

Van buiten naar binnen

De voortzetting van de reorganisatie rijksdienst

Vanaf 1970 is gewerkt aan verbetering van de organisatie en het functioneren van de rijksdienst. Tot nu toe was de leidende gedachte daarbij dat interne verbeteringen een voorwaarde zijn voor het beter functioneren van de overheid naar buiten. Het resultaat van deze naar binnen gerichte blik was dat oplossingen werden bedacht voor problemen van ambtenaren, terwijl de problemen van burgers met de overheid bleven liggen. Voor betere resultaten is volgens de auteur van dit artikel een fundamenteel andere benadering noodzakelijk: men dient bij de reorganisatie van de rijksdienst van buiten naar binnen te werken en van specifiek naar algemeen. Ervan uitgaande dat de uitvoerders van het beleid de vragen en behoeften van de burgers serieus nemen, betekent dit volgens de auteur dat de uitvoerders meer zeggenschap krijgen en de beleidsvoorbereiders in Den Haag navenant minder.

PROF. MR. H.D. TJEENK WILLINK*

Van binnen naar buiten

Het project reorganisatie rijksdienst staat in een traditie. Die traditie begint met de commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (de commissie-Van Veen) in 1970 en het eindigt voorlopig met de publikatie van het eindverslag van minister Rietkerk in december 1985. Tot 1983 is er een ononderbroken lijn in het denken van de commissies, die zich met de problematiek van de organisatie en het functioneren van de rijksdienst bezighouden.

Het accent valt in die lange periode op het vraagstuk van de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Dit denken paste in het politieke en maatschappelijke klimaat. Op verschillende beleidsterreinen werden brede beleidsvisies ontwikkeld. Ook in het bedrijfsleven waren samenwerking en samenwerking aan de orde van de dag. In verschillende toonaarden wordt het coördinatie-thema naar voren gebracht. De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR, de commissie-Vonhoff) ziet de rijksdienst als één groot systeem. Gebrek aan samenhang en een overmaat van verkokering zijn de meest kenmerkende eigenschappen van dit systeem. Een tekortschietend sturend vermogen is het gevolg, funest in een tijd waarin van de overheid bij uitstek sturende prestaties worden verwacht.

Ondanks de introductie van de moderne systeemtheorie, blijven de oplossingen van de CHR in hetzelfde spoor als die van haar voorgangers. Hoofdbeleidsgebieden, onderraden, coördinatie van wetgeving, planning en financiering en projectministerschappen vormen de weg, die de afstand tussen de 'wereld van de sectoren' en de 'wereld van de integratie' moeten overbruggen. Wat de CHR echter van eerdere adviescommissies onderscheidt is haar aandacht voor de buitenwereld. In de lijn van de door haar gebruikte systeemtheorie ziet zij de overheidsorganisatie als een systeem dat functioneert in wisselwerking met zijn omgeving. Andere commissies hadden deze kant van de overheid nauwelijks in hun beschouwingen betrokken. Hun aandacht was nagenoeg volledig gericht op de bestuurlijke organisatie van het overheidsbedrijf.

De CHR realiseert zich dat de overheidsorganisatie er niet voor zich zelf is, maar alleen kan bestaan als onderdeel van een bredere omgeving. De commissie is daarin echter niet consequent. In de loop van haar studie versmalt zij haar aandacht tot de 'doorvoer'-kanten van het systeem, dus de processen binnen de overheidsorganisatie zelf. De verwaarlozing van de 'invoer'- en 'uitvoer'-kanten leidt een van de intelligentste beschouwers van het werk van de CHR, de socioloog Jolles, tot de conclusie dat de commissie de maatschappelijke omgeving van de rijksdienst geleidelijk aan gereduceerd heeft tot een beperkende factor voor het sturend optreden van diezelfde rijksdienst: „Maar reeds is hier duidelijk, dat de maatschappelijke omgeving nog maar alleen de rol vervult van ongedifferentieerde categorie randvoorwaarden voor het zich kunnen ontplooiën van het overheidsapparaat, waaruit dan alle historische dynamiek is weggehaald” 1).

