

# STROOMLIJN POLITIEK EN OPENBAAR BESTUUR

DRS. M. DE WEGER

De huidige democratie is een verouderd instituut en voor het openbaar bestuur geldt hetzelfde. Het Nederlandse politiek-bestuurlijke systeem is in de 19e eeuw ontwikkeld. Sindsdien is aan de organisatie nauwelijks iets veranderd. Wel heeft een forse uitbreiding van stemrecht, overheidstaken, omvang van het openbaar bestuur en maatschappelijke complexiteit plaatsgevonden. Politiek en bestuur staan ver van elkaar; ambtelijke organisaties voeren veelal hun eigen agenda, terwijl de aansturing vanuit de volksvertegenwoordiging zwak is. Daar komt nog bij dat het openbaar bestuur zelf zowel horizontaal (tussen beleidsterreinen) als vertikaal (tussen bestuurslagen) gefragmenteerd is. Ons politiek-bestuurlijk systeem is aan een ingrijpende reorganisatie toe. Bijna alle politieke partijen hebben op dit moment werkgroepen en commissies die zich over electorale of staatkundige hervormingen buigen. Sterker nog, sinds de jaren zeventig zijn tal van politieke of ambtelijke studies over dit onderwerp verschenen. Veel veranderd is er echter niet.

Het Nederlandse politiek-bestuurlijk systeem van de toekomst ziet er wat mij betreft echt anders uit. Voor de legitimiteit van het hele systeem is het mijns inziens cruciaal dat in de nabije toekomst de mate van vrijheid waarmee politici en ambtenaren los van elkaar kunnen bepalen wat zij doen aanzienlijk wordt verkleind. Net als buiten politiek en openbaar bestuur worden processen strak ingericht om gezamenlijk optimaal resultaat te leveren. Er wordt minder tegen elkaar en langs elkaar heen gewerkt. Door het hele politiek-bestuurlijke systeem zijn in die zin verbeteringen aan te brengen. Een eerste cluster van verbeteringen zou er voor moeten zorgen dat de behoeften uit de bevolking veel directer dan nu bepalen wat er in de politieke arena aan de orde komt. Ten tweede, de politieke arena moet veel efficiënter worden ingericht om problemen van de bevolking op te lossen. Ten derde, wat de politiek besluit, moet ook veel directer de sturing vormen voor ministeries en andere overheidsinstellingen. Overheidsinstellingen voeren veel minder hun eigen agenda, maar vullen door uitvoering de grote, door de politiek bepaalde lijnen gedetailleerder in. Tenslotte, de overheidsinstellingen worden veel effectiever ingericht. Nationale, provinciale, lokale, uitvoerende en semi-zelfstandige overheden vormen nu een historisch gegroeide complexe kluwen van doelstellingen, taken en middelen, waarin maar weinig van 'kop tot staart' gestroomlijnd wordt uitgevoerd.

DRS. M. DE WEGER



Dit klinkt mooi, is mooi en is bovendien ook mogelijk. De enorme herstructureeringen in de industrie en zakelijke dienstverlening kennen voorbeelden genoeg van omvangrijke, oude, logge en langzaam wegwijnende organisaties die hun lot en toekomst ingrijpend hebben zien verbeteren. Zonder commerciële en overheidsorganisaties over één kam te scheren, durf ik best de stelling aan dat herstructureringstechnieken ook voor ons politiek-bestuurlijk systeem van grote waarde kunnen zijn. Door het politiek-bestuurlijke proces te verbeteren komt de inhoud van het proces (meningen van de bevolking, argumenten voor en tegen oplossingen) meer tot zijn recht. Rechtvaardigheid, gelijkheid, solidariteit - of welke ideologische doelstelling dan ook - zijn (hopelijk) de uitkomst van een doorlopen proces. Hoe beter het politiek-bestuurlijk proces is ingericht, dat wil zeggen zonder ongewenste onduidelijkheden, vertekeningen, doublures en obstakels, des te meer problemen met wijsheid kunnen worden opgelost. In het vervolg van dit artikel wordt het politiek-bestuurlijk proces van 'kop tot staart' behandeld, worden knelpunten beschreven en suggesties voor verbeteringen gedaan.

