

# Actieve overheid

Wie maatschappelijke ontwikkelingen op zich laat inwerken, moet wel tot de conclusie komen dat de overheid actief moet blijven en zelfs actiever moet worden. Een actieve overheid betekent niet automatisch een grotere collectieve sector. Wel betekent het dat voor nieuw beleid steeds vaker bestaande belangen moeten worden doorbroken ('nieuw voor oud'). Dat is moeilijk. Pogingen om bestaand beleid te herijken leveren voor parlementsleden, ministers en ambtenaren problemen op. Ik noem er een paar.

Voor de beoordeling van nieuwe ontwikkelingen kunnen *parlementsleden* niet volstaan met het slaafs volgen van de politieke agenda en de informatie die van ministers en ambtenaren afkomstig is. Zij moeten eigen informatie inwinnen. Hoe? Zij worden (daardoor) permanent geconfronteerd met problemen van tijd en capaciteit. Parlementsleden moeten ook weten wat de overheid is en hoe de overheid werkt (de verhoudingen, de procedures, het tijdslement). Zonder die kennis wordt elke poging tot verandering een toevalstreffer. En ten slotte moeten zij doelbewust punten laten liggen, zelfs als daarmee in de media te scoren is. De media zijn immers een deel van het Haagse circuit geworden. Voor nieuw beleid moet dat circuit worden opengemaakt. Daarbij doet zich echter het probleem voor dat publiciteit ook een onmisbaar drukmiddel is om tot vernieuwing te komen.

Ook *ambtenaren* ondervinden problemen met vernieuwingen. De functie van ambtenaren is onduidelijk geworden. Een ambtenaar is meer dan de neutrale uitvoerder van het beleid dat de minister formuleert. Hoeveel meer? Welke marge heeft een individueel ambtenaar voor vernieuwingen en waarvoor is hij zelf aanspreekbaar? Vernieuwen is kiezen. Ambtenaren worden niet geacht te kiezen. Dat doet de minister toch? Daarbij komt dat ambtenaren vooral getraind zijn om *vragen* van parlementsleden te beantwoorden. Zij zijn veel minder gewend een visie op eigen taak en functioneren te ontwikkelen, maatschappelijke ontwikkelingen zo onbevooroordeeld mogelijk te wegen en politieke mogelijkheden en risico's in te schatten. En ten slotte is de eerste zorg van een loyaal ambtenaar te voorkomen dat zijn minister in moeilijkheden komt. Reacties op parlementaire initiatieven zijn daaraan ondergeschikt.

Voor *ministers* is het vaak onduidelijk wat hun rol in vernieuwingen moet zijn. Ministers zijn geen manager van hun departement. Zij moeten enkel(!) zorgen dat

H.D. Tjeenk Willink



er goed gemanaged wordt. Ministers hoeven ook niet evenveel en hetzelfde te weten als hun ambtenaren. De minister moet een politieke visie ontwikkelen en op grond daarvan eigen afwegingen maken. Maar ministers worden zelden aangezocht vanwege hun visie op het beleidsterrein waarvoor zij verantwoordelijkheid gaan dragen. Die eigen visie *als minister* ontwikkelen is moeilijk. De informatie over maatschappelijke ontwikkelingen dringt traag en gekleurd tot de top van het departement door. Bovendien zijn ministers bij hun aantreden zelden op de hoogte van de verhoudingen en processen binnen hun departement en de verbanden van hun departement met de politieke en maatschappelijke omgeving. De introductie op hun beleidsterrein verloopt altijd via de top van hun departement. Ministers worden ten minste net zo afhankelijk van hun departementen als hun departementen afhankelijk zijn van hen. Geen wonder dat drie maanden na het aantreden van een nieuw kabinet in de ministerraad dezelfde vertrouwde geluiden klinken.

Het is eigenlijk merkwaardig dat in de selectie, introductie en training van parlementsleden, ministers en ambtenaren deze problemen niet of nauwelijks een rol spelen. Wie zou overigens over selectie, introductie en training van ministers en parlementsleden durven spreken?

Voor vernieuwingen is daarom vooral reflexiviteit nodig. Dat is meer dan vrijblijvend nadenken. Bij reflexiviteit gaat het om de vraag: wie doet wat? Wie vraagt erom? Hoe werkt de overheid nu? Welke problemen zijn er? Wie heeft die problemen en wie heeft voordeel bij die pro-

blemen? De mogelijkheden voor reflexiviteit zijn op dit moment beperkt. Vier voorbeelden:

- beleidsevaluatie in de betekenis van leren om het in het vervolg beter te doen is slecht ontwikkeld. Bij de paspoortaffaire blijkt dat de lessen uit het RSV-drama niet geleerd zijn;
- bij vernieuwingen moeten vaak dezelfde ambtenaren verschillende rollen spelen. Dit beperkt de ruimte. Zij treden op als secretarissen van adviescommissies die aanbevelingen voor vernieuwingen doen. Zij formuleren het regeringsstandpunt inzake deze aanbevelingen. Zij antwoorden, via hun minister, op de vragen in de politieke en publieke discussie. Zij controleren de uitvoering van de afgesproken vernieuwingen;
- politici, ministers en parlementsleden hanteren vaak een achterhaald machtsbegrip. Zij hebben het niet alleen voor het zeggen, maar ze zijn evenmin machteloos. Politici kunnen ruimte maken voor vernieuwingen door anderen, voor experimenten, voor publieke discussie. Waarschijnlijk is dat zelfs hun belangrijkste bijdrage aan vernieuwingen. Het is echter voor politici vaak moeilijk om die ruimte te laten. Politici hebben de neiging om, wanneer *politieke* consensus nog niet mogelijk is ook de *publieke* discussie af te grendelen. Maar publieke discussie is een voorwaarde om te kunnen veranderen. "Nieuwe waarden worden nooit op het Binnenhof uitgevonden";
- het is opvallend dat de opvattingen en verwachtingen die ambtenaren, ministers en parlementsleden over elkaars functie en functioneren hebben, nooit met elkaar worden besproken.

In mijn *Eindbericht* als regeringscommissaris Reorganisatie rijksdienst 1986 heb ik voorgesteld aan deze onderwerpen aandacht te besteden en dan niet in algemene abstracte beschouwingen, maar vanuit de oplossing van concrete problemen. De voornaamste problemen in organisatie en functioneren van de overheid zitten in de verbanden; de verbanden tussen instituties, de spelregels tussen ambtenaren, politici, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, burgers. Misschien is het na alle affaires nu de tijd gericht en concreet aan de oplossing van die problemen te werken.

H.D. Tjeenk Willink