Het latere project reorganisatie rijksdienst is deze beperking nooit te boven gekomen. Al vrij snel heeft het zich op de interne organisatie van de rijksdienst gericht. Nagenoeg alle in het kader van het project uitgevoerde deelprojecten hadden betrekking op een of ander facet van deze organisatie. Het deelproject 'externe adviesorganen' kan misschien als een uitzondering op dit patroon worden beschouwd. Maar in zijn uiteindelijke uitkomst is ook dit deelproject toch niet verder gekomen dan een beperkte hervervorming van bestaande adviesstructuren.

Ook in dit deelproject is de buitenwereld buiten schot gebleven. Voor deze eenzijdige oriëntatie zijn verscheidene oorzaken aan te voeren. De belangrijkste is vermoedelijk de opvatting dat interne verbetering van het overheidsbedrijf een voorwaarde is voor een doeltreffender optreden van de overheid naar buiten. In zijn *Werkplan 1983* formuleert de projectminister dat als volgt: „De ambtelijke orga-

* Regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst. Met dank aan mr. P. Kuijpers voor de hulp bij de voorbereiding van het artikel.

1) H.M. Jolles, *Tussen macht, beleid en overmacht. De overheid in de verzorgingsmaatschappij. Een kritische doorlichting van het werk van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst*, Amsterdam, 1982.

nisatie moet dienstbaar zijn aan de politieke besluitvormingsorganen en aan de maatschappij. Van haar mag dan ook een doeltreffende bijdrage aan de beleidsvorming worden verwacht. Vergroting van de slagvaardigheid en de doelmatigheid van het ambtelijk functioneren is daartoe nodig”.

Bij dit uitgangspunt kunnen vraagtekens worden geplaatst. Het is de vraag of interne reorganisatie mogelijk is zonder rekening te houden met externe omstandigheden. Kan een bureaucratische organisatie zich op eigen kracht wel losmaken van haar interne mechanismen? Is zij zonder impulsen van buiten niet onvoorwaardelijk aan haar eigen dynamiek overgeleverd? Leidt een interne aanpak uiteindelijk wel tot meer dan een marginale herschikking van bestaande verhoudingen zonder werkelijke vernieuwing of (wat erger is) zonder 'de dienstbaarheid van de overheid aan de maatschappij' te verbeteren?

Nieuwe antwoorden

In de laatste fase van het project is de overtuiging gegroeid dat interne hervormingen maar beperkte betekenis hebben. In het eindverslag van minister Rietkerk in 1985 wordt deze overtuiging officieel onder woorden gebracht. Bij voortzetting van het reorganisatieproces moet een zwaar accent worden gelegd op verbetering van het extern functioneren van de rijksdienst. Het doel daarbij is daadwerkelijke dienstverlening aan het publiek, al dan niet in rechtstreeks contact met de burgers. De minister kiest daarmee voor het parool 'klant- en produktgericht werken'. De uitvoerders van het project hadden zich dat parool al eerder eigen gemaakt. Op conferenties en in publicaties werd het uitgedragen.

Er zijn mijn inziens twee redenen, waarom het klanten-thema op het ogenblik hoge ogen gooit:

- het is een reactie op de interne gerichtheid van veel veranderingsoperaties;
- het sluit aan bij een nieuwe waardering voor het bedrijfsleven.

Wat kan klantgericht werken bij de overheid inhouden? Hoe wordt het in praktijk gebracht?

Bij veel van wat de centrale overheid doet - handhaven van orde, voorkomen van paniek, preventie - zijn geen duidelijke klanten aan te wijzen. Voor sommige diensten die de overheid levert bestaat 'gedwongen winkelnering'. Daar kan ook slechts in oneigenlijke zin over klanten worden gesproken. Gevangenen en uitkeringstrekkers maken zelden uit eigen beweging of uit vrije wil gebruik van de hen 'aangeboden diensten'.

