

Belangenloos regeren

Onder de kop 'Nederland moet meer durf vertonen' liet *NRC Handelsblad* vorige week de mannen van de 'Dutch desk' van de OESO aan het woord over de economische situatie en het economisch beleid hier te lande. Uiteraard kwamen de werkloosheid, de investeringen en de belastingen aan de orde. Een beetje in de marge werd vastgesteld dat Nederlanders niet houden van snelle en radicale besluiten. Dat zou verklaren waarom het zo'n tijd duurt voordat beleidswijzigingen in ons land tot stand komen.

Dergelijke typering van de volksaard zijn in het algemeen niet correct. De waarneming die eraan ten grondslag ligt lijkt mij in dit geval wel juist: veranderingen voltrekken zich hier langzaam. De oorzaak daarvan moet niet in de psychologie van de Nederlander worden gezocht, maar in de sociologie. Vanouds bestaan in ons land naast elkaar verscheidene gezindten en maatschappelijke stromingen waarvan de leden c.q. deelgenoten steviger sociale banden binnen de eigen gezindte hebben dan erbuiten, zonder dat een van de gezindten domineert. Dit is kenmerkend voor onze maatschappij. Als gevolg van deze verzuiling is een parlementaire meerderheid voor één partij uitgesloten. Voor het vormen van een kabinet is men altijd aangewezen op het vormen van een coalitie en dus op het sluiten van compromissen. De onderhandelingen die hiervoor nodig zijn kosten tijd en eisen het doen van concessies. Het gevolg is een zekere traagheid van de politieke besluitvorming en gematigdheid van de uitkomsten.

Om de besluitvorming te bespoedigen is een mechanisme nodig dat het ontstaan van consensus tussen de zuilen bevordert. In het verleden was dit het z.g. 'pacificatiebeleid', een onderling partijtje handjeklap waarbij de leiders van de zuilen compromissen sloten die zij tegenover hun achterban verdedigden. Deze compromissen waren in het algemeen gematigd. Geen van de partijen werd het vel over de oren gehaald. In deze traditie ontstond in de jaren vijftig de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, met als toporgaan de Sociaal-Economische Raad (SER), die werkgeversorganisaties, vakbondsfederaties en op persoonlijke titel benoemde kroonleden de gelegenheid biedt te overleggen over sociaal-economische beleidsvoorstellen en zelf adviezen op dat terrein te geven. Ook op andere terreinen ontstonden raden en overlegorganen waarin representatieve organisaties zich buigen over relevante beleidsvoorstellen. Unanimititeit op dit niveau over beleidsvraagstukken was veelal maatgevend voor de uiteindelijke beslissing van regering en parlement.

In de loop van de tijd is gebleken dat het bestaan van geïnstitutionaliseerde advieslichamen geen garantie biedt voor consensus. Door het afnemen van de interne samenhang binnen de zuilen is de bereidheid van de geaffilieerde organisaties tot het buigen voor het landsbelang afgenomen en treden belangenbehartigers pur sang meer op de voorgrond. Het resultaat was dat beleid minder en minder werd voorgekookt en dat de politiek steeds meer harde noten te kraken kreeg. Tekennend voor deze ontwikkeling is dat het percentage verdeelde adviezen van de Sociaal-Economische Raad in de loop der jaren is gestegen.

Het is opvallend dat de teloorgang van het oude model de behoefte van kabinet en parlement aan externe advisering niet heeft veranderd. De ervaring met de buitenparlementaire overlegstructuren heeft geleerd dat nieuw beleid het best kan worden ontwikkeld op enige afstand van de parlementaire politiek. Als beleidsvoorstellen buiten de directe verantwoordelijkheid van de bewindspersonen tot stand komen, kan de maatschappelijke discussie daarover zich ontspannen zonder dat minister of kabinet een standpunt hoeft in te nemen. Als alle belangenorganisaties en lobbies hun zegje hebben gedaan, is het voor de regering gemakkelijk haar standpunt zo te bepalen dat de parlementaire behandeling relatief gladjes zal verlopen.

Deze behoefte vormt een belangrijke verklaring voor het feit dat naast de min of meer vastgelopen tripartite advisering nieuwe vormen van externe beleidsadviesing in zwang zijn gekomen. Te denken valt aan de rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de bijzondere adviescommissies (Wagner I en II, Oort, Dekker I en II) en het steeds meer inschakelen van commerciële onderzoeksbureaus en wetenschappelijke instituten voor praktische advisering.

Om knopen door te hakken rond actuele beleidsvraagstukken is de laatste jaren het instellen van een tijdelijke adviescommissie met een nauw omschreven opdracht populair geworden. Deze werkwijze heeft als extra voordeel dat door de weloverwogen keuze van de commissieleden en een duidelijke opdracht beleidsadviezen kunnen worden verkregen die aansluiten bij de opvattingen van het kabinet. Bovendien is het afspreken van een datum waarop het rapport er moet liggen gemakkelijker dan bij een verzoek aan de SER of de WRR. Het komt erop neer dat de regering de strekking en het tijdstip van verschijning van een advies kan dicteren en zich vervolgens kan wegstoppen totdat iedere belanghebbende zijn oordeel heeft gegeven.

Toch leert de ervaring met het advies van de commissie-Oort voor de belastinghervorming en dat van de commissie-Dekker voor de gezondheidszorg dat het bereiken van consensus langs deze weg nog niet verzekerd is. In beide gevallen blijkt dat de bereidheid tot verandering begrensd wordt door de koopkrachtgevoeligheid van het publiek in het algemeen en de belangengroepen en de volksvertegenwoordigers in het bijzonder. De snelheid waarmee de betreffende beleidsadviezen tot stand kwamen, contrasteert sterk met de traagheid waarmee vervolgens deze ideeën in wetgeving worden omgezet.

Voor de consensusvorming vormen de bijzondere adviescommissies blijkbaar geen volwaardig alternatief. Wel zijn dergelijke commissies voor de regering een machtig wapen om de discussie over een onderwerp op gang te brengen en schijnbaar onwrikbare posities los te maken. Om Nederland sneller te laten veranderen is dat echter niet voldoende. Daarvoor is nodig dat regering en parlement meer durf krijgen om sterke belangengroepen tegen de haren in te strijken.

W. Sietsma