

Yes minister, no minister: ambtenaren, economie en beleid

Pieter Boot, Pierre Koning, Stephan Raes

Ambtenaren zijn een ondergeschoven kindje van de politiek. En zo hoort het ook natuurlijk. Waar het primaat ligt bij de politiek, is de rol van het ambtenarenapparaat gelegen in het ondersteunen van politici ten einde een democratisch verankerde, effectieve en efficiënte beleidsvoering tot stand te brengen. Dit uitgangspunt lijkt in de wetenschappelijke literatuur zijn weerslag te krijgen in een relatief beperkte aandacht voor de rol van ambtenaren in beleidsontwikkeling. In politicologische literatuur wordt vooral gefocust op de interactie tussen parlement, bewindspersonen en externe stakeholders, en blijft de rol van ambtenaren relatief onderbelicht. Juridisch onderzoek neemt veelal de uitkomst van een beleidsproces als startpunt, namelijk wet- en regelgeving, terwijl het proces dat hieraan voorafgaand minder aandacht krijgt. Dat geldt tevens voor de economische wetenschap. Hoewel vanuit het toenemend belang van institutionele economie, en hiermee verbonden beleidseconomie, beleid als variabele aan gewicht heeft gewonnen, worden instituties vaak in meer abstracte termen gedefinieerd en blijft het proces van institutievorming veelal buiten beschouwing. Ook voor bestuurskundige analyses geldt dat het accent eerder ligt op de inrichting van ambtelijke organisaties en de implicaties die dit heeft voor effectiviteit en efficiëntie, en minder op de betekenis van specifieke ambtelijke organisaties voor een bepaald beleidsterrein. Waar de vierde macht in de volksmond een belangrijke rol krijgt toegedicht, is dit in de wetenschap een relatief *terra incognita*.

Recentelijk lijkt in deze beperkte aandacht voor ambtelijke beleidsvoorbereiding in Nederland een verandering zichtbaar.¹ Deze zal deels verbonden zijn aan de opnieuw opgeleefde discussie rondom het politiek primaat en de rol van ambtenaren die met het aantreden van het eerste Paarse kabinet inzette. Dit heeft geresulteerd in een toenemend aantal studies die licht werpen op de rol

¹ TPE besteedde ook in 1998 en 1999 al aandacht aan de rol van ambtenaren in het beleidsvormingsproces (Van Dalen, Letterie en Swank 1998; Van Bergeijk 1999).

van ambtenaren in de beleidsvoorbereiding (bijvoorbeeld Bekke e.a. 1996; Bovens 2000; Nieuwenkamp 2001; 't Hart e.a. 2002 en Rosenthal 1995). Dit speciale nummer van TPE sluit aan bij deze tendens. Aanleiding voor dit nummer vormt het vijftigjarig bestaan van de directie Algemene Economische Politiek (AEP) van het Ministerie van Economische Zaken (EZ). AEP is een stafdirectie binnen EZ die bij het maken van economisch beleid een centrale rol vervult. De directie is zowel betrokken bij de beginfase van economische beleidsvorming (onderzoek en strategie), bij de beleidsontwikkeling in den brede, als bij de coördinatie van de EZ contacten met het parlement. Bovendien vervult AEP de secretariaatsfunctie van zowel de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA), een onderraad van de ministerraad, als de Centrale Economische Commissie (CEC), het ambtelijk voorportaal van de REA. Van hieruit is AEP sterk ingebed in zowel de economische beleidsvoering vanuit EZ als ook de bredere macro-economische beleidscoördinatie.

De verschillende bijdragen aan dit TPE-nummer tezamen vormen een monografie die meer licht werpt op de rol die een ambtelijke organisatie als AEP speelt in het proces van het maken van economisch beleid. Mede door gebruik te maken van insiders gesprekken en documenten, die zich anders veelal aan het zicht onttrekken, wordt de black box van wat zich binnen een departement afspeelt, wat geopend. In de bijdrage van Raes, Van Sinderen, Van Winden en Biessen worden voor de periode 1952 tot heden drie vragen beantwoord. In de eerste plaats wordt aangegeven hoe als gevolg van interactie tussen ambtelijke en andere organisaties nieuwe ideeën langzaam aan hun weg vinden naar de beleidsagenda. Tevens stellen zij aan de orde hoe de positie van EZ in de afgelopen vijftig jaar aan verandering onderhevig geweest is in het maken van economisch beleid. Tenslotte wordt in hun bijdrage ingegaan op de rol die AEP gespeeld heeft in zowel het proces van ideevorming als onderhandeling over economisch beleid.

De bijdrage van Borstlap vormt in veel opzichten een commentaar op het eerste artikel. Borstlap geeft in zijn bijdrage aan hoe de interdepartementale strategie-vorming bij de overheid in het verleden minder goed heeft gefunctioneerd, onder meer de door departementale indeling en de beperkte aansluiting van bestaande strategie instituten op de beleidspraktijk. Hij pleit voor een versterking van de centrale strategiefunctie vanuit het ministerie van Algemene Zaken. Hij illustreert zijn stelling aan de hand van de rol die AEP in strategische zin op economisch gebied de afgelopen twintig jaar heeft gespeeld.

