



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Het 'bureaucentrisme' van de commissie-Van Veen en de 'Basisdoeleinden' van prof. Van Braam Scholten, G.H.**

**Citation**

Scholten, G. H. (1971). Het 'bureaucentrisme' van de commissie-Van Veen en de 'Basisdoeleinden' van prof. Van Braam. *Acta Politica*, 6: 1971(4), 379-388. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451307>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451307>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

coördinerend bewindsman.

Op ambtelijk niveau zou een overeenkomstige constructie moeten worden gemaakt. Hier is de aanwijzing van het *meest aangewezen departement* en van de *meest aangewezen ambtenaar* die de coördinatie op ambtelijk niveau dient te verzekeren, noodzakelijk. Het meest aangewezen departement is het *departement van de coördinerend bewindsman*; de meest aangewezen ambtenaar is een topambtenaar van datzelfde departement, die tevens als voorzitter van het betreffende ambtelijke samenwerkingsverband (= de *ambtelijke coördinatie-commissie*) zou dienen te functioneren. Daarmee wordt dan tevens een stuk coördinatie tussen het bewindsliden- en ambtelijk niveau vastgelegd.

## Het 'bureaucentrisme' van de Commissie-Van Veen en de 'basisdoelinden' van professor Van Braam<sup>1</sup>

door G. H. Scholten

### Inleiding

De directe betekenis van het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie-Van Veen)<sup>2</sup> bij de kabinetsformatie van de heer Biesheuvel, lijkt niet erg groot. Dat is te betreuren, omdat het rapport een aantal goede gedachten en verstandige aanbevelingen bevat en omdat de commissie zich sterk heeft ingespannen, haar werk met het oog op de formatie in 1971 in een snel tempo af te ronden.

Het is echter te hopen dat de door de commissie besproken problematiek de aandacht van onderzoekers zowel als van politici zal blijven houden. De grootste verdienste van de commissie is wellicht dat het rapport 'Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971' het verdere denken en onderzoeken op het terrein van de interdepartementale taakverdeling en coördinatie een belangrijke impuls kan geven. Dat geldt met name ook voor de 'Aanzet tot een analyse- en sturingsmodel van de departementale indeling en de coördinatie van de beleidsvorming der rijksoverheid op langere termijn', van de hand van het lid van de commissie prof. dr. A. van Braam, als bijlage aan het rapport toegevoegd.

In dit artikel wil ik mij beperken tot kritische opmerkingen bij enkele aspecten van het rapport, waarbij tevens gerefereerd zal worden aan sommige opmerkingen ter zake die op de vergadering van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek van 7 mei gemaakt werden.

### De 'bureaucentrische' instelling van de Commissie Van Veen

Zowel bij lezing van het rapport van de commissie, als van de bijdrage van Van Braam, valt het op dat het structurele complex ministers-staatssecretarissen-departementale beleidsvormers wel erg geïsoleerd is bekeken. Daarbij is voornamelijk gebruik gemaakt van de in Nederland gangbare ambtelijke en bestuurskundige optiek. Die optiek geeft een vertekend beeld, waarin de overheid als besturend orgaan duidelijk zichtbaar wordt, maar waarin de participatie van sectoren van het overheidsapparaat in de strijd tussen politieke meningen en maatschappelijke belangen buiten het gezichtsveld blijft.

De commissie is er in geslaagd de omstreden term 'algemeen belang' uit het rapport te weren. Niettemin waart de nauw verwante gedachte aan een duidelijk, consistent en doelgericht beleid, als een spook door het rapport. Zo wil men 'een geïntegreerde algemene beleidsvisie op langere termijn' tot stand laten komen (blz. 69) en schrijft de commissie even verder: 'Divergente beleids-

<sup>1</sup> Bewerkte tekst van een inleiding gehouden op de vergadering van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek op 7 mei 1971.

