

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Een zakenkabinet? Nee, dank je

FVD en NSC pleiten voor een zakenkabinet. Klinkt sommigen mooi in de oren, maar daar is wel wat tegen in te brengen. Met alleen vakdeskundigheid dreigt het risico van een technocratisch bestuur. Dan voelt de burger zich helemaal verweesd.

door Jan Jacob van Dijk De auteur was lid van de Tweede Kamer voor het CDA (2002-2010) en gedeputeerde. Nu is hij voorzitter van het college van bestuur van de Christelijke Onderwijs Groep met vo- en mbo-scholen in de omgeving van Ede en Arnhem.

In 2002 werd ik na de formatie van het eerste kabinet-Balkenende lid van de Tweede Kamer. Als volstreckte nieuwkomer kwam ik in een fractie van 43 leden terecht. Op mijn vraag wat mijn woordvoerderschappen zouden worden, werd geantwoord: ‘Sociale zaken zal het niet worden. Je komt bij de vakbeweging vandaan. Je zou geconfronteerd kunnen worden met je eerder ingenomen standpunten. Dat moeten we voorkomen.’

Dit antwoord kwam weer bij mij naar boven toen ik de afgelopen maanden de discussie volgde over de voorkeur die door enkele politieke partijen was uitgesproken voor een kabinet met vakdeskundigen. Bij de vorige verkiezingen was het Thierry Baudet, nu bepleitte Omtzigt een zakenkabinet. Het leidde tot een stevige discussie in de media, waarbij het opviel dat bijna alle leiders van de gevestigde politieke partijen een tegenstander van een zakenkabinet

waren, terwijl veel kiezers zich hier juist een groot voorstander van betoonden. De burger begrijpt niet dat iemand die niet ter zake kundig is, belangrijke beslissingen kan nemen. De minister als eindverantwoordelijke moet in zijn ogen als geen ander kennis hebben van de materie. Anders kan hij nooit verantwoord een besluit nemen dat zo diep kan ingrijpen in de levens van mensen.¹ Zo werd duidelijk dat er diverse opvattingen bestaan over de vraag of het nu verstandig is om als bewindspersoon een vakdeskundige te zijn of niet. In deze bijdrage wil ik op deze vraag ingaan.

Daarbij is het van belang te onderkennen dat een bewindspersoon beleid moet ontwikkelen ten dienste van het publieke belang. Daarmee heeft de bewindspersoon niet alleen een verantwoordelijkheid te dragen tegenover alle inwoners van het land, maar ook voor de toekomstige generaties. Tegelijkertijd kan een

overheid niet alléén ervoor zorgen dat het publiek belang zo goed mogelijk gediend wordt; daarvoor is de medewerking van vele anderen van even groot belang. Het is de taak van de bewindspersoon om deze actoren achter zijn voorstellen te krijgen.

Terugkerend naar de centrale vraag van deze bijdrage: is een kabinet van bewindspersonen die grote expertise hebben op het terrein waar ze verantwoordelijk voor zijn, belangrijk om tot goed regeringsbeleid te komen of juist niet? Ik wil betogen dat een zakenkabinet geen goed idee is, en wel op basis van intuïtie, de parlementaire geschiedenis, de eigenschappen van goede ministers en de risico's van zo'n zakenkabinet.

Intuïtie

Allereerst volgen we de intuïtie: wat maakt volgens de publieke opinie iemand een goede bewindspersoon? In de ogen van de burger kan een besluit pas genomen worden als door de verantwoordelijk bewindspersoon alle aspecten zijn meegenomen, op een weegschaal zijn gelegd en gewogen. Dat vereist een bepaalde deskundigheid en kennis van het onderwerp. In het bedrijfsleven worden besluiten ook op deze manier genomen. Los van de vraag of daar de bestuurder van alle details op de hoogte is, is een politiek-bestuurlijk besluit echt iets anders dan een besluit in het bedrijfsleven. In de politiek geldt dat er een groot verschil bestaat tussen gelijk hebben en gelijk krijgen. Er zal vooral gewerkt moeten worden aan draagvlak voor en acceptatie van een genomen besluit. Natuurlijk geldt dat ook voor het bedrijfsleven, maar in mindere mate. De media-aandacht voor menig politiek bestuurder verschilt ook van die voor een bestuurder in het bedrijfsleven.

