

De invloed van ambtenaren

door Klaartje Peters

Gepubliceerd in: De Helling, zomer 2002.

Kabinetsformaties zijn fascinerende intermezzo's in ons politiek-bestuurlijk bestel. De uitslag van de Tweede-Kamerverkiezingen is de opmaat voor een uiterst onzekere periode voor politieke commentatoren, ambtenaren en ook de Nederlandse bevolking: Wat gaat er gebeuren? Wie gaan er beslissen en wat gaan ze beslissen? Welke oplossingen worden gekozen voor de maatschappelijke problemen die er spelen? Waarover wordt overeenstemming bereikt in het regeerakkoord en waarover niet? Het is een periode waarin op de Haagse ministeries lopende zaken tot stilstand komen, waarin geen nieuw beleid wordt opgestart en waarin iedereen wacht op wat er gaat komen.

In kabinetsformaties is alles anders, ook als het gaat om de vraag wie het voor het zeggen heeft. Hoe anders is dat? Normaal gesproken hebben ambtenaren veel invloed op belangrijke beslissingen die in Den Haag worden genomen. In 1999 publiceerde ik de conclusies van mijn promotieonderzoek naar politiek-bestuurlijke invloedsverhoudingen in Nederland onder de titel *Verdeelde macht*. Op alle terreinen van rijksoverheidsbeleid weten ambtenaren in ruime mate hun stempel te drukken op de besluitvorming. Ze zijn niet de enigen die bepalen wat er gebeurt, dat zeker niet. Ze delen de macht altijd met vele andere spelers, met name bewindslieden, Kamerleden en maatschappelijke organisaties. Maar geen van die andere deelnemers heeft meer invloed dan ambtenaren, die immers met zo velen tegelijk het beleid voorbereiden, overleggen met elkaar en betrokken maatschappelijke organisaties, kant-en-klare plannen voorleggen aan hun minister en het parlement, en vervolgens ook de uitwerking en uitvoering van die plannen voor hun rekening nemen.

Die invloed is niet totaal, er is in Nederland geen sprake van een 'vierde macht' in de zin dat duizenden ambtenaren achter de schermen aan een groot gemeenschappelijk doel werken. Ambtenaren zijn het onderling zelden eens, wat vaak leidt tot ambtelijke stammenstrijd tussen de verschillende betrokken afdelingen, directies of ministeries. Die strijd gaat dan over de verschillende kijk op de vraag waarmee het 'algemeen belang' het beste is gediend. Maar hoe ze het ook bedoelen, en hoe zeer ze soms ook met elkaar in de clinch liggen, ambtenaren domineren veel politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen, los van hun politieke bazen.

Ten tijde van de kabinetsformatie zien we echter een breuk met de hierboven beschreven gang van zaken. De lijsttrekkers van de betrokken partijen schuiven aan bij de formateur voor een korte periode van intensieve onderhandelingen over de grote lijnen van het regeringsbeleid voor de komende kabinetsperiode. Deze onderhandelingen worden in vrij strikte afzondering gevoerd, het enige dat erover naar buiten komt zijn gemeenplaatsen tijdens de dagelijkse persconferenties. In subgroepen wordt tussen de specialisten van de betrokken partijen onderhandeld over de belangrijkste dossiers voor de komende periode, en bij de formateur aan tafel worden de uitkomsten van die onderhandelingen door de leiders van de onderhandelingsdelegaties bevestigd en in het regeerakkoord vastgelegd. Ondanks conflicten tussen de coalitiepartijen worden de meeste beslissingen door het nieuwe kabinet zo uitgevoerd als ze in het regeerakkoord zijn vastgelegd. Ik ken geen onderzoek naar de vraag in welke mate de inhoud van regeerakkoorden daadwerkelijk wordt uitgevoerd, maar het lijkt geen twijfel dat het om een belangrijk deel gaat. Kortom: tijdens de formatie is de politiek aan zet. Voor ambtenaren is het een uitzonderlijke en ongemakkelijke tijd van afwachten wat er

komen gaat. Pas als het kabinet is geïnstalleerd kunnen ze op de departementen lezen wat hun nieuwe minister of staatssecretaris wil gaan doen.

