

Bestuurbaarheid: de behoefte aan politieke sturing

PROF. DR. U. ROSENTHAL*

Met het groeien van de overheidsorganisatie lijkt paradoxaal genoeg het sturend vermogen van de overheid te zijn afgenomen. Allereerst wordt zorg uitgesproken over de onbestuurbaarheid van maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Wat is er aan de hand? Hoe komt het dat de overheid als organisatie minder goed lijkt te functioneren dan in vroeger tijden het geval was?

In dit artikel brengt de auteur het vraagstuk van de (on)bestuurbaarheid in verband met de werking van het politieke systeem. Het sturende vermogen van de overheid wordt zijns inziens goeddeels bepaald door wilskracht en durf in het politieke proces. Daarnaast echter mogen ook factoren die binnen de overheidsorganisatie zelf zijn gelegen, niet worden verwaarloosd in een analyse van de bestuurlijke effectiviteit. Invloeds- en machtsverhoudingen zijn in de publieke sector evenzeer van belang als in de particuliere sector. Aldus wordt een beeld geschetst van het vraagstuk van de (on)bestuurbaarheid van de samenleving, dat ook in de komende jaren hoog op de politieke agenda zal moeten blijven prijken.

Inleiding

In de politieke cultuur van dit land past het politiek „bestuur” te noemen en politieke kracht als „besturend vermogen” te betitelen. Wat elders toch pregnanter regeerbaarheid heet, wordt hier bestuurbaarheid genoemd. Toch is bestuur politiek, besturend vermogen goeddeels een kwestie van wilskracht en durf, en bestuurbaarheid in belangrijke mate een politiek probleem 1).

Een analyse van de (on)bestuurbaarheid van maatschappelijke en economische ontwikkelingen vergt aandacht voor het functioneren van de overheid. De overheid (gezagsdragers en ambtelijke apparaten) is evenwel een integrerend onderdeel van het politieke systeem: al die lijnen, waarlangs individuen, groepen en instellingen hun opvattingen, verlangens en eisen in bindende beslissingen omgezet krijgen 2). (On)bestuurbaarheid heeft dan ook alles te maken met de werking van het politieke systeem.

De politieke dimensie van het vraagstuk van de (on)bestuurbaarheid blijkt uit een korte begripsbepaling. (On)bestuurbaarheid en besturend vermogen hebben betrekking op gerichte en bewuste beïnvloeding. Onbestuurbaarheid is geen inherente eigenschap van deze of gene samenleving of volkshuishouding. Het gaat om een relatie, waarbij de bestuurbaarheid van de één mede afhankelijk is van het besturend vermogen van de ander, dat wil zeggen van het vermogen, inclusief de wil, gericht en doelbewust invloeds- en machtsmiddelen in te zetten. De (on)bestuurbaarheid van maatschappelijke en economische ontwikkelingen wordt derhalve ook bepaald door de bereidheid en durf om invloeds- en machtsmiddelen in een bepaalde richting in te zetten. Enerzijds is het vanzelfsprekend dat wanneer te lang politieke moed verzameld in plaats van ten toon gespreid wordt, ingeteerd wordt op het reservoir van invloeds- en machtsmiddelen. Anderzijds is dit reservoir stellig geschakeerder dan wordt aangenomen en zijn er mogelijkheden tot politieke inventiviteit en creativiteit om in een tijd van toenemende financiële en economische schaarste bewust en gericht maat-

schappelijke en economische ontwikkelingen te beïnvloeden 3).

In het navolgende wordt eerst de politieke context van het vraagstuk van de (on)bestuurbaarheid geschetst. Vervolgens komt een aantal aspecten van de overheidsorganisatie aan de orde.

De politieke context: kringloop met hiaten

Een democratisch politiek bestel, waar de meerderheid per definitie een coalitie van minderheden is, is voor samenleving en economie een kostbare zaak. Vijftig jaar pacificatiepolitiek (grofweg 1917-1967) impliceerde het afkopen van stabiliteit en samenwerking door middel van een evenredige en soms parallelle toedeling van publieke posities en publieke gelden 4).

* De auteur is hoogleraar politicologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Zie het themanummer van *Beleid en Maatschappij*, Onbestuurbaarheid van Nederland, februari 1980, blz. 37-70. Ook onder meer R. Rose en G. Peters, *Can government go bankrupt?*, New York, 1978; R. Rose (red.), *Challenge to governance*, Londen, 1980.

