



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Interdepartementale taakverdeling en coördinatie: Praktisch een beleidskwestie

Tjeenk Willink, H.D.

Citation

Tjeenk Willink, H. D. (1971). Interdepartementale taakverdeling en coördinatie: Praktisch een beleidskwestie. *Acta Politica*, 6: 1971(4), 402-416. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451317>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451317>

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

Inleiding

De creatie van twee nieuwe ministerposten bij de jongste kabinetsformatie heeft opnieuw de zwaarte van de eisen van politieke opportuniteit bij de interdepartementale taakverdeling en coördinatie geaccentueerd.

In de afgelopen decennia is herhaaldelijk de beslissing over het aantal ministersposten en de noodzaak van uitbreiding bepaald door de eisen van zetelverdeling in een coalitiekabinet. Voor en na kabinetsformaties wordt steeds weer gewezen op het ontbreken van een samenhangende visie ter zake van de ontwikkeling van het overheidsapparaat gebaseerd op een systematische analyse van bestaande knelpunten. Pleidooien worden gevoerd voor een meer 'rationele' benadering van de interdepartementale taakverdelings- en coördinatieproblematiek, waarin ook die factoren, die thans aan de marge worden beschouwd, aandacht krijgen. Bij de verschillende suggesties over de methoden waarop deze complexe materie — wetenschappelijk — zou moeten worden benaderd, bij de opsomming van de onderwerpen die mede zouden moeten worden onderzocht, dreigt de kern van het vraagstuk op de achtergrond te raken: *het beleid*. De interdepartementale taakverdeling en coördinatie is een beleidsvraagstuk in dubbele zin. Niet alleen moet het kader worden gecreëerd waarbinnen de vorming van het regeringsbeleid kan plaatsvinden, ook de creatie van dit kader zelf is een onderdeel van de beleidsvorming. Deze twee aspecten kunnen niet worden gescheiden. Structuur en proces vloeien in elkaar over.

I, Interdepartementale taakverdeling: een beleidsbeslissing

1, Algemeen

'Beleid moet primair staan. De organisatie is een middel ter verwezenlijking van beleidsdoeleinden... met min of meer ingrijpende reorganisaties (worden niet) automatisch de voorwaarden voor een ander — beter — beleid geschapen...' Hoezeer ik deze uitspraak als antwoord op de vele reorganisatievoorstellen onderschrijf, zij mag niet leiden tot de veronderstelling dat de waardering van het beleid los van de bestaande organisatie mogelijk zou zijn, noch dat de formulering van beleidsdoelstellingen de leidraad zou kunnen vormen voor wijzigingen in het overheidsapparaat. Beleid komt tot stand onder invloed van vele — vaak strijdige — factoren. De bestaande overheidsorganisatie speelt bij de realisering een belangrijke maar geen exclusieve rol. Reorganisaties zijn uitkomsten van beleid, waarbij in theorie elke overheidstaak een bewindsman kan rechtvaardigen. Welke benoemingen uiteindelijk geschieden is een kwestie van prioriteit, van weging van verschillende factoren. Een van

¹ J. Kooiman, *Regeringsbeleid als proces*, Acta Politica, jaargang VI afl. 4, p. 389. (Verder geciteerd als Kooiman).

die factoren vormt het bestaande apparaat (was het alleen vanwege de inflexibiliteit eigen aan elke grote organisatie), een andere de wensen ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen. Hoe gevarieerd het krachtenspel bij deze beleidsbeslissingen kan zijn blijkt uit een voorbeeld gegeven door Oud.²

'Hij (Bertling) wordt vervangen door Treub, tot dusver Minister van Landbouw, Nijverheid en Handel. Treub is in laatstgemelde hoedanigheid bezig met de reorganisatie der sociale verzekering, in die dagen een politiek vraagstuk van de eerste rang. Het wordt gewenst geacht, dat hij met deze arbeid zal kunnen voortgaan en daarom gaan de aangelegenheden der arbeidsverzekering over naar het Departement van Financiën, hoewel zij uit het oogpunt ener zakelijke indeling daar allerminst op haar plaats zijn.' 'Als in 1916 Treub aftreedt als Minister van Financiën, zijn het wederom redenen van persoonlijke aard, die de lotgevallen van de arbeidersverzekering bepalen. Deze gaat nu over naar het Departement van Waterstaat. (K.B. van 12 februari 1916, Stb. 67). De reden is geen andere dan dat Lely, hoofd van dat departement, de meest geschikte persoon wordt geoordeeld om leiding te geven bij de reorganisatie der sociale verzekering.' Het doorslaggevend gewicht dat hier aan de persoonlijke en politieke factor werd toegekend kwam de realisering van het beleid ten goede. Het gewicht van de verschillende factoren zal wisselen naar tijd en plaats. Hierdoor krijgen de beslissingen over reorganisaties al spoedig een ad hoc karakter. Door het ontbreken van expliciete criteria waaraan de noodzaak van reorganisaties kan worden afgelezen wordt deze indruk nog versterkt. Om tot een samenhangende visie op de ontwikkeling van het overheidsapparaat te komen is het daarom allereerst nodig te bepalen aan welke factor of samenstel van factoren thans en in de toekomst (een bepalende) invloed zal worden toegekend.