<sup>2</sup> *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*, Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1971.

opvattingen tussen de betrokken departementen dienen in een zo vroeg mogelijk stadium te worden gesignaleerd en in een gecoördineerd geheel samengebracht'. Al in de inleiding van het rapport wordt zonder nadere toelichting gesteld: 'Alle regeren vereist eenheid van beleid' en even verder zegt de commissie dat het noodzakelijk is 'effectieve voorzieningen te treffen voor de vorming van consistent en geïntegreerd beleid.' (blz. 8). Van Braam wil, op langere termijn, een indeling van departementen, in hoofdzaak gericht op de verwezenlijking van 'basisdoeleinden', die hij omschrijft als 'de centrale, in meer abstracte termen geformuleerde, algemene doeleinden van het beleid' (blz. 123). Hij meent dat er zelfs 'een hiërarchie van basisdoeleinden' moet worden vastgesteld. (blz. 129).

Afgezien van de vraag of dit alles niet in zekere mate strijdt met de 'incrementele' opvatting die de commissie als geheel lijkt aan te hangen, meen ik dat hierbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de conflicterende visies en belangen die binnen het omvangrijke en veelzijdige apparaat van de hedendaagse overheid samengevoegd zijn. Ook komt onvoldoende naar voren dat afzonderlijke substructuren binnen die overheid voor hun ontstaan en voortbestaan dikwijls afhangen van steun van maatschappelijke belangengroepen.

### Symbiose

In de Nederlandse vakliteratuur vindt men wel verwijzingen naar de 'vermaatschappelijking van het beleid', maar dat de 'osmose'<sup>3</sup> dikwijls tot 'symbiose' wordt, is er nog zelden expliciet in naar voren gekomen. Dat de nauwe samenwerking dikwijls tot een zekere mate van identificatie leidt en daarmee als het ware een deel van de strijd tussen maatschappelijke belangen en opvattingen binnen de overheid plaats gaat vinden, lijkt men in Nederland welhaast iets onbehoorlijks te vinden, waar men maar liever over zwijgt. Hier werkt vermoedelijk nog door dat men toch eigenlijk vindt dat de overheid als 'hoedster van het algemeen belang' zich niet met partijen in de belangenstrijd mag identificeren<sup>4</sup>

<sup>3</sup> G. A. van Poelje, *Osmose, 2e uitgave*, Alphen a. d. Rijn, 1959.

<sup>4</sup> Zo schrijft G. A. van Poelje in *Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde*, 3e druk, Alphen a. d. Rijn, 1964:

'Niet geheel en al, maar wel in belangrijke mate, is de verhouding van politiek als staatsbeleid en bestuur als staatsbeheer deze, dat het bestuur de door de politiek gestelde doeleinden als feitelijkheden dient te aanvaarden en dus buiten de conflicten blijft, die de politiek beheersen'. (blz. 95) en:

'Inderdaad, de eerste eis die aan ambtenaren gesteld dient te worden, en waarvan de vervulling voorwaarde is voor de handhaving van een redelijk, vooral moreel, peil van de administratie, is deze, dat zij zich uitsluitend instellen op het algemeen belang. Wat dit precies inhoudt, is niet zo gemakkelijk te omschrijven. De norm van de goede ambtenaar ligt echter in deze volksovertuiging vast.' (blz. 111)

De moderne Amerikaanse literatuur legt op deze identificatie veel vaker de nadruk,<sup>5</sup> waarbij men natuurlijk wel dient te bedenken dat deze zich in de Verenigde Staten vermoedelijk ook in veel sterkere mate voordoet, met name bij 'independent regulatory agencies'. Toch geldt naar mijn mening ook voor Nederland de opmerking van Harold Seidman:

'Executive branch structure is in fact a microcosm of our society. Inevitably it reflects the values, conflicts, and competing forces to be found in a pluralistic society. The ideal of a neatly symmetrical, frictionless organization structure is a dangerous illusion.'<sup>6</sup>

De 'symbiose' tussen departementen of afdelingen en pressiegroepen blijkt in Nederland heel duidelijk als men de discussies rond het oprichten en herstructureren van departementen volgt. Naast de symbolische waarde die een 'eigen' departement voor bepaalde groepen kan hebben,<sup>7</sup> verwacht men ook dat de instelling ervan zal leiden tot een betere verdediging van de belangen en inzichten van de betrokken groep.