Bij bedrijven ligt dat anders. Zij opereren op een vrije markt. Niemand is echt gedwongen gebruik te maken van de diensten van een bepaald bedrijf. Er zijn altijd andere 'aanbieders' op de markt. De klant heeft de vrijheid om te kiezen uit een arsenaal van mogelijkheden. Bedrijven zullen zich naar de klanten schikken. Het is voor hen van levensbelang om met hun wensen rekening te houden. Hun voortbestaan is uiteindelijk afhankelijk van de vraag of klanten bereid zijn hun produkten af te nemen of van hun diensten gebruik te maken.

De overheid opereert echter zelden op een markt. Zij treft besluiten en maakt regels. Zij grijpt in in het leven van burgers. Daarbij zijn de wensen van de burgers van betekenis. Andere waarden bepalen het optreden van de overheid. Soms zijn die in strijd met wat burgers als hun behoeften zien. Dat komt omdat de overheid voorrang moet geven aan collectieve belangen, belangen die individuele voorkeuren te boven gaan.

In de huidige kritiek op de verzorgingsstaat is een van de voornaamste klachten dat de overheid aan die collectieve belangen te weinig aandacht heeft geschonken, te veel op de wensen van de burgers is ingegaan, te veel naar de klanten heeft geluisterd. Uit die kritiek blijkt dat het gevaarlijk is de overheid als een dienstverlenend bedrijf te be-

schouwen. Goede dienstverlening bestaat immers uit het respecteren van de wensen van de klanten, hoe onredelijk die ook mogen zijn. De overheid mag dat kennelijk niet. Zij heeft zich aan andere normen te houden.

De overheidsorganisatie

Deze normen houden verband met de aard van de overheidsorganisatie. Over overheid en overheidsorganisatie wordt vaak op een nogal één-dimensionale manier gedacht. Dat beeld is moeilijk te doorbreken. We zitten er vanuit een lange traditie aan vast. Pas wanneer we worden gedwongen ons rekenschap te geven van de wijze waarop de overheid functioneert, komen we er achter dat de overheid een gedifferentieerde en gelede organisatie is.

De ene overheid uit de overlevering blijkt helemaal niet te bestaan. De overheid is een samenstel van organisaties, permanent in beweging, en permanent op zoek naar nieuwe evenwichten. Ondanks de schijn van het tegendeel is de overheid geen stabiele organisatie. De structuren waarin ze verschijnt zijn vaak star en onbeweeglijk. Maar achter die starheid gaat een telkens wisselend veld van verhoudingen schuil. Stabiliteit is niet een structuurkenmerk van de overheid. Het is eerder een doelstelling of een functie, die de overheid tracht te realiseren. En het opmerkelijke is, dat ze dat doet door permanent in beweging te blijven, door zich zelf voortdurend te (re)organiseren.

De differentiatie van de overheidsorganisatie blijkt uit de verschillen in structuur en positie van de verschillende onderdelen van de overheidsorganisatie, uit het gevarieerde patroon aan verbindingen met de politieke en maatschappelijke omgeving en uit de ongelijkheid van belangen en verhoudingen op de verschillende terreinen van het overheidshandelen.

De geleedheid van de overheidsorganisatie weerspiegelt zich in het tegelijkertijd bureaucratische, politieke en publieke karakter van de organisatie. De overheid is een organisatie met verscheidene dimensies. De invloeden die op haar inwerken zijn niet onder één noemer te brengen. Zij vormen niet een sluitend en harmonisch geheel. Die drie karakteristieken 'verdelen en segmenteren' de overheidsorganisatie. Zij hebben een eigen rationaliteit en een eigen tijdsperspectief. Zij wisselen bovendien in sterkte en invloed. Als gevolg van deze karakteristieken is de overheid een complexe en vaak tegenstrijdige organisatie. De processen die zich binnen deze organisatie voordoen, vertonen een fluctuerend beeld. Zij bezitten niet dezelfde logica. Hun bewegingen zijn verschillend. Voor ambtenaren en politici leveren zij uiteenlopende oriëntatiepunten op.