2, Interdepartementale taakverdeling; de conclusies van de Commissie-Van Veen

In het rapport Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971³ wijst de Commissie-Van Veen een blauwdruk voor een 'ideale' regeringsorganisatie van de hand op grond van de statische conceptie van de staatstaak die daaraan ten grondslag ligt en het ontbreken van ondubbelzinnige criteria waaraan een 'ideale' organisatie zou kunnen worden gemeten.⁴ Zij noemt drie categorieën

² P. J. Oud, *Het Constitutioneel recht van het koninkrijk der Nederlanden*, deel I, Zwolle 1967 p. 421-422.

³ *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*, Rapport van de commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1971 (verder geciteerd als rapport Commissie-Van Veen).

⁴ Rapport Commissie-Van Veen, p. 14-15.

van factoren die bij de bepaling van de taakverdeling tussen de departementen een rol zouden spelen:⁵

- a — het criterium van de interne efficiency;
- b — het criterium van de toegankelijkheid van de organisatie voor de burgers;
- c — het criterium van de politieke opportuniteit.

Hiermee preludeert de commissie als het ware op de uitkomsten van een systematische analyse van het beleidsproces waarin over de noodzaak van reorganisaties wordt beslist. Bij de bepaling van haar eigen standpunt ten aanzien van de noodzakelijke wijzigingen in de interdepartementale taakverdeling komt de commissie niet tot een weging van deze criteria,⁶ zij het dat de aandacht gezien de opdracht vooral op het criterium van de interne efficiency moest vallen.

Het ontbreken van analytische studies en van prognoses op lange termijn alsmede het ad-hoc karakter van de opdracht, dwongen ook tot een pragmatische aanpak.⁷ Dit pragmatisme werd ongetwijfeld mede aanvaardbaar geacht omdat de kern van de problematiek niet werd gezien in de taakverdeling tussen de departementen maar in de interdepartementale coördinatie.

De pleidooien op verschillende plaatsen in het rapport⁸ voor meer planning van de organisatorische implicaties van toekomstig beleid wijzen er echter op dat ook de Commissie-Van Veen een meer systematische methode voor regelmatige toetsing van de overheidsorganisatie aan de zich wijzigende omstandigheden dringend nodig acht.

3, Interdepartementale taakverdeling; het analyse- en sturingsmodel van Van Braam

Door Van Braam is getracht een kader te ontwikkelen, waarbinnen een systematische aanpassing van de overheidsorganisatie zou kunnen plaatsvinden, op grond van weging van de uiteenlopende criteria, die bij de 'verticale specialisatie van de beleidsvorming der rijksoverheid naar beleidsgebieden'⁹ een rol

⁵ Rapport Commissie-Van Veen, p. 15-16.

⁶ Het feit dat de commissie geen oordeel uitspreekt over het gewicht van elk der genoemde categorieën had Scholten tot nuancering van zijn verwijt aangaande het 'bureaucentrisme' van de commissie moeten brengen. Had zij zich niet conform haar opdracht bureaucentrisch opgesteld, dan was misschien na jaren een handboek van het Nederlands Bestuur, niet binnen één jaar een rapport met praktische adviezen voor de kabinetsformateur tot stand gekomen.

⁷ Rapport Commissie-Van Veen, p. 4.

⁸ Rapport commissie-Van Veen, pp. 4; 15; 25; 104.

⁹ A. van Braam, *Aanzet tot een analyse en sturingsmodel van de departementale indeling en de coördinatie van de beleidsvorming der rijksoverheid op langere termijn*, bijlage F bij *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*, rapport van

spelen. Daarbij gaat Van Braam uit van de hypothese dat een onderscheid mogelijk is tussen primaire criteria (met name de basisdoeleinden) en meer secundaire criteria.¹⁰ Met de introductie van de basisdoeleinden en het onderscheid tussen primaire en secundaire criteria wordt het analyse- en sturingsmodel echter van de aanvang af principieel onbruikbaar als basis voor een interdepartementale taakverdeling, terwijl het ook praktisch niet hanteerbaar is.

- a — de principiële onbruikbaarheid van het analyse- en sturingsmodel 1, de basisdoeleinden.

Elke formulering van een beleidsdoelstelling bevat een normatief element, niet alleen omdat het een algemene politieke keuze ter zake van het gewenste beleid impliceert, maar ook omdat in de formulering een stellingname ten aanzien van zowel de bestaande regeringsorganisatie en de daarin gesignaleerde knelpunten als ten aanzien van het gehele politieke bestel is verdisconteerd. Niet alleen krijgt het model hiermee meer een normatief dan een analytisch karakter,¹¹ tevens zijn — ondanks de suggestie van het tegendeel — zowel het bestaande beleid als de bestaande organisatie in het model 'ingebakken'. Dit is waarschijnlijk ook de verklaring voor het feit dat de voor de lange termijn bedoelde aanwijzingen in grote mate met de — pragmatische — conclusies van de Commissie-Van Veen voor de korte termijn overeenkomen.

- 2, de primaire en secundaire criteria.

Het normatieve element in het model wordt nog sterker aangezet door het a priori als secundair aanmerken van de conflicterende factoren die bij de interdepartementale taakverdeling naast de basisdoeleinden een rol spelen.

