



REGEREN IN EEN DUBBELROL



Achtergrondstudie nummer 1
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

na 5

REGEREN IN EEN DUBBELROL

Rapport over een studie naar de marges
voor een samenhangend overheidsbeleid

door
mr. H.D. Tjeenk Willink

December 1980
Achtergrondstudie nummer 1
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980

© mr. H.D. Tjeenk Willink 1980

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 90 12 03339 X

I N H O U D S O P G A V E

- Hoofdstuk I. De Regering in een dubbelrol 3
1. Inleiding en samenvatting 3
 2. Een analyse van het politieke systeem 5
 3. De bijdrage van het politieke systeem aan een samenhangend overheidsbeleid 9
 4. De dubbelrol van de regering 13
- Hoofdstuk II. Het kabinet als politieke meerderheid 16
1. Algemeen 16
 2. De kabinetsformatie 18
 3. Het kabinet als parlementaire coalitie 20
 4. De minister-president 23
- Hoofdstuk III. De maatschappelijke steun voor een samenhangend overheidsbeleid 28
1. Algemeen 28
 2. De steun voor de resultaten van de beleidskeuzen 29
 3. De steun voor de wijze waarop de beleidskeuzen tot stand zijn gekomen 31
 4. De steun voor de beleidsbepalers 36
- Hoofdstuk IV. De ambtenaren in de knel 40
1. Algemeen 40
 2. De ambtelijke contacten 40
 3. De ambtelijke betrokkenheid bij een samenhangend overheidsbeleid 42
 4. De ambtelijke spelregels 46
 5. De ambtelijke invloed op het samenhangend overheidsbeleid 49
- Hoofdstuk V. De vlucht in de bestuurlijke organisatie 53
1. Algemeen 53
 2. De ambtelijke beleidsvoorbereiding 53
 3. De organisatie van het ambtelijk apparaat 54
 4. Ambtelijke organisatie of maatschappelijke integratie? 57
- Hoofdstuk VI. De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst moet kiezen 59

Hoofdstuk I. De regering in een dubbelrol

Paragraaf 1. Inleiding en samenvatting

In rapport nr. 1 heeft de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst aangekondigd voor wat betreft de benadering van de aan haar voorgelegde problematiek speciale aandacht te willen schenken aan de maatschappelijke omgeving van de overheid en de daarin te onderkennen ontwikkelingen. De commissie constateert vervolgens dat de maatschappelijke consensus als basis voor besluitvorming te kort gaat schieten en dat de overheid steeds meer is gaan fungeren als centraal sturings- en verzorgingsapparaat dat in samenspel met de maatschappij diensten verleent. 1)

Beide constateringen vormen een aanduiding van de gewijzigde positie waarin de overheid is komen te verkeren. Ingevolge haar taakopdracht richt de commissie zich op de centrale overheid. Hoewel het rapport daarover niet geheel helder is, wordt impliciet duidelijk dat met het begrip centrale overheid niet alleen de rijksdienst wordt bedoeld maar dat daaronder ook andere instellingen van het politieke systeem worden begrepen zoals parlement, politieke partijen en adviescolleges.

In een groot aantal reacties op het eerste rapport is met nadruk gewezen op de noodzaak juist aan de relaties tussen de verschillende onderdelen van dat politieke systeem, dus tussen onder meer de rijksdienst, het parlement en de politieke partijen, meer aandacht te besteden. In het tweede rapport heeft de commissie de redenen uiteengezet waarom zij bij het onderzoek naar de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst het politiek-bestuurlijke stelsel niet in zijn totaliteit als niveau van analyse heeft gekozen. 2) Toch brengt de open-systeem-benadering van de commissie met zich mee dat aan de politiek-bestuurlijke factoren in hoofdstuk 4 van dat tweede rapport nadere aandacht wordt besteed.

De commissie acht het daarom van belang om te kunnen beschikken over een beschrijving van het Nederlandse politieke systeem waarbij vooral aandacht ware te schenken aan de ontwikkelingen in de rol van dit systeem als integrerend element in de maatschappij. 3)

Als instrument om die rol te kunnen vervullen kan samenhangend overheidsbeleid dienen. Onder samenhangend overheidsbeleid wordt verstaan:
"Beleid waarbij binnen het politieke systeem bewust rekening wordt gehouden met samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen."

De noodzaak van een samenhangend overheidsbeleid wordt door weinigen ontkend. Het aantal activiteiten gericht op beleidscoördinatie is groter dan ooit. Niettemin wordt het gebrek aan een samenhangend overheidsbeleid alom gekritiseerd.

Waaruit is deze discrepantie te verklaren?

Op deze vraag worden uiteenlopende antwoorden gegeven. De benadering vanuit bepaalde beleidsgebieden overheerst in deze antwoorden. Veel minder wordt ingegaan op de vraag of voor het ontbreken van een samenhangend overheidsbeleid op verschillende terreinen misschien gemeenschappelijke oorzaken zijn.

In de volgende hoofdstukken wordt een min of meer systematische opsomming gegeven van de obstakels die aan een samenhangend overheidsbeleid in de weg kunnen staan. Daarbij is gekozen voor een onderverdeling van de problemen in twee categorieën: problemen van politieke meerderheidsvorming en problemen van maatschappelijke steun. In beide categorieën staat de regering 4) centraal. Deze onderverdeling en deze benadering houden een keuze in. Deze keuze kan als volgt worden gemotiveerd.

Een belangrijke functie van een politiek systeem is het overbruggen van maatschappelijke tegenstellingen door het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen. Het belang van deze functie neemt toe. Niet alleen zijn maatschappelijke zekerheden weggevallen - de ontzuiling is daarvan een uiting - ook de wederzijdse beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkelingen en de beperktere economische groei dwingen tot sturing. Het overbruggen van tegenstellingen in het parlement, binnen de politieke partijen en tussen de belangengroepen wordt echter steeds moeilijker. De spelregels die daartoe vroeger werden gehanteerd werken niet meer. Openlijke overeenstemming over nieuwe spelregels is moeilijk te verkrijgen. De visies van de politieke partijen op de rol van de overheid zijn ontoereikend voor de huidige maatschappelijke problemen. Zo blijft de regering als enige instantie over om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. Zij wordt geacht over de deskundigheid en de middelen te beschikken om daarvoor een samenhangend beleid te voeren. Deze functie wordt waarschijnlijk des te gemakkelijker naar de regering toegeschoven omdat zij ook vroeger reeds een enigszins afstandelijke positie innam. In die zin heeft de regering in het politieke systeem altijd een soort dubbelrol - speler en arbiter - vervuld.

Die dubbelrol wordt echter moeilijker te spelen als maatschappelijke en politieke tegenstellingen niet meer in elkaars verlengde liggen. De opstelling van de regering voldoet dan al spoedig niet meer aan hetzij de maatschappelijke verwachtingen hetzij de politieke wensen, hetzij beiden. De onvrede die daarvan het gevolg is vindt zijn echo in het

parlement. Door kritiek op voorgenomen beleidsmaatregelen of op het ontbreken van een regeringsstandpunt over bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, probeert het parlement de kanalen tussen politiek en maatschappij open te houden. Deze bemoeienis leidt in vele gevallen tot standpuntbepalingen van een parlementaire meerderheid op deelterreinen. Een afweging van deze afzonderlijke standpunten blijft achterwege. Gevolg is dat de regering wordt geconfronteerd met uiteenlopende wensen van een parlementaire meerderheid, vaak van wisselende samenstelling. Volgens de staatsrechtelijke normen kan de regering deze wensen niet zonder meer negeren. Ten behoeve van een samenhangend beleid dat maatschappelijk tegengestelde belangen afweegt en door duidelijke keuzen maatschappelijke ontwikkelingen probeert te sturen kan de regering deze wensen niet honoreren.

Deze dubbelrol van de regering zal in het vervolg van dit hoofdstuk I nader worden aangegeven.

In de hoofdstukken II en III wordt vervolgens een opsomming gegeven van de problemen die de regering bij het voeren van een samenhangend beleid op haar pad vindt.

De meer specifieke gevolgen van deze problemen voor het functioneren van het ambtelijk apparaat worden in hoofdstuk IV geschetst.

In hoofdstuk V wordt geconcludeerd dat de oplossing voor de moeilijkheden bij het voeren van een samenhangend beleid niet alleen kunnen worden gevonden in organisatorische maatregelen binnen het regeringsapparaat.

De beschrijving van problemen in dit rapport is voornamelijk gebaseerd op eigen observaties en veronderstellingen.

Daaraan kleeft het risico dat problemen die achteraf tijdelijk blijken te zijn nu als structurele veranderingen worden afgeschilderd. Dat risico aanvaard ik vanuit de overtuiging dat ook de verwaarlozing van tijdelijke problemen permanente schade kan toebrengen aan het vermogen van ons politieke systeem om maatschappelijke tegenstellingen te overbruggen door maatschappelijke ontwikkelingen te sturen.

Tenslotte voor alle duidelijkheid: hoewel velen-vaak zonder het te weten - de laatste jaren hebben bijgedragen aan de gedachten die in deze achtergrondstudie zijn neergelegd, komt de inhoud uitsluitend voor mijn verantwoordelijkheid.

Paragraaf 2. Een analyse van het politieke systeem

In aansluiting op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid "De komende vijfentwintig jaar" heeft de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst de gevolgen van de algemeen maatschappelijke ontwikkelingen voor de structuur en het functioneren van de overheid samengevat als een toenemende maatschappelijke sturingsbehoefte en een afnemend sturend vermogen 5).

De commissie constateert tegelijkertijd dat het aantal terreinen waarop gestuurd wordt toeneemt.

Uit deze toevoeging blijkt dat de commissie met sturend vermogen op integrale, samenhangende sturing doelt: het vermogen om samenhangen in het maatschappelijke systeem te bewaren of versterken resp. desintegratie van het maatschappelijk systeem tegen te gaan. Samenhangend beleid is een middel voor deze samenhangende sturing.

Kan binnen het Nederlandse politieke systeem in zijn dagelijks functioneren bewust rekening worden gehouden met samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen?

Min of meer in aansluiting op het onderscheid dat Easton maakt kan een analyse van het functioneren van het politieke systeem op drie niveau's plaatsvinden:

- a. het niveau van de gemeenschappelijke waarden waarop het politieke systeem rust
- b. het niveau van de spelregels die binnen het politieke systeem worden gehanteerd
- c. het niveau van de gezagsdragers in het politieke systeem.

- a. Het niveau van de gemeenschappelijke waarden.

In de aandacht voor het Nederlandse politieke systeem zijn de gemeenschappelijke waarden waarop het politieke systeem rust onderbelicht gebleven. Niet de gemeenschappelijke waarden maar de spelregels die binnen het politieke systeem worden gehanteerd staan traditioneel centraal. Het prestige van de politiek is in Nederland nooit erg hoog geweest. 6) Parlementsleden hebben weinig status in tegenstelling tot de regenten. Ministers moeten staatsman, geen partijman zijn. De ene kwalificatie wordt geacht de andere uit te sluiten. De gemeenschappelijke waarden blijven vaag. Een zekere tolerantie tegenover minderheden, barmhartigheid en openheid, geïnspireerd door christendom en humanisme maar passend bij het welbegrepen eigenbelang. De koopman en de dominee, twee zielen van dezelfde Hollander.

Voor het overige werd de Nederlandse samenleving geacht gekenmerkt te worden door een levensbeschouwelijke verscheidenheid; een "recht op verdeeldheid". De verzuiling gaf daaraan organisatorisch vorm. Waarschijnlijk waren ook daarom ideologische discussies taboe; steeds dreigde de exegetische, waardoor de overeenstemming over de gemeenschappelijke waarden zou gaan verkeren in verschil van mening. Alleen het Huis van Oranje werd, overigens niet altijd van harte, als tastbaar symbool beschouwd van de historische eenheid van het Nederlandse volk.

Als na de tweede wereldoorlog van een restauratie sprake is, is dat niet (alleen) omdat de politieke elite uit is op het behoud van de eigen machtspositie 7) maar (ook) omdat de gebeurtenissen in de jaren 1940-1945 het besef van de gemeenschappelijke waarden aanscherpten en "het recht op verdeeldheid" aantastten.

Het symbool van die eenheid in verscheidenheid, de Koningin, werd verdreven. Het is vanuit die optiek ook niet verwonderlijk dat er in Nederland sedert 1945 eigenlijk maar twee kwesties zijn waarin de beweerde lijdelijkheid van de bevolking zo duidelijk een fictie blijkt: de gebeurtenissen tijdens de oorlogsjaren en het Koninklijk Huis. Zij vormen tot op de dag van vandaag de enige nationale kwesties, die de politici consequent proberen te depolitiseren.

Sedert het einde van de 60-er jaren heeft er ongeveer op alle andere terreinen een belangrijke politisering plaatsgevonden. 8)

De belangstelling voor de politiek nam toe. Nog in 1978 constateert het Sociaal en Cultureel Rapport een groeiende politieke interesse en politiek zelfvertrouwen bij de burgers. In 1980 lijkt een stabilisatie op te treden. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de grondslagen van het huidige politieke systeem, de parlementaire democratie? Over de ontwikkeling van gemeenschappelijke waarden en normen in de maatschappij zijn nauwelijks voorspellingen te doen.

Aan de ene kant wordt een ontwikkeling naar een meer pluri-forme maatschappij en een toenemende individualisering waarschijnlijk geacht. Aan de andere kant zouden blijvende economische moeilijkheden een duidelijke rem op deze ontwikkeling kunnen vormen.

Politieke partijen missen een duidelijke ideologie waarin met de nieuwe situatie rekening is gehouden. 9)

De ontwikkelingen met betrekking tot de economische groei en schaarste zullen de noodzaak van een samenhangend beleid doen toenemen en daarmee de druk op het politieke systeem vergroten. Als het politieke systeem die druk niet kan opvangen zal dat de algemene aanvaarding van dat systeem in zijn huidige vorm (verder) aantasten.

Krachtige oppositie tegen dat systeem heeft nooit bestaan.

Anti-systeempartijen zijn in Nederland altijd klein gebleven.

Er is echter geen enkele reden om zonder meer aan te nemen dat in een periode waarin de gemeenschappelijke waarden onder druk komen te staan toch het gemeenschappelijke geloof in de parlementaire democratie zelf ongewijzigd zal blijven.

In dergelijke omstandigheden wordt ook het voortbestaan van het systeem in sterke mate afhankelijk van spelregels en van personen.

b. Het niveau van de gemeenschappelijke spelregels

Hierboven werd aangegeven dat in het politieke systeem altijd sterke nadruk is gelegd op de spelregels.

Het meest pregnant zijn in 1968 door Lijphart spelregels geformuleerd. 10)

Door Daalder werden daar in 1974 schematisch de veranderende opvattingen naast gezet. 11) Steeds vaker kan ongestraft van de oude spelregels worden afgeweken. Openlijke overeenstemming over nieuwe spelregels is echter moeilijk te verkrijgen.

Het is opmerkelijk dat de aandacht bijna altijd is geconcentreerd op de spelregels tussen de onderdelen van het politieke systeem en nauwelijks op de spelregels binnen die onderdelen. De spelregels voor het dagelijks functioneren binnen de onderdelen van het politieke systeem worden min of meer als normatief gegeven aanvaard. Over het dagelijks functioneren van bijvoorbeeld regering, parlement en politieke partijen is weinig geschreven.

Het belang van spelregels in de Nederlandse politiek heeft twee gevolgen. In de eerste plaats worden verbeteringen in het functioneren van het politieke systeem bijna uitsluitend gezocht in wijzigingen van de spelregels. In de tweede plaats kunnen de discussies daarover moeilijk in nieuwe, formele,

regels worden omgezet; hoe gering de voorgestelde wijzigingen ook zijn.

In paragraaf 3 zal de betekenis van de traditionele spelregels voor een samenhangend overheidsbeleid worden nagegaan. Vervolgens worden de feitelijke relaties tussen onderdelen van het politieke systeem aangegeven.

c. Het niveau van de gezagsdragers

In de Nederlandse samenleving is de betekenis van "gezagsdragers" traditioneel groot geweest. Dat gold met name voor de bestuurlijke elite: ministers, commissarissen der Koningin, burgemeesters. 12)

Parlementsleden en zeker partijpolitici hadden veel minder status. De bestuurlijke elite ontleende juist een gedeelte van haar "gezag" aan het - althans naar buiten toe - "boven de politiek" willen staan. Daartegenover staat de (veronderstelde) afkeer van "sterke mannen".

Voor de fundering van de parlementaire democratie een niet al te stevige basis, alleen versterkt door de brede steun die het parlement als instituut bij de grote massa van de kiezers ondervindt. 13)

Het systeem van verzuiling kenmerkte zich onder meer door trouw en respect aan de leiders van de eigen zuil. 14)

De interne samenhang van het politieke systeem werd vergroot door de gelijktijdige of opeenvolgende vervulling van een groot aantal functies in verschillende instellingen van het systeem (waaronder het parlement) door dezelfde personen. Beide kenmerken zijn grotendeels verdwenen. De zekerheid van trouw en respect vanuit de eigen zuil heeft plaats gemaakt voor onzekere persoonlijke populariteit bij de kiezers en gebrek aan onderling vertrouwen. Voorzover persoonlijke contacten tussen verschillende instellingen binnen het politieke systeem nog bestaan, zijn deze òf zuiver functioneel òf nadrukkelijk informeel. Daarmee neemt ook het gevoel voor ontwikkelingen en problemen binnen andere politieke partijen en maatschappelijke organisaties af. De betekenis van persoonlijke contacten vermindert verder door de geringere continuïteit in de vervulling van functies, met name het kamerlidmaatschap. 15)

De vroegere zuilen krijgen een negatieve werking doordat spontane (of opgeroepen) verontwaardiging over de gedragingen van een van de onderdelen van de vroegere zuil doorwerkt in de houding tegenover andere onderdelen. De functie van het politieke systeem om maatschappelijke tegenstellingen te overbruggen kan daardoor (verder) worden uitgehold.

Met deze ontwikkelingen neemt het belang van de kwaliteit van personen in het politieke systeem toe.

In de volgende hoofdstukken zal dat herhaaldelijk naar voren komen.

"Als democratische regels er o.a. juist zijn omdat niet iedereen democraat van nature is, dan is de achterkant van die redenering dat als de regels niet zo goed of niet meer functioneren je meer dan ooit bent aangewezen op democraten van nature". 16)

Paragraaf 3. De bijdrage van het politieke systeem aan een samenhangend overheidsbeleid

a. Algemeen

De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst legt overeenkomstig haar taakopdracht binnen het politieke systeem de nadruk op het functioneren van de rijksdienst als geheel en daarbinnen op de onderlinge verhoudingen tussen de afzonderlijke bewindslieden en departementen. 17)

Naast de regering zijn er in een politiek systeem echter andere instellingen en structuren waarbinnen bewust rekening wordt gehouden met samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Deze instellingen en structuren hebben juist in de Nederlandse situatie een belangrijke rol gespeeld. Genoemd kunnen worden:

- de maatschappelijke organisaties
- de politieke partijen
- het parlement.

