

Politici in de klem¹

Over complexiteit van het openbaar bestuur en de scheve verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Door Pieter Fokkink²

De inrichting van ons openbaar bestuur belemmert naar de mening van Pieter Fokkink in belangrijke mate de politieke verantwoordelijkheid bij het nemen van allerlei bestuurlijke beslissingen. De bestuurslaag die verantwoordelijk is voor (het nemen van) een besluit, heeft als gevolg van vervlechting van bevoegdheden tussen de diverse bestuurslagen vaak te weinig keuzemogelijkheden. In deze bijdrage geeft Pieter Fokkink een analyse van dit probleem. In de eerste plaats behandelt hij de institutionele kant van de beperkte handelingsvrijheid van een politicus. Vervolgens geeft hij wegen aan waarlangs een bestuurder de daarmee samenhangende bestuurlijke dilemma's zou moeten behandelen. Het herformuleren van een probleem en het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door een bestuurslaag zijn de belangrijkste wegen. Pieter Fokkink is sinds 1982 namens D66 lid van Provinciale Staten van Overijssel. Hij doceert politieke filosofie en ethiek aan de Universiteit Twente.

Politici zien zich regelmatig geplaatst voor het oplossen van bijna onmogelijke dilemma's. Deze dilemma's hangen soms samen met de wijze waarop de problemen in het openbaar bestuur aan hen worden voorgelegd. Een voorbeeld:

Bij de behandeling van het streekplan in de Statencommissie voor de ruimtelijke ordening komt met het horen van de bezwaarden de kwestie van de aanleg van een regionaal motorcrossterrein aan de orde. Gemeenten zetten de provincie onder druk te kiezen voor de aanleg omdat er anders in het wild door kwetsbare natuurgebieden zal worden gecroost. De gemeenten zijn niet bereid plaatselijke groepen motor- crossers uit natuur- en andere gebieden te weren omdat buurgemeenten dat ook niet doen. De schijnkeuze voor de provincie is die van een legale versus een illegale vorm van recreatieve milieuvervuiling. Aan de vraag hoe hieraan een eind te maken, komt men in 't geheel niet toe.

Veel beslissingen worden gepresenteerd als een keuze tussen twee opties: werkgelegenheid versus milieu, leefbaarheid versus mobiliteit, veiligheid versus vrijheid, etc.³ Dit zijn de klassieke conflict-dilemma's.

Andere dilemma's - en daar wil ik het in deze bijdrage voornamelijk over hebben - worden gevormd door beslissingen, die moeten worden genomen in een min of meer hiërarchische keten van beslissingen met centrale en decentrale overheden. Deze beslissingen wil ik bestuurlijke 'klem-dilemma's' noemen.

Voorbeelden hiervan zijn beslissingen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Deze hebben veelal een structuur die de beslisruimte versmalt. Eerst wordt een planologische kernbeslissing genomen, waarin decentrale overheden hooguit een adviespositie innemen. Dan volgt de uitwerking in streekplannen. Hierbinnen houden de centrale overheden 'toezicht' op de doorwerking van het centrale beleid. De decentrale overheden mogen adviseren vanuit hun uitvoeringsbelang. Vervolgens worden de tot een minimale keuze versmalde beslissingen genomen in intergemeentelijke structuurplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen. Provinciale en gemeentelijke besturen moeten wel beslissen, maar er valt niet veel meer te kiezen.

