

door mr. C. van Veen

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport no. 1 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport no. 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan die derwaart gaat. Onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport no. 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Deze rapporten worden besproken door mr. C. van Veen, voorzitter van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen VNO.

Van politieke wil tot openbaar bestuur

Een algemeen aanvaarde constatering is, dat ons politiek-bestuurlijke stelsel er niet in slaagt *de politieke wil* binnen een overzienbare tijd om te zetten in bestuurlijk handelen, aldus de commissie-Vonhoff in haar eind-advies aan de Regering (25 mei 1981).

Een rapport, aan de vooravond van de Tweede Kamerverkiezingen uitgebracht, dat de politieke wil tot vertrekpunt van haar kritiek maakt op 'zorgelijke toestand van de rijksdienst', werkt als een magneet op de aandacht van iedereen, die geïnteresseerd is in het openbaar bestuur. De titels van de voorgaande deeladviezen deden dat al evenzo:

Zou Thorbecke nu tevreden zijn?
Weinigen denken dat het goed gaat.
Elk kent de laan, die derwaart gaat.

Voorals de titel 'Elk kent de laan, die derwaart gaat' prikkelt de fantasie. Het is een citaat uit Staring's Hoofdige Boer, die in de vorige eeuw al niet precies wist, wat hij zich moest voorstellen bij 'de politieke wil'. Uit diezelfde tijd dateert het veelzeggende Oost-Nederlandse spreekwoord: 'Politiek, zei de boer, is anders zeggen dan doen'.

Toch gaat het in het Openbaar Bestuur om de vertaling van wat de commissie-Vonhoff 'Politieke Wil' noemt! Het vraagstuk, waarover de commissie-

Vonhoff rapporteert (officieel Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst) is niet nieuw. Eerder werden nl. al adviezen uitgebracht over de organisatie van rijksdienst door:

- Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (commissie-Van Veen), 1971.
- WRR in het rapport 'Organisatie van het openbaar bestuur', 1975; en
- Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Mitaco), 1977.

De opdracht aan de commissie-Vonhoff was vóór de verkiezing van mei 1981 aan de minister van Binnenlandse Zaken advies uit te brengen over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. De commissie zou daarbij aandacht moeten besteden aan eventuele wijzigingen in:

1. het aantal departementen;
2. het aantal en de inhoud van de portefeuilles van ministers en staatssecretarissen;
3. de wijze van interdepartementale coördinatie tussen ministers en ambtenaren.

Zo nodig zou de commissie rekening moeten houden met de mogelijkheden om de omvang van de taken van het rijk te wijzigen, bijvoorbeeld door functionele of territoriale decentralisatie, en met de mogelijkheden van coördinatie van wetgeving.

De commissie bestond uit de leden: Vonhoff (vz.), prof. mr. P. de Haan (onroerend-goedrecht en systeemontwikkeling van administratieve wetgeving aan TH-Delft, en grondgebruikrecht aan VU-Amsterdam), dr. Ph. A. Idenburg (Harmonisatieraad en welzijnsbeleid) en prof. dr. J. Kooiman (bestuurkunde bij Interfaculteit Delft).

Het eerste rapport ('Zou Thorbecke te-

vreden zijn?', oktober 1979) bevat een probleemschets en analysekader voor het te verrichten onderzoek en de uit te brengen advisering. Dit rapport is met opzet in de openbare discussie gebracht om de meningsvorming over het onderwerp te bevorderen en reacties uit te lokken.

Het tweede rapport ('Weinigen denken dat het goed gaat', mei 1980) bevat een antwoord op de vele reacties, een verdere uitwerking van het onderzoeks- en analyseschema en een beschrijving van de aanpak van de stand van zaken. Bij de aanpak hoorde het laten uitbrengen van afzonderlijk te publiceren achtergrondstudies. In totaal werden er op 9 terreinen 15 (deel)studies uitgebracht.