Deze op het eerste gezicht aanvaardbare weging, acht ik in zijn algemeenheid onjuist. Het kan in bepaalde gevallen zeer functioneel zijn en tot betere beleidsresultaten leiden bij de organisatie van het overheidsapparaat een andere factor of samenstel van factoren te laten prevaleren. Het door Oud gegeven en hierboven geciteerde voorbeeld is in dit verband verhelderend.

Waarschijnlijk in tegenstelling tot Van Braam, meen ik dat het genoemde voorbeeld — hoe extreem ook — in wezen niet uitzonderlijk noch betreurenswaardig is.

Het primair stellen van de basisdoeleinden zou wel gerechtvaardigd zijn bij de hantering als toetsingsnormen voor het gevoerde beleid. Bij toetsing geconstateerde afwijkingen zouden bij analyse kunnen blijken gelegen te zijn in

de commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, p. 120 (verder geciteerd als Van Braam).

¹⁰ Van Braam, p. 121.

¹¹ Tot dezelfde conclusie komt Scholten, *Het bureaucentrisme van de commissie Van Veen en de 'basisdoeleinden' van professor Van Braam*, Acta Politica, jaargang VI, afl. 4.

louter organisatorisch feilen. In dergelijke gevallen zou voor bijsturing van het beleid een reorganisatie van het overheidsapparaat noodzakelijk zijn.

Voor een optimale regeringsorganisatie echter is de beleidsdoelstelling één van de criteria, evenals het bestaande apparaat een van de factoren is bij de formulering van de beleidsdoelstelling.

b — Praktische onhanteerbaarheid van het analyse- en sturingsmodel

Zelfs indien het mogelijk zou blijken op grond van de door Van Braam geformuleerde basisdoeleinden een analyse- en sturingsmodel te ontwerpen, zijn hiervan geen praktische aanwijzingen voor reorganisaties van het regeringsapparaat te verwachten.

1, De indeling in categorieën basisdoeleinden geeft geen oplossing voor de vraag of en zo ja in welke mate bij de organisatorische vormgeving van sommige (basis)doeleinden rekening gehouden dient te worden met de verwezenlijking van een of meer andere (basis)doeleinden. Zo zou ik me kunnen voorstellen dat de democratiseringsdoelstelling bepaalde consequenties zou kunnen hebben voor de aard en het aantal departementen.

2, Voor de vertaling van de doelstelling van toekomstig beleid in organisatiestructuren en voor het trekken van grenzen tussen de verschillende departementen is precisering en concretisering van de basisdoeleinden noodzakelijk. Het valt niet te verwachten dat daarbij de eenheid van opvatting, die bij globale formulering nog aanwezig kan zijn, gehandhaafd blijft. Het ontbreken van een uniforme beleidsvisie, het verschillend taxeren van de diverse 'secondaire' criteria zullen leiden tot een aantal alternatieve uitkomsten, die onderling juist daar verschillen waar elkaar overlappende beleidssectoren tot discussie aanleiding geven.

Kooiman heeft in zijn bijdrage uiteengezet, dat eigenlijk alle discussies ter zake van de departementale indeling deze overlappingsen betreffen en in die zin marginale kwesties zijn.¹²

Niet alleen oude competentie-geschillen zijn marge-problemen, ook nieuwe indien men erkent dat 'ingrijpende veranderingen (...) niet op korte termijn kunnen worden gerealiseerd'¹³ en ook beseft dat nieuwe overheidstaken bijna steeds klein en aan de marge beginnen.

4, Interdepartementale taakverdeling; weging van zich wijzigende factoren

Zoals hierboven werd aangegeven is het vraagstuk van de interdepartementale taakverdeling een kwestie van weging van verschillende factoren. Het ontwerpen van een coherent en op de toekomst gericht wegingsmechanisme,

¹² Kooiman.

¹³ Van Braam, p. 126.

waarin met mogelijke accentverschuivingen rekening is gehouden, zal steeds moeilijk, zo niet onmogelijk blijven. De pogingen daartoe zijn echter praktisch nutteloos zolang niet bekend is welke factoren bij de weging moeten worden betrokken. In het huidige stadium van bestuurskundig onderzoek zou ik daarom willen pleiten voor een nadere inventarisatie en definiëring van alle factoren die mede bepalend zijn voor de structuur van het overheidsapparaat. Om aan te geven tot welke uitkomsten de hiervoor noodzakelijke onderzoeken zouden kunnen leiden volgen hier enkele aanduidingen van mogelijke factoren:

— eisen voortvloeiende uit de staatsrechtelijke verhoudingen en het politieke stelsel (ministeriële verantwoordelijkheid, coalitiekabinetten e.d.);

— eisen en verwachtingen ten aanzien van toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen;

— politieke druk om de zorg voor bepaalde taken organisatorisch gezicht te geven (milieuhygiëne, technologie en wetenschappen, bejaarden, sport);

— eisen die lokale en supranationale verbanden stellen (provincie, gemeenten; E.E.G.);

— noodzaak om ten behoeve van zowel de beleidsbepaling als de beleidsuitvoering met bepaalde groepen in de maatschappij een intensief contact te houden (landbouworganisaties, vakbonden);