Dit voorbeeld geeft aan wat op vrijwel elk beleidsterrein is vast te stellen: een totale vervlechting van centrale, regionale en lokale aspecten van beleid, die een trechterwerking hebben in de beleidsvrijheid van decentrale bestuursorganen. Op vrijwel elk beleidsterrein is de struc-

¹ Gepubliceerd in IDEEËN-5, brochure van het Wetenschappelijk Bureau van D66 in samenwerking met de Bestuurdersvereniging over Bestuurlijke Dilemma's, 1994 pag.16-21

² Pieter Fokkink [1939] studeerde, na lyceum^β [1956], politieke en sociale filosofie, economie, geschiedenis en rechten, was Officier van de Militaire Administratie, werkte bij een Registeraccountantsmaatschap en was ruim tien jaar werkzaam als consultant, vervolgens wetenschappelijk hoofdmedewerker en docent in de Economische Faculteit te Rotterdam en daarna bij Wijsbegeerte en Geschiedenis en uiteindelijk Wijsbegeerte in Twente. Thans is hij voorzitter van de Bestuurderscommissie Bestuurlijke Integriteit.

³ Overigens moet worden aangetekend dat het hier veelal gaat om het vergelijken van twee onbekenden. Veel van dit soort keuzen zijn keuzen 'in onwetendheid'. Dat is één van de redenen om voor een zo groot mogelijke openheid en veranderbaarheid van de besluitvorming te pleiten.

tuur dezelfde. Daar waar burgers de (veelal lokale) overheid kunnen aanspreken, blijkt deze een zodanig gebrek aan handelingsvrijheid te hebben, dat zij wel aanspreekbaar, doch niet aansprakelijk kan zijn. Uiteindelijk blijkt alles toch centraal te moeten worden geregeld. Vandaar ook dat een ieder zich uiteindelijk toch tot 'Den Haag' wendt.⁴

Iedereen is het er overigens over eens dat enige mate van centrale coördinatie noodzakelijk is. Een karakteristiek van een goede coördinatie is een heldere taakverdeling, opdat een ieder weet wie waarvoor verantwoordelijk is. Die taakverdeling ontbreekt echter in het Nederlandse openbaar bestuur. Verantwoordelijkheid is gekoppeld aan duidelijke taken en bevoegdheden, maar bestuurlijk Nederland kent géén ontwikkelde verantwoordelijkheidscultuur.⁵ Verantwoordelijkheid wordt altijd bij anderen gelegd en is als het ware altijd gespreid. Wanneer dan eigen verantwoordelijkheid wordt genomen, omdat men direct betrokken is en dit als enige 'rechtsgrond' voor die eigen verantwoordelijkheid geldt, dan wordt dat politiek verhinderd met de NIMBY-wet. Deze 'Not In My Backyard'-wet beperkt de mogelijkheid om in verzet te komen tegen beslissingen van de centrale overheid die provincies, gemeenten en/of burgers direct raken.

Deze wet gaat er ten onrechte van uit dat alleen de centrale overheid het algemeen belang kent en dat andere betrokkenen slechts handelen uit eigenbelang. De overheid heeft hierdoor de mogelijkheid om iemands siertuintje om te ploegen en zijn protest daartegen als strijdig met het algemeen belang te verklaren. De NIMBY-wet maakt rechtsbescherming met een correcte rechtsgang voor de getroffen onmogelijk. De politicus speelt dan de vermoorde onschuld als de burger hem als gevolg van deze gang van zaken de rug toekeert en z'n eigen gang gaat.

De genoemde voorbeelden vormen de aanleiding om in dit artikel na te gaan of er een systematiek is, waarmee we meer greep kunnen krijgen op deze bestuurlijke dilemma's. Het oplossen van de hier bedoelde bestuurlijke dilemma's zal moeten beginnen met het opnieuw formuleren, verdelen en toewijzen van verantwoordelijkheden.

Van gedecentraliseerde eenheid naar gecentraliseerde verdeeldheid

De historisch gegroeide inrichting van het openbaar bestuur is in hoge mate de oorzaak van de bestuurlijke klem-dilemma's. Bij de invoering van het parlementair stelsel in 1848 ging Thorbecke voor de inrichting van het openbaar bestuur uit van het zogeheten 'organicistische' model. Dat wil zeggen dat - in tegenstelling tot staatsinrichting in landen om ons heen - de onderscheiden overheden (rijk-provincie-gemeente) géén duidelijke eigen taakstelling, bevoegdheden en behoorlijk belastingsgebied kregen. De diverse bestuurslagen van de overheid werden gezien als een samen functionerend geheel, waarbij "de hogere overheden slechts die zaken aan zich zouden trekken, die de lagere overheden niet konden uitvoeren". Overigens had Thorbecke zelfde bedoeling om relatief sterke gemeenten te maken.