2) U. Rosenthal, M. van Schendelen, en A. Ringeling, *Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving*, Alphen aan den Rijn, derde druk, 1982, blz. 16 en blz. 266-269.

3) Zie onder meer M. Kaase en A. Marsh, *Political action: a theoretical perspective*, in: S. H. Barnes e.a., *Political action: mass participation in five Western democracies*, Londen, 1979, blz. 27-56; F. E. Rourke, *Bureaucracy, politics and public policy*, Boston, 1975.

4) S. Miedema, De kosten van de verzuijing, *Socialisme en Democratie*, januari 1957. Toegesneden op de rol van het particulier initiatief is J. A. A. van Doorns aforisme: „baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap”, J. A. A. van Doorn, De verzorgingsmaatschappij in de praktijk, in: J. A. A. van Doorn en C. J. M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, 1978, blz. 29.

De kentering in de Nederlandse politiek, die zich nadien — bij behoud van het cruciale kenmerk van een regering van minderheden — heeft voltrokken, heeft om wille van de lieve vrede ook het nodige gekost. De constante is de afwezigheid van een wisseling van homogene meerderheden. Daarmee is en blijft de afstand tussen de voorkeuren van de kiezers en de al dan niet geslaagde uitvoering van akkoorden tussen coalitiepartijen ondemocratisch groot. Voor de politieke stagnatie is in de periode van ontzuiling, polarisatie en contestatie betaald met subsidies voor actiegroepen, ruimhartigheid jegens boze groeperingen en het financieren van een overbrugingskrediet voor het verzuilde particuliere initiatief tot aan de periode van de herzuiling.

De explosieve groei van de publieke sector dient specifiek beschouwd in samenhang met de volgende verschijnselen te worden gezien:

1. *de vragende burger*. Anders dan wel wordt aangenomen, heeft de individuele burger in de westerse verzorgingsmaatschappijen nooit het onderste uit de kan gevraagd 5). Die eigenschap is hem veeleer door politieke groepen in de mond gelegd. Het politieke effect is er niet minder om geweest;

2. *de eisende actie- en belangengroep*. Anders dan wel wordt aangenomen, is de verankering van actiegroepen in de Nederlandse politiek niet voortgekomen uit een als maar groeiende ontevredenheid over de regenteske overheid. Actiegroepen — vaak verenigd in organisaties van indrukwekkende omvang — zijn het blijvende bewijs van tevredenheid over een gul openbaar bestuur 6). Actiegroepen van ideologische huize zijn in de tweede helft van de jaren zeventig op dit pad gevolgd door agrariërs, binnenschippers en taxichauffeurs. Het succes van de (harde) actie bracht zo ontevredenheid over het gehele politieke spectrum bijeen. In de gevestigde belangenorganisaties nam de druk van de samenstellende delen (bij voorbeeld de bonden) op de top toe. Compromissen op federatieniveau kost(t)en geld, bestuurskracht en leden 7);

3. *de meerderheidspartij in spe*. Terwijl de constellatie van politieke voorkeuren de politieke partijen blijvend dwingt tot samenwerking, wil de grootste partij (het CDA) niet dan in uiterste noodzaak met de op één na grootste partij (de PvdA) samenwerken en zien sommigen in deze laatste partij steeds weer de dageraad van een puur linkse meerderheid 8). Onder zo'n gesternte moeten er „genoeg leuke dingen voor links” zijn om de PvdA voor een langere periode aan een coalitiekabinet te binden 9). Zijn die leuke dingen er in een coalitiekabinet niet, dan zijn zij erbuiten te zoeken en te vinden. Een meerderheidspartij in spe is in elk geval geneigd zich te verbinden met elke groep die de 51% naderbij brengt. Dat kost(te) geld en bestuurskracht 10);

4. *het activistische parlement*. Het parlement voegde zich in de jaren zeventig in dit patroon 11). Fractiespecialisten konden ongestoord zaken doen met de andere politieke actoren in hun beleidssector. „Backbenchers” maakten zich verdienstelijk met het doorgeven van al dan niet vermeende eisen van groepen burgers. De regionalisering van de vertegenwoordiging gaf daaraan extra kleur: opkomen voor de verwaarloosde regio 12);

