

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie
dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20111
2500 EA Den Haag

**Raad voor het openbaar
bestuur**

Korte Voorhout 7
2500 EA Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon
Rien Fraanje

T 0611794391
rien.fraanje@rob-rfv.nl

Datum 1 november 2013
Betreft Beleidscontinuïteit in tijden van discontinuïteit

Kenmerk

Uw kenmerk

Geachte heer Plasterk,

Op 10 april jongstleden hebt u de Raad voor het openbaar bestuur een adviesaanvraag toegezonden over het thema: "Beleidscontinuïteit in tijden van discontinuïteit". U constateert een structurele mismatch tussen politieke cycli en de cycli van wetgevings- en beleidsontwikkelingstrajecten. Politieke cycli worden steeds korter, niet alleen in de landelijke politieke arena maar ook decentraal. Voor de uitvoering wordt echter wel uitgegaan van de volledige zittingsduur. U stelt dat programma's, beleids- en wetgevingstrajecten daardoor averij oplopen.

U wilt in de eerste plaats van de Raad weten hoe hij het fenomeen van kortere politieke cycli en de risico's voor de beleidscontinuïteit beoordeelt. Wat betekent dit voor politici, ambtenaren en burgers? U informeert verder naar mogelijkheden om eventuele negatieve effecten van genoemde mismatch tegen te gaan, bijvoorbeeld door wetgevings- en beleidsontwikkelingstrajecten te versnellen. Tenslotte vraagt u de Raad daarbij expliciet in te gaan op de organisatie van de rijksdienst als middel om versnelling van wetgevings- en beleidsontwikkelingstrajecten te verwezenlijken. In algemene zin is uw vraag een uitnodiging aan de Raad om na te denken over andere inrichtingsprincipes van wetgevings- en beleidsontwikkelingstrajecten.

Met deze brief gaat de Raad graag op uw vragen in. Eerst zetten wij de belangrijkste conclusies en aanbevelingen op een rij. De tweede paragraaf richt zich vervolgens op de mogelijkheden tot versnelling van het beleids- en wetgevingstraject. Paragraaf 3 beziet de mogelijkheden voor aanpassing van de rijksdienst om aldus versnelling te bewerkstelligen. Vervolgens plaatsen we in paragraaf 4 enkele kanttekeningen bij de veronderstelde politieke instabiliteit en de gevolgen daarvan voor de regeerbaarheid en beleidseffectiviteit. In paragraaf 5 laat de Raad zien dat alternatieve zienswijzen mogelijk zijn op politieke instabiliteit die ook weer andere oplossingsrichtingen biedt.

1. Conclusies en aanbevelingen

Politieke instabiliteit kan leiden tot snelle bestuurswisselingen. Die dragen vooral risico's in zich voor noodzakelijke en complexe hervormingen. Niet zozeer de effectiviteit van beleid (doet de overheid de dingen goed) komt in het geding, maar het verlamt het politiek en bestuur veeleer om de goede dingen te doen. Het blijkt heden ten dage moeilijk om voldoende politieke draagvlak te vinden voor ingrijpende beleidswijzigingen op bijvoorbeeld de woningmarkt, de gezondheidszorg en de arbeidsmarkt. Bovendien zorgt politieke instabiliteit ervoor dat beleid snel en vaak van koers verandert. Door onderwerpen na een politieke crisis controversieel te verklaren, ligt niet alleen uitstel maar uiteindelijk ook afstel op de loer.

U vraagt zich in de eerste plaats af in hoeverre het mogelijk is het proces van de beleidsvorming en wetgeving te versnellen zodat de instabiliteit minder greep krijgt op de beleidscontinuïteit. Ten aanzien van uw suggestie om het wetgevings- en beleidsvormingstraject in te korten, brengt de Raad graag de volgende overwegingen onder uw aandacht:

- In het wetgevingsproces zijn afgelopen jaren al belangrijke stappen gezet naar versnelling, vooral in de parlementaire fase. Versnelling moet zich daarom nu primair richten op de ambtelijke voorfase.
- Een transparanter proces met een actieve openbaarheid van informatie acht de Raad een belangrijke stap voor de verbetering van de ambtelijke voorfase. Transparantie is noodzakelijk voor het vroegtijdig opsporen en repareren van onvolkomenheden. Dat is een investering in de doorlooptijd van de volgende fasen.
- Bij grote en ingrijpende hervormingen is voorzichtigheid en zorgvuldigheid met versnelling van het beleidsvormings- en wetgevingstraject geboden. Hervormingen zijn grote operaties die veel aanlooptijd, zorgvuldigheid en procedurele waarborgen vereisen.

