

REFLECTIE

A L S

REFLEX

DENKER IN PUBLIEKE DIENST: HERMAN TJEENK WILLINK

In de rubriek Portretten staat telkens een persoon centraal. Personen die hun stempel op het openbaar bestuur hebben gedrukt, via gezaghebbende daden of langdurige ideeënontwikkeling, soms door een eenmalige gebeurtenis die iedereen is bijgebleven. Wie zijn die personen? Waarom deden ze de dingen die ze deden? Hoe zijn ze te werk gegaan? Hoe komt het dat ze er toe doen, terwijl ze ingebed zijn in bestuurlijke structuren en een dwingende sociale omgeving? Wat is de betekenis van de beeldbepalende gebeurtenis waar ze bij betrokken waren? Wat gebeurde er echt? In de rubriek Portretten leest u verhalen uit de achterkamers, vanachter de schermen, uit het vooronder en de stuurhut van het schip van staat.

De werkplek van de vice-president van de Raad van State aan de Kneuterdijk in Den Haag vertoont overeenkomsten met vice-president Herman Tjeenk Willink zelf. De Raad van State is een gezaghebbend instituut; zijn vice-president een gezaghebbend bestuurder. Het pand van de Raad wordt goed beveiligd; Tjeenk Willink beveiligd de publieke zaak. Hoge boekenkasten met dikke wettenbundels vullen statige kamers; Tjeenk Willink kent de bestuurlijke en staatsrechtelijke

**Dr. M. Noordegraaf,
dr. C.E. Peters en
drs. B. de Wit¹**

Dr. M. Noordegraaf is werkzaam bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht.

Dr. C.E. Peters is bestuurskundig onderzoeker en publicist. Drs. B. de Wit volgt de Researchmaster Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteiten Utrecht (UU), Tilburg (UvT) en Rotterdam (EUR).

¹. De auteurs danken Herman Tjeenk Willink en Paul Kuypers voor hun waardevolle bijdragen aan dit portret.

klassieken. De Raad van State bevindt zich vlakbij, maar op afstand van het Binnenhof en Haagse ministeries, Tjeenk Willink hoort bij het Haagse establishment, maar toch ook weer niet.

De huidige vice-president is een paradoxaal fenomeen. Hij draait al lang mee, maar is nog niet uitgespeeld; hij richt zich op klassieke vragen, maar stelt ook steeds nieuwe; hij denkt mee met de regering, maar hangt ook tegen; hij heeft vele rollen in het openbaar bestuur vervuld – ambtenaar, adviseur, informateur en politicus – maar is tegelijkertijd toeschouwer gebleven. Daarin schuilen belangrijke lessen voor bestuur en bestuurswetenschappen. Hoe kunnen we terug- én vooruitkijken? Hoe kunnen we klassieke thema's vernieuwend tegemoet treden? Hoe kunnen we deelnemen én toeschouwen? Hoe kunnen we doen, maar ook denken? De in 2004 door de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) gelauwerde Tjeenk Willink – in de Van Nellefabriek in Rotterdam ontving hij als eerste de Van de Spiegel-oeuvreprijs – is de uitgelezen persoon om ons antwoorden op die vragen te verschaffen.

Loopbaan in vogelvlucht

Herman Tjeenk Willink bouwde in ruim dertig jaar een indrukwekkende politieke en bestuurlijke loopbaan op. Voordat hij in 1997 vice-president werd van de Raad van State, bekleedde hij verschillende belangrijke functies buiten en vooral in het openbaar bestuur, die hem langzamerhand meer bekendheid en zichtbaarheid brachten. Na zijn studie Rechten aan de Rijksuniversiteit Leiden werkte hij vanaf 1968 twee jaar als wetenschappelijk medewerker Bestuurskunde aan dezelfde universiteit. In 1970 werd hij adjunct-secretaris van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, of in het kort de commissie-Van Veen. In 1972 volgde zijn benoeming tot adviseur van de minister-president. In die hoedanigheid was hij onder meer betrokken bij de MITACO, de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie. Tijdens de kabinetsformaties in 1972/1973 en in 1977 was hij secretaris van de informateurs en formateurs. In de periode tussen 1979 en 1981 was hij als raadadviseur bij het ministerie van Algemene Zaken een van de adviserende leden van de nog steeds tot de verbeelding sprekende Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR), ofwel de commissie-Vonhoff. Hij schreef de eerste achtergrondstudie van die commissie, getiteld *Regeren in een dubbelrol*, waarin hij betoogde dat de overheid altijd spelbepaler én medespeler is.

Van 1982 tot 1986 was hij regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, aangesteld om de plannen van de commissie-Vonhoff ten uitvoer te brengen. Gedurende die jaren liet hij van zich horen via Jaarberichten en tussentijdse Berichten (zie kader verderop) met – nog steeds – veelzeggende titels als 'Den Haag en de buitenwereld' (1985) en 'Een pleidooi om na te denken' (1986). De Katholieke Hogeschool Tilburg bood de regeringscommissaris in 1983 een buitengewoon hoogleraarschap politieke en bureaucratische besluitvorming aan, dat hij aanvaardde met een rede getiteld 'Mythe van het samenhangend overheidsbeleid' (1984). In 1987 nam hij afscheid van de Katholieke Universiteit Brabant met de vraag 'Kunnen politici veranderen?', waarin hij terugkeek op zijn werkzaamheden als regeringscommissaris (1987). Vanaf 1987 was hij lid van de Eerste Kamer voor de Partij van de Arbeid. In 1991 werd hij verkozen tot voorzit-

ter van de Eerste Kamer, en in 1995 werd hij herkozen. In 1994 trad hij tweemaal op als informateur, wat uiteindelijk leidde tot het eerste paarse kabinet. Vanaf 1997 is Tjeenk Willink vice-president van de Raad van State. Sindsdien laat hij vooral van zich horen via de Jaarverslagen van de Raad.