Naar de mate waarin deze instellingen en structuren 18), moeite hebben afzonderlijk of gezamenlijk, de toenemende druk op het politieke systeem op te vangen, neemt de druk op regering om een samenhangend beleid te voeren toe.

Samenhangend overheidsbeleid werd hierboven gedefinieerd als beleid waarin bewust rekening wordt gehouden met samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. In de moderne samenleving neemt de informatie over samenhangen toe. Bijna steeds zijn tussen maatschappelijke ontwikkelingen en problemen onderlinge dwarsverbindingen te onderkennen. De ontwikkelingen en problemen zijn echter niet alle van gelijk gewicht. De onderlinge dwarsverbindingen zijn ook niet even sterk. Sommige ontwikkelingen en problemen hangen direct met elkaar samen, andere staan in een meer verwijderd verband met elkaar. Dit betekent dat de beslissing om bepaalde ontwikkelingen te beïnvloeden of aan bepaalde problemen iets (of juist niets) te doen, niet alleen gevolgen heeft voor andere ontwikkelingen of andere problemen, maar ook een keuze inhoudt.

Voor het voeren van een samenhangend overheidsbeleid zijn tenminste de volgende vragen van belang:

- de vraag of informatie over samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen aanwezig is (informatie)
- de vraag waar en hoe over die informatie wordt beschikt (besluitvorming over informatie)
- de vraag of op basis van deze informatie een keuze wordt gemaakt (besluitvorming)
- de vraag of anderen binnen het politieke systeem rekening kunnen houden met deze keuze (informatie over besluitvorming).

b. De traditionele bijdragen van de instellingen en structuren aan een samenhangend overheidsbeleid

Aan de hand van drie beelden van het Nederlandse politieke systeem zal het traditionele antwoord op de hierboven geformuleerde vragen worden nagegaan.

Voor alle drie de beelden geldt dat de maatschappelijke ontwikkelingen en problemen overzienbaar waren. De kennis van samenhangen in deze ontwikkelingen en problemen was beperkt. De noodzaak van een samenhangend overheidsbeleid werd minder gevoeld.

Het stijgende welvaarts- en ontwikkelingsniveau, de grotere technische mogelijkheden, de grotere mobiliteit en de thans sterker gevoelde financiële beperkingen doen het besef van onderlinge samenhangen toenemen. Tegelijkertijd groeit de afhankelijkheid van zich steeds verder specialiserende deskundigen. Binnen het politieke systeem is het steeds meer de regering die de inbreng van deze afzonderlijke specialisten beheert. Zij kan daarover echter niet altijd in onderlinge samenhang beschikken. Dit accentueert het belang van de besluitvorming over de informatie door en binnen de regering.

Voor een juiste beoordeling van de keuzeproblematiek bij het voeren van een samenhangend overheidsbeleid moet gewezen worden op de betekenis van het particulier initiatief voor de opbouw en de organisatie van de Nederlandse verzorgingsstaat. Zijn rol beperkte zich niet tot de uitvoering van de door regering en parlement vastgestelde doeleinden van de verzorgingsstaat. Via de verzuilde structuren kon het een belangrijke invloed op deze doeleinden zelf uitoefenen. De rol van de regering was veelal beperkt tot het verschaffen van de (financiële) middelen en een (marginale) toetsing van de kwaliteit van de geboden voorzieningen.

Eerste beeld: Pacificatiepolitiek.

In het beeld van de pacificatiepolitiek, zoals dat door Lijphart is geschetst, is de informatie over samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen met name geconcentreerd aan de top van de afzonderlijke zuilen. Door samenwerking tussen deze toppen vindt de informatieuitwisseling plaats. In de pacificatie zelf ligt een keuze besloten voor de immateriële samenhangen, de visies, die binnen de erkende zuilen zijn georganiseerd. In de spelregels van de pacificatiepolitiek spelen bij de bepaling van de doeleinden van het beleid de maatschappelijke (koepel-)organisaties een belangrijke rol. Pas in de laatste plaats komt daaraan de regering te pas. Wezenlijke beginselzaken behartigt elke zuil zoveel mogelijk zelf. 19) De politieke leiders van de zuilen nemen gewoonlijk niet gezamenlijk zitting in het kabinet (dualisme). In de (publiekrechtelijke) samenwerkingsorganen tussen de zuilen ontbreken directe vertegenwoordigers van de overheid. Soms benoemt de overheid wel onafhankelijke deskundigen (kroonleden).

Een beleidskeuze alleen ten gunste van één van de zuilen wordt vermeden en indien onvermijdelijk zoveel mogelijk geobjectiveerd en gedepolitiseerd.

Tweede beeld: Gesloten circuits.

Het beeld van de gesloten circuits 20) vertoont duidelijke corporatistische trekken. Parlementsleden op kwaliteits-

zetels, maatschappelijke (belangen)organisaties, zelfstandige vakministers en gespecialiseerde ambtenaren spelen in de beleidsvorming de hoofdrol.

"Het dualisme in de Nederlandse politiek is een dualisme tussen generalisten(die zwak zijn) en specialisten (die sterk zijn)".

Informatieuitwisseling tussen deze circuits is zeer beperkt. De noodzaak van keuzen tussen de afzonderlijke beleidsterreinen wordt zelden gevoeld. Daardoor zijn de mogelijkheden van een samenhangend beleid dat de grenzen van de gesloten circuits overschrijdt, beperkt.

Derde beeld: Staatsrechtelijke regels.

Volgens de klassieke staatsrechtelijke spelregels vormt het parlement een knooppunt in de informatieuitwisseling.

Enerzijds kan het parlement via de politieke partijen - die in het geschreven staatsrecht geen eigen plaats hebben - beschikken over de informatie over immateriële (ideologische) samenhangen. Anderzijds kan het parlement zich via de informatieplicht van de individueel verantwoordelijke minister laten informeren over de kennis binnen het (gespecialiseerde) regeringsapparaat van materiële samenhangen.

De belangrijkste beleidskeuzen - in wetten neergelegd - worden na het doorlopen van een grondwettelijk voorgeschreven voorbereidings- en behandelingsprocedure door regering en parlement gezamenlijk vastgesteld.

Een in het openbaar behandelde en vervolgens gepubliceerde wet wordt geacht de burgers te binden en willekeurig uit te sluiten. Een extra legitimering van de beleidskeuze of controle daarop is niet nodig.

c. Drie beelden aan de feiten getoetst

Toetsing van deze summier weergegeven beelden van het Nederlandse politieke systeem aan de huidige situatie leidt tot twee constatering.

1. De relaties tussen de instellingen en structuren van het politieke systeem zijn zwak. In deze relaties speelt de regering een steeds grotere rol:

- de politieke samenwerking buiten het kabinet is moeizaam
- in het overleg binnen de (publiekrechtelijke) samenwerkingsorganen speelt de inbreng van de regering een steeds grotere rol
- de doeleinden van het beleid worden niet binnen en tussen de toppen van de zuilenorganisaties afgewogen
- de mogelijkheden voor objectivering en depolitisering van beleidskeuzen zijn gering
- de samenwerking tussen (fractie-)specialisten in het parlement verschildt per sector, per fractie en per persoon
- de directe relaties tussen (fractie-)specialisten en belangengroepen zijn sterk verminderd soms verbroken
- de fracties spelen - al dan niet noodgedwongen - over de band van de regering
- de relaties tussen belangengroepen en achterban zijn onzeker

- het parlement is voor de informatie over samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen steeds meer aangewezen op de regering
- de belangrijkste beleidskeuzen zijn niet (alleen) in formele wetten neergelegd
- de behoefte aan nadere legitimering van wettelijke maatregelen neemt toe.

2. Naar de mate waarin de relaties tussen de afzonderlijke instellingen en structuren van het politieke systeem onduidelijker worden, neemt het belang van de verhoudingen binnen die instellingen en structuren toe. 21)

Tegenover de geconstateerde verzwakking van de relaties tussen de instellingen en structuren van het politieke systeem staat echter géén versterking van de relaties binnen deze instellingen en structuren.

Zonder over vergelijkende gegevens te beschikken lijkt het toch niet te boud te veronderstellen dat:

- de verhoudingen binnen de politieke partijen aanzienlijk gecompliceerder zijn geworden
- de mogelijkheden om binnen de (publiekrechtelijke) samenwerkingsorganen tussen maatschappelijke organisaties tot overeenstemming te komen over tegengestelde (economische) belangen beduidend zijn verminderd
- het parlement niet (meer?) als eenheid functioneert t.o. en naast de regering. Behalve rond het onderscheid tussen regerings- en oppositiepartijen draait het parlement rond de fracties.

Deze constatering moet worden geplaatst tegen de achtergrond van een viertal wijzigingen in de traditionele organisatie van de Nederlandse verzorgingsstaat. 22)

- De grotere verwachtingen ten aanzien van de verzorgingsstaat gaan de bestaande taken en de (financiële) mogelijkheden van het particulier initiatief te buiten. Dit leidt naast een streven naar taakverruiming van het bestaande particulier initiatief tot een steeds groter financieel beroep op de regering,
- de afnemende betekenis van de (godsdienstige) levensbeschouwing als leidend beginsel bij de organisatie van het particulier initiatief en de toenemende professionalisering stellen het bestaansrecht van bestaande instellingen ter discussie. Dit leidt naast ontzuiling tot fusie,
- de afnemende economische groei noodzaakt tot zorgvuldiger toetsing van collectieve uitgaven. Dit leidt tot een directere bemoeienis van regering en parlement met beleidsdoeleinden en beleidsresultaten,
- de groeiende omvang van de verzorgingsstaat en de professionalisering leidt tot (nieuwe) vormen van verzelfstandigde samenwerking tussen regering en particulier initiatief, ook wel met verkokering aangeduid. Mede daardoor kunnen van de diensten van de verzorgingsmaatschappij met name zij profiteren die in en tussen deze kokers hun weg weten te vinden.

Paragraaf 4. De dubbelrol van de regering

Door de verzwakking van de relaties tussen en binnen de instellingen en structuren neemt de druk op de regering toe. Druk vanuit de bestaande instellingen om zodanige voorwaarden te scheppen dat zij hun bijdrage aan het beleid kunnen blijven leveren. Druk vanuit de maatschappij om nieuwe maatschappelijke problemen vanuit een nieuwe samenhangende visie te benaderen en daarvoor bijvoorbeeld nieuwe informatie- en besluitvormingskanalen te openen. De omroepproblematiek vormt een voorbeeld uit velen.

Deze tweezijdige druk kan de inactiviteit van de regering, althans tijdelijk, legitimeren maar tegelijkertijd ook haar interventiemogelijkheden vergroten.

De regering zal daarbij tegenover elkaar moeten afwegen haar taak maatschappelijke tegenstellingen te overbruggen en haar plicht dit te doen met inachtneming van de spelregels van het bestaande politieke systeem, de parlementaire democratie.

Dit plaatst de regering in een dubbelrol.

In haar ene rol kan zij voor de noodzaak komen te staan door een duidelijke visie maatschappelijke ontwikkelingen te sturen (politisering). In haar andere rol zal zij de neiging kunnen hebben een duidelijke visie uit de weg te gaan of te vernevelen om moeilijkheden met een meerderheid in het parlement te vermijden (depolitisering).

Depolitisering kan tot gevolg hebben dat maatschappelijke tegenstellingen worden verscherpt (polarisatie). Polarisatie kan het parlement min of meer dwingen tot incidenten en stuntwerk.

Politisering kan de maatschappelijke steun voor de regering doen toenemen maar het politieke leven van een kabinet bekorten.

Het is niet zonder meer zeker dat voldoen aan de regels van de parlementaire democratie het overbruggen van maatschappelijke tegenstellingen vergemakkelijkt. Er mag evenmin van worden uitgegaan dat doorbreking van die regels om maatschappelijke steun te verwerven automatisch binnen het politieke systeem of vanuit de maatschappij zal worden gecorrigeerd. Tegen de achtergrond van deze dubbelrol moeten de problemen worden beschouwd die in de volgende hoofdstukken worden beschreven.

Noten behorende bij hoofdstuk I. De regering in een dubbelrol

- 1) Rapport nummer 1 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (pagina 14, 16).
- 2) Rapport nummer 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (pagina 23, 24).
- 3) Rapport nummer 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (pagina 53).
- 4) Onder regering wordt in deze beschouwingen verstaan ministers en die onderdelen van de centrale overheid waarvoor de ministers verantwoordelijk zijn. Dat wil zeggen dat onder het begrip zowel kabinet als ambtelijk apparaat begrepen worden.
- 5) Rapport nummer 1 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (pagina 17).
- 6) Zie in dit verband ook H. Daalder, Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek. Gepubliceerd in: Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek, pagina 9 e.v..
- 7) M.P.C.M. van Schendelen, Verzuiling en restauratie in de Nederlandse politiek, Beleid en Maatschappij, jaargang V, 2 (februari 1978) pagina 42 e.v..
- 8) Zie Daalder, tap pagina 37 e.v.
- 9) Zie hiervoor bijvoorbeeld drs. B. Tromp, Socialisme, organisatie en democratie, SenD april 1976.
- 10) A. Lijphart, Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek, pagina 120 e.v..
- 11) Daalder, tap pagina 38.
- 12) Daalder, tap pagina 13 e.v..
- 13) S.J. Eldersveld, J. Kooiman, Th.v.d. Tak, Bestuur en Beleid, pagina 116.
- 14) A. Lijphart, tap pagina 139 e.v.
- 15) Voorbeelden hiervan in Lijphart, tap pagina 66 e.v. en J. Kooiman, Over de Kamer gesproken, pagina 284 e.v..
- 16) Ministerraad '89, pagina 60.
- 17) Rapport nummer 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (pagina 22 e.v.). Zoals in paragraaf 1 is uiteengezet zal hier verder de term regering worden gebruikt.
- 18) Behalve deze instellingen zouden er ook andere te noemen zijn bijvoorbeeld de Rechterlijke Macht. Naarmate regering, parlement, politieke partijen en maatschappelijke organisaties in het politieke systeem hun functie minder goed vervullen neemt het belang van de rechter toe.
In deel II hoofdstuk II wordt daarop gewezen. Omdat het in deze achtergrondstudie toch met name gaat om de beleidsbepaling en omdat de rechter een zeer afzonderlijke positie inneemt - juist ook door het ontbreken van directe relaties met de andere instellingen in het politieke systeem - wordt op zijn functie hier niet verder ingegaan.
- 19) Daalder, tap pagina 26.
- 20) J.Th.J. van de Berg, H.A.A. Molleman, Crisis in de Nederlandse politiek.
- 21) Dit geldt niet alleen binnen het politieke systeem op het niveau van de centrale overheid, maar m.n. ook voor de verhouding tussen de verschillende overheden.

- 22) Zie voor een overzicht van de problemen van de verzorgingsstaat ook: P. den Hoed, Problemen in de verzorgingsstaat, een literatuurverkenning. Geschriften van de Vereniging voor bestuurskunde 1980, pagina 33 e.v..

Hoofdstuk II. Het kabinet als politieke meerderheid

Paragraaf 1. Algemeen

Volgens de regels van de parlementaire democratie moeten de belangrijkste beleidskeuzen zo niet door een parlementaire meerderheid worden gedaan dan toch tenminste niet door een parlementaire meerderheid worden afgewezen.

Zolang het aantal overheidstaken gering was, het inzicht in maatschappelijke samenhangen beperkt en de maatschappelijke steun voor beleidskeuzen die op die samenhangen waren gebaseerd min of meer stabiel, kon het parlement deze beleidskeuzen vrij eenvoudig controleren en zo nodig corrigeren.

Door de toegenomen vervlechting en complexiteit in de samenleving worden de fracties in het parlement voor de informatie over maatschappelijke ontwikkelingen en problemen steeds meer afhankelijk van de informatie door de regering en de haar ter beschikking staande deskundigen.

Door de veelheid van taken en het toegenomen inzicht in de onderlinge samenhang daarvan, nog versterkt door de financiële-economische omstandigheden, neemt de noodzaak van onderlinge afweging en coördinatie toe.

Met de doorbreking van de traditionele normen en waarden is echter onduidelijkheid ontstaan over de (ideologische) visie waarin deze afweging moet passen of waarnaar de coördinatie zich moet richten.

Nederland kenmerkte zich tot het midden van de zestiger jaren door een grote mate van stabiliteit van het electoraat. 1) Centraal staat een grote centrumpartij (KVP) wier medewerking voor elke enigszins belangrijke beleidskeuze noodzakelijk is.

De partijen vormen een onderdeel van de verzuilde structuur die bij de opbouw van de verzorgingsstaat zo'n belangrijke rol speelde. Ook daarin neemt deze centrumpartij door zijn brede maatschappelijke achterban een centrale positie in. De afnemende betekenis van de confessie als belangrijk samenbindend element in de partijvorming leidt tot aanzienlijke verzwakking van deze centrumpartij zowel in zetelaantal als in maatschappelijke achterban. Het leidt ook tot het verbreken van de directe, geïnstitutionaliseerde, banden tussen partijen en (overige) verzuilde structuren. Daarmee vermindert ook het gevoel voor hetgeen binnen die maatschappelijke organisaties leeft.

De kritische opstelling van de achterbannen van de politieke

partijen leidt binnen die partijen tot discussies en afsplitsing.

De veranderingen in de maatschappij veroorzaken onzekerheid over de keuze van een steeds groter deel van het electoraat. Ook dat maakt het voor politieke partijen moeilijk duidelijke keuzen te maken tussen tegengestelde belangen die op de overheid afkomen.

Door deze ontwikkelingen wordt de opstelling van een meerderheid in het parlement ten aanzien van de belangrijkste beleidskeuzen onzeker.

Bij die meerderheidsvorming is de positie van het CDA tot nu toe van doorslaggevend belang. Twee factoren bepalen die positie:

- het CDA als vleugelpartij;
- het CDA als noodzakelijke coalitiepartner.

Probleem vormt dat deze twee factoren tegen elkaar in plegen te werken. In elke coalitie staat één van de vleugels onder druk. Deze druk wordt groter als de maatschappelijke tegenstellingen (polarisatie) toenemen. 2)

Bij een ruime en stabiele meerderheid voor de coalitie kan de druk op de vleugels enigszins worden gekanaliseerd door een afwijkend stemgedrag van een deel van de fractie. Daarmee wordt tevens de mogelijkheid van een andere coalitie opengehouden. Bij een smalle en onzekere meerderheid voor de coalitie moet deze druk echter op een andere manier worden opgevangen. Met name de opstelling van het kabinet bepaalt of uiteindelijk een oplossing kan worden bereikt. Hiervoor is al aangegeven dat de opstelling van de afzonderlijke leden van het kabinet leidt tot een actieve parlementaire bemoeienis met afzonderlijke, concrete beleidsvoornemens. Daarbij is de opstelling van de oppositie als potentiële coalitiepartner belangrijk.