DOSSIERS Toch moet dit beeld van een machteloze ambtenarij die tijdens de formatie buitenspel staat enigszins worden genuanceerd. Ambtenaren mogen dan niet het voortouw hebben bij de opstelling van het regeerakkoord, zij laten alles niet zonder meer over zich heen komen. Op allerlei manieren weten zij toch een voet aan de grond te krijgen in de formatie. Zo stellen de ambtenaren van Financiën traditiegetrouw een advies op over de te verwachten begrotingsruimte voor de komende kabinetsperiode. Ook op de andere departementen wordt er in de laatste maanden van de oude kabinetsperiode veel tijd en energie gestoken in het aanleggen van dossiers over niet-opgeloste of nieuwe problemen die in de nieuwe periode moeten worden aangepakt. Daar horen ook bij het onderbouwen van departementale claims op de middelen. Deze zogenaamde formatiedossiers vol ambtelijke wensen, voornemens en scenario's worden klaargelegd voor de kabinetsformateur en de fractie-onderhandelaars. Een mooi voorbeeld is het dossier van het verzekeringsstelsel in de gezondheidszorg, één van de belangrijkste dossiers die op 16 mei klaarlag voor de nieuwe kabinetsformateur. Minister Borst van Volksgezondheid (VWS) en het kabinet hebben in de afgelopen kabinetsperiode de hoofdlijnen van het toekomstige zorgstelsel weten vast te leggen, een forse operatie die grotendeels buiten de publiciteit heeft plaatsgevonden. Eén van de elementen van deze operatie, de premieheffing, bleek niet op te lossen binnen de coalitie van PvdA, WD en D66, en leidde wel tot politieke commotie. Oude scheidslijnen tussen links en rechts verhinderden dat de knoop kon worden doorgehakt over de vraag of de premie inkomensafhankelijk of voor elke verzekerde gelijk zou moeten zijn (wat dan vervolgens fiscaal gecompenseerd zou kunnen worden). Op het departement van VWS telden eind 2001 minister en ambtenaren hun knopen en is vervolgens tot aan de verkiezingen rustig verder gewerkt aan het nieuwe zorgstelsel, waarbij de verschillende opties om de premieheffing vorm te geven allemaal zijn uitgewerkt en in het formatiedossier van VWS gevoegd.

AAN TAFEL De vraag is natuurlijk wat de waarde is van deze formatiedossiers, en wat dit zegt over de invloed van ambtenaren. Wat staat er in de dossiers? Hoe gedetailleerd, en hoe sturend is de ambtelijke inbreng, en vooral: wat wordt er mee gedaan in de onderhandelingen over het nieuwe regeerakkoord? Hoe gaan de onderhandelaars namens de nieuwe coalitiepartijen om met de informatie in deze dossiers? Veel weten we daar niet over, juist omdat het gaat om een kortdurend en uiterst vertrouwelijk proces dat slechts eens in de vier jaar voorkomt en waarbij maar zo weinig mensen zijn betrokken. Wel weten we dat de fractie-onderhandelaars ook hun eigen partijdossier meenemen gebaseerd op fractienota's, en natuurlijk het verkiezingsprogramma. Maar deze dossiers zijn ook gebaseerd op cijfers en doorrekeningen van het CPB en andere plan-

Deze zogenaamde formatiedossiers vol ambtelijke wensen worden klaargelegd voor de kabinetsformateur en de fractie-onderhandelaars

bureaus. Deze rekenaars in overheidsdienst spelen volgens sommigen toch al een steeds belangrijker rol in de Haags besluitvormingsprocessen. Extra interessant is dat het CPB ook voorbereidend werk verricht ten behoeve van de formatie-onderhandelaars.

En *last but not least* zijn ambtenaren ook doorgedrongen tot de onderhandelingstafel(s). Bij de laatste kabinetsformatie van 1998 waren ambtenaren aanwezig bij de onderhandelingen over sommige dossiers, en speelden zij een rol bij het opstellen van de teksten van het regeerakkoord. Dit gold niet voor alle subgroepen waarin de toekomstige coalitiepartners

onderhandelingen voerden, en voor alle dossiers die in het regeerakkoord werden beslist. Er waren ook vele onderwerpen die wel alleen tussen politieke onderhandelaars werden geregeld. Toch is het interessant te bedenken dat in een aantal gevallen de deskundigheid van de ambtenaren hen toch een (bescheiden) plaatsje aan de onderhandelingstafel bezorgt. Je zou kunnen zeggen dat ambtenaren, ondanks het feit dat zij niet meepraten over het regeerakkoord, op andere manieren wel degelijk invloed weten uit te oefenen op de totstandkoming van de beslissingen die in het akkoord worden vastgelegd. Kijken we nog even naar het dossier dat klaarligt over het zorgstelsel: de onderhandelaars over het nieuwe regeerakkoord kunnen, in theorie, dit dossier negeren en kiezen voor een volledig ander zorgstelsel. Dat zou mij, én de ambtenaren van VWS, echter verbazen.

** Klaartje Peters: Verdeelde macht, Boom, 1999*