Het enige wat eigenlijk in het rijtje van functies rondom het Binnenhof ontbreekt, zo merkt Tjeenk Willink zelf op, is het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Maar het blijft een bijzondere carrière, op een vierkante Haagse kilometer. In dertig jaar tijd is hij naar eigen zeggen 'slechts zes traveeën opgeschoven'. Van de statige ramen (de traveeën) van Algemene Zaken, via de statige ramen van de Eerste Kamer, tot die van de Raad van State. Alleen zijn verblijf als regeringscommissaris op het ministerie van Binnenlandse Zaken in de jaren 1982 tot 1986 valt enigszins uit de toon. Niet alleen omdat dit ministerie geen traveeën heeft, maar ook omdat hij daar, anders dan op de andere plekken, in een politiek-bestuurlijk vacuüm opereerde. Terwijl het wel een kritische periode in de ideeënontwikkeling van Tjeenk Willink is geweest. Maar zoals gezegd, hij is en blijft een paradoxaal fenomeen.

Denken over de rijksdienst: voorgeschiedenis

Om de regeringscommissarisperiode in het denken van Tjeenk Willink beter te begrijpen, moeten we terug in de tijd. De instelling van een regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst in 1982 komt niet zomaar uit de lucht vallen. In de jaren zeventig zien we de eerste serieuze pogingen om het sturend vermogen van de overheid te vergroten, vooral door op allerlei manieren aan de rijksoverheid – toen nog statiger 'rijksdienst' genoemd – te sleutelen. Eerst zijn er de commissie-Van Veen en de MITACO die zich over de sturings- en coördinatievragen buigen, en eind jaren zeventig gaat de groots opgetuigde commissie-Vonhoff aan de slag. Met achtergrondstudies, waaronder Tjeenk Willinks Regeren in de dubbelrol, deelrapporten (bijvoorbeeld 'Elk kent de laan die derwaarts gaat'), een eindrapport en een slotbeschouwing, getiteld 'Voordat de lade klikt, wordt een impuls gegeven aan het denken over de inrichting en werking van de rijksoverheid'.

Op drie vlakken doet de commissie-Vonhoff een reeks van aanbevelingen (CHR, 1980), rondom thema's die ook nu, anno 2005, veel reorganisatieaandacht opeisen. Nieuw in die tijd is de zogenaamde opensysteembenadering die de commissie hanteert, een benadering die de rijksoverheid nadrukkelijk als systeem in een maatschappelijke en politieke omgeving plaatst. De commissie geeft aan hoe de relatie tussen rijksdienst en omgeving verbeterd zou kunnen worden, door het in kaart brengen van het 'participatie- en behoeft patroon van betrokken maatschappelijke velden' en het verbeteren van het adviesstelsel. Bovendien zou de 'werkwijze van het Parlement' aangepast moeten worden, een aanbeveling die in de huidige tijd moeiteloos kan worden herhaald. Ten tweede geeft de commissie aan hoe het 'bestuursinstrumentarium' verbeterd kan worden, met aandacht voor wetgeving, planning, financiering, personeel, organisatie, informatie en evaluatie. Een derde element betreft de voorstellen voor een betere organisatie van de rijksdienst. Het kabinet, de interdepartementale coördinatie, de departementale organisatie en de departementale indeling zouden geoptimaliseerd moeten worden, door maatregelen die in de huidige tijd nog steeds worden gepropageerd, bijvoorbeeld in het kader van het Programma Andere Overheid (PAO). Zo stelt de com-

missie voor 'vijf hoofdbeleidsgebieden' te vormen, met vijf eigen onderraden, vijf 'integrerende' ministers, en daarnaast 'projectministers' die 'beleidsprioriteiten' uitvoeren. Het kabinet zou kleiner kunnen, staatssecretarissen zouden 'onderministers' moeten worden en de departementen moeten worden heringedeeld conform de hoofdbeleidsgebieden. Tot slot is er Aanbeveling 3.5, die luidt:

'Teneinde het totale veranderingproces in deze kabinetsperiode daadwerkelijk op gang te brengen, benoemt het kabinet een regeringscommissaris die wordt belast met de leiding van een onafhankelijke stuurgroep, welke onder verantwoordelijkheid van het kabinet veranderingen in de rijksdienst bevordert.'