De afweging van die afzonderlijke beleidsvoornemens wordt echter overgelaten aan de regering. Aan de regering is het om te bepalen of de som van de afzonderlijke beslissingen van een meerderheid in het parlement past in een samenhangend overheidsbeleid. Dit vergroot de invloed van de partijen die in de coalitie samenwerken en de betekenis van de ambtelijke bijdrage aan de beleidsvorming.

Een kabinet - eenmaal bij gebrek aan alternatief geformeerd - wordt de vertegenwoordiger van de parlementaire meerderheid, aan wie het parlement de grote lijnen van het beleid en het doen van noodzakelijke keuzen moet overlaten. 3)

Dat wil zeggen dat:

- kabinetsformaties - traditioneel al een zwakke steen in het staatkundig bestel - steeds belangrijker maar ook steeds moeilijker worden;
- het coalitiekabinet steeds minder de tegenspeler van het parlement en steeds meer de parlementaire coalitie zelf wordt;
- de betekenis van de minister-president toeneemt door de combinatie van functies van voorzitter van de ministerraad, leider van de coalitie en leider van de grootste regeringspartij.

Paragraaf 2. De kabinetsformatie

a. De kabinetsformatie als interregnum

De kabinetsformatie is het enige moment dat een meerderheid in het parlement gedwongen wordt tot afweging van de hoofdlijnen van het beleid.

Het ambtelijk apparaat is teruggetreden. Het zittende kabinet is politiek machteloos.

Toch zullen de bewindslieden uit dat kabinet proberen de uitkomst van de formatie te beïnvloeden, zeker als zij daarbij als leden van de nieuw verkozen Tweede Kamer direct betrokken zijn. Een handicap vormde tot nu toe de drie maanden-termijn voor de combinatie van het kamerlidmaatschap en het ministerschap. Bij de grondwetswijziging komt deze belemmering te vervallen. Dit kan de invloed vanuit het zittende kabinet op de (nieuwe) coalitievorming (verder) vergroten.

De formatiebesprekingen vinden plaats na verkiezingen waarin de verschillen in visie op de maatschappelijke ontwikkelingen en problemen zijn aangescherpt. Niet het bereiken van overeenstemming over afzonderlijke beleidspunten vormt het knelpunt in de kabinetsformaties, maar de wijze waarop deze afzonderlijke punten (ideologisch) worden geïnterpreteerd: 4) Wanneer de marges voor beleidsveranderingen smal zijn, is overeenstemming over de interpretatie van die marges en de richting waarin beleidsveranderingen worden gezocht essentieel. Daarmee neemt de betekenis toe van het algemene politieke en maatschappelijke klimaat waarin de kabinetsformatie plaatsvindt. In de ontwikkeling van dat klimaat speelt de publiciteit en de factor tijd een grote rol. De afstand die tussen de verschillende potentiële coalitiepartners overbrugd moet worden is niet gelijk. Die afstand is in belangrijke mate afhankelijk van de samenwerking in het demissionaire kabinet.

De onderhandelaars komen steeds moeilijker zelfstandig tot overeenstemming. Hun vrijheid van handelen is beperkt. De kabinetsinformateurs worden niet (meer) alleen gezien als bemiddelaars tussen politieke partijen maar tevens als exponent van een (van de vleugels van een) politieke partij. Een door alle partijen geaccepteerd bemiddelaar ontbreekt. 5) Hierdoor wordt de positie van het staatshoofd kwetsbaarder. 6) Het gelijktijdig benoemen van meerdere (in-)formateurs, is geen oplossing, wanneer het stadium van de compromissen over afzonderlijke beleidspunten is gepasseerd en de algemeen politieke en maatschappelijke herkenbaarheid in het geding is (bijvoorbeeld bij de aanwijzing van kandidaat-bewindslieden). 7)

In een dergelijke situatie kan onevenredig veel nadruk komen te liggen op de persoonlijke verhoudingen tussen (in-)formateur(s) en fractievoorzitters en op het voorkomen van incidenten.

b. Garanties voor toekomstige keuzen

Naarmate de onzekerheid over de meerderheidsvorming in het parlement toeneemt en de afhankelijkheid van partijen van de opstelling van het kabinet groter wordt, groeit de neiging om tijdens de kabinetsformatie toekomstige beleidskeuzen zeker te stellen.

Garanties worden gezocht in:

- beleidsafspraken;
- zetelverdeling;
- personele samenstelling.

In hun betekenis voor een samenhangend beleid lopen deze "garanties" uiteen:

- Beleidsafspraken zijn meestal òf voor meerdere uitleg vatbaar òf toegespitst op concrete beslissingen. Belangrijker nog is dat nieuwe ontwikkelingen en problemen vaak tot andere keuzen dwingen dan waartoe ten tijde van de formatie werd gekomen.
- Naarmate de toekomstige ontwikkelingen en problemen moeilijker zijn te bepalen, zal de neiging toenemen zekerheid te zoeken in het bezetten van bepaalde ministersposten. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar die departementen van waaruit de belangrijkste programma-punten moeten worden geïnitieerd of die geacht worden op diverse beleidsterreinen hun invloed te kunnen doen gelden. Het gevolg is dat soms als minder belangrijk worden gekwalificeerd ministersposten waar de politieke manoeuvreerruimte voor de individuele minister relatief groot is.
- Als de politieke visies tussen (en binnen) de politieke partijen uiteenlopen ligt een zekere spreiding van de verschillende politieke stromingen over de diverse beleidssectoren voor de hand. Voor een samenhangend beleid kan het voordeel hiervan zijn, dat reeds in een vroeg stadium (en bijvoorbeeld niet pas bij de besluitvorming in de ministerraad) rekening kan worden gehouden met de verschillende politieke visies die in de coalitie vertegenwoordigd zijn. Voorwaarde is wel een goede persoonlijke verhouding tussen de bewindslieden binnen één sector en een tijdige onderlinge afstemming van standpunten binnen de coalitiepartijen.

De behoefte aan deze "garanties" ligt verschillend voor de verschillende coalitiepartners. De behoefte is afhankelijk van de mogelijkheden voor alternatieve meerderheden in het parlement, van de beleidsmatige ambities van de partijen en van de (on-)zekerheid over de toekomstige opstelling van de (eigen) achterban.

c. De voortdurende kabinetsformatie

Elke kabinetsformatie wordt beïnvloed door de ontwikkelingen in het politieke en maatschappelijke klimaat in de daaraan voorafgaande periode.

Het politieke klimaat is onder andere af te lezen aan de aanleiding voor de verkiezingen (periodiek of tussentijds), de aanleiding tot de crisis, de schijn crisis en de redenen

waarom deze niet tot crises uitgroeiden, het karakter van het kabinet dat verkiezingen uitschrijft (demissionair kabinet of tussenkabinet) en in het algemeen: de verhoudingen tussen en binnen de partijen gedurende de voorafgaande kabinetsperiode.

Het maatschappelijke klimaat is onder andere af te lezen aan de te verwachten kiezersaanhang (hier doen de opiniepeilingen hun invloed gelden) en de opstelling van de georganiseerde achterban (hier spelen met name de (informele) banden uit de verzuiling een rol).

In zekere zin begint elke formatie bij de vorige en zet zich tot de volgende voort:

- De vorige formatie bepaalt in belangrijke mate de regels van de volgende. Daarmee is ook het belang aangegeven van de parlementaire verantwoording voor de gevolgde formatieprocedure.
- Met deze parlementaire verantwoording is de formatie niet beëindigd. Gedurende de gehele kabinetsperiode wordt deze binnen het kabinet en tussen het kabinet en de fractievoorzitters voortgezet. 8) In die zin is de invloed vanuit het parlement op de beleidsvorming toegenomen.
- Periodiek wordt in het parlement getoetst of het zittende kabinet ook (nog) het beoogde kabinet kan zijn. Die toetsing vindt meestal aan de vooravond van een parlementair reces plaats. Ook de sterkte van de directe reacties van politieke leiders op tussentijdse opiniepeilingen kan een aanwijzing zijn voor de positie van de coalitie en de wenselijkheid van voortgezette steun daaraan.

Door deze voortdurende kabinetsformatie ontstaat een steeds grotere spanning tussen de tijd die nodig is voor de voorbereiding van belangrijke beleidsmaatregelen van het kabinet (steeds langer) en het begin van de nieuwe coalitievorming waarin de opstelling van het kabinet een grote rol speelt (steeds eerder).

Paragraaf 3. Het kabinet als parlementaire coalitie

A. Het partijpolitieke monisme

Met de moeilijke meerderheidsvorming in het parlement is een ontwikkeling waarneembaar naar minder overleg tussen de coalitiepartners in het parlement. Parallel hiermee vermindert het gevoel voor ontwikkelingen en stromingen bij andere partijen. Daarmee ontstaat het gevaar van wederzijdse beeldvorming, die niet klopt met de werkelijkheid.

De contacten tussen de regeringsfracties lopen via politieke geestverwanten binnen het kabinet. In de plaats van het overleg tussen bewindslieden enerzijds en fractievoorzitters (resp. fractiespecialisten) anderzijds komt het overleg van bewindslieden met vertegenwoordigers van eigen fractie en partijbestuur in diverse gremia.

De betekenis van dat overleg voor de beleidskeuzen van het kabinet is met name afhankelijk van de mate waarin de verschillende vertegenwoordigers hun "achterban" (i.c. de

overige bewindslieden, de fractie, de partij) willen of kunnen binden. Dat hangt in belangrijke mate af van de manoeuvreerruimte die deze vertegenwoordigers nodig denken te hebben of van hun "achterban" krijgen.

Door de betekenis van het overleg van bewindslieden uit het kabinet met hun fractie, worden bewindslieden (ook) als vooruitgeschoven posten van hun partij gezien. De opvatting "hoe dichterbij de Kroon hoe minder partijman", wordt tegenwoordig door de praktijk gelogenstraft. 9) Ook hierdoor wordt het verschil tussen ministers en staatssecretarissen partijpolitiek minder relevant. 10)

Het partijpolitieke monisme sluit een beroep van de coalitiepartners op het staatsrechtelijke dualisme (en met name de eigen verantwoordelijkheid van het parlement daarin) niet uit.

b. Het kabinet en de controlerechten van het parlement

De afhankelijkheid van het parlement van de opstelling van het kabinet betekent dat ook de effectiviteit van de parlementaire controle in steeds belangrijker mate door het kabinet wordt bepaald. Het parlement wil geen vuist maken als bewindslieden weigeren aan de controle mee te werken. Daardoor zou immers het kabinet in moeilijkheden kunnen komen. Bij het toenemen van de overheidsbemoeienis neemt de noodzaak van controle echter toe.

In het Nederlandse politieke systeem hebben bewindslieden vaak géén of weinig parlementaire ervaring. 11) Parlementair geschoolde bewindslieden kennen de beperkingen van de parlementaire machtsmiddelen en de wijze waarop deze kunnen worden omzeild. Daardoor is de bewaking van de parlementaire rechten meestal niet de sterkste zijde van een kabinet. Bewindslieden hebben de neiging het parlement in zijn dagelijks functioneren eerder te beschouwen als een belemmering in hun pogingen om een samenhangend beleid te voeren dan als essentieel onderdeel van het politieke systeem. Een belangrijk deel van de kiezers bestrijdt hen dan niet. 12) Ook het ambtelijk apparaat is er in de eerste plaats op uit de bewindsman niet in moeilijkheden te laten komen. Het zal daarom bij het verschaffen van informatie, zeker over politiek of maatschappelijk omstreden punten, terughoudend zijn. Beide factoren vergroten het belang van controlemogelijkheden die niet van een meerderheid in het parlement afhankelijk zijn. Voorbeelden zijn het vragenrecht, de Wet openbaarheid van bestuur, de activiteiten van een onafhankelijke pers. De effecten daarvan zijn echter afhankelijk van de kwaliteit van de gebruikers. Vragen mogen niet slordig worden gesteld. De activiteiten van de pers dienen gericht te zijn op "samenhangen met iets verder dan het Binnenhof gelegen belangen" 13), bijvoorbeeld de knelpunten in het dagelijks functioneren van het politieke systeem voor de burger.

c. De politisering van de ministerraad

Kabinet en ministerraad worden vaak als synoniemen gebruikt. Het kabinetsbeleid is echter ruimer dan hetgeen in besluiten van de ministerraad kan worden teruggevonden. Het omvat handelen en nalaten van de bewindslieden zowel afzonderlijk als gezamenlijk.

De ministerraad heeft volgens het Reglement van Orde twee taken: 14)

- beraadslagen en besluiten over het algemeen regeringsbeleid;
- bevorderen van de eenheid van dat beleid.

De term algemeen regeringsbeleid is vaag. "Wat onder algemeen regeringsbeleid dient te worden verstaan is aan de interpretatie van de raad zelf over te laten. De materie is te wisselend van inhoud om in het Reglement te worden geconcretiseerd. Zowel het verwezenlijken van het regeringsprogramma als het in bestuurlijk opzicht goed functioneren van de departementen kan er onder worden begrepen." 15)

Onder algemeen regeringsbeleid worden niet alleen de hoofdlijnen van het beleid verstaan. Uit de aanvullingen in 1979 16) blijkt dat ook onderwerpen "die kunnen leiden tot politieke consequenties" of "van invloed kunnen zijn op de positie van het kabinet" tot het algemeen regeringsbeleid gerekend worden.

In een periode waarin de politieke instabiliteit toeneemt en de meerderheidsvorming in het parlement zich concentreert op afzonderlijke beleidsbeslissingen groeit het aantal onderwerpen dat kan leiden tot politieke consequenties of dat van invloed kan zijn op de positie van het kabinet. Het "incidentalisme" dat hiervan het gevolg is kan ten koste gaan van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid en ook de eenheid van de ministerraad naar buiten 17) onder druk zetten.

De eenheid van het algemeen regeringsbeleid wordt traditioneel ook al belemmerd door de functionele tegenstellingen tussen departementen en het ontbreken van duidelijke bevoegdheden van de ministerraad tegenover de afzonderlijke ministers. "De heerschappij van de ministerraad" 18) is een beperkte. Zo kan de ministerraad niet in de plaats van een onwillige minister op diens beleidsterrein een besluit nemen en dat vervolgens uitvoeren. De minister zal daaraan zelf moeten meewerken of aftreden

De eenheid van de ministerraad naar buiten is afhankelijk van drie factoren die de verhouding tussen ministers bepalen:

- het departement dat de minister beheert;
- het politieke gewicht van de minister;
- de persoon van de minister.

Het is duidelijk dat als bewindslieden zich (ook) als exponent van (een gedeelte van) hun partij (moeten) profileren in een tijd van verscherpte partijpolitieke tegenstellingen en als de functionele verschillen tussen hun departementen niet op ambtelijk niveau kunnen worden overbrugd, de derde

factor, de persoon van de ministers, belangrijker wordt. De eenheid van de ministerraad naar buiten wordt dan in hoge mate afhankelijk van de verhouding tussen de ministers onderling en tussen minister en staatssecretarissen.

Bij de wijze waarop de ministerraad zijn taken vervult zal nu eens het accent op de beraadslagingen dan weer op de formele besluitvorming dan weer op de eenheid van het regeringsbeleid vallen. In deze accentuering speelt de minister-president een belangrijke rol.

Paragraaf 4. De minister-president

a. De minister-president als voorzitter van de ministerraad

In de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen zijn de ministers gelijk. Deze formele gelijkheid betekent niet dat ministers feitelijk ook gelijke invloed uitoefenen. Sinds door de invoering van ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 de zorg voor de eenheid van het regeringsbeleid op de ministers overging is in feite ook een eerste minister geaccepteerd.

Meestal was dit de formateur van het kabinet. Deze voerde tevens het beheer over één van de belangrijke departementen. 19) Formeel bleef het voorzitterschap van de ministerraad echter nog lang een tijdelijke functie. Men weigerde door het instellen van de functie van minister-president een zekere hiërarchie van functies te aanvaarden. Dit bleek ook uit:

- het ontbreken van formele bevoegdheden;
- het ontbreken van een afzonderlijk apparaat ten behoeve van de ministerraad of zijn voorzitter;
- het weinig frequente optreden van de minister-president in het parlement en in de publiciteit;
- het ontbreken van (andere) uiterlijke kentekenen. 20)

De taak van de voorzitter van de ministerraad om zorg te dragen voor een goed functioneren van ministerraad, onder-raden en ministeriële commissies neemt toe naarmate de noodzaak van interministerieel overleg groeit. Deze groei is niet alleen afhankelijk van de verwevenheid van beleids-terreinen maar ook van de politieke (in-)stabiliteit. Het goed functioneren van de ministerraad wordt niet alleen bepaald door hetgeen zich tijdens de vergaderingen van de raad afspeelt maar veel meer nog van de wijze van voorbereiding van de onderwerpen die de ministerraad moeten passeren. Hierbij gaat het zowel om de interdepartementale afstemming van departementaal (sector-)beleid als om de voorbereiding van de politieke besluitvorming binnen de coalitie.

Zodra de wenselijkheid of de onontkoombaarheid van de collectieve besluitvorming over een bepaald onderwerp voor de eerstverantwoordelijke minister vaststaat 21), is het in belangrijke mate de minister-president die kan bepalen op welk tijdstip dit onderwerp in de ministerraad aan de

orde zal komen en in welk gremium de naar zijn oordeel gewenste voorbesprekingen kunnen worden gevoerd. Het formele handvat voor de bemoeienis van de minister-president vormen de bevoegdheden die hem als voorzitter in het Reglement van Orde zijn toegekend ten behoeve van een goed functioneren van de ministerraad. In feite wordt zijn invloed echter bepaald door zijn rol als leider van de coalitie en politiek leider.

b. De minister-president als leider van de coalitie

De toenemende betekenis van de collectieve besluitvorming komt tot uiting in de erkenning van het externe aspect van de taak van de minister-president. In de nota van 22 december 1978 22) wordt dit externe aspect als volgt omschreven.

"Voor het externe aspect van de taak van de minister-president geldt dat hij ook hier zijn taak verricht op het vlak van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Hij is de eerstverantwoordelijke voor het regeringsbeleid als samenhangend geheel en de coördinatie van dat beleid. Hij is de eerst aangewezen om dat beleid uit te dragen en het te verdedigen, in de eerste plaats tegenover de Staten-Generaal. Wanneer hij optreedt zal hij beleidsonderwerpen niet op zichzelf behandelen maar als geïntegreerd onderdeel van resp. bezien vanuit de samenhang van het regeringsbeleid als geheel.

