

Voor de leeuwen

Het ziet er naar uit dat binnen niet te lange tijd een nieuwe ministersploeg zal kunnen aantreden. Nieuwe gezichten, nieuwe ideeën, nieuwe illusies. Vol enthousiasme en goede moed zullen de kersverse bewindslieden aan deslaggaan om het land te besturen, de weerbarstige problematiek te lijf te gaan; zij zullen hun tanden erin zetten en... hun tanden erop breken. De regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, mr. H. D. Tjeenk Willink, laat er in zijn open brief aan de toekomstige ministers geen twijfel over bestaan: Over enkele maanden zult u ontdekken dat het schier onmogelijk is om beleidsplannen binnen een normale kabinetsperiode te verwezenlijken; afspraken uit het regeerakkoord worden verschillend geïnterpreteerd; voor iedere maatregel moet telkens opnieuw politieke steun worden verworven; tijdrovende procedures moeten worden doorlopen, maatschappelijke, politieke en ambtelijke weerstanden worden overwonnen, competentieconflicten worden opgelost; nu eens loopt dit, dan weer dat mis 1). En de ministers zullen constateren dat zij veel moeten en weinig kunnen, dat zij in elk geval onmogelijk aan alle verwachtingen van hun partijgenoten, hun ambtenaren, hun achterban en hun collega's kunnen voldoen. En na vier jaar regeren moeten zij vaststellen dat zij slechts een voetje hebben verzet waar zij een sprong in gedachten hadden 2).

Er is alle reden om geloof te hechten aan de pessimistische voorspelling van Tjeenk Willink. In zijn *Jaarbericht 1983* zet de regeringscommissaris uiteen in welke onmogelijke positie ministers vaak verkeren. Bij elke beleidsmaatregel moet er voortdurend op vier fronten worden onderhandeld: binnen de eigen politieke partij, met de maatschappelijke organisaties, binnen het eigen departement en binnen het kabinet. Succes op het ene front kan gemakkelijk weer worden ondermijnd door minder succesvolle onderhandelingen op het andere front. Is de minister eindelijk met belangengroepen tot overeenstemming gekomen, dan blijken zijn collega's zich niet in het onderhandelingsresultaat te kunnen vinden of het resultaat schiet de coalitiepartners in het verkeerde keelgat. Hebben de eigen ambtenaren iets voorbereid, dan tast dat de positie van ambtenaren bij andere departementen aan en gaat de desbetreffende collega dwarsliggen. Is in de ministerraad overeenstemming bereikt, dan zijn de ambtenaren ontevreden omdat de bewindsman of -vrouw te veel heeft weggegeven. De minister is de dompteur in een leeuwenkuil. Hij staat in het politieke centrum, maar als hij even niet oplet kan hij in de rug worden aangevallen. Het maken van keuzen is buitengewoon riskant. Verlamming van de besluitvorming is het gevolg.

Voor een deel is het eigen aan een parlementaire democratie dat het politieke-besluitvormingsproces een voortdurend onderhandelen op vier fronten tegelijk is. De benarde positie van ministers is daar een uitvloeisel van. Maar voor een deel wordt het slechte verloop van de politieke besluitvorming ook veroorzaakt door een gebrekkige organisatie van het besluitvormingsproces. De dompteur heeft de zaak niet onder controle. Instanties die geen politieke verantwoording verschuldigd zijn spelen in de politieke besluitvorming een belangrijke, soms zelfs bepalende, rol. Tjeenk Willink laat er geen misverstand over bestaan dat de situatie waarin „ieder ieders gevangene” is moet worden doorbroken. Het stagneren van de politieke besluitvorming vormt een bedreiging voor de parlementaire democratie. Ministers zelf zullen die stagnatie moeten doorbreken. Gelijk de baron von Münchhausen moeten zij zich aan de eigen haren uit het moeras omhoog trekken.

De regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst doet daarvoor een aantal aanbevelingen die aan kabinetsinformatuur Scholten zijn overhandigd. Het gaat daarbij niet alleen, en ook niet in de eerste plaats om een departementale herverdeling zoals de opheffing van CRM of

de overheveling van het milieubeleid naar Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Terecht wijst Tjeenk Willink erop dat ook ambtenaren geen baaltjes meel zijn die eenvoudig van het ene departement naar het andere kunnen worden verplaatst. Bovendien hoeft een wijziging van de departementale structuur nog geenszins een verbetering van het politieke-besluitvormingsproces te betekenen. Waar het om gaat is dat het primaat van de politiek wordt hersteld, waarbij er tevens een betere selectie komt van wat „de politiek” wel en wat zij niet vermag op te lossen. Voorts moeten er spelregels komen om de politieke afweging te versterken en de verkokering te doorbreken. Ten slotte zullen de posities en verantwoordelijkheden van de onderhandelaars op de vier fronten beter moeten worden gemarkeerd.

De belangrijkste concrete aanbevelingen die Tjeenk Willink doet, zijn het opstellen van een jaarlijks bij te stellen actieprogramma van het kabinet, het aanwijzen van drie hoofdbeleidsgebieden, extra aandacht op de agenda van de ministerraad voor problemen van individuele bewindslieden, verbetering van het projectministerschap, afschaffing op termijn van alle externe adviesorganen en het instellen van een algemene bestuursdienst voor ambtenaren. Los van alle haken en ogen die eraan zitten zijn de aanbevelingen van Tjeenk Willink zeker bruikbaar om een aantal knelpunten in het politieke-besluitvormingsproces te helpen wegnemen, al moet op grond van vier-fronten-analyse ook onmiddellijk duidelijk zijn hoe gemakkelijk de kans op invoering en vooral effectieve toepassing weer zal kunnen worden ondermijnd. Dat neemt niet weg, zoals Tjeenk Willink terecht opmerkt, dat het belangrijker is een reddingsactie te starten dan uit angst voor fouten werkloos aan de kant te blijven toezien.

Het is duidelijk dat niet alles tegelijk kan. Ruim anderhalf jaar geleden heeft de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie-Vonhoff) talrijke bruikbare aanbevelingen gedaan om het politieke-besluitvormingsproces te verbeteren 3). De regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst kiest ervoor in elk geval eerst de politieke afweging in de ministerraad te versterken en de verkokering te doorbreken. Dat is ook dringend noodzakelijk, maar er blijven ten minste nog twee andere belangrijke knelpunten in het functioneren van de politieke besluitvorming waarvan de oplossing geen uitstel duldt. In de eerste plaats is dat het vraagstuk van de „overvraging van beleid”, het gegroeide gebruik om voor elk maatschappelijk probleem bij de overheid, liefst de centrale overheid, voor een oplossing aan te kloppen. Alleen al vanwege de nijpende financiële problemen op haar begroting zal de overheid steeds vaker „neen” moeten verkopen. Dat hoeft niet bezwaarlijk te zijn, maar het zou goed zijn als het inzicht kon worden vergroot dat dat niet altijd gelijk hoeft te zijn aan „verraad” ten opzichte van de desbetreffende groeperingen. In de tweede plaats betreft dat het herstel van het primaat van de politiek. De politiek heeft op opvallende wijze terrein verloren aan ambtenaren en belangengroepen die in steeds meer gevallen onverbloemd de dienst lijken uit te maken. Dat verloren terrein zal moeten worden heroverd, wil niet verder afbreuk worden gedaan aan de legitimiteit van het overheidsoptreden. Ook op deze punten zullen de nieuwe ministers vorderingen moeten maken. Anders worden zij voor de leeuwen geworpen.

L. van der Geest

1) Regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, *Jaarbericht 1983*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, oktober 1982.

2) Zie ook Wiardi Beckmanstichting, *De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl*. Gesprekken met PvdA bewindslieden, Kluwer, Deventer, 1978.

3) Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan, die derwaart gaat*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, december 1980.