Oriëntatiepunten in de bureaucratie

In vergelijking met vroeger zijn de oriëntatiepunten voor de individuele ambtenaar veel vager geworden. Hoe komt dat? In de eerste plaats omdat de bureaucratische orde, zoals die in het verleden bestond, op allerlei punten is aangetast. De traditionele hiërarchie bestaat formeel nog wel, maar heeft in de praktijk veel van zijn glans verloren. De wereld is voor de ambtenaar zijn geslotenheid kwijtgeraakt. Ambtenaren zitten niet langer opgesloten in een organisatie die vanuit de hoogte neerziet op wat er in de maatschappij gebeurt. Ambtenaren maken zelf deel uit van die maatschappij. Zij zijn geen aparte kaste meer. Zij lezen kranten, luisteren naar de radio en kijken naar de televisie. Op dezelfde manier als hun medeburgers nemen zij deel aan het maatschappelijk verkeer.

De oude karikaturen worden nog wel gebruikt, maar zij beantwoorden niet langer aan de werkelijkheid. Ambtenaren zijn gewone mensen geworden. Hun aantal alleen al staat er borg voor dat zij niet langer in een uitzonderings-



Het nieuwe Ministerie van Kafkiaanse Zaken

tuatie leven. De maatschappij is verambtelijkt, de ambtenarij vermaatschappelijkt. De erkenning van de persoonlijke autonomie houdt niet op bij de poorten van de departementen. Zij is de ambtelijke gelederen binnengedrongen en heeft aan de hiërarchie haar vanzelfsprekendheid ontnomen.

Ook een ander kenmerk van een bureaucratie, de deskundigheid, heeft zijn traditionele betekenis verloren. In de oude bureaucratie was deskundigheid sterk procedureel gericht: het kunnen inschatten van bestuurlijke risico's. Nu is deskundigheid vooral inhoudelijk van aard: het kunnen volgen van ontwikkelingen, het verzamelen en verwerken van kennis en inzicht.

Indicatief voor deze verschuiving zijn de cijfers die betrekking hebben op de opleidingen van de bij de rijksoverheid werkzame directeuren-generaal. Bij een vergelijking van de jaren 1961 en 1981 daalde het aantal juristen van 64% naar 26%; het aantal economen steeg van 4% naar 29%; het aantal exacte wetenschappers van 28% naar 40%²⁾. De procedurele (juridische) deskundigheid daalt; de inhoudelijke (economische en exacte wetenschappen) stijgt. Met deze verschuiving in opleidingsachtergrond gaat een verschuiving in de oriëntatie gepaard. Inhoudelijke deskundigen richten zich meer op collega-deskundigen dan op de hiërarchische lijn.

De overheid als politieke organisatie

Een zelfde vervaging in oriëntatiepunten doet zich voor bij de overheidsorganisatie als politieke organisatie. Het belangrijkste kenmerk daarvan is dat de minister – ook tegenover het parlement – verantwoordelijk is voor het ambtelijk optreden. Formeel geldt deze norm nog steeds. Feitelijk wordt het echter steeds moeilijker om hem in acht te nemen. Alleen al de omvang van de ambtelijke organisatie maakt het voor de minister onmogelijk om voor alle 'faits et gestes' van ambtenaren verantwoordelijk te zijn.

De ruimte voor de minister is steeds kleiner geworden; de ruimte voor ambtenaren daarentegen steeds groter. Ambtenaren hebben een eigen positie. Zij geven die positie ook inhoud vanuit eigen normen en opvattingen.