Dit vormt de begrenzing van zijn bevoegdheid. Daarbuiten neemt de minister-president bij zijn externe optreden in beginsel geen inhoudelijke beleidsstandpunten in dan in overeenstemming met de eerstverantwoordelijke ressort-minister(s) dan wel krachtens een mandaat van de ministerraad. Voor het inhoudelijke beleid dat ontstaat blijft (blijven) de ressort-minister(s) primair verantwoordelijk tegenover de volksvertegenwoordiging."

De erkenning van het externe aspect van de taak van de minister-president uit zich onder meer in een toenemend aantal verzoeken voor extern optreden en in een toenemende druk om (nieuwe) interdepartementale taken bij zijn ministerie van Algemene Zaken aan te haken.

Extern profileert de minister-president, minister van Algemene Zaken zich met name op drie fronten:

- in een toenemend aantal contacten met het parlement en het maatschappelijk leven;
- door rechtstreeks contact met de burgers met name bij de wekelijkse voorlichting over het kabinetsbeleid;
- door zijn optreden in internationale conferenties, m.n. E.G.

c. De minister-president als politiek leider

In paragraaf 3 is betoogd dat door de groeiende betekenis van de beleidskeuzen van het kabinet de bewindslieden (ook) de rol van vertegenwoordiger van hun fractie moeten vervullen en zo, in meerdere of mindere mate, exponent worden van hun partij.

Dit geldt ook voor de minister-president. Door de erkenning van zijn primaat ten opzichte van de andere bewindslieden en door de profilering als gevolg van zijn externe optreden wordt de minister-president steeds meer beschouwd als leider van zijn partij. Vooral dit laatste element in de ontwikkeling van het minister-presidentschap zal invloed hebben op de coalitievorming. Het voortdurende karakter daarvan 23) wordt erdoor versterkt. Sommige (potentiële) coalitiepartners zullen hiermee meer moeite hebben dan andere. De invloed van het minister-presidentschap heeft ook tot gevolg dat de partij die op grond van de verkiezingsuitslag op die post aanspraak kan maken, deze aanspraak moeilijk zal laten vallen.

Noten behorende bij hoofdstuk II. Het kabinet als politieke meerderheid

- 1) Gegevens onder meer bij Daalder tap pagina 47 e.v.
- 2) Zie hierboven hoofdstuk I, paragraaf 4,
- 3) Misschien hielden de leden van de Tweede Kamer die zich niet tegen het tot stand komen van het kabinet-Van Agt wilden verzetten maar zich wel hun vrijheid voorbehielden m.b.t. het te voeren beleid, onvoldoende met deze feitelijke situatie rekening. Hierop wijzen ook de uitspraken van onder meer H. de Boer in Den Haag Vandaag van 25 september 1980.
- 4) Dit kan ook verklaren waarom bijvoorbeeld in de kabinetsformatie 1977 de tekst van het regeerakkoord tussen CDA en VVD zo dicht kon liggen bij de tekst van het akkoord tussen PvdA, CDA en D'66.
- 5) Tegen deze achtergrond moeten ook de discussies over de benoeming van een nieuwe vice-president van de Raad van State worden beoordeeld.
- 6) In het algemeen geldt dat wanneer binnen een politiek systeem het bereiken van overeenstemming moeilijker wordt, de opstelling van een staatshoofd relatief meer gewicht kan krijgen. Binnen het politieke systeem kan de verleiding groot zijn om het staatshoofd (en diegenen die hem omringen) bepaalde opvattingen toe te dichten of hem op andere wijze ter ondersteuning van de eigen positie in het geding te brengen. Die verleiding wordt groter als het staatshoofd geen partijpolitieke binding heeft (gehad) en juist daaraan zijn maatschappelijk gezag en zijn betekenis binnen het politieke systeem ontleent. M.m. geldt hetzelfde voor het ambtelijk apparaat.
De functie van een staatshoofd als symbool van de continuïteit in het proces van maatschappelijke veranderingen kan daardoor in gevaar komen. De risico's zullen zich minder snel voordoen als de positie van het staatshoofd en de spelregels die binnen het politieke systeem ten opzichte van hem en zijn naaste omgeving worden gehanteerd duidelijk zijn. Verduidelijking van deze regels wordt echter al vlug uitgelegd als een uiting van wantrouwen tegenover de persoon van het staatshoofd, in plaats van als een poging de positie van het staatshoofd in het politieke systeem veilig te stellen.
- 7) Zie hoofdstuk III, paragraaf 4.
- 8) In gelijke zin E. van Thijn, congres "Haagse machten" georganiseerd door de subfaculteit der politicologie der V.U. op 17 april 1980.
- 9) Het is overigens de vraag of deze opvatting ooit helemaal in de praktijk is gevolgd. Waarschijnlijk is de praktijk voor verschillende partijen steeds verschillend geweest.
- 10) Het formele onderscheid was al verminderd door:
 - de zelfstandige positie van staatssecretarissen in hun optreden naar buiten;
 - de onvermijdelijke verwevenheid van taken van een staatssecretaris met de beleidsterreinen van andere bewindslieden.Daartegenover staat dat door het sterkere accent op

personen in de publieke opinie de minister meer domineert dan vroeger.

- 11) Gegevens over de periode 1848 tot 1958 bij Daalder tap pagina 32.
- 12) Zie voor enkele gegevens S.J. Eldersveld, J. Kooiman, Th. v.d. Tak, Bestuur en Beleid, pagina 115 e.v.
- 13) Fred Verbakel in Het Parool van 15 april 1980.
- 14) K.B. van 16 mei 1979 Staatsblad 264.
Dezelfde taken worden reeds in het Reglement van Orde van 1956 vermeld. Merkwaardigerwijze noemt artikel 2.2.4. van het in de Grondwet op te nemen hoofdstuk 2. Regering, paragraaf 2 Koning en ministers, alleen de tweede taak.
- 15) Nota van toelichting pagina 9.
- 16) Zie artikel 4 lid 2 de punten c t/m g.
- 17) Zie artikel 5, artikel 11 lid 2 en artikel 25 lid 1 van het Reglement van Orde.
- 18) Van Maarseveen definieerde in 1969 heerschappij als "een samenstel van bevoegdheden die inhoudelijk zijn, feitelijk waar en die als zodanig aanvaard worden door de rechtsovertuiging".
H.Th.J.F. van Maarseveen, De heerschappij van de ministerraad, Staatsuitgeverij 1969 pagina 12 e.v.
- 19) Het formateurschap is op zichzelf reeds een aanduiding van politiek gezag. De stelling dat het formateurschap zelf binnen het kabinet gezag zou geven is minder juist.
- 20) Bijvoorbeeld bezat lange tijd de minister van Buitenlandse Zaken wèl, de minister-president géén ambtswoning.
- 21) Zie ook artikel 5 van het Reglement van Orde.
- 22) Positie van de minister-president in verband met diens lidmaatschap van de Europese Raad. Tweede Kamer, zitting 1978-1979 15424 nr. 1.
- 23) Zie hiervoor paragraaf 2 ad c.

Hoofdstuk III. De maatschappelijke steun voor een samenhangend overheidsbeleid

Paragraaf 1. Algemeen

"De discussie die de ontwikkelingsgang van de verzorgingsstaat steeds heeft begeleid, blijkt in de afgelopen jaren een scherper klank te hebben gekregen. In de plaats van groeiproblemen zijn overlevingsproblemen getreden; sommige commentatoren spreken al van een crisis". 1)

Crisis of niet, de verzorgingsstaat als compromis van een drietal hoofdstromingen - de sociaal liberale, de collectiverend-solidaristische, de sociaal democratische - 2) komt duidelijk onder druk te staan:

- de met de verzorgingsstaat nagestreefde individuele vrijheid wordt belemmerd door machtsposities binnen zowel als buiten het overheidsapparaat. Daarbij speelt de professionalisering een steeds grotere rol;
- de met de verzorgingsstaat nagestreefde solidariteit wordt niet gerealiseerd door de afnemende betekenis van bestaande maatschappelijke organisaties, veelal op levensbeschouwelijke grondslag, en de veelheid van nieuwe maatschappelijke organisaties, die op hun beurt het ontstaan van nieuwe hulpinstanties oproepen;
- de met de verzorgingsstaat nagestreefde opheffing van de ongelijkheid wordt niet bereikt omdat het aanbod van diensten in belangrijke mate de vraag bepaalt en omdat het aanbod de werkelijke vraag niet voldoende bereikt.

De politieke partijen zijn aan een systematische toetsing van hun programma en standpunten aan de mogelijkheden van de verzorgingsstaat nog nauwelijks toegekomen. Hun ideologische uitgangspunten zijn vooralsnog weinig scherp omlijnd. Hierdoor wordt de politieke afweging van maatschappelijke eisen en verwachtingen problematisch. Maatschappelijk worden van de regering duidelijke keuzen verwacht of geëist. Een uitgesproken meerderheid in het parlement is daarvoor echter moeilijk te verkrijgen.

Vroeger was deze aansluiting geen probleem. "Het geloof in de juistheid van normen en structuur van het regime leidde automatisch tot geloof in de juistheid van de gezagsdragers die volgens die normen hun plaats innamen in de bestaande gezagsstructuur". 3)

Lange tijd lagen politieke haalbaarheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid in elkaars verlengde. Thans moet door de regering worden geprobeerd met een beroep op de (vermeende)

maatschappelijke aanvaardbaarheid een meerderheid in het parlement voor de beleidskeuzen van de regering te winnen. Een beroep op de besluitvorming in het parlement levert echter niet meer automatisch de noodzakelijke maatschappelijke steun voor die beleidskeuzen op. Het is vaak onduidelijk waarmee een parlementaire meerderheid precies heeft ingestemd.

Vele beleidsbeslissingen zijn overigens niet afhankelijk van uitdrukkelijke parlementaire goedkeuring. Daarom moet de regering proberen door burgers en maatschappelijke groepen te informeren over haar beleidskeuzen steun te verwerven.

In aansluiting op het aan Easton ontleende onderscheid dat in hoofdstuk I werd gehanteerd, kan bij de pogingen om deze steun te verwerven de nadruk liggen op 4):

- de feitelijke resultaten van de beleidskeuzen (paragraaf 2)
- de wijze waarop de beleidskeuzen tot stand zijn gekomen (paragraaf 3)
- de persoon of de personen die (geacht worden) de beleidskeuzen (te) maken (paragraaf 4).

Paragraaf 2. Steun voor de resultaten van de beleidskeuzen

De pogingen om van burgers en maatschappelijke groepen steun te verwerven voor de beleidskeuzen door een beroep te doen op de resultaten daarvan, worden bemoeilijkt door onzekerheid over hoe men maatschappelijke ontwikkelingen en problemen ziet. De regering weet vooraf niet waardoor de burgers zich in hun keuze zullen laten leiden.

Voor verschillende maatschappelijke groepen bestond lange tijd een duidelijke samenhang in ontwikkelingen en problemen van individu, groep en maatschappij. Juist deze immateriële of ideologische samenhang vormde zowel de sterke als de zwakke zijde van het Nederlandse politieke systeem.

Sterk, door de nadruk op levens- en wereldbeschouwing bij de organisatie van de verzorgingsstaat en in de beoordeling van het beleid.

Zwak, door het ontbreken van één levens- of wereldbeschouwing waarin een duidelijke meerderheid zich kon herkennen.

Het probleem dat daaruit voor een samenhangend beleid van de nationale overheid, ook toen al, had kunnen voortvloeien was het keuzeprobleem: Hoe te voorkomen dat een keuze ten gunste van één van de maatschappelijk georganiseerde en in het parlement vertegenwoordigde minderheidsgroepen, de tegenstand oproep van de anderen?

Dat probleem werd opgelost door:

- a. Het achterwege laten of uitstellen van een (samenhangend) beleid waaruit een duidelijke keuze voor één bepaalde levens- of wereldbeschouwing gelezen kon worden. Aan eisen en verwachtingen van bepaalde groeperingen kon door de overheid alleen worden voldaan, als ook de andere erkende groeperingen naar rato van hun aanhang van dat beleid konden profiteren of tegen dat beleid geen bezwaar hadden. IJskast en adviesraden vormen allang een onderdeel van het Nederlandse beleidsproces.

- b. Het formuleren van beleidskeuzen waarin met alle erkende levens- of wereldbeschouwingen werd rekening gehouden.
- c. Pogingen tot "objectivering" en depolitisering van beleidsbeslissingen waarin keuzen niet (meer) te ontlopen waren. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan adviezen van deskundigen, "objectieve" normen als de Romme-norm en de Zijlstra-norm, vaste percentages voor bepaalde beleidsonderdelen en aan van buiten komende omstandigheden waarop het politieke systeem werd geacht geen invloed uit te kunnen oefenen (economische ontwikkelingen, NAVO-verplichtingen etc). In de algemene politieke cultuur legden allen binnen het politieke systeem zich bij deze "objectieve", "opgedrongen" keuzen neer. Elke erkende minderheidsgroep had belang bij de toepassing van deze non-interventieregels. De verantwoordelijkheid voor dergelijke keuzen werd naar buiten toe uitdrukkelijk bij de regering gelegd. Aan politieke partijen en maatschappelijke organisaties bood dat de mogelijkheid enige afstand van deze keuzen te nemen, zonder deze overigens wezenlijk aan te vechten.

Bestaande samenhangen in ontwikkelingen en problemen van individu, groep en maatschappij zijn verzwakt. Politieke partijen en maatschappelijke organisaties zoeken naar hun ideologische uitgangspunten of propageren openlijk het afzien van elke overheidsbemoeiing met normen en waarden. Gevolg is dat voor het verwerven van steun voor de resultaten van de beleidskeuzen, moeilijker een beroep kan worden gedaan op geaccepteerde ideologieën waaraan deze resultaten getoetst kunnen worden.

Tegelijkertijd wordt de overheid echter meer direct geconfronteerd met eisen en verlangens waarvan de materiële samenhang steeds klemmender wordt. Alleen al om financiële redenen neemt de mogelijkheid af om bewuste beleidskeuzen achterwege te laten of uit te stellen.

Pogingen om met een beroep op deskundigen deze keuzen als "objectieve", onontkoombare keuzen te presenteren, worden echter minder geaccepteerd. Ook van buiten komende omstandigheden blijken steeds vaker voor meer uitleg vatbaar. Dit alles betekent dat voor het verwerven van steun voor de resultaten van de beleidskeuzen steeds meer een actieve opstelling van de regering zelf nodig is.

Door het ontbreken van duidelijke keuzen (prioriteiten) in de wensen en verlangens die vanuit de bevolking worden gesteld, worden de kansen voor het verwerven van deze steun groter, indien de regering aannemelijk kan maken dat "een" keuze noodzakelijk is. Dat kan door duidelijk de materiële samenhang in de wensen en verlangens naar voren te brengen en daar tegenover de schaarse middelen te zetten. Dat kan volgens sommigen 5) ook door een crisissituatie op te roepen. De opvatting dat de wal het schip maar moet keren is in zekere zin een variant van deze "theorie van de catastrofe". Daardoor wordt een samenstel van drastische beleidsmaatregelen noodzakelijk, waarvoor zowel politieke als maatschappelijke steun kan worden geforceerd. Deze tour de force kan echter maar éénmaal worden toegepast, terwijl voor een samenhangend

beleid juist een langere termijn nodig zal zijn.
Ook zal de (opgeroepen) crisissituatie moeilijker vol te houden zijn als de omstandigheden verbeteren.

Bij het verwerven van steun voor de resultaten van de beleidskeuzen rijzen twee moeilijkheden:

- a. De feitelijke resultaten van de beleidskeuzen waarvoor steun wordt gevraagd en zeker de wederzijdse effecten van verschillende beleidskeuzen, zijn vaak onbekend of tenminste op korte termijn onzeker. Het onderzoek naar de beleidseffecten van verschillende maatregelen is slecht ontwikkeld. Daardoor komt de volle nadruk te liggen op de overtuigingskracht van de beleidsbepalers (zie paragraaf 4).
- b. Zekerheid over de steun van de bevolking ontstaat alleen bij verkiezingen. Weliswaar werpen deze verkiezingen hun schaduw steeds verder vooruit, maar in de periode tussen de verkiezingen kan het duidelijk profileren van beleidskeuzen de politieke speelruimte van een bewindsman of van het kabinet als geheel beperken. Dat wil zeggen dat de beleidsbepalers er belang bij kunnen hebben hun beleidskeuzen niet naar buiten uit te dragen.
Ook daarmee vermindert de mogelijkheid om voor een samenhangend beleid steun te verwerven.

Paragraaf 3. Steun voor de wijze waarop de beleidskeuzen tot stand zijn gekomen

Bij de pogingen om van burgers en maatschappelijke groepen steun te verwerven voor een samenhangend beleid kan een beroep worden gedaan op de wijze waarop de beleidskeuzen tot stand zijn gekomen.

Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in:

- a. de structuren waarbinnen de beleidskeuzen gerealiseerd worden;
- b. het proces dat bij de realisering is doorlopen;
- c. de instrumenten die t.b.v. beleidskeuzen worden gehanteerd.

a. In de structuren is de betekenis van de departementale organisatie sterk. Het beeld van "het beleid in gesloten circuits" 6) is op deze constatering gevormd. De contacten tussen overheid en maatschappelijke organisaties vinden veelal departementsgewijze plaats.

Dit suggereert naar buiten toe een samenhang in het beleid die niet altijd overeenstemt met de samenhang in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen die door de burgers wordt ervaren. Vandaar de roep om nieuwe - vaak categoriale - ministersposten of departementen.

Maatschappelijke organisaties zijn steeds meer interdepartementaal werkzaam. Ook dat kan de druk op de coördinatie tussen de departementen doen toenemen. Het ontbreekt deze maatschappelijke organisaties echter vaak aan de mogelijkheden om intern tot duidelijke keuzen te komen of er zijn op hetzelfde (intradepartementale) beleidsterrein meerdere maatschappelijke organisaties werkzaam die onderling verschillende keuzen maken. Op de beleidskeuzen van maatschappelijke organisaties

kan dus door de regering maar in beperkte mate een beroep worden gedaan om een samenhangend beleid maatschappelijk aanvaardbaar te maken. Deze verdeeldheid kan de mogelijkheden voor de regering ook vergroten. Door het inschakelen van (nieuwe) adviescolleges op deelgebieden wordt deze ruimte vaak door de regering zelf weer teniet gedaan. Door de inschakeling van verschillende adviescolleges probeert de regering in de eerste plaats duidelijk te maken dat met zoveel mogelijk maatschappelijke ontwikkelingen en problemen bij de beleidskeuzen rekening wordt gehouden.

