

De organisatie van het openbaar bestuur: een wetenschappelijke raad?

U. Rosenthal

1 Inleiding

De Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (VWRR) heeft in februari 1975 een nota over de organisatie van het openbaar bestuur uitgebracht.¹ De nota behandelt zowel de organisatie van het openbaar bestuursstelsel op het centrale niveau als de bestuurlijke indeling op lager niveau en de gevolgen daarvan voor de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen. De organisatie van de besluitvorming op het centrale niveau is sinds de publicatie van het rapport van de Commissie—Van Veen² enigszins veronachtzaamd. De meeste aandacht is in de laatste jaren uitgegaan naar de verhoudingen tussen de bestuurslagen.³ De 'bestuurlijke herindeling' schijnt de belangstelling voor de organisatie van de centrale overheid te overschaduwen.

Wie over bestuurlijke (re)organisatie spreekt denkt zelden aan én de organisatie van de centrale overheid én de relaties tussen de bestuurslagen. Toch zijn er redenen te over om beide probleemvelden vanuit dit perspectief te bekijken. Men denke hierbij niet alleen aan het voor de hand liggende gegeven dat de organisatie van de centrale overheid consequenties heeft voor de verhoudingen tussen de bestuurslagen. Het is tevens van belang in te zien dat organisatie- en reorganisatie-vraagstukken binnen de openbare bestuursfeer gemeenschappelijke kenmerken hebben, die een gezamenlijke behandeling mogelijk maken.

De nota gaat in op de ontwikkelingen in het openbare bestuursstelsel. Zij formuleert uitgangspunten voor het doorlichten en corrigeren van de huidige bestuurlijke constellatie, te weten democratie en doelmatigheid (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 wordt de besluitvormingsorganisatie op het centrale niveau bekeken. Daarna komt de verhouding tussen de bestuurslagen aan de orde (hoofdstuk 4). De analyse van deze onderwerpen mondt uit in een reeks aanbevelingen. De voornaamste zijn:

1 — een studie van de beleidsvoorbereidende instanties in en buiten het openbare bestuursstelsel, met speciale aandacht voor de verhouding tussen interne en externe adviesorganen;

2 — het instellen van een ad hoc-commissie, die op korte termijn moet adviseren over het wegnemen van knelpunten in de interdepartementale taakverdeling (vooral milieu, onderwijs, bijstand en politie), over de organisatie van de onderraden van de

ministerraad en hun ambtelijke 'voorportalen', en over de coördinatie van het beleid op centraal niveau met betrekking tot de lagere overheden (organisatorische verbeteringen op Binnenlandse Zaken);

3 — een principebeslissing op korte termijn over de bestuurlijke herindeling, waarbij de voorkeur van de VWRR uitgaat naar circa twintig sterke provincies;

4 — meer aandacht voor beleidsevaluatie, vooral naarmate de bestuurlijke wetgeving naar nieuwe vormen van bestuurlijke organisatie zoekt.

2 De organisatie van het openbaar bestuur: een politieke zaak

Het Rapport van de Commissie—Van Veen is na zijn verschijnen in 1971 door sommigen bekritiseerd vanwege de betrekkelijke verwaarlozing van de politieke facetten van de bestuurlijke (re)organisatie.⁴ In het algemeen dient men zich bij het analyseren van de organisatie van het openbaar bestuur primair af te vragen, in welke relatie de bestuurlijke organisatie tot het politieke bestel staat. De openbare bestuursorganisatie maakt deel uit van het politieke stelsel. De nota van de VWRR kan worden beschouwd als een studie van bepaalde structurele aspecten van het Nederlandse politieke stelsel.

De politieke facetten van de bestuurlijke organisatie blijven in de nota goeddeels buiten beschouwing. Een drietal punten moet genoemd worden. In de eerste plaats wijzen wij op die politieke 'constraints' van het besluitvormingsproces en het reorganisatieproces, die rechtstreeks samenhangen met de (partij)-politieke verhoudingen in Neder-

Drs. U. Rosenthal (1945) is wetenschappelijk medewerker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Publikaties o.a.: Politisering van het openbaar bestuur: de betrekkingen tussen politieke leiding, ambtelijk apparaat en omgeving, in: *Res Publica*, 16 (2), 1974, 247-277; De ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen, in: *Beleid & Maatschappij*, 1 (12), 1974, 340-349.