5. *het coalitiekabinet*. Het coalitiekabinet geldt in Nederland als een noodzakelijk kwaad; het is een noodverband tot de volgende verkiezingen. Regeerakkoorden zijn geen „plannen van actie”, maar leggen het wantrouwen van de coalitiepartijen jegens elkaar vast. De marges worden benut om de eigen bijdragen aan de kabinetsprestaties te accentueren en de bijdrage van de andere partijen te kleineren. Met het gebrekkige functioneren van het collegiale bestuur gaat het koesteren van de individuele verantwoordelijkheid van de bewindslieden samen. Van Maarseveen was voorbarig met zijn waarneming van „de heerschappij van de ministerraad” 13). Bewindslieden zijn vergroeid met hun departement en met de opwaartse druk vanuit de zoveel sterkere coalitie van „hun” ambtenaren, „hun” pressiegroepen, „hun” fractiespecialisten en de journalisten in „hun” sector. De

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst had op dit punt gelijk. De wereld van de integratie is zwak 14);

6. *ambtelijke expansie*. Het aandeel van de ambtelijke diensten en de daarmee verbonden non-profit instellingen in de beroepsbevolking is in twintig jaar gestegen van 12 tot 15%. Klinkt dit niet zo spectaculair, de stijging komt neer op een toename van de werkgelegenheid bij de overheid (exclusief de publieke ondernemingen) met ruim 40% 15). Ambtelijke diensten spelen een steeds belangrijkere rol in de beleidsvoorbereiding. Met behoeftenonderzoek en beleidsanalyse trachten zij op te sporen wat de burger, manifest of latent, wenst. Zo produceren zij zowel de input als de output van politieke processen 16). In de politieke kringloop dreigen burgers dan per slot van rekening te krijgen wat zij niet gevraagd hebben, en niet te krijgen wat zij gevraagd hebben.

5) G. Katona e.a., *Aspirations and affluence: comparative studies in the United States and Europe*, New York, 1971; R. Rose, Ordinary people in extraordinary economic circumstances, in: R. Rose (red.), 1980, op. cit., blz. 151-174.

6) „Het ontstaan van talloze actiegroepen — en van hardere acties van al lang bestaande groepen — vindt (...) niet zijn oorzaak, zoals vaak gemakkelijk verondersteld wordt, in het verstoort zijn van de oude acties zodat de burger wel zijn toelichting moet nemen tot harde acties. De causaliteit ligt voor een belangrijk deel omgekeerd. Omdat acties voor velen een onverwacht middel blijken te zijn tot het behalen van snel succes, wordt minder gebruik gemaakt van indirecte, institutionele kanalen”, H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen, 1974, blz. 62.

7) G. J. M. Conen, Ontwikkeling en samenstel ledental vakorganisaties, in: T. Akkermans (red.), *Facetten van vakbondsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1977, blz. 22-57; R. Laterveer, De interne democratie van de vakbeweging, in: T. Akkermans (red.), op. cit., blz. 101-124.

8) Over de stabiliteit in deze politieke opstelling van het CDA (de confessionele partijen, in het bijzonder de KVP) sinds 1945: H. Daudt, De ontwikkelingen van de politieke machtsverhoudingen in Nederland sinds 1945, in: *Nederland na 1945*, Deventer, 1980, blz. 178-197. Over de meest recente opleving van het meerderheidsdenken in de sociaal-democratische hoek — bij elke nadering van verkiezingen weer voer voor politieke psychologen — zie K. Dittrich en R. B. Andeweg, De mythologie van het meerderheidsdenken, *Socialisme en Democratie*, juli/augustus 1982, blz. 324-332.

9) „Er zijn nog genoeg leuke dingen voor links”, premier Den Uyl, in: *de Volkskrant*, 20 september 1975.

10) B. Tromp, De Partij van de Arbeid in de jaren tachtig, *Beleid en Maatschappij*, oktober 1981, blz. 313-325. Lange tijd werd gehoopt op de symbiose van subjectieve en objectieve belangen in de kringen van het confessionele electoraat. Daarnaast en daarna werd gemikt op de electorale steun van pressie- en actiegroepen van soms uiteenlopende signatuur.

11) M. van Schendelen, Groei en achtergronden van parlementair aktivisme, in U. Rosenthal, M. van Schendelen en G. H. Scholten, *Ministers, ambtenaren en parlementariërs in Nederland*, Groningen, 1975, blz. 163-175; M. van Schendelen en V. Herman, On legislatures and societal change: the Netherlands and the United Kingdom, *Acta Politica*, april 1982, blz. 205-230.

12) J. Th. J. van den Berg, Herkomst, ervaring en toekomstperspectief van kamerleden, in: M. van Schendelen, A. Thomassen en H. Daudt (red.), *Leden van de Staten-Generaal ...*, Den Haag, 1981, blz. 26-28.