Daarnaast wordt, door het accent te leggen op de inbreng van onafhankelijke deskundigen, getracht de keuzen die adviescolleges maken te objectiveren. Maar, de adviescolleges zijn in belangrijke mate "gedepartementaliseerd". In de praktijk blijkt de inbreng van de onafhankelijke deskundigen in adviescolleges minder belangrijk dan de pogingen van ambtenaren om het adviescollege te overtuigen van de aanvaardbaarheid van de departementale beleidskeuzen. Daarbij komt dat in die adviescolleges vooral de gevestigde organisaties vertegenwoordigd zijn. Het is de vraag of de burgers zich via hen vertegenwoordigd voelen.

Interdepartementaal georiënteerde adviescolleges kunnen onvoldoende tegenwicht bieden tegen de sectorale adviezen. Niet alleen verschillen ook hun visies over welke - interdepartementale - ontwikkelingen en problemen prioriteit moeten krijgen, ook ontbreekt het hen vaak aan een directe band met één departement of een georganiseerde achterban in de maatschappij. Daardoor krijgen hun beleidskeuzen zowel bij de regering als in de maatschappij geen respons. Juist voor deze adviescolleges zijn informele contacten en presentatie daarom belangrijk.

Op de inschakeling van interdepartementale ambtelijke commissies kan bij de pogingen om steun voor de beleidskeuzen te verwerven nauwelijks een beroep worden gedaan. De keuzen die daar worden gemaakt worden geacht intern te blijven. Openbaarheid van hun adviezen vormt een uitzondering. Ambtenaren zijn beperkt in hun meningsuiting op het terrein waarop zij werkzaam zijn. Interdepartementale commissies hebben formeel niet of nauwelijks een eigen gezicht. 7)

Deze beperkingen gelden weer niet voor de beleidskeuzen van de ministerraad. Maar deze moeten voor de politieke overlevingskansen van het kabinet vaak juist naar buiten toe voor velerlei uitleg vatbaar zijn.

De mogelijkheden om een samenhangend beleid aanvaardbaar te maken door een beroep te doen op de structuren waarbinnen de beleidskeuzen tot stand zijn gekomen zijn derhalve beperkt.

b. In de zestiger jaren ontstond de verwachting dat door de rationalisatie van het beleidsproces de informatie waarop de beleidsvorming plaatsvindt en de kwaliteit van de beleidskeuzen kunnen worden verbeterd. Tevens zou door de openbaarheid en inspraak de overheid eerder geïnformeerd kunnen zijn over de normen die de burgers bij de beoordeling van de beleidskeuzen (zullen) aanleggen. Bepaalde kenmerken van deze rationele beleidsmodellen sloten overigens wonderwel aan bij

enkele traditionele spelregels uit het verzuilingstijdperk: zakelijke politiek en depolitisering.

Centrale gedachten en veronderstellingen achter deze modellen zijn met name 8):

- dat duidelijkheid moet en kan bestaan over de doeleinden die moeten worden gerealiseerd;
- dat duidelijkheid moet en kan bestaan over de wijze waarop die doeleinden bereikt kunnen worden;
- dat duidelijkheid moet en kan bestaan over de relatie tussen doeleinden en middelen, zodat de doeleinden met de minste lasten kunnen (en moeten) gerealiseerd worden;
- dat toetsing en bijsturing mogelijk is van zowel doeleinden als middelen al naar gelang de realisering van de doeleinden vordert.

In het algemeen werd sterk de nadruk gelegd op de procedurele kant van deze rationele beleidsmodellen.

In de afgelopen jaren zijn tegen deze rationele beleidsmodellen en de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen, talrijke bezwaren aangevoerd. Toch wijst o.a. Peper erop dat in de praktijk het rationele beleidsmodel het denken over de meest aanvaardbare vorm van beleidsvorming nog sterk beheerst. Dat wil zeggen dat de toepassing van de rationele beleidsmodellen op zichzelf reeds kan bijdragen aan de geloofwaardigheid van het beleid.

De bezwaren die tegen de veronderstellingen die aan rationele beleidsmodellen ten grondslag liggen, zijn in te brengen treden vooral op de voorgrond bij de voorbereiding van een samenhangend overheidsbeleid. De praktische betekenis voor een samenhangend beleid is dan ook tot nu toe relatief gering geweest.

Het systematisch ontwikkelen, analyseren en evalueren van beleid (beleidsanalyse) heeft vooral op afzonderlijke, concrete problemen toepassing gevonden. Daarbij valt op dat technische projecten die betrekking hebben op de ruimtelijke inrichting van ons land relatief veel aandacht hebben gekregen. De inspanningen om tot departementale doelstellingenanalyses te komen hebben weinig resultaat opgeleverd. Zou succes op dit terrein overigens het sectordenken niet hebben versterkt?

De mogelijkheden voor meeromvattende verkenningen van toekomstige ontwikkelingen zijn beperkt. Elke poging daartoe gaat, impliciet of expliciet, uit van normatieve opvattingen en keuzen die politiek en maatschappelijk omstreden zijn. 9) De groei van sectorale planbureaus dreigt ten koste te gaan van de bureaus die meerdere sectoren omvatten.

Financiële meerjarenafspraken, in jaren van economische groei door Financiën vurig bepleit, worden nu door hetzelfde departement met evenveel verve bestreden.

Ten aanzien van de effectiviteit van het beleid is de taak van de Algemene Rekenkamer in feite beperkt tot afzonderlijke projecten. 10)

De Wet Universitaire Bestuurshervorming en de Wet openbaarheid van bestuur zijn de schaarse voorbeelden van wetten waarvan de evaluatie uitdrukkelijk is voorgeschreven.

De mogelijkheden om voor een samenhangend beleid steun te verwerven door te verwijzen naar de rationele wijze waarop de beleidskeuzen tot stand zijn gekomen, zijn derhalve tot nu toe beperkt.

c. In de praktijk van alledag heeft de burger slechts zelden te maken met de gevolgen van slechts één beleidsbeslissing. Een samenstel van overheidsbeslissingen beïnvloedt zijn gedrag direct of indirect. 11) Daarbij wordt de burger in de eerste plaats geconfronteerd met de beleidsinstrumenten die de overheid hanteert om de door haar gewenste resultaten te bereiken. Naarmate de zekerheid over de maatschappelijke steun voor het beleid geringer is, zal de overheid, noodgedwongen, kiezen voor een beleidsinstrument dat in brede kring wordt aanvaard. Dat zal meestal het afzien van dwangmaatregelen inhouden. Omgekeerd geldt dat naarmate de beleidsinstrumenten meer worden geaccepteerd, ook de met die instrumenten te bereiken beleidsdoeleinden eerder zullen worden aanvaard. In hoeverre wordt bij de hantering van de instrumenten rekening gehouden met samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen? Kunnen deze instrumenten een beleidskeuze aanvaardbaar maken? Aan de hand van een drietal belangrijke instrumenten zal dat worden nagegaan.

1. Wetten:

Een van de kenmerken van ons staatsrechtelijk systeem vormt de aanvaarding door de burgers van beleidskeuzen die op wetten zijn gebaseerd.

"De wet heerst alleen over ons". Dat wil zeggen, geen autoriteit kan algemeen verbindende voorschriften tot stand brengen die de bevoegdheid daartoe niet ontleent aan een formele wet of Grondwet. 12)

Met de toeneming van het aantal formele wetten en de daarop gebaseerde maatregelen worden de beperkingen van dit instrument voor een samenhangend overheidsbeleid steeds duidelijker.

Het inzicht in de gezamenlijke effecten van afzonderlijke wettelijke maatregelen is gering.

De beleidskeuzen worden steeds minder in de wet zelf vastgelegd en steeds vaker door de wetgever gedelegeerd.

Wettelijke maatregelen op verwante beleidsterreinen vertonen grote verscheidenheid in opbouw, systematiek, begrippenapparaat en rechtsbescherming. 13)

Doordat de wetgever te weinig of te laat rekening houdt met bekende samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen, vermindert de zekerheid dat het beleid dat op basis van wettelijke maatregelen wordt gevoerd, ook nog maatschappelijk wordt aanvaard. Daarmee ontstaat een problematiek die door Den Uyl in 1971 werd gevat in de term "de smalle marges van de democratische politiek". 14) Met de in hoofdstuk II beschreven problemen bij de politieke meerderheidsvorming kan dit alles leiden tot een vertrouwenscrisis in het rechtssysteem. Daardoor kan met name de rechter in een moeilijke positie komen te verkeren. Niet alleen worden de problemen van de wetgever naar hem doorgeschoven, ook verkeert hij in het onzekere of zijn

concrete oplossing voor die problemen wel zal worden uitgevoerd. 15)

2. Financiering:

Steeds meer activiteiten van de overheid kosten geld. Waarschijnlijk is het juist om te zeggen dat alle maatschappelijke activiteiten die geld kosten eerder als overheidstaak worden erkend. De andere mogelijkheden voor financiering van activiteiten van enige omvang zijn steeds duidelijker aan beperking onderhevig.

Vroeger waren bepaling van doeleinden van het beleid en financiering door de regering in zekere zin ontkoppeld. De pacificatiepolitiek was in belangrijke mate een politiek van toe-deling van financiële middelen aan activiteiten die maatschappelijk waren aanvaard en waarin duidelijk rekening werd gehouden met (immateriële) samenhangen. Deze situatie werd voor het eerst geformaliseerd bij de onderwijspacificatie en heeft als voorbeeld gediend voor de financiering van activiteiten op andere terreinen. Door het verzwakken van de (levensbeschouwelijke) grondslag van vele door de overheid gefinancierde instellingen en door de opkomst van nieuwe instellingen en activiteiten, wordt in de financiering door de overheid steeds meer een eigen keuze van de regering gezien.

Naarmate er financieel minder te verdelen valt, wordt de overheid gedwongen bij de hantering van het financiële instrument meer rekening te houden met samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen, opdat bijvoorbeeld niet hetgeen met de ene maatregel wordt bezuinigd met de andere maatregel weer aan dezelfde activiteiten of groep wordt uitgegeven. Hierdoor neemt de betekenis van het financiële instrument voor het voeren van een samenhangend overheidsbeleid toe. Steeds duidelijker kan langs de financiële weg worden aangetoond dat keuzen noodzakelijk zijn. 16)

De keuzen die in de hantering van het financiële instrument besloten liggen worden echter steeds minder automatisch, als objectief gegeven, aanvaard.

Integendeel, financiering wordt steeds meer de hefboom om het overheidsbeleid ter discussie te stellen. Daarom zal de neiging bestaan duidelijke keuzen te ontwijken. Dat kan door, overeenkomstig de traditionele spelregel van evenredigheid, pons-pons-gewijze de middelen over bestaande activiteiten te verdelen of te korten. Voorbeelden vormen de verdeelsleutels bij de jaarlijkse compensatieronden (voorjaarsnota) en bij de opstelling van de begroting. Overigens blijken in dergelijke operaties de uitgaven voor gezamenlijke, interdepartementale activiteiten kwetsbaar te zijn.

3. Nota's:

De nota blijkt in de praktijk een belangrijke functie te kunnen hebben bij het mobiliseren van steun voor (toekomstige) beleidskeuzen. 17)

Bij de opstelling van nota's pleegt - meer dan bij de andere beleidsinstrumenten - rekening gehouden te worden met samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen.

Door het onverplicht karakter van (mogelijke) beleidskeuzen die in de nota worden gepresenteerd, en waarin bijvoorbeeld nog geen rekening behoeft te worden gehouden met het standpunt van allerlei adviesorganen, kan een bewindsman de marges nagaan tussen politieke haalbaarheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid. Ook kan hij zijn eigen keuze nog in het midden laten en aldus het mobiliseren van tegenstanders voorkomen. 18) Daarbij dient te worden aangetekend dat de termijn tussen de aankondiging van een nota en het daadwerkelijk uitvoeren van de daarop gebaseerde wettelijke maatregelen, over één kabinetsperiode pleegt heen te reiken. Daarmee is ook een nadeel van nota's gegeven: In nota's kunnen maatschappelijke tegenstellingen worden vastgelegd, lang voordat de fase van concrete beslissingen is aangebroken.

Door middel van een nota kan een bewindsman de suggestie wekken dat hij in zijn beleid rekening houdt met samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Tegelijkertijd kan hij zich voor nieuw beleid een zekere (tijds-)marge verschaffen door met het uitdragen van zijn eigen beleidskeuze te wachten totdat zich de gelegenheid voordoet om voor deze keuze zowel politieke als maatschappelijke steun te krijgen.

De betekenis van de drie beschreven beleidsinstrumenten voor een samenhangend overheidsbeleid is, hoewel van elk beleidsinstrument verschillend, in het algemeen beperkt. Over de betekenis van het gelijktijdig hanteren van verschillende beleidsinstrumenten is weinig bekend. Het is echter op zijn minst twijfelachtig of de instrumenten elkaar versterken in hun betekenis voor een beleid dat "bewust rekening houdt met samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen".

Paragraaf 4. Steun voor de beleidsbepalers

Ministers zijn naar buiten toe verantwoordelijk voor de beleidskeuzen van de regering. Het verwerven van openlijke steun voor die keuzen zal daarom in belangrijke mate door de ministers zelf moeten geschieden. 19) De traditionele gezagsaanspraken van Nederlandse bewindslieden mogen dan sedert het midden van de zestiger jaren sterk zijn aangetast 20), de feitelijke invloed van de regering op de besluitvorming van het parlement wordt zowel door de bevolking als door de leden van het parlement zelf hoog aangeslagen. Bij enquêtes in 1971 en 1972 sprak een meerderheid van zowel kamerleden als bevolking zich zelfs uit voor een vermindering van de invloed van ministers. De grote invloed van deskundige ambtenaren bleek nauwelijks omstreden. Reeds eerder, in 1968, oordeelden leden van de Tweede Kamer dat het zwaartepunt van de politieke besluitvorming bij de regering ligt en ... behoort te liggen. 60% van deze leden achtte het "de taak van de regering het beleid te bepalen, de taak van het parlement het beleid te beoordelen". Slechts 18% sprak zich uit voor de opvatting "het parlement moet de hoofdlijnen van het beleid bepalen, de regering moet

deze uitvoeren". 21)

De sterke positie van ministers komt onder meer tot uiting in het belang dat aan hun uitspraken en optreden wordt gehecht en de publiciteit die daaraan wordt gegeven. 22)

Toch is er duidelijk verschil in maatschappelijke steun voor verschillende kabinetten en ministers. Het "maatschappelijk draagvlak" van sommige kabinetten wordt breder geacht dan dat van andere. Daarmee wordt duidelijk niet alleen bedoeld op de getalsmatige kiezersaanhang zoals deze in de zetelverdeling in het parlement tot uiting komt, maar ook op de feitelijke aanwezige verwantschap tussen aanhangers van politieke partijen en bepaalde maatschappelijke organisaties.

Gedeeltelijk weerspiegelt die verwantschap de resten van de vroegere verzuiling.

De opstelling van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties is t.a.v. verschillende coalities anders. Naar verluidt blijkt uit de brieven van individuele burgers dat bijvoorbeeld achtereenvolgende ministers-presidenten verschillende bevolkingsgroepen aanspreken.

In de bezetting van de verschillende ministersposten moeten de verschillende bevolkingsgroepen en hun organisaties zich kunnen herkennen. Voor Sociale Zaken een binding met de vakbeweging, voor Landbouw een agrarische achtergrond enz. De mogelijkheid van maatschappelijke herkenbaarheid kan een van de argumenten vormen voor het streven naar bepaalde coalities. Ook - of misschien juist - bij het ontbreken van een ruime meerderheid in het parlement, zal deze herkenbaarheid bij de samenstelling van het kabinet een rol spelen.

De wens om door een zekere spreiding van ministersposten over de coalitiepartners - en over de verschillende stromingen daarbinnen - invloed op het beleid van het kabinet te verzekeren 23) kan op gespannen voet staan met het streven naar maatschappelijke herkenbaarheid. Met deze politieke spreiding wordt niet (meer?) automatisch de herkenbaarheid voor verschillende maatschappelijke groepen gediend. Het probleem kan nog gecompliceerder worden als voor een ministerspost ook nog een specifieke deskundigheid raadzaam wordt geacht.

In de loop van een kabinetsperiode kan de herkenbaarheid van ministers toe- of afnemen. Dat zal mede afhankelijk zijn van de intensiteit van de contacten die zij met hun maatschappelijke achterban onderhouden en van de wijze waarop zij zich naar buiten presenteren. Naarmate de andere mogelijkheden om maatschappelijke steun voor een samenhangend beleid te verwerven afnemen, wordt deze herkenbaarheid naar buiten belangrijker. Wanneer de politieke en maatschappelijke tegenstellingen toenemen, zal deze herkenbaarheid echter tot spanningen binnen en tussen de coalitiepartners kunnen leiden. Dat dwingt de minister bij zijn externe optreden duidelijk de politieke marges in het oog te houden. Voor het "oprekken" van die marges kunnen partijpolitieke activiteiten nodig zijn. De ministers - in mindere mate geldt hetzelfde voor staatssecretarissen - komen van twee kanten - politiek en maatschappelijk - onder druk te staan.