Bovendien werd aan de hand van vragenlijsten door Twijnstra en Gudde NV veldwerk verricht bij een viertal departementale directies en hun maatschappelijke omgeving. Tevens is gebruik gemaakt van het onderzoek naar een aantal overheidsmaatregelen, getiteld 'Haagse Machten'. Tot slot hebben leden van de commissie gesprekken gevoerd met een zestigtal personen die het functioneren van de politieke en ambtelijke top van nabij kennen.

Het derde rapport ('Elk kent de laan, die derwaart gaat', december 1980), bevat een samenvatting van de achtergrondstudies, een visie op de problematiek van de rijksdienst en richtingen voor aanbevelingen tot verbeteringen. In een bijlage wordt globaal geschetst wat de functie en inhoud zou kunnen zijn van een Organisatiewet Rijksdienst. Het eindadvies van de commissie (25 mei 1981) is zo geschreven, dat het direct bruikbaar is voor de kabinetsformatie. Het biedt die selectie van voorstellen, die direct in gang kunnen worden gezet.

De commissie-Vonhoff heeft een respectabel werkstuk op tijd afgeleverd. Respec-

tabel in kwalitatieve en kwantitatieve zin. De commissie verdient grote waardering voor de wijze, waarop zij de problemen heeft geanalyseerd en richtingen voor mogelijke oplossingen aandraagt.

Het beeld dat naar boven komt, van het feitelijk functioneren van de rijksoverheid, is bedroevend. Vooral met de beleidsintegratie tussen de departementen is het triestig gesteld. Ook het ontbreken van enige behoorlijke beleidsevaluatie stemt tot nadenken.

De rapporten van de commissie doorworstelend, komt voor de onbevooroordeelde lezer onwillekeurig de vraag op: Wat voor zinnigs doen al die 160.000 ambtenaren op die 14 ministeries eigenlijk als het met de beleidsevaluatie zo treurig is gesteld!

Niemand blijkt in staat daar een redelijk antwoord op te kunnen geven. De politiek toch zeer relevante vraag in hoeverre de overheid aan de maatschappelijke behoeften voldoet, blijkt niet beantwoord te kunnen worden. Sterker nog, het ontbreken van een of meer instituten, die zich daar in opdracht van 'de politiek' systematisch mee bezig zouden moeten houden, wijst erop dat regering, parlement noch politieke partijen daarin geïnteresseerd zijn.

Het rapport-Vonhoff zou diegenen, die voorstander zijn van meer sturing door de overheid, zeer bescheiden moeten maken. Bovendien lijken omvangrijke bezuinigingen mogelijk en wenselijk, want al die overheidsactiviteiten leveren, als ik de kritieken lees, dikwijls weinig concreets op. Toch kan ik mij niet aan de indruk onttrekken, dat de commissie het kennelijk onvoldoende inspelen op de politiek-maatschappelijke wensen door de overheid te eenzijdig lijkt af te schuiven op het falen van de rijksdienst.

Ik onderschrijf de analyse in het derde rapport, dat het belangrijkste knelpunt de verkokering is in de 'wereld van de sectoren'. Een beleid, dat tot stand komt

in gespecialiseerde zelfstandig optredende eenheden.

Maar is dat niet volstrekt logisch als die gespecialiseerde eenheden ten dienste staan van een maatschappelijk veld, de burgerij, waar uitsluitend de eigen belangenbehartiging telt. Het is naar mijn gevoelen bij de overheid precies zo als in de markt: ieder vecht primair voor zijn eigen behoefte-bevrediging. Een man, die een telefoonaansluiting wil, is uitsluitend geïnteresseerd in het aantal wachtenden op een aansluiting voor hem en niet bijvoorbeeld in een verhoging van de posttarieven of de aankoop van telefoontoe- stellen.

Verkokering van een concurrentie tussen 'verkokerde maatschappelijke belangen', door de commissie gesignaleerd, is m.i. niets anders dan een normaal marktproces en dat het productieproces zich daarbij aanpast, is op zich wel efficiënt.

