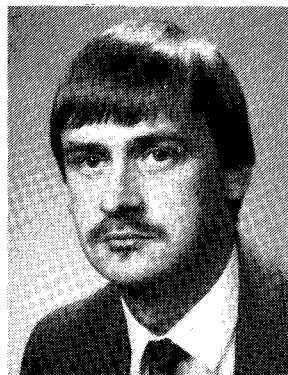


Dr. J.W.A. van Dijk



Ruimte: voor wie eigenlijk?

Voor hen die zoeken naar een effectief overheidsbeleid en herstel van het maatschappelijk middenveld is lezing 'Ruimte voor bestuur, bestuur voor de ruimte' van mevrouw dr. M.E. Beck de moeite waard. Deze dissertatie is verschenen bij VUGA, Den Haag 1986.

De publikatie van dr. M.E. Beck 'Ruimte voor bestuur, bestuur voor de ruimte', kan in CDA-kringen niet onbesproken blijven. Midden in de discussies over de inhoudelijke betekenis van de weg van 'verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij' betoogt mevrouw Beck in haar dissertatie dat het afleggen van deze weg geen 'terug naar af, u ontvangt 200 gulden' betekent, maar pure noodzaak is. Noodzakelijk om het schip van staat weer bestuurbaar te maken en de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van maatschappelijke organisaties in ere te herstellen.

Het is met name de invalshoek van vermaatschappelijking en autonomie van het maatschappelijk middenveld die ertoe bijdraagt dat deze publikatie betekenis voor het CDA krijgt. Aangezien mevrouw Beck haar visie op het falen van de verzorgingsstaat toetst aan de beleidsvoering op het gebied van de ruimtelijke ordening, krijgen haar opvattingen ook handen en voeten. Door haar voorbeelden uit die sfeer

een al te ruime geldigheid toe te dichten, slaat zij mijns inziens de plank echter ook nogal eens mis. Ook heeft haar publikatie dikwijls meer het karakter van een betoog dan van een wetenschappelijke verhandeling waarin een theorie over staat en maatschappij op empirische houdbaarheid wordt getoetst.

Achtereenvolgens zal ik hieronder een beeld schetsen van de ontregelde staat, mogelijkheden die volgens mevrouw Beck voor bijsturing aangewend moeten worden en tenslotte de bestuurlijke implicaties van een en ander.

De wetenschappelijke invalshoek waarvan mevrouw Beck gebruik maakte – Luhmanns sociale systeemtheorie – blijft buiten deze beschouwing.

Ten aanzien van haar methode van dataverzameling wil ik het laten bij een kritische kanttekening. Deze is, dat ik niet vermag in te zien hoe het NRC/Handelsblad, het Financieel Dagblad, het Economisch Dagblad, Het Vaderland en Intermediair gezamenlijk een adequate graadmeter kunnen zijn op politiek, sociaal-economisch en wetenschappelijk gebied. Maar goed het zij mevrouw Beck vergeven dat

Dr. J.W.A. van Dijk (1955) is beleidsmedewerker Algemeen Technologiebeleid bij het ministerie van Economische Zaken, ook is hij lid van de Raad voor het Jeugdbeleid.

zij zich beperkte tot de schrijvende pers en Trouw en het Brabants Dagblad blijkbaar een geringe meerwaarde tot de andere periodieken toe heeft gemeten.

Een ontregelde staat

Met behulp van treffende metaforen schildert mevrouw Beck de overheidsorganisatie, de politiek en het maatschappelijk middenveld af als een systeem dat verward is geraakt in een wederzijdse wurg-greep van de sub-systemen.

Het verlies aan autonomie van het maatschappelijk middenveld wijt zij aan het geleidelijk afzien van eigen initiatief in ruil voor toenemende overheids subsidies. Vroeg of laat leidt dit tot centralisatie via samenwerkende 'koepels' en onderwerping van non-profitinstellingen aan regelgeving.

