

Sturen op afstand

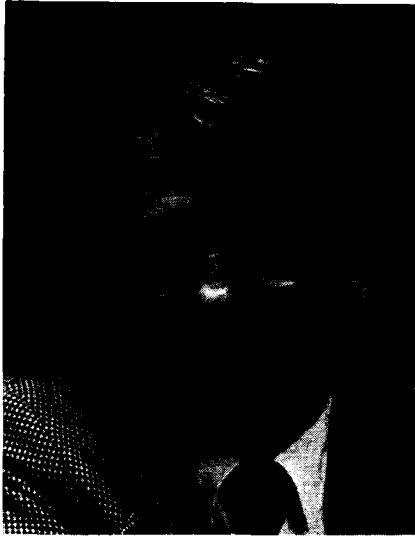
In de jaren zestig, in Amerika, was ik de tevreden bezitter van een Ford V-8, een slagschip van een automobiel. Die tevredenheid werd verdiept als ik meerijsers kon wijzen op een mysterieus stickertje dat ik had meegenomen uit Nederland: RIJJJOFRIJK? stond daarop.

Ja, het lezen van de Miljoenennota roept vreemde associaties op. Dat ligt niet aan het stuk zelf, maar aan het beleid dat daar achter steekt. Op de techniek ga ik hier niet in. De relevante cijfers zijn, als altijd, afgedekt met een stevige laag cosmetica, en ook de toonzetting die de minister meegeeft klinkt langzamerhand vertrouwd ('Ik en de economie doen het uitstekend'). Maar dat geeft niet; daar ziet de intelligente lezer wel doorheen, zoals uit de bijdragen elders in dit nummer blijkt. Het stuk als zodanig blijft voor mij acceptabel, als lezenswaardige proeve van een aanbod economische geloofs-overtuiging. De nota vertoont meer samenhang dan we de laatste jaren gewend waren geraakt, en dat is winst. Meer mag je niet verwachten, want het blijft natuurlijk een politiek geschrift.

Interessant is deze Miljoenennota vooral om wat er *niet* in te vinden is: een samenhangende visie op 'sturen op afstand' als de belangrijkste bestuurlijke doelstelling van dit kabinet. De moderne bestuurskunde besteedt veel aandacht aan het spanwijdteprobleem in het omgaan met beleid-informatie. Wie zich zelf niet voor de gek wil houden moet bevoegdheden zodanig naar niveaus structureren dat ieder niveau zijn eigen verantwoordelijkheidsgebied kan overzien. Tegen die achtergrond betekent sturen op afstand het formuleren van taakstellingen op een strategisch niveau ('sturen') om de uitvoering daarvan vervolgens op te dragen aan een lager niveau ('op afstand'), met een verantwoordingsplicht naar de bestuurder. Die bestuurder is eigenlijk een reder die schepen laat varen, en weet dat hij zich, als stuurman-aan-wal, niet met de navigatie moet bemoeien. Laten we eens kijken wat het kabinet van dat sturen op afstand terecht brengt in zijn bestuurlijke omgeving, in de macro-economische politiek en in het micro-economische management van de collectieve sector. Het antwoord is snel te geven: in de eerste twee categorieën stuurt het onvoldoende, en in de laatste houdt het geen afstand.

In de bestuurlijke omgeving van de overheid zijn vooral de adviesorganen van belang. Advies vragen kan het stu-

D.J. Wolfson



ren bemoeilijken, als je meerijsers achter in de auto gezet blijkt te hebben. Daar staat tegenover dat een 'goed' advies helpt om het beleid te legitimeren. Je moet dus verstandig met de adviesstructuur omgaan. Dat doet het kabinet niet. Het maakt goede initiatieven niet goed af. Het vraagt advies over een vereenvoudiging van de belastingheffing aan een zorgvuldig samengestelde commissie-Oort. Daarop komt een helder antwoord dat brede steun verwerft in de Kamer. Prachtig, dat is dan dat, denkt een normaal mens.

Maar nee, het kabinet vraagt *nader* advies aan de Stichting van de Arbeid, de SER en de Emancipatieraad. Advies over een advies. Wilt u moeilijkheden bedenken bij de oplossingen? Hoe bedenk je het. Erger nog, deze organen wordt specifiek gevraagd om in te gaan op de aspecten die hen speciaal aangaan. Daarmee wordt de essentie van het rapport-Oort – een 'grand design' waarin deelbelangen deels tegen elkaar wegvallen – in de waagschaal gesteld. Laten we hopen dat de SER erin slaagt om niettemin een constructief advies op tafel te leggen en daarmee bewijst dat ook op onverstandige vragen nog een verstandig antwoord mogelijk is.

Ander voorbeeld: diezelfde SER haalt in 1986 hete kastanjes uit het vuur door uitvoerig (en unaniem) te wijzen op de bezwaren van een overtrokken bruto-netto-traject in de belastingheffing, en voorzichtig te adviseren daar iets aan te doen. De Miljoenennota schrijft dit jaar de essentie van dat

advies over, zonder met ook maar een woord naar de eerder geboden legitimatie te verwijzen. Kortzichtig, allemaal; het had zo'n mooi één-tweetje kunnen zijn.

Over de macro-economische politiek kan ik kort zijn. Die is om deels inhoudelijke, deels ideologische redenen overboord gezet, en vervangen door de talk-show van secretaris-generaal Rutten en gelijkgestemde opiniekneders. Of dat verstandig is – niet wat Rutten zegt, maar om op ideologische gronden instrumenten weg te werpen – kan men betwijfelen, en dat doe ik dan ook. In het loonbeleid zien we de gevolgen van een onbeheerste ontwikkeling al de kop opsteken. En hoe we op deze manier de recessieve tendenzen die mogelijk volgend jaar de kop op zullen steken tegemoet moeten treden, weet ik niet; waarschijnlijk door, net als in 1982, te *roepen* dat er geen vraaguitval is.

De belangrijkste leemte in de Miljoenennota is het onbesproken blijven van het micro-economische functioneren van de rijksdienst, als kernprobleem in de beheersing van de overheidsuitgaven. In het desbetreffende hoofdstuk 6 worden enkele bekende zaken herkauwd, maar wordt niet aangegeven hoe het kabinet weerstand wil bieden aan een vierde macht die alles zelf wil doen en niet op afstand wil sturen. Naïeve besluitvormingstheorieën schrijven ambtenaren machtswellust toe. Dat is onzin, denk ik. Meestal zijn zij juist zeer toegewijd, en bezorgd dat 'het veld' niet zal snappen wat er verlangd wordt. Het eindresultaat van die zorgzaamheid is evenwel duurder en minder goed dan bedoeld, omdat die ambtenaren de bestuurlijke volwassenheid van hun geesteskinderen in de weg staan. Bovendien gaat dit soort bemoeienis voorbij aan het simpele inzicht dat departementsambtenaren onmogelijk kunnen weten wat er in 'het veld' gebeurt of zou moeten gebeuren.

Hoe kwam ik nou op die Ford V-8? O ja, ik zou het kabinet ook zo'n stickertje willen geven, voor de brug van dat hele grote Schip van Staat. Stuurt u alstublieft, maar dan wel op afstand. En denk dat sturen op afstand iets anders is dan meerijsen.