

Verscholen in Tjeenk Willinks jaarbericht:

Reorganisatie van Rijksdiensten beïnvloedt werkwijze parlement

De regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, Mr. H.D. Tjeenk Willink, presenteert met zijn jaarbericht 1983 een bijzonder geschrift. Zowel qua stijl als qua inhoud. Het meest opvallende aan de stijl is de deductieve verteltrant. Normaliter vertonen 'Haagse' geschriften een inductieve aanpak: nieuwe informatie wordt op voorgaande gestapeld zodat je na enkele pagina's de draad kwijtraakt, althans dat pleegt mij steeds te overkomen. Tjeenk werkt echter vanuit het algemene naar het bijzondere: een algemene probleemstelling wordt in steeds fijnere partjes uiteengetrokken. Elke nieuwe informatie wordt geplaatst in het licht van het voorgaande zodat je als lezer steeds weet waar het over gaat. Daar komt bij dat deze problematiek van hoog abstractieniveau in nauwelijks 25 pagina's wordt uitgelegd. Wanneer schrijvend 'Den Haag' deze stijl zou overnemen zou al heel wat van de problematiek die Tjeenk Willink behandelt vanzelf opgelost worden.

door dr L. Klinkers,
medewerker bestuurskunde

Ondanks de diplomatieke woordkeus staat het er allemaal duidelijk. Men hoeft geen insider te zijn om te begrijpen dat hier het faillissement wordt uitgesproken van een bedrijf waarin de leidende figuren – op een enkele uitzondering na – 10 jaar lang niet hoorden, niet zagen maar wel veel praatten. Het beoogt ademt uitwaard qua strekking de geest van de rapportage van de commissie Vonthoff, maar voegt daar toch een nieuwe dimensie aan toe doordat Tjeenk de (uit zeer vele details opgebouwde) publicaties van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdiensten (CHR) terugbrengt tot hun essentie: de kunst van het weglaten.

Het herstel van het primaat van de politiek – zelf geef ik de voorkeur aan: 'herstel van de politieke functie' omdat het primaat staatsrechtelijk gezien niet kan verdwijnen maar wel de functionele vulling van de politiek – staat bij Tjeenk voorop en hij dient in het realiseren daarvan alle mogelijke steun te krijgen. De terugtrek van de wetge-

ver in de jaren 50 en 60 is gevolgd door de terugtrek van de bestuurder in de jaren 70 waardoor Nederland de facto niet meer wordt geleid door de gekozen en benoemde organen. De verantwoordelijkheden bleven weliswaar bij wetgever en bestuur maar de bevoegdheden verdwenen materieel naar anderen, ambtenaren en adviesorganen. In het a-politieke klimaat dat dan ontstaat wordt recht (de macht over de normstelling) een instrument om beleidsvisies door te drukken en worden begrippen als 'spel' en 'dier' de belangrijkste metgezel van het woord 'politiek': een indicatie van het overwegend diverterende en redeloze karakter van de politiek in de jaren 70?

Tegen zo'n achtergrond is het te begrijpen dat Tjeenk Willink de noodzaak van politieke durf onderstreept, het primaat van een personeelskarakter. Een oud verhaal natuurlijk maar om die reden nog niet achterhaald. Tjeenks nadruk op dit aspect vindt bijvoorbeeld indirect steun in het onderzoek 'Training and education in public administration' (EGPA 1982) waarin Europese experts op het gebied van bestuurskundig opleiden o.m. te kennen geven dat in de toekomstige administratie persoonskenmerken van zeer groot gewicht zijn. Dit in tegenstelling tot gedachten van circa 5 jaar geleden toen kennisaspecten als belangrijker werden geacht.

Nieuw gezichtspunt

Een betrekkelijk nieuw gezichtspunt in het jaarbericht is – hoewel diep verscholen op p. 17 – de opmerking dat de reorganisatie van de rijksdienst gevolgen zal hebben voor de werkwijze van het parlement. De CHR heeft zich angstvallig – conform de taakstelling overigens – onthouden van het doen van uitspraken over de werkwijze van het parlement. Dat bleek achteraf eigenlijk niet vol te houden en Tjeenk maakt nu alvast een opening naar een meer fundamentele beschouwing van dat onderwerp. Hopelijk is de voorzitter van de Tweede Kamer in zijn hoedanigheid van voorzitter van de Commissie voor de Werkwijze van de Kamer koelbloedig genoeg om te wachten met het doen van voorstellen tot (weer) wijzigen van het Rgl. van