### Vierde macht

Het hangt met de 'bureaucentrische' optiek van de commissie samen, dat niet alleen de mogelijkheid van een consistent beleid wordt overschat, maar ook dat de wenselijkheid ervan te klakkeloos wordt aangenomen. Een volstrekt gecoördineerd, als eenheid optredend, apparaat van de rijksoverheid, maakt die 'vierde macht'<sup>8</sup> eerst recht onaantastbaar. Juist de strijd binnen dat apparaat biedt individuele burgers, pressiegroepen en parlementariërs dikwijls mogelijkheden, met behulp van bondgenoten binnen die macht, belangrijke informatie te verwerven en soms hun wil door te zetten. Dat betekent natuurlijk niet, dat ieder conflict binnen het overheidsapparaat positief gewaardeerd dient te worden. Met name bij de uitvoering, kan een gebrek aan coördinatie dikwijls tot zinloze verspillingen en tot nodeloze irritaties bij de burgers leiden. Maar de commissie heeft getracht zich juist tot de taakverdeling en coördinatie bij de

<sup>5</sup> Zowel bij schrijvers die zich met 'public administration' bezig houden als Downs, Holden, Redford en Seidman, als bij schrijvers over pressiegroepen als Zeigler en Truman.

<sup>6</sup> Harold Seidman, *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*, New York etc., blz. 13.

<sup>7</sup> Aan de symbolische betekenis van dergelijke maatregelen is in de Nederlandse politicologie helaas nog niet de aandacht geschonken die deze verdient. Cf. Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, 1964.

<sup>8</sup> R. Crinice le Roy, *De vierde macht* (openbare les Rijksuniversiteit Utrecht), 's-Gravenhage 1969.

beleidsvorming te beperken, al is het dikwijls niet goed mogelijk een grens tussen beleidsvorming en uitvoering te trekken.<sup>9</sup>

Vrij algemeen ziet men in dat de 'trias politica' tegenwoordig niet toepasbaar is, maar het is merkwaardig dat slechts weinigen zich realiseren dat een systeem van bewust bevorderde 'checks and balances' binnen het regeringsapparaat zijn nut kan hebben. Wel erkent men dat het gewenst is dat locale en regionale gemeenschappen er eigen ambtelijke apparaten op na houden en dat sommige functionele overheden (bijvoorbeeld in de p.b.o.) uitdrukkelijk belast zijn met de behartiging van belangen van bepaalde groepen burgers. Daarbij wordt ook erkend dat zich conflicten met anderen kunnen voordoen en zijn er regelingen voor de beslechting van die geschillen gemaakt. Hogere organen hebben bevoegdheden waarmee zij terwille van 'hogere belangen' kunnen ingrijpen.

Trouwens ook binnen de rijksoverheid maakt men incidenteel een bewust gebruik van organisatorische verdeeldheid, met name ten behoeve van bepaalde aspecten van het overheidshandelen. Het ministerie van financiën ten aanzien van de financiële aspecten, het ministerie van justitie ten aanzien van juridische zaken en het ministerie van binnenlandse zaken ten aanzien van sommige organisatorische en personeelszaken, bewaren bewust een zekere distantie tot de overige departementen. Zouden zij tē goed met die andere departementen gecoördineerd zijn, dan zou dat gaan ten koste van een goede taakvervulling op deze punten. De Algemene Rekenkamer en de rechterlijke macht kan men als bewust buiten het normale apparaat van de rijksoverheid gehouden instanties beschouwen. Een ombudsman zou eveneens een opzettelijk niet bij de coördinatie betrokken ambtenaar zijn. In deze gevallen zijn er bewust gehandhaafde functionele tegenstellingen. Maar in het algemeen beklemtoont men sterk de gedachte dat de rijksoverheid als eenheid zou moeten optreden.