Zeker in het huidige tijdsgewricht wordt draagvlak lang niet altijd meer verkregen door de logica van het te nemen besluit uitgebreid

toe te lichten en daarbij veel kennis bloot te leggen. Zeker internet heeft ertoe geleid dat zelfs een wetenschappelijk bewijs ter discussie kan worden gesteld.² Veel vaker spelen andere aspecten een rol: Is het rechtvaardig? Voelt het goed aan? Technocratische voorstellen worden juist afgefakkeld: ze houden onvoldoende rekening met de gevolgen voor de samenleving. De bestuurder wordt dan een gebrek aan inlevingsvermogen verweten. Een bestuurder moet de burger en volksvertegenwoordiger wel laten zien dat hij alle aspecten meegenomen heeft, het dossier kent en de zaken op orde heeft, maar daarmee is hij nog niet automatisch een goede bewindspersoon.

Redenen voor het aftreden van politici

Een andere manier om een antwoord te formuleren op de centrale vraag is te kijken naar redenen waarom bewindspersonen tot

In de politiek geldt dat er een groot verschil bestaat tussen gelijk hebben en gelijk krijgen

aftreden zijn gedwongen. Daarbij kunnen we teruggrijpen op de proefschriften van Bos en Brand over de achtergronden van het aftreden van bewindspersonen in de twintigste eeuw.³ Er zijn sinds 1917 slechts enkele bewindspersonen afgetreden vanwege een gebrek aan vakkennis. Het bekendste voorbeeld is minister Van Rooy in 1961. Hij was een van de laatste bewindspersonen die vanwege een gebrek aan deskundigheid door de Kamer naar huis werden gestuurd. Veel vaker traden ministers of staatssecretarissen af als gevolg van integriteitskwesaties (denk aan In 't Veld, Schwieterd, Bijlhout en Evenhuis),⁴ een verkoelde relatie tussen bewindspersoon en de eigen politieke partij (Ter Veld en Brokx),⁵ of het wegvallen van draagvlak binnen de coalitie (Braks, Linschoten en Nijs).⁶ De laatste tijd

trede bewindspersonen ook af omdat hun positie ernstig is verzwakt door zaken die via de media naar buiten zijn gekomen, zoals recentelijk Dennis Wiersma als minister van Onderwijs, na berichtgeving over grensoverschrijdend gedrag.⁷

Sinds de RSV-enquête begin jaren tachtig is de verhouding tussen Kamer en bewindspersoon cruciaal geworden. De ministeriële verantwoordelijkheid was al eerder nadrukkelijk op het tapijt gekomen, maar vanaf dat moment werd de informatieplicht nadrukkelijker bij de minister neergelegd. Het onjuist, onvolledig en ontijdig informeren van het parlement werd als een politieke doodzonde beschouwd. Ook dat heeft geleid tot het vertrek van bewindspersonen (Opstelten en Snel).⁸

Op basis van deze voorbeelden kunnen we vaststellen dat – zeker in de huidige tijd – een goede relatie tussen de bewindspersoon en de eigen partij, de coalitie en de Kamer

Een gebrek aan vakkennis is vrijwel nooit een motief voor de Kamer om een bewindspersoon tot aftreden te dwingen

een noodzakelijke voorwaarde is om als een goede bewindspersoon beschouwd te kunnen worden. Indien een van deze zaken ontbreekt, kan een bewindspersoon niet functioneren. Daarmee is bovendien duidelijk geworden dat het ministerschap steeds meer een politieke functie is geworden: de binding met de (meerderheid van de) Kamer is noodzakelijk. Tot in de jaren vijftig was één van de motieven voor de keuze voor bepaalde bewindspersonen hun vakkennis.⁹ Dat motief is nu slechts een mooie bijkomstigheid, maar is niet meer het hoofdmotief. Kortom: als een gebrek aan vakkennis vrijwel nooit een motief voor de Kamer is om een bewindspersoon tot aftreden te dwingen, mag verondersteld worden dat dit niet als een noodzakelijke

voorwaarde voor het uitoefenen van het ambt wordt gezien.

Wat moet een minister dan wel kunnen?

Hiermee hebben we beschreven waar een bewindspersoon minimaal aan moet voldoen. Daarmee is nog niet gezegd of we te maken hebben met een goede minister. En: helpt het als een minister veel kennis van zaken heeft over het terrein waarop hij actief is? Bert van den Braak heeft deze vraag meer dan eens gesteld in zijn columns op Parlement.com.¹⁰ Hij komt niet tot een eenduidig antwoord. Voor sommige ministers was vakkennis van hun ministerie wel behulpzaam, maar anderen slaagden erin om ondanks het ontbreken van vakkennis toch een goede minister te zijn.