Adres: Zonnebloemstraat 37b, Rotterdam, Tel. 010-189528.

land. Bestuurlijke hervorming op het centrale niveau is gebonden aan de beperkingen van de coalitiepolitiek. Binnen dat kader dient men de besluitvorming in de ministerraad, de plaats van de vaste commissies uit de raad, de interdepartementale taakverdeling en de problemen van bestuurlijke en inhoudelijke coördinatie te plaatsen.

In de tweede plaats betekent een 'a-politieke' behandeling al gauw, dat men zich weinig rekenschap geeft van de implicatie van het 'wegnemen van knelpunten' en van reorganisaties. Het komt maar zelden voor dat bestuurlijke reorganisaties soepel verlopen. Bestuurskundigen gaan er vanuit dat een reorganisatie van het openbaar bestuur in bepaalde kringen verzet oproept. Volkomen overeenstemming over het nut van bestuursorganisatorische veranderingen is uitgesloten. Kosten voor de ene groepering zijn baten voor de andere.⁵

In de derde plaats leidt juist deze 'depolitisering' van de materie tot een sterke bestuurlijk-politieke symboliek. Het accentueren van de 'a-politieke' kanten van de bestuurlijke besluitvorming en bestuurlijke organisatie resulteert in een pleidooi voor 'rationalisatie', 'planning', 'coördinatie' en 'beleid'. Dergelijke begrippen hebben politieke betekenis. Waar twijfel bestaat over de wenselijkheid van bepaalde bestuursorganisatorische veranderingen, is een verwijzing naar de 'niet-rationele', 'niet-planmatige', 'ongecoördineerde' gang van zaken in de bestaande organisatie afdoende om verzet ertegen te elimineren.⁶ Of planning en coördinatie in iedere situatie onbeperkt nagestreefd moeten worden (planning op lange termijn is beter dan planning op korte termijn; hoe meer coördinatie, hoe beter) wordt niet aan de orde gesteld. Dit soort benadering dwingt tot een keuze in één bepaalde richting. Men stelt zich op het standpunt dat de bestaande bestuursorganisatie per definitie verbetering behoeft.

Wij zullen de uitgangspunten, diagnose en aanbevelingen van de nota mede tegen deze achtergrond bekijken. Het is teleurstellend dat de discussies, ontbrand naar aanleiding van het Rapport van de Commissie-van Veen (1971), gering effect gesorteerd lijken te hebben. Vanuit een bepaalde gezichtshoek bekeken is het ook opmerkelijk. De Commissie-Van Veen kon zich erop beroepen een zekere bewegingsvrijheid te hebben. Zij moest adviseren omtrent (het doorvoeren van) wijzigingen

ten tijde van een kabinetsformatie. De VWRR stelt onder meer korte-termijn-veranderingen tijdens een kabinetsperiode voor en laat zich weinig gelegen liggen aan de politieke (on)mogelijkheid van bepaalde veranderingen. In dit verband zij gememooreerd dat de VWRR als een voordeel van interne advisering beschouwt dat 'interne organen dikwijls meer afgestemd (zijn) op de politieke doelstellingen van de bewindsman' (p. 36). Men zou het hier niet direct zeggen.⁷