13) H. van Maarseveen, *De heerschappij van de ministerraad*, Den Haag, 1969.

14) Commissie hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie-Vonhoff), *Elk kent de laan die derwaart gaat*, Den Haag, 1980, blz. 14. De integratie moet komen van de ministerraad, de onderraden, coördinerende bewindslieden, ambtelijke voorportalen en — dat mag in 1982 gezegd worden — eveneens van de Vonhoff- en Van Thijn-mix van de projectbewindslieden. Belangwekkend is dat het harde politieke feit van de in het coalitiekabinet vastgelegde machtsverhoudingen het kabinet-Van Agt-II volledig beheerste.

15) J. A. H. Bron, *Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000*, Voorstudie WRR, Den Haag, 1980, blz. 32-33.

16) W. J. P. Kok, *Signalering en selectie*. Achtergrondstudie nr. 3 voor de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Den Haag, 1981; U. Rosenthal, Maatschappelijke, ambtelijke en politieke effectiviteit, *Beleid en maatschappij*, november 1979, blz. 366-344. Deze aldus ingekorte politieke kringloop (de overheid bepaalt zelf wat de burger verlangt) is bovendien in bijzondere mate ten prooi aan „partisan analysis”. Behoeftenonderzoeken en beleidsanalyses vormen een belangrijk invloedsmiddel in de politieke strijd tussen ambtelijke diensten. Zie C. E. Lindblom, *The policymaking process*, Englewood Cliffs, tweede editie, 1980.

Bijna twee derde van het bruto nationaal produkt wordt via de overheid gespendeerd. Na een lange periode van economische groei neemt het reëel besteedbare inkomen af. De werkloosheid neemt toe. Onderwijl zijn de kabinetsformaties van lange duur en wisselen de kabinetten en de hele en halve kabinetcrises elkaar met hoge frequentie af. De levensduur van de kabinetten is toch al nooit een sterk punt van het Nederlandse politieke bestel geweest 17).

„Can government go bankrupt?” Een politiek bankroet is volgens de vragensteller het lot van elke overheid die zich een economisch beleid permitteert dat haar tot ineffectiviteit en het verlies van steun veroordeelt 18). De dreiging van een politiek bankroet is af te lezen aan een toename van het politiek cynisme, het zich onttrekken aan onwelgevallig beleid en de groei van een zwart circuit. Het klinkt onheilspellend. Want het cynisme omtrent het politieke gebeuren is in Nederland de laatste jaren sterk toegenomen. Men ontloopt overheidsbeslissingen en wentelt de gevolgen daarvan, indien nodig, op anderen af: twee op de drie Nederlanders zien niet op tegen belastingfraude. De zwarte en grijze circuits behoren tot de meest gedemocratiseerde processen, waaraan werkegevers en werknemers, burgers en overheid, deelnemen 19).

Het ligt voor de hand het vraagstuk van de (on)bestuurbaarheid primair hier aan te pakken. Politieke onverschilligheid, politiek cynisme en „withdrawal behavior” in het maatschappelijke en economische verkeer maken zelfs een Leviathan tot een reus met lemen voeten. Het sturend vermogen van de overheid wordt goeddeels bepaald door wilskracht en durf in het politieke proces: een korte kabinetsformatie; een beredeneerd regeerprogramma; samenwerking in het coalitiekabinet; parlementsverkiezingen over vier jaar. De band met de burger (kiezer en beleidsconsument) wordt niet in een handomdraai hersteld. Maar er is nog genoeg „politiek krediet” beschikbaar. Nog altijd is er vertrouwen in de instellingen die het politieke systeem moeten dragen: het parlement wordt hoger geschat dan degenen die het bevolken 20). Harde macro-economische beslissingen zullen, mits beredeneerd, niet afketsen op al te optimistische verwachtingen van brede groepen in de samenleving 21).

De overheidsorganisatie: een probleem op zich?

