

# Staatkundige vernieuwing

In het regeerakkoord 1989 werd het voornemen uitgesproken een breed politiek overleg tussen de kamerfracties op gang te brengen om de mogelijkheden voor staatkundige en staatsrechtelijke vernieuwing te onderzoeken. Dit leidde tot de instelling van een bijzondere commissie onder voorzitterschap van kamervoorzitter Deetman waarin onder andere de fractievoorzitters van de grote partijen zitting hebben. De commissie-Deetman zal komend najaar met een eerste rapportage komen. Hoewel de inhoud van de uiteindelijke aanbevelingen nog lang niet vaststaat, is inmiddels duidelijk geworden dat de commissie enkele verstrekkende alternatieven overweegt. Daartoe behoren de vorming van een kernkabinet van een beperkt aantal ministers, vermindering van het aantal ministers en uitbreiding van het aantal staatssecretarissen, samenvoeging van departementen, veranderingen in het kiesstelsel en versterking van de positie van de minister-president<sup>1</sup>.

Staatkundige vernieuwing is een regelmatig terugkerend discussiethema. Het kan daarbij gaan om het verbeteren van de bestuurlijke slagvaardigheid van de overheid en het verhogen van de democratische legitimiteit van de politieke besluitvorming. Begin jaren tachtig vormden de aanbevelingen van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie-Vonhoff) de aanleiding voor een omvangrijke reorganisatie van de rijksdienst<sup>2</sup>. De commissie legde de nadruk op het tekortschieten van het sturend vermogen van de overheid en op maatregelen ter doorbreking van de 'verkokering' van de politieke besluitvorming: de rijksdienst wordt gekenmerkt door deelbeleid, de ministerraad slaagt er onvoldoende in om de samenhang in en de coördinatie van het beleid te waarborgen. De reorganisatie van de rijksdienst richtte zich vervolgens vooral op een praktische vermindering van bureaucratie en grotere flexibiliteit, doelmatigheid en dynamiek van het overheidsapparaat. De laatste jaren heeft het streven naar een bedrijfsmatiger opereren van de overheidsorganisatie steeds meer aandacht gekregen. De overheid wordt nu geacht af te slanken en tegelijkertijd de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

De reorganisatie slaagde erin een klimaatsverandering binnen de rijksoverheid tot stand te brengen, maar was minder succesvol in het doorbreken van de verkokering. Dit vormde dan ook een belangrijke reden voor de jongste aanzet tot staatkundige vernieuwing. Om de samenhang in het kabinetsbeleid te vergroten denkt de commissie-Deetman aan de instelling van een kernkabinet bestaande uit een beperkt aantal ministers met zware portefeuilles. Dit zou betekenen dat de gelijkwaardigheid onder de ministers verdwijnt. Mede hierom keerde de commissie-Vonhoff zich in haar eindadvies van mei 1981 tegen dit alternatief. Voorts wordt nu gedacht aan het versterken van de positie van de minister-president. Aanleiding hiervoor is naast de beoogde vergroting van de samenhang in het kabinetsbeleid ook het toenemende belang van de besluitvorming op Europees niveau. Formeel is de premier niet meer dan 'primus inter pares', waardoor hij in het Europese topoverleg niet beschikt over een gelijke handelingsvrijheid als de meeste van zijn collega-regeringsleiders. Een versterking van de bevoegdheden van de premier houdt een overeenkomstige verzwakking van de positie van andere ministers in en kan de verhouding tot de coalitiepartner(s) in het kabinet onder druk zetten.

Het samenvoegen van ministeries zou een groot-scheepse departementale herindeling vergen en wordt vanwege de te verwachten ambtelijke weerstanden niet op korte termijn haalbaar geacht. Hierbij denkt men onder andere aan de al vaker voorgestelde, maar nooit uitgevoerde, samenvoeging van Binnenlandse Zaken en Justitie en opsplitsing (en opheffing) van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer. Kenmerkend voor zowel de instelling van een kernkabinet als samenvoeging van ministeries is dat de beoogde verbeterde integratie van het beleid vooral gezocht wordt in een andere organisatie van de besluitvorming in de ministerraad. De integrerende rol van de ministerraad als centraal besluitvormingsorgaan bij uitstek moet toenemen. Dit blijft het beste instrument om de verkokering van het beleid tegen te gaan. Een kleiner aantal ministers die voor een breder terrein verantwoording dragen zou het collectieve karakter van de besluitvorming kunnen versterken. De huidige invulling van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid leidt door het non-interventiebeginsel er vaak toe dat ministers streven naar een optimaal resultaat voor hun department zonder daarbij veel oog te hebben voor een afweging van belangen die buiten hun sector vallen.

Een ander terugkerend aspect van staatkundige vernieuwing is het versterken van de band tussen kiezers en gekozenen. De kern van het probleem is dat de kiezers zich meer en meer vervreemd voelen van het Haagse politieke circuit. Politici hoeven zich niet individueel te verantwoorden ten opzichte van de kiezer. Politieke partijen staan tussen kamerleden en de burger in. Kamerleden worden niet op persoonlijke titel gekozen door de kiezer, maar komen in het voetspoor van de lijsttrekker de Tweede Kamer binnen. Zodoende heeft de Nederlandse parlementaire democratie zich ontwikkeld tot een partijdemocratie. Voorstellen om elementen van directe democratie (referendum, volksinitiatief) in te voeren, zoals onder andere bepleit door de commissie-Biesheuvel, zijn altijd gestuit op het verzet van politici. Het geven van meer zeggenschap aan de burger betekent een uitholling van hun machtspositie. Het is opvallend dat nu de politici zelf met voorstellen zullen komen om de regels van het politieke spel te veranderen ten einde de democratische legitimiteit te verhogen. Zo stelde Oerlemans onlangs dat men van de politiek zelf weinig kan verwachten als men van mening is dat de machtsverhouding tussen burgerij en politiek aan een dringende herziening toe is<sup>3</sup>.

Voorstellen voor vergaande vernieuwingen hebben het vaak niet gehaald omdat zij de gevestigde belangen van ambtenaren, politici, departementen en politieke partijen op het spel zetten. De bereidheid om de eigen machtspositie op te geven in ruil voor ongewisse vernieuwingen is in politieke en ambtelijke kringen derhalve minimaal. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de commissie-Deetman ingrijpende veranderingen in het staatsbestel tot stand zal weten te brengen.

**A.J. Wolters**

1. Zie *NRC Handelsblad*, 28 juli 1990, blz. 1 en 3.

2. Zie *Eik kent de laan, die derwaart gaat*, 1980 en *Eindadvies van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst*, Ministerie van Binnenlandse Zaken; 1981.

3. J.W. Oerlemans, En bovenal: de vrijheidszin, *NRC Handelsblad*, 17 april 1990, antwoord op de reacties naar aanleiding van zijn artikel Eén-partijstaat Nederland, 14 februari 1990.