



## Organisatie in plaats van geld

**Auteur(s):**

Koedijk, C.G.  
Witteloostuijn, A. van  
Kool, C.J.M.  
Veen, A.P. van  
Universiteit Maastricht

*Een verkorte versie van deze bijdrage is onder de titel 'Macht van het parlement moet groter' van de hand van de eerste twee auteurs verschenen in NRC Handelsblad, vrijdag 27 februari 1998.*

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4148, pagina 315, 17 april 1998

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

politiek, democratie

*In de komende kabinetsperiode is de kwaliteit van het politieke proces belangrijker dan de sanering van de overheidsfinanciën.*

**De staatsfinanciën in Nederland zijn op orde. Maar de gezonde overheidsfinanciën gaan niet gelijk op met de kwaliteit en de effectiviteit van de overheid. Steeds vaker blijken niet de financiën maar de organisatie van de overheid het probleem te vormen. In de verschillende parlementaire enquêteverslagen worden de gebreken in het overheidsfunctioneren uitvergroot. In *NRC Handelsblad* van 10 januari schetsten de Noordhollandse commissaris van de koningin Jos van Kemenade en de Utrechtse hoogleraar Hans Righart een somber beeld van de overheid. Righart geeft aan dat het nog maar een kwestie van tijd is totdat regering en parlement tot louter symbolische proporties zijn gereduceerd. Daarna nemen de ondernemers definitief de macht over. Van Kemenade is van mening dat velen de overheid niet meer zien als het forum waar hun opvattingen worden gehoord en gewogen, maar als één van de vele instanties waarmee een burger nu eenmaal te maken heeft. De overheid wordt vooral als een hinderlijke macht beschouwd, een te overwinnen obstakel, en niet als de behartiger van het algemeen belang. Het feit dat de overheid sterk aan effectiviteit en gezag heeft ingeboet, is volgens Van Kemenade vooral een gevolg van de terugtrekkende politiek. De politieke partijen hebben hun functie van katalysator en kristallisatiepunt van ideeën en opvattingen over de maatschappelijke rol van overheid laten eroderen.**

Deze verarming van de rol van de politieke partijen in het maatschappelijke debat is ook weerspiegeld in de verkiezingsprogramma's. In deze bijdrage zal worden betoogd dat concrete voorstellen ter zake investeringen in de toekomst van Nederland nauwelijks te vinden zijn in het partij-politieke wonderproza. Voor zover bedragen worden genoemd, gaat het om een druppel op de gloeiende plaat. De partijen hebben moeite met de rol van creatieve investeerder. Zonder dergelijke creatieve investeringen wordt de vormgeving van het Nederland van morgen echter overgelaten aan het vrije spel der marktkrachten. Deze houding kan getuigen van het wijdverspreide ongelof in de maakbaarheid van de samenleving. Wij menen echter dat de moderne tijd juist vraagt om een actieve overheid, via een mobilisering van het ruimschoots voorradige Nederlandse investeringskapitaal. Om deze leidende rol in de vormgeving van de Nederlandse economie te kunnen spelen, moet de organisatie en besluitvorming van de overheid echter drastisch worden gemoderniseerd. In het navolgende hopen wij overtuigend uit te leggen waarom.

### De verstoorde balans

De veelgehoorde verzuchting dat de parlementaire democratie de weg kwijt is, wordt zeker ook veroorzaakt door de toenemende machteloosheid van de Tweede Kamer. Het parlement volgt het maatschappelijk debat in plaats van het te regisseren, en heeft zelfs de grootste moeite om zijn controlerende functie naar behoren te vervullen. De ene regeling volgt op de andere wetgeving. En wat het nog erger maakt: veel van die wetten en regelingen blijken in de praktijk moeilijk uitvoerbaar en nauwelijks controleerbaar. Door de overmacht van het ambtenarenapparaat en de bijbehorende informatievoorsprong van de regelproducenten heeft het kabinet of - vaker nog - de ambtelijke staf bijna altijd de regie in handen.

Een fraai voorbeeld hiervan is de voorbereiding van het infrastructuurdebat. Een aantal hoge ambtenaren heeft na een aantal brainstormsessies op een achternamiddag een paar 'houtschoolschetsen' van de Nederlandse infrastructuur in de volgende eeuw gemaakt. Deze plannen gaan de belastingbetaler de komende jaren circa veertig miljard gulden kosten. Het parlement laat weinig van zich horen. En ook in de verkiezingsprogramma's wordt verbazingwekkend weinig gezegd over deze majeure operatie, terwijl het hier toch gaat over de vormgeving van Nederland in de 21ste eeuw. Een ander voorbeeld wordt gevormd door de belastingplannen voor de komende eeuw van het duo Zalm-Vermeend. Ook hier ontbreekt een kritische analyse van de kant van het parlement<sup>1</sup>. De Tweede Kamer ontbeert hiervoor ook de fondsen en toegang tot deskundigen.