— noodzaak van doorzichtigheid en toegankelijkheid van de overheidsorganisatie voor de individuele burger (openheid en externe democratisering);

— eisen en inzichten van de (aangezochte) bewindslieden en hun partijen ('Ik neem de benoeming aan onder voorwaarde dat...');

— noodzaak om bepaalde competentieconflicten tot een oplossing te brengen;

— belang van continuïteit van de ambtelijke organisatie (veelvuldige hervorkavelingen kunnen het functioneren van de beleidsorganisatie voor jaren verstoren met als consequenties: rechtsonzekerheid, slechte vervulling van de overheidstaak);

— noodzaak van een consistent beleid (door veelvuldig uitsplitsen van taken kan de 'gevoeligheid' voor het grotere geheel bij de afzonderlijke departementen verminderen);¹⁴

— nadelen van te veel departementen (veel scheidingsvlakken, grotere coördinatiebehoefte, grote ministerraad, versnippering van schaarse deskundigen);

— nadelen van te weinig departementen (overbelasting van de politieke en ambtelijke top, onvoldoende controlemogelijkheden).

Zou het mogelijk zijn deze en andere criteria te verfijnen dan zou daarmee de

¹⁴ Rapport Commissie-Van Veen, pp. 17; 19.

basis zijn gelegd voor een analyse van de beleidsbeslissingen waarbij de interdepartementale taakverdeling wordt gehandhaafd of gewijzigd, terwijl tevens door regelmatige toetsing van de overheidsorganisatie aan deze criteria — gecombineerd met een *ad hoc* weging — de noodzakelijke structuurveranderingen zouden kunnen worden aangegeven. Voordeel van een dergelijke methode zou kunnen zijn dat weging ook gedifferentieerd kan geschieden al naar gelang het de globale departementale indeling, 'grensgeschillen' tussen de departementen, dan wel coördinatiestructuren betreft. In het laatste geval zouden bijvoorbeeld criteria van politieke opportuniteit een andere rol kunnen spelen dan in het eerste. Coördinatie is immers ook in die zin het complement van de interdepartementale taakverdeling dat het de gevolgen van bepaalde politieke of anderszins onvermijdbare splitsingen kan verzachten.

Overigens zou het interessant zijn na te gaan in hoeverre tot op heden een toetsing als hier bedoeld (zij het impliciet en fragmentarisch) door het apparaat zelf reeds geschiedt. Loopt de overheidsorganisatie werkelijk zó bij de maatschappelijke ontwikkeling ten achter als wordt gesuggereerd of stoelen de pleidooien voor reorganisatie in feite op een onvrede met het door alle politieke machten gezamenlijk gevoerde beleid?

II, Interdepartementale coördinatie; een kader voor collectieve beleidsvorming I, Algemeen

Hoewel altijd de noodzaak van interdepartementale contacten heeft bestaan, is er thans bijna geen onderwerp van overheidszorg, waarbij niet meerdere bewindslieden en hun departementen zijn betrokken. Dit feit gevoegd bij de onmogelijkheid van één ideale taakverdeling tussen de departementen — zowel het commissie-rapport als Van Braam wijzen op de onvermijdelijkheid van overlappingsen — en de noodzaak van flexibiliteit in de organisatie, moeten naar mijn mening al spoedig tot de conclusie voeren dat niet de taakverdeling, maar de interdepartementale relaties en de structurering daarvan het meest interessante terrein voor bestuurskundig onderzoek kunnen opleveren. Coördinatie behoeft niet noodzakelijkerwijze in commissieverband plaats te vinden. Er zijn andere — veelal eenvoudiger — technieken denkbaar, b.v. het creëren van standaardprocedures, het onderling uitwisselen van reeds aanwezige stukken e.d. Van niet te onderschatten betekenis zijn waarschijnlijk ook de informele contacten, hoewel een kwantificering uiteraard moeilijk te bereiken valt. Informele coördinatieprocedures hebben ongetwijfeld voordelen: In het algemeen zullen ze soepel en flexibel kunnen functioneren, terwijl het overleg minder snel opgeslokt dreigt te worden door routinezaken. Nadelen vormen echter: de volledige afhankelijkheid van de goede wil van alle betrokkenen en het min of meer vrijblijvende karakter van het overleg (mede ten gevolge van onvoldoende

voorbereiding).

De wirwar van interdepartementale relaties, formeel en informeel, betekenen een aantasting van de verticale verdeling van de overheidstaak in hiërarchisch gestructureerde departementen, echter zonder dat daarvoor een duidelijke gestructureerde collectieve verantwoordelijkheid in de plaats treedt.

Een aanwijzing hiervoor vormt het feit dat alle betrokkenen in het interdepartementale overleg in de eerste plaats aan een individueel departement verbonden zijn. Voor ministers¹⁵ blijkt dit uit art. 86 Grondwet.¹⁶ In tegenstelling tot hetgeen dit artikel suggereert fungeren ook de ministers zonder portefeuille steeds meer als departementaal bewindsman, als tweede minister. Benoeming van één minister op twee departementen komt in normale regeringsperioden weinig voor. Het enige voorbeeld van enigszins langere duur wordt gevormd door de personele unie van de ministers van oorlog en marine.