Daarnaast ziet u mogelijkheden om via een andere organisatie van de rijksdienst tot versnelling in de beleidsontwikkeling te komen. Ten aanzien van een andere organisatie van de rijksdienst, wijzen wij u op de volgende noties:

- Informatievoorziening aan het parlement moet niet worden gezien als een belasting, maar als een eigenstandige verantwoordelijkheid van de rijksdienst. Maak politiek ambtelijke contacten eenvoudiger; wanneer parlementariërs ambtenaren kunnen horen in een formele setting leidt dit wellicht tot een betere wisselwerking.
- De publieksdemocratie maakt dat in principe elke burger betrokken kan zijn bij beleidsontwikkeling of een wetgevingstraject. Daar moet de ambtelijke organisatie op zijn ingericht.
- ICT kan een sleutelrol vervullen, in het kader van informatievoorziening, maar ook in het bewaken van de voortgang van een wetgevings- en beleidsvormingsproces. Relevant is daarbij wel dat het niet zozeer als een intern instrument voor de rijksdienst moet functioneren, maar beschikbaar is voor alle betrokkenen.

- In het Verenigd Koninkrijk wordt sterk gestuurd op basis van wetgevingsbudgetten en termijnen. Die instrumenten werken natuurlijk niet zonder betekenisvolle sanctie. De valbijprocedure (het wetsvoorstel wordt ingetrokken bij termijnoverschrijding) ontmoet in Nederland veel politieke aarzeling. De Raad suggereert de minister om hierover het debat te entameren en na te denken over mogelijke alternatieve sancties.
- Er wordt veel beleid geëvalueerd, maar met de uitkomsten van die evaluaties wordt weinig gedaan. Door een onvolwaardig institutioneel feedbackmechanisme verdwijnt veel minder beleid en wetgeving dan er bij komt. Een belangrijk deel van de ambtelijke capaciteit is nu bezig met het onderhoud van oude bestaande regelingen waarbij veel aandacht uitgaat naar het 'inweven' van nieuwe regelingen met het bestaande stelsel.

Versnelling van wetgevingstrajecten en beleidsvormingsprocessen zijn zowel een inrichtingsvraagstuk als ook een culturele kwestie. De Raad beveelt aan de randvoorwaarden te schetsen voor een rijksdienst die voldoet aan de eisen uit de publieksdemocratie en een andere daarbij behorende politieke aansturing. Daarbinnen kan aandacht zijn voor versnelling van wetgeving en beleidsontwikkelingsprocessen. Daarnaast vindt de Raad het belangrijk om te markeren dat de huidige politieke instabiliteit niet alleen een beleidsmatig probleem is dat met maatregelen kan worden verholpen, maar vooral ook een politiek vraagstuk. Uw spoor van versnelling moet daarom worden aangevuld met maatregelen die gericht zijn op het bereiken van meer politieke rust en stabiliteit.

2. Versnellen door verkorten van wetgevings- en beleidstrajecten

Snelle bestuurswisselingen kunnen inderdaad problematisch zijn. Een snelle wisseling van kabinetten draagt vooral risico's in zich voor noodzakelijke en complexe hervormingen. We zien heden ten dage hoe moeilijk het is om voldoende politieke draagvlak te vinden voor ingrijpende beleidswijzigingen op bijvoorbeeld de woningmarkt, de gezondheidszorg en de arbeidsmarkt. De sterke schommelingen in de opiniepeilingen maken politieke partijen huiverig voor hervormingen. Bovendien kan een nieuw kabinet een koerswijziging inzetten, zoals bijvoorbeeld na de verkiezingen van november 2006 een meerderheid van de Tweede Kamer voor een generaal pardon was, wat daarvoor door een meerderheid werd tegengehouden. Daar staat het voorbeeld van de Wet werken naar vermogen tegenover die na de val van het eerste kabinet-Rutte in zijn huidige tweede kabinet met een andere coalitiepartner in subtiel gewijzigde vorm terug is gekomen als Participatiewet. De beoogde beleidswijziging lijkt in dit geval alleen vertraging te hebben opgelopen. Het controversieel verklaren van beleidsvoornemens en wetten kan eveneens leiden tot uit- én afstel. Het lijkt erop dat het parlement het controversieel verklaren van beleid en wetgeving in toenemende mate voor politieke doeleinden gebruikt. Dat is niet alleen een parlementair probleem. Over veel wetten en maatregelen is met een heel netwerk van betrokkenen gesproken en onderhandeld.

Wanneer een bepaald voornemen van de politieke agenda wordt gehaald, kan het zijn dat het draagvlak voor een eventuele doorstart opnieuw moet worden opgebouwd.

U vraagt zich af in hoeverre het mogelijk is om wetgevings- en beleidsontwikkelingstrajecten te verkorten en welke rechtstatelijke waarden daarbij in het geding zijn. U stelt dat daarbij noodzakelijke zorgvuldigheid in de beleidsontwikkeling wel gewaarborgd moet blijven.