Noten behorende bij hoofdstuk III. De maatschappelijke steun voor een samenhangend overheidsbeleid

- 1) J.A.A. van Doorn, C.J.M. Schuyt in het voorwoord tot De stagnerende verzorgingsstaat, Meppel 1978.
- 2) Zie onder meer P. den Hoed, Problemen in de verzorgingsstaat: een literatuurverkenning, in: De verzorgingsstaat bestuurlijk een chaos? Congrespublicatie 1979 van de Vereniging voor Bestuurskunde.
- 3) H. Daudt, legitimiteit en legitimatie. Preadvies voor de conferentie over legitimatie Erasmusuniversiteit Rotterdam 1974.
- 4) Zie onder meer G.H. Scholten. Legitimatie en legitimiteit: een poging tot een empirische benadering. Preadvies voor de conferentie over legitimatie, Erasmusuniversiteit Rotterdam 1974.
- 5) Zie onder meer M.P.C.M. van Schendelen in: Onderneming, 13 april 1979.
- 6) Van den Berg, Molleman, tap.
- 7) Ook tegen deze achtergrond moet de groei van het aantal externe voorzitters van interdepartementale commissies worden gezien;
- 8) B. Peper, Bij stukjes en beetjes? Beleid en maatschappij, jaargang I, 6 pagina 175 e.v..
- 9) Zie bijvoorbeeld WRR, De komende vijfentwintig jaar, een toekomstverkenning voor Nederland.
- 10) Zie ook Th.A. Stevers, De Rekenkamer, Leiden 1979.
- 11) In gelijke zin: Verkenningen van enige problemen rond wetgeving, Tweede Kamer zitting 1979-1980, 15 800 hoofdstuk III, bijlage V.
- 12) Zie onder meer T. Koopmans, Heerst de wet over ons, symposium Functies van wetgeving in een veranderende samenleving, Utrecht 15 september 1978.
- 13) Zie noot II.
- 14) J.M. den Uyl, De smalle marges van democratische politiek, Socialisme en democratie 7 (1970) augustus, pag. 299-320.
- 15) Zie mr. C.W. Dubbink, Rechtspraak in de gevarenzone, NRC-Handelsblad 10-5-1980.
- 16) Zie hierboven paragraaf 2 pagina 29.
- 17) Zie ook het themanummer Regeren door nota's, Beleid en Maatschappij jaargang III 3/4.
- 18) In dit licht moet ook het verschijnsel worden geplaatst dat nota's van ambtelijke commissies zonder regeringsstandpunt worden gepubliceerd.
- 19) Op de ambtelijke bijdrage aan het verwerven van maatschappelijke steun wordt in hoofdstuk IV paragraaf 3b ingegaan.
- 20) Daalder tap pagina 13, 45.
- 21) Gegevens bij H. Daalder, Parlementaire taken, machtsmiddelen, invloeden, in: Parlement en politieke besluitvorming in Nederland, Samsom 1975, pagina 67 e.v.. Zie ook J. Kooiman, Over de Kamer gesproken, pagina 59 e.v..
- 22) Een zeer ruwe telling van alleen de vraaggesprekken voor tv en radio met de minister-president, de vice minister-president en de fractievoorzitters van PvdA (53 zetels), CDA (49 zetels), VVD (28 zetels) en D'66 (8 zetels) vanaf medio april 1980 tot aan Prinsjesdag 1980 levert het volgende beeld op:

	<u>tv</u>	<u>radio</u>
Van Agt	16 (2)	60 (7)
Wiegel	9 (0)	27 (2)
Den Uyl	11 (3)	23 (4)
Lubbers	11 (1)	19 (3)
Rietkerk	2 (0)	16 (1)
Terlouw	6 (1)	20 (1)

Omdat de VARA wordt geacht nogal nauwe banden te onderhouden met de oppositiepartijen is het aantal vraaggesprekken dat voor de VARA werd gevoerd tussen haakjes aangegeven.

Deze cijfers kunnen slechts als illustratie dienen voor de mate van publiciteit. De lengte en het karakter van de vraaggesprekken, het tijdstip van uitzending e.d. zijn bijvoorbeeld niet meegewogen.

- 23) Zie hierboven hoofdstuk II paragraaf 2b, pagina 19.

Hoofdstuk IV. Ambtenaren in de knel

Paragraaf 1. Algemeen

In de voorafgaande hoofdstukken II en III zijn de problemen opgesomd die aan een samenhangend overheidsbeleid in de weg staan. Die problemen hebben hun directe weerslag op het functioneren van het ambtelijk apparaat.

Voor een samenhangend overheidsbeleid moeten de politieke en maatschappelijke marges gelijktijdig worden uitgebuit. Beide marges zijn niet alleen smal maar ook ongelijk. De effectiviteit van de ambtelijke ondersteuning wordt daardoor in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop ambtenaren de politieke haalbaarheid en de maatschappelijke aanvaardbaarheid inschatten. De vraag rijst of ambtenaren daartoe zijn uitgerust. Beschikken zij over de contacten en de informatie om te kunnen beoordelen of een samenhangend beleid zowel politiek haalbaar als maatschappelijk aanvaardbaar is?

Paragraaf 2. De ambtelijke contacten

Over de frequentie en de aard van de directe contacten van ambtenaren zijn weinig feitelijke gegevens bekend. Door Eldersveld¹⁾ zijn gegevens over topambtenaren bijeen gebracht. Daaruit blijkt dat de contacten van ambtenaren vooral gericht zijn op andere hoge ambtenaren, interdepartementaal, de top van het eigen departement en vertegenwoordigers van georganiseerde belangengroepen. Contacten met (andere) individuele burgers komen veel minder voor. Dat betekent dat de ervaringen als burger - die de ambtenaar ook is - een belangrijke rol zullen spelen bij de waardering van maatschappelijke ontwikkelingen en problemen waarmee de ambtenaar wordt geconfronteerd.

Naarmate de contacten een meer partijpolitieke lading krijgen neemt de frequentie af: met parlementsleden wordt weinig contact onderhouden; contacten met de partijbestuurders zijn te verwaarlozen. Verondersteld kan worden dat voor de externe contacten die door lagere ambtenaren worden onderhouden min of meer vergelijkbare patronen bestaan. Alleen de frequentie van de contacten met burgers zal hoger kunnen liggen. De voornaamste contacten tussen de rijksdienst en individuele burgers vinden op relatief laag uitvoerend niveau plaats. Op dat niveau zullen de contacten met andere ambtenaren, interdepartementaal, en met vertegenwoordigers van georganiseerde

belangengroepen daarentegen minder frequent zijn. Waarschijnlijk geldt dit weer niet voor contacten van voorlichtingsambtenaren.

Ook over de wijze waarop de contacten die ambtenaren onderhouden tot stand komen is, gedeeltelijk veronderstellenderwijze, wel iets te zeggen.

Uit het Eldersveld-onderzoek kan worden geconcludeerd dat het initiatief voor directe contacten van kamerleden met ambtenaren van de eerste uitgaan. Uit gegevens van Kooiman 2) blijkt dat in de frequentie van de contacten tussen kamerleden en ambtenaren, gemiddeld, weinig onderscheid bestaat tussen regeringsfracties en oppositiefracties. Het is echter de vraag of dit ook voor de contacten met topambtenaren geldt. Verondersteld kan worden dat directe contacten tussen kamerleden en topambtenaren die niet op initiatief van kamerleden tot stand komen met goedkeuring, tenminste achteraf, van de minister plaatsvinden. Directe contacten over beleidsaangelegenheden komen weinig voor. Geïstitutionaliseerde contacten tussen parlamentsleden en ambtenaren, bijvoorbeeld in adviescolleges, ontbreken. De combinatie van het kamerlidmaatschap met het lidmaatschap van een adviescollege wordt "ontraden" 3). De frequentie van het overleg van bewindslieden met vaste kamercommissies en de directe bijdragen van ambtenaren daarin wisselt van departement tot departement.

In de contacten tussen individuele ambtenaren en individuele kamerleden zullen persoonlijke relaties en partijpolitieke verwantschap een rol spelen. Over de partijpolitieke activiteiten van ambtenaren doen regelmatig suggestieve - beter misschien schijnheilige - verhalen de ronde. Feitelijke gegevens blijven echter schaars. Alleen bij de benoeming van een ambtenaar in een politieke functie worden zonder terughoudendheid eerdere partijpolitieke activiteiten vermeld. Zo bevat de levensbeschrijving van staatssecretaris Van Eekelen de mededeling dat hij in de jaren dat hij chef was van de Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken (1974-1977) lid was van de commissie voor Defensie en de commissie buitenland van de VVD.

Min of meer vergelijkbaar is het lidmaatschap van de CDA-defensiecommissie van drs. P.B.R. de Geus. Het Vrije Volk van 16 augustus noemt dit lidmaatschap "een verzachtende omstandigheid" voor het op zichzelf onjuist geacht feit dat een departementsambtenaar tot minister wordt benoemd. De nieuwe minister gaf zelf als commentaar n.a.v. de kritiek op zijn benoeming "Ik ben niet een toevallige ambtenaar. Ik ben al jarenlang bij de politiek betrokken, in mijn eigen gemeente Maassluis, in de Unieraad en in de CHU-defensiecommissie" 4). Terecht legde drs. De Geus deze laatste functie neer bij zijn benoeming tot directeur-generaal Economie en Financiën (juni 1977).

Voor directe contacten met vertegenwoordigers van georganiseerde belangengroepen zal de ambtenaar in het algemeen over meer speelruimte beschikken dan voor contacten met kamerleden. Vele contacten zijn geïstitutionaliseerd in adviescolleges.

Het initiatief voor contacten met individuele burgers zal zeker bij ambtenaren die niet direct bij de uitvoering van een concrete beleidsmaatregel betrokken zijn van de burgers uitgaan.

Tot contacten met andere departementen en zeker tot contacten binnen het eigen departement zal het initiatief zowel door de ambtenaar als door zijn gesprekspartner genomen kunnen worden.

In het algemeen kan worden gesteld:

Hoe minder politieke lading de contacten hebben hoe meer vrijheid om directe contacten te onderhouden.

Hoe hoger de ambtenaren die bij de contacten betrokken zijn hoe meer verschillende contacten worden onderhouden.

Paragraaf 3. De ambtelijke betrokkenheid bij een samenhangend overheidsbeleid

Voorzover over de ambtelijke inbreng in het beleidsproces feitelijke gegevens beschikbaar zijn, hebben deze slechts zelden betrekking op de betrokkenheid van de ambtenaren bij de politieke meerderheidsvorming 5) of bij het verwerven van maatschappelijke steun voor het beleid 6).

a. De betrokkenheid bij de politieke meerderheidsvorming.

De ambtelijke betrokkenheid bij het proces van kabinetsformatie is minimaal. Het overzicht van hangende vraagstukken op de diverse departementen dat aan de vooravond van de formatie wordt opgesteld, beperkt zich tot zakelijke informatie over lopende zaken en documentatie over vraagstukken die bij de formatie een rol zullen of kunnen spelen. Daarbij wordt niet, of slechts indirect, ingegaan op de verkiezingsprogramma's van verschillende partijen die in de kabinetsformatie centraal staan 7). De departementale overzichten hebben voor de onderhandelingen over de hoofdpunten van een samenhangend overheidsbeleid weinig betekenis.

Dit geldt niet voor de informatie die op verzoek van de (in-)formateur(s) door ambtelijke diensten, vaak planbureaus, wordt verstrekt. Het gaat daarbij meestal om financieel-economische doorberekeningen van beleidsvoornemens die in het regeerakkoord moeten worden opgenomen 8).

De werkzaamheden van de ambtenaren die sedert 1951 resp. 1971 aan de kabinets(in-)formateur(s) ter beschikking worden gesteld, beperken zich strikt tot de voorlichting en de secretariële hulp.

Pas bij de voorbereiding van de constituerende vergadering door de kandidaat-ministers kunnen - afhankelijk van de ruimte die de kandidaat-ministers daarvoor bieden - de beleidsambtenaren opnieuw hun inbreng leveren. Tijdens de constituerende vergadering zelf plegen echter geen belangrijke beleidskeuzen meer gedaan te worden.

Dit is wel het geval bij de voorbereiding van de regeringsverklaring. Dan wordt het regeerakkoord nader uitgewerkt en getoetst aan departementale voornemens en -mogelijkheden.

Ten tijde van de regeringsverklaring staat echter de

politieke meerderheid niet meer (nog niet?) ter discussie.

Bij het politieke beraad tussen bewindslieden en fracties worden ambtenaren in het algemeen niet direct betrokken. Wel komt het voor dat ambtenaren, op verzoek van hun bewindsman, ten behoeve van dat beraad bepaalde gegevens verzamelen. Dat zal echter afhankelijk zijn van de bereidheid tot medewerking van de ambtelijke leiding van het departement en van de vraag of op het departement de gevraagde gegevens aanwezig zijn. Voor de informatie over hetgeen in het politieke beraad wordt besproken of besloten, is de ambtenaar afhankelijk van mededelingen van zijn eigen bewindsman. Deze zal de informatie, tenzij het een specifiek onderwerp betreft waarvoor zijn departement de eerste verantwoordelijkheid draagt, beperken tot één of enkele topambtenaren. Deze kring is afhankelijk van de vertrouwensrelatie tussen bewindsman en ambtenaar. Ook voor de informatie over de partijpolitieke kanten van de besluitvorming in de ministerraad zijn ambtenaren afhankelijk van de ministers. De mogelijkheid voor deze informatie-uitwisseling bestaat in het wekelijkse overleg binnen de top van het departement, vaak ministersstaf genoemd. Die informatie blijft echter meestal beperkt tot een toelichting op die besluiten van de ministerraad waarbij het departement direct betrokken is.

b. De betrokkenheid bij het verwerven van maatschappelijke steun.

Over de feitelijke betekenis van de contacten tussen ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, is weinig bekend. Voorzover onderzoeken zijn verricht hadden deze betrekking op afzonderlijke beslissingen op deel-terreinen. Voor de geïnstitutionaliseerde contacten in adviescolleges ligt bij gerichte adviesaanvragen het accent op de informatie door ambtenaren over de voorgenomen beleidskeuze van het departement. Bij open adviesaanvragen komt de informatie door de vertegenwoordigers van de maatschappelijke (belangen)-organisaties op de eerste plaats. Bij de niet-geïnstitutionaliseerde contacten geldt waarschijnlijk hetzelfde onderscheid. Wel zal de directe betekenis van die contacten voor het verwerven van maatschappelijke steun minder groot zijn omdat de inbreng van andere ambtenaren resp. van vertegenwoordigers van andere maatschappelijke organisaties ontbreekt. Daartegenover staat dat door het vaak informele karakter van deze contacten beter inzicht kan ontstaan in de marges van aanvaardbaarheid van de voorgenomen beleidskeuzen. Dit inzicht is vooral nodig als de verhoudingen binnen de adviescolleges het bereiken van overeenstemming over een advies onmogelijk maken.

De mogelijke bijdrage van ambtenaren aan het verwerven van maatschappelijke steun voor een samenhangend beleid waarop een politieke meerderheid zich kan verenigen, is aan grenzen gebonden.

Hiervoor is uiteengezet dat beleidsambtenaren voor het merendeel slechts indirect betrokken zijn bij de politieke meerderheidsvorming in het kabinet. Hun kennis over de gronden

waarop de keuze van een politieke meerderheid tot stand is gekomen is beperkt. Maatschappelijke organisaties zullen via hun contacten met bewindslieden of regeringsfracties daarvan vaak beter op de hoogte zijn dan ambtenaren. Er is echter nog een andere grens. Verschillende maatschappelijke organisaties raken steeds meer interdepartementaal georiënteerd 9).

Daarmee vermindert de betekenis van de contacten van ambtenaren van afzonderlijke departementen met deze organisaties. Voor het verwerven van maatschappelijke steun neemt de betekenis van interdepartementaal georiënteerde ambtenaren en van de coördinatie binnen de maatschappelijke organisaties toe. Beide vindt men in belangrijke mate in de ambtelijke top resp. in de top van de maatschappelijke organisaties. Tenslotte is een derde grens gelegen in de onzekerheid over de politieke haalbaarheid resp. de maatschappelijke aanvaardbaarheid. Naarmate de keuze van een politieke meerderheid in het parlement onzekerder wordt of het politieke compromis brozer is, zullen ambtenaren in hun contacten naar buiten terughoudender zijn.

De vrijheid van meningsuiting van ambtenaren is beperkt ten aanzien van onderwerpen waarover zij hun minister adviseren 10). Dit kan met name problemen opleveren wanneer ambtenaren betrokken worden bij inspraakprocedures over vraagstukken die politiek en maatschappelijk in discussie zijn. Door de terughoudende opstelling van ambtenaren kan de waarde van deze inspraak en de betekenis daarvan voor het verwerven van maatschappelijke steun afnemen.

Naarmate de maatschappelijke steun voor het beleid onzekerder wordt zullen ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zich terughoudender opstellen in hun contacten met ambtenaren. De greep van deze organisaties op hun achterban is minder vast geworden. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties kunnen zich niet meer zonder raadpleging van hun achterban binden.

c. De overheidsvoorlichting.

Naarmate de betekenis van contacten tussen ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties voor de verwerving van maatschappelijke steun afneemt, neemt de druk op de overheidsvoorlichting verder toe.

Zowel vanuit de regeringspartijen als door beleidsambtenaren wordt wel de verzuchting geslaakt:

"Het beleid is wel goed maar de presentatie is zwak".

Na de periode-Schermerhorn heeft de voorlichting over het regeringsbeleid zich na 1945 steeds beperkt tot "verklaren en toelichten" 11).

Buiten de bevordering van de goodwill voor Nederland in het buitenland mag de overheidsvoorlichting geen propagandistische elementen bevatten. De technisch-financiële middelen van de regering, die toch reeds een voorsprong in de publiciteit heeft 12), zouden al vlug te exclusief worden aangewend ten dienste van de zittende coalitie of een gedeelte daarvan. De gezamenlijke voorlichtingscampagnes (postbus 51, tentoonstellingen enz.) richten zich daarom op niet-controversiële

onderdelen van het beleid. De betekenis van deze voorlichtingscampagnes voor het bevorderen van een samenhangend overheidsbeleid is daardoor beperkt. Voor het uitvoeren van onderdelen kan het een waardevol hulpmiddel zijn.

Er is nog een andere beperking aan de voorlichting die met name voor de presentatie van een samenhangend beleid van belang is:

De onmogelijkheid om de vaak zeer genuanceerde compromissen die voor het instandhouden van de coalitie nodig zijn als duidelijke, eenduidige beleidskeuzen te presenteren. In die zin is de constatering "het beleid is wel goed maar de presentatie is zwak", onjuist. Naar de mate waarin een beleidsonderwerp politiek gevoelig ligt zal de presentatie, bijvoorbeeld door de minister-president tijdens de wekelijkse ontmoeting met de pers, genuanceerder moeten zijn. Deze presentatie kan ook daarom niet in eerste aanleg aan ambtenaren worden overgelaten. Hun informatie over de verhoudingen binnen de coalitie en over de partijpolitieke achtergronden van het compromis is vaak te onvolledig.

De mogelijkheden om een samenhangend beleid te verklaren en toe te lichten is sterk afhankelijk van de plaats van de voorlichtingsdiensten in de departementale organisatie en hun onderlinge coördinatie.

De basisorganisatie van de overheidsvoorlichting is sedert 1946 niet gewijzigd. De voornaamste kenmerken zijn 13):

- een gedecentraliseerd voorlichtingsbeleid op de departementen;
- coördinatie van de voorlichting binnen het kader van de voorlichtingsraad;
- centralisatie van de technische uitvoering van kostbare voorlichtingsprojecten via de voorlichtingsraad bij de RVD.

Met de toenemende betekenis van de collectieve besluitvorming is ook het accent in de overheidsvoorlichting duidelijk in die richting verschoven.

Vooraf met het oog op de voorlichting over deze collectieve besluitvorming vindt in wekelijkse bijeenkomsten van de voorlichtingschefs van de verschillende departementen met de perschef van de minister-president de nodige afstemming plaats.

Naast het verklaren en toelichten van het beleid heeft de overheidsvoorlichting ook een interne taak: het zo snel en grondig mogelijk signaleren van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen.

Deze taak is sedert de opheffing per 1 september 1946 van de dienst Oog en Oor aanvankelijk onderbelicht gebleven.

Door de snelle ontwikkeling van het publiciteitswezen, zowel in personele omvang als door de toepassing van nieuwe technieken, en door de lossere band tussen bewindslieden en organisaties van pers en publiciteit, groeide echter de behoefte dagelijks over een overzicht te beschikken van hetgeen via de media en op vergaderingen naar voren is gebracht.