### De haarscherpe analyse

Natuurlijk kan het maken van doortastende plannen over de infrastructuur en het belastingstelsel van Nederland geen kwaad. Het probleem is echter dat vervolgens een creatief debat ontbreekt. De Tweede Kamer is nauwelijks in staat zelf met plannen te komen. Daardoor slaat het debat dood, en blijft het spel van macht versus tegenmacht en argument versus tegenargument ongespeeld. Voor het parlementaire debat en de effectiviteit van het overheidsoptreden is het noodzakelijk dat de Tweede Kamer over de middelen en de

mensen kan beschikken om zelf desgewenst het initiatief te nemen. Het onbenut laten van de parlementaire creativiteit en tegenkracht heeft tot gevolg dat een zorgvuldige en uitgebalanceerde afweging van de maatschappelijke voor- en nadelen van de ene maatregel na de andere voor een groot deel achterwege blijft. Deze diagnose is niet nieuw. De voormalige Rijkscommissaris Reorganisatie Rijksdienst en de huidige vice-voorzitter van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, heeft in 1989 deze analyse haarscherp verwoord in zijn eindrapport *De kwaliteit van de overheid: een bijdrage aan het hernieuwde politieke debat*. In de bijna tien jaren die nadien zijn verstreken, is niets meer over dit rapport en de erin geformuleerde aanbevelingen vernomen.

Tjeenk Willink laat op overtuigende wijze zien dat zelden een gebrek aan geld de kern vormt. In zijn ogen is het gebrek aan agenda en politieke regie van de Tweede Kamer veel belangrijker. Hij zegt hierover het volgende: "De Kamer volgt - uitzonderingen daargelaten - de agenda van het kabinet. Zij behandelt de problemen zoals de departementen die definiëren. Daaraan dragen ook bij de verkokering in het parlement en de frequente contacten tussen ambtenaren en kamerleden met name van coalitiepartijen." Een ander belangrijk manco, aldus Tjeenk Willink, is de geringe politieke aandacht voor de uitvoering van het beleid. Een minister of staatssecretaris geniet ervan plannen te maken. Elke bewindspersoon wil een monument achterlaten. Daarvoor is het ook nodig de parlementaire hobbel te nemen. Veel tijd gaat verloren aan het verkopen van de monumenten aan een meerderheid in de Tweede Kamer. Daarna wacht het volgende project. De uitvoering wordt overgelaten aan het ambtelijke apparaat. Aandacht voor de uitvoerbaarheid is er niet. Vraagstukken van beheersing en controle van de implementatieprocessen liggen ver buiten de ministeriële interessesfeer. Bovendien is de tijdspanne van het plannen maken - ongeveer drie jaar tussen de nazorg van de ene en de voorbereiding van de andere verkiezing - veel korter dan die van de uitvoering. Hieruit blijkt ten overvloede dat zelfs aan de leden van de raad van bestuur van BV Nederland niets menselijks vreemd is. Ook in de hogere regionen van het bedrijfsleven bestaat de hardnekkige neiging veel tijd en energie te steken in de formulering van visionaire strategieën om vervolgens de uitvoering ervan te verwaarlozen<sup>2</sup>. Het is daarom dringend noodzakelijk procedures en structuren te ontwerpen die voor de verschuiving van de aandacht zorgen. De voorstellen van Tjeenk Willink zijn nog altijd actueel.

### *De parlementaire Pavlov-reactie*

Langs een andere - indirecte - weg wordt de verstoorde balans ook zichtbaar. Uit arren moede grijpt de Tweede Kamer in toenemende mate naar het wapen van de parlementaire enquête. Sinds de tweede helft van de jaren zeventig zijn enquêtes uitgevoerd naar het RSV-debacle, de bouwfraude, het paspoortgestuntel en de IRT-ruzie. In deze enquêtes komen allerlei knelpunten in het functioneren van de overheid glashelder naar voren. Volgens sommigen bewijzen de uitkomsten van de parlementaire onderzoeken dat de Kamer met beperkte middelen behoorlijke resultaten heeft weten te boeken. In de praktijk blijken parlementaire enquêtes echter vaak een paardenmiddel te zijn zonder een lange-termijneffect op het beleid. Vaak leidt de publieke aandacht tot een korte-termijnfixatie op specifieke knelpunten. Na afloop van de enquête ebt de publieke en parlementaire aandacht echter weer snel weg. Het volgende vraagstuk wacht immers op de beperkte parlementaire energie. Navolging ontbreekt, terwijl juist permanente aandacht op zijn plaats zou zijn.