3 Uitgangspunten, diagnose, aanbevelingen

3.1 Uitgangspunten

De nota kiest als uitgangspunten (criteria) voor het analyseren van de bestuurlijke organisatie 'democratie' en 'doelmatigheid'. In vergelijking tot de Commissie-Van Veen ontbreekt één criterium: dat van de politieke opportuniteit.⁸ De Commissie-Van Veen was niet geheel consistent in haar toepassing van dit laatste criterium. Toch betekende de uitdrukkelijke vermelding dat de harde politieke werkelijkheid, die niet behoeft te stroken met criteria als de vergaande betrokkenheid van de burger bij het politieke proces en 'doelmatigheid', enigermate ingecalculeerd werd. De nota van de VWRR gaat bij de introductie van het democratie-criterium verder dan 'de representatie door vertegenwoordigende lichamen die zijn samengesteld uit gekozenen' (blz. 20). Maar wat 'een verlangen naar directe beïnvloeding van de besluitvorming' (blz. 20) precies omvat, in welke mate het aanwezig is en in elke mate het aanwezig zou moeten zijn blijft grotendeels in het vage. Het doelmatigheidscriterium wordt dermate onduidelijk omschreven dat het nauwelijks als leidraad kan fungeren.

De beschouwingen, die aan de beide criteria gewijd worden, missen voldoende empirisch-wetenschappelijke fundering. De nota geeft zelf aan dat de criteria in feite amper hanteerbaar zijn: 'Over de mate van democratisering en doelmatigheid kan verschil van mening zijn. Wat de één een behoorlijk democratisch stelsel vindt, zal de ander als zodanig afwijzen. Voor de doelmatigheid geldt mutatis mutandis hetzelfde' (blz. 21).

Wat is het nut van dergelijke uitgangspunten? Eén van de antwoorden zou kunnen zijn dat zij passen in de politieke symboliek van de nota. Beide uitgangspunten duiden in de richting van ontevredenheid met de huidige constellatie. Wie zou durven

beweren dat de organisatie van het openbaar bestuur doelmatig is? Moet democratisering niet vanzelfsprekend worden nagestreefd? Wij zouden 'de toenemende belangstelling van de burger voor de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur' graag wat harder gemaakt zien (blz. 29). Wij erkennen meteen dat ons verlangen niet past bij de zucht tot verbetering en het heilige geloof in vooruitgang van 'wetenschappelijke raadslieden'.

3.2 Diagnose en aanbevelingen

1 – De VWRR constateert op het centrale niveau 'wildgroei' van beleidsvoorbereidende organen (blz. 29-30). Erkend wordt dat overlappings op een beleidsterrein niet zonder meer aanleiding tot wegsnijden behoeven te geven. Desondanks gaat de nota omstandig op zoek naar een optimale bestuurlijke indeling, waarin overlappings tot een minimum beperkt zouden kunnen worden. Uitvoering wordt aandacht besteed aan de 'deductieve benadering'. De deductieve benadering resulteert in een tegenover elkaar plaatsen van facetplanning en sectorplanning. Bij de facetplanning kan worden voortgebouwd op de ideeën van de Commissie-De Wolff, de R.A.W.B. (Raad van Advies voor het Wetenschaps Beleid) en de C.O.B.A. (Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse) (hoofdoelstellingen). Facetplanning en sectorplanning vergen uiteenlopende institutioneel-organisatorische accenten. Wil de beleidsvoorbereiding niet ten prooi vallen aan botsingen en moeizame procedures, dan moet in elk geval de relatie tussen facet- en sectorplanning duidelijker dan totnogtoe gesteld worden (blz. 30-35).

Het doorlichten van de bestuurlijke organisatie met behulp van de deductieve benadering kan een nuttige operatie zijn. Maar of men nu met de 'principles of departmentalization' van de Science of Administration, de 'basisdoeleinden van professor van Braam', de facetten van de Commissie-De Wolff of de doelstellingen van de C.O.B.A. te maken heeft – men mag de politieke beperkingen van zulk een operatie niet terzijde schuiven.⁹ De roep om beleidsplanning op langere termijn, met bijbehorende voorzieningen op bestuursorganisatorisch vlak, mag ons niet doen vergeten dat in principe de doorklieving van de 'hoofdbeleidssterreinen' niet alleen door sectoren, maar ook door (vierjaarlijkse) electorale beslissingen kan plaatshebben. Met an-

dere woorden: de speurtocht naar een optimale bestuurlijke indeling is in een politiek bestel als het onze van betrekkelijke waarde. Survey research onder de bevolking kan bijdragen tot een meer 'democratische' bestuursorganisatorische vormgeving in facetten en sectoren. Maar uiteindelijk gaat het ook hier om de mogelijke gevolgen van electoraal-politieke verhoudingen. Wie een speurtocht naar de optimale bestuurlijke indeling (op het centrale niveau) begint, moet beseffen dat hij eindigt waar hij begonnen is: een 'rationele' organisatie van de bestuursstructuur zal bestaan bij de gratie van de politieke verhoudingen van het moment.