Zo behoort tot de taak van de Rijksvoorlichtingsdienst te "zorgen voor een zo actueel mogelijke informatie van de

leiding van het ministerie over aangelegenheden die direct of indirect van belang kunnen zijn voor het te voeren beleid" 14).

De afdelingen voorlichting van de afzonderlijke departementen hebben vergelijkbare taken m.b.t. het beleid van hun departementen. Ook ten aanzien van de interne taak geldt dat de overheidsvoorlichting in hoge mate gedecentraliseerd - per departement - plaatsvindt.

Deze taak is op vele departementen - gemeten naar mankracht en technische hulpmiddelen - belangrijker dan de externe voorlichtingstaak. Bewindslieden kunnen niet wachten op de krant-van-morgen. Steeds meer worden zij direct gevraagd naar een reactie op bepaalde ontwikkelingen of standpunten. Voor de vervulling van hun dubbelrol is het belangrijk dat ze vroegtijdig duidelijk maken waar naar hun oordeel ongeveer de politieke en maatschappelijke marges liggen. Daarmee kunnen anderen, in de eerste plaats hun politieke vrienden, bij hun standpuntbepaling rekening houden. M.m. geldt hetzelfde voor de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Paragraaf 4. De ambtelijke spelregels

Naarmate ambtenaren vaker gelijktijdig verschillende contacten onderhouden 15) wordt het belangrijker welke spelregels zij bij hun werkzaamheden in acht nemen.

In hoofdstuk I paragraaf 2b is al opgemerkt dat in de analyses van het Nederlandse politieke systeem weinig aandacht is besteed aan de spelregels binnen de instellingen en structuren van dat systeem. Dat geldt ook voor de ambtelijke spelregels, zoals die onder meer tot uiting komen in de ambtelijke loyaliteit. De ambtelijke loyaliteit wordt niet alleen verondersteld maar ook vanuit de praktijk door (ex-)bewindslieden beklemtoond 16).

Hetgeen het begrip loyaliteit inhoudt wordt echter zelden precies geformuleerd. Toch zijn er allerlei gradaties mogelijk van: zich neerleggen bij hetgeen als beleidslijn door de bewindsman is uitgestippeld, tot: een actief en creatief meewerken aan het formuleren en uitvoeren van die beleidslijn. Ook de mogelijkheid van conflicten tussen verschillende loyaliteiten binnen het ambtelijk apparaat wordt in het algemeen buiten discussie geplaatst.

Zolang het zuilensysteem overeind stond was de mogelijkheid van conflict ook minder aanwezig. De minister werd geacht in de eerste plaats vakminister te zijn, hoofd van een relatief klein en zelfstandig departement. Door de loyaliteit aan het departement was de ambtenaar loyaal aan zijn bewindsman.

a. Vier vormen van ambtelijke loyaliteit.

Door de enorme groei van het overheidsapparaat, de afnemende zelfstandigheid van de departementen en de (andere) ontwikkelingen die in hoofdstuk I werden aangeduid, wordt ambtelijke loyaliteit door meerdere factoren bepaald dan in het algemeen

- gemakshalve - wordt verondersteld.

Er zijn tenminste vier vormen die bij de ambtelijke loyaliteit om de voorrang strijden:

- de loyaliteit met het eigen departementsonderdeel;
- de loyaliteit met het eigen departement;
- de loyaliteit met bestaande interdepartementale contacten;
- de loyaliteit met de bewindsman.

In de praktijk van de dagelijkse beleidsvorming ligt het accent sterk bij onderdelen van departementen, vaak directies, soms directoraten-generaal, soms (hoofd-)afdelingen. Ook binnen de departementen zijn er belangen die met elkaar kunnen conflicteren. Intradepartementale coördinatie wordt moeilijker.

De loyaliteit met het eigen departementsonderdeel omvat ook de loyaliteit aan de eigen, vaste clientèle, de maatschappelijke organisaties en adviescolleges. Deze loyaliteit zal in de eerste plaats gericht zijn op het in stand houden, en eventueel uitbreiden, van het eigen departementsonderdeel.

De mate waarin de departementen een eenheid vormen hangt behalve van de leiding van het departement sterk af van met name de diversiteit van taken die binnen het departement zijn georganiseerd, het groeitempo, het beleid m.b.t. werving en selectie van personeel. Sommige departementen hebben, als departement, een duidelijke eigen "nestgeur" 17). Bij andere departementen is dat veel minder het geval. De ambtelijke loyaliteit aan het departement kan een element van deze nestgeur vormen.

Door het toenemende aantal interdepartementale contacten groeit een interdepartementale loyaliteit 18). De vrije marge die ambtenaren in het interdepartementale beraad gelaten wordt wisselt van departement tot departement en van onderwerp tot onderwerp. Zo zal de bij de ambtenaar veronderstelde loyaliteit ten aanzien van de eigen bewindsman doorwerken in het interdepartementale overleg over kwesties waarin de positie van de bewindsman in de coalitie in het geding is. Men gaat er van uit dat, naarmate de betekenis van een beleidsbeslissing voor het politieke evenwicht groter is, de bewindsman de ambtenaar minder vrijheid zal laten. Indien deze beperking door de bewindsman niet wordt aangelegd, zal de ambtenaar in dergelijke gevallen zelf verschillende opties voor zijn bewindsman proberen open te houden. Dit zal echter weer niet het geval zijn als de invloed van de bewindsman op ministerieel niveau laag wordt aangeslagen. Bij de interdepartementale loyaliteit is de matigende invloed van coalitiekabinetten van belang. De uitslag naar links of rechts in het regeringsbeleid is in de praktijk gering.

Bij de loyaliteit met de eigen bewindsman gaat het niet in de eerste plaats om de persoon van de bewindsman maar om zijn politieke achterban en zijn politieke toekomst. De bewindsman moet politiek "overeind" blijven.

b. Conflict van loyaliteiten.

Voor het grootste deel van de ambtenaren zal een conflict van loyaliteiten tot de uitzonderingen behoren. Zij hebben slechts met één vorm van loyaliteit direct te maken, de loyaliteit met het eigen departementsonderdeel. Dat geldt niet voor vele topambtenaren. Toch wordt hun loyaliteit zelden in twijfel getrokken. Behalve als compliment aan de topambtenaren kan deze terughoudendheid ook verklaard worden uit de vrees dat met de twijfel aan de ambtelijke loyaliteit ook "de laatste overgebleven stabiliserende en depolitiserende factor in de Nederlandse politiek" 19) zou verdwijnen.

Tussen de loyaliteit met het eigen departementsonderdeel en de loyaliteit met het eigen departement behoeft geen grote spanning te bestaan zolang intradepartementale conflicten uitblijven.

Dit geldt ook voor de loyaliteit met het eigen departement en de interdepartementale loyaliteit. Voorzitters van interdepartementale commissies die niet tot één van de belanghebbende departementen behoren kunnen in belangrijke mate bijdragen aan een synthese tussen deze twee vormen van loyaliteit. Te gemakkelijk wordt er echter van uitgegaan dat er ook geen spanning bestaat tussen deze drie vormen van loyaliteit en de vierde, de loyaliteit met de eigen bewindsman. Die spanning zal er met name zijn als de politieke kleur van de bewindsman duidelijk afwijkt van hetgeen het departement gewend is ("de nestgeur") of bewindslieden zich rechtstreeks gaan inlaten met de werkzaamheden van interdepartementale coördinatiecommissies. De loyaliteit met de bewindsman zal gemakkelijker zijn als deze van zijn kant bereid is de uitkomsten van het (inter-)departementaal overleg niet alleen op ministerieel niveau te verdedigen, maar ook naar buiten, tegenover de eigen achterban.

Dat kan echter ten koste gaan van zijn politieke profilering. Elke ambtenaar kan daarom voor de vraag komen te staan in hoeverre hij zich met een bewindsman kan (blijven) identificeren die met zijn beleid in strijd komt met de andere loyaliteiten die van de ambtenaar worden verwacht: de loyaliteit met de eigen clientèle, de loyaliteit aan de eigen departementale organisatie of de interdepartementale loyaliteit. Elke ambtenaar heeft in dit opzicht zijn eigen "rek". Door een brede maatschappelijke ervaring waaronder contacten met bewindslieden van verschillende politieke kleur, kan deze rek worden vergroot.

In de praktijk zijn gedurende een kabinetsperiode duidelijke accentverschuivingen in de ambtelijke loyaliteit te constateren. Naarmate een kabinet vaster in het zadel zit, homogeen is en de bewindslieden duidelijker hun politieke visie weten over te brengen, verminderen de kansen op een conflict van loyaliteiten. Als duidelijk wordt dat een bewindsman niet in een nieuw kabinet zal terugkeren en de kans groot wordt dat hij vervangen zal worden door een politieke tegenstander, neemt de bereidheid om zich met de bewindsman te blijven identificeren meestal snel af. De bewindsman kan dan het gevoel krijgen dat het departementale apparaat voor hem

dicht klapt. Voor andere departementen kan dat het moment zijn om wensen die door toedoen van de betreffende bewindsman niet konden worden gerealiseerd, opnieuw aan de orde te stellen. Ook kan een wisseling van de politieke wacht ambtenaren ertoe brengen naar buiten toe (nog) terughoudender te zijn bij de verdediging van het gevoerde beleid of daar enige afstand van te nemen.

Naarmate een departement zich meer heeft geïdentificeerd met het beleid waarmee een bewindsman zich duidelijk politiek heeft geprofileerd, met andere woorden zich loyaler tegenover die bewindsman heeft opgesteld, zal er bij het optreden van een nieuwe bewindsman vlugger een conflict van loyaliteiten kunnen ontstaan. Tegen die achtergrond kunnen ambtenaren de neiging hebben zich tegenover iedere bewindsman enigszins afstandelijk op te stellen door het accent te leggen op de loyaliteit aan het eigen departement.

Paragraaf 5. De ambtelijke invloed op het samenhangend overheidsbeleid

De ambtelijke loyaliteit brengt niet alleen met zich mee dat de ambtenaar zich richt naar de opvattingen en de politieke uitgangspunten van zijn bewindsman maar ook dat hij de zwakke kanten van zijn bewindsman tracht aan te vullen.

De ambtelijke betrokkenheid bij de taken die bewindslieden te vervullen hebben is echter niet overal even groot. Dat bemoeilijkt het ambtelijk handelen in loyaliteit aan de bewindsman. Voorzover ambtenaren al betrokken zijn bij de politieke meerderheidsvorming en bij het verwerven van maatschappelijke steun (20) zijn dat niet steeds dezelfde individuen of dezelfde onderdelen van het departement. Dat maakt het moeilijk om in één ambtelijk advies gelijktijdig rekening te houden met de maatschappelijke aanvaardbaarheid en de politieke haalbaarheid van het te voeren beleid.

De mogelijkheden voor ambtelijke invloed op het samenhangend overheidsbeleid zijn het grootste in de toppen van de departementen.

Daar worden de meeste contacten onderhouden. Daar komt de meeste informatie samen. Daar is echter ook de kans op een conflict van loyaliteiten het grootst. Of een dergelijk conflict kan worden voorkomen of opgelost hangt uiteraard zowel van de bewindsman als van de ambtenaar af.

De effectiviteit van de ambtelijke invloed wordt bepaald door de mate waarin de ambtelijke top van een departement door samenstelling en kwaliteit in staat is de bewindsman gelijktijdig in zijn politieke en maatschappelijke taken te ondersteunen. Ter versterking van de individuele bewindsman in zijn optreden naar buiten werd aan het eind van de zestiger jaren een enkele maal de public-relations adviseur naar voren geschoven. Public relations methoden naar Amerikaanse stijl hebben in de Nederlandse politiek echter nooit veel aanhang gehad. Veel meer leeft de vraag of bewindslieden voor hun politieke taak ondersteuning van "politieke adviseurs" behoeven. De discussie daarover laat periodiek weer op.

Aan beide oplossingen - PR-man en politiek adviseur - kleeft het bezwaar dat één categorie problemen die aan een samenhangend beleid in de weg staan, wordt overbelicht; terwijl het er juist om gaat beide categorieën tegelijk aan te pakken. De relatie tussen minister en ambtenaar kan door deze vormen van partiële ondersteuning worden verzwakt, juist op die punten waar deze relatie toch al zwak is: in de wederzijdse informatie over politieke haalbaarheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid.

Met een versterking van de individuele bewindsman is ook niet automatisch de dubbelrol van de regering als geheel gediend. Voor een samenhangend overheidsbeleid zijn, naast de verhouding binnen de top van de afzonderlijke departementen, de verhoudingen binnen de interdepartementale top belangrijk. Deze ambtelijke top is niet als eenheid georganiseerd. Daaraan zouden ook grote bezwaren kleven. Pas dan zou de vierde macht een reëel gevaar worden, tenzij ook de politieke top (het kabinet) als afzonderlijke eenheid aanmerkelijk versterkt zou worden 21).

Bij de versterking van de ondersteuning van de regering in haar dubbelrol zal de interdepartementale politiek-ambtelijke top daarom als één geheel in de beschouwingen moeten worden betrokken.

Noten behorende bij hoofdstuk IV. Ambtenaren in de klem

- 1) Eldersveld, Kooiman, Van der Tak op cit. pagina 84 e.v.
- 2) J. Kooiman, Over de Kamergesproken, tap pagina 180 e.v.
- 3) Aanwijzing 5-j van de aanwijzingen inzake adviesorganen vastgesteld bij besluit van de minister-president in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van 31 oktober 1978 nr. 276081
- 4) Trouw, 15 augustus 1980.
De kritiek was afkomstig van PvdA-kamerlid Stemerding, oud minister van Defensie en als zodanig de politieke chef van ambtenaar De Geus.
- 5) Zie hiervoor hoofdstuk II
- 6) Zie hiervoor hoofdstuk III
- 7) Aan deze constatering mag niet de conclusie verbonden worden dat een ambtelijke evaluatie van verkiezingsprogramma's dus wenselijk is. Het gevaar is immers niet denkbeeldig dat de onderhandelaars tijdens de kabinetsformatie zich achter de resultaten van deze evaluatie, die onvermijdelijk ook een waardeoordeel inhoudt, gaan verschuilen. Zo departementen over relevante informatie beschikken moet deze bij de opstelling van de verkiezingsprogramma's worden verwerkt.
- 8) Zie bijvoorbeeld de bijlage bij de conclusies met betrekking tot het financiële, sociale en economische beleid van 9 augustus 1977, Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14 600 nr. 4 pagina 27-31.
- 9) Zie bijvoorbeeld het register van vertegenwoordigde instanties in: Overzicht adviesorganen van de centrale overheid 1979, uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken, pagina 723-733.
- 10) Zie aanwijzingen inzake ambtelijk optreden (extern), vastgesteld bij besluit van de minister-president in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van 21 juli 1972.
- 11) Voor een overzicht van de discussies over het voorlichtingsbeleid: M.J.D. van der Voet, Geschiedenis van het ontstaan en van de ontwikkeling van het ministerie van Algemene Zaken, scriptie Leiden, juli 1973.
Tegen de achtergrond van deze discussies zegt de uitspraak "het beleid is wel goed maar de presentatie is zwak" meer over de sedert 1945 veranderde positie van partijen dan over de presentatie van het beleid.
- 12) Zie hoofdstuk III paragraaf 4.
- 13) M.J.D. van der Voet, tap pagina 79.
- 14) Staatsalmanak 1980 pagina F2.
- 15) Zie hiervoor pagina 36.
- 16) Zie bijvoorbeeld: De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl, gesprekken met ex PvdA-bewindslieden, Kluwer, Deventer 1978.
- 17) D. van Duyne, bijdrage aan de studiedag over De 14 wetsfamilies, 18 februari 1977. IBW-reeks nr. 24, pag. 45.
- 18) Zie ook hierna hoofdstuk V paragraaf 3.
- 19) Van den Berg, Molleman, tap pagina 187.
- 20) Zie hiervoor paragraaf 3.
- 21) Het is opmerkelijk dat in het algemeen bij voorstellen tot versterking van de politiek-ambtelijke top de nadruk

ligt op versterking van de ambtelijke ondersteuning. Toch is het niet zonder meer vanzelfsprekend dat met die versterking ook de politieke leiding aan kracht zal winnen, bijvoorbeeld in kwesties waarin de ambtelijke loyaliteit aan het eigen departement een rol speelt.

Hoofdstuk V. De vlucht in de bestuurlijke organisatie

Paragraaf 1. Algemeen

Door de dubbelrol die de regering moet vervullen worden klachten over het ontbreken van een samenhangend overheidsbeleid op de regering toegespitst.

Ook voor een samenhangend regeringsbeleid gelden de vragen die in paragraaf 3 van hoofdstuk I werden geformuleerd.

De eerste vraag of informatie over samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen bij de regering aanwezig is, wordt eigenlijk zelden gesteld. De regering wordt geacht op steeds meer terreinen deze informatie te kunnen vergaren. Hierboven 1) is er echter al op gewezen dat de regering over de informatie die zij beheert, niet altijd in onderlinge samenhang kan beschikken.

Als een samenhangend regeringsbeleid ontbreekt richt de aandacht zich op de andere vragen die in paragraaf 3 van hoofdstuk I werden opgesomd:

- de vraag waar en hoe over die informatie kan worden beschikt;
- de vraag of op basis van deze informatie een keuze wordt gemaakt;
- de vraag of anderen rekening kunnen houden met deze keuze.

Paragraaf 2. De ambtelijke beleidsvoorbereiding

Volgens de staatsrechtelijke regels zijn de ministers verantwoordelijk voor de keuzen van de regering. Naar die keuzen dient het ambtelijk apparaat zich te richten. Alleen de ministers kunnen op die keuzen worden aangesproken. In hoofdstuk III is er al op gewezen dat de vrijheid voor de regering om een keuze achterwege te laten afneemt. De noodzaak om bij die keuze gelijktijdig rekening te houden met de politieke haalbaarheid en de maatschappelijke aanvaardbaarheid kan ministers ertoe brengen een eigen keuze te ontlopen of deze zo min mogelijk naar buiten uit te dragen. Dit kan ertoe leiden dat de keuzen en de informatie daarover in feite worden overgelaten aan de uitkomsten van het proces van ambtelijke beleidsvoorbereiding. Daarin staat echter niet de keuze centraal maar de informatie-uitwisseling over samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Op basis daarvan is het de taak van de ministers hun keuze

te bepalen.

Het ontlopen van deze keuze bemoeilijkt het functioneren van het ambtelijk apparaat.

In de praktijk komt het bijvoorbeeld maar zelden voor dat ministers of kabinet vóóraf de inhoudelijke uitgangspunten formuleren waarnaar de (inter)departementale beleidsvoorbereiding zich moet richten. Alleen in ministeriële beslissingen over de procedure die bij de beleidsvoorbereiding zal worden gevolgd, kan soms een aanuiding voor de (toekomstige) keuze van de minister of van het kabinet worden gevonden.