In theorie kan een overheidsorganisatie de samenleving feilloos en volledig sturen. Zij dient daartoe aan de volgende voorwaarden te voldoen: volledige concentratie van macht, deskundigheid en informatie op één punt; duidelijke normen en regels binnen de organisatie; een perfecte controle op de uitvoering van beslissingen; voldoende tijd om bovengenoemde voorwaarden te kunnen afdwingen 22). Aan deze graad van sturend vermogen komt geen overheidsorganisatie toe. In een democratisch stelsel worden strakke grenzen gesteld. Volkomen sturing staat op gespannen voet met het markt-plancompromis, dat elke politieke democratie in de wereld kenmerkt 23). Niettemin is het zaak stil te staan bij de paradox van de groeiende overheidsorganisatie en het afnemende sturend vermogen dat zij demonstreert 24):

1. „de overheid” bestaat niet. Ondanks de politiek-bestuurlijke retoriek van „het algemeen belang”, „de staat” en „de overheid” bestaat de overheid niet. Wel zijn er op centraal niveau veertien departementen, te zamen goed voor ongeveer vijftig tot zestig directoraten-generaal en hoofd-directies. In sommige opzichten is de overheidsorganisatie als een belangencoalitie te typeren; in andere opzichten is het beeld van het koninkrijk van de veertien onverenigde departementen, dan wel van de vijftig onverenigde directoraten-generaal, passend. De relaties tussen de rijksoverheid en de lagere overheden compliceren het beeld nog verder. Het Interprovinciaal Overleg en de VNG ten spijt zijn er veel provincies en nog veel meer gemeenten. En die hebben nog meer specifieke problemen dan er specifieke uitkeringen zijn 25);

2. een bonkig instrumentarium. De overheidsorganisatie is gefixeerd op een volstrekt traditioneel instrumentarium: wetgeving, regelgeving, planning en financiering (plus subsidiering) 26). Dit instrumentarium is log en door zijn vereenvoudigende werking in toenemende mate ongeschikt om burgers en groepen gericht te beïnvloeden 27). De bescherming van de individuele burger tegen misbruik van dit instrumentarium (in het bijzonder tegen misbruik van de wet) is het aanknopingspunt geworden voor de verdediging van verkregen rechten en gevestigde belangen van maatschappelijke groeperingen en organisaties tegen beslissingen die hen nadeel berokkenen. Daardoor is ook het minst logge instrument (financiering) inmiddels zijn flexibiliteit en dynamiek voor een belangrijk deel kwijtgeraakt. De overheidsorganisatie is „vergroeid met de groei” 28).

Dergelijke problemen hangen in sterke mate samen met het feit dat het instrumentarium in essentie stamt uit de periode voorafgaand aan de uitbouw van de verzorgingsstaat 29). Het kost tijd en aanpassingsvermogen om de overheidsorganisatie te leren omgaan met „incentives” en met andere middelen dan de trits wet-plan-budget. De „civil service” lijkt soms meer tijd te besteden aan inspectie en regelgeving dan

17) Bij een vergelijkende analyse van zeventien democratische politieke stelsels scoort Nederland bij de laagste op indices van de levensduur van kabinetten: D. Sanders en V. Herman, *The stability and survival of governments in Western democracies*, *Acta Politica*, juli 1977, 12/3, blz. 346-377. Ook U. Rosenthal, *Political order: rewards, punishments and political stability*, Alphen aan den Rijn, 1978, blz. 193-216.

18) Rose en Peters, op. cit., blz. 6-7. Volgens de politieke systeem-analyse (waarop ook de Commissie-Vonhoff haar beschouwingen entte) vormt ineffectiviteit bij de formulering en doorvoering van beslissingen een rechtstreekse bedreiging voor het politieke voortbestaan: D. Easton, *A systems analysis of political life*, New York, 1979, blz. 24.

19) A. Heertje, Misbruik en oneigenlijk gebruik, *Beleid en Maatschappij*, januari 1982, blz. 28. De aandacht dient ook op de omgangsvormen van de overheid te worden: het afwentelen van kosten van de ene overheidsdienst op de andere, van de ene gemeente op de andere, van het rijk op gemeenten, van de overheid op de particuliere sector (verborgen beleidskosten); rechten, die als gunsten worden geïnterpreteerd; desinteresse in gelede budgettering. Zie J. de Lange en P. B. Lehning, *Krijgt de burger wat hem toekomt?*, in: Van Doorn en Schuyt (red.), op. cit., blz. 97-119; H. J. van de Braak, *Belastingweerstand*, Deventer, 1981, blz. 97-99.

20) *Het Sociaal Cultureel Rapport 1978*, blz. 193-222, Den Haag, 1978; U. Rosenthal en M. van Schendelen, Politiek zelfvertrouwen, wantrouwen en cynisme, *De Nederlandse kiezer '77*, Voorschoten, 1977, blz. 33-45.