Terugkerend naar de waargenomen 'wildgroei' van beleidsvoorbereidende organen kunnen wij twee punten opmerken. Ten eerste gaat de nota voorbij aan de verscheidenheid aan politieke functies, die interne zowel als externe beleidsvoorbereidende organen kunnen vervullen.¹⁰ Scholten noemt met betrekking tot adviescolleges (en dit geldt tot op zekere hoogte voor beleidsvoorbereidende organen in het algemeen) de informatie-, legitimatie-, ijskast-, afschuif-, en inkapselingsfunctie.¹¹ Zou men het criterium van de politieke opportuniteit – misschien wel: politieke realiteit – hanteren, dan zou men die wildgroei wellicht anders beoordelen. Ten tweede levert het rapport van de VWRR, de eigen status daargelaten, niet bepaald het goede voorbeeld. In de aanbevelingen treft men onder meer een ad hoc-commissie en een versterkte Raad voor de Territoriale Decentralisatie aan.

2 – De nota heeft oog voor de rol van 'toevallige omstandigheden en politieke opportuniteit' bij het tot standkomen van de huidige departementale indeling en interdepartementale taakverdeling (blz. 42). Toch mist men na de gemeenplaats over 'de toenemende vervlechting van de staatstaken' en 'noodzaak van samenwerking tussen departementen' (blz. 44) een uiting van politieke realiteitsbesef. De analyse van het functioneren van de ministerraad, de onderraden uit de ministerraad, hun ambtelijke 'voorportalen', alsook van interdepartementale taakverdeling en coördinatie is dan ook van beperkte betekenis. Tekenend is de formulering in één van de weinige passages, die expliciet de beperkingen van het (coalitie)politieke kader vermelden: 'Het spreekt vanzelf dat bij de besluitvorming over de interdepartementale taakverde-

ling en coördinatie politieke overwegingen mede van invloed zijn. Inzichten van bewindslieden, eisen van coalitiepartners, politieke druk om de zorg voor bepaalde taken reliëf te geven door het creëren van nieuwe departementen of onderdelen daarvan... spelen bij de besluitvorming een belangrijke rol. Omdat deze factoren naar hun aard een wisselende inhoud hebben, kan er maar in beperkte mate van te voren rekening mee gehouden worden' (blz. 52-53).

Op zichzelf is de diagnose van de gebreken van de bestuursorganisatie aan de top van het politieke systeem juist te noemen: de sterk divergerende coördinatievoorzieningen, de onduidelijke positie van de coördinerende bewindsman, de ongelukkige verhouding tussen ministerraad en onderraden, en de in het oog lopende moeilijkheden bij de 'rationalisatie' van de interdepartementale taakverdeling. Het is alleen de vraag of de gebreken van voorbijgaande, c.q. te genezen aard zijn. De nota wekt enigszins de indruk dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid uiteindelijk haar betekenis zal verliezen. Het slecht functioneren van de coördinerende bewindslieden en de vaste commissies uit de ministerraad is te genezen. In dit verband worden duidelijker criteria voor het aanwijzen van een coördinerend bewindsman en de instelling van een onderraad bepleit (blz. 54). De politieke praktijk van het kabinet-Den Uyl heeft aangetoond dat men het in de eerste plaats zal moeten zoeken in politieke opportuniteitsoverwegingen. Bovendien strookt een krachtig, doorslaggevend coördinerend ministerschap niet met de door coalitiepolitieke factoren geschraagde departementale autonomie. Tenslotte: hoe 'duidelijk' de criteria voor de instelling en samenstelling van een onderraad ook zouden zijn, haar positie kan in het huidige politieke bestel nooit verder reiken dan ondergeschiktheid aan de ministerraad. Elke minister kan een beslissing van de onderraad in de ministerraad aanvechten. Het is vooralsnog uitgesloten, dat de onderraden eenzelfde status verwerven als sommige Franse en Britse kabinetscommissies.¹²