In mijn tweede jaarbericht (1984) heb ik er op gewezen dat ambtenaren zelf ook onderhandelen. Zij maken deel uit van een onderhandelingscircuit, waarin naast ministers, politieke partijen en maatschappelijke organisaties betrokken zijn. De normen, de regels en de cultuur in de ambtelijke organisatie zijn onvoldoende op het optreden van ambtenaren in dat onderhandelingscircuit afgestemd. De code dat 'de minister het voor het zeggen heeft en dat ambtenaren niet bestaan' is daar de oorzaak van. Ondanks dat gebrek aan legitimatie zijn ambtenaren gedwongen te onderhandelen. Zij hebben daarbij echter geen duidelijk oriëntatiepunt. Om uit deze impasse te komen, vallen zij terug op:

- de rugdekking, die het overleg met anderen biedt;
- het ambtelijk beheer met zijn professionele of bedrijfsmatige zekerheid;
- precedenten.

Dit laatste geval is interessant. Er doet zich hier een merkwaardige omkering voor. De regel dat gelijke gevallen gelijke behandeling verdienen, wordt veranderd in de regel dat gelijke behandeling gelijke gevallen vraagt; met andere woorden wij behandelen gelijk, en daarom moeten gevallen gelijk worden. De bureaucratie bedenkt oplossingen en vraagt van de burgers zich daarnaar te richten. Die oplossingen krijgen dus de voorrang. De problemen (de gevallen) komen op het tweede plan. De burgers die hun problemen zo weten voor te dragen dat zij in de oplossingen van de bureaucratie te passen zijn, komen er goed van af. Degenen die daartoe niet bij machte zijn, vissen achter het net. Het adagium dat de klant koning is, verkeert hier in zijn tegendeel.

2) U. Rosenthal, De mandarijnen van de Rijksdienst, *Bestuurswetenschappen*, jg. 37, nr. 5, 1983.

De overheid als publieke organisatie

Ten slotte de overheid als publieke organisatie. Het belangrijkste kenmerk van de publieke organisatie is de heerschappij van de wet. De oriëntatiepunten die daaruit voortvloeien zijn rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en andere beginselen van behoorlijk bestuur. Het probleem is hier dat het karakter van de wetgeving aanzienlijk is veranderd. Om maar een paar slagwoorden te noemen: 'van wetmatigheid naar rechtmatigheid van het bestuur'; 'van codificerend naar modificerend'; 'van inhoudelijke naar kaderwetgeving'.

Het gevolg van al die veranderingen is ook hier verving van de oriëntatiepunten. De ambtenaren hebben meer ruimte gekregen. De heerschappij van de wet is afgenomen, het 'freies Ermessen' van ambtenaren toegenomen. Het gevolg is een ongeëvenaarde groei van het beroep op de administratieve rechter. Het is echter de vraag of dat nieuwe oriëntatiepunten voor de ambtenaar oplevert.

Waarom niet? Ten eerste omdat de rechter vaak toetst aan formele beginselen en veel minder aan materiële beginselen. Toetsen aan 'het beginsel van de gelijkheid of de rechtszekerheid' brengt de rechter naar zijn oordeel te snel op het beleidsinhoudelijke vlak. Ten tweede omdat de rechter meestal de beschikkingen van de uitvoerders toetst, terwijl de regels waarop die berusten, door andere (beleids)ambtenaren worden ontworpen. De uitvoerders worden op twee manieren in hun oriëntatie op de wet belemmerd. In de eerste plaats omdat zij zuchten onder de beleidsvrijheid van hun regels en circulaires ontwerpende beleidscollega's. In de tweede plaats omdat zij niet van een beroep op de administratieve rechter zijn gevrijwaard wanneer zij zich aan die regels en circulaires houden.

Klanten?

In het vacuüm dat het driedovoudige gebrek aan oriëntatie voor ambtenaren heeft opgeroepen, is 'de klant' als een nieuw oriëntatiepunt verschenen. Wie is die klant echter? De chef, zeggen sommigen, de minister, de maatschappelijke instelling, de burger. Zijn dat ook echt klanten? Is het niet een te royaal gebruik van het begrip klant om daar iedereen onder te schuiven met wie ambtenaren te maken krijgen?