21) *Het Sociaal Cultureel Rapport 1980*, Den Haag, 1980, blz. 203-240, schetst veranderingen in het verwachtingenpatroon in de periode 1975-1979. Sommigen leggen in beschouwingen over de verzorgingsstaat in de jaren tachtig-negentig het accent op het vermogen van de bevolking zich snel aan te passen bij verslechterende omstandigheden. Bij voorbeeld H. Hecló, *Toward a new welfare state?* in: P. Flora en A. J. Heidenheimer (red.), *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick, 1981, blz. 383-406.

22) C. C. Hood, *The limits of administration*, New York, 1976, blz. 6-8.

23) C. E. Lindblom, *Politics and markets*, New York, 1977.

24) Deze paradox vormde het uitgangspunt voor de analyses van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie-Vonhoff).

25) Zie het rapport van de Raad voor de Gemeentefinanciën, *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?*, Den Haag, 1981.

26) P. de Haan en R. Fernhout, *Wetgeving, planning en financiering*, Achtergrondstudie nr. 8 voor de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Den Haag, 1981.

27) Zie hierover C. J. M. Schuyt, *Ongeregeldeheden: naar een theorie van wetgeving in de verzorgingsstaat*, inaugurele rede, Leiden, Alphen aan den Rijn, 1982.

28) R. J. in 't Veld, *Spanningen door vergroeiing*, in: R. J. in 't Veld (red.), *Spanningsvelden rondom de bestuurder*, Alphen aan den Rijn, 1981, blz. 13-24.

29) De reactie op de complexe problemen van de verzorgingsmaatschappij is dan ook gezocht in detaillering van het bestaande instrumentarium. Einde jaren zestig produceerden belastingdeskundigen van de Britse overheid een ongekend ingewikkelde belastingwet om vervolgens voor het zoeken en vinden van de mazen in de wet en masse over te stappen naar ondernemingen en consultantbureaus. Hierover Hood, op. cit., blz. 150-168.

aan service. De in de overheidsorganisatie beschikbare deskundigheid wordt al te vaak alleen in de vorm van wetten en regels naar buiten gebracht. Slechts weinig departementen bij voorbeeld zijn erop ingesteld diensten te verlenen aan burgers en doelgroepen;

3. *de curvilineariteit van de bestuurlijke effectiviteit.* De paradox van de groeiende overheidsorganisatie en het afnemende sturend vermogen heeft tevens te maken met de contra-effectiviteit van de organisatorische groei (30). De complexiteit van de overheidsorganisatie noopt tot coördinatie- en controle-activiteiten, die de bestuurlijke effectiviteit niet ten goede komen. De coördinatie en controle zijn in de overheids sfeer voor een groot deel publiekrechtelijk vastgelegd. Daarmee is het negatieve karakter van veel coördinatie- en controleprocessen verklaard: de betrokkenheid bij dergelijke processen reikt vaak niet verder dan de uitoefening van vetomacht (31). De verkoking van de verschillende beleidssectoren wordt langs deze weg nauwelijks tegengegaan. Zij wordt integendeel versterkt door de legitimerende werking die van de consultatie van coördinatie- en overlegorganen uitgaat;

4. *ambtelijke sturing.* Hoewel de politiek-bestuurlijke retoriek ook hier anders doet vermoeden, wordt de overheidsorganisatie bevolkt door twee te onderscheiden categorieën: de politieke gezagsdragers en de ambtenarij. In een democratisch politiek bestel is de norm dat de ambtenarij in ondergeschiktheid aan de met een electoraal mandaat beklede gezagsdragers werkt. Besluiteloosheid van kabinetten, hun korte levensduur en langdurige kabinetsformaties hebben ertoe bijgedragen dat de politiek-ambtelijke verhoudingen ten gunste van de topambtenarij verschoven zijn. In sommige beleidssectoren — niet in de laatste plaats de financieel-economische sector — is de invloed van een kleine ambtelijke elite sterk toegenomen. Bij de bepaling van het financieel-economische beleid spelen ambtelijke commissies als de CEC, de secretaris-generaal van Economische Zaken, de directeurs-generaal van Financiën en natuurlijk de top van het CPB een vooraanstaande en soms beslissende rol. Topambtenaren van Financiën en in iets mindere mate Economische Zaken weren zich bovendien geducht in het publieke en politieke debat over de macro-economische situatie en blijken bereid en in staat verkiezings-„issues” aan te dragen. Het is niet altijd duidelijk in hoeverre hierbij de mening van de bewindspersonen wordt vertolkt. De politieke leiding bij de Heroverweging Overheidsuitgaven is ingeruild voor *begeleiding* door een ministeriële commissie. Ambtenaren van Financiën mengen zich met hun rapportage in de politieke strijd, terwijl kabinet en parlement nog steeds niet verder komen dan procedure-afspraken over de behandeling van deze werkstukken.