De aanbevelingen van de VWRR (een ad hoc commissie ter advisering op korte termijn; voortgezet onderzoek met betrekking tot het ontwikkelen en toetsen van criteria voor de departementale indeling en coördinatie, met name via de COBA) hebben binnen de aangegeven politieke marges zeker

enig nut. Voorzover vraagstukken van interdepartementale taakverdeling (milieu e.d.) om een oplossing vragen, zou enige aandacht voor de verschillende aspecten van (inter-)departementale reorganisaties gewenst zijn geweest. De aanbeveling de minister van Binnenlandse Zaken erbij te betrekken, is wellicht te eenzijdig en summier (blz. 60).

3 — De verhouding tussen de centrale overheid en de andere bestuurslagen wordt in de nota evenzeer aan de orde gesteld. Een drietal modellen van bestuurlijke (her)indeling wordt vergeleken: gewestvorming, provincies nieuwe stijl en maxigemeenten. Hoewel de beschouwingen over deze drie mogelijkheden allesbehalve overtuigen (het schema op blz. 99 bevat ten aanzien van één van de basiscriteria, te weten de verhoging van de betrokkenheid van burgers bij het bestuur, slechts vraagtekens), opteert de VWRR toch voor het tweede model: circa twintig provincies nieuwe stijl. Opmerkelijk is dat de VWRR klakkeloos, zonder empirische gegevens aan te bieden, uitgaat van een teken van onbehagen en ontevredenheid onder de individuele burgers.

De aanbeveling snel tot beslissingen te komen is, lijkt het, juist (blz. 100). De uiteindelijke aanbeveling van het tweede model wordt door de VWRR zelf gekwalificeerd: 'De voorkeur voor een van de modellen hangt... nauw samen met de waardering van de verschillende criteria' (blz. 101). Eén van de criteria, die uitdrukkelijk genoemd worden, spreekt ons bijzonder aan: 'het relatief eenvoudige en minder kostbare reorganisatieproces' (blz. 101). Wij denken in dat verband aan meer dan alleen de financiële consequenties van circa vijfenveertig gewesten en vijf landsdelen, die men bij accordering van het eerste model zou moeten verdisconteren.¹³ Men moet ook rekening houden met tal van andere factoren, die bij een bestuurlijke herindeling van belang zijn. De nota staat amper stil bij de vraag, welke schade de 'gevestigde belangen' in de huidige bestuurslagen zouden oplopen. De bepleite evaluatie van de bestuurlijke reorganisatie (blz. 109) zou wel eens tot verrassende resultaten kunnen leiden, als deze vraag onvoldoende duidelijk gesteld wordt. De eenvoud en de beperking van de reorganisatiekosten lijken ons trouwens voor het derde model (maxigemeenten) nogal optimistisch

geschat.

Het is enigszins merkwaardig dat de nota zich uitsprekt over de onderhavige materie. Men kan er zich over verheugen, dat de relatie tussen de centrale overheid en de overige bestuurslagen als een bestuurlijk organisatievraagstuk aan de problematiek van de openbare bestuursorganisatie op het centrale niveau gekoppeld is. Desondanks komt de gedachte op dat de VWRR met analyses en suggesties komt, die betrekkelijk weinig nieuws bevatten. Het afstand nemen van de voorstellen van de Concept-Structuurschets, pas kort geleden gepubliceerd, betekent niet dat de eigen beschouwingen opvallend mogen heten. Het uitdrukkelijke pleidooi voor een verbeterde beleidsvoorbereiding van de kant van Binnenlandse Zaken (blz. 108) kan op verschillende manieren uitgelegd worden.