### **Samenleving stuurt parlement**

Helemaal aan het begin van de stroomlijning van het politiek-ambtelijk proces is direct een grote verbetering aan te brengen. Wie bepaalt nu welke onderwerpen in de politieke of ambtelijke arena aan bod komen, hoe, wanneer, met welke intensiteit en formulering? Dit doen volksvertegenwoordigers, politieke partijen, bestuurders en ambtenaren allemaal én voor zichzelf. Geen wonder dat maatschappelijke problemen direct in de greep van belangenstrijd en eigenbelang raken (als ze al op de gezamenlijke agenda komen). In de politicologische en bestuurskundige literatuur is dit het vraagstuk van agendering, waar toch best ingewikkelde modellen gemeengoed zijn om te verklaren welke onderwerpen de agenda halen. Al met al is de vertaling van maatschappelijke problemen naar de politieke agenda nu problematisch.

In mijn toekomstige democratie wordt de politieke agenda direct door de kiezers bepaald. Maatschappelijke voorvallen, maar ook gerechtelijke of politieke beslissingen kunnen aanleiding zijn een probleem op de lijst te zetten. Kiezers dragen problemen aan bij een speciaal hiervoor ingestelde organisatie (liefst elektronisch via internet). Als de problemen aan vastgestelde vormvereisten voldoen, worden ze bekend gemaakt, bijvoorbeeld op Internet en via mailings. Een vormvereiste zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat problemen geformuleerd moeten worden als 'hoe er voor te zorgen dat...'. Elke kiezer mag continue bijvoorbeeld tien problemen aangeven waarvan hij/zij wil dat deze door de betreffende volksvertegenwoordiging worden opgepakt. Als duizenden (van de miljoenen stemgerechtigden in Nederland) dit doen dan ontstaat een realistisch beeld van de prioritei-

ten van de bevolking. De media kunnen hierin een constructieve rol spelen door aandacht te besteden aan niet ingediende maatschappelijke problemen (met als te verwachten effect dat iemand dit alsnog agendeert), suggesties te doen welke van de opgenomen problemen meer stemmen verdienen of mogelijke oplossingen aan te dragen voor hoog scorende problemen. De proactieve, meedenkende rol van de media wordt zo versterkt. Politici zelf kunnen uiteraard ook bijdragen aan probleemsignalering, maar de bevolking bepaalt. In dit systeem moet de volksvertegenwoordiging steeds voor bijvoorbeeld de top-25-problemen aan oplossingen werken. Is een probleem door de volksvertegenwoordiging opgepakt dan verdwijnt het van de lijst. Kiezers, die na een paar maanden weer eens de lijst raadplegen, zullen zien dat zij weer een paar stemmen mogen uitbrengen, omdat problemen waar zij op hadden gestemd inmiddels zijn opgepakt door de volksvertegenwoordiging. Dit systeem kan parallel voor nationale, provinciale en lokale problemen worden toegepast. Op één internetsite kan wel voor alle politiek-bestuurlijke niveaus worden gestemd.

Een tweede dimensie van de aansturing van de volksvertegenwoordigers door de bevolking is het kiezen van vertegenwoordigers. Ook hier kent het huidige systeem vertekeningen en vertroebelingen in de vertaling van de voorkeuren van de bevolking naar de volksvertegenwoordiging. Vaak wordt gewezen op de onduidelijke functie van voorkeurstemmen. Zo is een partij niet keihard verplicht kandidaten met veel voorkeurstemmen voor te laten gaan en ontbreekt de mogelijkheid om alleen op een partij (dus niet de lijsttrekker) te stemmen. Dit getuigt al niet van erg veel waardering voor de democratie, de wil van het electoraat. Veel fundamenteeler is dat het uitbrengen van stemmen op personen/partijen weinig zegt over welke probleemoplossingen kiezers willen. Kandidaten worden gedwongen het hele partijprogramma aan te hangen; kiezen tussen kandidaten op een lijst is dus grotendeels onzinnig. Bovendien wordt de kiezer gedwongen voor het hele programma van een partij te kiezen. Eens gekozen is ook nog eens voor vier jaar gekozen! Niet alleen bepaalt de kiezer niet wanneer nieuwe verkiezingen, coalities en regeringen nodig zijn, ook wordt in het huidige systeem voorbijgegaan aan het feit dat veranderende maatschappelijke omstandigheden vragen om andere stellingnamen en oplossingen. In de huidige, turbulente tijden is het 'kiezersmandaat' na een paar jaar grotendeels achterhaald en slechts een hinderlijke balast.

