

Over strategie in het overheidsbeleid: een persoonlijke impressie van de rol van AEP

*Hans Borstlap**

De strategieontwikkeling bij de overheid vertoont mankementen, mede als gevolg van de departementale indeling. De auteur geeft aan dat een bescheiden maar hoogwaardige strategievoorziening onder het ministerie van Algemene Zaken dit probleem zou kunnen verhelpen. Op economisch gebied lijkt de rol die de directie AEP gespeeld heeft in strategisch opzicht sterker in de jaren tachtig dan de jaren negentig.

Wanneer vertrouwde beleidslijnen niet meer zo vertrouwd blijken te zijn ontstaat er ongenoegen bij de kiezers en daarna, dikwijls met enige en soms aanzienlijke vertraging, ook bij de gekozenen. De recente verkiezingsuitslag is hiervan een illustratie. Op zulke momenten kan er een zoektocht ontstaan naar wat onder de Haagse 'kaasstolp' kennelijk gemist werd. Waarom heeft men de trend niet aangevoeld? Is er voldoende kritische zelfreflectie geweest teen aanzien van de vertrouwde beleidslijnen? Is geprobeerd een voorstelling te maken van wat de nieuwe thema's zijn, of heeft men eenvoudig de bestaande voortgezet met wat marginale aanpassingen?

Deze momenten zijn een goede voedingsbodem voor een roep om strategie. Dit verlangen kan uitgroeien tot het zoeken naar een magische formule: strategie als wondermiddel tegen de dikwijls te laat onderkende 'geest van de tijd'.

* De auteur was tot voor kort directeur-generaal strategie en arbeidsmarkt bij het ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en is momenteel verbonden aan de Raad van State. Met dank voor commentaar op een eerste concept van dit artikel van drs. P. Van Leeuwe en dr. G. De Vries.

Daarom gelijk maar een waarschuwend woord: strategische beleidsvorming is nodig voor elk bestuur, ook voor het landsbestuur. Maar laten we niet overdrijven: een gezaghebbend publiek optreden vraagt zeker om een samenhangend richtinggevoel ook op de wat langere termijn, maar de vaardigheid om dagelijks effectieve publieke voorzieningen te organiseren is minstens zo belangrijk. Hier ligt misschien gelijk al de sleutel voor onze zoektocht naar strategie in het overheidsbeleid: het moet vertrouwenwekkend zijn in het 'hier en nu' maar het zal tegelijkertijd zicht moeten geven op gestage en veelal geleidelijk door te voeren modernisering in de publieke dienstverlening. Juist om dat vertrouwen ook in de voortdurend wijzigende omstandigheden te kunnen blijven oproepen.

Ik schrijf deze bijdrage op persoonlijke titel. Het zijn niet meer dan persoonlijke impressies, gebaseerd op een kleine 20 jaar ambtelijke ervaring op de ministeries van Algemene Zaken (AZ), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC en W). Ik zal daarbij dankbaar gebruik maken van de rapportage *Kracht zonder Macht* die dit voorjaar, desgevraagd, aan het sg-beraad is aangeboden ten behoeve van het nieuwe kabinet over de inrichting van een strategische functie op rijksniveau.¹

1. Strategie: niet iets verhevens

Strategische beleidsvorming is dus niet iets verhevens dat uitgaat boven de dagelijkse beleidspraktijk. Juist daar waar de strategie zo is georganiseerd – apart 'op de hei' of ergens op een zolder, ver weg van de dagelijkse beleidshectiek (de WRR?) en zeker ook waar deze afzondering door de strategen wordt gekoesterd – juist daar worden kansen gemist. Er is dan de illusie dat de strategie is verzekerd omdat er een voorziening is getroffen, doch de geïsoleerdheid ervan impliceert veelal een zeer beperkte doorwerking naar het dagelijkse beleid. Daar waar men rijksbreed en binnen de departementen kans ziet de brug te slaan tussen deze verschillende kijk op de werkelijkheid (vaak ook verschillende disciplines) en een 'vredig' naast elkaar bestaan weet te verhinderen, daar zal men eerder tot vertrouwenwekkend beleid en voorzieningen kunnen komen dan daar waar men geen boodschap aan elkaar heeft.

¹ *Kracht zonder Macht*, advies over de inrichting van de strategische functie op rijksniveau, maart 2002. Uitgebracht aan het sg-beraad door een werkgroep bestaande uit: Peter v.d Berg (FIN), Hans Borstlap (OC en W, voorzitter), Hans Leeftang (VenW), Paul Schnabel (SCP), Jan Geert Siccama (DEF), Jarig van Sinderen (WRR), Koos v.d. Steenhoven (Expertisecentrum), Anke Buiteveld (OCW, secretaris), Jacqueline Conemans (BZK, secretaris), Hans Wilmink (BZK, secretaris).