Over kortere wetgevings- en beleidstrajecten is recent al veel informatie gepubliceerd. De voormalige Interdepartementale Commissie voor Constitutionele zaken en Wetgevingsbeleid (ICCW) heeft in 2011 een werkgroep versnelling wetgeving in het leven geroepen. Deze had tot taak het nagaan welke versnellingsmaatregelen kunnen worden genomen en het in beeld brengen van de consequenties. In het kader daarvan heeft in 2011 en 2012 een groep wetenschappers van de Universiteit Leiden onder leiding van Wim Voermans een landenvergelijkende studie gedaan naar organisatie, tempo en duur van het wetgevingsproces. Op basis van een *Quick scan* tussen 12 Europese landen is een gedetailleerdere studie gemaakt van drie landen, het Verenigd Koninkrijk, Finland en Slovenië. De onderzoekers spreken een voorbehoud uit ten aanzien van de rechtstreekse vergelijkbaarheid. Daarvoor zijn de stelselverschillen gewoon te groot. De onderzoekers doen in deze studie, toch, zes algemene observaties¹:

- A. De algemene duur van een wetgevingsproces is in Nederland niet lang. Alleen Slovenië kent korte tot zeer korte procedures, maar die procedure kunnen we niet naar Nederland transponeren zonder een (veel te) hoge democratische prijs te betalen.
- B. Afgelopen jaren is al veel succes geboekt om het proces te versnellen. De parlementaire fase is met twee tot drie maanden bekort (onder andere door de afschaffing van de tweede schriftelijke ronde bij de behandeling in de Tweede Kamer). Daar staat tegenover dat de aanloopfase wel lang blijft. Eventuele versnelling moet daarom vooral daar worden gezocht. Nederland maakt geen gebruik van formele systemen van planning, prioritering en budgettoekenning. Volgens de onderzoekers liggen daar kansen. In andere landen maken deze deel uit van een geheel ander wetgevingsproces; het zijn geen zelfstandige efficiency instrumenten.
- C. Er bestaat in Nederland geen formeel versnelde procedure. Er zijn wel mogelijkheden om een bestaand wetgevingstraject te versnellen, maar formele stappen kunnen niet worden overgeslagen.
- D. De transparantie van het gehele wetgevingsproces neemt toe, maar juist niet in de voorfase. Betrokkenheid gaat op uitnodiging, niet op basis van beschikbare informatie. In Finland en Slovenië is transparantie in de voorfase heel gewoon.

¹ Wim Voermans e.a (2012): *Wetgevingsprocessen in transitie. Een vergelijkend onderzoek naar het prestatievermogen van wetgevingsprocessen in Finland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk*. Universiteit Leiden, afdeling Staats- en Bestuursrecht van het instituut Publiekrecht

- E. Andere rechtstelsels hebben ICT ook meer als aangrijpingspunt voor verandering en innovatie. In Slovenië en Finland wordt ICT gebruikt als *time management-tool*. Alle betrokkenen zijn verbonden met een systeem om fasen en voortgang van een wetsvoorstel te monitoren. Knelpunten kunnen aldus gemakkelijk worden opgespoord.
- F. Tenslotte is een groeiende assertiviteit van parlementen zichtbaar. Die nemen geen genoegen meer met interne consultatie. De Tweede Kamer heeft - naar aanleiding van een zelfevaluatie² - een aantal nieuwe elementen aan de werkwijze toegevoegd zoals de introductie van een eigen onderzoeksagenda. De organisatorische inrichting van de ondersteuning aan het parlement wordt aangepast naar de huidige behoeften van de Kamer.

Datum
1 november 2013
Kenmerk

Dit onderzoek gaat alleen over wetgeving en niet over beleid. Natuurlijk loopt het ene begrip wel in het andere over. Wetgeving vormt het formele kader van beleid en omgekeerd is beleid een op de praktijk gerichte uitwerking van wetgeving. De observaties die voor wetgeving gelden, klinken door in de duur van de beleidsvorming. Er is echter een significant verschil: een wetgevingsproces bestaat – in tegenstelling tot beleidsvorming - uit een aantal formele fasen of stappen die altijd worden toegepast. Bij beleidstrajecten zijn er wel vaste werkwijzen, maar die kunnen per departement of directie verschillen. Hoe een beleidsontwikkelingsproces er precies uitziet verschilt ook per traject. Dat hangt bijvoorbeeld af van de beleidstheorie, het gekozen instrument en de dichtheid van de beleidsarena. Wanneer sprake is van één beleidsactor en één uitvoeringsorganisatie, is de keten redelijk overzichtelijk. Heeft men te maken met een drukbevolkt netwerk van partijen met belangen, hulpbronnen, kennis, macht en hindermacht, dan duurt een beleidsontwikkelingsproces vanzelfsprekend veel langer. Vaak kan het proces - zeker achteraf - netjes in fasen of ronden worden ingedeeld. In een netwerkbenadering zijn die fasen niet altijd even relevant. Laat staan dat er een 'valbijl-achtige' procedure aan vast kan worden gekoppeld.

Bij een pleidooi voor een versnelling van het beleidsvormings- en wetgevingstraject past de kanttekening dat uiteraard de beide Kamers der Staten-Generaal over hun eigen agenda gaan. Geen enkel kabinet kan hier in treden. Maar op basis van het hierboven aangehaalde onderzoek wordt zichtbaar dat in de aanloopfase van een wetgevingsproces winst is te behalen. De Raad meent dat dit ook voor beleidsprocessen geldt. Winst kan ontstaan wanneer de kenmerken van een netwerk centraal worden gezet. Het gebrek aan transparantie in deze fase maakt reconstructie ingewikkeld; het is niet altijd duidelijk welke opties wel en niet op tafel hebben gelegen en welke mate van onzekerheid is geaccepteerd. Politieke en ambtelijke onderhandelaars betogen dat transparantie in deze fase onmogelijk is, omdat dat het sluiten van politieke compromissen zou verhinderen. Zolang hier geen ervaring van betekenis wordt opgedaan blijft deze houding echter een *self fulfilling prophecy*.

² Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008) *Parlementaire zelfreflectie 2007- 2009*, Kamerstuk 31 845 nr. 3.

Daarnaast wil de Raad wijzen op de risico's die versnelling van het wetgevingstraject ook in zich draagt. Al een aantal jaar klinkt de verzuchting dat Nederland bezwijkt onder regeldruk en stapeling van beleid. Daarnaast ervaren uitvoerders dat bestaand beleid steeds vaker moet worden aangepast. De dynamiek binnen bestaand beleid neemt dus toe. Wanneer de snelheid verder wordt opgevoerd wordt die druk alleen maar hoger. Een verdere versnelling van wetgevings- en beleidsontwikkelingstrajecten legt een hypotheek op de *output* en kwaliteit van uitvoering en implementatie door de overheid. De politieke steun van een zittend politiek bestuur kan daardoor worden aangetast en zo bijt het middel zichzelf in de staart.

Ten slotte meent de Raad dat zeker bij grote en ingrijpende hervormingen voorzichtigheid met versnelling van het beleidsvormings- en wetgevings-traject is geboden. Hervormingen zijn grote operaties die veel aanlooptijd, zorgvuldigheid en procedurele waarborgen vereisen. De wetten die met hervormingen zijn gemoeid zijn doorgaans grote stelselwetten. Juist voor dit type wetgevings- en beleidstrajecten lijkt versnellen van de procedure een omstreden medicijn. Voor hervormingen is zorgvuldigheid (wat nu eenmaal tijd kost) een onmisbaar criterium van kwaliteit.

Datum
1 november 2013
Kenmerk

3. Versnellen door reorganisatie van rijksdienst

Naast versnelling van de procedure vraagt u naar de mogelijkheden om via een andere organisatie van de rijksdienst tot versnelling in de beleidsontwikkeling te komen. De organisatie van de rijksdienst is permanent in beweging. Het programma 'Compacte Rijksdienst' bouwt voort op al langer aanwezige trends richting concentratie, integratie en indikking. Deze ontwikkeling steunt grotendeels op financiële noodzaak: er moet meer met minder. Maar er zijn ook bredere ontwikkelingen die sturend zijn. De rijksdienst steunt voor een belangrijk deel nog op zeer oude institutionele structuren, terwijl de positie van burgers, de wijze van communicatie en daarmee de politiek sterk zijn veranderd. Waar bijvoorbeeld ict een maatschappelijke revolutie heeft ontketend, heeft ict voor overheidsorganisaties veeleer een evolutionaire betekenis door stapsgewijze implementatie zodat het in bestaande structuren kon worden ingepast in plaats van omgekeerd.

De Raad stelt niet voor om over de volle breedte een radicaal herontwerp van de gehele rijksdienst op te stellen. Dat is niet alleen onmogelijk, maar vanuit het oogpunt van continuïteit ook onwenselijk. Wel acht de Raad het van belang om een set ontwerpregels vast te stellen die het kader vormen voor de organisatie van de rijksdienst en die - los van de financiële prikkel - als sturend kader kunnen dienen. De Raad geeft een paar aangrijpingspunten.

Allereerst de prikkels waarop de rijksdienst wordt gestuurd. Primair zijn die prikkels verticaal. De minister is politiek verantwoordelijk voor passages uit een regeerakkoord die zijn portefeuille betreffen. De hele organisatie lijkt rond deze verantwoordelijkheid vormgegeven. Op de tweede opdrachtgever, het parlement lijkt de organisatie veel minder toegesneden. Kamervragen worden door de bank genomen als lastig en

tijdrovend ervaren, niet als een primair proces dat het bestaan van ambtelijke organisaties voor een deel legitimeert.

Daar komt nog een derde arena bij vanuit de publieksdemocratie. In zijn advies *Vertrouwen op democratie* stelt de Raad dat veel meer dan vroeger beleidsontwikkeling plaats vindt in de publieke ruimte. Daar worden ideeën getoetst, draagvlak gecreëerd, meegedacht, kritiek geogst en gedebatteerd. Dit type deliberatieve democratie is niet iets wat aan ambtelijke organisaties voorbij mag gaan. Langs twee lijnen is aanpassing noodzakelijk. Allereerst via de politieke lijn: het verticale politieke bestuur moet voortdurend in dialoog met de publieke ruimte. Ook de in de vorige paragraaf aangehaalde ontwikkeling richting een assertiever *working parliament* is relevant. De ambtelijke ondersteuning moet daarop zijn ingericht, bijvoorbeeld door het uitbreiden van de ambtelijke ondersteuning aan het parlement of het instellen van departementale *delivery units* voor Kamervragen. Vanzelfsprekend gaat dit verder dan organisatie alleen. De politiek-ambtelijke relatie, de organisatiecultuur en het ambtelijk leiderschap is daarbij relevant.