Dit alles maakt dat de kiezers slechts ten dele bepalen hoe de krachtsverhoudingen in de volksvertegenwoordigingen liggen. De vertegenwoordigende democratie hoeft wat mij betreft niet overboord, want dit is een gezonde taakspecialisatie of professionalisering. Toch moeten de meningen van de burgers directer van invloed zijn op de stellingnamen in de politieke arena. Niet alleen zouden de

verschillende meningen van de kiezers directer de politieke krachtsverhoudingen moeten bepalen, ook zouden veranderingen in de mening van het electoraat sneller moeten worden omgezet in aanpassingen van de krachtsverhoudingen.

Het is technisch en organisatorisch mogelijk om doorlopende verkiezingen te houden. Een kiezer brengt zijn of haar stem uit en deze blijft bij dezelfde partij zolang de kiezer geen andere stem uitbrengt. In mijn nieuwe democratie is het op elk moment mogelijk om je stem per formulier, telefoon of via internet uit te brengen. Als een partij voorstellen doet of als een minister een beslissing neemt hoeft het electoraat geen jaren te wachten om steun of afkeuring te geven. Binnen een paar weken zal het (waarschijnlijk niet zo drastische) effect duidelijk zijn. In een paar maanden worden echter flink wat voorstellen gedaan en beslissingen genomen, zodat het electorale effect groter kan zijn. Voor betreffende partij is het dan direct duidelijk of het een goede koers vaart. Wordt een partij voor haar optreden bestraft dan zal zij snel van koers moeten veranderen. De relatie tussen kiezersaandeel en zetels blijft immers gehandhaafd. Afstraffing betekent al snel verlies aan zetels, terwijl instemming snel wordt beloond met grotere invloed. Politieke partijen en politici zijn niet meer gedwongen de buitensporig grote en storende vierjaarlijkse verkiezingsinspanning te leveren. Elke partij bepaalt zelf wanneer het slim is campagnes te voeren, terwijl partijprogramma's permanent bij de tijd gehouden moeten worden. Met doorlopende verkiezingen bedoel ik niet dat partijen en politici jaar-in-jaar-uit de enorme, nu normale verkiezingscampagnes moeten voeren – integendeel. Die grote inspanning (en de daar op volgende coalitievorming) legt juist het politieke proces voor gemiddeld een half jaar per vier jaar grotendeels stil. Bovendien maakt het huidige systeem de toch niet onaanzienlijke inspanningen, zoals spreekbeurten, mediaoptredens en conferenties, betrekkelijk marginaal, want kiezers kunnen hun mening over wat zij horen of zien niet kwijt in de politieke arena. De doorlopende verkiezingen die ik bepleit zijn eigenlijk de normale tussentijdse inspanningen, met misschien permanent een schepje er bovenop. Die inspanningen zijn dan wel veel relevanter dan nu. Het valt overigens te betwijfelen of in een systeem van doorlopende verkiezingen zich drastische ontwikkelingen in het kiezersaandeel zullen voordoen. In opiniepeilingen naar aanhang van partijen 'alsof er nu verkiezingen zouden zijn' blijken dramatische ontwikkelingen zeldzaam. In het door mij bepleite systeem zouden de uitslagen van de echte verkiezingen veel lijken op de huidige opiniepeilingen.

Een tweede manier om de meningen van het electoraat directer de politieke krachtsverhoudingen te laten bepalen is door het hard koppelen van stemaandeel aan het mogen vullen van politieke functies. In het huidige systeem is alleen het aantal zetels hard aan het kiezersaandeel gekoppeld. Wat mij betreft

Plenaire debatten hebben weinig probleemoplossende waarde, dus mogen wat mij betreft terug worden gebracht tot een paar (ceremoniële) hoogtepunten van het jaar. Het echte werk van volksvertegenwoordigers speelt zich nu (en in mijn systeem nog meer) af in de commissievergaderingen.

