

Pleidooi voor een wetenschappelijk ambtenaar

door André PHILIPPART*

Navorser aan het Sociologisch Instituut van de U.L.B.



Welke andere samenleving behalve een chaotische zou kunnen voortkomen uit de onmetelijke wetenschappelijke en technologische ontwikkeling zoals die door menig auteur beschreven is en die door Zgbiniw Brzezinski de « technische beschaving » wordt genoemd. Het is een samenleving waarin de invloed van de uitvoerende macht en van de grote beslissingscentra die haar omgeven, zal samenvallen met het domein van een omvattend wetenschappelijk beleid voor allen en omtrent alles. Het tempo van ontdekkingen en uitvindingen versnelt onophoudelijk. De technologische toepassingen hiervan zijn steeds meer verscheiden en complex. En nochtans zal het nodig zijn het systeem te sturen en de controle ervan kwalitatief te verzorgen zonder te spreken over de democratische wegen die daarbij moeten begaan worden. De ernstige problemen die Engelsen en Amerikanen sinds de tweede wereldoorlog moesten oplossen, stelden duidelijk de noodzaak in het licht van een permanente samenwerking tussen politicus en wetenschapsman en zelfs van een samengaan der twee taken in de persoon van een groot aantal individuen.

De « scientific statesman » was geboren, maar het begrip is vrij recent (1). In de geest van zijn uitvinder en ook in feite behoorde de « wetenschappelijke staatsman » tot die categorie van wetenschapsmensen die al tegenspartelend de wereld van de politiek werden ingestoten.

Deze situatie heeft vroeger uitzonderlijke mensen voortgebracht zoals Herman von Helmoltz, befaamd natuurkundige die van 1871 tot zijn

* Adjunct-adviseur bij de « Administration de la Recherche scientifique »

(1) De term is uitgevonden in 1966 door Juergen SCHMANDT, adjunct-directeur van het « Program on Technology and Society », Harvard University. Hij ging daarbij uit van het boek van Jerome B. WIESNER (wetenschappelijk adviseur van President Kennedy) *Where Science and Politics meet*, New York, 1965.

Zie zijn artikel in *Les Etudes philosophiques*, PUF, april-juni 1966, n° 2, blz. 165-186.

dood in 1894, moest vechten tegen de politiek der bureaucraten om een instituut voor natuurkunde en technisch onderzoek opgericht te krijgen (2).

Michael Pupin (leerling van Helmöltz die naar de V.S. emigreerde) was één van de raadgevers van President Wilson die hem in 1916 voorstelden de *National Research Council* op te richten en Jean Perrin richtte in Frankrijk onder de regering van Léon Blum het onderstaatssecretariaat voor wetenschappelijk onderzoek op. Met Vannevar Bush, Karl T. Compton, James B. Conant, Sir Henry Tizard, Lord Cherwell, Cockroft, Bernal et Zuckerman maken de wetenschapslui hun grote entree bij Roosevelt en Churchill en moesten zij strenge wetenschappelijke programma's concipiëren om de verflauwende economie aan te wakkeren en terzelfdertijd de instrumenten voor de gigantische oorlogsinspanning te scheppen.

Vannevar Bush had het twijfelachtige voorrecht om het eerste wetenschappelijke ontwikkelingsplan voor onmiddellijk na de oorlog uit te denken (3). Het resultaat hiervan werkt nog zo sterk door dat ernstige mensen van het MIT en de Club van Rome het onlangs nodig achtten de mensheid te waarschuwen voor de gevaren van de huidige economische groei uit dit plan.

Deze zal wellicht nog lang voortduren. Daarom dient men de methoden van kennis en beheer te verfijnen om de gevolgen van een dergelijk beleid en zijn onvermijdelijke gebreken de baas te blijven. De wetenschap vormt de enige hulpbron ter wereld om daartoe te komen, alhoewel de meesters van het systeem dit niet kunnen begrijpen of niet genegen zijn er het nodige voor te investeren. Zelfs indien op korte termijn de oplossing van een evenwichtige ontwikkeling redelijk, doch rationeel en toepasselijk zou blijken te zijn, dan nog zou het de taak van de wetenschap zijn te zorgen voor methoden, instrumenten, technieken, middelen en geschikte mensen, en dit ook op politiek terrein.

Het politieke omvat voor ons ook het « openbaar ambt » en vandaar ook de besturen en de ambtenaren.

Wij komen er zeer spontaan toe de betekenis van het begrip « Scientific Statesman » uit te breiden tot het openbaar ambt in het algemeen om aldus de stelling te formuleren dat *wetenschap* en *bestuur* meer en meer zullen moeten samenvallen en dat deze symbiose het voorrecht zal zijn van een nieuwe elite : *de wetenschappelijke ambtenaar*.

(2) Verslag van HELMHÖLTZ van 24 februari 1894 : *Wissenschaftliche Abhandlungen der Deutschen Physikalisch-Technischen Reichsanstalt*.