Er zijn vele omschrijvingen van strategische beleidsvorming. Heel praktisch, en toegespitst op het onderwerp van mijn bijdrage aan deze bundel, versta ik onder strategische beleidsvorming het vermogen om dagelijks samenhangend beleid te ontwikkelen en uit te voeren, waarin rekenschap wordt gegeven van internationale, sociaal-economische, sociaal-culturele en ecologische trends en waarin dit beleid wordt ontwikkeld in een middenlange termijn perspectief.

2. Wat is het probleem?

De voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleid vraagt om organisatie en institutionalisering. Deze bureaucrativering kan gemakkelijk leiden tot een voorrangspositie voor vertrouwde, bestaande beleidslijnen boven nieuw beleid. De huidige departementale indeling is ook niet echt behulpzaam, afgestemd als ze is op de thema's van een vorige periode. Beleidsdilemma's worden aldus dikwijls geformuleerd naar de maat van de departementale kaders en naar het uitsluiten van bemoeienis van een ander departement in plaats van naar wat er echt aan de hand is. Een achterhaalde verkokering die overigens dikwijls naadloos wordt voortgezet in het parlement en zelfs bij adviesorganen.

Er is een enorme zuigkracht naar het bestaande en bekende; en een afkeer en zo mogelijk ontkennen en verbannen van wat nieuw en anders is. In zekere zin is dit niet zo vreemd: bestendig beleid geeft rechtszekerheid en kan willekeur voorkomen. Maar wanneer een duurzame rechtsbescherming vraagt om vernieuwing van beleidskaders dan is dat wat er moet gebeuren. Het is de welhaast paradoxale spanning in het overheidsbeleid: omdat de omstandigheden om ons heen zo dynamisch zijn, moeten wij het beleid daar voortdurend op aanpassen om te kunnen blijven voorzien in de noodzakelijke publieke diensten. Vernieuwen van beleid om de ambities te kunnen conserveren: het is deze eeuwige spanning die het hart van het publieke debat uitmaakt doch waarop de rijksdienst veelal niet adequaat is toegerust. Het is naar mijn waarneming beneden de maat hoe gebrekkig de organisatie van de rijksdienst is toegerust om deze spanning bewust op te roepen en vervolgens daar effectief mee om te gaan. Hier ligt mijns inziens de centrale opgave voor elk kabinet dat verder wil reiken dan de waan van de dag.

3. Departementale indeling

Zeer aannemelijk is dat dit onvermogen mee wordt veroorzaakt door een niet meer toereikende departementale indeling. Er is inmiddels zoveel coördinerende en corrigerende energie nodig om de nadelige effecten van een achterhaalde departementale indeling te compenseren, dat het alleszins de moeite waard

wordt deze indeling zelf aan de orde te stellen. Ik vind het opvallend stil op dit vlak; er is kennelijk een grote angst voor het overhoop halen van de bestaande kaders. Ik onderschat geenszins de belasting van een dergelijke operatie. Maar zou onder invloed van de nieuwe thema's die om samenhangende agendering vragen niet verder gewerkt moeten worden aan wat in het begin van de formatie van het nieuwe kabinet aan de orde is geweest? Daarin kwam in beeld de samenhang tussen de departementen OC en W en Economische Zaken (EZ) (kennissamenleving); SZW en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (nieuw sociaal beleid); Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (BZK) en Justitie (openbaar bestuur en veiligheid) Verkeer en Waterstaat (V en W), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Landbouw (ruimtelijke inrichting en mobiliteit); Buitenlandse Zaken en Defensie.

Ik realiseer mij zeer wel de verstrekkendheid van deze niet populaire gedachten. Maar ze worden met de dag belangrijker. Mijn inschatting is dat een eenduidige politieke leiding van deze geclusterde aandachtsgebieden een grotere kans maakt op agendering van de relevante samenhangende thema's, dan wat verwacht mag worden bij voortzetting van de samenwerking tussen departementen zoals wij die nu kennen. Krijgt die samenwerking immers niet te vaak het karakter van een wapenstilstand dan dat er echt inspirerende energie van uitgaat?

4. Gezaghebbende agendering in ministerraad

Wat intussen dringend nodig is, is visievorming op rijksbreed niveau en agendering daarvan in de ministerraad. Vervolgens zullen deze beleidslijnen door moeten werken in departementaal beleid en uitvoering daarvan.