Een chef of een minister heeft toch een plaats in de hiërarchie, hoe verzwakt die misschien ook mag zijn. En hiërarchie en klanten zijn uiteindelijk toch tegenstrijdige begrippen. Burgers zijn niet alleen klanten of afnemers van diensten. Zij zijn meer dan dat. De kern van het 'burgerchap' is het optreden als drager of subject van de overheid. Over klanten valt eigenlijk niet te praten als we niet precies weten wat klanten zijn, wie als klanten kunnen worden aangeduid en hoe klanten zich verhouden tot de overheid en tot degenen die namens haar optreden.

Het is voor mij de vraag of we met het gebruik van het klantenbegrip wel op de goede weg zijn. Biedt dit begrip wel mogelijkheden om de overheid sterker op de buitenwereld te oriënteren? Worden de burgers er beter van? Wordt de kwaliteit van de dienstverlening erdoor verhoogd? Gaat het eigenlijk wel om de klant of wordt er een oplossing gezocht voor de ambtenaar, die oude oriëntatiepunten is kwijtgeraakt? Wie heeft er eigenlijk problemen? De burger of de ambtenaar?

Operatie klantgericht werken

De roep om klantgericht werken neemt toe. Klantgericht werken is de nieuwste slogan bij het denken over de vernieuwing in de overheidsorganisatie. Welke beloften biedt

dit nieuwe perspectief? Wanneer we niet meer duidelijkheid hebben over het begrip klant ben ik bang dat een operatie 'klantgericht werken' op dezelfde grenzen stoot als alle grote veranderingsoperaties tot nu toe. Het lijkt me daarom van belang eens naar die operaties te kijken en te zien wat we ervan kunnen leren. Drie ervaringen zou ik kort hier willen beschrijven.

In de eerste plaats moeten we vaststellen dat de politieke sturingsmogelijkheden van grote veranderingen – in tegenstelling tot wat we altijd gedacht hebben – gering zijn. Alle grote operaties – naast de reorganisatie van de rijksdienst, deregulering, privatisering, decentralisatie, heroverweging, en de –2%-operatie – gingen oorspronkelijk uit van de gedachte dat de politiek en dan met name de ministerraad, op eigen kracht leiding aan die operaties zou kunnen geven. Dat gebeurde echter niet. De ministers maken immers zelf deel uit van het netwerk dat de overheid vormt. Zij kunnen zich niet buiten dat netwerk opstellen en moeten hun eigen plaats bepalen in de posities en verhoudingen die dat netwerk uitmaken.

In de tweede plaats hebben we de ervaring opgedaan dat centraal gedicteerde veranderingen nauwelijks uitvoerbaar zijn. Uniforme oplossingen voor de problemen in de rijksdienst bestaan niet en zijn dus ook niet van bovenaf op te leggen. En waarom niet? Omdat datgene wat op het ene terrein een probleem is – regelzucht, tekort aan mobiliteit, gebrek aan dienstverlening –, dat op een ander terrein helemaal niet of veel minder is. De politieke, maatschappelijke en ambtelijke verhoudingen en belangen verschillen. Wat de politiek bij voorbeeld als een verbetering ziet, behoeft dat ambtelijk nog niet te zijn en omgekeerd. De ene hand wast niet automatisch de andere. Er moeten veel en verschillende oplossingen worden gevonden op die plaatsen waar ze nodig en geëigend zijn.

In de derde plaats hebben we geconstateerd dat veranderingen bij de overheid gemakkelijk 'naar binnen slaan'. Veranderingsoperaties gaan heel snel lijden aan een eenzijdige interne gerichtheid. Problemen worden getransformeerd tot problemen van ambtenaren. Hun kijk op de wereld, hun belangen gaan domineren. En de eigenlijke veranderingen die nodig zijn voor een beter functioneren van de overheid naar buiten, blijven liggen. Problemen die burgers met de overheid hebben, worden niet opgelost.