Orde. Met de sprong van commissievergadering naar openbare commissievergadering en van daar weer naar de uitgebreide commissievergadering hebben Vondeling en Dolman de Kamer in een kuil gelokt die alleen maar dieper wordt als men aan die voortgaande organisatorische differentiatie er weer een toevoegt. In Tjeenks uitwerking van het CHR-concept van hoofdbeleidsgebieden (in wezen een vinding van de commissie-De Wolff 1971) zit een sterk middel deze departementalisering van de Tweede Kamer te doorbreken en te converteren in een 'vooruitgang van de wetgever'. In de context van het onderwerp 'hoofdbeleidsgebieden' past overigens een kritische noot. Net als de CHR lijkt Tjeenk Willink zich niet ten volle rekenschap te geven van het feit dat praten over hoofdbeleidsgebieden een volstrekt ander verhaal is dan praten over reorganiseren, hoezeer het eerste ook een species lijkt te zijn van het tweede. In het eerste rapport van de CHR wordt bij de presentatie van het open systeem concept duidelijk gemaakt dat departementaal Den Haag zucht onder een kwantitatieve en kwalitatieve *inputoverload*: teveel en te ongelijksoortige input. Reorganiseren, als verschijningsvorm van 'employing multiple channels', is één van de 7 reacties van organisaties op inputoverload (Katz en Kahn, *The Social Psychology of Organizations* 1966). Dat is een reactie in de zin van *aanpassing* aan een symptoom en veroorzaakt na enige tijd een proces van *withininputoverload* (teveel interne structuren, procedures, signalen e.d.) dat op den duur de organisatie met ondergang bedreigt. Zulke organisaties zullen hun overlevingskansen moeten zoeken in reductie van withininputoverload (minder interne structuren en procedures) en in reductie van inputoverload (kwantitatief en kwalitatief d.m.v. selectie van wat men wel of niet meer wil converteren, een zaak van politieke keuzen. Dat laatste is een fundamenteel ander concept dan reorganiseren omdat het ingrijpt in de omgeving van de organisatie en pas daarna in de organisatie zelf.

Het pleidooi van de CHR voor het instellen van 3 hoofd-

beleidsgebieden 'voor de signalering en selectie van de belangrijkste maatschappelijke problemen' (p. 27) is bij uitstek een 'reductie-van-inputoverload-mechanisme', verdient daarom de hoogste prioriteit maar heeft tevens tot consequentie dat departementaal reorganiseren op dit moment even naar de achtergrond moet worden geschoven; nu departementaal reorganiseren – dus niet als gevolg van reductie van inputoverload – lost niets op en kan ongekende nieuwe problemen veroorzaken.

Civil Service

Het is in dat licht dat ik me afvraag – weer een ongepaste vraag wellicht – of het verstandig is de 'civil service' idee door te zetten. Zoiets kan men redelijkerwijs slechts bepleiten als vaststaat (a) dat een dergelijke reorganisatie van de ambtelijke structuur het noodzakelijke interne antwoord is op de hoofdbeleidsgebiedenconceptie, (b) als artikel 5 Grondwet (iedere Nederlander is tot elke landsbediening benoembaar) zich daar niet tegen verzet en (c) als de Britse ervaringen positief genoeg kunnen worden uitgelegd om ook in Nederland te moeten worden ingevoerd.

Smallerland: arbeidsuren niet optellen

Smallerland is door de ministers Rood en De Graaf op de vingers getikt voor zijn raadsbesluit om in het gemeentelijk aanstellingsbeleid voortaan uit te gaan van een maximumgrens van vijftig arbeidsuren per samenlevingsseenheid. Eind juni was de gemeenteraad met een nota deeltijdarbeid akkoord gegaan waarin die maximumgrens van 1¼ werkweek als uitgangspunt was verval.

Rood en De Graaf schrijven Smallerland dat – hoe nobel het streven naar deeltijdarbeid ook is – het hier geopperde plan strijdig is met de wet. Met name druist de hantering van het 50 uur-maximum in tegen de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de burgerlijke openbare dienst. Die wet zegt dat bij aanstelling van personeel geen onderscheid mag worden gemaakt tussen gehuwden en ongehuwden. Door de omvang van de betrekking te laten afhangen van de vraag of er al dan niet een mede-kostwinner is, zou in het Smallerlandse geval dit onderscheid toch worden gemaakt.