Bij de democratisering van het parlementair stelsel in 1917 werd gekozen voor de evenredige vertegenwoordiging. Dit kiesstelsel heeft een sterk centraliserend effect gehad in het openbaar bestuur. Vanwege de nogal wisselende geografische spreiding van de onderscheiden politieke groeperingen, hadden alle traditionele politieke partijen belang bij een zo groot mogelijke machtsconcentratie op centraal niveau. Immers dáár waren de machtsverhoudingen

⁴ *In het stadium van de eindformulering van deze bijdrage ontving ik een boekaankondiging, die als volgt begint: "Het gemeentebestuur wordt steeds meer uitvoerder van centraal vastgesteld beleid. Dat is één van de constatering in de pas verschenen studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau: Kantelend Bestuur." En even verderop: "De verwevenheid van centrale en lokale beleidsvoering is zo toegenomen, dat het nadelig werkt op het besluitvormingsproces en op de inhoud van het beleid." Beide citaten en dus vermoedelijk ook de publicatie zelf, bevestigen zo evident de structurele achtergrond van onze bestuurlijke dilemma's, dat de politieke partijen het er niet langer bij kunnen laten zitten en zich los dienen te maken van hun eigen dwang tot centralisme.*

⁵ *Het is ook boeiend om te zien hoe de discussie over "politieke" verantwoordelijkheid wordt versluierd door het als synoniem voor "macht" te gebruiken. "Mijn partij wil graag medeverantwoordelijkheid voor het beleid dragen", hetgeen in gewoon Nederlands niets anders betekent dan "delen in de macht". Zodra het echter op verantwoorden aan komt, gaat de zaak de mist in. Dan wordt verantwoordelijkheid als gezag-criterium verdraaid naar verantwoordelijkheid als schuld-criterium en in het persoonlijke vlak getrokken. Is het de "schuld" van de wethouder of gedeputeerde dat zaken niet tijdig zijn gerealiseerd etc., terwijl de politieke verantwoordelijkheid juist aangaf dat gezag pas kan worden uitgeoefend, indien het van de schuldvraag wordt ontkoppeld. Verantwoorden begint met antwoorden. Een politicus, die op een hem gestelde vraag niet wil antwoorden, heeft geen verantwoordelijkheidsbesef.*

het meest 'evenredig' en kon iedere politieke groepering een optimale invloed aanwenden. Geen enkele provincie of gemeente had een perfecte afspiegeling van de landelijke partijverhoudingen. Een te grote macht op decentraal niveau zou daardoor ter plaatse enkele politieke groeperingen onevenredig veel invloed bezorgen. Centralisatie had een breed gedragen politieke consensus.

Vervolgens ontstond in de periode van de verzuiling een totale vervlechting van politieke partijen met het bestuursapparaat, het bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties.⁶ De enige mogelijkheid om de politieke meerderheid te behouden was het zoeken naar wat betrokken partijen bond, niet wat hen verdeelde. Dat was het gezamenlijke belang in de verdeling van middelen, waardoor de politieke cultuur een sterk technocratisch accent kreeg.

Recapitulerend⁷ kun je stellen dat door de organicistische grondslag van het openbaar bestuur, gevoed door de centraliserende werking van de evenredige vertegenwoordiging en publiek-private verstrengeling uit de verzuiling, het Nederlandse openbaar bestuur zodanig is ingericht dat iedere mogelijkheid van democratische controle bij voorbaat lijkt te zijn uitgesloten.