Datum

1 november 2013

Kenmerk

De andere lijn is een zelfstandige verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisaties voor informatievoorziening aan het publiek. Dat gaat verder dan publieksvoorlichting. In zijn advies *Gij zult openbaarmaken* (september 2012) gaf de Raad aan dat een betrokken publiek tijdig en volledig over de juiste relevante informatie moet beschikken. Dat kan alleen maar door een kanteling naar een volledige actieve openbaarheid: gestructureerd digitaal alle overheidsinformatie aanbieden die niet geheim is. Het publiek kent ook een vertrouwensregel en spreekt deze voortdurend uit. Ook hier geldt dat informatievoorziening moet worden gezien als een eigenstandige verantwoordelijkheid, niet als een hinderlijke belasting. D e notie zou een van de ankerpunten van een hernieuwde overheidsorganisatie moeten vormen. De Raad is verheugd te kunnen constateren dat het kabinet het belang van openheid deelt. In zijn reactie op *Gij zult openbaarmaken* erkent u dat "openheid over het besluitvormingsproces van belang is voor de legitimiteit van overheidsbesluitvorming en de mogelijkheid om te participeren. (...) Een overheid die meer met burgers wil samenwerken en de vitaliteit in de samenleving wil bevorderen moet zorgen dat basisinformatie die zij zelf gebruikt ook voor de samenleving beschikbaar is."³

Een van de uitkomsten van het in de vorige paragraaf genoemde internationaal vergelijkend onderzoek bevestigt deze noodzaak. Wetgevingstrajecten hebben een redelijk compacte doorlooptijd, maar de ambtelijke voorfase is een negatieve uitzondering. Niet toevallig is dat de fase waarin de minste openbaarheid bestaat. Wetgevings- en beleidsontwikkelingstrajecten zijn volstrekt niet berekend op de eisen van een moderne publieksdemocratie. Dit vraagstuk vraagt fundamenteleleer doordenking dan over de bandbreedte van de doorlooptijd alleen. De Raad erkent dat de relatie tussen transparantie en doorlooptijd geen eenduidig gegeven is. Transparantie kan de zaak ook vertragen omdat meer partijen zich met de voortgang gaan bezighouden.

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Visie Open overheid*, september 2013, pag. 17.

Daar staat tegenover dat transparantie in de voorfase beleid en wetgeving kan behoeden voor fouten, onvolledigheden en niet goed onderbouwde vooronderstellingen. In een later stadium kost herstel daarvan altijd meer tijd en energie. Transparantie is daarmee een investering met een sterk rendement, kwalitatief én kwantitatief.

Datum
1 november 2013
Kenmerk

Verder wijst de Raad op het ontbreken van systematische aandacht voor de uitvoering van beleid. Er wordt veel beleid geëvalueerd, maar met die evaluatie wordt weinig gedaan. Door een onvolwaardig institutioneel feedbackmechanisme verdwijnt veel minder beleid en wetgeving dan er bij komt. Dat heeft zijn weerslag op de ontwikkeltijd die nodig is voor nieuwe wetgeving en nieuw beleid. Een belangrijk deel van de ambtelijke capaciteit is immers bezig met het onderhoud van oude bestaande regelingen waarbij veel aandacht uitgaat naar het 'inweven' van nieuwe regelingen met het bestaande stelsel. Afhankelijk van verplichte evaluaties geeft dat veel ruimte. Wie zijn huis opnieuw wil inrichten zal eerst de oude meubels moeten opruimen. Anders ontbreekt het overzicht. Een verplichte inventarisatie van beleid en regelingen bij een startnotitie voor nieuwe maatregelen kan functioneren als prikkel voor een opruimactie.

Tenslotte vraagt de Raad aandacht voor het thema 'public accountability' in relatie tot de ambtelijke dienst. In Angelsaksische landen (bijvoorbeeld Australië) is het gebruikelijk dat het parlement periodieke hoorzittingen organiseert over het door de regering gevoerde beleid. In die opzet is het echter veel meer de ambtelijke organisatie die verantwoording aflegt over wetgeving en beleidsverantwoordelijkheden. Dat is in Nederland ondenkbaar vanwege het principiële beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is in ons stelsel een staatsrechtelijk fundament dat noodzakelijk is om een stabiele parlementaire meerderheid te garanderen. Maar de ministeriële verantwoordelijkheid is problematisch ten aanzien van de opkomst van de publieksdemocratie, transparantie, meer monitoring en een verschuiving van regels naar maatschappelijke effecten als doelstelling. Er moet daarom een stap worden gezet richting meer verantwoording door de ambtelijke organisaties zonder dat dit leidt tot een onveilige risicomidende omgeving. De Raad pleit daarom voor een instrument voor parlementariërs om in een formele setting met ambtenaren te spreken over bepaalde onderwerpen. Hoe dat moet plaatsvinden is onderwerp van een nadere uitwerking. De kern van de zaak moet echter zijn dat informatie ongekleurd en on gecensureerd wordt overgebracht.