zou kiezersaandeel wel moeten worden vertaald naar stemkracht in de politieke fora, maar niet in het aantal mensen dat een partij inzet voor het bijdragen aan oplossingen. Wat is er tegen dat een partij met 30 van de 150 stemmen 60 mensen in het politieke overleg laat deelnemen? Het brengt juist meer denkkracht, kennis en aandacht die aan problemen kunnen worden gegeven. Spreektijd kan ook worden gekoppeld aan kiezersaandeel. Plenaire debatten hebben weinig probleemoplossende waarde, dus mogen wat mij betreft terug worden gebracht tot een paar (ceremoniële) hoogtepunten van het jaar. Het echte werk van volksvertegenwoordigers speelt zich nu (en in mijn systeem nog meer) af in de commissievergaderingen. Wellicht leveren die voor media en publiek minder vuurwerk, maar ze leveren wel meer oplossingen en inzicht in ontwikkelingen. Iets anders is dat in het huidige systeem de electorale uitslag heel gebrekkig de politieke koers bepaalt. Niet alleen hebben politici een ruime mate van vrijheid om een coalitie te vormen, waarna de stemmen uitgebracht op oppositiepartijen beduidend minder invloed op het beleid hebben. Ook is de vertaling van stembusuitslag naar verdeling van ministersposten en staatssecretariaten een betrekkelijk vrije exercitie. Dit geldt ook voor regeerakkoorden, waarmee doorgaans vele verkiezingsbeloften op onduidelijke wijze worden vernalen tot een consensusstandpunt van de regeringspartijen. Wat mij betreft worden regeerakkoorden expliciet verboden. De kiezer heeft het volste recht dat zijn of haar stem bij elke stemming weer duidelijk relevant is.

Mijn suggestie zou zijn de fractievoorzitters een sterkere en meer procesgerichte rol te geven. Hij of zij bepaalt niet meer de politieke koers van de fractie, maar is verantwoordelijk voor de uitvoering van het permanente verkiezingsprogramma van zijn/haar partij.

In deze lijn doorredenerend zou het goed zijn om per onderwerpsgebied te gaan stemmen, bijvoorbeeld economie, milieu en veiligheid etc. De kiezer mag kiezen: een stem voor alle onderwerpen naar één partij of voor verschillende onderwerpsgebieden stemmen op verschillende partijen. Partijen krijgen dus stemverhoudingen per onderwerpsgebied, wat gezien de feitelijk verdeeldheid van meningen onder de bevolking realistischer is dan het huidige *one vote, one party*. De partij met de meeste stemmen per onderwerpsgebied moet de minister leveren. Omdat kiezers steeds hun stem mogen veranderen, kunnen partijen niet alleen in stemverhouding winnen en verliezen, ook kunnen zij politieke ambten winnen en verliezen. Op deze manier wordt de stem van de kiezer duidelijk relevanter dan nu. Bovendien legt het een gezonde, professionele druk op politici om permanent goed naar hun achterban te luisteren en permanent goed met hen te communiceren. De onderwerpsgebieden kunnen het beste redelijk breed worden gedefinieerd, dus ook maar een beperkt aantal. In de hoofdstukindeling van de meeste verkiezingsprogramma's zijn deze nu al te herkennen. Door de juiste indeling te kiezen en slechts een beperkt aantal te nemen, wordt beleids-samenhang en afweging van belangen optimaal geborgd. Extreem populisme - of andere extreme stellingnamen - wordt ook niet kansrijker dan in het huidige systeem, want het baseert zich op kleinere thema's dan de gekozen onderwerps-

gebieden.

Dit hele kiessysteem resulteert niet in een afschaffing van de vertegenwoordigende democratie of een prijsgeven van de politieke arena aan de grillen van de bevolking. Weliswaar krijgt de bevolking meer greep op agendering en werkelijke politieke krachtsverhoudingen, maar de aansturing is nog steeds vrij algemeen, dus de ruimte voor politici om afwegingen te maken is nog aanzienlijk. Ook voor ideologische verschillen is nog alle ruimte.

### **Werkwijze van volksvertegenwoordigingen**

In bovenstaande is beschreven hoe maatschappelijke problemen in de volksvertegenwoordiging worden geagendeerd. De bevolking bepaalt ook de krachtsverhouding tussen partijen per onderwerpsgebied en welke partijen ministers voor deze onderwerpsgebieden mogen leveren. De volgende stap in onze chronologische gang door het politiek-bestuurlijk proces is de behandeling van problemen in de parlementen. De werkwijze van volksvertegenwoordigingen mag niet buiten schot blijven, want hierin schuilt een niet gering deel van de inefficiëntie van het huidige systeem. Zo worden volksvertegenwoordigers nu 'geworven' zonder dat precies duidelijk is welke problemen zij in hun zittingsperiode zullen proberen op te lossen. De indeling van parlementaire commissies is gebaseerd op betrekkelijk vaste thema's, departementale of anderszins ambtelijke organisatorische indelingen, dus niet op de grootste problemen op de maatschappelijke agenda. De relatie tussen partijorganisaties en parlementaire fracties is nogal schimmig. Inhoudelijke en organisatorische aansturing van volksvertegenwoordigers is heel beperkt, om niet te zeggen dat volksvertegenwoordigingen in vergelijking met heel veel organisaties buitengewoon chaotisch zijn. Er wordt duidelijk niet projectmatig gewerkt, met duidelijk gestelde doelen, werkwijze, planning en middelen per probleem. In democratische politieke systemen is het noodzakelijk meerderheden te zoeken, maar dit kan veel gestructureerder dan nu gebeurt. Er wordt veel papier geproduceerd, maar de inhoud is slecht gestructureerd, weinig analytisch en nauwelijks herleidbaar. Vaak wordt alleen het probleem en niet de oplossing genoemd, worden problemen geselecteerd om gewenste oplossingen te ondersteunen, problemen niet eenduidig op papier gezet of in de loop der tijd aangepast. Parlementen zouden voor menige gangbare kwaliteitstoets zakken.