Ideeënontwikkeling in context

Zo geschiedde, maar zo eenvoudig als de chronologie suggereert, was het allemaal niet. Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn had meerdere kandidaten voor het regeringscommissariatschap om uit te kiezen. De overwegingen om Tjeenk Willink te benoemen kunnen achteraf als ironisch worden gekarakteriseerd. Tjeenk Willink: 'Van Thijn wilde dat de aanbevelingen van Vonhoff werden uitgevoerd, en hij wilde niet te veel nieuwe analyses.' Ironisch, omdat dat juist is wat Tjeenk Willink is gaan doen: *analyseren*. 'Ik deed dat omdat ik er steeds meer van overtuigd raakte dat we de problemen nog niet goed kenden, nog niet goed in de vingers hadden', zegt hij daar nu over. 'En de wijze waarop door politici en ambtenaren met de problemen van de Rijksdienst werd omgegaan, droeg aan die overtuiging bij.'

Om dat denken en analyseren verder te helpen verzamelde de regeringscommissaris enkele mensen om zich heen. In Paul Kuypers, destijds directeur van het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant, vond hij de 'buitenstaander' die hij zocht, iemand met een heel andersoortige maatschappelijke ervaring dan hij zelf. Het werd het begin van een langdurige intellectuele en vriendschapsrelatie: 'mijn toenmalige kompaan en levenslange bondgenoot'² noemde Tjeenk Willink Kuypers eens. Het koppel Tjeenk Willink/Kuypers ontwikkelde een grote denkracht die in de Jaarberichten tentoon werd gespreid, en ook in latere jaren is de uitwisseling van ideeën voor beiden van belang gebleven. Tekenend is dat Kuypers, thans publicist (onder andere 2001) in zijn bundel 'De staat der Nederlanden' (2003) in een aantal brieven 'aan H.' zijn visie op de staat van de Nederlandse politiek en bestuur geeft.

Plaats en status van de regeringscommissaris bleken vervolgens niet vrij van verwarring. De regeringscommissaris werd met zijn mensen in de ministersgang in de laagbouw van het ministerie van Binnenlandse Zaken geplaatst, terwijl in de hoogbouw de ambtelijke projectgroep reorganisatie rijksdienst resideerde. De scheiding werd in de loop van de tijd scherper en de afstand groter. Enkele jaren later schrijft Tjeenk Willink in het Eindbericht 1986 dat 'door het project te enten op de gevestigde belangen in de staande organisatie en het in te bedden in het ambtelijk proces, werkelijke verbeteringen in het functioneren van de rijksdienst veel moeilijker [werden].'

De latere minister van Binnenlandse Zaken, de VVD'er Rietkerk, moest bovendien weinig hebben van de regeringscommissaris. Dat had niet zozeer te maken met de persoon van de regeringscommissaris of de partijpolitieke verschillen, maar

2. Zie Tjeenk Willink's eigen woorden in: Tjeenk Willink (2002).

vooral met de veranderende tijdgeest. De jaren tachtig waren een tijd van grote politieke veranderingen. Enkele maanden nadat Tjeenk Willink als regeringscommissaris was aangetreden, viel het kabinet-Van Agt II en het duurde tot eind 1982 voordat een nieuw kabinet aantrad. Paul Kuypers zegt daar nu over, bij hem thuis in Amsterdam: 'Het was het begin van het Lubbers-tijdperk, en dat betekende een enorme omslag in het politieke klimaat. Het was de tijd van de privatiseringen, deregulering, decentralisatie, en later ook de bedrijfsmatige benadering die haar intrede deed bij de overheid. Lubbers was feitelijk ook niet geïnteresseerd in het werk van de regeringscommissaris.' Kuypers vervolgt: 'De probleemanalyses en ideeën van Vonhoff, over de coördinatie van overheidsbeleid en de instelling van vijf hoofdbeleidsgebieden, leken plotseling oud en versleten. Het opvallende was dat allerlei mensen het laatste rapport van de commissie-Vonhoff – niet voor niets *Totdat de lade klikt* genoemd – nog serieus bestudeerden en analyseerden, terwijl de rijksoverheid zelf allang afstand had genomen van de daarin vervatte ideeën.' De regeringscommissaris probeerde greep te houden op het veranderende bestuurlijke speelveld, bijvoorbeeld door een poging de 'Grote operaties' van Lubbers-I te coördineren, maar zonder veel resultaat, zo geeft Tjeenk Willink ook zelf toe.

Tjeenk Willink bewoog zich in zijn denken zelf ook langzaam maar zeker weg van wat Vonhoff propageerde, hoewel hij zich dat in die tijd, zo vertelt hij ruim twintig jaar na dato, onvoldoende realiseerde. 'Pas later zag ik dat de commissie-Vonhoff helemaal niet een nieuw begin was, zoals velen dachten, maar in haar aanbevelingen juist de afsluiting van een tijdperk.' Hij voegt daar aan toe: 'Met mijn analyse in *Regeren in een dubbelrol* week ik al af van het sturingsmodel dat Vonhoff hanteerde, maar dat heb ik toen niet zo gezien. Als regeringscommissaris ben ik eigenlijk op de lijn van dat stuk doorgegaan, terwijl ik de opdracht had om Vonhoff uit te voeren.'

In die achtergrondstudie *Regeren in een dubbelrol* heeft Tjeenk Willink voor het eerst het thema van de verbindingen in het openbaar bestuur geproblematiseerd: verbindingen tussen politiek en bestuur, tussen bestuur en ambtenaren, tussen ambtenaren en maatschappij en tussen maatschappij en politici. Die verbindingen en de spelregels die deze verbindingen beheersen waren onduidelijk geworden. Dat was in zijn ogen de voornaamste oorzaak van de problemen waarmee de overheid kampte. 'Het kwam voor een deel ook voort uit mijn eigen interesse, ik werk zelf ook het liefst op een grensvlak.'

