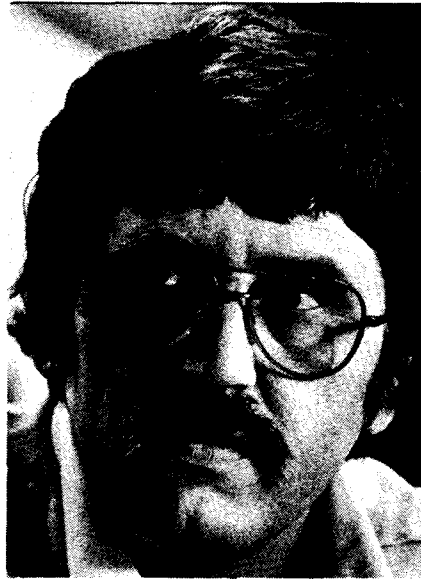


De overbelaste overheid

De laatste weken is er nogal wat te doen geweest over strubbelingen in de ambtelijke top van het Ministerie van CRM en tussen die top en de politieke leiding van het departement. Zelfs de vaste Kamercommissie heeft er een aantal uren over gediscussieerd. Zoals bekend, bleek uit uitgelekte notulen van een ambtelijk topbeeraad dat de verhoudingen binnen de top verziekt waren, dat volgens de ene topambtenaar de minister niet voor haar taak berekend was en volgens een andere ambtenaar dat de patiënt — het departement — van het griepstadium in dat van kanker was beland. De minister — bijna drie jaar „en poste” — meende haar voorgangers in de verantwoordelijkheid te moeten betrekken door op te merken dat zij bij overneming van het departement een „geblesseerde toestand” had aangetroffen.

Uit deze gebeurtenissen moet men afleiden dat CRM zijn naam van een wat apart, onconventioneel departement „hoog” heeft weten te houden. Bij mijn weten is het nooit eerder voorgekomen dat zo onverbloemd de interne verhoudingen in de top van een departement (inclusief de politieke leiding) naar buiten zijn gekomen. Op zich zelf zou dat niet zo'n ramp zijn — er wordt wat afgekankerd in Den Haag — als er geen ernstiger probleem achter schuil ging. Dat probleem is de mate waarin topambtenaren door onderling gekisbis in staat zijn de realisering van een politieke doelstelling te frustreren. Dat probleem reikt verder dan dat van de Vierde Macht. Dat die Macht er is, is op zich zelf niet zo'n probleem, maar het logische gevolg van het feit dat de politiek voor de uitvoering van haar beleid ambtenaren nodig heeft. Ook niet vreemd is dat ambtenaren er in de regel op uit zijn hun werk naar behoren te vervullen, doch tevens proberen macht en aanzien te verwerven door de eigen afdeling („toko”) te vergroten (personeel, financiën).

De politiek — parlement en regering — staan voor de moeilijke taak om de verschillende belangen die door het eigen apparaat in expansieve zin worden „verdedigd” tegen elkaar af te wegen. Dat is de laatste 10 à 15 jaar — om allerlei redenen — niet erg best gelukt. De tijdens de sterke economische groei in gang gezette tanker die overheidsbureaucratie heet, is maar moeilijk af te remmen, terwijl wij al enige jaren en ook voor de afzienbare toekomst met lagere groeicijfers te maken (zullen) hebben. Laat staan dat het moeilijk is overheidstaken te verminderen. Dit laatste is in zekere zin het geval bij CRM, waar ongeveer vijf jaar geleden een decentralisatieproces is gestart.



Wat is het geval? Decentralisatie betekent in gewoon Nederlands overheveling van taken (bevoegdheden) naar lagere bestuursorganen 1). Op CRM wordt de laatste jaren een niet onbelangrijke poging ondernomen om — stapsgewijs en met veel vallen en opstaan — taken af te stoten naar de gemeenten. In dit proces dienen — zo is afgesproken tussen Kamer en regering — ook andere departementen (Volksgezondheid, Binnenlandse Zaken, Justitie, Onderwijs) te participeren. Dat laatste lukt niet erg best. Reden waarom de decentralisatiekar vooral door CRM moet worden getrokken; de minister van CRM heeft hierin nog een bijzondere verantwoordelijkheid omdat zij coördinerend bewindsvrouw is voor het welzijnsbeleid, inbegrepen dat van de onwillige departementen. De ruzie in de top van CRM is in belangrijke mate terug te voeren op de geringe bereidheid van de ambtelijke top om — nu andere departementen in gebreke blijven — een voortrekkersrol te vervullen. Want deze betekent niet meer en niet minder dat zij (een deel van) hun macht kleiner zien worden zonder er „iets voor terug te krijgen”.