Wat mij betreft zou de parlementaire werkwijze er zo ongeveer uit moeten komen te zien. Het politieke proces zou sterker op de oplossing van problemen kunnen worden gericht. Mijn suggestie zou zijn de fractievoorzitters een sterkere en meer procesgerichte rol te geven. Hij of zij bepaalt niet meer de politieke koers van de fractie, maar is verantwoordelijk voor de uitvoering van het permanente verkiezingsprogramma van zijn/haar partij. Deze nieuwe fractievoorzitter

is meer organisator dan inhoudelijk politicus.

Met deze nieuwe rol van de fractievoorzitter wordt het parlement minder een praatclub, meer een besluitvormingsorgaan. Wanneer een probleem door de bevolking op de politieke agenda wordt geplaatst, komen de fractievoorzitters bij elkaar. Zij dienen binnen een wettelijk vastgestelde termijn, bijvoorbeeld een maand, een gezamenlijke opdracht voor het vinden van een oplossing op papier overeen te komen. Door in deze fase de partijen samen te laten werken, wordt heel veel efficiëntie gewonnen, zonder dat de specifieke verschillende politieke standpunten onbelangrijk worden. De oppositie en de meningen van het electoraat die de oppositie vertegenwoordigt, staan niet direct buitenspel. Elke fractievoorzitter kijkt eerst wat het programma van zijn partij over voorliggend probleem zegt (zegt dit er niets over dan zal de partij dit razendsnel moeten corrigeren). De politieke partijen controleren of de opgestelde opdracht genoeg van hun program bevat, anders wordt deze afgewezen. Deze werkwijze moet maximale consistentie met het partijprogramma brengen, wat in een democratie absoluut cruciaal is, omdat burgers hier hun stemgedrag goeddeels op baseren. Ook wordt hiermee de lat-relatie tussen politieke partij en fractie veel strakker en democratischer gestructureerd: partijen bepalen als vereniging van kiezers de politieke koers, de volksvertegenwoordigers moeten proberen zoveel mogelijk van deze ideeën te verwezenlijken. De zo verleende opdrachten worden snel bekend gemaakt, zodat ook het electoraat desgewenst kan laten merken in hoeverre het de partijen wil straffen of belonen voor dit tussenresultaat.

Ondertussen voeren de volksvertegenwoordigers de opdrachten uit met als resultaat een met meerderheid van stemkracht overeengekomen eindrapport. Dit heeft wettelijke status en geldt als opdracht voor ambtelijke uitvoerende organisaties. Voor de Eerste Kamer is in deze opzet geen plaats, want zij is vanuit het proces-perspectief simpelweg een doublure.

De parlementaire opdracht bevat een niet gering aantal vaste inhoudelijke en organisatorische elementen. Zo dient vastgesteld te worden wie de opdracht gaat uitvoeren. Wat mij betreft mogen hiervoor ook niet-vaste volksvertegenwoordigers worden aangewezen. Wat is er tegen om een specialist uit de wetenschap of een betrokken organisatie de opdracht namens een partij te laten uitvoeren? Het is misschien radicaal, maar waarom zou überhaupt met een vaste groep volksvertegenwoordigers worden gewerkt? De fractievoorzitters stellen de doorlooptijd en de te besteden tijd vast. Dit dwingt de opdrachtnemers snel ter zake te komen en zich te concentreren op wat echt nodig is voor de oplossing van dit specifieke probleem. In de opdracht staat ook een ruwe schets van het probleem, verder uitgewerkt dan het door het electoraat op de parlementaire agenda is geplaatst. Heel belangrijk is dat in de opdracht staat aan welke inhoudelijke eisen en wensen de oplossing moet voldoen. Alle zorgen die omtrent dit pro-