De agendering in de ministerraad is van cruciale betekenis. Er is veel strategische expertise rond de rijksdienst: planbureau's, adviescolleges, WRR.² Maar al deze expertise leidt onvoldoende tot een gezaghebbende agendering van de dilemma's van onze tijd op het niveau van de ministerraad. Ik geef enige voorbeelden van thema's die mij voor de komende jaren van belang lijken:

- hoe is de kwaliteit van de publieke dienstverlening op z'n minst te handhaven tegen de achtergrond van trends als individualisering, internationalisering, informatisering en informalisering?
- wat vraagt duurzaamheid van beleid op economisch, sociaal, onderwijskundig, verkeers en ruimtelijk terrein?
- hoe structureert het toegroei naar een kennissamenleving het beleid op OC en W, EZ, SZW, V en W en VROM?

² De Staat van Advies, resultaatonderzoek strategische functie bij kerndepartementen, september 2001, Ministerie van BZK, Directie Personeelsmanagement Rijksdienst.

- hoe valt de rechtsstaat te waarborgen gegeven de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen?
- hoe kunnen de Europese instellingen samenhangend vanuit Nederland beïnvloed worden?
- waar ondermijnt de vergrijzing de vooronderstellingen die aan de voorzieningen in onze verzorgingsstaat ten grondslag liggen en waar moeten deze aangepast worden?

Wat mijns inziens nodig is, is een voorziening op rijksniveau die behulpzaam kan zijn een brug te slaan tussen de vele strategische expertise die er is en de dagelijkse beleidspraktijk. Een bescheiden, hoogwaardige voorziening op het ministerie van Algemene Zaken kan daarin voorzien, die via de minister-president en de vice-premiers, door kan dringen tot de agenda van de minister-raad. In aansluiting op dit rijksbrede niveau zal de brug tussen strategische expertise en dagelijkse beleidspraktijk op de departementen versterkt moeten worden.

5. Positie AEP, CEC en EZ

Niettemin: zover is het nog niet. In de tussentijd moeten departementen het beste ervan maken. In dat verband wil ik een paar opmerkingen maken over mijn ervaring met de directie Algemene Economische Politiek (AEP) van EZ, zoals die voor mij vooral zichtbaar werd in de centrale rol van AEP bij de formulering van CEC adviezen.

AEP heeft iets van doen met strategie en met het overstijgen van de departementale verkokering. De vraag is hoe AEP het er wat dit betreft heeft afgebracht. AEP is de denktank van EZ; ze beoogt het economisch beleid, ook in zijn strategische dimensie, te helpen ontwikkelen. Aldus geformuleerd is het object van haar handelen een aspect van het beleid, namelijk het economische. Dit overstijgt de begrenzing van het ministerie: het gaat om het economische aspect van kabinetsbeleid in brede zin. Daartoe is begin jaren '50 de Centraal Economische Commissie (CEC) in het leven geroepen waarin onder leiding van EZ zitting kregen de topambtenaren van SZW, financiën, AZ, het CPB en De Nederlandsche Bank. Op een grotere afstand werd (in een latere fase) betrokkenheid van BZK, VWS en OC en W georganiseerd en op nog grotere afstand de overige departementen.

Mijn opvatting is dat gelet op haar ambitie en samenstelling, AEP krachtig en gezaghebbend kan optreden zolang haar rapportages het macro-economische beleid betreffen. Anders gezegd: wanneer AEP dicht bij de centrale opgave van het departement van EZ blijft is ze sterk en maakt ze terecht aanspraak op seri-

euze aandacht voor haar analyses en aanbevelingen. Maar wanneer de macro-economische kaders min of meer op orde zijn en de focus van AEP en in haar verlengde de CEC zich meer richt op de modernisering van de publieke dienstverlening, dan is haar positie minder evident, veelal minder overtuigend, ook vanwege het feit dat ze op het terrein komt waar andere departementen de primaire verantwoordelijkheid hebben. AEP is echt de denktank van EZ; zodra de urgentie van typische EZ thema's afneemt en andere thema's de voorrang behoren te krijgen, verliest ze positie en zeggingskracht. Tenzij de analyses op die andere terreinen uitblinken in superioriteit. Dat is, naar mijn indruk, lang niet altijd het geval.

6. De glorieuze jaren tachtig

Ik wil dit illustreren.