Wat is echter het grote verschil met het marktgebeuren? In het marktgebeuren leidt het proces van concurrentie als regel tot het goedkoopste en beste produkt; de afweging van voor- en nadelen vindt daar als regel direct door betrokkenen plaats. Ieder betaalt immers zelf voor de produkten of diensten, die men wil hebben. Bij de overheid verloopt dat proces om een understatement te gebruiken, minder direct. Een bepaalde groep belanghebbenden profiteert van een of andere overheidsvoorziening, anderen betalen de rekening. Een zorgvuldige afweging van alle claims die vanuit de maatschappij op de overheidsmiddelen worden gelegd, is dan ook cruciaal!

Een belangrijke schakel in het indirecte proces van besluitvoorbereiding, -vorming, en -uitvoering van de overheid, vormt het ambtelijk apparaat, de rijksdienst, die via coördinatie en het zich houden aan de beleidsdoelstellingen van het kabinet, een duidelijk samenhangend overheidsbeleid moet voeren.

Nu zou ik niet graag willen beweren dat het proces van afstemming en afweging van belangen binnen het overheidsapparaat niet voor verbetering vatbaar zou zijn. Veel van de aanbevelingen, die de commissie terzake doet op het punt van de departementale organisatie en ter versterking van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst, zijn mij uit het hart gegrepen.

Maar als 'weinigden denken dat het goed gaat', zoals rapport no. 2 meldt, moeten we niet op voorhand de oorzaak zoeken bij een niet goed functionerend ambtelijk apparaat, maar veeleer bij het gebrekkig functioneren (of nog erger) van ons parlementaire stelsel.

Vooralsinds het werk van het ambtelijk apparaat door de veel geprezen openbaarheid in de vuurlinie van de publieke beoordeling ligt, is het van bijzonder belang dat de *politieke* wil klip en klaar is, niet onaf of dubbelzinnig, wil het tot betrouwbaar openbaar bestuur kunnen worden vertaald.

De tijd ligt achter ons, dat het ambtelijk apparaat in de vertrouwelijke sfeer van het bureau en de raadskamer die vertaalslag van de politieke wil naar bestuurlijk handelen, kon maken, in de beslotenheid van het overheidsapparaat kon afwegen en bijsturen.

De smederij van de wetgeving en bestuur is openbaar terrein geworden; de politieke smaakmakers willen liefst zelf de hamer hanteren. Fabrieksgeheimen, die vroeger mislukking en gezichtsverlies verhulden, zijn er niet meer. Elke misslag wordt politiek uitgebuit. In zo'n situatie komt het er m.i. voor de overheidssdienst heel erg op aan, dat de medewerkers, zeker de directe beleidsmedewerkers, precies weten waar zij aan toe zijn. Ik heb het gevoel dat daar voor een niet onbelangrijk deel de schoen wringt! In ons parlementaire systeem, met zijn werkverband van parlement en kabinet is de *politieke wil*, die

tot beleid moet worden omgesmeed, een tamelijk vaag begrip . . . !

In dit verband vraag ik mij af, of het verantwoord functioneren van de politieke partijen niet zou kunnen worden versterkt, indien men vroegtijdig zou kunnen beschikken over meer inzicht in de bestuurlijke en financiële effecten van de in de samenleving bestaande wensen!

Een vroegtijdig inzicht in de kosten en baten en in financiële mogelijkheden zou moeten worden bevorderd. De vaak vrijblijvende en innerlijk niet consistente verkiezingsprogramma's zouden aan realiteitsgehalte winnen, indien ze zouden kunnen worden getoetst door een soort Maatschappelijke Rekenkamer.

De commissie roert de relatie tot het parlement maar terloops aan. Op de persconferentie beantwoordde de heer Vonhoff de kritiek terzake van de voorzitter van de WRR, de heer Quené, met de opmerking, dat het parlement hier een eigen verantwoordelijkheid heeft en zich moet aanpassen aan de hoofdstructuur van de rijksdienst, maar dat gaat, vermoed ik, langs de opmerkingen van de heer Quené heen.

In een moderne samenleving neemt het sturend en stuwend vermogen van de maatschappelijke groeperingen en daarmee van de politieke partijen toe, zonder dat het parlement, het kabinet en de overheidssdienst beschikt over een daarbij passend beherend vermogen.