(3) *Science, the Endless Frontier. A report to the President on a Program for Postwar Scientific Research*. National Science Foundation, 1945, NSF, 60-40.

Wij kennen allen talrijke voorbeelden van het omgekeerd verschijnsel dat zeer bekwame en ontwikkelde ambtenaren door de universiteit voor een leeropdracht worden uitgenodigd, zonder dat zij daarom hun administratieve taak opgeven. Het Instituut Administratie-Universiteit is er overigens, zo niet de institutionele uitdrukking, dan toch de embryonale rechtvaardiging van.

Onze stelling, sommigen zullen zeggen onze droom, is het een dubbele beweging op gang te brengen van de administratie naar de universiteit, hetgeen wij reeds kennen, en van de universiteit naar het openbaar bestuur naar het voorbeeld van de V.S. en de Skandinavische landen, waar befaamde academici in openbare ambten terecht komen (Mac Namara, Herbert Spiro, Mc George Bundy, Pertti Joeniemmi, enz...).

Op Belgisch vlak figureeren verschillende personaliteiten als de voorafbeelding van de « wetenschappelijke ambtenaar » zoals wij die verstaan. Niet dat wij hen tot model willen nemen, maar omwille van hun professioneel profiel en hun gemengde loopbaan tussen universiteit en staatsbestuur en omwille van hun voortdurend beroep op de wetenschappelijke methode. Deze gevallen zijn te zeldzaam en dan nog aan de top van de administratieve hiërarchie. Er zijn geen jonge ambtenaren die terzelfdertijd assistent of wetenschappelijk medewerker aan de universiteit zijn. Dat zou in de huidige toestand maar slecht worden gezien, zowel in het bestuur als in de universiteit.

Kennis van de problemen zoals die zich in de werkelijkheid voordoen, komt in het academisch midden niet veel voor en het volgens wetenschappelijke maatstaven verrichte onderzoek ontbreekt al te dikwijls in het openbaar bestuur.

Toch is tussen het eerste boek van Henri Janne *L'Antialcibiade ou la Révolution des Faits (les problèmes de l'heure, nouvelles perspectives sur le monde d'après-guerre)*, van 1946 en het laatste van 1968, *Le Système Social - Essai de Théorie générale*, de ontwikkeling van de politieke en administratieve samenleving in België, hoewel bescheiden, positief.

Deze samenleving ondervindt echter steeds meer moeite om haar openbaar ambt aan te passen aan de problemen waarvan de meeste blijven bestaan, hetgeen Henri Janne aankloeg in *l'Antialcibiade* en twee jaar later in zijn artikel: *Administration publique et Progrès technique* (4). Opdat het openbaar bestuur zijn functie adequaat zou vervullen, bestaat het op verre na nog niet uit de technische en morele

(4) Zie : *Revue de l'Institut de Sociologie*, Brussel, oktober-november 1948, 4, blz. 28. — onvoldoende kaderpersoneel, niet aangepaste vorming, geen prestige, geen beloningen en voordelen in vergelijking met de particuliere sector, enz...

elite die daarvoor nodig is. Iedere in dit opzicht gemaakte opmerking is enkel kritiek op rekrutering en selectie, op vorming, carrière en ontbreken van verantwoordelijkheid, op geringe mobiliteit.

« De Staatsinterventies in het economisch en sociaal leven, de jaarlijkse uitgaven die in de miljarden lopen, zullen doelmatig zijn of ernstige schade berokkenen, naargelang het openbaar bestuur een goed of slecht machtsinstrument blijkt te zijn » (5). Deze bewering is nog altijd even pertinent. Alleen krijgt zij, evenals de gerezen problemen, een kritieke dimensie. Eerst en vooral omwille van het feit dat deze dimensie zo omvangrijk wordt en vervolgens omwille van de wijd verspreide onwetendheid bij het publiek over het belang van de sociale functie van de wetenschap in het overheidsbeheer.

Om in het meest dringende te voorzien, zouden de verantwoordelijken zich op de informatica storten, nieuw wondermiddel tegen alle bekende en onbekende kwalen en ze verwarren aldus werktuig en doel. In werkelijkheid lijdt het openbaar bestuur niet vooral aan een tekort aan middelen, instrumenten en mensen maar in sommige sectoren en op sommige niveaus zijn deze zelfs in overtollige hoeveelheid aanwezig. Waaraan het ontbreekt, wat meteen getuigt van een ernstig gebrek aan burgerzin bij de burgers, is een duidelijke en nieuwe bepaling van taak, functie en doeleinden. Met andere woorden : de vooringenomenheid tegen het openbaar bestuur kan alleen afnemen of zelfs verdwijnen door beroep te doen op de wetenschappelijke vormings- en informatiemethoden. Dit alles om aan de begunstigden van de staat, wat wij allemaal om verschillende redenen zijn, en aan alle ambtenaren die voor de staat werken en dat zijn er velen, te doen verstaan dat het openbaar beheer over het algemeen aan deze wetenschappelijke maatstaven moet beantwoorden net zoals het bestuur van het ruimte-onderzoek of de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen.