Terugkijkend naar de analyse van toen vindt Tjeenk Willink dat deze nog steeds stáát, al zou hij de studie nu heel anders, opener, schrijven. 'Als regeringscommissaris heb ik in de Jaarberichten steeds gepleit voor een benadering waarbij de relatie wordt gelegd met het functioneren van de politiek aan de ene kant, en met de samenleving aan de andere kant. De problemen van de rijksdienst zaten niet zozeer in de ambtelijke organisatie zelf, maar veel meer in die verbindingen.'

Consequent en consistent

Wanneer we Tjeenk Willinks beschouwingen (zie kader) nader bekijken, valt niet alleen op dat hij een aantal kernthema's in de relatie overheid, politiek en samenle-

Een impressie van de Jaarberichten van de regeringscommissaris

1983

In het eerste Jaarbericht legt Tjeenk Willink het verband tussen veranderingen in de rijksdienst en de rol van politici, vooral politieke bestuurders. In de begeleidende brief, gericht 'Aan de toekomstige ministers' – het Jaarbericht verschijnt tijdens de langdurige kabinetsformatie van 1982 – dringt hij erop aan dat het kabinet direct bij zijn aantreden stappen zet om de besluitvorming in kabinet en rijksdienst te verbeteren, 'willen de belangrijke beleidsbeslissingen die u voor ogen staan enige kans van slagen hebben. (...) Eenmaal aan het werk wordt het aanbrengen van verbeteringen bijzonder moeilijk.'

1984

Een jaar later neemt de regeringscommissaris de ambtelijke organisatie zelf onder de loep. Hij beschrijft hoe het bestuur reageert op de toenemende spanning tussen maatschappelijke eisen en het gebrek aan oplossingen die de politiek kan bieden, namelijk door consequente versterking van de eigen organisatie. Die bureaucratisering kent vier verschijningsvormen: bureaucratisering van de oplossing van problemen, van het overleg, van de instrumenten en bureaucratisering van het beheer. De regeringscommissaris benadrukt dat de politieke leiding van de departementen 'de veranderingen ook zelf moet willen, medewerkers moet inspireren (...) en de uitvoering van de veranderingen regelmatig moet controleren.'

1985

Het jaar 1985 is het jaar van de relatie tussen Den Haag en zijn omgeving, met name burgers en maatschappelijke organisaties. 'Den Haag en de buitenwereld' is de titel van een bericht dat de regeringscommissaris de wereld in brengt, en ook het Jaarbericht 1985 is aan deze thematiek gewijd. 'Het verschil tussen de wereld gezien vanuit de kantoorflats in Den Haag en de maatschappelijke realiteit waarin de burgers leven, wordt scherper gevoeld', begint Tjeenk Willink het Jaarbericht. In het verdere vervolg van zijn analyse komt hij uit bij de uitvoerders van beleid: ambtenaren in rechtstreeks contact met burgers, maar ook leraren en maatschappelijk werkers bijvoorbeeld. Deze raken ingeklemd tussen de Haagse bazen, hun professionaliteit en dienstbaarheid aan de burgers. Ook nu is er aandacht voor de cruciale rol van politici, met een aanbeveling aan het parlement om jaarlijks naar aanleiding van de Troonrede een 'adres van antwoord' op te stellen, een eigen analyse van de effecten van het rijksbeleid.

1986

In zijn Eindbericht richt de regeringscommissaris zich tot het zojuist aangetreden kabinet met de woorden: 'U begint Uw werkzaamheden met de bedoeling een aantal maatschappelijke problemen op te lossen. Dat is niet eenvoudig.' Tjeenk Willink spreekt over 'brede steun' voor het project reorganisatie rijksdienst en 'tijd, aandacht en energie' die eraan zijn besteed, maar ook over 'teleurstelling' over bereikte resultaten. De oorzaken van dat gebrek aan resultaten zijn gelegen in de positionering van het project én van de regeringscommissaris, de zwakke politieke sturing en het gebrek aan een gemeenschappelijk (theoretisch) kader. Maar hij kijkt ook verder, en pleit voor een herdefiniëring van de problemen, een herijking van beelden en een herziening van strategie. Nog steeds actueel is de aanbeveling om het perspectief te 'draaien': 'De lijnen van verandering moeten niet langer van binnen naar buiten lopen, maar van buiten naar binnen.' Ideeën van buiten of lager uit de organisatie krijgen nauwelijks een kans, ervaringen worden onvoldoende benut. 'Het leervermogen van de centrale overheid is gering.'

ving aan de kaak stelt, maar ook dat hij dat zeer consequent doet. 'In de jaarverslagen van de Raad van State grijp ik vaak terug op de Jaarberichten van de regeringscommissaris', zegt hij daar zelf over. 'Daar zit een continue lijn in.' En, enigszins ironisch: 'Ik profiteer dus erg van het gebrek aan collectief geheugen.' Paul Kuypers kijkt nog verder terug in de tijd: 'De ideeën die hij heeft ontwikkeld in *Regeren in een dubbelrol* vormen in zekere zin de basis voor de dingen die hij daarna heeft gedaan. Tjeenk Willink is iemand die uit wat hij hoort en leest uiterst bedachtzaam ideeën distilleert, deze op intelligente wijze bewerkt, en vervolgens is hij buitengewoon goed in het verwerken van die rode draden in zijn beschouwingen.'