Waarom zou dat bij de start van een nieuwe operatie anders zijn? Burgers en gemeenten komen nu toch ook maar eenzijdig aan bod. Van de belofte dat zij meer ruimte zullen krijgen en dat de last van de Haagse regelgeving zal worden verminderd, komt in de praktijk nog niet veel terecht. Wordt dat nu plotseling anders, wanneer burgers en gemeenten 'klanten' gaan heten? Leidt dat automatisch tot een andere, minder paternalistische houding van de Haagse bureaucratie?

Wie dat denkt, koestert illusies. Pas als de eigenheid en de democratische legitimiteit van de wereld buiten Den Haag wordt erkend, is er kans op een werkelijke doorbraak van de verhoudingen. In de opvatting dat 'interne verbeteringen een voorwaarde zijn voor het beter functioneren naar buiten' ligt een onderschatting van de kracht van de interne mechanismen besloten. Het is vermoedelijk juist de stelling om te draaien tot 'interne verbeteringen worden pas mogelijk als het functioneren naar buiten verandert; verbeteringen in de relatie met de buitenwereld zijn een voorwaarde voor een beter functioneren naar binnen'.

De toekomst van de reorganisatie

Welke conclusies zijn er uit deze beschouwingen te trekken? Hoe kan het functioneren van de overheidsorganisatie bij voortzetting van het reorganisatieproces worden verbeterd? Mijns inziens lukt dat alleen als we het perspectief draaien. Langs twee lijnen moet dat gebeuren. In de eerste plaats door van *buiten naar binnen* te werken. In de tweede plaats door van *specifiek naar algemeen* te werken.

Tot nu toe doen we precies het omgekeerde. Bij de be-

schrijving van de grote operaties heb ik er op gewezen hoe we altijd van binnen naar buiten werken. We hebben daarmee de problemen binnen noch de problemen buiten opgelost.

Dat komt – en daar komt het tweede mechanisme in beeld – omdat we ons altijd van algemeen naar specifiek bewegen. Problemen zijn voor rijksambtenaren altijd algemene problemen; globale noemers en verzamelingen, zoals minderheden, welzijn, arbeidsbemiddeling, grote steden. Voo. die algemene problemen zijn er ook alleen algemene oplossingen; oplossingen die gelden voor heel Nederland; van oost naar west en van noord naar zuid. De buitenwereld wordt nooit op maat bediend vanuit deze algemene oplossingen. Van klantgericht werken kan in deze optiek geen sprake zijn. Als we 'klantgericht' willen werken, is er een andere benadering nodig, waarin concrete problemen zichtbaar worden gemaakt en toegang krijgen tot het Haagse beleid.

Mijns inziens moeten de uitvoerders van het beleid in die andere benadering een centrale rol krijgen. Dat zijn de mensen die er voor moeten zorgen dat de uitkering op tijd wordt betaald, de buurt veilig is, het onderwijs wordt gegeven. Beter dan de beleidsmakers in Den Haag weten de uitvoerders wat de problemen van de burgers zijn en wat aan die problemen kan worden gedaan. Het is van belang dat de inzichten van de uitvoerders een rol spelen bij de vormgeving van het centrale beleid. Dat gebeurt tot nu toe veel te weinig. Hun deskundigheid komt nauwelijks aan bod. Eerder is het tegendeel het geval. De Haagse deskundigheid zet de marsroute uit. Van uitvoerders wordt verwacht dat ze zich daaraan aanpassen. Met de frustraties die zij daarbij oplopen, wordt nagenoeg geen rekening gehouden. De problemen die uitvoerders bij voorbeeld hebben met de Bijstandswet en de sociale voorzieningen vinden tot nu toe in het Haagse beleid nauwelijks weerklank.

