

De rol en de functie van de overheid in de samenleving

H.D. Tjeenk Willink*

Belangrijk voor de uitkomsten van een gewetensonderzoek zijn de vragen die worden gesteld en de beelden die worden gehanteerd. Gaat het bij dit parlementair gewetensonderzoek wel om het parlement? Waaraan moet het functioneren van het parlement worden afgemeten?

Rol van de overheid

Achter de vraag wat er mis is met de parlementaire democratie gaat een andere vraag schuil: wat is de rol en de functie van de overheid in onze samenleving? De discussie over die vraag wordt op een indirecte en dubbelzinnige manier gevoerd. Indirect, omdat die vraag verborgen blijft achter een aantal operaties (bijvoorbeeld deregulering). Hun consequenties voor de rol en functie van de overheid blijven buiten de discussie. Toch hebben zij wel de bedoeling om deze rol en functie te veranderen door bijvoorbeeld herstel van de marktsector. Dubbelzinnig, omdat de algemene politieke leer (het aantal regels moet terug) het politieke leven van alledag (deze wet moet er komen) niet dekt.

De vraag rijst op welke problemen de operaties eigenlijk een antwoord zijn. Die problemen worden voornamelijk kwantitatief geformuleerd, de omvang van de collectieve uitgaven staat voorop. Soms is een betere overheid het doel. Vergeten wordt dan aan te geven wat onder beter moet worden verstaan.

Indirect en dubbelzinnig: het geldt ook voor de discussie over rol en functioneren van politieke partijen en parlement. De discussie spitst zich toe op de vraag hoe de relaties met de kiezers verbeterd kunnen worden; of structuren en procedures moeten worden gewijzigd; hoe de ministeriële verantwoordelijkheid moet worden verstaan; of het

* Tekst van inleiding gehouden in de Nieuwe Kerk in Amsterdam op 20 mei 1985.

horen van ambtenaren in het parlement mogelijk moet worden gemaakt. De vraag naar de problemen die hiermee moeten worden opgelost, wordt noch gesteld noch beantwoord.

De vraag naar rol en functie van de overheid kan niet alleen worden beperkt tot organisatie en functioneren van parlement en bestuur. Veranderingen in de rol en de functie van de overheid staan niet los van maatschappelijke en economische verhoudingen. Zonder een analyse van die verbindingen valt er weinig te beginnen. De overheid leeft niet in een ijle ruimte. Zeker de moderne overheid is op veel manieren met haar maatschappelijke omgeving vervlochten geraakt. Zij maakt van die omgeving deel uit en vervult haar functies in een voortdurende wisselwerking met ontwikkelingen en processen in de samenleving. De overheid kan daar niet omheen. De druk en de belasting die dat voor de overheid met zich meebrengt kunnen niet door een aantal simpele intern organisatorische of procedurele ingrepen worden opgelost.

Ontvlechting van overheid en maatschappij is daarom vooral een schitterend parool. Ontvlechting zou alleen gerealiseerd kunnen worden door de subtiele mechanismen die de ingewikkelde verhoudingen tussen overheid en maatschappij in evenwicht houden, aan te tasten.

Spreken over de erosie van het parlement als volksvertegenwoordiging is interessant maar levert op zichzelf weinig op. Verder komen we alleen wanneer we de veranderde rol van het parlement proberen te begrijpen tegen de achtergrond van de verschuivingen in de gehele overheidsorganisatie. Die verschuivingen staan evenmin op zichzelf. Ze hangen samen met de andere eisen die de maatschappij aan de overheid is gaan stellen.

Het grote probleem in discussies over de overheid is het accent dat daarin wordt gelegd op traditionele structuren en instrumenten. Er wordt naar wegen gezocht om deze structuren en instrumenten weer bij de tijd te brengen. Onvoldoende wordt gerealiseerd dat dit alleen kan door de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen in de discussie te betrekken. Dat gebeurt meestal niet. Oude verhoudingen worden opnieuw opgepoetst, nieuwe ontwikkelingen genegeerd. Toch is er achteraf verbazing dat van pogingen tot verandering niets terechtkomt.