Bepaalde Belgische overheidsdiensten, homogeen in object en rekrutering van ambtenaren, werken en handelen sedert lang overeenkomstig deze zienswijze. De magistratuur blijft een voorbeeld van nauwgezetheid, bepaalde ministeries moeten hun buitenlandse tegenhangers in niets benijden wat doelmatigheid en veiligheid betreft. In deze sectoren gaat het meer om aanpassing en hervorming dan om omwentelingen. Nieuwe of technisch slecht uitgeruste diensten hangen evenwel af van toevallige omstandigheden, bestaan bij de gratie van opeenvolgende politieke eisen, functioneren volgens een verdeling van bevoegdheden waarbij het toeval een grote rol speelt.

(5) H. JANNE, *L'Antialcibiade*, blz. 191.

Vooral op dit vlak zouden wij de veertig jaar geleden geformuleerde gedachte van Jean Perrin willen toepassen : « De wetenschap zal aan de politieke actie de nodige middelen verschaffen om de grote economische en sociale problemen van onze dagen op te lossen (6) ».

De wetenschap, terzelfdertijd motor en oogmerk van de politieke actie, vergt dus een tussenschakel tussen hen die de wetenschap beoefenen en hen die haar zullen moeten gebruiken om te beslissen. Dat is de plaats van de homo politicus nieuwe stijl : de wetenschappelijke ambtenaar.

Met ambtenaar bedoelen wij ook de overheidsfunctionaris van provincie, gemeente of parastatale instelling, die tot het eerste niveau behoort. Onder wetenschappelijk verstaan wij, indien de dienst dit zou rechtvaardigen, de gediplomeerde van het hoger onderwijs (ingenieur, architect) die een aanvullende vorming zou krijgen.

Wie zou hij moeten zijn ? Wat voor onderwijs zou hij krijgen ? Hoe hem inschakelen in het openbaar ambt ? Welke mobiliteit zou hij hebben ? Wat zou hij doen ? Evenzovele vragen die, als zij in de komende jaren een samenhangend en realistisch antwoord krijgen, oplossingen zullen aanbrengen aan de personeels- en beheersproblemen van het openbaar bestuur.

Op gevaar afstotend te zijn en verwijten toegestuurd te krijgen, maar sommige dingen zijn zo evident dat ze gezegd moeten worden, verkondigen wij als onze oprechte mening dat er geen heil te vinden is zonder een verplichte universitaire opleiding voor ambtenaren. Wat doet men dan met de loopbaan langs het kader en volgens verdienste van hen die niet de gelegenheid of de middelen hadden of zouden hebben om hoger onderwijs te volgen ?

Dat de overheid dan besluit de kredieturen op hen van toepassing te maken of, indien de opleiding een lange full-time periode vergt, dat zij zich inspireert aan het geldende systeem in het leger en dat zij de beste bureelhoofden en opstellers naar de universiteit stuurt met behoud van wedde. Kan een krachtige democratie verdragen dat kapiteins en majoors deze academische vorming ontvangen, maar dat dit voorrecht niet wordt uitgebreid tot het burgerlijk middenkader ? Het universitair onderwijs brengt een cultuur en een houding bij die men moeilijk elders en met andere middelen kan verkrijgen. Het maakt ook open voor de wetenschappelijke geest die ook buiten de onderzoeksmiddens verspreid zou moeten worden, niet om deze uit te breiden maar eenvoudig omdat

(6) In *La Recherche Scientifique*, Parijs, 1933.

het goed is dat de wetenschappelijke instelling doordringt in alle beheersfuncties. In het particuliere bedrijfsleven komt die beweging op gang ; in het openbaar bestuur woekert nog het traditionele empirisme. Overgaan tot timiede vormen van beroepsvorming is, menen wij, een slechte dienst bewijzen aan de bekwame ambtenaren. Zij geloven daar overigens niet in. Bovendien is de vormingsgedachte zelf ontaard. De mens wordt aangetrokken door grote bewegingen, hij wendt zich af van op voorhand steriel geachte inspanningen. De kracht van inertie draagt dan verder bij tot zijn onwetendheid. Deze twee tegenstanders, inertie en onwetendheid, van een goed openbaar bestuur bestrijden wil zeggen de overtuiging uitdragen van de noodzaak van een wetenschappelijke vorming.

Onwetendheid en inertie overwinnen, dat is de informatie van binnen en van buiten institutionaliseren, omdat het openbaar bestuur de verbinding vormt tussen twee werelden, die van ambtenaren en burgers.

De ambtenaar moet academisch gevormd zijn of een recyclage volgen als hij uit het hoger onderwijs komt.

Wat voor onderwijs zal deze ambtenaar krijgen ?