In dit kader zou ik willen pleiten voor een sterkere budgettaire discipline voor parlement en regering. Een in de comptabiliteitswet verankerd instrumentarium van budgettering – met nacalculatieplicht – zoals in het bedrijfsleven gebruikelijk, ware wenselijk.

De commissie noemt in haar rapport (pag. 220 t/m 223) de beleidsevaluatie één van de zwakke punten in de overheidsorganisatie.

Belangrijke instituties, die zich met beleidsevaluatie in ruime zin bezig houden, ontbreken. Men is meer geïnteresseerd in nieuw beleid dan in het nagaan in hoeverre bestaand beleid aan de verwachtingen voldoet. Controle in engere zin is er wel, 'maar het nagaan in hoeverre met dergelijk beleid wordt voldaan aan de maatschappelijke behoefte waarvoor het werd geformuleerd, is een veel zeldzamer verschijnsel'.

Er zouden meer evaluatie-artikelen in de wetgeving moeten worden opgenomen. Ook zou 'horizonwetgeving' gebruikt moeten worden: alleen bij gebleken effectiviteit op een vooraf vastgestelde einddatum wordt het beleid voortgezet.

De Algemene Rekenkamer zou, aldus de commissie, door het parlement gebruikt moeten worden voor het laten verrichten van bepaald evaluatie-onderzoek. Op zichzelf een lofwaardig voorstel! Maar veel onheil zou m.i. ook worden voorkomen, indien door een sterkere budgettering vroegtijdig de financiële en bestuurlijke consequenties van de stapeling van steeds maar nieuw beleid op het oude beleid, zouden kunnen worden onderkend. Een verscherping van de spelregels in de Comptabiliteitswet zou èn het parlement èn het kabinet moeten dwingen tot meer concrete financiële kaders per beleids-onderdeel op basis van financieel-economische gegevens van een onafhankelijk van de politiek-bestuurlijke hiërarchie staand college van deskundigen.

Versterking van de comptabiliteitsregels ook in die zin, dat een kabinet bij de start – in de constituerende vergadering – in overleg en in overeenstemming met de fracties, die het kabinet dragen, de financiële ruimte afspreekt en zich daaraan houdt.

Kortom een geheel van spelregels waarbij tegenvallers eerder worden gesignaleerd, beleidsbijstellingen op tijd kunnen worden overwogen en het ambtelijk apparaat niet vastloopt op de vaak niet te combineren

consequenties van nieuw en oud beleid. De politici het geluk van het nieuwe, de ambtenaren de scherven van het oude!

Hierin past ook de beoordeling en bewaking door de minister van Financiën, van de financiële consequenties van wetsontwerpen in het eerste stadium van de beleidsvoorbereiding.

De Miljoenennota zou in deze opzet een strikt budgettair kader kunnen krijgen met daarbinnen budgettaire regels, met evaluatie van en verantwoording achteraf voor afwijkingen, zodat Thorbecke inderdaad tevreden zou kunnen zijn. Thorbecke vond namelijk nog belangrijker dan de begroting voor een goede comptabiliteit de rekening en verantwoording (mr. W. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke*).

Zeker nu de overheid over de gehele linie het beleid moet terugbuigen en heroverwegen, staat of valt zo'n beleid met concrete gedetailleerde en gekwantificeerde afspraken in de constituerende vergadering.

In mijn benadering zou het regeringsprogramma – met de daaraan gekoppelde comptabele spelregels – een nog dwingend beleidsinstrument worden dan in de gedachtengang van de commissie, deel 3, pag. 187.

Terecht overigens oefent de commissie kritiek op het feit, dat het regeringsprogramma in de loop van de regeringsperiode niet wordt bewaakt en evenmin aangevuld of bijgesteld. Uit democratisch oogpunt, aldus de commissie-Vonhoff, is dit een onverantwoorde zaak, daar het tijdens de formatie vaak maandenlang voor het oog van miljoenen in discussie is en daarna als willekeurig regeringsstuk wordt behandeld.