Door coalitiepolitiek en regeerakkoorden wordt niet alleen een vaste oppositie gecreëerd en dus een aanzienlijk deel van het electoraat gepasseerd en geschoffeerd, ook verzwakt het de positie van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van de bestuurders van de ambtelijke organisaties (ministers, gedeputeerden en burgemeesters en wethouders).

bleem bestaan, kunnen als eis of wens in de opdracht worden meegegeven, waarna de volksvertegenwoordigers hun uiterste best kunnen doen om een oplossing te vinden die de meerderheid van de stemkracht vertegenwoordigt én zoveel mogelijk aan eisen en wensen voldoet. De uiteindelijk opgeleverde oplossing moet een uitgebreide analyse van het probleem, de oorzaken en de verwachtingen bevatten. De oplossing moet concreet zijn, in de zin dat precies moet worden aangegeven hoe wet- of regelgeving moet worden uitgebreid, ingekort of aangepast. Alleen wet- en regelgeving zijn het 'product' van de volksvertegenwoordiging. De oplossing moet duidelijk stellen welke minister verantwoordelijk zal zijn voor de uitvoering en hoe lang de uitvoering mag duren. Tenslotte moet bij de opgeleverde oplossing een berekening gevoegd worden hoeveel geld voor uitvoering nodig is. Ambtelijke organisaties krijgen dus niet meer jaarlijks hun begroting vol gestort, maar per opdracht. Omdat ook met enige regelmaat opdrachten afgerond worden, is het voor het voortbestaan van ambtelijke organisaties nodig nieuwe opdrachten te krijgen, waarvan ze nooit zeker zijn, omdat met niet al te veel moeite nieuwe organisaties voor uitvoering van een opdracht kunnen worden opgericht.

### **Parlementen sturen de uitvoerende macht**

In onze gang door het politiek-bestuurlijke proces zijn we nu aangeland bij de ambtelijke organisaties. Voor de dringendste maatschappelijke problemen is een politieke oplossing overeengekomen, die vervolgens door het openbaar bestuur moet worden uitgevoerd. Hier gaat in het huidige systeem veel mis. Oorspronkelijk waren de volksvertegenwoordigingen de wetgevende macht, de ambtelijke organisaties de uitvoerende macht en was de rechterlijke macht de controlerende macht. Dit is nog steeds het ideaalbeeld van onze democratie, maar helaas niet de praktijk. Weliswaar mogen alleen de volksvertegenwoordigingen wetten vaststellen, maar bijna alle (nationale) wetsvoorstellen zijn afkomstig van de regering. Door coalitiepolitiek en regeerakkoorden wordt niet alleen een vaste oppositie gecreëerd en dus een aanzienlijk deel van het electoraat gepasseerd en geschoffeerd, ook verzwakt het de positie van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van de bestuurders van de ambtelijke organisaties (ministers, gedeputeerden en burgemeesters en wethouders). Ambtelijke bestuurders bezitten teveel vrijheid ten opzichte van het parlement. De positie van het parlement ten opzichte van bestuurders kan op twee manieren worden versterkt. Ten eerste, door de 'spelregels' van hun omgang met elkaar te verscherpen. Bestuurders worden weer pure uitvoerders van de beslissingen van de volksvertegenwoordigers en via hen van de bevolking zelf. Beslissing na beslissing moet letterlijk, bijna mechanisch worden uitgevoerd. Is een beslissing niet juist of onvolledig, dan is het niet aan de uitvoerders, maar aan de bevolking om dit middels nieuwe problemen aan te geven. In deze lijn is



het onbestaanbaar dat bijvoorbeeld een minister een aangenomen motie van het parlement niet uitvoert of zelfs suggereert deze, na aangenomen te zijn, niet te zullen uitvoeren. Mijn voorstel zou zijn expliciet in de wet op te nemen dat beide direct leiden tot oneervol ontslag. Alle vormen van debat tussen volksvertegenwoordiging en bestuurders worden simpelweg afgeschaft (vragenuren, interpellaties, begrotingsbehandelingen etc). Volksvertegenwoordigingen geven bestuurders opdrachten. Zij staan niet op gelijke voet met bestuurders, dus voeren geen discussies met elkaar. Het parlement moet de uitvoerende macht wel controleren, maar in de betekenis van aansturen en beheersen. De controle, in de zin van correctie van fouten, van de uitvoerende macht behoort aan de rechterlijke macht.

