

# Aanpassings- vermogen en zelfstandigheid

Onze instellingen schieten te kort in probleemoplossend vermogen. Die klacht is veel te horen vandaag de dag. Het zou te meer het geval zijn voor instellingen waarbij de overheidsbemoedening groot is. De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst houdt zich bezig met de vraag of functionele decentralisatie van overheidstaken het aanpassingsvermogen, de slagvaardigheid van onze instellingen kan verhogen en de ambtelijke en politieke top kan ontlasten. Volgens de wet van behoud van ellende moet men zich dan afvragen wat bij zulk een streven wordt opgeofferd. Delegatie van bevoegdheden en decentralisatie maken dat de zekerheid van gelijke rechtsbedeling, van gelijke monniken, gelijke kappen, de zekerheid zelve op het spel zouden kunnen staan. Zich organiseren voor een optimaal aanpassingsvermogen kan betekenen dat het aangepast zijn risico loopt, met alle onzekerheden van dien.

De vraag waartoe men dan komt is of instellingen waarvan een groot aanpassingsvermogen wordt gevraagd dat ook kunnen opbrengen als zij aan een externe democratische controle zijn onderworpen, of dat zij daartoe zekere vrijheden van zelfstandig ondernemen nodig hebben. Ik heb dat enigszins proberen te analyseren door de huidige situatie van een aantal instellingen te bezien. Het resultaat staat weergegeven in onderstaand praatplaatje, waarin de behoefte aan aanpassing, respectievelijk aanpassingsvermogen staat uitgezet tegen de mate van externe democratische (of politieke) controle. De diagonaal gaat van het ambt (bijvoorbeeld de overheidsinspecties), via het staatsbedrijf (bijvoorbeeld PTT), naar de (particuliere) privaatrechtelijke onderneming (bijvoorbeeld DSM). Om rechtszekerheid te garanderen vindt men soms het ambt nevengeschikt aan het staatsbedrijf ter rug: de Rijksvisafslager bij het Staatsvisserijbedrijf.

Indien zich nu uit het ambt om enige reden een dienst losmaakt, die zich daarmee enigszins onttrekt aan de directe externe controle, bijvoorbeeld de de Deltadienst van Rijkswaterstaat of de Rijksdienst IJsselmeerpolders (RYP), dan leidt de ruimte welke zodoende tot meer ondernemen wordt gelaten enerzijds tot meer aanpassingsvermogen (ter wille van het „bedrijf”) en dus anderzijds tot de roep om meer controle. De angst voor zelfstandiging van een dienst is groot.

Is daarentegen de angst voor verstarung groot en voor een gebrek aan aanpassingsvermogen, dan zoeken wij oplossingen in het commissariaat, de regeringscommissaris of de drost. Het Commissariaat voor Industriererving (CIW), de Industrial Development Authority Ireland (IDA) en het Gesellschaft für Wirtschaftsförderung in Nord-



rhein-Westfalen mbH (GFW) kregen vrij grote gedelegeerde bevoegdheden om hun taak, industriële vernieuwing te bewerkstelligen, waar te maken. Zij gaan zich of als zelfstandige ondernemingen gedragen (waar natuurlijk een politieke reactie op volgt), of zij worden meer aan banden gelegd, ten koste van hun streven ons aanpassingsvermogen op een bepaald terrein te vergroten. Het laatste overkwam de Nederlandse Herstructureringsmaatschappij (NEHEM), die van EZ nooit heeft mogen ondernemen.

Een ander voorbeeld zijn de Arbeidsbureaus Nieuwe Stijl (ANS), die ter wille van een groter aanpassingsvermogen aan een snel veranderende arbeidsmarkt meer ruimte moesten krijgen om zelf het beleid te bepalen, zodat de politieke controle voornamelijk de taakstelling ging betreffen.

Privaatrechtelijke ondernemingen die in een omgeving werken waar snelle aanpassing is vereist en die dit door hun afhankelijkheid van gemeenschapsmiddelen niet kunnen opbrengen, zoals de NV NS, of de NV Schiphol zijn in feite daardoor moeilijker naar hun toekomst te sturen dan een staatsbedrijf.

Mijn eerste conclusie uit deze kijk op lopende zaken is dat onze verzorgende bedrijvigheid des te beter functioneert naarmate zij dichterbij de diagonaal in mijn figuur te karakteriseren is. Dat betekent dat naarmate aanpassingsvermogen een groter vereiste is de zelfstandigheid van de onderneming ook zal moeten toenemen. Voorbeelden zijn de Centra voor Vakopleiding Volwassenen (CVV), de Landinrichtingsdienst (LID), de ANWB of de Technische Ueberwachungs Vereine (TÜV) en de Nederlandse Energie-ontwikkelingsmaatschappij (NEOM), die ontkwam aan een grote politieke of ambtelijke inmenging.

Een bijzonder voorbeeld is het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, waar natuurlijk rechtszekerheid, dus aanpassing, een eerste vereiste is, maar goed ondernemerschap in het beleggen van de pensioengelden ter wille van het doel van het ABP niet minder belangrijk is. Het is het enige voorbeeld dat ik ken waar rechtszekerheid van de deelnemers en ondernemerschap ten aanzien van de beleggingen goed samen worden gebracht

door het scheppen van een bijzondere rechtspersoon.

Mijn tweede conclusie is dat als de dienst zich van het ambt (het bestuur) scheidt, dit niet betekent een eenvoudige scheiding van beleid en uitvoering, wat ik vroeger wel dacht. De dienst gaat (enigszins) ondernemen, zeker indien hij wordt aangesproken door een zichtbaar veranderende omgeving.

Nu zijn er terreinen van overheidszorg, ten aanzien waarvan wij het gevoel hebben dat meer dynamiek en aanpassingsvermogen vereist zouden zijn. Mendenke maar aan volkshuisvesting, welzijnszorg en onderwijs. In mijn diagram staat daar een vraagteken. Het zijn bij uitstek de terreinen waarin wij van de directe externe controle niet graag ook maar een fractie zouden willen prijsgeven. Daarom worstelen wij zo met oplossingen via facetraden, kaderwetten en in een enkel geval met een coördinerende minister. Zou er in mijn analyse waarheid schuilen, dan zoeken wij op deze wijze het onmogelijke. Meer aanpassingsvermogen van deze instellingen is niet te rijmen met een weigering om hen ook maar enige zelfstandiging te gunnen. Experimenten in die richting zouden wij zeker moeten toelaten. Dat is mijn derde conclusie.

Mijn slotconclusie kan ik het best in vragende vorm brengen. Zou het staatsbedrijf in zijn verschillende varianten voor verschillende zaken van overheidszorg, ook de niet-technische, niet een betere organisatorische vorm kunnen zijn voor het bevorderen van dynamiek dan de structuren die we nu nastreven? Ik ken de geschiedenis van het streven naar een Postbank en ik schat dat PTT-Viditel een gepolitiseerde onderneming zal blijven. Maar toch een onderneming, met aanpassingsvermogen ter wille van haar overleven. Aanpassingsvermogen is ten slotte ook het vermogen om risico's te willen en kunnen nemen, dus om te ondernemen en dat bestaat niet zonder een echte delegatie van bevoegdheden.

W. J. Beek