Andere artikelen in deze bundel schetsen helder de verschillende perioden van economisch beleid en de verschillende rollen en posities van AEP en EZ daarin. In mijn herinnering waren de jaren tachtig hoogtijdagen voor AEP en CEC; aan een aantal voorwaarden voor deze krachtige positie werd op hetzelfde moment voldaan:

- een evidente noodsituatie wat betreft uit balans geraakte macro-economische verhoudingen, die de aandacht voor andere beleidsterreinen zoals sociaal-, onderwijs- en zorgbeleid naar een tweede plan verschoof;
- grote eensgezindheid in de eerste twee kabinetten Lubbers;
- publieke steun voor een saneringsbeleid dat grofmazig was, betrekkelijk overzichtelijk en langdurig volgehouden moest worden;
- een persoonlijke samenstelling van CEC-presidium waardoor een grote mate van ambtelijke eensgezindheid werd gerealiseerd, uiteraard ondersteund door de politieke eensgezindheid van de meest betrokken bewindspersonen.

Bovendien opereerde de persoon van de voorzitter, Frans Rutten, naar mijn waarneming op een zodanige wijze, dat de ontvankelijkheid voor de AEP/CEC adviezen groot was bij sleutelfiguren in het kabinet. In deze periode steeg AEP door de omstandigheden ver uit boven een enge belangenbehartiging van EZ; en dat was in die tijd maar goed ook.

7. De mindere jaren negentig

De jaren negentig waren voor AEP en CEC minder glorieus. In deze periode moest het accent verlegd worden naar wat er binnen de weer op orde gebrachte macro-economische kaders opgepakt moest worden: de ontwikkeling van de publieke dienstverlening. Mijn indruk is dat toen te gemakkelijk is voortgegaan

op de wijze waarop de successen van de jaren tachtig zijn behaald. Ik doel op de wijze waarop de nieuwe thema's werden benaderd alsmede de voortzetting van een, gelet op de nieuwe onderwerpen, te beperkte samenstelling van het CEC-presidium. Deze periode heeft het gezag van AEP en van de CEC geen goed gedaan.

De overzichtelijke, betrekkelijk simpele en eenduidige boodschap van de jaren tachtig tot herstel van gezonde macro-economische verhoudingen werd in de jaren negentig voortgezet door een even overzichtelijke als simpele en veelal ongeconditioneerde boodschap: meer marktwerking, deregulering en privatisering. Deze boodschap werd dikwijls met een zodanige ideologische gedrevenheid vanuit AEP en EZ gebracht dat het hier welhaast om een wondermiddel moest gaan. Deze benadering van AEP en EZ sloeg geen acht op de dikwijls ingewikkelde institutionele en sturingsdilemma's die zich in de publieke dienst voordoen. Ik moet eerlijk zeggen dat deze benadering in mijn beleving zo nu en dan de trekken van "orakeltaal" kreeg. Er ontstonden gespannen verhoudingen tussen EZ en de vakdepartementen. Daarbij kwam, zoals gezegd, dat in de samenstelling van het CEC-presidium (aanvankelijk) niet werd voorzien in het betrekken van de betrokken vakdepartementen.

De jaren negentig overziend hebben AEP, de CEC en EZ geen invloedrijke rol gespeeld in de tijdige signalering van de aanzienlijke knelpunten in de zorg, het onderwijs en de veiligheid. Ik moet daar eerlijkheidshalve aan toevoegen dat de verantwoordelijke departementen (en dus ook de ambtelijke leiding daarvan) evenmin trots kunnen zijn op hun rol terzake: de thema's zijn door de maatschappelijke ontwikkelingen afgedwongen. Ik meen dat het SCP wel duidelijker signalen heeft afgegeven op een moment dat dit nog niet breed werd onderkend in Den Haag. In algemene zin laat zich de vraag stellen of een vooral economische analyse van de huidige maatschappelijke dilemma's nog wel zo interessant is. Ik heb bij mijzelf de laatste jaren een toenemende belangstelling gesignaleerd naar de SCP-publicaties; zeker in aanvulling op de CPB rapportages, die vanwege de opdracht van dit planbureau een beperkte optiek hadden.

Met andere woorden: de verschuiving van relevante thema's en de beperkte samenstelling van AEP/CEC hebben hun positie in de jaren negentig verzwakt.

8. Verhouding ambtenaren – politici

Er speelde in die jaren naar mijn inschatting nog een andere kwestie, namelijk één die verband houdt met de verhouding tussen ambtenaren en politici. De toonzetting en stijl van AEP/CEC adviezen was dikwijls stellig. Onbedoeld

werden de adviezen wel eens zo opgeschreven dat een niet overtuigde politicus het gevoel kon krijgen niet helemaal bij de les te zijn.