Is dit alles uit menselijk standpunt wel begrijpelijk, politiek is het buitengewoon ernstig. Want ook de huidige minister van CRM heeft zich een en andermaal uitgesproken voor de decentralisatie, desnoods te beginnen bij CRM. Dan mag het niet vóórkomen dat dit proces door ambtelijk geharrewar in feite wordt opgehouden. Ook de verwijzing naar het zwakke opereren van de bewindsvrouw is hiervoor een onvoldoende excuus. Dit neemt overigens niet weg dat juist bij een zo moeilijke en ingrijpende operatie als decentralisatie is, een inspirerend en krachtig politiek leiderschap geboden is.

Nu in de komende jaren op vele terreinen ingrijpende beslissingen moeten worden genomen, is het van belang dat er meer bekend wordt van de knelpunten die er bestaan tussen de politiek en het ambtelijke apparaat. Een verheldering

van de verhoudingen is noodzakelijk, want het gebeuren bij CRM staat niet alleen. In het Haagse circuit circuleren ettelijke ware verhalen over wie er in verschillende gevallen nu werkelijk heeft beslist. Voor zover er sprake is van politiek falen dient ook dat open en bloot op tafel te worden gelegd. De probleemstelling wordt té gemakkelijk wanneer het oog uitsluitend gericht blijft op ambtelijke tegenwerking of het doorzetten van ambtelijke voorkeuren. Ambtelijke discretie en de veelgeprezen z.g. ambtelijke loyaliteit krijgen te veel ruimte voor eigen invulling wanneer de politiek moeilijke keuzen uit de weg blijft gaan.

De operaties die ons de komende jaren te wachten staan vereisen op vele terreinen ingrijpende beslissingen en vooral de bereidheid nieuwe wegen in te slaan. Het is mijn stellige overtuiging dat het nu volkomen overbelaste *centrale* overheidsapparaat deze taken niet aan zal kunnen. Wie het botte beleid van het rode potlood van de minister van Financiën te „primitief” vindt, zal andere oplossingen aan moeten dragen. Decentralisatie-daar-waar-dat-maarenigszins-mogelijk-is is één van de middelen. Dit geldt zowel voor de beleidsvoering als voor de beleidsuitvoering. Te denken valt ook aan een — over de hele linie — hergroepering van departementale taken naar bepaalde probleem- of functiegebieden. In sommige fracties werkt men op dit punt al „geïntegreerder” dan uit de huidige departementale indeling blijkt. Zo valt er b.v. te denken aan de volgende gebieden: buitenlandse beleid (Buitenlandse Zaken, Defensie, Ontwikkelingssamenwerking), binnenlands bestuur (Binnenlandse Zaken, Justitie), welzijn (Onderwijs, CRM, Wetenschapsbeleid), infrastructuur (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Waterstaat) en sociaal-economische vraagstukken (Sociale Zaken, Financiën en Economische Zaken).

Ik geef deze indeling voor elke betere. Waar het om gaat is de gedachte dat er meer congruentie moet ontstaan tussen samenhangen in de praktijk en die in politiek en bestuur. Te overwegen valt dan ook voor elk van deze taakgebieden een „super”-minister te benoemen die vervolgens deel uitmaakt van het z.g. *kernkabinet*. De ministers voor de verschillende deelgebieden dienen dan de status van staatssecretaris te krijgen. Als zij het niet eens zijn met het beleid van hun „super”-minister, kunnen zij gemakkelijker vervangen worden dan nu met een minister het geval is. Het staatsrecht zal op deze situatie wel niet zijn toegesneeden. Dat moet te verhelpen zijn!

Bram Peper

1) Wie zich snel wil oriënteren in deze materie, zij verwezen naar Bram Peper en Leo Welters (red.), *Spreading van beleid*, Boom, Amsterdam, 1980.