Als regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst probeer ik in de *Jaarberichten* die politieke, ambtelijke en maat-

schappelijke verhoudingen te belichten. Het is opvallend dat een politieke discussie over die analyses niet plaatsvindt. Toch is het onaannemelijk dat deze analyses zonder meer door alle politieke partijen worden onderschreven. Ook over de rapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst heeft noch in de minister-raad noch in het parlement ooit een discussie plaatsgevonden. Door gebrekkig zicht op de problemen verliezen parlement en politieke partijen hun greep op de oplossing.

Rol van het parlement

Achter de discussie over het functioneren van het parlement gaat een discussie schuil over de functie die het parlement moet vervullen. 'Hoe hoger de verwachtingen van de macht (van het parlement), hoe vaker de teleurstelling over wat het parlement blijkt te vermogen en hoe groter de somberheid over – nog te bewijzen – achteruitgang in parlementaire invloed.'¹ Dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen heeft nooit betekend dat het parlement het centrum van de macht vormde. Integendeel.

In het overheidsbeleid hebben zogenaamde intermediaire structuren een belangrijke rol gespeeld. Verzuilde organisaties bemiddelen tussen burger en overheid.

In die organisaties herkenden zich grote delen van de bevolking. De uitkomsten van hun bemiddeling waren hanteerbaar voor regering en parlement. Daartegenover stond de betrekkelijke onduidelijkheid in verantwoordelijkheden. Wie doet wat, op welk moment.

De verzuilde organisaties verloren een belangrijk deel van hun bemiddelende functie. Dat was behalve oorzaak ook een gevolg van de groeiende overheidsbemoeienis. De invloed van ministers en ambtenaren nam toe! Zij, niet het parlement, gingen de bemiddelende rol vervullen die vroeger elders werd gespeeld. Het parlement werd gedwongen zich steeds meer te oriënteren op de beleidsvorming door ministers en departementen. De (formeel) relaties tussen (fractie-)specialisten in het parlement en maatschappelijke organisaties werden geslecht. Ook daardoor konden de contacten met de departementen toenemen. In samenstelling en ondersteuning probeerde het parlement zich te meten met die departementen.

De gedachte dat althans binnen de overheid het parlement het voor

het zeggen heeft is daaraan niet vreemd. Het leidt soms tot strijd op de vierkante centimeter. De vraag of die vierkante centimeter in de uitvoering van het beleid is terug te vinden wordt zelden gesteld. Naarmate de contacten tussen parlementsleden en departementen toenemen, gaan beiden meer op elkaar lijken. De wederzijdse afhankelijkheid wordt groter, maar ze wordt niet erkend. Daardoor lopen parlementsleden steeds het gevaar de politieke verlengstukken van de departementen te worden. Het parlement kan zijn eigen rol tegenover de bureaucratie niet spelen.

Hoorzittingen, ombudsman en staatsrechtelijke vernieuwing hebben geen tegenwicht kunnen vormen. De concurrentie tussen partijen, noodzakelijke voorwaarde en uitvloeisel van een meerpartijstelsel, heeft dat tot nu toe verhinderd. Een uitzondering vormde het onderzoek van de enquêtecommissie RSV. Daarbij waren dan ook vele kabinetten betrokken. In zijn beoordeling van de resultaten heeft het parlement - althans tot nu toe - opnieuw gefaald.

Van uitvoering naar macht

Achter de discussie over de invloed van de uitvoerende macht gaan normen schuil over hoe departementen zouden behoren te functioneren. Die normen zijn sterk gericht op structuren en procedures, nauwelijks op de kwaliteit van het uiteindelijke produkt.