Een voorbeeld. Wanneer Tjeenk Willink in 2003 en 2004 in het Jaarverslag van de Raad van State over de ‘verambtelijking van de publieke ruimte’ spreekt, grijpt hij terug op zijn analyses als regeringscommissaris in de Jaarberichten 1984 en 1985 (zie kader). In het Jaarverslag 2003 stelt Tjeenk Willink dat tussen politici, uitvoerende professionals en burgers een tussenlaag van managers, deskundigen, toezichthouders en wat dies meer zij is gegroeid, die de publieke dienstverlening niet ten goede komt:

‘De professionele uitvoerders (de leraren, de doktors, de politieagenten) worden niet meer aangesproken op hun eigen professionaliteit en hun gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, maar door marktwerking en prestatiecontracten als beroepsgroep uit elkaar gespeeld en door de (semi-)publieke functionarissen onder het papier bedolven’ (RvS, 2003).

In deze analyse herkent men ook zonder enige moeite elementen uit het Jaarbericht 1985. In 2003 beschrijft Tjeenk Willink hoe men in de jaren tachtig en negentig de toenemende bureaucratisering probeerde op te lossen met bedrijfsmatig werken en verzelfstandiging van publieke diensten. Dat leidde echter tot groei van de ambtelijke organisatie en de ‘tussenlaag’ tussen minister en professionals, en daarmee juist tot een versterking van het proces van verambtelijking. De tussenlaag is het gevolg van vier kernproblemen – ‘manco’s’ – rond het functioneren van de overheid (RvS, 2003; 2004): 1) het ontbreken van een eenduidige visie op de staat, 2) het verwaarlozen van instituties, 3) een gebrek aan goede analyses van hoe de overheid werkt, en 4) te veel kant-en-klare oplossingen terwijl onduidelijk is wat het probleem precies is. Met die laatste conclusie zijn we in zekere zin weer terug bij zijn analyse uit 1984, toen dat ‘bureaucratisering van de oplossingen’ heette.

Veranderende context, veranderende ideeën

Behalve een zekere consequentie zijn wel degelijk veranderingen in het gedachtengoed van Tjeenk Willink te bespeuren. Ten eerste wordt zijn kritiek niet alleen zichtbaarder, maar vooral ook scherper. Zijn beschouwingen in de recente Jaarverslagen, breed uitgemeten in de pers, zijn ‘harder’ dan voorheen – al blijft de presentatie zachtaardig. Dat geldt overigens niet alleen voor kritiek op papier, maar ook voor verbale kritiek, bijvoorbeeld op het Programma Andere Overheid en vergelijkbare vernieuwingsinitiatieven. Tjeenk Willink heeft niet zoveel op met de vernieuwingsdrang die politici, ambtenaren en bestuurders tentoonspreiden. Zo wijst hij er bijvoorbeeld fijntjes op dat het Programma Andere Overheid met letterlijk dezelfde woorden wordt gelegitimeerd als die twintig jaar geleden door de projectgroep reorganisatie rijksdienst werden gebruikt om het gelijknamige project te karakteriseren. ‘Er is voldoende geanalyseerd, nu is het tijd om wat te gaan doen’, aldus verantwoordelijk ambtenaar Van der Ham op het VB-festival in 2004. ‘Maar,’ zegt Tjeenk Willink, ‘het permanente misverstand is dat het hebben van rapporten vol aanbevelingen en oplossingen hetzelfde zou zijn als begrijpen hoe het probleem in elkaar zit, wat de oorzaken zijn.’ Het gebrek aan aandacht voor de analyse is een terugkerend onderwerp van zijn speeches en publicaties. ‘Ik zeg vaak: je moet eens opletten hoeveel tijd we besteden aan de oplossingen, in plaats van de problemen. En als we over de problemen spreken, hoe vaak we

dat dan doen over problemen als spiegelbeeld van de oplossingen die we al in ons hoofd hebben.'

In de tweede plaats richt Tjeenk Willink zich de laatste jaren nadrukkelijker op thema's die gegeven zijn nadruk op de 'buitenwereld' voor de hand liggen, zoals 'civil society' (Tjeenk Willink, 2002). Dat wordt overigens ook gevoed door zijn bestuurswerk voor maatschappelijke organisaties als Novib en Humanitas. Hij licht toe: 'Die aandacht voor de buitenwereld, voor de omgeving van het openbaar bestuur, die er altijd wel was, is in de loop van de tijd verder toegenomen. Daarin spelen ongetwijfeld mijn ervaringen met de overheid in verschillende bestuurlijke functies in de "civil society" een rol. Daar heb ik heel veel geleerd over hoe de centrale overheid werkt.' Zijn aandacht past ook bij een veranderende context, waarin niet alleen de 'civil society' is herontdekt en de Nederlandse wortels van het maatschappelijk middenveld worden blootgelegd, maar waarin ook nadrukkelijker verwarrende debatten over 'eigen verantwoordelijkheid' worden gevoerd. Tjeenk Willink gebruikt hiervoor de term 'particulier initiatief' (zie RvS, 2003) en spreekt niet over maatschappelijk middenveld, misschien om te verhullen 'dat hij over dit thema in het verleden niet zo vriendelijk zou hebben gesproken', aldus Paul Kuypers. Kuypers is redelijk kritisch over de analyse van Tjeenk Willink: 'Deze concepten moeten nog wel nader worden uitgewerkt, vind ik.' Het kenmerkt de hechte band: Kuypers bekritiseert Tjeenk Willinks kritische reflecties. We zullen moeten afwachten of dat opnieuw resultaat zal hebben.

