

# Onmacht of onwil?

Vorige week verscheen het laatste 'bericht' van de reeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, mr. H.D. Tjeenk Willink 1). Zijn project, dat in februari 1982 is gestart, is daarmee definitief afgerond. Zo is weer een fase in het reorganisatieproces afgesloten. De ontevredenheid met het functioneren van het overheidsapparaat bestaat al lang. Sinds het begin van de jaren zeventig heeft een aantal commissies zich met deze problematiek beziggehouden. Toch lijkt er weinig te veranderen. Willen politici niet veranderen, of kunnen ze het niet?

Het doel van de overheid is te zorgen voor collectieve voorzieningen waaraan in de maatschappij behoefte bestaat. De overheid zou, met andere woorden, een instrument moeten zijn om maatschappelijke problemen op te lossen. In theorie wordt een goede werking van dit instrument gegarandeerd door het systeem van parlementaire democratie. De burgers maken hun behoeften kenbaar via verkiezingen, politici zetten deze wensen om in een beleid, en ambtenaren voeren dit beleid uit. De overheid is dan een eenheid, waarin politici de dienst uitmaken.

Bij de aanvang van het reorganisatieproces gold dit theoretische beeld van de overheid als ideaal. De nadruk lag op herstel van de eenheid. Men ging ervan uit dat de onmacht om maatschappelijke problemen adequaat aan te pakken voortvloeide uit de gebrekkige samenhang in het overheidsapparaat, en men veronderstelde dat de 'maakbaarheid' van de samenleving zou toenemen bij een betere interdepartementale taakverdeling en coördinatie. De commissie-Van Veen, die werd ingesteld ten behoeve van de kabinetsformatie van 1971, kreeg dan ook de opdracht de bestuursorganisatie vanuit dit perspectief door te lichten. Dezelfde invalshoek vinden we terug in het WRR-rapport over de organisatie van het openbaar bestuur uit 1975, het rapport van de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie uit 1977 en het werk van de in 1979 ingestelde Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

Met het aantreden van het kabinet-Lubbers is het accent in de reorganisatiewensen echter verschoven. De maakbaarheid van de samenleving staat niet meer centraal; het gaat er niet meer om het sturend vermogen van de overheid te vergroten. Men wil juist de invloed van de overheid terugdringen. De aandacht verschuift van de effectiviteit van het beleid naar de interne organisatie van het overheidsapparaat. De aanpak van Tjeenk Willink weerspiegelt deze verandering in het politieke klimaat. Hij legt niet, zoals zijn voorgangers, het accent op een verbetering van het optreden van de overheid als geheel, maar juist op de verscheidenheid binnen het overheidsapparaat en de problemen die daarmee samenhangen.

Tjeenk Willink constateert dat er in de praktijk niet werkelijk sprake is van een primaat van de politiek. De overheid is geen eenheid, geen strak hiërarchisch bouwwerk, maar een samenstel van organisaties, posities en verhoudingen. Politici zijn, wanneer ze eenmaal zijn gekozen, niet in staat onafhankelijk beslissingen te nemen. In het *Jaarbericht 1983* wordt geschetst hoe ministers bij het nemen van beleidsmaatregelen op vier fronten strijd moeten leveren 2). Aan het maatschappelijk front zien zij zich geconfronteerd met de maatschappelijke organisaties en hun achterban, aan het politieke front met hun eigen fractie en de parlementaire meerderheid, aan het ambtelijke front met hun eigen ambtenaren en de ambtenaren van andere departementen en aan het bewindsliedenfront met de overige ministers.

Het ontbreken van een duidelijk machtscentrum ver-

troebelt de politieke besluitvorming. Politiek is niet meer het vertalen van maatschappelijke behoeften in collectieve voorzieningen. Behalve maatschappelijke acceptatie spelen ook politieke haalbaarheid en ambtelijke uitvoerbaarheid een belangrijke rol bij de besluitvorming. De minister heeft tot taak alle vier de fronten tevreden te stellen. Beslissingen zijn hierdoor vaak niet een concreet antwoord op bestaande maatschappelijke problemen, maar het resultaat van onderhandelingen. De macht die aan politici wordt toegeschreven is dus overtrokken: ze zijn met handen en voeten gebonden aan de overige partijen in het proces van politieke besluitvorming.

In het *Jaarbericht 1984* komt de rol van het ambtelijk apparaat aan de orde. Tjeenk Willink constateert dat de toename van de druk uit de maatschappij op de overheid en de daaruit voortvloeiende groei van de overheidsorganisatie de invloed van het ambtelijk apparaat hebben doen toenemen. Bij de beleidsvoorbereiding zorgen ambtenaren in zekere mate voor de selectie van de problemen, geven ze de richting aan waarin oplossingen kunnen worden gezocht en voeren ze onderhandelingen voor hun ministers. Bij de uitvoering van het beleid hebben ze nog meer de vrije hand. De politiek is nu eenmaal meer geïnteresseerd in het treffen van regelingen dan in het beheer. Bovendien zijn beslissingen die het resultaat zijn van onderhandelingen vaak voor meer dan een uitleg vatbaar. Dit biedt ambtenaren de ruimte om het beleid, binnen zekere grenzen, naar eigen inzicht in te vullen.

De groep waar het eigenlijk om gaat, de burgers, komt aan de orde in het *Jaarbericht 1985*. Tjeenk Willink constateert dat de verwachtingen ten aanzien van politieke mogelijkheden bij de burgers vaak hooggespannen zijn. Aan de andere kant worden ze geconfronteerd met een bureaucratisch apparaat dat niet in staat is een oplossing voor hun specifieke problemen te bieden. De overheid lijkt slecht op de hoogte te zijn van de wereld buiten 'Den Haag'. Daardoor is de overheid voor de burgers niet een instrument om maatschappelijke problemen op te lossen, maar een anonieme macht die een onderdeel is geworden van het maatschappelijke en economische leven. De overheid is een probleem, zeker voor de steeds grotere groep burgers die op de een of andere manier van de overheid afhankelijk is.

Uit het beeld dat Tjeenk Willink van de organisatie van de rijksdienst schetst, wordt duidelijk dat er geen simpele oplossingen bestaan. De maatschappelijke problemen waarvoor de overheid zich ziet gesteld zijn divers en de verscheidenheid in het overheidsapparaat is dan ook groot. Van pogingen om de coördinatie te verbeteren door de hiërarchie te versterken is dan ook weinig heil te verwachten. Slogans als 'minder overheid' zijn ook niet zonder meer een oplossing van de problemen die burgers met het functioneren van de overheid hebben. Minder betekent niet automatisch beter; de markt vult niet automatisch de gaten die de overheid laat vallen. Het afschaffen van voorzieningen vermindert de afhankelijkheid van de burgers van de overheid niet.

Een beter functioneren van de overheid vergt een erkenning van de complexiteit van zowel de maatschappij als van het overheidsapparaat zelf. Algemene oplossingen zijn er niet. De markt van de overheid is beperkt. Ze is evenzeer speelbal als spelbepaler.

**M.A. Langman**

1) *Kunnen politici veranderen?*, Berichten reeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1987.

2) *Jaarbericht 1983*, Reeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982.