige gevallen de publieke opinie (p. 145). Twee strategieën komen hier van pas. De conservator is gebaat bij een gunstig imago van de organisatie. Dit wordt bevorderd wanneer de organisatie zich aan de opgelegde normen houdt zonder kwaliteitsverlies toe te staan. Een tweede strategie, niet onbekend aan publieke ondernemers, is erop gericht actief externe allianties te vormen en in stand te houden.

Terug naar het politieke primaat? Terry heeft een intrigerend boek geschreven. Zijn poging om voor bestuurlijk leiderschap een theoretische inbedding te vinden in het politieke bestel, is niet alleen zeer verdienstelijk, maar vervult een leemte binnen de bestuurskundige literatuur. Organisatie-sociologen en sociaal-psychologen hebben herhaaldelijk de rol van individuele leiders in bestuurlijke processen gesignaleerd. Voor veel bestuurskundigen bleef het idee van ambtelijk leiderschap echter normatief onverenigbaar met grondbeginselen als het politieke primaat, de ambtelijke loyaliteit en de scheiding tussen beleid en uitvoering. Rosenthal (1974) wees er lang geleden al op dat dit echter geen reden mag zijn om geen empirisch onderzoek te doen naar de realiteit van politiek-ambtelijke betrekkingen. Het siert Terry dat hij deze uitdaging niet uit de weg gaat. Zijn duidelijke stellingname in de theoretische beschouwing over politiek-bestuurlijke verhoudingen zorgt voor een sterk uitgangspunt om de plaats van bestuurlijk leiderschap zowel in empirisch als normatief opzicht (opnieuw) ter discussie te stellen.

Het idee van de conservator is tevens een welkome correctie op de mythisch-heroïsche conceptie van leiderschap die binnen de Amerikaanse bestuurskunde in toenemende mate wordt gehanteerd. Het beeld van de krachtadige en heldhaftige roerganger afkomstig uit de management-literatuur wordt zonder veel reflectie overgeplant naar de publieke sector (vgl. Denhardt 1992). Leiders worden voorgesteld als charismatische 'power brokers' die min of meer eigenhandig organisaties van de rand van de afgrond redden en hun een nieuwe missie en publieke respectabiliteit geven. De effectiviteit van leiderschap wordt beoordeeld in termen van reconstructie, revolutionaire veranderingen, risicobereidheid (vgl. Bryman 1992). Terry stelt terecht dat een dergelijke benadering een vertekend beeld geeft. Bestuurlijke leiders opereren weliswaar op het grensvlak van politiek en bestuur, maar ondanks hun relatief zelfstandige positie en rol mogen zij het primaat van de politiek niet uit het oog verliezen.

Terry's boek laat zich evenzeer lezen als munitie voor diegenen die zich verzetten tegen het alom populaire 'bureaucrat bashing'. Terry breekt een lans voor de grote waarde en blijvende betekenis van ambtenaren en ambtelijke organisaties in een tijd waarin congressen zich schaamteloos kunnen profileren met titels als 'Van bureaucratie naar intelligente organisatie'. Tegelijkertijd roept zijn boek wel vragen op over de vraag hoe een *conservator* zijn aandacht moet verdelen tussen de door Terry bepleite institutie-behoudende taken en de vereisten van min of meer routinematige beleidsuitvoering, planning, budgettering en al die andere zaken waaraan de gemiddelde bureaucaat zo veel tijd en energie kwijt is.

Een belangrijk punt van kritiek heeft betrekking op de wijze waarop de conservator volgens Terry (p. 29) moet balanceren tussen 'the inherent tension [...] between the need to *serve* and the need to *preserve*'. Van ambtenaren wordt verlangd dat zij zich responsief opstellen ten opzichte van politici, rechters, belangengroeperingen en burgers. Het in stand houden van institutionele integriteit verhoudt zich niet noodzakelijkerwijs in positieve zin met deze gewenste responsiviteit. In het bezweren van deze spanning ligt volgens Terry de essentie van leiderschap. De vraag in welke gevallen en om welke redenen nu de 'eigen' institutionele integriteit boven de maatschappelijke en politieke wensen en eisen geplaatst mogen worden, wordt door Terry niet beantwoord, terwijl dat nu juist de crux is van recente affaires als die rond generaal Couzy en hoofdcommissaris Nordholt.

