

Derwaart

Het derde rapport van de Commissie-Vonhoff *Elk kent de laan, die derwaart gaat* 1) heeft in de ambtelijke en politiek-bestuurlijke wereld voor de nodige opschudding gezorgd. In het rapport en de eraan ten grondslag liggende achtergrondstudies wordt geanalyseerd wat er zoal mis is met betrekking tot het functioneren van de rijksdienst. De Commissie laat er geen twijfel over bestaan dat dat heel wat is in haar ogen. Zo zou er onvoldoende samenhang zijn in het beleid, geen zicht op het geheel, overbelasting aan de top, gebrek aan beleidsevaluatie, een zwak organisatie- en personeelbeleid, onduidelijkheid over bevoegdheden, weerstand tegen veranderingen en eenzijdige aandacht voor het eigen deelterrein. Volgens de Commissie schiet de organisatie van de rijksdienst, waarvan de grondtrekken meer dan 130 jaar geleden door Thorbecke werden bepaald, in toenemende mate te kort als het erom gaat tegemoet te komen aan de talloze uiteenlopende eisen die vanuit de samenleving aan de rijksoverheid worden gesteld. Terwijl er een groeiende behoefte is aan centrale sturing van maatschappelijke ontwikkelingen, aldus de Commissie-Vonhoff, neemt het sturend vermogen van de rijksdienst af.

In feite zijn de problemen ten aanzien van het functioneren van de rijksdienst te herleiden tot drie wezenlijke tekortkomingen: er is te weinig *samenhang* in het beleid, er dient een betere *afweging* van belangen plaats te vinden en de *flexibiliteit* van de organisatie en het beleidsinstrumentarium moet worden vergroot. De oorzaken van deze tekortkomingen worden in het rapport nader geanalyseerd.

Het gebrek aan samenhang in het beleid wordt in belangrijke mate in de hand gewerkt door de sterk verticale organisatie van de rijksdienst. De rijksdienst bestaat in feite uit een zeer groot aantal kleine, sterk gespecialiseerde en betrekkelijk autonome werkeenheden, die zich met het beleid op één specifiek deelterrein bezighouden. Dáár zet men zich voor in, dát moet worden afgepaald en verdedigd tegen andere sectoren. Vergeleken met deze sterke concentratie op het eigen beleidsterrein is het aspect van de integratie tussen verschillende sectoren binnen de rijksdienst maar zwak ontwikkeld. Tot in de hoogste departementale regionen (ministers en staatssecretarissen) staat allereerst „de eigen tent” voorop. Van de kant van de politiek bestaat er in het algemeen weinig invloed op de gang van zaken binnen de afzonderlijke sectoren. Bovendien wint ook daar de specifieke belangstelling het vaak van de brede visie op het geheel.

Mede vanwege het ontbreken van een samenhangende visie vindt ook de afweging van divergerende belangen veelal slechts op gebrekkige wijze plaats. In de relatie tussen de rijksdienst en het maatschappelijk veld ligt het accent op de behartiging van deelbelangen. Goed georganiseerde belangengroepen (werkgevers, werknemers, landbouw) slagen erin een aanzienlijke invloed uit te oefenen op de beleidsontwikkeling, terwijl de signalen van niet of zwak georganiseerde groeperingen (bijstandtrekkers, gastarbeiders, bejaarden) niet worden waargenomen of worden genegeerd. Ook de afweging tussen nieuw en bestaand beleid is onevenwichtig. Het ontwikkelen van nieuw beleid krijgt weinig kans (men heeft het al te druk), terwijl bestaand beleid min of meer automatisch wordt gecontinueerd.

Als belangrijke oorzaken voor het gebrek aan flexibiliteit worden genoemd: de hiërarchische opbouw van de departementale organisatie die het ontstaan van een hokjesgeest bevordert, de starre formatieprocedures waardoor het snel verplaatsen van mensen en middelen wanneer zich nieuwe behoeften voordoen ernstig wordt be-

lemmerd, en de ambtelijke cultuur die wordt gekenmerkt door een grote aandacht voor details, angst voor onzekerheden en overaccentuering van rechtszekerheid en de ambtelijke rechtspositie. Van politieke zijde bestaat er in het algemeen niet veel belangstelling voor organisatorische vernieuwing.

Op zich is de — bewust wat gechargeerde — kritiek van de Commissie-Vonhoff op het functioneren van de rijksdienst niet nieuw. Wel worden in het rapport van de Commissie de bekende problemen diepgaander en systematischer onderzocht dan in eerdere adviezen op dit zelfde terrein het geval was. Daardoor wordt de aloude kritiek op het functioneren van de rijksdienst in een flinke stroomversnelling gebracht. De vraag is nu of deze stroomversnelling krachtig genoeg is om een adequate politieke reactie uit te lokken. De Commissie-Vonhoff lijkt daarbij de tijd mee te hebben.

In de eerste plaats is de geloofwaardigheid en legitimiteit van het overheidsoptreden langzamerhand onder steeds grotere druk van buitenaf komen staan. Er is een afnemend vertrouwen in de wijze waarop de overheid het algemeen belang behartigt. Ondoorzichtige en tegenstrijdige overheidsbeslissingen worden steeds moeilijker aanvaard. Wil de rijksoverheid het vertrouwen van de bevolking niet nog verder verliezen, dan zal zij naar nieuwe wegen moeten zoeken in de wijze waarop zij haar taken vervult.

In de tweede plaats is de economische situatie van belang. De weinig florissante economische ontwikkeling en de succesieve bezuinigingsoperaties die daarvan het gevolg zijn, dwingen ook de rijksoverheid zich diepgaand op haar functioneren te bezinnen en te proberen tot efficiëntieverhoging en een betere afweging van prioriteiten te komen.

En in de derde plaats worden de ambtenaren zelf het zat. Ook binnen de rijksoverheid begint men het steeds meer als hinderlijk te ervaren dat alles zo lang moet duren, dat er zoveel onduidelijkheden en tegenstrijdigheden zijn en dat veel pogingen om daarin verbetering te brengen in organisatorische structuren vastlopen. De provinciale en lokale bestuurders zijn het al lang beu voor alles en nog wat eerst in Den Haag te moeten aankloppen. De bestuurlijke decentralisatie verloopt moeizamer dan verwacht.

Natuurlijk is er ook veel tegendruk. Zoals gezegd is de flexibiliteit van de rijksdienst niet groot en zal ook de dreiging van het verlies van arbeidsplaatsen en van aantasting van bestaande (rechts)posities weinig tot verandering gezindheid bijdragen. Veel weerstand is reeds gerezen tegen een departementale herindeling in vijf hoofdbeleidsgebieden, zoals door de Commissie wordt voorgesteld. Overigens is een verbetering van de structuur op zich niet voldoende voor een verbetering van het proces. Belangrijker lijkt mij dat in de komende jaren in de gehele organisatie van de rijksdienst op allerlei manieren een grotere flexibiliteit wordt ingebouwd en dat daarvoor organisatorische voorzieningen worden getroffen, waardoor de inzet van mensen en middelen sneller en beter kan worden afgestemd op de eisen die vanuit de samenleving aan de rijksdienst worden gesteld. Ook daarvoor biedt *Elk kent de laan, die derwaart gaat* aanknopingspunten genoeg. Het gaat er maar om dat nu de laan wordt ingeslagen.

L. van der Geest

1) *Elk kent de laan, die derwaart gaat*, Rapport nr. 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken, december 1980.