Recent zijn twee boeken verschenen over markante christendemocratische ministers:

Grenswerk, over Jelle Zijlstra,¹¹ en *Als het niet kan zoals het moet ...* over Jan de Koning.¹² Beiden worden door vriend en vijand gezien als bekwame minister, om het met de woorden van Wim Kan te zeggen.¹³ Zijlstra en De Koning waren goede ministers. De een was een deskundige bij

uitstek: een hoogleraar in de economie die zowel als minister van Economische Zaken als van Financiën zijn mannetje stond. Zijn vakkennis etaleerde hij nadrukkelijk in de debatten in de Kamer, ofschoon hij zijn wetenschappelijke opvattingen niet altijd liet terugkomen in zijn politieke besluiten. De Koning was als sociaal geograaf opgeleid, werkte lange tijd als secretaris bij de CBTB – een van de voorlopers van LTO – en was gedurende korte tijd minister van Landbouw, maar verdiende zijn sporen als minister van Ontwikkelingssamenwerking en vooral als minister van Sociale Zaken. Gedurende zijn ministerschap kwam het fameuze Akkoord van Wassenaar tot stand. Natuurlijk waren er grote verschillen tussen deze beide personen. De een ontleende een deel van zijn gezag aan zijn

kennis, de ander was juist meer een pragmatisch bestuurder. Dit zijn slechts twee voorbeelden, maar de lijst met goede bewindspersonen kan veel langer worden gemaakt, waarbij de ene keer vakkennis nadrukkelijk aanwezig was en de andere keer juist niet. Kortom: ook hier is geen bevestiging te vinden voor de stelling dat bewindspersonen met veel vakkennis het beter doen dan zij die deze bagage niet meenemen.

Daarmee is, opnieuw, niet gezegd dat dossierkennis onbelangrijk is. Elke bewindspersoon zal naar het publiek en naar het parlement moeten bewijzen dat hij zijn dossiers op orde heeft. Hij moet weten wat er speelt, waarom bepaalde beleidsvoorstellen op tafel worden gelegd en welke koers hij wil varen. Over die eigenschap behoort iedere bewindspersoon te beschikken. Maar dat is iets anders dan dat een minister is gekozen voor het uitoefenen van het ambt omdat hij materiedeskundige is.

Risico's

Laten we de vraag eens van een andere kant bekijken: zijn er risico's als ministers vooral op hun vakkennis worden gekozen? Of wanneer er een zakenkabinet zou komen? Ja, die risico's zijn er. Daarbij is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen een minister die op grond van zijn materiedeskundigheid wordt verkozen enerzijds en een zakenkabinet anderzijds.

Het door velen geschetste risico van vooringenomenheid is niet het sterkste argument om tegen te zijn. Geen enkele bewindspersoon zal zonder enige bagage beginnen aan een dergelijke functie. Vaak zijn het personen die hun sporen ergens al verdiend hebben en hun ervaring meenemen in deze functie. En dat is maar goed ook.

Ook het feit dat je herinnerd kunt worden aan eerder ingenomen standpunten is niet het grootste risico. Zo brengt een nieuwe functie nieuwe verantwoordelijkheden en opdrachten met zich mee. Het Engelse gezegde *Where you*

stand depends on where you sit verwoordt deze werkelijkheid op een voortreffelijke manier.

Bovendien veronderstelt het dat mensen altijd aan een eerder ingenomen standpunt moeten blijven vasthouden. Het is echter van belang dat mensen zich blijven ontwikkelen en juist ook een ontwikkeling in hun meningen kunnen doormaken. Nieuwe informatie leidt hopelijk tot nieuwe inzichten, die soms tot andere standpunten en meningen leiden en in andere gevallen juist niet. Trouwens: als politieke bestuurders nooit van standpunt mogen veranderen, waarom verwachten we dat dan wel van burgers?

Waar zit dan wel een risico? Dat schuilt in twee aspecten. In de eerste plaats doorbreekt het een zuivere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ambtenaren en de bewindspersonen. Eenieder heeft zijn rol in het proces. De ambtelijke organisatie wordt geacht vanuit de deskundigheid

Het risico bestaat dat gedetailleerde kennis het zicht op het grote plaatje vertroebelt

een voorstel voor te bereiden. Daarin moeten alle pro- en contra-argumenten worden weergegeven. De politiek bestuurder moet een koers bepalen en uiteindelijk de argumenten wegen. Uiteindelijk beslist hij over welk voorstel naar het parlement wordt verzonden. Tweede en Eerste Kamer nemen uiteindelijk het besluit – niet de minister. Als een bewindspersoon vanuit zijn eigen deskundigheid komt tot een oordeel, dreigt het risico dat het afwegingsproces minder zorgvuldig wordt voorbereid en sommige opties onvoldoende worden onderzocht.