4. Kanttekeningen

Bovenstaande aanbevelingen zijn erop gericht om wetgevings- en beleidstrajecten te versnellen. De Raad vindt het belangrijk om enkele kanttekeningen te plaatsten bij de focus op mogelijkheden om de beleidscyclus te verkorten of de rijksdienst te herinrichten en de daaronder liggende vooronderstellingen.

In de eerste plaats: er zijn enkele belangrijke stabiliserende factoren die tegendruk geven ten aanzien van de politieke volatiliteit. Zo wijst de Bestuurskundige Arno Korsten erop dat onder de oppervlakte veel meer continuïteit schuilgaat dan in eerste instantie zichtbaar is.⁴ Veel beleid dat wordt afgebouwd of beëindigd, wordt vervangen door nieuw beleid. Vaak gaan veel kenmerken van het oude beleid over in het nieuwe. Het komt zelfs voor dat beleid alleen maar onder een andere vlag komt te varen. Naast een nieuw etiket en een nieuwe bijsluiting is er dan weinig nieuws onder de zon. Vanuit dat perspectief is continuïteit de regel en discontinuïteit de uitzondering.

Een andere stabiliserende factor is de Europese Unie. Voor een belangrijk deel is de rijkdienst immers niet bezig met het ontwikkelen van wetgeving en beleid voor de nationale overheid, maar met de implementatie van Europees recht. Met andere woorden: er is een andere beleidsarena ontstaan die steeds relevanter wordt. Ook in demissionaire perioden komt er regelgeving uit Brussel. Vanuit dit perspectief bekeken is er niet eens een demissionaire periode.

In de tweede plaats wil de Raad erop wijzen dat "de beleidscyclus" en metafoor is met een beperkt perspectief. De spanning tussen politieke discontinuïteit en beleidscontinuïteit kan ook vanuit een geheel ander perspectief worden gezien. Dat andere perspectief brengt vervolgens ook andere oplossingsrichtingen in beeld.

In uw adviesaanvraag veronderstelt u dat regeerbaarheid afhankelijk is van het doorlopen van een beleidscyclus van begin tot eind. Beleid wordt traditioneel gezien als een cyclisch proces. Pieter Winsemius formuleerde in 1986 zijn beleidslevenscyclus, een model dat nog steeds in elk leerboek bestuurskunde is opgenomen.⁵ Winsemius onderscheidde vier fasen van beleid: erkenning, formulering van beleid, maatregelen en uiteindelijk beheersing. Wanneer van dat laatste geen sprake is komt men weer in fase 1 terecht. Als de cyclus structureel vroegtijdig wordt afgebroken en vervangen door een volgende is dat problematisch. De vierde fase 'beheersing' wordt dan nooit bereikt. Regeerbaarheid en beleidseffectiviteit lijken dan ver weg.

Beleidscyclus is een metafoor, net als keten, traject of netwerk. Metaforen geven richting aan abstracte zaken door ze voor te stellen als feitelijke zaak die we allemaal herkennen. Metaforen vallen echter niet samen met datgene wat zij duiden en kunnen worden ingeruild voor een andere metafoor. Zo zijn er andere metaforen die het beleidsproces van een ander etiket voorzien, zoals stromen (Kingdon 1984) of een prullenbak (Cohen, March & Olsen 1972)⁶, waarbij het probleem van de verschillende cycli helemaal niet bestaat. Dat wil niet meteen zeggen dat snel opvolgende kabinetten niet problematisch zijn, maar de probleemdefinitie verschuift wél onmiddellijk, alleen al door het kiezen van een andere metafoor. Hoe je kijkt bepaalt wat je ziet.

Datum
1 november 2013
Kenmerk

⁴ 'Change, that's what we want' Beschouwing over beleidsdynamiek en beleidsbeëindiging Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten 16 november 2008.

⁵ Winsemius (1986): *Gast in eigen huis; Beschouwingen over Milieumanagement, Alphen aan de Rijn, 1986*

⁶ Dit is in de eerste plaats een empirisch verklaringsmodel en geen normatief, prescriptief model. Er zijn echter bestuurskundigen die menen dat het 'Garbage Can model' ook normatief, prescriptief gebruikswaarde heeft, zeker in een netwerkorganisatie. Bijvoorbeeld Wilfrid 1990

In de derde plaats meent de Raad dat de huidige politieke instabiliteit historisch gezien enige relativering behoeft. Zo moeten de politiek onrustige jaren sinds 2002 niet alleen worden vergeleken met de stabiele decennia van de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Dat miskent namelijk dat - gezien over een langere periode - die twee decennia eerder uitzondering dan regel zijn. Want van de 26 na-oorlogse kabinetten hebben maar acht de volledige regeertermijn uitgezet⁷, waarvan vier kabinetten in de periode 1977-1998. Oud-premier Drees wordt gezien als een van onze grote staatsmannen, wellicht mede omdat hij eveneens in een politiek instabiele periode vijf kabinetten leidde in tien jaar (!). Ondanks de instabiliteit wist hij toch het fundament te leggen onder de wederopbouw. Daarbij is een belangrijk verschil dat in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog niet elke politieke crisis uitmondde in nieuwe verkiezingen. Indertijd werd na een politieke crisis met de bestaande verhoudingen een nieuw kabinet gevormd; de ene partij werd ingewisseld voor de andere. Wellicht dat daaruit ook een les voor deze tijd kan worden getrokken. Was het afgelopen jaren na een politieke breuk in de coalitie steeds nodig om nieuwe verkiezingen uit te schrijven?⁸