De analyse van Geelhoed sluit hier nauw op aan. Geelhoed geeft aan hoe als gevolg van de Europese integratie de speelruimte voor beleidsontwikkeling, en daarmee beïnvloeding, steeds smaller is geworden. Dientengevolge is ook de ruimte voor een directie als AEP om van invloed te zijn op economisch beleid afgenomen. Waar gegeven het politiek primaat de invloed van ambtenaren in

algemene zin slechts indirect is, wordt de basis van deze indirecte invloed steeds sterker de inhoudelijke kracht van de beleidsadvisering. Het toenemend accent op de beleidsuitvoering maakt voor effectieve beleidsinvloed door AEP tenslotte een verdieping in de richting van de verdere institutionele uitwerking van beleid noodzakelijk.

Nieuwenkamp en Schmieman concentreren zich in hun bijdrage op de veranderingen in het politiek primaat, en de betekenis die dit heeft voor politiek-ambtelijke verhoudingen. Centraal staat hierin de rol van informatie. Een versterkt politiek primaat vereist een verbetering van de informatievoorziening vanuit departementen aan de Tweede Kamer. Tegelijkertijd lijkt het versterkt politiek primaat juist spanning te brengen in politiek-ambtelijke verhoudingen, waardoor de informatiestromen vanuit een departement richting bewindspersonen en de Kamer onder druk komen te staan. Nieuwenkamp en Schmieman bespreken hoe ministers van EZ vaak AEP hebben gebruikt om met dit dilemma om te gaan. De directie vormde als relatief ongebonden eenheid een belangrijke hefboom in de informatiestromen, zowel naar de minister als naar de Kamer. Informatieonvolkomenheden konden hiermee ten dele worden ondervangen.

In de bijdrage van Van Doorne-Huiskes wordt het vizier nog directer gericht op de AEP-organisatie. Van Doorne-Huiskes bespreekt de oorzaken en betekenis van de scheve man-vrouw verdeling binnen deze directie. Zij koppelt dit niet alleen aan een analyse van de genderverdeling in afstudeerrichtingen op universiteiten die voor AEP relevant zijn, maar completeert het artikel met een bespreking van de wijze waarop de ondervertegenwoordiging van vrouwen mogelijk kan hebben bijgedragen aan de opstelling van de directie in de economische beleidsadvisering.

In het artikel van Heemskerk, Mokken en Fennema wordt juist weer enige afstand genomen van AEP. Zij analyseren hoe zich in de afgelopen 20 jaar binnen een belangrijke groep stakeholders bij economisch beleid – het bedrijfsleven – veranderingen hebben voorgedaan. In hun netwerkanalyse komt tot uitdrukking hoe netwerken tussen bedrijven, bezien als de mate waarin topfiguren uit het bedrijfsleven bestuursfuncties voor meerdere ondernemingen vervullen (dubbel functies), veranderd zijn. Het intensieve netwerk van onderlinge relaties binnen de toppen in het bedrijfsleven is in deze periode in stand gebleven. De verbanden tussen overheid en bedrijfsleven zijn echter gehalveerd, waarmee ook de positie van EZ is veranderd. Omdat ook de banken niet meer de wachttorens van het bedrijfsleven zijn, stelt zich de vraag van 'good governance' en normhandhaving in steeds sterkere mate. Dit stelt EZ en ook AEP voor geheel nieuwe vragen.

In de laatste bijdrage, van Bovenberg en Gelauff, wordt verder ingegaan op deze vragen voor de toekomst. Zij kijken vooruit en bespreken wat de komende tijd de agenda voor het economisch beleid zal zijn. Hun vertrekpunt is dat productiviteitsverhoging, waarborg van publieke belangen en het gebruik van meer marktconforme prikkels de contouren van een nieuwe beleidsagenda zullen bepalen. Dat vereist een nieuwe oriëntatie waarbij positie gekozen moet worden inzake een aantal fundamentele dilemma's. Juist voor een ideeënministerie als EZ en daarmee AEP is onafhankelijk en creatief denken in openheid met een rijk geschakeerde buitenwereld cruciaal.

De bijdragen tezamen bieden een gevarieerd perspectief op de rol van de ambtenarij in de economische beleidsvoering, en ontsluiten inzichten over een ambtelijke organisatie die veelal onbesproken blijven. Tegelijkertijd heeft het nummer gegeven het vijftigjarig jubileum van AEP ook een feestelijk tintje. Ook ambtenaren hebben immers recht op hun verjaardagsfeest. Wellicht dat de bijdragen ook voor de huidige directie AEP een zinvolle reflectie bieden op de werkzaamheden, die bij kan dragen aan hernieuwd succes in de komende vijftig jaar.

Literatuur

- Bekke, A.J.G.M., R. Bekker, A.D.J. Verhoeven, 1996, *Haagse bazen; een verkenning van de topstructuur van de ministeries*, Alphen aan den Rijn, Sams-on H.D. Tjeenk Willink
- Van Bergeijk, P., 1999, Economen, beleidsmakers en politici, *Tijdschrift voor Politieke Economie* 21(2), 76-78
- Bovens, M.A.P., 2000, *De vierde macht revisited: Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*, Utrecht, Oratie Universiteit Utrecht
- Van Dalen, H., W. Letterie, O. Swank, 1998, Economisch advies op het Binnenhof: een ragfijn spel?, *Tijdschrift voor Politieke Economie* 21(1), 58-75
- 't Hart, P., A. Wille, 2002, *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam, Boom
- Nieuwenkamp, R., 2001, *De prijs van het politiek primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Delft, Eburon
- Rosenthal, U., 1995, Vierde macht en democratie, *Staatscourant* 93, 15 mei, 4