Het onderwijs dat in onze faculteiten wordt gegeven, welke ook de discipline is, want de staat moet om dezelfde reden als de grote particuliere sectoren en wellicht nog meer dan zij, kunnen rekenen op deskundigen uit alle disciplines. Zeker juristen waar die nodig zijn en voorts ingenieurs van alle aard, economen, medici, natuur-, wis- en scheikundigen, wijsgeren, psychologen, sociologen en politicologen. Deze zouden in de universiteit een gezamenlijke aanvullende opleiding krijgen over de beginselen, methoden en technieken van het openbaar beheer. Daar kan een model van gemaakt worden. Er zijn studies in overvloed over de groepspsychologie en over individueel gedrag in de kleine en grote overheidsdiensten. Stellingen als die van Gerard Bergeron over « functionering van de Staat », van Bertrand de Jouvenel over de begrippen « soevereiniteit » en « macht », van Herbert Spiro over « verantwoordelijkheid in de regering », van James Burnham over « het tijdperk van de organisatoren » worden buiten de kringen van specialisten maar al te vaak geïgnoreerd, als ze door deze specialisten zelf al niet worden miskend. De geschiedenis van de wetenschappen, onderwijs over de politiek voor, door en van de wetenschap zouden de cultuur van een toekomstige ambtenaar niet schaden, onderwijs in bestuurswetenschappen ontdaan van juridisme nog minder. Deze aanvullende vorming zou alleen gegeven worden aan hen die na hun academische studie in een bepaalde discipline het openbaar ambt als bestemming kiezen.

De essentiële administratieve regels, de ethiek van het openbaar ambt (waarom het verzwijgen) de reden van bestaan ervan zouden vanzelfsprekend niet over het hoofd worden gezien.

Deze vorming zou ten dele gegeven worden in seminaries en stages, onder de Algemene Directie voor Selectie en Vorming op een veel bredere schaal dan nu en vrij frequent.

Deze aanwas van onderwijs, evenmin als de beroepsopleiding van daarjuist, zou niet gratis mogen zijn. Hiermee bedoelen wij dat zij die zich ertoe verplichten, ernstige redenen mogen hebben om een onmiddellijke waardering te verwachten: zoals genormaliseerde en snelle rekrutering, aantrekkelijke beloning, prestige van de functie. Roepingen hebben nooit volstaan om voor de doelmatigheid te zorgen van welke groep of welk systeem dan ook.

Zo stellen wij het probleem van hun inschakeling in het openbaar ambt. Een eerste opmerking met de kracht van een postulaat: het openbaar bestuur moet op middellange termijn weten hoeveel ambtenaren het ieder jaar proportioneel per discipline wenst aan te werven. Het moet met andere woorden een planning maken van zijn eigen structuren. De tweede norm is dat geen enkele dwang van de politieke overheid zelf de realisatie van het plan mag ondergraven. Wat is een project immers waard, als het niet wordt uitgevoerd? Wat is een bestuur die men nieuw wenst waard zonder de bevoegde mensen op de juiste plaats? Dit kan zeer banaal schijnen in een wereld waar de planeconomie overheerst, waar het rationele de neiging vertoont het empirisme te verdringen. Men moet wel vaststellen dat de uitwerking van een eerste vier- of vijfjarenplan van regelmatige rekruteringen, met geplande benoemingen, aanzienlijke werkzaamheden en inspanningen zou vergen, alleen al wat de informatie betreft personeelstekort, beheersvereisten en onverwachte hinderpalen bv.

De planning moet overigens slechts beginnen als het wetenschappelijk substratum is gevormd, te weten: kwantificeerbare en geloofwaardige gegevens en een voldoende doeltreffend kritisch apparaat. In dit opzicht bestaan er ook modellen. De schoen wringt op het vlak van de macht, of liever van het machtsvacuum, en de middelen van het openbaar bestuur.

Wij zijn nochtans van mening dat een verstandige planning beperkt moet blijven tot de beleidsvoerders van het openbaar bestuur, tot de wetenschappelijke ambtenaren. Om onze gedachten te verduidelijken zouden wij op dit ogenblik zeggen: van de bestuurssecretaris tot de directeur-generaal; maar wij zijn ervan overtuigd dat psychologisch gezien de titel van bestuurssecretaris beter vervangen zou worden door die van « bestuursassistent » om een gelijkstelling in carrière tot stand

te brengen met de loopbaan van wetenschappelijk onderzoeker. Voor het technisch en eigenlijk administratief personeel is het een ander probleem dat blijkbaar geregeld moet worden op het vlak van iedere administratieve eenheid of ministerie. Het openbaar ambt roept enkel de verwarring der grote getallen op, indien het het gehele personeelsbeleid wil beheersen.

De wetenschappelijke ambtenaar met de vereiste kwalificatie dient verantwoordelijk te zijn voor zijn beheer.

Bepaling van normen en maatstaven voor een planmatige rekrutering is de zaak van een professioneel polyvalente commissie waarin in gelijk aantal, ambtenarengeneraal, professoren en universitaire navorsers uit alle disciplines, en organisatiedeskundigen met inbegrip van psychologen zitting hebben.