Datum
1 november 2013
Kenmerk

Ook de stelling dat de kiezers op drift zijn verdient nuancering. Verschillende kiezersonderzoeken laten zien dat kiezers weliswaar gemakkelijker overspringen op een andere partij, maar dat zij dat vooral doen tussen een groep ideologisch verwante partijen. Een overstap van VVD naar SP of van GroenLinks naar de PVV is nog steeds hoogst uitzonderlijk. De kiezersvolatiliteit is in zekere zin dus betrekkelijk: ideologisch en inhoudelijk is het leeuwendeel van de kiezers betrekkelijk consistent en consequent in zijn keuzes.⁹

Ten slotte plaatst de Raad kanttekeningen bij de stelling dat de veronderstelde discontinuïteit van politiek bestuur sterke invloed heeft op de effectiviteit van beleid. Om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van beleid moet (1) beleid al tot uitvoering zijn gebracht en (2) dient die uitvoering te zijn geëvalueerd. Als beleid tot uitvoering is gebracht, is de wisseling van een kabinet of het aftreden van een wethouder geen bezwaar. De regeling is immers al geaccepteerd en de uitvoering kan ook ter hand worden genomen onder de verantwoordelijkheid van een ander kabinet of een nieuwe wethouder. In ons land zijn weinig voorbeelden dat in gang gezet beleid door een kabinet volledig wordt teruggedraaid of stopgezet. Afgelopen jaren zijn eerder voorbeelden te vinden van nieuwe coalities met partijen die zich eerder als oppositiepartij hevig tegen een maatregel hebben verzet maar zich als coalitiepartij loyaal schikken naar de nieuwe maatregel. Daarnaast geldt dat om uitspraken te kunnen doen over de mate van doeltreffendheid, een evaluatie voor handen moet zijn.

⁷ Het betreft de kabinetten Beel I (1946-1948), Drees III (1952-1956), De Quay (1959-1963), De Jong (1967-1971), Van Agt I (1977-1981), Lubbers I (1982-1986), Lubbers III (1989-1994) en Kok I (1994-1998). De kabinetten Drees III, De Quay en Kok I gingen ondanks een kabinetscrisis (1955, 1960 en 1999) uiteindelijk door nadat een breuk werd gelijmd. Zie www.parlement.com.

⁸ Zie voor meer info over de kabinetten: www.parlement.com

⁹ Zie Joop J.M. van Holsteyn en Josje M. den Ridder (2005): *Alles blijft anders. Nederlandse kiezers en verkiezingen in het begin van de 21^e eeuw*, Amsterdam: Aksant.

En daar blijkt het veelal aan te ontbreken. De Algemene Rekenkamer stelde in het vorig jaar verschenen rapport *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid* dat de helft van de met het kabinetsbeleid gemoeide rijksuitgaven uit de periode 2006-2010 niet op effectiviteit was geëvalueerd. Waar deze hobbel wel wordt genomen is dat nog geen reden tot juichen. Voormalig secretaris-generaal en thans hoogleraar arbeidsverhoudingen Roel Bekker stelt dat er, naar zijn weten, nog nooit beleid is beëindigd naar aanleiding van een evaluatie. Dit raakt de adviesvraag in kwestie vrij fundamenteel. Immers: wanneer beleidseffectiviteit op zichzelf geen relevant thema is voor de rijksdienst, dan is de mate van beleidseffectiviteit dat ook niet.

5. Een ander perspectief met alternatieve oplossingsrichtingen

Naast de door u voorgestelde oplossingsrichtingen willen we ook nog een alternatief perspectief en daarbij behorende oplossingsrichtingen aan u voor leggen. Er zijn twee verschillende perspectieven om naar het vraagstuk van politieke discontinuïteit en beleidscontinuïteit te kijken. Een kleine analogie om dit punt te verduidelijken. Wie voor de opgave staat een begrotingstekort terug te dringen heeft twee basisopties die alle andere aspecten conditioneren: of er wordt ingezet op minder uitgeven of op verhoging van de inkomsten. Kortom, de focus ligt op input of op output. De keuze (voor een verhouding tussen beiden) is sterk verbonden met politieke voorkeuren en deze zal daarom altijd onderwerp van discussie zijn. Beide opties leveren echter een bijdrage aan terugdringing van het probleem.

Op dezelfde wijze kan naar deze adviesvraag worden gekeken. In uw vraag ligt de focus sterk op de *output*-kant: versnelling van het wetgevings- en beleidsontwikkelingsproces. Er is echter ook een andere benadering mogelijk waarbij juist wordt getracht de politieke cycli te verlengen door bijvoorbeeld op een andere manier stabiele parlementaire meerderheden te organiseren of als politieke partijen zich anders gaan organiseren of gedragen. Het is de overtuiging van de Raad dat de huidige politieke instabiliteit niet alleen een beleidsmatig probleem is dat met maatregelen kan worden verholpen, maar vooral ook een politiek vraagstuk. De politieke instabiliteit wordt ook veroorzaakt door het rumoer in de publieke ruimte en de politieke arena. Dat rumoer is niet zomaar rustig te krijgen door te sleutelen aan de politieke en ambtelijke structuren. Uw spoor van versnelling moet daarom worden aangevuld met maatregelen die gericht zijn op het bereiken van meer politieke rust en stabiliteit.