Opbrengrst en doorwerking

Een vraag die gesteld moet worden, is in hoeverre het denken van de geportretteerde invloed heeft gehad: invloed op de discussies over het openbaar bestuur, of zelfs op het functioneren van de overheid zelf. Op papier heeft Tjeenk Willink zichzelf in dit opzicht bepaald niet gespaard. Uit de laatste publicaties van de regeringscommissaris, in 1986 en 1987, spreekt toch een zekere bedroefdheid over dat wat er met zijn analyses is gebeurd. Bitterheid kun je het niet noemen, ook al waren er sprekers op de studiebijeenkomst ter gelegenheid van zijn afscheid als regeringscommissaris die meenden dat daar wel enige aanleiding voor was.³ In een interview in september 1986 zei Tjeenk Willink er het volgende over: 'Het klimaat voor de veranderingen die wij noodzakelijk achten, is ongunstig en er is weinig, in Den Haag althans, dat erop wijst dat dat zal veranderen.' Vergelijkbare woorden had hij ook in het Eindbericht 1986 gebruikt. En hij vervolgt: 'Het is nooit gelukt om de koppeling te leggen tussen de analyse uit de jaarberichten en de politieke discussie van alledag. Ik heb nooit met enige minister van Binnenlandse Zaken een inhoudelijke discussie over een van de rapporten gevoerd. Geen van de Jaarberichten is ooit in de ministerraad aan de orde geweest. Dat is wel raar en eigenlijk een buitengewone verkwisting van energie en geld.'⁴

In vervolg op het Eindbericht 1986 gaat Tjeenk Willink in de rede 'Kunnen politici veranderen' van 1987 expliciet in op zijn moeizame positie als regeringscommissaris in het tijdperk-Lubbers. Na zijn benoeming mist hij al snel 'een duidelijke

3. H. Vonhoff, Andere overheden, bijdrage aan studiebijeenkomst ter gelegenheid van het afscheid van de regeringscommissaris, 29 oktober 1986, in: *Kunnen politici veranderen?*, Berichten Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, Den Haag: Staatsuitgeverij, mei 1987, pp. 38-40.

4. C. van Esterik, Verslag van een autopsie, in: *Kunnen politici veranderen?*, Berichten Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, Den Haag: Staatsuitgeverij, mei 1987, pp. 21-29.

lijke opdrachtgever' en komt de regeringscommissaris 'min of meer los te staan van het project reorganisatie rijksdienst', zo stelt hij. 'Waarom ben ik gebleven?', vraagt hij zich vervolgens hardop af. Het antwoord is dat hij overtuigd bleef van 'de mogelijkheden om het denken over de overheid en het zoeken naar oplossingen voor haar problemen impulsen te geven, juist vanuit een positie als regeringscommissaris.'

Paul Kuypers wijst erop dat in het Haagse establishment de belangstelling voor de analyses van Tjeenk Willink misschien te wensen overliet, maar dat mensen uit alle hoeken van het openbaar bestuur, van Arbeidsvoorziening tot politie, geïnteresseerd waren in het werk van de regeringscommissaris. 'We gingen veel op pad, en kregen ook vaak mensen langs, die meer wilden horen over onze ideeën. Dat heeft er zeker toe bijgedragen dat we door zijn gegaan.' Terugkijkend op de afgelopen 30 of 35 jaar drukt Tjeenk Willink zich in het heden op zijn eigen, bedachtzame wijze als volgt uit: 'De vraag wat wel en wat niet heeft "doorgewerkt" is niet te beantwoorden. Beïnvloeding werkt zo niet, kan niet zo modelmatig worden opgevat. Nee, het is "frapper frapper toujours"; vanuit verschillende posities, met al die mensen binnen de overheid die dit ook willen, steeds weer tegenwicht bieden tegen de waan van de dag en de problemen die de overheid in hun greep houden. Dat is voor mijzelf altijd heel inspirerend, nog steeds. Jullie zijn nog niet van mij af.'