In de tweede plaats bestaat het risico dat gedetailleerde kennis het zicht op het grotere plaatje vertroebelt. Dan ligt het risico op de loer dat het overleg te veel vanuit de techniek wordt gedaan en er te weinig aandacht is voor aanpalende vraagstukken. Stikstof kan vanuit

de techniek benaderd worden, maar dat leidt tot andere beleidsvoornemens dan wanneer het in een bredere discussie met een bredere belangenafweging plaatsvindt. Ook bij de coronadiscussie hebben we kunnen zien dat

Met alleen vakdeskundigheid dreigt het risico van een technocratisch bestuur

voor het maken van goede afwegingen niet enkel de medische kennis over de verspreiding van virussen van belang was.

Het grootste risico van een kabinet dat grotendeels uit deskundigen bestaat, is dat de band met de samenleving losser wordt. Er wordt vanuit de techniek geredeneerd: wat zijn de oplossingen vanuit de deskundigheid?

Een politiek bestuurder moet hier rekening mee houden, maar moet nadrukkelijk kijken of er voldoende draagvlak voor het voorstel bestaat. Want de wetgevende macht ligt bij het parlement.

Daar zien we dat de besluitvorming vaak hapert of dat een bewindspersoon niet met een voorstel komt, vanwege de verwachting dat er onvoldoende draagvlak binnen het parlement dan wel de coalitie voorhanden is. De belangrijkste taak

van een bewindspersoon is dan ook om goed in te schatten welke voorstellen op de steun van een meerderheid van de Kamer kunnen rekenen. Daarvoor is een goed politiek gevoel noodzakelijk. Met alleen vakdeskundigheid dreigt het risico van een technocratisch bestuur. Dan voelt de burger zich helemaal verweesd.

-
- 1 Standpunt.nl van 20 november 2023. Zie ook <https://lnkd.in/eMhfjw5u> en het commentaar daarop.
 - 2 De eerste campagne voor inenting van meisjes tegen baarmoederhalskanker uit 2009 leverde in eerste instantie een tegenvallende respons op. Met wetenschappelijke feiten werd het belang aangetoond, maar dat sloeg niet aan bij de doelgroep, die via internet juist tegenargumenten geleverd kreeg. Zie: G. Gefenaite e.a., 'Waarom ging de eerste ronde HPV-vaccinatieprogramma mis? Inzicht vanuit gedragsonderzoek onder Nederlandse ouders', *Infectieziekten Bulletin* 22 (2011), nr. 5, pp. 167-169.
 - 3 Zie respectievelijk: Anne Bos, *Verloren vertrouwen. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1967-2002*. Amsterdam: Boom, 2018; Charlotte Brand, *Gevalen op het Binnenhof. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1918-1966*. Amsterdam: Boom, 2015.
 - 4 Roel in 't Veld trad in 1993 af, Charl Schwieter in 1982, Philomena Bijlhout in 2002 en Albert-Jan Evenhuis in 1989.
 - 5 Elske ter Veld trad in 1993 af, Gerrit Brokx in 1986.
 - 6 Gerrit Braks trad in 1990 af, Robin Linschoten in 1996 en Annette Nijs in 2004.
 - 7 Zie R.K. Visser, *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*. Amsterdam: Boom, 2009.
 - 8 Minister Ivo Opstelten trad in 2015 af, staatssecretaris Menno Snel in 2019.
 - 9 Brand 2015, p. 266.
 - 10 Zie bijvoorbeeld: Bert van den Braak, 'Vakbekwaamheid', *Parlement.com*, 21 september 2018; en 'Vakminister is geen garantie voor succes', *Parlement.com*, 26 november 2021.
 - 11 Jan Middendorp, *Grenswerk. Economen tussen wetenschap en politiek*. Amsterdam: Boom, 2023. In dit boek onderzoekt Middendorp in hoeverre twee wetenschappers, te weten Jelle Zijlstra en Johannes Witteveen, hun wetenschappelijke kennis en opvattingen in de politieke praktijk hebben weten te brengen.
 - 12 Peter Bootsma, *'Als het niet kan zoals het moet ...' Jan de Koning, een biografie*. Amsterdam: Boom, 2023. Achter in dit CDV-nummer wordt dit boek besproken door Jan Dirk Snel.
 - 13 Zie hiervoor de oudejaarsconferentie van Wim Kan van 1973, zijn eerste die live op televisie te zien was (te vinden op YouTube).