Het lijkt mij goed eens systematisch te onderzoeken welke feitelijke identificaties van delen van het apparaat met bepaalde belangengroepen of gezichtspunten er optreden en in hoeverre de daaruit voortvloeiende belangentegenstellingen en competitie wenselijk zijn. Komt het eigenlijk niet iedere burger en iedere groep toe in verschillende rollen ambtenaren te vinden die tot taak hebben het voor hen op te nemen en die niet zodanig gecoördineerd zijn dat zij hen terwille van de coördinatie in de kou laten staan? Zou ook niet eens een

<sup>9</sup> De commissie zegt (op blz. 5) dat zij de problematiek van de beleidsuitvoering ter zijde laat. Niettemin doet zij op blz. 96 en 70 aanbevelingen ten aanzien van een toch wel erg 'uitvoerende' Dienst van het loodswezen, de betoning, bebakening en verlichting.

commissie ingesteld dienen te worden die onderzoekt waar en hoeverre de competitie tussen ambtelijke instanties bevorderd zou moeten worden?

### Burgers

In dit verband zou het interessant zijn precies te weten wat de commissie bedoelt als zij bij de beoordeling van 'een 'ideale' situatie', het criterium van 'de toegankelijkheid van de organisatie voor de burgers' noemt (blz. 16). De commissie wijst hierbij op klachten over de ondoorzichtigheid van de regeringsorganisatie, over het zich tot teveel instanties moeten wenden en dat 'te weinig aandacht bestaat voor het feit dat de overheid functioneert ten behoeve van de burger en niet omgekeerd.' Vervolgens merkt zij op, dat de gedachte voor elke belangrijke bevolkingsgroep een 'eigen' departement in te stellen tot onontwarbare coördinatieproblemen zou leiden en 'daarmede tot onoplosbare moeilijkheden in het functioneren van de rijksdienst.'

Daarmee verschuift de commissie een deel van de coördinatieproblematiek naar de burgers en kiest zij in feite voor het doen prevaleren van het criterium van de 'interne efficiency.' Tevens legt zij de grondslag voor het in principe afwijzen van 'clientele departments.' Het is dan ook consequent dat de commissie het ministerie van landbouw niet met groot enthousiasme laat voortbestaan.<sup>10</sup>

Het blijft de vraag of de commissie met toegankelijkheid alleen bedoelt dat de burger weet tot wie hij zich wenden moet, of dat het begrip ruimer wordt opgevat. In de buitenlandse literatuur bedoelt men met 'access' dikwijls een situatie die waarbij de 'toegankelijkheid' tevens een zekere mate van 'ontvanke-lijkheid' inhoudt. Het rapport wekt de indruk dat de commissie een beperkte interpretatie voor ogen staat, terwijl de argumentatie voor het in feite doen prevaleren van het efficiency criterium wel erg summier is. Zou een, althans ten dele, op de 'klanten' afgestemde organisatie niet juist de efficiency kunnen bevorderen, als men er elementen van competitie in brengt?

Op de vergadering van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek werd mijn beschuldiging, van een 'te bureaucentrische instelling' van de commissie, bestreden door de voorzitter, prof. dr. H. Daalder, die als lid van de Commissie-Van Veen in een dubbelrol excelleerde. Hij deelde mede dat de commissie wel degelijk oog had voor het bestaan van competitie en strijd binnen het regeringsapparaat. De behoefte aan coördinatie komt immers juist

<sup>10</sup> Het merkwaardige is dat in de argumentatie ten aanzien van het voortbestaan van het ministerie van landbouw en visserij echter niet dit principiële argument wordt genoemd maar wel 'de afnemende betekenis van de landbouw in het Nederlandse economische bestel' (blz. 20).

voort uit de erkenning van de tegenstellingen. De voorgestelde coördinatie-structuren zouden echter de conflictstof beter zichtbaar maken en de verantwoordelijkheid voor de coördinatie zou duidelijk bij de coördinerende ministers komen te liggen. In tegenstelling tot velen die de 'eenheid van het regerings-beleid' voorop stellen, had de commissie bewust de coördinatietaken niet bij de minister-president willen concentreren, maar deze over een vrij groot aantal ministers uitgesmeerd.