Ook die structurele en procedurele normen zijn niet eenduidig. De departementen zijn niet alleen gróte organisaties, ook politieke en publieke organisaties. Als grote organisatie worden aan de departementen bedrijfsmatige eisen gesteld. Als politieke organisatie zijn ze onderworpen aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Als publieke organisatie moeten hun beslissingen voldoen aan regels van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Gelijktijdig moet aldus aan verschillende normen worden voldaan. Die normen bepalen formeel het beleidsproces. Hun feitelijke invloed voor het handelen van ministers en ambtenaren is minder duidelijk. Wat is bijvoorbeeld de betekenis van beroepsnormen, die de vele deskundigen in de departementen aanleggen? Wat is de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de verhouding tussen ministers en departement? Wat is de consequentie van de eis tot rechtszekerheid en rechtsgelijkheid?

Om beleid te kunnen voeren moeten ministers en hun ambtenaren tegengestelde belangen verzoenen. Parlementsleden, ministers,

ambtenaren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zijn wederzijds van elkaar afhankelijk geraakt. Tegengestelde belangen en wederzijdse afhankelijkheid zijn de kenmerken van relaties tussen onderhandelaars. Ministers moeten onderhandelen. Ambtenaren spelen een belangrijke rol in onderhandelingen, die formeel de minister voert. Dat geldt met name voor beleidsambtenaren in Den Haag.

Departementen zijn in vele opzichten onderhandelingsorganisaties. Het beeld van de departementen is echter nog steeds het beeld van een samenwerkingsorganisatie. Daaraan wordt hun functioneren afgemeten. Met bezweringsformules, als algemeen belang, samenhang, collectieve verantwoordelijkheid, coördinatie, wordt geprobeerd deze kloof tussen norm en feit te dichten. Dat leidt tot meer procedures en structuren. Dat leidt ook tot een versluiting van belangentegenstellingen en verantwoordelijkheden. Dat leidt tenslotte tot het minimaliseren van de onderlinge problemen in plaats van tot het optimaliseren van het beleidsresultaat.

Uitvoering verwaarloosd

Parlementsleden hebben weinig aandacht voor de uitvoering en de resultaten van het beleid. Daarin zijn nu juist wel de burgers geïnteresseerd. Parlementsleden beschouwen hen vooral als kiezers. Er zijn allerlei signalen van buiten Den Haag dat het beleid niet past op wat de burgers kunnen begrijpen en accepteren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik. De afstand tussen de Haagse wereld en de wereld waarin de burgers leven is groot.

Het zijn met name de uitvoerders van het beleid die met de gevolgen van die afstand worden geconfronteerd. Uitvoerders zijn mensen die zorgen dat de uitkeringen op tijd worden betaald, de buurt veilig is, onderwijs wordt gegeven. Met hen hebben de burgers te maken. Hun klachten zijn: er zijn te veel en te ingewikkelde regels binnen de overheid zélf. Regels die niet passen op plaatselijke situaties en plaatselijke oplossingen. Regels die samenwerkingsverbanden en vernieuwingen blokkeren. In het *Jaarbericht* 1985 ben ik daar dieper op ingegaan.

De parlementaire verwaarlozing van de uitvoering, de afhankelijkheid van ministers en departementen wreekt zich nu. Als beleidsplanning en sturing van maatschappelijke ontwikkelingen vooraf maar beperkt mogelijk zijn, krijgt het beleid vorm in de

uitvoering. De politieke afhankelijkheid van de uitvoerders, hun mogelijkheden en motivatie groeien. Als in tijden van bezuinigingen niet ieder tevreden kan worden gesteld, adviescolleges worden gepasseerd, ministers hun eigen verantwoordelijkheid nemen, is aandacht voor de uitvoerbaarheid en de uitvoering van het beleid extra nodig. Op basis van de resultaten van het beleid moet immers de overeenstemming worden bereikt, die vooraf niet haalbaar was. Als de twijfel groeit over de pretenties van de overheid zelf, kan de uitvoering inzicht bieden in wat de overheid kán en welke middelen daarvoor nodig zijn. Thans staan de middelen soms in geen verhouding met het beoogde doel.