Men kan zich ertoe beperken te constateren dat topambtenaren kennelijk het politieke spel (mee)spelen en in toenemende mate de voordelen van een publieke stellingname onderkennen. Een drietal problemen dreigt zich evenwel voor te doen. In de eerste plaats wordt langs deze weg het cynisme over besluiteloze politici versterkt. Het leidt, ook onder parlementariërs en partijpolitici, tot het soort conclusies dat „het wel waar moet zijn”: ambtenaren zijn immers geen politici. In de tweede plaats worden opvattingen van topambtenaren ten dele bepaald door bureaupolitieke processen, waarin machtsvorming en machtsbehoud voor de eigen ambtelijke organisatie centraal staan (32). In de derde plaats kennen ambtenaren doorgaans de eigen beleidssector tot in de finesses, maar zijn zij minder goed op de hoogte van hetgeen zich daarbuiten voordoet. Vooral hun politiek gevoel laat hen daarbij nog wel eens in de steek.

Politieke sturing

De laatste jaren is de aandacht voor de positie van de bewindslieden in de overheidsorganisatie toegenomen (33). Dat is stellig toe te juichen. Onderschatting van de complexiteit van de beleidsvraagstukken en van de organisatorische pro-

blemen bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling is één van die zaken, die een goed functionerend parlementariër („Einzelgänger” bij uitnemendheid) in een schutterig bewindspersoon kunnen veranderen.

Desondanks komt het de politieke sturing niet ten goede wanneer bewindspersonen zich van meet af aan ten doel lijken te stellen hun ambtelijke top in deskundigheid betreffende grotere en kleinere zaken te overtreffen. Het vergelijkend voordeel van de meeste bewindslieden ligt op een ander vlak: het mobiliseren van steun voor het beleid bij hun partij-achterban; het overtuigen en overreden van collegae, parlementariërs, opinieleiders en journalisten; het formuleren en presenteren van de grote lijnen van het beleid. Hierbij staan hen naast wetgeving, planning en budgetting andere middelen ter beschikking. Uiterst effectief is het passende gebruik van symboliek en ritueel. Het creëren van een pessimistische „public mood” is soms alleen al door zorgvuldig en frequent herhaald woordgebruik mogelijk (34).

Uit deze accentuering van de politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de overheidsorganisatie blijkt wederom de betekenis van de politieke context van de (on)bestuurbaarheid (35). Ambtelijk-organisatorische verbeteringen zijn in tal van opzichten gewenst; zij zijn evenwel niet los te zien van wijzigingen in de politieke omgeving van het ambtelijk apparaat. De opheffing en instelling van departementen (Buitenlandse Handel?) lijkt bij voorbeeld in eerste aanleg een kwestie van bestuurlijke rationalisatie. Maar zij slaat in feite meteen terug op de politieke rekenformules, waarmee een coalitiekabinet wordt geformeerd. De overheidsorganisatie is geen probleem op zich.

Conclusie

1. Zowel in het maatschappelijk-politieke als in het bestuurlijke proces binnen de overheidsorganisatie zullen ter wille van de bestuurbaarheid veranderingen geboden zijn. Uit de bespreking van de politieke kringloop komt naar voren dat de politieke instellingen en de politici alles op alles moeten zetten om niet verder in te teren op hun politieke krediet. Het gevaar is niet denkbeeldig dat het cynisme over de politici overspringt naar de oordeelsvorming over de representatieve en andere politieke instellingen. Politieke onverschilligheid en politiek cynisme gaan hand in hand met politiek-bestuurlijk onvermogen. Juist in deze tijd is politiek elan noodzakelijk en is de heropening van de publieke discussie over *politieke hervorming* gewenst: van partijstelsel en parlement tot kabinetsformatie en kabinet. Ook de reorganisatie van het overheidsapparaat moet onder die noemer gebracht worden. De overheidsorganisatie is geen probleem

30) Hood, op. cit.

31) Hierover R. H. Kottman, *Inderdepartementale coördinatie*, Achtergrondstudie nr. 7 voor de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Den Haag, 1981.