Voor de staatssecretaris — uitdrukkelijk gesteld in het vlak van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid — is een dubbele benoeming weliswaar niet uitgesloten¹⁷ doch de min of meer hiërarchische verhouding tussen minister en staatssecretaris (art. 86 Grondwet) heeft tot op heden aan een dergelijke constructie in de weg gestaan.

Ambtenaren¹⁸ worden — alle overheidspersoneelsbeleid ten spijt — nog

¹⁵ Hoewel het hier gestelde formeel ook geldt ten aanzien van de minister-president, is het duidelijk, dat zijn taak vooral gelegen is in het vlak van de collectieve verantwoordelijkheid. Zijn invloed op het dagelijks beleid is echter nog altijd relatief gering en nauw verbonden aan de functie van voorzitter van de ministerraad. Het departement van Algemene Zaken is doelbewust in zijn taak beperkt tot het geven van adviezen en het oplossen — zo mogelijk voorkomen — van eventuele geschillen tussen de departementen.

¹⁶ Het eerste gedeelte van art. 86 grondwet luidt:

De Koning stelt ministeriële departementen in.

Hij benoemt ministers en ontslaat hen naar welgevallen.

Hij kan ministers benoemen, die niet belast zijn met de leiding van een ministerieel departement. Hij kan voor een departement een of meer staatssecretarissen benoemen, die in alle gevallen waarin de minister, hoofd van het departement, zulks nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen in diens plaats als minister optreden ...

¹⁷ W. A. van den Berg, *De Staatssecretaris*, p. 144-145.

¹⁸ Uit een artikel in *Het Torentje*, personeelsblad van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 24e jaargang nr. 1, januari 1970, blijkt dat 'de kans dat een ambtenaar (van Binnenlandse Zaken) zitting heeft in een of meer commissies stijgt met de hoogte van diens rang' terwijl ook de frequentie van de commissie-vergaderingen met de rang toeneemt.

Hoewel deze gegevens geen nadere specificatie ten aanzien van de interdepartemen-

altijd door de individuele departementen benoemd en ontslagen.¹⁹ Benoeming door twee departementen is in verband met de hiërarchische structuur niet goed denkbaar en heeft bij mijn weten nimmer plaatsgevonden.²⁰

Met het ontbreken van een duidelijke structuur in de interdepartementale relaties staat in nauw verband het feit dat vele beleidsproblemen, die een meerzijdige benadering zouden rechtvaardigen, niet, niet op de juiste wijze of te laat op hun verschillende merites worden gezien. Deze omstandigheden kunnen de aanleiding vormen tot pleidooien voor ingrijpende wijzigingen in de structuur van het overheidsapparaat. (bijv. kernkabinet, nieuwe ministers en departementen). Welke wijzigingen men noodzakelijk acht is afhankelijk van de conceptie van de bestaande problemen. Deze zijn naar mijn mening drieërlei:

- het ontbreken van collectief beleid;
- het ongestructureerde karakter van het interdepartementale beleidskader;
- de dreigende overbelasting van bewindslieden en hoge ambtenaren.

2, *Het ontbreken van collectief beleid*

Nauw verwante (deel)problemen kunnen thans veelvuldig door de individuele departementen of departementale afdelingen vanuit verschillende beleidsvisies worden benaderd zonder dat deze visies met elkaar worden geconfronteerd of de noodzaak tot het stellen van prioriteiten wordt gevoeld. Alleen in het geval van duidelijke strijdigheid van beleidsinitiatieven wordt de coördinatie als noodzakelijk ervaren. Deze strijdigheid kan pas in de laatste fase van het besluitvormingsproces — in ministerraad of onderraad — blijken.²¹ Dit impliceert

tale commissies opleveren, mag vooralsnog worden aangenomen, dat deze algemene trend ook voor het interdepartementale overleg geldt en tevens op de overige departementen van toepassing is. Daarom dient bij de problematiek van de interdepartementale coördinatie met name aan de hoge ambtelijke gezagsdragers aandacht te worden besteed.

¹⁹ Zo kan de — uit het oogpunt van eenheid van Rijksdienst enigszins merkwaardige — situatie zich voordoen dat indien een ambtenaar van departement wisselt een ontslagprocedure noodzakelijk is, waarna een (tijdelijke) benoeming bij het nieuwe departement volgt. Overigens geldt voor de hoogste ambtelijke posten dat de benoeming door de ministerraad moet worden goedgekeurd.

²⁰ Een schijnbare uitzondering vormt de te benoemen regeringscommissaris voor het politievraagstuk. Zijn adviserende taak zal echter niet op het vlak van het dagelijkse beleid liggen en van tijdelijke aard zijn.

²¹ De aandacht wordt er op gevestigd dat niet alle beleidsbeslissingen de ministerraad behoeven te passeren. Verwezen wordt naar art. 4 van het Reglement van orde voor de Raad van ministers.

dat de door Scholten²² zo zeer begeerde concurrentie tussen verschillende onderdelen van het overheidsapparaat in wel zeer uitzonderlijke vorm bij de beleidsvorming kan voorkomen, n.l. min of meer onbewust en tot het bittere einde. Het resultaat is, dat hetzij de 'afnemer' (de burger, provinciën en gemeenten, de onderhandelingsdelegatie in Brussel) de met elkaar in conflict zijnde deelbeslissingen in één geheel dient te passen, hetzij inmiddels sterk gegroeide beleidssectoren onder druk van de schaarse middelen vrij abrupt moeten worden afgeremd. De coördinatie van het beleid en daarmee de beleidsvorming vindt aldus buiten toedoen van de overheid plaats. Er is geen overheidsbeleid, men kan slechts spreken van gesegmenteerd overheidsop treden. Het hier gesignaleerde probleem rechtvaardigt de voorstellen die daadwerkelijk kunnen leiden tot de vorming van een algemene beleidsconceptie op korte en lange termijn.