Het is natuurlijk waar, dat een commissie die versterking van coördinatie-mechanismen voorstelt, dat alleen doet wanneer zij meent dat er tot nu toe op zijn minst teveel langs elkaar heen gewerkt wordt. Het is ook juist, dat bij het uitsmeren van coördinatietaken over een aantal ministers de, 'eenheid van het beleid' minder wordt geaccentueerd dan bij het concentreren ervan bij de minister-president. Toch verheugde het mij te vernemen dat de commissie het conflict kennelijk als een meer normale zaak zag, dan men uit de eerder geciteerde passages over de 'eenheid van het beleid' zou afleiden. Het blijft jammer dat aan de mogelijkheid dat een gebrek aan coördinatie en zelfs een zekere mate van competitie soms zeer nuttig en wenselijk kan zijn, geen expliciete aandacht is besteed. Evenzeer blijf ik het betreuren dat de commissie de rijksoverheid erg geïsoleerd heeft bekeken. Niet alleen komen, zoals drs. E. van Thijn ter vergadering opmerkte, de lagere overheden niet in het stuk voor, maar bovendien wordt de 'Betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen bij de beleidsvorming' door de commissie met een onderkopje en negen regels tekst afgedaan (blz. 70).<sup>11</sup>

#### Conflict of consensus?

De heer Van Thijn maakte nog een interessante opmerking en wel dat de maatschappelijke en politieke strijd natuurlijk van grote betekenis is, doch dat deze niet binnen het overheidsapparaat maar binnen het parlement uit-gevochten dient te worden. Hij meende dat een kritiseren en beoordelen van

<sup>11</sup> Drs. U. Rosenthal vestigde er mijn aandacht op dat dit wellicht ook iets te maken heeft met de samenstelling van de Commissie-Van Veen. Naast de staats-secretaris bestond deze uitsluitend uit deskundige hoogleraren, een lid van de Raad van State en de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken. De adviseur en de leden van het secretariaat behoorden eveneens tot de departementen van Algemene Zaken, Financiën, Binnenlandse Zaken, de staf van de Raad van State en de Rijksuniversiteit te Leiden. Het valt op dat, in tegenstelling tot veel andere commissie in Nederland, er geen leden deel van uitmaakten uit de sfeer van de pressiegroepen, de politieke partijen of de lagere overheden. Trouwens ook de 'clientele departments' waren niet in de commissie of in het secretariaat vertegenwoordigd.

het beleid in het parlement niet vergemakkelijkt, maar juist bemoeilijkt zouden worden indien het onvoldoende gecoördineerd zou zijn. Daarom vond hij het conflictmodel wel geschikt voor het parlement, terwijl in het regeringsapparaat het consensusmodel op zijn plaats zou zijn.

Hier overschat hij echter mijns inziens de mogelijkheden van het parlement, en in het bijzonder van de oppositie, om bij een perfecte coördinatie binnen het regeringsapparaat met de noodzakelijke deskundigheid en tijdige en voldoende informatie, het wenselijke weerwerk te bieden. De veelgehoorde klacht, dat het ambtelijk apparaat plannen maakt die, op het moment dat deze aan het parlement worden voorgelegd, al zo ver en met zoveel moeite gecoördineerd zijn, dat er weinig meer tegen te doen valt, verdient volledig serieus genomen te worden. Er is trouwens ook dikwijls weinig meer tegen te doen omdat bij de voorbereiding reeds overeenstemming met goed ingevoerde pressiegroepen is bereikt. Het zou niet alleen een duurzaam 'schaduwkabinet' maar ook een compleet 'schaduwregeringsapparaat' vergen om bij volledige consensus binnen het regeringsapparaat het parlementaire conflict voldoende tot zijn recht te laten komen.

De opmerkingen van Daalder en Van Thijn raken aan het belangrijke en mij zeer dierbare punt van de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>12</sup> Het is zeer toe te juichen dat de commissie de verantwoordelijkheid voor de coördinatie duidelijk wil vastleggen in de taakomschrijving van de betrokken ministers (blz. 23). Het lijkt ook een goede gedachte hen van een apparaat te voorzien dat hen in de coördinerende taak kan bijstaan. De vraag is of het door de commissie voorgestelde aantal coördinerende ministers niet zo groot is, dat de beoogde localisatie van verantwoordelijkheden weer teloor gaat omdat de coördinatie tussen de coördinatoren een belangrijke rol moet gaan spelen. Terugkomend op de opmerking van Van Thijn, geloof ik dat de taak van de parlementaire oppositie inderdaad wel bemoeilijkt wordt door een ontbreken van een consistente beleidsvisie van het kabinet. Daartoe is echter niet zozeer een consensus binnen het hele regeringsapparaat nodig, als wel een grotere mate van eenheid van optreden van de bewindslieden zelf met de hen steunende kamerfracties en partijen. Natuurlijk moeten die bewindslieden dan ook in staat zijn de conflicten binnen het apparaat te beheersen. Wellicht is de term 'conflict' niet zo gelukkig gekozen en dient men met Seidman een onderscheid