4 Conclusies

1 — De nota van de VWRR wekt soms de indruk geschreven te zijn door een bestuurskundige, die de problemen van de toepassing van orthodox-bestuurskundige inzichten op de politiek-bestuurlijke werkelijkheid niet geheel doorziet. Noch de beperkingen van het coalitiepolitieke bestel, noch de 'bureaucratisch-politieke' botsingen tijdens reorganisatieprocessen krijgen voldoende aandacht. Zich kennelijk nauwelijks gebonden voelend door dergelijke beperkingen suggereert de VWRR oplossingen via 'planning op langere termijn', rationalisatie van de besluitvorming en het weggakken van adviserend 'onkruid'.

2 — Zolang in Nederland coalitiekabinetten de bindende beslissingen nemen, moet men beseffen dat velerlei gebreken van de openbare bestuursorganisatie niet door het in het leven roepen van coördinerende bewindslieden, onderraden of interdepartementale ambtelijke commissies kunnen worden opgelost. Dergelijke coördinerende instellingen kunnen alleen enige verlichting brengen in de afhandeling van aangelegenheden, die de topstructuur niet 'halen'.

3 — De reorganisatieprocessen, die de relaties tussen de bestuurslagen in de komende jaren in sterke mate zullen blijven beheersen, zijn per definitie botsingen tussen divergerende belangen. Zij zijn meer complex en kostbaar dan men van tevoren pleegt te denken. Men zou wensen dat de aanbevelingen van de VWRR op dit punt een steviger

empirische fundering zouden hebben gehad.

Noten

¹ Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De Organisatie van het Openbaar Bestuur: enkele aspecten, knelpunten en voorstellen* ('s-Gravenhage 1974). De paginering is die van de gestencilde versie, die in februari 1974 is gepubliceerd.

² *Bestuursorganisatie bij de Kabinetsformatie 1971*. Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1971).

³ *Laatstelijk Concept — Structuurschets voor de Bestuurlijke Indeling van Nederland* ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1974).

⁴ Bijvoorbeeld door G. H. Scholten, Het 'bureau-centrisme' van de Commissie—Van Veen en de 'basisdoeleinden' van professor Van Braam, in: *Acta Politica*, 6 (1971), 379-388. Ook door U. Rosenthal, De overheidsbureaucratie in politiek perspectief, in: *Acta Politica*, 6 (1971), 334-353.

⁵ Zie U. Rosenthal, Politisering van het openbaar bestuur: de betrekkingen tussen politieke leiding, ambtelijk apparaat en omgeving, in: *Res Publica*, 16 (1974), 247-277, met name 266-269.

⁶ De nota definieert zulke begrippen als beleid, beleidsvoorbereiding en coördinatie zodanig dat iedere twijfel wordt weggenomen. Beleid is 'het complex van de (inhoudelijke) doelstellingen en daarvan afgeleide programma's ter realisering van deze doelstellingen'. Beleidsvoorbereiding is synoniem aan 'planning'.

Coördinatie is 'het, vanuit een hoger gemeenschappelijk doel gezien, op elkaar afstemmen van de activiteiten van organen die ressorteren onder gescheiden organisatorische eenheden'. Zie bijlage I van de nota.

⁷ De uitspraken van de minister-president tijdens het beleidsdebat in de Eerste Kamer over de begroting van het departement van Algemene Zaken tonen dat hij de politieke constellatie anders taxeert dan de VWRR, Zie *NRC-Handelsblad*, 12 februari 1975; *Haagsche Courant*, 15 februari 1975.

⁸ Rapport Commissie-Van Veen, 16.

⁹ Zie noot 4.

¹⁰ Functies verwijzen naar de objectieve gevolgen, niet naar motieven of formeel-juridische taken.

¹¹ G. H. Scholten, Politisering en het krakende radenwerk, in: *Politisering van het Openbaar Bestuur* ('s-Gravenhage: VNG 1974), 108-112.

¹² Zie hiervoor onder meer F. de Baecque, Le rôle du chef du gouvernement et ses services dans la coordination et la détermination des priorités (Speyer, *Internationale Herbsttagung* 1974).

¹³ Zie noot 3.