Ten tweede, de huidige wanverhouding tussen de stafondersteuning die bijvoorbeeld een kamerlid en een minister bezitten zal drastisch moeten worden bijgesteld. Nu heeft een kamerlid één eigen medewerker, deelt met een paar fractiegenoten een thematisch specialist, kan beroep doen op documentalisten die de hele kamer ondersteunen, en moet voor de rest van zijn informatievoorziening zijn of haar achterban mobiliseren. Het is dus niet vreemd dat de echte politici zo sterk op de media leunen om informatie te krijgen. Tegenover het kamerlid staat immers een minister die voor elk deelonderwerp permanent over een handvol ambtelijke specialisten kan beschikken én over genoeg financiële middelen beschikt om wetenschappelijk of commercieel onderzoek te laten uitvoeren. Mijn voorstel zou zijn elk Tweede Kamerlid een budget voor ieder vijf (onderzoeks)medewerkers te geven. Elke fractievoorzitter krijgt daarbij twee medewerkers per zetel. Het parlement krijgt als geheel een onderzoeksstaf van zo'n honderd man. Dit zou de verhoudingen met de departementen aardig recht trekken. Overigens zou op provinciaal en lokaal niveau hetzelfde moeten gebeuren. De kosten hiervan, een paar honderd miljoen, worden onttrokken aan de onderzoeksbudgetten van ambtelijke organisaties. Hierdoor krijgen volksvertegenwoordigingen de informatiebasis om onze democratische pretenties waar te maken.

De collectieve besluitvorming van ministers staat de directe sturing door het parlement in de weg, dus dient te verdwijnen en daarmee de functie van minister-president.

### **Plattere publieke sector**

In onze gang door het politiek-bestuurlijke proces zijn we inmiddels aangeland in de uitvoerende macht. Deze dient in een echte democratie de wet- en regelgeving die de volksvertegenwoordigingen hebben vastgesteld zo goed mogelijk uit te voeren. In ons huidige systeem opereert zij grotendeels in een vacuüm ontstaan door het uitblijven van duidelijke sturing vanuit de volksvertegenwoordigingen. De uitvoerende macht voert een eigen agenda, is bezig met interne strijd en definieert haar eigen beleid. Noties als 'interactief bestuur', 'bestuurlijk ondernemerschap' etc., met als kern dat de ambtelijke organisaties zelf samen

met hun omgeving doelen vaststellen, gedijen in het vacuüm. In feite wordt een strijd gevoerd tussen twee vormen van democratie. In de ene vorm bepalen de volksvertegenwoordigingen de doelen op aangeven van het electoraat, in de andere vorm bepalen de ambtelijke organisaties de doelen samen met hun omgeving. Omwille van legitimiteit en efficiëntie is het beter bewust tussen beide te kiezen dan zoals nu gebeurt de verschuiving richting de tweede vorm bewust of onbewust te laten voortgaan. Vooralsnog kies ik voor de oorspronkelijke, eerste vorm, omdat bij consequente doorvoering van de tweede elke centrale aansturing vervalt. Het valt dan te vrezen dat voor grote, complexe problemen te weinig capaciteit kan worden gemobiliseerd.

De uitvoerende macht mag alleen binnen de haar gegeven opdrachten vrijheid van interpretatie hebben. In bovenstaande is al betoogd hoe de politieke aansturing kan worden verscherpt. Toch is een extra, driedelige herstructurering van het openbaar bestuur mijns inziens nodig om strikte uitvoering van opdrachten waarschijnlijker te maken. In de eerste plaats zou het nu betrekkelijk ingewikkelde traject tussen volksvertegenwoordiging en ambtenaren worden vereenvoudigd. Nu passeert een politieke opdracht een minister, wellicht een staatssecretaris, een secretaris-generaal, een directeur-generaal en een directeur voordat het bij echt gespecialiseerde ambtenaren komt. In dit traject vinden belangenstrijden plaats die eigenlijk in de echte politieke arena moeten worden uitgevochten. Door dit traject drastisch in te korten, worden de volksvertegenwoordigers gedwongen zelf de nodige afwegingen te maken.