Als de Nationale Commissie voor Wetenschappen erin geslaagd is het wetenschapsbeleid te stimuleren, waarom zou een gelijkaardige commissie er dan niet in slagen een bestuurspolitiek te lanceren. De samenvoeging van deze twee woorden zullen voor bepaalde oren een wanklank vertonen, want men is er nog teveel aan gewend om hierin twee onderscheiden en tegengestelde zaken te zien, terwijl voor ons politiek en openbaar bestuur twee elkaar aanvullende middelen zijn tot hetzelfde doel: het overheidsbeleid. Hierover zijn door Massart en Dethier zeer goede uittreksels gepubliceerd in de lange reeks verslagen voor het Instituut Administratie-Universiteit, zodat wij ons ervan ontslagen achten daar nog iets aan toe te voegen. De hoeksteen van de rekrutering zal, of men het nu wil of niet, het vergelijkend examen blijven, maar het is niet eender welk examen. In de huidige opvatting is het een abstract systeem, dat, ongevoelig voor nuances, ruim baan maakt voor de literaire aspecten van de basisvorming en aldus soms waardevolle elementen elimineert. Hierover is al veel gezegd en hiermee zijn al veel ongelukkige ervaringen opgedaan. De samenvatting van een spreekbeurt zou als proza-oefening zonder voorbehoud moeten worden opgegeven. Gelet op de basisdiscipline van de kandidaten, is de selectieve waarde hiervan te ongelijk. Het biedt geen onfeilbare garantie voor het cultureel peil van hen die deze proef met succes afleggen.

Daarentegen blijft de toets van de theoretische kennis onontbeerlijk. Het is niet overbodig de kandidaten opnieuw aan deze proef te onderwerpen onder voorwendsel dat dit op de universiteit reeds is gebeurd. Iedereen weet dat alles niet volmaakt is in de opleiding en de examens van de universiteit. Daarenboven moet hij die aan selectie van de besten denkt, de kandidaten noodgedwongen klasseren in afdalende orde.

Men kan niet ontkennen dat personen met dezelfde opleiding in dezelfde toets kwaliteitsverschillen vertonen.

Deze toets van theoretische kennis moet nochtans in het vergelijkend examen geen overwegende plaats innemen. Ernstige psychotechnische tests met betrekking tot de geschiktheid voor wetenschappelijk werk zouden hieraan moeten worden toegevoegd. Men kan zich inderdaad moeilijk een wetenschappelijk ambtenaar voorstellen die deze geschiktheid ontbeert.

Zoals voor de assistent aan de universiteit moeten ook behaalde titels en vroegere werkzaamheden bij de rekrutering in aanmerking genomen worden. De besten zijn niet noodzakelijk zij, die reeds een publicatie achter hun naam hebben staan. Daartegenover staat dat publicaties in tijdschriften en collecties van naam serieuze aanwijzingen zijn voor het feit dat de auteur bepaalde kwaliteiten bezit.

Titels en werken moeten overigens tijdens de loopbaan van de wetenschappelijke ambtenaar blijven voortduren als zinvolle tekenen van het behoud van zijn peil, hetgeen in de loopbaan van het wetenschappelijk personeel van universiteiten en wetenschappelijke instellingen het « wetenschappelijk dossier » wordt genoemd.

Hetgeen hier waardevol is, moet het ook in de administratie zijn. De vergelijkende examens zouden ieder jaar op een vaste datum moeten worden ingericht en dienen het voorwerp uit te maken van een brede informatie. Heel wat potentiële kandidaten zijn momenteel het slachtoffer van de grote tekorten op dit terrein. De staat berooft zichzelf wellicht door eigen schuld van waardevolle elementen.

De integratie in het openbaar ambt valt buiten het kader van examen en rekrutering. Zoals Henri Janne het reeds meer dan 25 jaar geleden onderstreepte, handhaaft een bepaalde elite zich door haar « sociaal prestige » (7). Welnu, als men in 1973 de zaak van dichtbij bekijkt, stelt men vast dat de wereld van het wetenschappelijk onderzoek nog wel geen elite vormt maar toch zeer gunstig wordt beoordeeld, zodat de regering sinds 1965 een « wetenschappelijke loopbaan » heeft ingesteld waarvan de hoofdregel de vlakke loopbaan is. De onderzoeker kan zich aan het onderzoek wijden met aangroeiende persoonlijke prestige en remuneratie zonder dat hij daarom de cursus honorum doorloopt.

Dit soort loopbaan dwingt de onderzoeker er bovendien toe zich waar te maken tijdens de eerste twaalf jaren van zijn beroepsactiviteit

(7) *Op. cit.*, blz. 191.

om alle barema's te overschrijden zonder zijn aanvankelijke functie te verlaten.

De huidige ambtenaar dient met succes en met veel politieke en syndicale steun — waarom het ontkennen — achtereenvolgens steeds nauwer wordende filters door te komen en dit duurt vrijwel even lang als bij de onderzoeker. Weinig bestuurssecretarissen halen de rang van adjunct-adviseur. Zeldzaam is de adjunct-adviseur die tot adviseur benoemd wordt en dan nog zeer laat in zijn carrière. Toch ontvangt een adviseur een lager salaris dan een wetenschapsman met doctoraal proefschrift en tien jaar dienst.