'Bij deze instellingen ontstond tijdens het proces van ontzuiling aldus de paradox dat, naarmate de besturen ervan en hun "koepels" zich meer richtten op de overheid met haar veelheid aan subsidiebronnen, zij de voeling met hun aanhang verloren en daarvoor toch meer waardering bij die aanhang oogsten naarmate de door hen binnengehaalde buit groter was. (. . .)

Naarmate die besturen hun organisaties echter (financieel) meer afhankelijk maakten van de overheid verzwakte hun positie en werden deze organisaties meer onderworpen aan een ambtelijk interne beleidsbepaling, terwijl de vertegenwoordigers van deze besturen meer en meer gebruikt werden als instrument voor de overheid om dit beleid aan de man te brengen. (. . .)

De moraal van deze ontwikkeling lijkt daarom dat non-profitinstellingen die te gretig aankloppen bij de overheid voor geld en een overheid die deze kans tot uitbreiding van haar machtsbereik te gretig aangrijpt, verward raken in een wederzijdse wurggreep' (p. 44-45).

In het boek wordt de *overheidsbureaucratie* afgeschilderd als een organisatie

die lijdt aan introversie, ondoordringbaar geworden voor invloeden uit de samenleving en verward in rusteloze vergaderactiviteiten. Het lid zijn van de overheidsbureaucratie domineert volledig het lidmaatschap van de samenleving. Intern lijkt de status van de ambtenaar te kunnen worden afgemeten aan het aantal 'loodgieters-tassen' met documenten die 's avonds

Ambtenaren zijn wereldvreemde lieden met papieren deskundigheid.

meegenomen worden naar huis. Overheidsdienaren zijn wereldvreemde lieden geworden die hun inzichten ontleen aan papieren deskundigheid en een zorgvuldig gecultiveerd veld van adviesraden en commissies van technocraten. Vraag ambtenaren niet naar de concrete realiteit van alledag; die kennen zij niet. Praten en schrijven over die tastbare ervaringswereld doen zij slechts in theoretisch gefundeerde abstracties. Daarbij zijn zij zich volgens mevrouw Beck, dikwijls onvoldoende bewust van het risico dat zulke abstracties als substituut voor de realiteit gaan fungeren en daarmee ophouden hulpmiddel te zijn om de realiteit te doorzien. Het bestuurscentrisme waaraan de bureaucratie lijdt, is met andere woorden een vorm van 'bestuurlijke zelfbevruchting' (p. 53).

Het produkt van de ambtelijke dienst – dat beleid heet – krijgt hierdoor een zeer steriel karakter. Bezinning op de aard van maatschappelijke problemen: vindt

nauwelijks plaats en uitvoerende instanties en doelgroepen worden slechts als object van beleid gezien. Niet de inhoud van het beleid en de te realiseren effecten zijn criteria voor succes of falen geworden maar de wijze waarop de ambtelijke procedures worden doorlopen.

Is een aldus ontworpen beleid eenmaal goedgekeurd, dan ligt dit voor jaren vast en is de flexibiliteit zoek. Zelfs in een zeer turbulente omgeving zijn beleidsvoerders volgens de auteur horende doof en ziende blind voor de dynamiek. Men denkt er niet aan het beleid in overeenstemming te brengen met zich wijzigende omstandigheden maar doet alsof de realiteit zich wel aan het vastgestelde beleid zal aanpassen.

En de politiek?

Die lijkt machteloos aan de kant te staan. De volksvertegenwoordigers worden geconfronteerd met bestuursvoorstellen die de vrucht zijn van zoveel intern overleg, coördinatie en afstemming, dat aan de beleidsvoorstellen nauwelijks meer iets veranderd kan worden. Het PvdA Tweede Kamerlid Van der Hek spreekt – waarschijnlijk mede namens zijn 149 collega's – in dezelfde bewoordingen over het falen van de parlementaire democratie:

'De brave politici in de Tweede Kamer zijn in dat overleg niet vertegenwoordigd. Zij mogen pas opdraven in de laatste fase van de besluitvorming en worden dan blootgesteld aan allerlei georganiseerde actie om het al voorgekookte compromis nog een beetje bijgesteld te krijgen'. (in *'Management en Politiek: samenspel en tegenspel'*, red. A. Twijnstra en J.W.A. van Dijk, Leiden 1987).