Samen bevoegd, niemand verantwoordelijk

De complexiteit in het openbaar bestuur wordt vooral veroorzaakt doordat de schaal en de samenhang van vraagstukken niet langer sporen met het bereik en de competentie van de organen die over de vraagstukken moeten beslissen.

Het politieke proces is een proces waarin in voortdurend wisselende maatschappelijke machtsverhoudingen doelstellingen worden gerealiseerd en de samenleving wordt ingericht. De organisatie van dit proces wordt gevormd door het partijenbestel en de bestuurlijke organen. Het lijkt erop dat het politieke proces en de organisatorische vormgeving volkomen los staan van elkaar en twee gescheiden werelden vormen. Provinciale en gemeentelijke bestuurders denken weliswaar dat ze kunnen beslissen over milieu, werkgelegenheid etc., maar de werkelijke beslissende en beïnvloedende factoren liggen niet binnen de provincies of gemeenten. De problemen zijn grens-overstijgend en de moeilijke keuzen waarvoor politici vaak komen te staan, zijn dat ook.

Het gaat bij bestuurlijke dilemma's dus niet alleen om een specifieke taak- en bevoegdheidstoewijzing aan de decentrale overheden, maar gelijktijdig om een herstructurering van de inrichting van de overheid.

Iedere bestuurder realiseert zich dit structurele onvermogen om problemen op te lossen.⁸ Oplossingen worden gezocht in ingewikkelde constructies met convenanten, samenwerkingsregelingen, tussenstructuren, complementariteit etc. Pogingen om tot decentralisatie en deregulering te komen zullen telkens stranden op de structurele centralisatie.⁹ In feite is de organisatie van het hele maatschappelijke leven gecentraliseerd. De modieuze zelfregulering van dit maatschappelijke leven is géén decentralisatie of deregulering. Het vervangt een - in elk geval nog schijn van - democratische controle door de oncontroleerbare dwang van de betrokken belangengroepen, waartegen geen adequate rechtsgang mogelijk is.

Zoals eerder gesteld is er in Nederland géén ontwikkelde verantwoordelijkheidscultuur, waarin eigen verantwoordelijkheid wordt genomen. Het lijkt wel of complexiteit, kosten en onoverzichtelijkheid er niet toe doen, als het bestaande maar gehandhaafd kan blijven. In het openbaar bestuur wordt er gevluht in samenwerking teneinde de eigen verantwoordelijkheid te kunnen ontlopen. Je ziet dat niet alleen in de zogeheten samenwerking tussen de

⁶ Als periode van de verzuiling wordt in het algemeen die van 1917 tot 1967 genomen, omdat de politiek toen steunde op een confessionele parlementaire meerderheidspositie. Na 1967 hielden confessionele regeringsminderheden elementen van de verzuiling nog in stand.

⁷ Ik besef dat ik door de korthed alle mogelijke nuanceringen tekort heb gedaan.

⁸ Burgers 'zien' als het ware dit onvermogen en begrijpen dat een 'opheffing' van de symbiose tussen partijen en het openbaar bestuur een noodzakelijke voorwaarde is voor het begrijpelijker en doorzichtiger maken van het politieke proces. D66 is de enige politieke partij die krachtens zijn geboorterecht de vrijheid heeft en daardoor tevens de verplichting om de discussie hierover aan te zwengelen.

⁹ Het zou op zich de moeite van het experiment waard zijn om de decentrale overheden volstrekt te ontkoppelen van het centralistische partijpolitieke bestel, bijvoorbeeld door in provincies en gemeenten een vorm van districtenstelsel in te voeren. Dat is geen oplossing voor het gebrek aan bevoegdheden, doch maakt decentrale politici wel onafhankelijker van de centrale partijen en geeft aan de decentrale verkiezingen in elk geval een eigen karakter.

verschillende bestuursniveaus, maar ook in het ontlopen van de eigen functionele verantwoordelijkheid door politici. De huidige praktijk van samenwerking werkt de verantwoordelijkheid onder tafel.