Nemen we vier assistenten uit het universitair kader of een wetenschappelijke staatsinstelling en vier bestuurssecretarissen uit de centrale overheidsdiensten. Maken wij een vergelijking van hetgeen in theorie het beroepsprofiel zal zijn van deze acht personen, ervan uitgaande dat zij allen juist hun universitair diploma behaald hebben en allen ongeveer 25 jaar oud zijn.

Ziehier een synoptische tabel :

Wetenschaps- mensen	Aantal jaren	Barema	A B C D	Ambtenaren A B C D	Aantal jaren	Barema	A B C D
	12 jaar	141	op grond van het weten- schappelijk dossier				
Werkleider	10 jaar	132	X X X X ↑ ↑ ↑ ↑	Adviseur	9 jaar	132	X X
1 ^e assistent	6 jaar	116	X X X X ↑ ↑ ↑ ↑	Adj. Adviseur	3 jaar	113	X X X X
Assistent of onderzoeker		103 of 102bis	X X X X	Bestuurs- secretaris		101	X X X X X X X X

De vier wetenschappers A, B, C, D hebben de mogelijkheid, zonder zich om de concurrentie te bekommeren, de etappes van hun loopbaan in de statutair voorgeschreven tijd te doorlopen. Daarentegen bereiken omwille van de piramidale structuur van het openbaar bestuur, slechts twee van de vier bestuurssecretarissen potentieel een hogere rang en één van de vier zal slechts adviseur worden. Indien de carrière van de adviseur of van een van de adjunct-adviseurs niet door een ongeluk, ziekte of ontslag wordt afgebroken, kunnen twee bestuurssecretarissen er vrijwel zeker van zijn dat ze dit hun hele loopbaan zullen blijven.

Welke bekoring, welk prestige kan een administratieve loopbaan in die omstandigheden voor academisch gevormden hebben ?

Wij zullen niets zeggen over het krediet dat men de enen geeft en het sarcasme waaronder men de anderen bedelft, evenmin over de voldaanheid die in de wetenschappelijke wereld vrij veel verspreid is, noch over de complexen van de ambtenaren.

De mobiliteit van de ambtenaar? Die bestaat om zo te zeggen niet. Alleen cumulatie kan hem redden ofwel de uittocht naar andere banen zonder mogelijkheid van terugkeer.

Nauwelijks in dienst getreden en al een beetje vastgeroest, zal de jonge ambtenaar een oude ambtenaar worden in hetzelfde ministerie, dikwijls zelfs in hetzelfde bestuur en soms zelfs in dezelfde dienst.

Indien hij zou willen veranderen van sfeer, zich vormen voor andere taken, zijn professionele bekwaamheden uitbreiden, dan wordt hij dra ontmoedigd door tal van hinderpalen vanwege statuut, kader en politiek.

Indien hij de gelegenheid en de wil zou hebben om een doctoraatsthesis voor te bereiden (dit is ons geval en dat van enkele onverschrokkenen), dan zal hij alle vrije tijd en levenskunst gedurende vele jaren moeten opofferen met voor de meest gelukkigen de hoop op een opdracht van één jaar dank zij een speciale beurs van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek die niet hernieuwbaar is. Eén jaar voor een ambtenaar en statutair zes jaar voor een assistent.

De toestanden zijn voorzeker niet te vergelijken, wij zijn de eersten om dat te erkennen.

De doctoraatsthesis vormt voor de wetenschappelijke medewerker van universiteit of wetenschappelijke instelling een middel tot vooruitgang. Voor de ambtenaar zou het eerder een versiersel, een persoonlijk genoegen zijn. Versierselen en genoegens zijn als roepingen een zaak van temperament en tevens zó zeldzaam dat het openbaar bestuur er niet mee kan volstaan om zijn herstel te organiseren. Tenzij het systeem veralgemeend wordt en dit een statutair recht wordt met regelingen voor een loopbaan en middelen voor een permanente toepassing.

Hierdoor zou het openbaar bestuur mensen ter beschikking krijgen die bekwaam en gemotiveerd zijn om de problemen van aanpassing van binnenuit te bestuderen, problemen die althans in de komende twintig jaar, onophoudelijk in een steeds sneller tempo zullen rijzen.

De oplossingen die het openbaar bestuur hoopt te vinden in de methoden en technieken van het « management » gaan mank aan een gebrek aan specialiteit. Het openbaar bestuur is geen particulier bestuur, noch op het stuk der kleine eenheden, noch voor de grote gehelen. Deskundigen van grote particuliere besturen denken meestal dat het volstaat de resultaten van hun studies op de publieke sector over te dragen. Maar wat ontbreekt is een jarenlang inzicht in het geanalyseerde milieu, in zeden en gewoonten, in doelstellingen en regels.