Nogal onwettelijk doen echter de gedachten aan van de commissie op het terrein van de sociaal-economische plan-

ning. Bijna terloops wordt in het derde rapport op pag. 188 en 189 de aanbeveling verwoord om een systeem van jaarlijks voortschrijdende sociaal-economische planning te overwegen. Dit systeem zou, aldus de commissie, aangevuld moeten worden met regionaal-economische planning en sectorstructuurplanning 'als een gezamenlijk beleid van rijksoverheid en sociale partners in het verlengde van de thans van overheidswege plaatsvindende bedrijfstakverkenningen'. Voor wie goed bekend is met de sociaal-economische verhoudingen in ons land komen deze gedachten als sterk politiek geladen over. Een motivering van deze ingrijpende uitbreiding van bestuurlijke overheids-taken ontbreekt bovendien. De conclusie moet dan ook wel luiden, dat de commissie op dit onderdeel veel te vluchtig te werk is gegaan. Wellicht dat het ontbreken van de sociaal-economische discipline in de samenstelling en advisering van de commissie zich hier gewroken heeft.

Grote aandacht besteedt de commissie aan de onderraden van de ministerraad. In het eindadvies stelt de commissie aan de formatie voor om ter ontlasting van de ministerraad voor vijf hoofdbeleidsgebieden onderraden in te stellen. Uit het onderzoek door de commissie en uit de commentaren op het werk van de commissie, is het, aldus die commissie, duidelijk geworden, dat het gaat om de volgende vijf belangrijkste maatschappelijke aspecten van het beleid van de overheid:

- bestuurlijke en juridische zaken;
- sociaal-economische zaken;
- ruimtelijke en milieuzaken;
- sociaal-culturele zaken;
- internationale en veiligheidszaken.

Deze indeling is een noodzakelijk hulpmiddel ten behoeve van de beleidsvoering op het tussenniveau tussen het kabinet en de departementen. Dit tussenniveau

voorziet in de zeer duidelijk gebleken leemte die bestaat tussen datgene wat sectorgewijze plaatsgrijpt in de samenleving en gereflecteerd wordt door de onderscheiden departementen en het totale kabinetsbeleid.

De integrerend minister voor een hoofdbeleidsgebied is vice-voorzitter van de betreffende onderraad (de minister-president is van alle onderraden voorzitter, zoals de minister van Financiën van alle onderraden lid is). De integrerend bewindsman wordt in zijn taak ondersteund door een staffbureau, dat los staat van de eigen departementale sectoren.

Opvallend is de grote nadruk, die dit voorstel krijgt door de plaats in het eindadvies (blz. 8 t/m 14).

Het lijkt alsof de commissie van dit voorstel de belangrijkste verbetering op korte termijn verwacht, nu zij het nòch uitgesproken zoekt in een drastische vermindering van het aantal ministers noch in de vorming van een zgn. kernkabinet, zoals dat in het verleden in politiek Den Haag nogal eens te beluisteren viel.

Een afgewogen oordeel over dit onderdeel van het advies met betrekking tot de aanwijzing van vijf ministers met een integrerende taak, is voor mij moeilijk. Eerstens kan ik me aan de hand van de stukken nog niet goed voorstellen wat het fundamentele verschil is met de vroegere 'coördinatie-ideeën'. In die voorstellen bleef ieder van de bij de coördinatie betrokken ministers politiek verantwoordelijk voor het gecoördineerde en was de coördinerend minister verantwoordelijk voor een juiste coördinatie-procedure.

Blijft dit zo, of schuiven we toch in de richting van een meer materieel verschil? Enigszins op weg naar een kernkabinet?

In de tweede plaats kan ik mij bij het lezen van de aanbevelingen niet geheel los maken van mijn werk in de commissie-Van Veen. Voor het hoofdbeleidsgebied sociaal-culturele zaken wordt de minister

van CRM de integrerend minister. In het begin van de zeventiger jaren dachten stoutmoedige hervormers nog wel eens aan de opdeling van de taken van CRM tussen O&W en Sociale Zaken. Kennelijk zijn die ideeën nu helemaal verlaten, want zelfs in de meest stoutmoedige inkrimpingsvoorstellen van de commissie blijft CRM bestaan. Integendeel, CRM en niet O&W of SoZa vormt in de gedachtengang van de commissie het hart van het hoofdbeleidsgebied sociaal-culturele zaken.

