

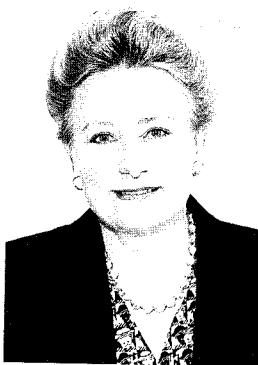
# De bestuursorganisatie als moreel probleem

**D**e inrichting van organisaties is niet alleen een technische, maar ook een morele aangelegenheid. Grote organisaties bepalen immers steeds meer het 'ethos' van de samenleving. Daarom is bezinning op de waarden die aan de inrichting van organisaties ten grondslag liggen dringend noodzakelijk. De Amerikaanse bestuurskundige Robert T. Colembiewski heeft in 1962 een artikel<sup>1)</sup> gepubliceerd dat hierbij behulpzaam kan zijn. Hierin benoemt hij joods-christelijke waarden die een richtinggevende rol dienen te spelen bij de besturing van overheidsorganisaties. Als belangrijkste daarvan wijst hij aan het beginsel dat een organisatie in sterke mate moet appelleren aan creativiteit, zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid. Het moet niet mogelijk zijn dat een lid van de organisatie het eigen handelen uitsluitend rechtvaardigt met verwijzing naar de door de organisatie opgelegde morele orde. De geschiedenis heeft de blijvende, klemmende betekenis van deze waarde geïllustreerd. De realisering van deze waarde - en van joods-christelijke waarden in het algemeen - is volgens Colembiewski gediend bij een optimale decentralisatie.

Een belangrijke vraag is aan de hand

van welke criteria van goed bestuur het punt van optimale decentralisatie (en dus ook centralisatie) moet worden bepaald. Twee soorten waarden zijn hierbij relevant. Ten eerste is er een aantal belangrijke bestuurlijke waarden als efficiëntie, democratie, rechtmatigheid en effectiviteit. Ten tweede zijn er overwegingen van principiële aard, zoals door Colembiewski genoemd en zoals geïmpliceerd in het ons welbekende subsidiariteitsbeginsel.

Hoe richtinggevend zijn deze waarden bij de bepaling van een optimale mate van decentralisatie? Toepassing van de bestuurlijke waarden leidt tot een complex beeld.



Prof. dr. M.L. Bemelmans-Vidéc

Pleidooien voor efficiënt bestuur worden vaak verbonden met overwegingen van bestuurlijke schaal en draagkracht; dat is meestal een pleidooi voor centralisatie zoals bijvoorbeeld bij de overdracht van taken en bevoegdheden van gemeenten naar regio's. Bij het criterium democratie zijn er zowel argumenten die verwijzen naar een optimale participatie van de

staatsburger als van politieke controle door representatieve gremia; dat kan zowel decentralisatie als centralisatie betekenen.

Rechtmatigheidsoverwegingen hebben onder andere betrekking op de wenselijkheid van rechtsgelijke behandeling

en leiden al snel tot centralisatie. Bij decentralisatie zal er spanning kunnen optreden met het rechtsgelijkheidsbeginsel, zoals blijkt uit de nieuwe uitvoeringsregels voor de Bijstandswet. Effectief bestuur impliceert coördinatie, gegeven de altijd aanwezige externe effecten van beleidsmaatregelen op de onderscheiden bestuursniveaus; coördinatie impliceert onvermijdelijk samenbundeling van taken en bevoegdheden op een hoger niveau in de organisatie respectievelijk bij een hogere bestuurslaag.

Deze toets laat zien dat degene die zoekt naar het optimale punt van decentralisatie gesteld wordt voor moeilijke dilemma's: de verschillende op zichzelf nastrevenswaardige waarden blijken elkaar te 'bijten'. De afweging tussen de strijdige waarden kan alleen maar weer gebeuren aan de hand van 'hogere gelegen' waarden. Hier gaan de meer principiële overwegingen een rol spelen, zoals het sociaal-ethisch beginsel van de subsidiariteit. Dit beginsel houdt in dat aan gemeenschappen binnen de staat en aan afzonderlijke personen zoveel vrijheid moet worden toegestaan als op grond van het algemeen welzijn toelaatbaar is.<sup>2</sup> De overheid heeft vanuit deze waarde gezien een blijvende rol als hoeder van het algemeen belang. Het pleidooi voor een solide overheid in 'Nieuwe wegen, vaste waarden' is mede op dit principe gebaseerd.

Dit pleidooi is onder andere relevant voor de - op dit ogenblik positief beoordeelde - vorming van zogenaamde bestuurlijke netwerken. Hierbij worden (voorlopige) regels van het machtsspel vastgelegd in convenanten, dames- en herenakkoorden, kwaliteitshandvesten en dergelijke. De overheid kiest hierbij niet een autoritaire, maar een bemidde-

lende rol. Het is zeker zo dat deze werkwijze tegemoet komt aan de wens van optimale participatie. De keerzijde hiervan is echter dat het verantwoordelijkheidsbeeld ondoorzichtiger wordt: 'democratie' in de betekenis van effectieve politieke controle wordt moeilijker realiseerbaar. Coördinatie blijft noodzakelijk vanwege de externe effecten van alle beleidsmaatregelen, die in het licht van een als 'algemeen' gekwalificeerd belang moeten worden verzoend. Centralisatie betekent concentratie van macht en gezag bij (her)kenbare, centrale actoren, met als voordeel duidelijkheid waar de verantwoordelijkheid en derhalve de verantwoordingsplicht ligt.

## Conclusie

Waarden van decentraal bestuur vergen dus compenserende voorzieningen op centraal niveau, die coördinatie mogelijk maken op basis van juist die waarden waarover consensus is, of waaraan een regering, gegeven strijdige waarden, uitdrukkelijk prioriteit heeft gegeven. Laat die regering dan vooral ook helder zijn over haar beleid ten aanzien van de inrichting van het openbaar bestuur en over de uiteindelijke waarden waaraan zij haar handelen wil toetsen en getoetst wil zien.

*Prof.dr. M.L. Bemelmans-Vidéc*

## Noten

1. R.T. Golembiewski, *Organization as a Moral Problem*, in: *Public Administration Review*, Spring Issue, 1962, pp. 51-58.
2. A. Klink, *Christen-Democratie en Overheid*, Leiden 1991, p. 79.

*In de column geven de leden van de redactie hun persoonlijke opvattingen weer. Zij hopen daarmee een aanzet te geven voor reflectie of debat.*