Wegen om bestuurlijke dilemma's te behandelen

In het voorgaande heb ik gepoogd aan te tonen dat de bestuurlijke 'klem-dilemma's' een gevolg zijn van de vervlechting van diverse bestuurslagen. Ons politieke en bestuurlijke systeem heeft een sterke centraliserende tendens, waardoor decentrale overheden weinig beslissingsruimte krijgen. Een politicus heeft demogelijkheid om zijn verantwoordelijkheden te ontlopen. Voor oplossing van deze dilemma's is een structurele reorganisatie van onze bestuurlijke organisatie nodig: duidelijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en beslissingsruimte voor iedere bestuurslaag. Dit is op korte termijn echter niet te realiseren. Daarom is het noodzakelijk om een manier te vinden om met de ontstane bestuurlijke dilemma's om te gaan. In het hiernavolgende zal ik enkele handreikingen bieden.

Het bestuursorgaan dat formeel een besluit neemt, dient zich voor dat besluit ook aansprakelijk te voelen tegenover de burger.

Dit geldt ook wanneer het bestuursorgaan in feite slechts een beperkte keuzevrijheid had. Hoe kan een bestuurder ontsnappen aan dit oneigenlijke karakter van veel beslissituaties? Wellicht dat een korte schets van een systematiek van vragen enige duidelijkheid kan scheppen omtrent de politieke verantwoordelijkheid voor beleidsbeslissingen. In het algemeen kun je drie kernvragen stellen:

- a. is er enige noodzaak tot besluitvorming, of is het juist verantwoord je van besluitvorming te onthouden?¹⁰
- b. indien je een besluit neemt, op grond waarvan doe je dat en hoe houd je rekening met toekomstige ontwikkelingen?
- c. op welke wijze bereik je dat de besluitvorming zo open en controleerbaar mogelijk is?

Teneinde deze vragen te beantwoorden, zullen verschillende overwegingen aan de orde moeten worden gesteld:

Willens en wetens

Politici nemen voor de gehele samenleving bindende besluiten. Handelingsvrijheid is daarbij essentieel.¹¹ Een politieke handeling dient dus allereerst vrijwillig te worden gedaan. Dat wil zeggen dat een politicus doet wat hij wil doen. Voor die handeling, het besluit over een bestuurlijk dilemma, moeten redenen worden gegeven die de handeling kunnen rechtvaardigen. Belangrijk criterium voor vrijwilligheid is dat de politicus ook de mogelijkheid moet hebben om de handeling niet uit te voeren ofwel het besluit niet te nemen. De bestuurder moet zich als het ware uit het kader van het bestuurlijke dilemma kunnen tillen. Zolang de politicus het vermogen bezit om redenen voor het handelen te geven, blijft het handelen vrijwillig.

Een politieke handeling, als individuele handeling, dient bovendien bewust te worden gedaan. Een handeling uit onwetendheid is per definitie onvrijwillig; het gerealiseerde was immers niet het beoogde doel.

Voor de combinatie van voorwaarden bestaat de uitdrukking '*willens en wetens*'. In het politieke debat is autonomie daarom zeer cruciaal: een politicus kan slechts voor iets verant-

¹⁰ De eerste vraag die je je als politicus bij elk voorgelegd probleem moet stellen is: Moet hierover een besluit worden genomen, is er een publiek belang in het geding? Indien het antwoord daarop positief is, dan dient te worden nagegaan of de aard van het probleem vergt dat er een voor allen geldende uniforme oplossing wordt verlaagd, dan wel dat een zo groot mogelijke verscheidenheid (op maat) dient te worden gerealiseerd. Tenslotte moet je weten wat de rol van betrokkenen en deskundigen daarbij is.