De problemen met de politieke haalbaarheid en de maatschappelijke aanvaardbaarheid leiden er zo toe dat bij de totstandkoming van een samenhangend regeringsbeleid de volle nadruk komt te liggen op de ambtelijke beleidsvoorbereiding. Evenals de ontwikkelingen die binnen het politieke systeem een samenhangend overheidsbeleid in de weg staan op de regering worden afgewenteld 2), zo is de kans groot dat het ontbreken van een samenhangend regeringsbeleid aan het functioneren van het ambtelijk apparaat wordt toegeschreven. Door velen wordt de invloed van het ambtelijk apparaat op de keuzen die voor een samenhangend beleid nodig zijn overschat. Gedeeltelijk is dit een gevolg van de afhankelijkheid van de verzorgingsstaat van bureaucratische mechanismen. Gedeeltelijk is dit een reactie op de traditionele onderbelichting van de rol van het ambtelijk apparaat in het beleidsvormingsproces.

Paragraaf 3. De organisatie van het ambtelijk apparaat

In hoofdstuk I is betoogd dat binnen het politieke systeem traditioneel de nadruk ligt op de spelregels. Bij de analyse van het ambtelijk apparaat richt de aandacht zich steeds op de structuren. Waarschijnlijk speelt in deze belangstelling voor de structuren ook de overweging mee dat, wanneer het politieke systeem elders al slecht functioneert, de moeilijkheden niet verder moeten worden verzwaard door gebreken in de organisatie van het ambtelijk apparaat. Het accentueren van het belang van de organisatie van het ambtelijk apparaat voor een samenhangend regeringsbeleid heeft twee, tegengestelde, gevolgen:

Een eerste gevolg is dat er een direct verband wordt gelegd tussen het ontbreken van een samenhangend regeringsbeleid en de, ook door ambtenaren vaak als onbevredigend ervaren, interdepartementale organisatie. Interdepartementale coördinatieproblemen worden voor een belangrijk deel toegeschreven aan de zelfstandige opstelling van departementen. De conclusie is dan ook al spoedig: de (inter-)departementale organisatie moet worden gewijzigd.

Onvoldoende wordt de vraag gesteld of van de interdepartementale organisatie niet ten onrechte een oplossing wordt verwacht voor de keuzeproblematiek van ministers en kabinet. De oorzaken van die problematiek zijn echter buiten de

organisatie van het ambtelijk apparaat gelegen, voor beleidskeuzen zijn politieke en/of maatschappelijke impulsen nodig. Zonder die impulsen komen ambtenaren niet tot beleidskeuzen die voor een samenhangend beleid nodig zijn.

Evenmin wordt voldoende getoetst of van een zelfstandige opstelling van departementen, met name bij de beleidsvoorbereiding aan de top, nog wel gesproken kan worden. Door de toenemende complexiteit van maatschappelijke problemen en door de verwevenheid van taken nemen de mogelijkheden voor een zelfstandig optreden van individuele bewindslieden en departementen af. "Het enige dat een minister nog zelfstandig kan doen is iets niet doen". In het algemeen wordt, zeker bij hogere ambtenaren, de bereidheid tot samenwerking groter. Alleen al de problemen waarvoor de regering zich ziet gesteld, de uiteenlopende eisen en verlangens waarmee de departementen worden geconfronteerd en de onzekerheid over de opstelling van de vroeger hecht georganiseerde clientèle, zal bij ambtenaren de behoefte doen groeien op interdepartementaal niveau de nodige rugdekking te zoeken. Deze behoefte kan nog toenemen bij twijfels over de positie van de eigen bewindsman tegenover andere bewindslieden.

Het beslag dat het interdepartementaal beraad legt op de tijd van hogere ambtenaren is groot.

De ambtelijke bereidheid echter om op interdepartementaal niveau beleidskeuzen te doen die de ministers (uiteindelijk) (zouden) moeten maken, zal uiteenlopen. Dit zal met name het geval zijn als door deze keuzen bestaand, politiek en maatschappelijk aanvaard, beleid wordt aangetast. Hier kan ook het conflict van loyaliteiten een rol spelen waarop in het vorige hoofdstuk werd gedoeld.

Door het ontbreken van een interdepartementale ambtelijke hiërarchie kan dit conflict moeilijk op interdepartementaal ambtelijk niveau worden opgelost. Met andere woorden, de keuzeproblematiek van ministers en kabinet kan moeilijk naar ambtelijk niveau worden weggeschoven. 3) Daarmee is echter nog niets gezegd over het functioneren van de ambtelijke organisatie of de noodzaak van wijzigingen daarin.

Een tweede, tegengesteld, gevolg van de nadruk op het belang van de organisatie van het ambtelijk apparaat is dat juist extra wordt vastgehouden aan de bestaande (inter-)departementale organisatie. Zolang beleidskeuzen onduidelijk zijn, is de bestaande organisatie een van de weinige middelen om met samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen rekening te houden. De politieke en maatschappelijke steun voor die (inter-)departementale organisatie wordt niet in de waagschaal gelegd zolang elke zekerheid over de voordelen van wijzigingen ontbreekt.

Een voorbeeld vormt het decentralisatiebeleid. 4) Hoewel zowel politiek als maatschappelijk brede overeenstemming bestaat over de wenselijkheid van decentralisatie, lopen de motieven daarvoor uiteen. Naast de wens om door decentralisatie het bestuur dichterbij de burger te brengen, staat het streven om door decentralisatie de overbelasting van de centrale overheid tegen te gaan.

Het is opvallend dat deze beide motieven zelden nader worden uitgewerkt.

Of door decentralisatie van taken naar provincies en gemeenten het bestuur voor de burgers (of hun vertegenwoordigers) beter beïnvloedbaar en controleerbaar wordt, is niet altijd zeker. Ziet men naar de opkomstpercentages voor de verkiezingen dan is de politieke belangstelling van de burger vooral landelijk gericht. De omvang van provincies en van de meeste gemeenten is zodanig dat de toegankelijkheid van het bestuur voor de individuele burger ook daar problematisch is. Met individuele wensen ten aanzien van concrete voorzieningen kan ook daar maar beperkt worden rekening gehouden. Kleine gemeenten ontbreekt het daarentegen al snel aan mankracht en aan financiële mogelijkheden om zelfstandig een volwaardig voorzieningepakket aan te bieden. Binnen-gemeentelijke decentralisatie komt slecht van de grond.

De vraag moet daarom beantwoord worden welke (andere) voorwaarden moeten worden vervuld om te bereiken dat decentralisatie ook werkelijk aan haar (democratisch) doel beantwoordt. Ook het streven om door decentralisatie van rijkstaken de overbelasting van de "machtige" centrale overheid tegen te gaan gaat van een aantal veronderstellingen uit. Is de bijdrage van de regering aan de vervulling van overheidstaken zo gewichtig, dat met de overdracht van rijksmiddelen en -bevoegdheden ook decentralisatie van taken (macht) wordt bereikt? Kan wel van een overbelaste centrale overheid worden gesproken? Is de "overbelasting" en de "macht" van de centrale overheid niet eerder een gevolg van een ongestuurde en ongestructureerde opeenstapeling van taken? De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst constateert een afnemend sturend vermogen hoewel het aantal terreinen waarop gestuurd wordt toeneemt. 5)

Stranden pogingen tot decentralisatie juist niet op deze ondoorzichtigheid, omdat door die ondoorzichtigheid de gevolgen van decentralisatie van bepaalde taken voor de vervulling van andere taken onvoorspelbaar zijn? Indien dat het geval is, is dan niet een voorwaarde voor decentralisatie doorzichtigheid van taken? En verdwijnt met de realisering van deze voorwaarde tegelijkertijd niet dit motief voor decentralisatie? Of wordt met de "overbelasting" van de centrale overheid eigenlijk gedoeld op de (veronderstelde) grotere capaciteit tot het voeren van een samenhangend beleid door de lagere overheden. Een veronderstelling niet alleen gebaseerd op de juridisch-organisatorische vormgeving van het bestuur van de lagere overheden, maar ook op hun meer directe informatie over maatschappelijke ontwikkelingen en problemen.

Tegen de achtergrond van deze onbeantwoorde vragen, is het begrijpelijk dat in de praktijk de aandrang om concrete taken te decentraliseren klein is. Te gemakkelijk kan erop worden gewezen dat met het doorsnijden van de bestaande organisatorische verbanden algemeen aanvaarde samenhangen worden genegeerd.

Dit standpunt wordt geloofwaardiger door de onzekerheid over de verhouding tussen de overheden. In hoofdstuk I paragraaf 3 werd daarop geduid. Illustratief is in dit verband dat de vraag over welk samenstel van instrumenten de centrale overheid moet beschikken om tot decentralisatie te kunnen overgaan op veel terreinen lang is verwaarloosd.

Paragraaf 4. Ambtelijke organisatie of maatschappelijke integratie

De in paragraaf 3 geschetste twee gevolgen van de (over)-accentuering van de organisatie van het ambtelijk apparaat, leidt in de praktijk tot het creëren van nieuwe ambtelijke of semi-ambtelijke structuren, zonder dat daartegenover bestaande structuren worden opgeheven.

De informatiestroom over samenhangen in maatschappelijke ontwikkelingen en problemen neemt daardoor toe. Aldus kan in de ambtelijke beleidsvoorbereiding wel met bijna alle bekende samenhangen worden rekening gehouden, maar de selectie van de informatie wordt steeds moeilijker. Zonder een dergelijke selectie is geen keuze mogelijk.

Zo ontstaat een zichzelf versterkend proces, waarin de beleidsvoorbereiding steeds meer tijd en aandacht opeist, zonder dat het keuzeprobleem van ministers en kabinet nader tot een oplossing komt. Integendeel de voorbereiding van een samenhangend beleid kan een effectieve methode zijn om elke keuze voor een samenhangend beleid te ontlopen.

Eenzijdige aandacht van o.m. politici voor de organisatie van het ambtelijk apparaat, de (inter-)departementale taakverdeling en -coördinatie, kan aldus de marges voor een samenhangend beleid (verder) versmallen en daarmee een nieuwe belemmering vormen voor de samenhangende sturing van maatschappelijke ontwikkelingen die door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst nodig wordt geacht.

Eventuele reorganisaties van het ambtelijk apparaat zullen met name moeten worden getoetst op hun bijdrage aan de oplossing van de problemen die aan een samenhangend beleid in de weg staan en die in de hoofdstukken II en III zijn opgesomd. Dit betekent uiteraard niet dat aandacht voor de oplossing van afzonderlijke knelpunten in de organisatie van het ambtelijk apparaat, met name in de sfeer van de uitvoering, minder nodig zou zijn.

Noten behorende bij hoofdstuk V. De vlucht in de bestuurlijke organisatie

- 1) Hoofdstuk I, paragraaf 3, pagina 10.
- 2) Voor een aanduiding van deze ontwikkelingen wordt verwezen naar hoofdstuk I.
- 3) Waarschijnlijk ligt hierin ook een verklaring voor het frequenter inschakelen door de departementen van het ministerie van Algemene Zaken.
- 4) Hier beperk ik me tot de territoriale decentralisatie.
- 5) Rapport nr. 1 pagina 17.

Hoofdstuk VI. De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst moet kiezen

In haar eerste rapporten heeft de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst aangegeven de knelpunten in het functioneren van de rijksdienst niet afzonderlijk maar in onderling verband te willen bekijken.

In de voorafgaande hoofdstukken van deze achtergrondstudie is een opsomming gegeven van de problemen bij het voeren van een samenhangend overheidsbeleid.

Aan deze opsomming worden nu geen eigen conclusies of aanbevelingen verbonden. Het is de Commissie die moet bepalen of zij de problemen plausibel acht, met name tegen de achtergrond van de resultaten van de onderzoeken die de Commissie heeft laten verrichten. 1)

Vervolgens zal de Commissie zich moeten afvragen tegen welke achtergrond zij deze problemen wil oplossen. Wordt deze achtergrond gevormd door de centrale rol van de regering, die in hoofdstuk I, paragraaf 4, als dubbelrol wordt getypeerd? En wordt deze dubbelrol dan als wenselijk beschouwd? In dat geval liggen aanbevelingen voor verbeteringen in structuur en functioneren van de regering voor de hand.

Denkbaar is echter ook de zorg voor de samenhang in het beleid, de visie, niet (alleen) te rekenen tot de taak van de regering, maar (ook) van het parlement (de parlementaire meerderheid). In die optiek moeten wijzigingen in structuur en functioneren van de regering (ook) worden getoetst op hun bijdrage aan deze taak van parlement en politieke partijen. In dit verband valt onder meer te denken aan de aard van de directe informatieverschaffing aan het parlement of parlementsleden, aan de positie van (interdepartementale) adviescolleges, aan de organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering.

Uit de beschrijving van de problemen blijkt herhaaldelijk de zware wissel die wordt getrokken op personen. Dat geldt overigens niet alleen op het niveau van de centrale overheid. In het Nederlandse politieke systeem hebben functionarissen altijd een belangrijke rol gespeeld.

Thans is de "doorloop-snelheid" in bepaalde functies echter zeer hoog geworden. Dat geldt met name voor bepaalde politieke functies. Op interdepartementaal ambtelijk niveau is de doorstroming nog altijd vrij gering. Een doelbewust beleid dat de interdepartementale doorstroming bevordert, ontbreekt.

Persoonlijke kwaliteiten van politieke en ambtelijke functionarissen vormen een onzekere factor. Organisatorische voorzieningen kunnen deze factor niet wegnemen.

Een samenhangend overheidsbeleid wordt echter steeds meer van deze factor afhankelijk. Kandidaat-bewindslieden die òn politiek aanvaardbaar òn maatschappelijk herkenbaar zijn òn tevens over de capaciteiten beschikken om leiding te geven aan grote organisaties van vaak gespecialiseerde ambtenaren zijn schaars. Hun ambitie voor het ministersambt is vaak niet groot.

Vanuit ambtelijk niveau kan aan bewindslieden die één of meer vereisten niet bezitten onvoldoende steun worden geboden. Het accent ligt daar op de inbreng van professionele deskundigheid. De mogelijkheden om ook de politieke en maatschappelijke marges in te schatten zijn gering. Naast een gebrek aan informatie, speelt ook de selectie, de opleiding en het eenzijdig carrièrepatroon van de meeste ambtenaren daarbij een rol.

Terecht besteedt de Commissie daarom aandacht aan het personeels- en organisatiebeleid en het reorganiserend vermogen van de regering.

Bij haar aanbevelingen zal de Commissie zich echter moeten afvragen in hoeverre wijzigingen binnen het regeringsapparaat mogelijk zijn met behoud (of herstel) van een effectieve leiding van bewindslieden. De Commissie moet de grens bepalen waar verbeteringen in de ambtelijke beleidsinbreng de mogelijkheden van de bewindslieden (verder) beperken om zelf, daadwerkelijk, de politieke en maatschappelijke marges te bepalen. Daar liggen bij het voeren van een samenhangend beleid immers de voornaamste problemen. Dan staat de Commissie voor de keuze òf op andere wijze, buiten het regeringsapparaat, de leiding door bewindslieden te versterken òf verbeteringen in het regeringsapparaat - vooralsnog - achterwege te laten.

Met de eisen die een samenhangend beleid aan de regering stelt, wordt met name de top van de regering geconfronteerd. Daar worden de uiteenlopende politieke en maatschappelijke wensen getoetst aan de (technische) mogelijkheden. Daar moet de inpassing in een samenhangend beleid plaatsvinden. Terecht besteedt de Commissie daarom veel aandacht aan de politiek-ambtelijke top zowel van de afzonderlijke departementen als van de regering als geheel.

In suggesties voor verbeteringen in het functioneren van de regering wordt meestal uitgegaan van de noodzaak van versterking van de politiek-ambtelijke top. 2) Daarbij wordt dan meestal gelijktijdig gedacht aan versterking van de toppen van de afzonderlijke departementen, een versterking van coördinerende ministers op een aantal hoofdbeleidsgebieden en een versterking van de ministerraad als geheel. Toch is het op z'n minst niet waarschijnlijk dat gelijktijdige versterking op al deze niveaus de keuzeproblematiek - essentieel voor een samenhangend beleid - zal vereenvoudigen. De Commissie zal daarom duidelijk onderscheid moeten maken in de functies die zij op de verschillende niveaus versterken wil.

Om beleid te kunnen voeren zijn beleidsinstrumenten nodig. Deze instrumenten en de wijze waarop zij worden gehanteerd kunnen in belangrijke mate de aanpak van de problemen en de effectiviteit van de gekozen oplossingen bepalen. Een samenhangend beleid wordt er echter niet door gegarandeerd. De instrumenten zelf kunnen geen politieke meerderheid tot stand brengen of maatschappelijke steun voor het beleid afdwingen. Met een gecoördineerde inzet van de instrumenten kan wél een voorwaarde voor de vorming van een samenhangend beleid worden vervuld. Thans wordt aan deze voorwaarde onvoldoende voldaan. De coördinatie van de afzonderlijke beleidsinstrumenten en hun onderlinge afstemming laat te wensen over.

Terecht besteedt de Commissie daarom met name aandacht aan de organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering.

Bij haar aanbevelingen zal de Commissie zich echter moeten afvragen of zowel de coördinatie van de afzonderlijke beleidsinstrumenten als hun onderlinge afstemming (alléén) binnen het regeringsapparaat moeten plaatsvinden.

Hoe kan worden voorkomen dat - zoals in hoofdstuk V is beschreven - ook deze vormen van (ambtelijke) coördinatie wél de informatiestroom verbeteren maar de beleidskeuzen niet dichterbij brengen?

Bij deze beleidskeuzen zijn ook anderen in het politieke systeem betrokken, met name het parlement en de politieke partijen.

Op welke wijze kan de coördinatie van deze beleidsinstrumenten en hun onderlinge afstemming ook hun taakuitoefening ten goede komen?

Noten behorende bij hoofdstuk VI. De Commissie Hoofdstructuur
Rijksdienst moet kiezen

- 1) Bij het schrijven van deze achtergrondstudie waren de
einduitkomsten van de onderzoeken en de conclusies
die daaraan verbonden worden, nog niet beschikbaar.
- 2) Zie noot 21 bij hoofdstuk IV.

Publikaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Rapporten

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Achtergrondstudies

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
- 2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
- 3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
- 4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
- 5 Decentralisatie
 - deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)
 - deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)
 - deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
- 7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
- 8 Wetgeving, planning en financiering
 - deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)
 - deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)
 - deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)
 - deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)
 - deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K. P. E. de Bakker, prof. drs. J. B. M. Edelman Bos, drs. G. J. Kruyt en mr. M. M. A. Prop)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