De tweede herstructurering sluit direct hierbij aan. Het Haagse departementale stelsel moeten worden opengeboken. Flexibilisering en afplatting is nodig om organisaties meer op uitvoering te richten. Mijn voorstel is om alle ministeries op te knippen op het niveau van directoraat-generaal. Dit resulteert in enkele tientallen middelgrote organisaties die elk zelfstandig naar betrekkelijk duidelijke doelen streven. De directeur-generaal wordt staatssecretaris en wordt in het vervolg ook uit de eigen organisatie, of in ieder geval niet politiek, aangesteld. Hij of zij zit wel waar nodig in ministerraden. De nieuwe staatssecretaris is met zijn organisatie verantwoordelijk voor de uitvoering van gegeven opdrachten. Bedrijfsvoering is zijn/haar expliciete verantwoordelijkheid.

Bijna in het begin van dit artikel deed ik de suggestie verkiezingen per onderwerpsgebied mogelijk te maken. Iets verder stelde ik voor om de partij met de meeste stemmen per gebied de minister te laten leveren. Een minister krijgt de opdracht een probleemoplossing te laten uitvoeren. Hij of zij geeft daarvoor de opdracht en de financiële middelen aan één of meer staatssecretaris(sen) en zijn of haar organisatie(s). In deze opzet is geen plaats voor een minister-president.

Niet alleen verdwijnt het nut van de coördinerende rol van de MP, omdat er minder ministers zijn. De collectieve besluitvorming van ministers staat de directe sturing door het parlement in de weg, dus dient te verdwijnen en daarmee de functie van minister-president. Een aandachtig lezer heeft ook de rol van het staatshoofd bij de totstandkoming van een regering zien verdwijnen. De vereiste tweede handtekening van het staatshoofd voor nieuwe wetten is een doublure, dus kan ook vervallen. Partijpolitieke en coalitievormingsmotieven bepalen het aantal ministerschappen, staatssecretariaten en ministeries niet meer, zoals nu gewoon is. Ook is het uit met ministers zonder portefeuille, staatssecretarissen die in het buitenland minister mogen heten, onduidelijke competentieverdelingen tussen ministers en staatssecretarissen, en tussen de minister-president en ministers. Kortom, het politiek bestuurlijke stelsel wordt ontdaan van een fiks aantal historisch gegroeide inefficiënties.

Ten derde, de verhoudingen tussen de drie bestuurlijke niveaus kunnen worden vereenvoudigd. Nederland is sinds Thorbecke een 'gedecentraliseerde eenheidsstaat'. De staat is echter helemaal geen soepel samenwerkende éénheid. Daarvoor wordt te veel langs elkaar heen en tegen elkaar in gewerkt. Van consistente centralisatie of decentralisatie is ook geen sprake. Over bestuurlijke vernieuwing, dus reorganisatie tussen bestuurslagen, wordt al lang gesproken, maar ook hier is met efficiënte ordening nog veel te winnen. In het algemeen kan worden gesteld dat besluitvorming, uitvoering, inkomsten en uitgaven het best in één organisatie kunnen worden belegd. Dus als een gemeenteraad mag beslissen over sociale zaken, dan voert de gemeentelijke organisatie dit beleid uit, stelt de gemeente zelf belastingen in en besteedt dit geld. In het huidige systeem is deze 'vierhoek' vaak ver te zoeken. Belasting wordt geheven zonder dat dit aan een direct en concreet beleidsdoel is gerelateerd. Op nationaal niveau wordt veel van de belastingen ingesteld, maar geïnde gelden worden via ingewikkelde, maar toch nog arbitraire formules onder lagere bestuursinstellingen verdeeld. Dit levert weinig innovatie en zuinigheid, veel overhead en bureaupolitisme. Andersom worden lagere overheidsorganisaties gebruikt om nationaal beleid uit te voeren. Uitvoering staat dan te ver van de beleidsbepaling, met alle negatieve gevolgen van dien. Beter zou het zijn deze hele bestuurlijke kluwe te ontrafelen en aan de hand van bovenstaande 'vierhoek' opnieuw, maar nu consistent en consequent te organiseren.

*Drs. M. de Weger is politicoloog, organisatieadviseur en lid van de christendemocratische dertigers beweging.*

*Bovenstaand artikel is een vervolg op, en uitwerking van, drs. C.C.J. Veldkamp en drs. M.J. de Weger: 'Nieuwe tijden, nieuwe vormen voor de politiek en bestuur in de kennissamenleving' in Christen Democratische Verkenningen, nr. 5, mei 2000*