¹¹ Uiteraard is hier de "partijpolitieke context" van de handelingsvrijheid als gegeven beschouwd. In hoeverre een politicus zich laat beperken door zaken als partijprogramma's, fractiediscipline, coalitiedwang, etc., is een kwestie, die óók in hoge mate zelf is gekozen. In geen geval kan dat in het kader van verantwoord politiek handelen als beperking van de handelingsvrijheid worden aangevoerd.

woordelijk zijn, indien hij/zij het handelen zelf kan bepalen. Autonomie legitimeert met andere woorden het principe van handelingsvrijheid voor allen.¹²

Ten overstaan van allen

Bestuurlijke dilemma's doen zich voor in verschillende fasen van het politieke proces, doch met name in het debat voorafgaande aan de besluitvorming. In dat politieke debat is de cruciale vraag: *'waar dienen we het in een democratische samenleving met elkaar over eens te worden, teneinde die democratie in stand te houden'*. Bestuurlijke dilemma's van welke aard dan ook, mogen er nimmer toe leiden dat er conflicten ontstaan, die het democratisch proces vernietigen. De vraag is dan ook gewettigd: is er zoiets als een democratisch ethos, een politieke moraal voor de democratie, die als verplichtend voor politici kan gelden?¹³

In het politieke debat gaat het er om dat overtuigingen ten overstaan van anderen verdedigbaar blijken. Zo'n debat dient de democratische grondregels in acht te nemen. Deze grondregels zijn: kennis kunnen nemen van opvattingen, zo volledig mogelijk kunnen inwinnen van informatie, de vrijelijke discussiedeelname, de onafhankelijke stellingname, etc. Het daarbij behorende democratisch ethos bevat de verdraagzaamheid, inschikkelijkheid, het aanvaarden van verscheidenheid, het respecteren van onafhankelijkheid, etc. Het democratisch ethos verplicht ons over zoveel mogelijk zaken via een debat tot overeenstemming te komen, voor zover we die zaken ten overstaan van onze medeburgers kunnen rechtvaardigen. Daarin ligt de best denkbare garantie voor iedereen.

Naar eer en geweten

Van politici mag worden verwacht dat ze zich consistent gedragen. Burgers zijn soms erg afhankelijk van politieke beslissingen en hebben het recht om de wijze waarop een politiek besluit tot stand komt, te kunnen natrekken en begrijpen. Dat vereist openheid, openbaarheid en controleerbaarheid. Het gaat er niet om dat politici altijd dezelfde besluiten dienen te reproduceren. Een politicus dient zijn beslissingen echter wel te kunnen beargumenteren. Uiteraard kunnen veranderde omstandigheden tot andere besluiten leiden. Een deugdelijke besluitmotivering is niets anders dan een goede redengeving voor het handelen.

Politici werken op basis van politieke programma's. Uitspraken in het kader van dergelijke programma's wekken verwachtingen. Hoe volledig en gedetailleerd ook, geen enkel politiek programma is in staat om alle beslissituaties te voorzien. Wel kunnen beslisregels worden opgesteld. Gewekte verwachtingen dienen te worden gehonoreerd, tenzij is aangegeven onder welke voorwaarden daarvan kan worden afgeweken. Politici dienen borg te staan voor zorgvuldige beslisprocedures, waarin alle belangen in redelijkheid worden afgewogen. Deze afweging mag zeker in het kader van de eigen politieke overtuiging en voorkeuren staan, mits die tevoren bekend zijn gemaakt.

Met oog op de werkelijkheid

Politici zitten met het probleem dat zij 'de werkelijkheid' slechts kennen via 'het bureaucratisch mechanisme', 'de media' of 'de belangengroepen'.¹⁴ Een politicus hoort zich te realiseren dat de langs deze weg voorgelegde vraagstukken nooit de werkelijkheid als zodanig weergeven. Reductie is noodzakelijk en een politicus moet inzien welke beperkingen worden voorgelegd. Het gaat er uiteindelijk om zo goed mogelijk op de hoogte te zijn van de werkelijkheid om te voorkomen dat een besluit moet worden genomen vanuit een toestand van