De analyse van mevrouw Beck zal velen niet meer verbazen. De aanhoudende stroom literatuur over beleidsvoering in de publieke sector van de laatste jaren doet vermoeden dat de kwaal waaraan de overheidsbureaucratie lijdt, epidemische vormen heeft aangenomen. Wat het boek van mevrouw Beck aantrekkelijk maakt is

dat het om ontboezemingen gaat van een ambtenaar die als participant uit de school klappt. Wat het boek tegelijkertijd onaantrekkelijk maakt is de generaliserende wijze waarop de auteur over de overheidsdienst spreekt, de ongenueanceerde beeldvorming die daaruit voortvloeit en de onzorgvuldige scheiding van 'zijns' en 'waardeoordelen' die worden geveld.

Zou de auteur overigens dezelfde ervaringen hebben als onderzoekers die de resultaten van hun onderzoek terugkoppelen naar de bureaucratie?

'... leden van de organisaties herkennen het spel dat zij spelen. Als de resultaten van onderzoek worden gepresenteerd knikken zij meestal instemmend. Hoewel de meeste spelers het totale speelveld niet konden overzien, lijken zij aan te voelen dat het onderzoek het "publieke geheim" openbaart waarmee zij zich allen verwant voelen. Maar met slechts enkele uitzonderingen, geloven zij niet dat het systeem ontvankelijk is voor verandering. De risico's zijn te groot, de belangen te groot en de kansen op succes te klein'. (D. Shon, *The reflective practitioner* (1983) 264)

Mogelijkheden voor bijsturing

De diagnose is helder. Beleid komt langs technocratische wijze tot stand via ambtelijk interne voorbereiding. Daardoor schiet de maatschappelijke aansluiting tekort, wordt het beleid minder doeltreffend en is het democratisch gehalte van de beleidsvoering gering.

Een eenvoudige reorganisatie van de rijksdienst, een deregulerings- of decentraliseringsoperatie en een privatiseringsronde zullen op zichzelf onvoldoende zijn om staat en maatschappij weer in hun juiste verhoudingen terug te brengen. Ook de nogal sterk benadrukte efficiencyverbetering bij de overheid lijkt niet het middel om het schip van staat in de juiste koers te herkrijgen; het lijdt slechts tot het opvoeren van de motor terwijl de stuurinrichting haper! (p. 100).

Noodzakelijk is een revitalisering van

het maatschappelijk middenveld en herstel van autonomie. Doordat de schotten uit het ruim zijn gelicht, is de lading gaan schuiven en loopt het schip gevaar te kapseizen (p. 84).

Voor non-profitinstellingen wordt die autonomie volgens de auteur ontleend aan de middelen die begunstigers vrijwillig beschikbaar stellen. 'De vrijwillige bijdrage is voor de non-profitinstellingen aldus wat het profijtbeginsel is voor de profitinstellingen' (p. 46).

Dat de maatschappelijke infrastructuur inmiddels opgelost lijkt te zijn en de bestuurlijke infrastructuur verdwenen is door verlies aan identiteitsgerichte organisaties ziet de auteur helaas niet als probleem. Nee, we mogen in de visie van mevrouw Beck hoopvol gestemd zijn want de genivelleerde en geïndividualiseerde inkomensstructuur stelt mensen weer in staat zelfstandig hun maatschappelijke instellingen in stand te houden. Indien het vrij besteedbare inkomen van de burger weer een factor van betekenis kan worden – in plaats van het huidige zakgeld – neemt de kans op een maatschappelijk gedrag middenveld toe volgens de auteur.