Terry komt met een schijnoplossing door institutionele integriteit voor te stellen als een *vorm van responsiviteit*. De auteur suggereert dat de conservator die zijn kop in de politieke tegenwind gooit, dat gerechtvaardigd doet wanneer hij poogt tegemoet te komen aan de impliciete politieke en maatschappelijke wens om institutionele integriteit in stand te houden. Deze twijfelachtige argumentatie resulteert in een hoogst merkwaardige oplossing: 'Different orientations may at times conflict. In such situations, what is the administrative conservator to do? The answer to this question is this: *The Conservator should take orders from the situation: The "law of the situation" governs what should be done*' (Terry, p. 60, orig. curs.)

Terry kiest uiteindelijk wel voor het primaat van de politiek, maar biedt – zie boven – de topambtenaar wel een plaats aan als bijna-gelijke hoeder van het algemeen belang. De aangedragen strategieën ter bewaking van institutionele integriteit geven dit impliciet aan. In de voorgestelde gedragslijnen, die soms niet zouden misstaan in een handboek voor ambtelijke padvindsters,

wordt de conservator aangeraden zich volgbaar op te stellen ten opzichte van politiek en maatschappij: blijf binnen de 'letter and the spirit' van de wet, wees responsief, beschaam het publieke vertrouwen niet, bouw vertrouwensrelaties op en presteer naar behoren. Volgzzaamheid kan echter tot persoonlijke dilemma's leiden, zo wordt terecht opgemerkt: 'If a regime is fundamentally unjust and even immoral, it will be difficult for the public administrator to be a good human being and a good citizen [of that regime at the same time]' (p. 29). Maar dergelijke regimes komen volgens Terry gelukkig zelden voor. 'Nazi Germany's Third Reich was an extreme case. Not all regimes are so unjust.' Terry vertelt helaas niet hoe responsief ambtelijke leiders in Nazi-Duitsland dan wel hadden moeten zijn. Voor de overige leiders geldt onverkort dat 'circumvention of regime values [...] does not constitute administrative conservatism' (p. 29). Resteert de klassieke vraag: waar ligt de grens? Het wachten is op een gedegen studie van het doen en laten van topambtenaren die zich op het grensvlak begeven en de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke reacties die zij oproepen.

Arjen Boin en Paul 't Hart
Rijksuniversiteit Leiden

Literatuur

- Aberbach, J.D., R.D. Putnam en B.A. Rockman, 1981, *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge.
- Bryman, A., 1992, *Charisma and leadership in organizations*, Londen.
- Denhardt, R.B., *The pursuit of significance: Strategies for managerial success in public organizations*, Belmont.
- Doig, J.W., en E.C. Hargrove, 1990, *Leadership and innovation: A biographical perspective on entrepreneurs in government*, Baltimore.
- Kaufman, H., 1981, *The administrative behavior of federal bureau chiefs*, Washington D.C.
- Lewis, E., 1980, *Public entrepreneurship*, Bloomington, Indiana.
- Meer, F.M. van der, en L.J. Roborgh, 1993, *Ambtenaren in Nederland: Omvang, bureaucratisering, en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Alphen a/d Rijn.
- Rosenthal, U., 1974, 'De relatie tussen politiek en bestuur: politisering van het openbaar bestuur?'. In: Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Politisering van het openbaar bestuur*, Den Haag, p. 40-64.
- Selznick, P., 1957, *Leadership in administration: A sociological interpretation*, New York.
- Wamsley, G., e.a., 1990, *Refounding public administration*, Newbury Park.