Het is de moeite waard om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om ons politieke stelsel in rustiger vaarwater te brengen. Nu overheerst de actualiteit van de dag de agenda's van de Tweede Kamer. De aanvragen voor spoeddebatten hebben inmiddels zo'n vlucht genomen, dat vandaag een spoeddebat aanvragen betekent dat het over twee maanden aan de beurt is. De maatschappelijke dynamiek hoeft echter niet altijd te worden gevolgd; de politiek kan ook bewust de positie van tegenkracht innemen.

De Raad voelt affiniteit met de britse blogger Raj Patel die in 2010 het begrip *Slow politics* muntte.¹⁰ Hij stelt dat juist in tijden van dynamiek en turbulentie de politiek zich wellicht meer een bedachtzame en beschouwende jas moet aanmeten. Wellicht past het daarbij na een politieke crisis niet automatisch nieuwe verkiezingen uit te schrijven. De plaats en positie van politieke partijen dienen eveneens in ogenschouw te worden genomen. Bestaat er een verband tussen de politieke hyperdynamiek enerzijds en de inmiddels problematische positie van partijen in de parlementaire democratie. Ook is interessant na te gaan in hoeverre aanpassing van het kiesstelsel een stabiliserende invloed kan hebben. De Raad kijkt daarbij met interesse naar Duitsland waar de combinatie van een hybride kiesstelsel en een kiesdrempel op het eerste gezicht lijkt bij te dragen aan een minder sterke versplintering van het politieke landschap dan in Nederland. Het is de moeite waard om de voor- en nadelen van die Duitse kenmerken nog eens grondig tegen het licht te houden. Ten slotte vindt de Raad het overwegen waard om de positie van de minister-president nog eens nader te onderzoeken. Zijn positie in het kabinet als *primus inter pares* maakt dat hij geen formele ruimte heeft bij politieke impasses daadkracht te organiseren. Zou hij wellicht meer primus en minder inter pares moeten zijn?

De politieke dynamiek heeft inmiddels ook tal van mensen buiten de politiek aan het denken gezet. Zo onderzocht de Vlaamse schrijver en initiator van de G1000 David Van Reybrouck in hoeverre de introductie van elementen van loting ter vervanging van verkiezingen de kalmte kan terugbrengen in de politiek.¹¹ De Delftse wetenschapper Nynke Tromp heeft een radicaal vernieuwd kiesstelsel gepresenteerd. Zij stelt voor om mensen niet eens in de vier jaar hun stem te laten uitbrengen, maar elk jaar op hun verjaardag. Eens in de vier jaar worden op een zogenaamde uitslagendag de stemmen van de afgelopen vier jaar bij elkaar opgeteld.¹² Er is zodoende niet één verkiezingsdag, voorafgegaan door een korte en hevige campagne, waar de beste *campaigner* met de slimste spindoctor het meeste kans maakt, maar er zijn doorlopend elke dag mensen die hun stem uitbrengen. Tromp verwacht dat daardoor de aandacht van politici en partijen zich meer gaan richten op consistent en consequent lange termijnbeleid in plaats van slim en mediageniek inspringen op het nieuws van de dag. De Raad voert beide voorbeelden niet op omdat hij de voorstellen steunt; beide radicale vernieuwingsvoorstellen laten zien dat de bezorgdheid over de sterke politieke dynamiek breed leeft.

Er zijn kortom meerdere opties om de politieke instabiliteit te bezien, te onderzoeken en terug te brengen. In deze brief heeft de Raad zich beperkt tot de beantwoording van die aspecten die u in uw adviesvraag heeft genoemd. Op een later tijdstip kan de Raad met een aanvullend advies komen, waarin ook het alternatieve perspectief en de daarbij passende oplossingen in ogenschouw worden genomen.

¹⁰ <http://rajpatel.org/2010/06/03/slow-politics/>

¹¹ David Van Reybrouck (2013) *Tegen verkiezingen. Een dringende oproep tot vernieuwing*, Amsterdam: Bezige Bij.

¹² Zie haar wervende betoog op: <http://www.youtube.com/watch?v=O90nfczjNHA>

Daarbij is het belangrijk om – meer dan in dit briefadvies - de dieper liggende oorzaken van politieke instabiliteit te onderzoeken. De Raad treedt graag met u in overleg in hoeverre u het opportuun vindt om het thema politieke instabiliteit en beleidscontinuïteit verder uit te werken.

Datum
1 november 2013
Kenmerk

Hoogachtend,



Prof. Drs. Jacques Wallage
Voorzitter Raad voor het openbaar bestuur



Dr. Kees Breed
Secretaris Raad voor het openbaar bestuur