Deze sfeer werd jaarlijks nog eens extra gevoed door het nieuwjaarsartikel in ESB van de hand van de secretaris-generaal van EZ. Zeker vanaf 1994, met de komst van het eerste paarse kabinet, is er een sfeerverandering opgetreden. In mijn eigen waarneming waren er ook wel collega's die niet altijd behoefte hadden het advieskarakter van de ambtelijke analyses en aanbevelingen te benadrukken. Mijn stelling is altijd geweest dat het CEC-advies keuzes moet overlaten voor diegenen die geroepen zijn de politieke verantwoordelijkheid voor keuzes te nemen. CEC adviezen moeten dus vooral ruimte bieden voor consistente keuzes; de adviezen moeten die keuzes niet dichttimmeren. Collega's die daarmee moeite hadden heb ik aangeraden de politiek in te gaan of lid te worden van de Raad van State.

9. Economie van de 21^e eeuw

Maar AEP en haar nieuwe secretaris-generaal zitten niet stil. De recente studie *Economie van de 21^e eeuw* vormt een uitzondering op mijn kritische kanttekeningen hiervoor (Winsemius e.a., 2001). Deze studie is wellicht het begin van een nieuwe koers. In deze studie wordt niet zozeer de instrumentering van marktwerking centraal gesteld als wel een zoveel mogelijk onbevangen analyse (veelal door externen) van wat er de komende jaren in ons land aan de hand is: welke thema's komen op en welke worden zo langzamerhand obsoleet. Ik vind deze studie in haar zoektocht naar de nieuwe strategische thema's een verademing ten opzichte van de zelfverzekerdheid die het departement in een groot deel van de jaren negentig tentoonspreidde.

Overigens meen ik ook dat onder leiding van de nieuwe secretaris-generaal een meer praktische en op nuchtere analyse van de feitelijke ontwikkelingen gebaseerde benadering zichtbaar begint te worden: niet marktwerking staat centraal maar marktordening. Vraagsturing en privatisering kunnen behulpzaam zijn daar waar voldaan kan worden aan een aantal noodzakelijke voorwaarden. En als dat niet kan, dan moet je niet op deze instrumenten vertrouwen, want ze helpen je eerder van de wal in de sloot dan andersom.

10. AEP en CEC: belangrijk en beperkt

Intussen rijst wel de vraag of, gegeven de gewijzigde onderwerpen, de reikwijdte van de AEP/CEC/EZ ambities is vol te houden in de organisatorische setting zoals die nu bestaat. AEP en de CEC kunnen de economische dimensie

blijven behartigen, zeker vanuit de nieuwe meer onbevangen benadering. Maar de beperking van het economische aspect wordt daarmee niet tenietgedaan. Pogingen AEP en de CEC tot een bredere advisering te laten uitgroeien acht ik niet kansrijk en ook niet wenselijk: de rol van EZ wordt daarmee overschat.

Ik meen, aansluitend bij het eerste deel van deze bijdrage, dat de ministerraad in zijn totaliteit toegerust moet worden voor een agendering van de nieuwe thema's die recht doen aan samenhangend beleid. Dat wil zeggen: tegelijkertijd recht doen aan sociaal-economische, budgettaire, ecologische, sociaal-culturele en internationale aspecten van beleid. Deze zullen, zoals gebruikelijk, veelal afzonderlijk worden voorbereid maar vragen krachtiger dan nu een synergie-slag, ook om te voorkomen dat een al te eenzijdige benadering in de ene periode welhaast noodzakelijkerwijs gevolgd moet worden door een tegenovergesteld accent daarna.

Ieder zijn vak en zijn verantwoordelijkheid: een versterking van de rol van de minister-president en zijn departement, toegespitst op de hierboven beschreven voorbereiding van samenhangend beleid, is gewenst. Niet met verwaarlozing van de vele departementale expertise die er is, maar juist met gebruikmaking daarvan. Evenals van de vele adviesorganen en planbureau's.

AEP en de CEC kunnen aldus hun rol blijven spelen, maar nadrukkelijker dan voorheen, ingebed in een breder afwegingskader. In deze rol wens ik AEP en de CEC nog vele arbeidzame jaren toe.

Literatuur

- Borstlap, H., 2002, *Kracht zonder Macht, advies over de inrichting van de strategische functie op rijksniveau*, maart 2002
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Personeelsmanagement Rijksdienst, 2001, *De Staat van Advies, resultaatonderzoek strategische functie bij kerndepartementen*, september 2001, Den Haag
- Winsemius, P., e.a., 2001, *Naar een nieuwe Maatschap*, Den Haag, Ministerie van Economische Zaken