3, *Het ongestructureerde karakter van het interdepartementale beleidskader*²³
Gelukkig komt het in toenemende mate voor dat reeds in een vroeg stadium de complexiteit van een bepaald vraagstuk wordt vermoed. Door instelling van een mechanisme op ambtelijk niveau wordt getracht verschillende departementale visies met elkaar te confronteren en tot een synthese te komen. Vaak is bij de instelling van een dergelijk interdepartementaal overleg het probleem nog niet te overzien, waardoor een exacte taakstelling moeilijk wordt.²⁴

²² Scholten bepleitte reeds eerder een grotere mate van concurrentie binnen de rijksoverheid. Stelling X behorende bij zijn proefschrift *De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid* (Boom en Zoon, Meppel, 1968) luidt: 'Het is gewenst waar mogelijk een zekere mate van onderlinge wedijver te brengen in het werk van overheidsorganen die zich bezighouden met het verlenen van diensten aan de burgerij'. In deze meer beperkte opvatting, waarbij gedacht kan worden aan de rijksdiensten, -instellingen en -bedrijven kan ik me eerder vinden dan in de wel zeer algemene pleidooien ten gunste van het concurrentiebeginsel bij de beleidsvorming.

²³ Voor de duidelijkheid zijn de mogelijke knelpunten in het coördinatieproces enigszins aangezet. De praktijk van de interdepartementale coördinatie is echter uitermate gevarieerd. Zo zal soms zonder veel moeite duidelijk zijn, welk departement — informeel — de leiding heeft. Vaak ook zal uit de benoeming van voorzitter en secretaris van het ambtelijk overlegorgaan kunnen blijken, welk departement zorg draagt voor een goede gang van het interdepartementale proces. Er zijn echter gevallen, dat het 'meest gerede' departement juist niet het voorzitterschap en/of het secretariaat krijgt toebedeeld om het beginsel van gelijkheid van departementen niet te doorbreken. In dergelijke gevallen, waarin doelbewust verschillende kanalen naar het ministeriële niveau worden gecreëerd, spelen de genoemde bezwaren in volle omvang.

²⁴ Ook is het mogelijk dat na jarenlange min of meer verholde competentieconflicten

Nog afgezien van die situaties waarin met de creatie van een interdepartementale commissie doelbewust wordt gepoogd het betrokken probleem voor korte of langere tijd uit het zicht te doen verdwijnen, zullen concrete resultaten van het overleg binnen een redelijke termijn vaak uitblijven. Van de redenen noem ik er drie:

- a — de vaagheid van de opdracht;
- b — het ontbreken van een aantal principiële uitgangspunten van beleid tot de formulering waarvan ambtenaren niet willen of kunnen komen;
- c — de complexiteit van de materie, waardoor steeds meer verbanden met andere problemen worden onderkend en de noodzaak van brede — tijdrovende — informatieverzameling op diverse aangrenzende terreinen wordt ingezien. Het kan ook voorkomen dat de commissie weliswaar niet tot een eindresultaat komt, maar dat deels uitkomsten via de verschillende deelnemers aan het overleg naar de hogere niveaus in de afzonderlijke departementen worden 'door gespeeld'.

Het probleem dat aldus ontstaat heeft twee aspecten:

- a — de voortgangscontrole;
- b — de verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke resultaat.

a — de voortgangscontrole

Bij de instelling van een interdepartementale commissie zijn meerdere ministers betrokken. Het weinig gestructureerde karakter van de collectieve verantwoordelijkheid, alsook de onduidelijkheid over de omvang en aard van de te bestuderen problematiek, leiden niet automatisch tot een bijzondere betrokkenheid van een van hen. Zal in het algemeen reeds geen enkele bewindsman 'werkzoekend' zijn, verlangend nieuwe problemen aan de dagelijkse stroom toe te voegen of nieuwe rapporten in de toch al volle tassen met huiswerk mee te sjouwen, dit geldt zeker ten aanzien van kwesties waarvoor hij zich niet direct verantwoordelijk weet gesteld. Dit betekent dat een regelmatige voortgangscontrole in de meeste gevallen zal ontbreken. Actie zal alleen dan ondernomen worden als:

- 1, (politieke) druk wordt uitgeoefend om mededelingen over de resultaten van het overleg te doen. Deze (indirecte) controle is onmogelijk ten aanzien van elke vorm van interdepartementaal overleg.
- 2, binnen de ambtelijke commissie een zo duidelijke crisissituatie optreedt dat de betrokkenen verder praten nutteloos achten en daarvan mededeling doen aan hun bewindsman. De deelnemers aan het overleg zullen echter een derge-

via interdepartementaal overleg wordt getracht tot een oplossing te komen. Hoewel de situatie in dergelijke gevallen enigszins anders en vaak moeilijker ligt, kan hetgeen hierna wordt betoogd ook op dit overleg betrokken worden.

lijke crisissituatie willen vermijden. Doet zij zich toch voor op een onderdeel, dan zijn er veelal nog voldoende andere discussiepunten over om voortzetting van het overleg in de ogen van de deelnemers te rechtvaardigen.