Het resultaat van enkele decennia nadenken is in ieder geval dat de voormalige regeringscommissaris alom geprezen wordt als een scherp waarnemer en een goede analyticus. In 1996 werd hem in Rotterdam een eredoctoraat toegekend en in 2004 ontving hij zoals gezegd de Van de Spiegel Prijs van de VB. In de toelichtingen op beide laureaten stonden twee zaken centraal. Tjeenk Willink weet 'een brug te slaan tussen wetenschap en praktijk'. En hij wordt geroemd om 'zijn reflecties van een hoog en stimulerend niveau die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de gedachtevorming van bestuurskundigen'.⁵

Het is niet voor niets dat Tjeenk Willink vooral door bestuurskundigen wordt gelauwerd. Ondanks zijn juridische achtergrond, zijn bestuurlijke capaciteiten en zijn politieke ervaring, is hij feitelijk een echte 'bestuurskundige'. Hij analyseert graag hoe het openbaar bestuur, tussen staat en samenleving, georganiseerd en aangestuurd kan worden. 'Hoe krijg je fatsoenlijk bestuur, dat is de vraag die hij echt belangrijk vindt', zegt Paul Kuypers. 'Daar ligt zijn grootste interesse, en niet bij de door hem bekritiseerde politiek. Die zit vaak in de weg bij het zoeken naar goed bestuur, maar dat is niet waar het hem uiteindelijk om gaat.' Zelf nuanceert Tjeenk Willink dit enigszins als hij zegt: 'Kijk, de politiek moet de eerste stap zetten, dat is wat ik in mijn eerste Jaarbericht al aan de orde stelde, maar het lastige is dat politici tevens deel zijn van het probleem. Ik gebruikte daarvoor toen het beeld van de Baron von Münchhausen, die zichzelf aan zijn haren uit het moeras moest trekken. Politici zullen die eerste stap zelf niet gauw zetten, tenzij zij daartoe gedwongen worden, maar hoe bereik je dat? Daar worstel ik nog steeds mee, dat is een cruciale vraag.'

5. Voor een korte toelichting op beide juryrapporten, zie: <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2004/02/12/R245.htm> en <http://www2.eur.nl/archief/1996/pb96141.htm>

Bestuurlijk optimisme

De ideeën die Tjeenk Willink door de jaren heen naar voren brengt, zijn belangrijk en nog voortdurend actueel, maar minstens zo belangrijk is de wijze waarop die ideeën naar voren worden gebracht. Het is opmerkelijk hoe iemand die al decennia zo ingevoerd is in de Haagse wereld van politiek en bestuur, zo kritisch daarover kan zijn. Het is opmerkelijk hoe vriendelijk hij blijft wanneer hij kritiek uitoefent op wat gemakkelijk als holle retoriek en loze vernieuwingsdrang is te kenschetsen. En, 'last but not least': het is opmerkelijk hoe optimistisch hij blijft, terwijl hij toch na dertig jaar dezelfde problemen in de staat van het denken over de staat tegenkomt. Hoe kan dat?

Zelf is Tjeenk Willink stellig. Er is geen reden voor bitterheid of cynisme. 'Ik hou niet van ambtenaren die in cynisme vervallen, ik vind dat niet goed. Ambtenaren kunnen teleurgesteld zijn, of boos zelfs, dat kan ook een goede voedingsbodem zijn, maar als adviseur moet je accepteren dat je advies niet altijd wordt opgevolgd.' Dat neemt niet weg dat de vraag rondom betekenisvol functioneren in of rondom het openbaar bestuur blijft staan. Wanneer velen in het openbaar bestuur relatief onnadenkend te werk gaan, wanneer dezelfde loze verlangens telkens terugkeren, wanneer kritiek niet of nauwelijks ter harte wordt genomen – waaraan ontleent een bestuurder, ambtenaar of bestuurskundige dan zijn betekenis? Duidelijk is allereerst dat Tjeenk Willink veel plezier beleeft aan het denken over het openbaar bestuur. Zoals hij zelf zegt: 'Het spreekt mij aan om te analyseren en te adviseren. Je wordt geholpen door het feit dat analyseren leuk is en dat velen, meer dan je denkt, daarin ook geïnteresseerd zijn.' Dat hij daarbij zowel wil aangeven hoe het zit, als dat niemand precies weet hoe het zit, is onvermijdelijk.

Daar komt bij dat zijn manier van werken gekenmerkt wordt door de overtuiging dat er meer nagedacht moeten worden: niet alleen om meer voor elkaar te krijgen en meer te vernieuwen, maar ook om stabiliteit en continuïteit te bewaken. Zijn denken sluit daarmee sterk aan op het discours over 'administrative conservatism' (bijvoorbeeld Terry, 1995), waarin een pleidooi wordt gehouden voor het bewaken van 'institutionele integriteit' (op basis van Selznick, 1957). Dat er niet veel gebeurt, is dan eigenlijk wel goed. 'Een voorname taak van de staat is de maatschappelijke verscheidenheid organiseren én de publieke rechtsgemeenschap handhaven', zoals Tjeenk Willink op uiteenlopende plekken stelt, en dat gaat noodzakelijkerwijs gepaard met subtiel bestuurlijk gedrag. Mede door zijn nabijheid tot het koninklijk huis en zijn betrokkenheid bij het koningschap is hij zich de laatste jaren overigens bewuster geworden van de symbolische dimensies van subtiel bestuur. Symbolen, instituties en 'habitat'⁶ zijn belangrijk als houvast in een veranderende wereld.