Afstand overbruggen

In een rechtsstaat is de burger gehouden democratisch genomen besluiten te respecteren. Daar tegenover staat dat de burger door tal van rechten het overheidsoptreden kan beïnvloeden en controleren. Hij heeft kiesrecht en inspraakmogelijkheden. Hij kan zich aansluiten bij organisaties van gelijkgezinden. Hij kan door zijn mening te verkondigen de publieke opinie beïnvloeden. Er staan tal van beroepsmogelijkheden voor hem open tegen beslissingen die hij onjuist acht. Deze rechten bieden mogelijkheden om de afstand tot de Haagse departementen te overbruggen. In de praktijk zijn die mogelijkheden beperkt gebleken. Ook de pogingen om door inspraak en participatie het overheidsbeleid te democratiseren zijn niet echt gelukt.

De burgers hebben er weinig aan overgehouden. Inspraak bijvoorbeeld is vooral een instrument geworden in handen van de overheid zelf. Het gaat altijd om háár plannen en maatregelen.

Ook in zogenaamde linkse kringen is het bon ton geworden om met *dédain* te spreken over deze democratiseringspogingen van de jaren zestig en zeventig. Ik vraag me af of dat terecht is. Verloren illusies zijn dubieuze raadgevers. Zij zeggen vaak meer over de dragers van die illusies dan over de maatschappelijke werkelijkheid. Die werkelijkheid is dat de afstand tussen overheid en burgers groter is geworden. Democratisering is nodig.

Pleiten voor meer ruimte voor de uitvoerders van het beleid is alleen reëel als die uitvoerders democratisch worden gecontroleerd; als de burgers zich herkennen in het werk dat de uitvoerders verrichten; als de burgers het gevoel hebben dat zij niet alleen van de uitvoerders afhankelijk zijn, maar ook zelf invloed kunnen uitoefenen.

Om deze voorwaarden te vervullen zijn nieuwe democratiseringspogingen nodig. Die pogingen zullen moeizaam verlopen. Participatie in de beleidsuitvoering stelt hogere eisen dan (incidentele) participatie in de beleidsvorming. De effecten van die uitvoering zijn directer voelbaar in het dagelijks bestaan van mensen. De meest geschikte vormen voor die participatie zijn nog niet bekend. Er is weinig ervaring. In bepaalde sectoren tekenen zich ontwikkelingen af. Ik denk bijvoorbeeld aan ideeën over zelfbeheer op het terrein van de huisvesting en de energievoorziening. Het risico dat die ideeën niet serieus genomen worden is groot. Nog groter is het risico dat die ideeën in de kiem worden gesmoord omdat zij niet in bestaande patronen passen.

Als de burger érgens aan bod kan komen, is het bij de uitvoering. Zijn invloed op de beleidsvorming zal altijd beperkt zijn. In Den Haag zijn het maatschappelijke organisaties die de belangen van hun achterban behartigen. De banden met die achterban zijn vaak niet erg hecht. Er moet alles aan gedaan worden om die banden te verstevigen. Toch zal de individuele burger daarmee maar beperkt gediend zijn. Belangrijker is het burgers in hun directe omgeving zeggenschap te geven in beslissingen die rechtstreeks hun dagelijks bestaan raken.

Wanneer ik daarom pleit voor meer parlementaire aandacht voor de uitvoering is dat om de burgers meer kansen te geven, te zorgen dat zij door de overheid niet in de knel komen. Het is de ruimte voor de burger die het parlement moet bewaken. De interne gang van zaken binnen de overheidsorganisatie is daaraan ondergeschikt.

Uit de ervaringen in de uitvoering moet het parlement conclusies trekken voor zijn standpuntbepaling bij de beleidsvorming.

¹ J.Th.J. van den Berg, *Parlementaire democratie en stagnerende economische groei* (Staatsrechtcongres 1980).