<sup>12</sup> Cf. G. H. Scholten, *De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Meppel 1968 en 'De fictie van de verantwoordelijkheid als grondslag voor democratisch bestuur' in: *Acta Politica*, jaargang V 1969/70, afl. 3, april 1970, blz. 237-253. Om niet al te monomaan te lijken had ik dit aspect van het rapport in mijn inleiding buiten beschouwing gelaten. Ik ben de heren Daalder en Van Thijn dankbaar dat zij mij aanleiding geven het nu toch nog aan te roeren.

tussen conflict en competitie te maken.<sup>13</sup> Maar het lijkt mij dat het doelbewust bevorderen van een juiste verhouding tussen competitie en consensus binnen het apparaat de ministers kan helpen dat apparaat te beheersen. Als deze hun verantwoordelijkheid beter waar kunnen maken versterkt dat tevens de positie van het parlement dat hen ter verantwoording kan roepen.

#### Het analyse- en sturingsmodel van Van Braam

Professor Van Braam heeft in zijn 'Aanzet tot een analyse- en sturingsmodel van de departementale indeling en de coördinatie van de beleidsvorming der rijksoverheid op langere termijn', een moedige en belangrijke eerste stap gezet naar een meer fundamenteel onderzoek en wellicht ook naar een beter gefundeerd beleid. Hij merkte in de discussie terecht op dat het 'incrementalisme' licht tot conservatisme leidt. Het gevaarlijke ervan is dat een reeks 'incrementele' verbeteringen cumulatief tot een onbedoeld resultaat kunnen leiden. Daarom is het, 'incrementele' verbeteringen niet versmadend, nodig analytische modellen te ontwerpen en toe te passen.

Toen Van Braam, reagerend op mijn stelling dat zijn model meer een normatief sturingsmodel dan een 'aanzet tot analyse' was, antwoordde dat een sturingsmodel altijd normatief is, had hij evenzeer gelijk. De bedoeling van mijn stelling zou misschien duidelijker geweest zijn indien ik had gezegd dat het model meer normatief dan analytisch is. Daarbij vraag ik mij af of niet een bredere analyse aan het formuleren van een — of van meerdere — sturingsmodellen vooraf zou dienen te gaan. Vooruitlopend op de door hem terecht bepleite analyse van 'basisdoeleinden', veronderstelt Van Braam als het ware dat het wenselijk en tot op grote hoogte mogelijk zal zijn die doeleinden, met de 'basisoriëntatiesystemen' als primair indelingscriterium te hanteren.

Mijns inziens kunnen echter zowel over die doeleinden zelf, als ten aanzien van die wenselijkheid en die mogelijkheden, pas uitspraken gedaan worden na een plaatsbepaling van het apparaat van de rijksoverheid binnen het totale Nederlandse politieke systeem. Men kan dat systeem met David Easton opvatten als de interacties waardoor een gezaghebbende toedeling van waarden voor en namens de samenleving tot stand komt.<sup>14</sup> Daarbij moet dan gekeken worden naar de doeleinden die door verschillende groeperingen binnen de samenleving worden nagestreefd en naar de eisen die deze op grond daarvan aan de overheid stellen. Die eisen kunnen wellicht gegroepeerd worden naar de basisdoeleinden die door verschillende groeperingen binnen de samenleving worden nagestreefd en naar de eisen die deze op grond daarvan aan de overheid

<sup>13</sup> Seidman, *a.w.*, blz. 89.