Juist hier slaat mevrouw Beck de plank behoorlijk mis. Een verantwoordelijke samenleving is niet te koop. Niet de portemonnee maar het hart komt dan centraal te staan. Gevoel voor de noden om je heen, liefde voor de mensen die je nodig hebben, motivatie en daadkracht zijn de

pijlers waarop een verantwoordelijke samenleving herbouwd kan worden. Niet een eenvoudige belastingherziening, maar een ideologische herbezinning is nodig. Om die reden zal de overgang naar de verantwoordelijke samenleving dan ook nog wel enige tijd duren. Wie denkt met overheidsingrijpen de verantwoordelijke samenleving dichterbij te kunnen brengen zal ontdekken dat het slechts om koude sanering van de verzorgingsstaat zal gaan. Daarmee is veel afgebroken maar weinig opgebouwd.

Bestuurlijke implicaties

Wie beleid ontwerpt zal terdege rekening moeten houden met de mogelijkheden en beperkingen die eigen zijn aan bestuursystemen. Integrale planning is gedoemd te mislukken omdat zij op z'n minst voorbij gaat aan de *span of control* van de beleidsvoerders, de dynamiek van beleidsproblemen in een turbulente omgeving en de beleidsvrijheden van doelgroepen en uitvoerders.

Overheidsbeleid dient daarom volgens mevrouw Beck vooral conditieplanning te zijn: het stellen van randvoorwaarden waarbinnen het handelen van semi-autonome maatschappelijke actoren vorm kan krijgen. Dit in tegenstelling tot de strategievorming in bedrijven die zich op harde *targets* of doelstellingen richt.

Daarbij dient de flexibiliteit van overheidsbeleid sterk geaccentueerd te worden. Wil een beleid realistisch blijven onder zich wijzigende omstandigheden, dan doet men er goed aan dit niet al te zeer vast te leggen in nota's, structuurschema's . . . en nog minder in wetten, zo stelt de auteur.

De constatering dat de overheid veelal beleid heeft gevoerd vanuit de conceptie zich in een Archimedische sturingspositie te bevinden en de samenleving slechts als object van beleid heeft behandeld kan niet ontkend worden. Dat overheidsbeleid zich primair zou moeten richten op het stellen van randvoorwaarden is echter wel

Liefde, motivatie en daadkracht zijn de pijlers onder een verantwoordelijke samenleving.

een zeer minimalistische opvatting over taken van de overheid. Juist in de sfeer van de ruimtelijke ordening of verdelings-taken voortvloeiend uit het vervullen van de publieke gerechtigheid vergt een actiever overheidsoptreden. Daarbij stelt de overheid doelen en middelen die noodzakelijk zijn en daarom ook zelfs rechtens afdwingbaar.

Instemmen kan ik met de wijze waarop mevrouw Beck de beleidsvoering wil herzien en de verhouding die zij voorstaat tussen de participanten in het beleidsproces. De volksvertegenwoordiging en de politieke leiding van de bureaucratie zouden zich nadrukkelijker moeten inlaten met de initiële fasen van een beleidsproces: de definitie van het probleem en de opdracht tot beleidsontwikkeling. Een verkenning van de aard en complexiteit van beleidsproblemen en het verkennen van levensvatbare alternatieven dient niet aan ambtenaren te worden overgelaten zoals tot nu toe te veel gebeurt. De ontwikkeling van volledig uitgewerkte beleidsnota's

plaatst politici in een te laat stadium voor voldongen feiten en dringt hen in een positie waarin zij de ambtelijke beleidslijnen nog slechts kunnen legitimeren. Meer aandacht voor de beleidsvoorbereiding in plaats van de momenteel sterk in de belangstelling staande beleidsuitvoering is in onze parlementaire democratie hard nodig.

Het boek van mevrouw Beck is alleszins de moeite van het lezen waard voor hen die zoeken naar een effectief overheidsbeleid en een herstel van de autonomie van het maatschappelijke middenveld. Echter meer vanwege de diagnose dan vanwege de oplossingen die worden geboden.