De door ambtenaren voleinde doctorale studie zou een oplossing van deze moeilijkheid betekenen. En wat een intellectuele valorisatie voor deze doctorandi, waardoor op lange termijn een mentaliteit gekweekt wordt die openstaat voor wetenschappelijk werk in het openbaar bestuur.

Ziedaar voorzeker een middel om de mobiliteit van de ambtenaar te organiseren.

Wij menen dat de openbare besturen, door het verplicht stellen van de academische vorming voor ambtenaren en door het bevorderen van doctorale proefschriften, de overgang van bestuur naar universiteit en omgekeerd zou mogelijk maken en dit zonder nadeel voor personen en instellingen. Door aldus te handelen zou de uitwisseling van specialisten met de particuliere sector eveneens denkbaar zijn, want de concurrentiegeest zou groter worden. Is het nog denkbaar en zal het dit binnen tien jaar nog zijn om een één-richtings-sas te handhaven tussen openbare en particuliere sector? Een zeer jong ambtenaar kan zijn ambt zonder nadeel verlaten voor de particuliere sector, maar ook zonder hoop noch recht op terugkeer in het openbare bestuur; tenzij hij terugkeert via rekrutering en stage indien hij de leeftijdsgrens nog niet heeft bereikt.

Een ambtenaar van 35 of 45 jaar of een die deze fatale leeftijd reeds is gepasseerd, zal praktisch tot immobilisme veroordeeld zijn. Want zijn vertrek uit de administratie zou betekenen dat hij afziet van zijn rechten, met inbegrip van die op pensioen, en dat hij een formeel verbod oploopt om terug te keren. Tenzij hij een officiële missie in bepaalde organen vervult. Voor hem slechts één mogelijkheid tot mobiliteit: de vlucht vooruit dank zij promotie. De kansen daarop zijn nochtans gering omwille van de piramidale structuur in het openbaar bestuur. Ontmoediging en vertrouwenscrisis zijn veel voorkomende verschijnselen bij leidinggevende ambtenaren die geen hogere verantwoordelijkheden krijgen. De uitwisseling van deskundigen tussen de diensten of de interne mobiliteit zou een winst aan belangstelling opleveren voor de publieke zaak, een belangstelling die, onnodig het te zeggen, geleidelijk aan geringer wordt. Dit zou een aanvulling betekenen van de permanente wetenschappelijke vorming.

Wat zou een academisch gevormde ambtenaar met een wetenschappelijke houding en zeker van een vlakke loopbaan, een werkelijke mobiliteit genietend, eigenlijk doen?

Besturen uiteraard.

Dit zeggen met de overweging dat het om een nobele en nuttige taak gaat, zou bijdragen tot het sociaal prestige van het ambt. Teveel sarcasme van buiten af en teveel complexen van binnen uit komen voort uit de ontgoochelde houdingen en gedragingen van de ambtenaren

zelf. Het openbaar bestuur opbouwen door wetenschappelijk optreden, zou het een tegengewicht verschaffen tegen de degradatie van diensten die tot uiting komt in demoralisering van de ambtenaren, onvoldaanheid van de burgers en twijfel aan het hele apparaat.

Wij menen dat het openbaar bestuur vóór alles als een « waarde » moet erkend worden in een samenleving die er niet buiten kan.

Zijn reden van bestaan dient opnieuw te worden bepaald, niet om te verdrukken en te dwingen, maar om bij te dragen tot de verbetering van aard en niveau van het bestaan.

Welke « openbare dienst » kan een bestuur verlenen indien het zijn finaliteit vergeet of negeert ?

Of indien alles als fout wordt beschouwd wat van dit bestuur uitgaat ?

Het vertrouwen in het openbaar bestuur en in wat het doet, heeft deel in deze waarde.

Vermits het openbaar bestuur voortdurend overall is, zal het wetenschappelijk openbaar bestuur in onze pluricentralistische samenleving een van de voorwaarden zijn tot voortbestaan van het « polyarchisch model » (8).

Het taalkundig, wijsgerig, ideologisch en cultureel pluralisme heeft in België een veelheid van boven elkaar geplaatste beslissingscentra doen ontstaan, die een combinatie zijn van de zogenaamde « horizontale » en « verticale » structuren der sociale groepen. De tendens (en terzelfdertijd het kenmerk) daarvan is een toenemende centralisatie van de grote politieke problemen en dit is niet de minste paradox van de regionalisering. Het openbaar bestuur kan de aan de centralisatie inherente gebreken verhelpen, omdat zijn samenstelling zeer homogeen is en het de grote pluralistische oriëntaties vrij goed weerspiegelt.

Omdat het aan het begin van het besluitvormingsproces staat, zou het recht tot initiatief dat het kan of zou kunnen hebben, de beslissende macht — die aan het eind van het proces de verantwoordelijkheid voor de keuze draagt — voor alternatieven plaatsen die rekening houden met de behoeften en verlangens van alle groepen. Omdat het blijvend zijn functie vervult en toch verandert als de ambtenaren mobiel geworden zijn, zou het het nodige evenwicht kunnen handhaven tussen verworven rechten en vernieuwing, zonder in de plaats te treden van de politieke overheid.