### *De effectieve remedie*

Voor de Tweede Kamer is het van belang dat zij bondgenoten zoekt bij de uitvoering van haar controlerende taken. Het parlement zou veel meer gebruik moeten maken van de adviezen van de Rekenkamer. Deze verricht al bijna 180 jaar onderzoek naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk. Met de instelling van de Commissie voor Rijksuitgaven is enige tijd geleden een begin gemaakt met de versterking van de controlerende functie van de Rekenkamer. Sinds een aantal jaren richt de Rekenkamer zijn onderzoekspijlen niet alleen op vragen omtrent de rechtmatigheid van overheidshandelingen, maar ook op kritische analyses van de doelmatigheid van de rijksuitgaven en

-inkomsten. Bekende voorbeelden op dit gebied zijn de onderzoeken naar de omvangrijke kostenoverschrijdingen bij de productie van de twee Walrusonderzeeboten, de bouw van de Oosterschelddam, de organisatie van arbeidsbureaus en recent de financiële steunverlening aan DAF, Fokker en Philips<sup>3</sup>. Met name over het rapport over de financiële steunverlening waren de ministers Wijers en Zalm uiterst kritisch. In de pers is de studie alleen opgepakt door *NRC Handelsblad*, waarin het ene na het andere artikel is gepubliceerd over de technoleaseconstructies waarbij Fokker en Philips hun technische kennis verkochten aan de Rabobank. Ten gevolge hiervan is de overheid per constructie een miljard aan vennootschapsbelasting misgelopen<sup>4</sup>. De Tweede Kamer heeft het niet aangedurfd om dieper op het debacle van de technolease in te gaan. Deze passiviteit is mogelijk mede te danken aan het RSV-verleden: het parlement heeft de nodige boter op het hoofd. Toch is het ongebruikt laten van de voorzet voor open doel van de Rekenkamer een enorm gemiste kans.

### *De sprong naar de toekomst*

Dergelijke onderzoeken van de Rekenkamer kunnen bij gerichte parlementaire aansturing een sterke troef in de handen van de Tweede Kamer vormen, zodat de balans tussen macht en tegenmacht weer recht kan worden getrokken<sup>5</sup>.

De Tweede Kamer kan een voorbeeld nemen aan de initiërende en controlerende rol van het Amerikaanse Congres. De Senaat en het Huis van Afgevaardigden organiseren met grote regelmaat intensieve hoorzittingen die een bijzonder effectief controle-instrument vormen, mede dankzij het mediaspektakel dat hieruit veelal voortvloeit. Senaat en Huis van Afgevaardigden zijn ook buitengewoon actief in het alleen of gezamenlijk formuleren van beleidsvoorstellen in ad hoc of permanente commissies. Deze activiteiten komen de kwaliteit van het debat en de autoriteit van het parlement alleen maar ten goede. Een effectief opererend Congres vormt een onmisbaar tegenwicht ter correctie van de dominantie van de uitvoerende macht. In navolging van de Amerikaanse praktijk zou het in Nederland gebruikelijker moeten worden dat functionarissen optreden tijdens publieke hoorzittingen. De president van De Nederlandsche Bank kan bijvoorbeeld worden gevraagd verklaringen af te leggen ten overstaan van een Tweede-Kamercommissie als een bank een fusie met een grote verzekeraar heeft aangekondigd of om in het kader van de discussie over de euro de positie van de monetaire autoriteiten publiekelijk toe te lichten. Waarom wordt Sweder van Wijnbergen, de kersverse secretaris-generaal van Economische Zaken, niet in de Tweede Kamer uitgenodigd nadat hij in zijn nieuwjaarsartikel in *ESB* vurig pleidooi heeft gehouden voor een dramatisch herinrichting van het belastingstelsel? Op een dergelijke manier maakt de Tweede Kamer effectiever gebruik van de enorme kennis die in alle hoeken en gaten van de Nederlandse samenleving te vinden is. Helaas blijft in de Nederlandse parlementaire traditie deze bron van kennis grotendeels onaanbeoordeld.