¹² Paradoxaal genoeg zitten we in een situatie, waarin binnen de normale woon-, werk- en leefsituatie mensen zelf hun individuele verantwoordelijkheid steeds verder wensen te realiseren, terwijl voor politici individuele verantwoordelijkheid en kwaliteit ten onder lijken te gaan in het functioneren van partijen en fracties. D66 heeft met opvattingen over districtenstelsel en verhouding kiezer-gekozen juist die individuele verantwoordelijkheid zo groot mogelijk willen maken. Dat betekent niet dat een politicus zich los kan maken van doelstelling en binding aan de partij en haar verleden. Het zou van kwade trouw getuigen, indien je die initiële verantwoordelijkheid zou ontkennen.

¹³ Voorkomen moet worden dat we vervallen in een politiek moralisme, waarbij de moraal slechts aan anderen wordt voorgehouden en politici zichzelf richten op de handhaving van de eigen positie, desnoods met behulp van een gepretendeerde moraal.

¹⁴ Over het bureaucratisch mechanisme is elders voldoende aandacht. Hier wil ik nog even accentueren dat het niet gaat om de ambtenarij, maar om een specifieke werkwijze, waarin problemen op een zodanige manier worden gedefinieerd, dat ze daardoor de werkelijkheid eerder gaan construeren dan weergeven.

onwetendheid. De kwaliteit van de informatie is daartoe cruciaal en die kwaliteit wordt voornamelijk bepaald in het waarnemings- en verwerkingsproces.¹⁵

Een politicus mag zich niet afsluiten voor ongewenste informatie of zich op onwetendheid beroepen, als hij meer had kunnen weten, alle taxatiefouten ten spijt.

Op deze plaats is het goed op te merken dat er systematisch twee zaken aan politici worden onthouden: 'het ongeorganiseerde' en 'de locatie-samenhang'.

In de traditionele bestuurlijke werkwijze is er altijd veel aandacht voor de georganiseerde belangen in welke vorm dan ook. Er zijn niet alleen ambtelijke contacten met de georganiseerde belangen (groepen, bedrijven, instellingen), ook politici laten zich in eerste aanleg door dezelfde belangen informeren (werkbezoeken, gesprekken, etc.). Op z'n best gaat de politiek-ambtelijke discussie over het verschillend wegen van dezelfde informatie. Echter, in een samenleving waarin burgers als burger steeds mondiger worden en zich - ook als ze wel georganiseerd zijn - steeds minder laten vertegenwoordigen, is het goed om een open oog en oor te hebben voor dat wat niet of zwak georganiseerd is. Politici moeten daarbij niet plaatsvervangend gaan functioneren, want dat levert zelden meer op dan het geprojecteerde eigenbelang van de politici zelf. Integendeel, er is behoefte aan nieuwe technieken om meer zicht op de werkelijkheid te krijgen.

Daarmee kom ik op het tweede punt, de 'locatie-samenhang'. In de politieke besluitvorming spreken we vaak over 'integrale' afweging. Die houdt in de praktijk in dat het geheel van een budget wordt bekeken en wordt nagegaan hoe dat budget verdeeld kan worden. Zelden of nooit wordt nagegaan hoe beleid in z'n volledigheid uitwerkt op een bepaalde plaats (woon-, leef-, werksituatie van mensen). Het gaat dan om het cumulatieve effect van beleid op verschillende beleidsterreinen op één en dezelfde plaats. Hoe werkt het milieu-, werkgelegenheids-, ruimtelijk en welzijnsbeleid in z'n samenhang uit?

Volledige en volkomen informatie is een niet te realiseren ideaal. Voor een politicus is het besef de werkelijkheid niet te kunnen kennen van cruciaal belang. Daarom dient in het besluitvormingsproces systematische bestuurlijke twijfel te worden ingebouwd.