Openbaar bestuur en politiek vullen elkaar aan, zoals een van onze collega's het zo juist zegt. Ambtenaren en beheerders zullen meer en

(8) François BOURRICAUD, *Le modèle polyarchique et les conditions de sa survie*, in *Revue française de Science politique*, oktober 1970 (5), blz. 893-925.

meer in de politieke orde de notabelen vervangen aan de zijde van een nieuwe politieke elite waarin geleerden en deskundigen zullen overheersen.

Beide groepen die men soms samenvat in het begrip technocraat waarvan het pejoratief karakter minder uitgesproken is dan dat van bureaucraat, zullen steeds meer zij aan zij optreden in dezelfde commissies om over dezelfde onderwerpen te handelen. Wij zijn het eens met Bertrand de Jouvenel die zegt :

« Het net van internministeriële commissies dat men in ieder modern openbaar bestuur aantreft, is een communicatiesysteem door middel waarvan sterke persoonlijkheden uit het ambtenarencorps in heel de administratie hun invloed kunnen doen gelden. Een hogere ambtenaar die het bevel voert over een rijke dienst en die zijn inzichten door dit communicatienet verspreidt, is vandaag de dag een groot seigneur. Zijn zwakte is dat hij kan verplaatst worden, maar dat komt praktisch nooit voor. Met deze heren moet de moderne Cæsar daadwerkelijk zijn macht delen. Kan men zich een toenemende autonomie van de hogere ambtenaren indenken ? Zeer gemakkelijk kan men zich voorstellen dat de door Cæsar op te lossen vraagstukken door de ambtenaren in een zodanige vorm gegoten worden dat er reeds een bepaald antwoord wordt uitgelokt ? Nog gemakkelijker. Kan men zich tenslotte een ambtenarencorps voorstellen dat aan de overheid een ander maar geenszins minder correctief zou bieden dan weleer door het parlement gebeurde ?

» Dit is geenszins ondenkbaar : het is nog een fictie om te spreken van een ambtenarensenaat », maar die zou ooit wel eens werkelijkheid kunnen worden. Ook schijnt het mij onjuist de termen cesarisme en bureaucratie met elkaar in verband te brengen zoals ik het soms zie doen. De bureaucratie kan een correctief betekenen van het cesarisme veeleer dan een doel instrument (9) ».

In deze context van voortdurende osmose, zal de intellectuele kwaliteit van de ambtenaar een aanzienlijke rol spelen. De tijd die hij aan deze kwaliteit besteden zal, zal belangrijker en meer rendabel zijn dan de tijd voor het beheer. Alles zal tot deze intellectuele perfectie moeten bijdragen : doctoraatsthesis, lange en korte recyclage, seminaries, stages, studie van vreemde talen, wetenschappelijke missies en mobiliteit zullen er de gewone instrumenten van zijn.

De fundamentele voorwaarde om hem ontvankelijk te maken voor deze wetenschappelijke beweging is hem een streng wetenschappelijke

(9) *Du Principat*, een door Bertrand JOUVENEL te Genève uitgebracht verslag in september 1964 op het 6^e Wereldcongres van de « Association internationale de Science politique. Zie : G/PL/2, *Le leadership politique*, blz. 23.

opleiding te geven, of bijgevolg van hem een wetenschappelijk ambtenaar te maken. Alleen dan, zal de onderlinge aanvulling van politiek en openbaar bestuur volledig vervuld worden.

Want de verbinding tussen de elites zal geen onbegrip en onbekwaamheid meer dulden. Hetgeen beslist zal worden, zal dit worden op rationele grondslag, op grond van dossiers die beantwoorden aan wetenschappelijke normen en methoden. De politieke overheid zal er overigens zeker van kunnen zijn dat haar besluit begrepen wordt en dus alle kans loopt om door een bevoegde administratie streng te worden toegepast.

De wetenschap zal het cement vormen van de pluralistische sociaal-politieke orde. Men ziet niet goed hoe het openbaar bestuur deze wetenschap zou kunnen missen. Het sturen van de wetenschap is een van de functies van het openbaar ambt, die nu nog beperkt is, maar weldra alomtegenwoordig. De bestuurswetenschap moet de publieke sector nog veroveren.

Bestuur door de wetenschap moet het symbool worden van de toekomst. Wetenschap door bestuur is een nog te scheppen wereld.

In het centrum van dat alles : de mens. Zijn cultuur zal meer gespecialiseerd moeten zijn en terzelfdertijd voldoende groot om hem in staat te stellen inzicht te krijgen in de beweegredenen, doeleinden en besluiten van andere specialisten. Op het congres van Washington over de opvoeding in 1961 hebben de daar verzamelde deskundigen overwogen dat opvoeding een investering en een essentieel gegeven van de economische ontwikkeling is.

In 1985 zal de wetenschappelijke vorming van de ambtenaar een zeer banale vaststelling geworden zijn, die men niet meer op congressen zal moeten verkondigen.

(Uit het Frans)