32) W. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, 1971; A. Downs, *Inside bureaucracy*, Boston, 1966.

33) W. Polak, De invloed van de politicus op het overheidsmanagement, *Beleid en Maatschappij*, november 1978, blz. 295-300.

34) Men raadplege M. Edelman, *The symbolic uses of politics*, Urbana, 1964. Volgens W. Ilchman en N. Uphoff, *The political economy of change*, Berkeley, 1971, blz. 91, zou een betere titel zijn geweest: „The political uses of symbols”. Uit het recente verleden is een gaaf voorbeeld de wijze, waarop politici „de inflatiebestrijding” keer op keer als volksvijand nummer één bestempelden. Het kiezersonderzoek liet zien dat de bevolking (82%) dit standpunt zonder dralen overnam, ongeacht het feit dat inflatie meer (en voor een deel voordelige) aspecten had dan de stijgende prijzen: *De Nederlandse kiezer '73*, Alphen aan den Rijn, 1973, blz. 16.

35) Niet alleen in Nederland wordt de concurrentie tussen politieke en ambtelijke sturing een steeds belangrijker vraagstuk. Zie A. Diamant, *Bureaucracy and public policy in neocorporatist settings*, *Comparative Politics*, oktober, 1981, 14/1, blz. 101-121.

op zich, maar het kost veel tijd en inspanning ambtelijk georiënteerden daarvan te overtuigen. Onderwijl is er minder tijd nodig om het politieke element in de politiek-ambtelijke verhouding weer te accentueren. Verrassend snel is in de afgelopen paar jaar de *politieke sturing* door ambtelijke sturing weggedrukt. Die ontwikkeling, in het bijzonder merkbaar in de financieel-economische hoek, verdient snelle „heroverweging”. De eerste stap is met de selectie van ministers en staatssecretarissen voor het nieuwe kabinet te zetten.

2. Bij de discussie over het vraagstuk van de (on)bestuurbaarheid is inzicht in de invloeds- en machtsverhoudingen binnen het politieke bestel een eerste vereiste. Tot het politieke bestel behoort ook de overheidsorganisatie. De analyse van de invloeds- en machtsverhoudingen kan niet uitsluitend gebaseerd worden op kennis van (staatsrechtelijke) bevoegdheidsstructuren. Politieke actoren, waartoe ook ambtelijke diensten en bureaus behoren, streven naar machtsverwerving en -machtsbehoud. Voor de lezerskring van dit blad is de volgende suggestie wellicht het overwegen waard. Onder economen bestaat soms een „keurige” opvatting van het politiek-bestuurlijke proces. Tegenover de markt met haar ruwe dynamiek en dubieuze debiteuren verwachten zij een geordend en gestructureerd politiek proces. Tegenover het harde eigenbelang moet bij de overheid de afweging van belangen en zelfs „het algemeen belang” in goede handen zijn. Een dergelijk patroon van verwachtingen moet tot een fikse teleurstelling leiden en zorgt vervolgens voor overdreven gevolgtrekkingen omtrent bureaucratisme en politiek-bestuurlijk

onvermogen. Een bestuurspoliticologisch perspectief kan bijdragen tot een ontspanning van de verwachtingen. Invloed, macht en belangen zijn de trefwoorden. Ook in en vanuit de publieke en overheidssector wordt niets voor niets gedaan. Onbestuurbaarheid is slechts tegen te gaan door het gerichte inventieve en doelbewuste gebruik van invloeds- en machtsmiddelen. Tegenstand moet overwonnen worden — in de particuliere zowel als de publieke sector. In het vrije spel van de particuliere en politiek-bestuurlijke krachten opereren burgers, actie- en pressiegroepen, bedrijven, politieke partijen, ministers, ambtenaren en volksvertegenwoordigers. En voor oplossingen van het vraagstuk van de (on)bestuurbaarheid is alleen al deze conclusie meegenomen dat ministers, ambtenaren, volksvertegenwoordigers en alle anderen in de publieke sector derhalve in beginsel geen andere status of beloning verdienen dan werkgevers of werknemers en actieven of niet-actieven in de particuliere sector. Het tegendeel moet worden bevochten 36).

U. Rosenthal

36) Zie ook mijn coreferaat voor de Studiekring Post-Keynesiaanse Economie over „Macro-economische normen en politieke besluitvorming: op zoek naar de economische steen der wijzen” (reactie op A. Vermaat), nog te verschijnen.