<sup>14</sup> David Easton, *The Political System*, New York, 1953.

stellen. Die eisen kunnen wellicht gegroepeerd worden naar de basisdoeleinden van Van Braam. Maar er zal ook gekeken moeten worden naar de steun die men aan die eisen en aan de met de verwerking van die eisen belaste structuren geeft. Daartoe is een nauwkeurig onderzoek nodig naar de wederzijdse relaties tussen al dan niet georganiseerde burgers, departementen en departementale afdelingen. Er zal ook onderzocht dienen te worden in hoeverre die relaties via het parlement of via lagere functioneel- of territoriaal georganiseerde overheids- of semi-overheidsorganen lopen.

Daarmede is eigenlijk reeds gezegd dat een analyse van de bestaande communicatiepatronen, communicatiekanalen, communicatiestromen en wat Deutsch 'decision points' noemt,<sup>15</sup> noodzakelijk is. Daarbij is uiteraard de informele communicatie van groot belang. Niet alleen de communicatie van departementen met elkaar en met andere sub-systemen, maar ook de communicatie binnen de departementen, zowel horizontaal als verticaal, zou onderzocht dienen te worden. Pas als men inzicht in de bestaande communicatiestromen heeft en weet waar de knelpunten liggen, kan men door middel van een doelbewuste vernauwing, verwijding, bekorting of omlegging, politieke doeleinden bevorderen of ongewenste ontwikkelingen tegengaan. Deze analyse van de communicatie is zowel noodzakelijk ten behoeve van het aanbrengen van 'incrementele' verbeteringen als ten behoeve van een meer grootscheepse reorganisatie.

Wil men een grootscheepse reorganisatie, dan zal naast het bestaande communicatiepatroon een ontwerp van een meer 'ideale' structuur, een 'oriëntatiemodel' om met Van Braam te spreken (blz. 126), gelegd moeten worden. Daarbij is mijns inziens het belangrijkste probleem hoe men de rechtstreekse communicatie van direct bij een bepaalde beleidssector betrokkenen moet mengen met de communicatie die via centrale knooppunten die sector bereikt. Het meten van de 'ruis' in de communicatie en van de snelheid waarmee informatie zich door het systeem verplaatst, kunnen belangrijke aanwijzingen voor verbeteringen opleveren.

De Commissie-Van Veen had, zoals Van Braam op de vergadering opmerkte, de betekenis van een onderzoek naar de communicatie onderkend. Er was ook een onderzoek naar ingesteld, maar de resultaten waren helaas nog niet gereed, zodat deze niet bij het rapport gepubliceerd konden worden.

<sup>15</sup> Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government, Models of Political Communication and Control*, New York-London, First Free Press Paperback ed. 1966, blz. 209. Een dergelijke analyse zou een goede grondslag kunnen bieden voor een eventuele toepassing van de ter vergadering door dr. J. Kooiman gesuggereerde herstructureeringen op basis van een 'procesaanpak'.

Juist in verband met de communicatie is een onderzoek naar de aanwezigheid en betekenis van departementale 'subculturen' gewenst. Onze kennis van die subculturen is te anekdotisch en fragmentarisch om er veel mee te kunnen aanvangen. Daarbij zou een nadere differentiatie naar bijvoorbeeld directo-  
raten en naar lagen in de ambtelijke hiërarchie nodig zijn.