Mij losmakend van historische ballast ben ik bij het lezen van de op zich praktisch aandoende voorstellen toch met een paar vragen blijven zitten. Kijken we naar de vijf beleidsgebieden dan zien we aan de vraagkant, de markt, een sterke verkoking. De commissie stelt terecht dat de overheid door middel van een geïntegreerd beleid daarop passend antwoord heeft te geven. Passend binnen het kabinetsbeleid en passend binnen de financiële mogelijkheden.

Ik ga ervan uit dat de integratiecriteria, te weten:

- 1e. 'eenheid van beleid' en
- 2e. 'de financiële ruimte'

in de ministerraad worden vastgesteld, zo nodig na voorbereiding in de onderraad. Ik heb mij afgevraagd of de integratie zich niet allereerst op het werkniveau moet afspelen. De beleidsintegratie begint m.i. bij soepele werk-afspraken, eventueel in formele regels vast te leggen overlegprocedures, met een primaire verantwoordelijkheid bij de betreffende secretarissen-generaal.

Uiteraard veronderstelt zulks wel dat de bewindslieden met betrekking tot de beleidscontacten met hun meest betrokken collega's tegenover de ambtelijke medewerkers concreet en eenduidig zijn. Afspraken met losse einden bevorderen de integratie niet. En zeker kan de op-

richting van een los van de departementen staand stafbureau geen vangnet zijn voor de integratie van halfslachtige beleidsformules.

De commissie ziet in deze een specifieke rol voor een zelfstandig stafbureau. Welke rol, zo vraag ik mij af? Immers, als de secretarissen-generaal er bij de voorbereiding van een interdepartementaal beleidsvoorstel niet uit kunnen komen, is het toch nauwelijks denkbaar, dat zo'n stafbureau het verlossende woord kan spreken.

Er laat zich zelfs een situatie denken, dat zo'n stafbureau eerder desintegrerend dan integrerend kan werken. De situatie nl. dat bij de integratie betrokken ministeries op het 'onafhankelijke' stafbureau de nestgeur menen te ruiken van het eigen departement van de integrerend minister. Ik vraag me dan ook af of zo'n stafbureau wel noodzakelijk is, en zo ál, of het dan niet bij Algemene Zaken thuis hoort. Met soepele werk-afspraken tussen de secretarissen-generaal van de betreffende ministeries, zo nodig te formaliseren in het reglement van de ministerraad, zou wel eens meer bereikbaar blijken dan met de zware formules die heel gemakkelijk spanningen oproepen. Gebreken aan de top worden door niet bij de werkorganisatie passende overlegstructuren niet weggenomen. Bij alle druk, die in deze tijd al wordt gelegd op een toch betrekkelijk kleine groep van topambtenaren pleit ik voor behoedzame bij de gegroeide werkstructuur passende heroverweging van de interdepartementale integratie.

Samenvattend:

Het ambtelijk apparaat is belast met het bestuurlijk vertalen van politieke wensen, voorzover passend binnen een consistent kabinetsbeleid. Eenduidige, concrete en bindende beleidsafspraken zijn daarbij essentieel voor het efficiënt functioneren van het overheidsapparaat.

Politieke partijen zouden bereid moeten zijn om de financiële en bestuurlijke haalbaarheid van hun verkiezingsprogramma's door onafhankelijke deskundigen te laten toetsen.

Een beleidsafweging zou zijn gediend met strakkere comptabiliteitsregels voor parlement en kabinet.

Onderlinge afstemming tussen de ministe-

ries is dringend gewenst. De onderraad is aan te bevelen als bestuurlijk sluitstuk op de integratie op het werkniveau, onder verantwoordelijkheid van de betreffende secretarissen-generaal.