Ik pleit ervoor om uitvoerders meer stem in het beleid te geven, hen meer zeggenschap en macht toe te kennen. Dit pleidooi berust op de veronderstelling dat de uitvoerders zich met reële problemen bezighouden en dat de burgers zich in hun werk herkennen. 'Klantgericht' werken op dat uitvoeringsniveau betekent dat de uitvoerders de vragen en de behoeften van de burgers serieus kunnen nemen. Dat is meer dan vriendelijke public relations, meer dan een bloemetje bij het loket en meer dan het giroblauw op de formulieren. Burgers zijn meer dan klanten, meer dan vragers op de markt van overheidsdiensten. Zij zijn de democratische dragers van een overheid die zij samen in stand houden en erkenning verschaffen.

We zouden eens moeten nadenken over de vraag hoe we dit fraaie democratische uitgangspunt in praktijk kunnen brengen. De pogingen die we in die richting gedaan hebben bij voorbeeld in de vorm van participatie en inspraak, zijn (achteraf)maar matig geslaagd te noemen. De jaren zestig hebben een aantal interessante beïnvloedingsinstrumenten opgeleverd, maar die zijn geleidelijk aan van de burgers in handen van de overheid overgaan. Het mislukken van de democratiseringspogingen in de achter ons liggende periode moet naar mijn mening voor een niet onbelangrijk deel worden toegeschreven aan het feit, dat zij bij uitstek op de beleidsvoorbereiding waren gericht. Ik acht het niet uitgesloten dat de mogelijkheden tot beïnvloeding van de (beleids)uitvoering meer kansen op daadwerkelijke zeggenschap van de burgers bieden. We hebben daar alleen heel weinig ervaring mee. Het is tot nu toe gebleven bij een paar schaarse pogingen op het gebied van woningbeheer en energievoorziening.

Toeëigening van het klantenbegrip door de ambtelijke organisatie houdt bovendien het risico in dat het (ambtelijk) aanbod gaat overwegen boven de vraag. Burgers (en uitvoerders) worden dan alleen nog afhankelijker van de bureaucratie dan ze nu al zijn. Hun behoeften worden gemodelleerd naar de belangen en normen van het ambtelijk apparaat. Als dat gebeurt komen we van de wal in de sloot.

Verbetering van de rijksdienst is mijns inziens alleen mogelijk wanneer de dwang van de interne oriëntatie van de bureaucratie wordt doorbroken. Dat kan pas wanneer de werkelijkheid buiten de rijksdienst als de belangrijkste hefboom voor veranderingen binnen die rijksdienst wordt beschouwd. Deze gedachte is meer dan een vrijblijvende oproep om het met de reorganisatie van de rijksdienst nu maar weer eens over een andere boeg te gooien. Een dergelijke oproep haalt niet veel uit. We moeten daarom een stap verder gaan. De buitenwereld kan alleen invloed krijgen ten opzichte van de bureaucratie wanneer zij een eigen stem heeft en die stem ook tot gelding kan brengen. Misschien is het niveau van de uitvoering voorlopig het beste niveau waarop we een poging kunnen doen om het 'geschonden evenwicht' te herstellen.

Daarnaast moeten we zien hoe we het klantentema kunnen verbreden tot het vraagstuk van de externe gerichtheid van de overheid. Hoe kan de relatie tussen de overheid en de samenleving worden verbeterd? Wat levert dat op voor de burgers en hun organisaties en hoe kan de overheid er beter van worden?

Deze vragen zullen de agenda vormen van de komende reorganisatieperiode. Als wij in staat zijn daar nieuwe antwoorden op te bedenken, zal de smalle weg tussen buiten en binnen misschien een wat royaler aanzien krijgen.

H.D. Tjeenk Willink

Balans

Klantgerichtheid is niet het grote panacee voor de kwalen van de overheid. Het begrip 'klant' is te onbestemd en te marktgericht om als leidraad voor een verbetering van het extern functioneren van de overheid te kunnen dienen.