Van harte ben ik het eens met Van Braams voorstel tot een onderzoek naar de basisdoeleinden van het overheidsbeleid. Het is niet onwaarschijnlijk dat de Nederlandse burgers het dan over enkele zeer abstract geformuleerde doeleinden eens blijken te zijn. Zodra men echter gaat specificeren of pogen een 'hiërarchie van basisdoeleinden' vast te stellen, vermoed ik dat er bij verschillende categorieën burgers zeer uiteenlopende opvattingen uit de bus zullen komen. Er zijn zoveel tegenstellingen in belangen en opvattingen, dat ik niet geloof dat het vooreerst mogelijk zal zijn een mate van consensus over een 'hiërarchie van basisdoeleinden' te vinden, die voldoende houvast voor een departementale indeling en een coördinatiepatroon biedt. Daarbij komt dat de Nederlandse politiek zich in een periode van snelle veranderingen bevindt en 'oude' en 'nieuwe' scheidslijnen sterk door elkaar heen lopen. Al lijkt het er na de laatste verkiezingen op dat het door Lijphart geschetste patroon van verzuiling duidelijk en in versneld tempo afbrokkelt,<sup>16</sup> verdwenen is het nog niet. Zowel de commissie als Van Braam wijzen er terecht op dat, hoewel vergroting van de flexibiliteit mogelijk en gewenst wordt geacht, men toch het organisatiepatroon van de overheid niet te snel en te vaak moet veranderen. Zowel vanwege de verdeeldheid als vanwege de snelle wijzigingen in de onderlinge hiërarchische verhoudingen tussen basisdoeleinden, geloof ik daarom dat men het organisatiepatroon van de overheid beter op minder principieel belaste en meer op pragmatische criteria kan baseren. Daarbij moet het echter mogelijk zijn de op een bepaald moment geconstateerde politieke prioriteiten ook organisatorisch te realiseren. Hoe men dat het beste kan bereiken, kan eerst worden vastgesteld na een analyse van de plaats van het apparaat van de rijksoverheid in het politieke systeem en na een uitvoerige studie van de communicatie.

<sup>16</sup> A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1968. De toen reeds door Lijphart geconstateerde afbrokkeling, heeft zich bij de verkiezingen van 1971 nog duidelijker gemanifesteerd.

## 1, Inleiding

In het onlangs verschenen rapport van de Commissie-Van Veen (Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie) worden onder de titel 'Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971' allerlei vraagstukken betreffende de organisatie van de rijksoverheid aan de orde gesteld. Hoewel het rapport zelf een afzonderlijke bespreking zou rechtvaardigen is de directe aanleiding voor dit artikel gelegen in een bijeenkomst van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, gewijd aan het door professor Van Braam ontworpen model voor de benadering van taakverdeling en coördinatie binnen de overheid (Bijlage F aan het Rapport: 'Aanzet tot een analyse- en sturingsmodel van de departementale indeling en coördinatie van de beleidsvorming van de rijksoverheid op langere termijn').

Dit artikel, dat de neerslag is van de door de auteur tijdens deze bijeenkomst naar voren gebrachte discussiepunten, wil geen systematische beoordeling geven van dit model doch enkele aspecten van de problematiek van taakverdeling en coördinatie bespreken, die zowel door de Commissie als door Van Braam te weinig naar voren zijn gebracht. De opzet is om door middel van een toespitsing van deze problematiek vanuit één uitgangspunt een wat andere kant van dezelfde vragen te belichten.

Als uitgangspunt dient daarbij het beleid van de rijksoverheid als een continu proces. De keuze van dit uitgangspunt is vooral bepaald door de behoefte om het dynamische karakter van het overheidsoptreden in de beleidsvorming tot uitdrukking brengen, in tegenstelling tot een aanpak die meer de statische structuur van de beleidsorganisatie centraal stelt.<sup>1</sup> Dit laatste is in sterke mate het geval in de beschouwingen van de Commissie en — zij het op een iets andere wijze — in de benadering van Van Braam. In de theoretische verantwoording aan het slot van dit artikel wordt op deze keuze van uitgangspunten en de consequenties daarvan nader teruggekomen.

## 2, Beleid en organisatie

De keuze van het in de inleiding genoemde uitgangspunt is (mede) gebaseerd op de overtuiging dat het beleid primair moet staan. De organisatie is een middel ter verwezenlijking van beleidsdoeleinden en moet zich daarnaar voegen. De verwachting dat met min of meer ingrijpende reorganisatie automatisch de voorwaarden voor een ander (beter!) beleid worden geschapen is irreëel. Men dient trouwens te beseffen dat achter elk reorganisatievoorstel een zekere

<sup>1</sup> De sterke aandacht voor het dynamische karakter van beleidsvorming in tegenstelling tot de meer traditioneel statische benadering wordt besproken bij A. F. Leemans, *Hervorming in het bestuur*, Alphen a. d. Rijn 1970.