3, tevoren een tijdslimiet voor het werk van de commissie is gesteld. Vele commissies zijn echter als permanente commissies opgezet; vaak leent de materie zich moeilijk voor periodieke verslaglegging aan alle betrokken bewindslieden.

b — de verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke resultaat

Door het bestaan van meerdere kanalen tussen het ambtelijk en het ministerieel niveau, waarlangs de resultaten van het overleg naar boven kunnen worden doorgespeeld, kan een belangrijke stimulans ontbreken om op ambtelijk niveau tot overeenstemming te komen, of althans tot een duidelijke afbakening van de geschilpunten. De consequentie kan zijn, dat na langdurig ambtelijk overleg, op ministerieel niveau dezelfde discussie nog eens in volle omvang wordt gevoerd en niet beperkt blijft tot de controversiële punten, het vastleggen van de uiteindelijke beleidsbeslissing, en het inpassen daarvan in het totale regeringsbeleid. In deze situaties wordt het ministerieel niveau onnodig belast, waardoor andere taken in de knel dreigen te komen. Deze problemen rechtvaardigen de voorstellen die leiden tot een zekere hiërarchisering in de interdepartementale relaties. Deze hiërarchisering moet echter niet aan toekomstige accentverschuivingen in het beleid in de weg staan.²⁵

4, De dreigende overbelasting van bewindslieden en hoge ambtenaren

Met verwijzing naar belangrijke ministeriële en ambtelijke taken, die thans niet of onvoldoende worden vervuld, worden pleidooien voor min of meer ingrijpende wijzigingen in de taakstelling van bewindslieden en/of hoge ambtenaren ondersteund. Zo voert de noodzaak om meer aandacht te schenken aan de interdepartementale contacten, de relaties met derden en de beleidsontwikkeling op lange termijn, de Commissie-Van Veen tot het zoeken naar constructies waarin de departementale taak van de minister wordt verlicht. Daar-

²⁵ Indien het de in par. 2 en 3 genoemde overwegingen zijn geweest, die de Commissie-Van Veen tot haar aanbevelingen terzake van het interdepartementale overleg hebben gevoerd, dan is het verwijft dat in het rapport is uitgegaan van een 'axiomatisch aanwezig samenspel van ministers en ambtenaren' onjuist. Ook Scholten oordeelt dat door de nadruk op het noodzakelijke kader, waarbinnen zich de interdepartementale beleidsvorming moet afspelen, de mogelijkheden van een consistent beleid zouden worden overschat en de wenselijkheid daarvan te klakkeloos aangenomen kan ik dan niet onderschrijven. Het gaat niet om het uitbannen van ieder conflict het gaat om de vorming van *beleid* en het tijdig onderkennen van de conflicten die zich daarbij kunnen voordoen.

tegenover stelt Biallostowski in ESB van 20 juli 1966 de vraag of de ministers ooit voldoende aandacht zullen kunnen besteden aan de organisatie en efficiency van hun departement. Uit deze laatste vraag zou kunnen blijken dat in wezen de minister zich reeds nu niet met eng departementale kwesties bezighoudt.²⁶ Dit moet tot de conclusie voeren dat alvorens over wijzigingen te spreken eerst onderzocht moet worden wat thans feitelijk tot de werkzaamheden van de politieke en ambtelijke top behoort. Wellicht zou blijken dat aandacht wordt besteed aan schijnbaar verwaarloosde taken, maar dat deze inspanning om andere redenen geen effect sorteert.

Tevens zou dienen te worden nagegaan of verwaarlozing misschien niet uit overbelasting voortkomt doch andere oorzaken heeft bijv.:

- er zijn voordelen verbonden aan het niet-doen;
- de technische of wetenschappelijke instrumenten ontbreken om de taak uit te voeren;
- elke druk van buitenaf ontbreekt.

Mijn terughoudendheid ten aanzien van wijzigingen in de departementale top hangt samen met de opvatting dat het takenpakket van een bewindsman (m.m. geldt hetzelfde voor de allerhoogste ambtelijke gezagsdragers) in wezen onuitputtelijk is. Wordt een bewindsman van een taak ontlast dan heeft hij de keuze uit talloze andere bezigheden om het gat in zijn agenda te vullen. Daarom moeten wijzigingsvoorstellen niet primair op taakverlichting zijn gericht maar op het creëren van een structuur waarin de bewindsman gedwongen wordt en de mogelijkheid heeft de op dat moment gewenste prioriteiten te stellen. Dit is maar zeer ten dele een intern organisatorische aangelegenheid. Is de minister in feite alleen geïnteresseerd in uitvoerende werkzaamheden dan zal geen organisatorische maatregel hem kunnen dwingen meer dan incidenteel aandacht te schenken aan het beleid op lange termijn. Eist het parlement met 15 fracties de langdurige aanwezigheid van de bewindsman dan is geen departementale structuur daartegen bestand.