Een laatste overweging lijkt te zijn dat Tjeenk Willink in staat is om de Haagse besluitvorming als spel te zien, en om daarin zélf een dubbelrol in te nemen. Hij vervult ambten, maar is ook persoon; hij is functionaris, maar ook mens. In die zin is hij 'verstatelijkt', zou je kunnen zeggen, maar verhoudt hij zich tegelijkertijd kritisch ten opzichte van die verstatelijking: 'Aan de ene kant ben ik natuurlijk deel van het dorpsleven dat zich afspeelt op en rond het Binnenhof, dat begrijp ik heel goed en dat vind ik nog wel leuk ook. Tegelijkertijd wil ik er absoluut geen onderdeel van zijn. Ik moet er niet aan denken.' Wanneer hij een ambt vervult, zoals het vice-presidentschap van de Raad van State, dan is dat het spelen van een

6. Toespraak Tjeenk Willink op de gemeenschappelijke Staten zitting Noord- en Zuid-Holland, Hollandse ruimten, 1-11-2005.

rol. 'Dat moet je je altijd realiseren, dat het een rol of een functie is. Die je goed moet vervullen, maar het gaat om de functie. Niet om de persoon. Anders zou je gek worden.'

Slot

Daarmee zijn we weer terug in het begin van de jaren tachtig. Zijn *Regeren in een dubbelrol* gaat niet alleen over de overheid die altijd spelbepaler is én medespeler. Het gaat ook over het denken over de overheid en de bestuurswetenschappen, die tegelijk nabij maar ook afstandelijk moeten zijn, meedenkend maar kritisch, praktisch maar reflexief. Tjeenk Willink wijst ons daarmee op het paradoxale van openbaar besturen. Goed bestuur betekent voor hem omgaan met paradoxen. 'Het gaat om burgers motiveren, meekrijgen, hun problemen serieus nemen, maar ook om afstand bewaren, eigen visie ontwikkelen, verantwoordelijkheid durven nemen. Het gaat om politiek debat durven voeren, maar ook om praktisch uitvoerbare conclusies daaruit kunnen trekken. Het gaat erom bereid te zijn aan de consensusvorming bij te dragen, maar ook om niet bang te zijn het conflict aan te gaan. Een bestuurder moet de eigen organisatie goed kennen, toegankelijk zijn, maar niet de verantwoordelijkheid overnemen van secretaris-generaal of gemeentesecretaris. Een bestuurder moet loyaal zijn aan ambtelijke medewerkers bij kritiek van buiten, maar ook intern in staat zijn tot duidelijk en hard ingrijpen bij ambtelijk disfunctioneren.'

De denker in publieke dienst Tjeenk Willink maakt duidelijk hoezeer het openbaar bestuur gekenmerkt wordt door politieke, bestuurlijke en ambtelijke reflexen die – zo gaat dat met reflexen – gedachteloos gestalte krijgen. Hij laat zien dat de ideale reflex reflectie zou moeten zijn – gedachteloos overgaan tot nadenken. Dat nadenken is oneindig – inzichten zijn nooit af, en ondanks beschikbare inzichten dienen zich nieuwe ontwikkelingen aan. Dat Tjeenk Willink nog altijd zoekende is, bijvoorbeeld rondom het thema van de 'civil society', en dat hij pas de laatste tijd de nadruk is gaan leggen op symbolische dimensies van openbaar besturen, is geen teken van zwakte, maar van kracht. Dat hij politiek essentieel acht, maar tegelijkertijd problematisch, en dat hij wil vertellen wat hét probleem is van openbaar besturen door te stellen dat hét probleem niet bestaat, wekt geen bevreemding, maar nieuwsgierigheid. Goed dat we nog niet van hem af zijn.

Literatuur

- Kuypers, P., *Rooksignalen*, De Balie, Amsterdam, 2001.
Kuypers, P., *De staat der Nederlanden. Opstellen en brieven tegen de tijdgeest*, De Balie, Amsterdam, 2003.
Raad van State, Jaarverslag 2003, Den Haag, 2003.
Raad van State, Jaarverslag 2004, Den Haag, 2004.
Selznick, Ph., *Leadership in administration: A sociological interpretation*, Harper & Row, New York, 1957.
Terry, L.D., *Leadership of public bureaucracies. The administrator as conservator*, Sage, Thousand Oaks, CA, 1995.
Tjeenk Willink, H., De herwaardering van het particulier initiatief. Enkele gedachten over de toekomst van de Nederlandse non-profitsector; in: Sociaal en Cultureel Planbureau, Particulier initiatief en publiek belang, hoofdstuk 2, 2002, pp. 28-39.

Tjeenk Willink, H.D., Kunnen politici veranderen?, rede bij het neerleggen van het ambt van buitengewoon hoogleraar politieke en bureaucratische besluitvorming aan de Katholieke Universiteit Brabant op 29 januari 1987.

Tjeenk Willink, H.D., Mythe van het samenhangend overheidsbeleid, rede bij de aanvaarding van buitengewoon hoogleraar politieke en bureaucratische besluitvorming aan de Katholieke Hogeschool Tilburg op 1 november 1984.

Tjeenk Willink, H.D., Regeren in een dubbelrol, achtergrondstudie no. 1 bij het derde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1980.

Publicaties Regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst (chronologisch)

Jaarbericht 1983, Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1982.

Jaarbericht 1984, Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1984.

Pogingen tot uitlokking, Berichten Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985.

Jaarbericht 1985, Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985.

Den Haag en de buitenwereld, Berichten Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985.

Een pleidooi om na te denken, Voorberichten Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1986.

Kunnen politici veranderen?, Berichten Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1987.