De kwaliteit van het overheidsbeleid moet sterk worden verbeterd. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is dat het parlement serieus tegenwicht kan geven tegen de overmacht van regering en ambtenarij, zodat zij haar controlerende functie effectief kan uitoefenen. Ben

Knapen vatte het als volgt samen: "Zowel in de wereld van de wetenschap als in de wereld van de vrije markteconomie wordt vooruitgang geboekt via de methode van Trial and Error. Men zet een stap, probeert varianten uit, heeft succes, faalt, corrigeert, en komt zo een stap voorwaarts. Van dit instrumentarium is de overheid praktisch beroofd. Elke vernieuwing schept haar eigen belangengroep en die wordt en blijft een factor, ook al weet iedereen dat de vernieuwing van gisteren het blok aan het been van morgen wordt<sup>6</sup>. De overheid is echter een dief van zichzelf. De voorbereiding op de 21ste eeuw vraagt om een effectieve, creatieve en actieve politiek en overheid - een overheid en politiek die de leiding in het debat over de noodzakelijke investeringen in het Nederland van de toekomst (weer) naar zich toetrekt. Aan geld is geen gebrek: het is zaak om de inzet daarvan te bevorderen.

Wil de parlementaire democratie weer aan geloofwaardigheid winnen, dan is het van groot belang dat de autoriteit van de Tweede Kamer wordt hersteld. Dit kan alleen als het parlement de beschikking krijgt over ruime middelen om enerzijds effectief haar controlefunctie te kunnen uitoefenen en om anderzijds het politiek-maatschappelijke debat zelf te kunnen organiseren. Uitbreiding van het aantal fractiemedewerkers ligt daarom voor de hand, evenals het vrijmaken van middelen die de Tweede Kamer in staat stellen om op eigen initiatief onafhankelijke onderzoeken te laten verrichten. Hierbij kan de expertise van de Rekenkamer gericht worden ingezet om met zekere regelmaat de doelmatigheid en rechtmatigheid van specifieke overheidshandelingen kritisch te analyseren. Daarnaast moet het instrument van de (openbare) hoorzitting, naar Amerikaans voorbeeld veel vaker gehanteerd worden. Alleen een sterke Tweede Kamer kan de autoriteit van het politieke debat herstellen. Hopelijk wordt in het eerstvolgende regeerakkoord eindelijk werk gemaakt van de broodnodige aanpassing van de parlementaire democratie aan de moderne tijd. Met het correctief referendum, de 99ste departementale herschikking en de gekozen burgemeester kan niet worden volstaan.

---

## Thema: verkiezingen, wat ontbreekt er in de partijprogramma's?

[Een rationele keuze](#), H.A. Keuzenkamp

[Hoera, het gaat goed](#), A. van Witteloostuijn, C.G. Koedijk, C.J.M. Kool en A.P. van Veen

[De programma's vergeleken](#), A.P. van Veen, C.J.M. Kool, C.G. Koedijk en A. van Witteloostuijn

*Boekbespreking:* [De wonderbaarlijke terugkeer van de inverteerders](#), P.A.G. van Bergeijk

[Nederland investeert! Of toch niet?](#), C.J.M. Kool, A.P. van Veen, C.G. Koedijk en A. van Witteloostuijn

*Epiloog:* [Van rentenier tot pionier](#), A. van Witteloostuijn, C.G. Koedijk, C.J.M. Kool en A.P. van Veen

[Dertien kabinetten, twaalf ongelukken?](#), A.P.D. Gruijters en J.A. Smulders

---

<sup>1</sup> Zie hierover ook het artikel van P. Kalma en F. Becker, Grote politieke partijen laten het in belastingdebat volledig afweten, *NRC Handelsblad*, 30 maart 1998.

<sup>2</sup> Zie daarover bijv. Ch. Boone, B. De Brabander en A. van Witteloostuijn, CEO locus of control and small firm performance: an integrative framework and empirical test, *Journal of Management Studies*, 1996, blz. 667-699.

<sup>3</sup> De soapopera rond deze en andere steunverleningen aan het Nederlandse grootbedrijf is op de voet te volgen in de uitstekende studie uit 1996, *Financiële relaties met grote ondernemingen*, Algemene Rekenkamer, 30 oktober 1996.

<sup>4</sup> Een indringende beschrijving van deze misleun is te vinden in C. Banning en T.-J. Meeus, *De onzichtbare hand van de politiek: de achterkamers van Paars en de heimelijke steun aan Philips*, Amsterdam, Balans, 1998.

<sup>5</sup> Zie ook K. Koedijk, *Nooit meer slapen?*, oratie, Universiteit Maastricht, 24 maart 1994.

<sup>6</sup> Zie ook B. Knapen, De situatie is ernstig, niet hopeloos, *NRC Handelsblad*, 24 december 1993