

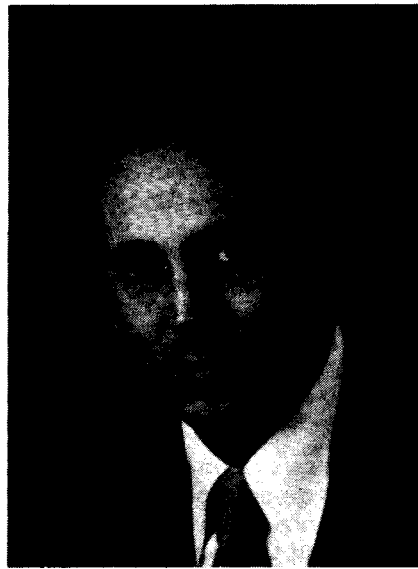
Ter heroverweging

Met doffe regelmaat — vooral in de verkiezingstijd — wordt de stelling geponeerd dat regering en parlement eigenlijk weinig in te brengen hebben en dat in Nederland de werkelijke macht elders ligt. Dat „elders” zijn dan de multinationale ondernemingen, de NAVO of de ambtenaren, om enkele van de gebeten honden te noemen. In het jargon van de politicologen zijn de ambtenaren zelfs tot de „vierde macht” verheven.

Dat begrip „vierde macht” roept het beeld op van een doelgericht en gecoördineerd gedrag van de ambtenaren van de centrale departementen, los en onafhankelijk van de formele politieke besluitvorming. De notie ruikt naar stiekeme vergaderingen, aparte telefooncircuits en onderlinge protectie. Een anoniem en ongrijpbaar monster zou met zijn duizenden tentakels Nederland in zijn greep houden.

De realiteit is anders. Van een gecoördineerd ambtelijk gedrag met eigen doelstellingen is geen sprake. Men kent elkaar — met mate — van recepties en van incidentele lunches in kokette Haagse restaurants, tracht al te grote spanningen in de werkverhoudingen te vermijden en men beschermt de eigen bevoegdheden als die door anderen worden bedreigd. Gezamenlijke conspiratie tegen het op politiek niveau geformuleerde beleid doet zich niet voor. Wie denkt dat het anders is, kent Den Haag niet.

Een ander chapter is de verhouding binnen de departementen tussen de minister en zijn eigen ambtenaren. In Nederland heeft een minister het per definitie moeilijk: hij moet in zijn eentje een apparaat van vele honderden, soms duizenden ambtenaren naar zijn hand zetten. In andere landen hebben ministers het in dit opzicht gemakkelijker. In België kunnen zij een eigen beleidsgroep meebrengen die met de minister als „kabinet” het departement bestuurt. In de VS verdwijnt de ambtelijke top met de oude minister en kan de nieuwe naar eigen keuze een ambtelijke leiding benoemen. In vele andere landen zijn de topposities, die in Nederland door ambtenaren worden vervuld, politieke functies. De relatief zwakke positie in Nederland van ministers ten opzichte van hun eigen departement krijgt een extra ac-



cent als kabinetten een korte levensduur hebben. Wat dat betreft is de situatie in de afgelopen twee regeerperioden gunstiger geweest dan in de jaren vijftig en zestig: de kabinetten-Den Uyl en -Van Agt hebben hun volle termijn uitgediend, hetgeen voorheen nauwelijks voorkwam. Overigens vond het probleem van de snelle kabinetswisselingen destijds ten dele een compensatie in de continuïteit van individuele ministers die, meer dan nu, van het ene kabinet in het volgende stapten.

De invloed van de ambtenaren neemt toe in de periode waarin de verkiezingen in zicht komen tot en met het moment dat de nieuwe ministers zijn ingewerkt. Gegeven de lange formaties in Nederland betekent dit dat deze periode kan uitlopen tot een jaar. Het is een tijd waarin politiek Den Haag zich nauwelijks met het concrete beleid bemoeit.

Kabinet en parlement kunnen de macht van de ambtenaren in die fase verkleinen en vergroten. Verkleinen door de verkiezingscampagne (in onderling overleg tussen de partijen) naar tijd te beperken, door efficiënte en dus qua tijd korte formatieformules te hanteren en door de kabinetten met ministers te bemannen die redelijk snel het nieuwe „vak” beheersen.

De macht van de ambtenaren kan worden vergroot door in de interimperiode extra bevoegdheden aan het ambtelijk apparaat te geven. In het huidige dode tijt tussen twee kabinetten is dat onmiskenbaar het geval met de zogenaamde „heroverweging” van het beleid. Deze „heroverweging” geschiedt in opdracht van het kabinet door ambtelijke werkgroepen voor een dertigtal beleidsterreinen. Het resultaat is bedoeld voor het dossier van de kabinetsformateur.

Bij deze heroverwegingsexercitie kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt. In de eerste plaats valt het op dat, krachtens de opdracht die de werkgroepen hebben gekregen, het om voor-

stellen tot beleidsaanpassing gaat van uitermate drastisch karakter, zoals een bezuiniging van niet minder dan 20% per dienstonderdeel. Alle bezuinigingsrondes die Den Haag tot nu toe heeft gekend, vallen daarbij in het niet. In de tweede plaats functioneren de ambtenaren in de werkgroepen op basis van persoonlijke verantwoordelijkheid: zij staan niet onder instructie van hun minister. Dat is voor het maken van plannen voor zo ingrijpende beleidswijzigingen hoogst ongebruikelijk. In de derde plaats worden de werkgroepen bemand door ambtenaren uit allerlei departementen en bestaan daardoor voor een belangrijk deel uit personen die bij de betreffende beleidsterreinen slechts zijdelings betrokken zijn. In de vierde plaats zullen de rapporten door een ambtelijk secretariaat worden samengevat tot een eindrapport, dat vervolgens via het kabinet naar het dossier van de formateur gaat. De behandeling in het kabinet heeft politiek weinig betekenis, omdat de regering inmiddels demissionair is.

Puur formeel lijkt op deze heroverwegingsexercitie constitutioneel weinig te kunnen worden aangemerkt. Maar naar geest en naar politiek gebeuren wel. De zeer ingrijpende voorstellen tot beleidsomgeving worden voorbereid door ambtenaren die slechts ten dele ter zake kundig zijn, die op eigen gezag handelen, en vervolgens worden deze voorstellen door het demissionaire kabinet bij de formateur te vondeling gelegd.

Politiek Den Haag weet dit alles, maar lijkt niet geïnteresseerd. Ook het parlement niet, evenmin als de oppositie. Komt dit omdat men zozeer in beslag is genomen door verkiezingen en formatie? Het is in ieder geval een vorm van beleidsvoorbereiding die zonder twijfel het tot stand komen van een echte „vierde macht” bevordert.