Gericht op de toekomst

Politici zijn gedwongen lange-termijn beslissingen te nemen en dus is het rekening houden met toekomstige gevolgen een redelijke eis. Als logisch vervolg op de voorgaande opmerkingen over de noodzakelijke beperkingen van de werkelijkheid, moet worden gesteld dat hoe goed een politicus ook de mogelijke gevolgen van een beslissing afweegt, hij kan de beoordeling daarvan door de betrokkenen in de toekomst niet laten meewegen.

Op dit punt geldt evenzeer een fundamenteel concept van democratie. Wanneer een politicus wil kunnen garanderen dat mensen, ook in de toekomst, een optimale zeggenschap kunnen hebben omtrent de dan aanwezige keuzemogelijkheden, dan heeft dit tot gevolg dat hij de reikwijdte van beslissingen tot de minimaal mogelijke termijn dient te beperken. Een voorbeeld: indien een politicus uit verschillende typen energieopwekking zou moeten kiezen, dan hoeft hij niet noodzakelijkerwijs te kiezen voor die vorm van opwekking waarvan hij de gevolgen beter meent te kunnen inschatten dan die van andere. Maar hij zou die beslissing moeten nemen die voor toekomstige generaties een zo groot mogelijke open situatie waarborgt.

Een politicus kan niet voor de gevolgen van zijn beslissingen wegllopen. Juist het rekening houden met de toekomst geeft bijzondere problemen. Een politicus dient zichzelf dus te beperken. In het politieke discours dient er sprake te zijn van een bijzondere verantwoordelijkheid, in de zin van een zo volledig mogelijke taxatie van de gevolgen. Daarop kunnen politici worden ondervraagd. Verantwoord politiek handelen, houdt het zoeken en afwegen van alternatieven in op basis van een schatting, dan wel berekening, van de gevolgen voor alle betrokkenen.

Conclusie

Welke wegen zijn er om uit bestuurlijke dilemma's te komen?

¹⁵ Op deze plaats wil ik refereren aan mijn eerder pleidooi (o.a. in "Omtrent het Parlement") voor onafhankelijke informatie- en onderzoeksmogelijkheden voor politici. Niet als enige en definitieve oplossing, doch als belangrijke aanvulling.

Ik heb in deze bijdrage willen wijzen op de twee aspecten van het vraagstuk. Als eerste op de institutionele kant, dat wil zeggen dat een politicus zich er precies van dient te vergewissen welke handelingsvrijheid hij heeft om tot een beslissing te komen. Vervolgens is het de wijze waarop hij die handelingsvrijheid gebruikt, die leidt tot de politieke verantwoordelijkheid noodzakelijk voor het kunnen oplossen van het dilemma.

D66 heeft vanaf het prille begin, bij wijze van spreken als haar ontstaansreden, een pleidooi gevoerd voor een heldere inrichting van het politieke bestel en het openbaar bestuur, met een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden daarbinnen. Jarenlang heeft zij als enige gewezen op de structurele belemmeringen, die voortvloeien uit de bestaande inrichting voor het inzicht van de burger in het politieke proces. Dat inzicht is noodzakelijk om een effectieve democratische controle mogelijk te maken. Burgers moeten als het ware kunnen 'zien' dat zij via hun vertegenwoordigers greep hebben op het openbaar bestuur en zo nodig die vertegenwoordigers daarbij nog kunnen corrigeren. Politieke verantwoordelijkheid begint bij het geven van verantwoording over het politiek-vertegenwoordigende of politiek-bestuurlijke handelen. De essentie van verantwoordelijkheid strekt zich uit tot alles wat zich in het kader van het vertegenwoordigende of bestuurlijke gezag voltrekt. Dus niet alleen dat watje zelf doet of hebt kunnen doen.

Als conclusie zou ik daarom een pleidooi willen houden voor het belang dat politieke bestuurders de politieke verantwoordelijkheid nemen voor de wijze waarop zij hun handelingsvrijheid gebruiken. Alleen dan is het mogelijk je als bestuurder aan de totale vervlechting van het centralistische bestuursapparaat te ontrukken en de dilemma's die zij schept te ontlopen.