Zou de noodzaak van wijzigingen in de departementale topstructuur vaststaan dan zie ik *theoretisch* vier mogelijkheden:

- 1 — benoeming van een tweede minister, een onderminister, een of meer staatssecretarissen;²⁷
- 2 — versterking van het ambtelijk topniveau;
- a, met handhaving van de huidige regeling der verantwoordelijkheden;

²⁶ Onbeantwoord is tot nu toe de vraag wat — buiten de kwesties van organisatie en efficiency — een probleem tot departementaal stempelt.

²⁷ Gewezen kan met name worden op de door de Commissie-Van Veen gepresenteerde modellen voor de organisatie van de departementale top. Rapport Commissie-Van Veen, Bijlage E, p. 114-118.

b, met toekenning van (beperkte) politieke verantwoordelijkheden aan top-ambtenaren;

3 — toevoeging van een kabinet van (politieke) beleidsadviseurs aan de minister;

4 — splitsing van het ambt van minister (lid van de regering en beheerder van een ministerie). Deze mogelijkheid refereert aan de suggesties om politieke en administratieve departementale taken te scheiden hetgeen niet direct de instelling van een kernkabinet zou behoeven te impliceren. Verzelfstandiging van bepaalde departementale afdelingen zou even zeer het gevolg kunnen zijn.²⁸

5, Conclusie

De doorbreking van de verticale opdeling van de staatstaak in hiërarchisch gestructureerde departementen door interdepartementale contacten in minister-raad, onderraden en ambtelijke commissies is zeer beperkt gebleven in die zin dat zij nooit heeft geresulteerd in benoemingen of structuren waarin de individuele ministeriële verantwoordelijkheid niet direct betrokken is. Wij kennen geen interdepartementale functionarissen noch een sterk interdepartementale hiërarchie. De zich aarzeland ontwikkelende positie van de minister-president doet hieraan weinig af.

De doorbreking van de verticale structuren heeft daardoor alleen geresulteerd in een, egalitair gerichte, collegialisering of een vervaging van de verantwoordelijkheden en onvoldoende mogelijkheden tot het tijdig stellen van prioriteiten en tot het voeren van beleid.

Het juridisch tot volle wasdom gekomen begrip 'collectieve ministeriële verantwoordelijkheid' is in de structuur van de overheidsorganisatie nog onvoldoende verwerkt. Het gevoel van bestuursloosheid (wie heeft de beslissing genomen? Is de beslissing wel genomen? Past de beslissing in het totale regeringsbeleid? Wat is het totale regeringsbeleid?) is ongetwijfeld mede daaruit te verklaren. Het probleem van de interdepartementale coördinatie is derhalve een probleem van vormgeving van de collectieve verantwoordelijkheid. Bij deze

²⁸ Voorstellen hiertoe werden reeds herhaalde malen gedaan. Winsemius (*De Opbouw van het Bestuursapparaat*, Elsevier, Amsterdam 1945 p. 85) citeert de Bezuinigingscommissie 1929.

Brasz bepleit in *Democratie anno 1967*, Boom paperback 9, Meppel 1967, in wezen hetzelfde als de Bezuinigingscommissie.

De suggestie van Kooiman (zie diens bijdrage aan dit nummer), hoewel in beginsel niet tot de departementale organisatie beperkt, gaat in dezelfde richting. Tenslotte kan gewezen worden op de pleidooien van de Commissie-Van Veen voor een onderzoek naar de mogelijkheden van functionele decentralisatie. (rapport Commissie-Van Veen, p. 89-90).

vormgeving moet aan de in de voorafgaande paragrafen vermelde problemen *gelijktijdig* worden tegemoet gekomen. De verschillende factoren die bij de interdepartementale taakverdeling een rol spelen doen ook hier hun invloed gelden. De creatie van dit collectieve beleidskader is daarom een kwestie van weging, een beleidskwestie.

De Commissie-Van Veen beveelt in haar rapport maatregelen aan die thans reeds genomen kunnen worden en aansluiten bij bestaande ontwikkelingen in het vlak van de collectieve verantwoordelijkheid.²⁹ Met het coördinatiemodel heeft zij een mechanisme willen scheppen dat aan de bestaande problemen tegemoet kan komen en dat tevens voldoende flexibel is om toekomstige accentverschuivingen zonder ingrijpende reorganisaties in de structuur van het overheidsapparaat tot uitdrukking te brengen.

Het coördinatiemodel kan daarbij niet alleen dienen als sturingsmodel bij de organisatorische vormgeving van de collectieve verantwoordelijkheid maar het kan tevens toepassing vinden als analysemodel voor de vele — vaak ondoorzichtige — interdepartementale coördinatieprocedures.

²⁹ De commissie wijst erop dat de gedachte die aan het coördinatiemodel ten grondslag ligt niet nieuw is. Voorbeelden vormen de taak van de minister van Financiën en de coördinerende bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken terzake van het overheids personeelsbeleid (rapport commissie Van Veen, p. 23).

A, Samenvatting

Van demonstraties, die op het Haagse Binnenhof plaats hebben, lijkt doorgaans geen invloed uit te gaan op de standpunten van het 'adres' van deze demonstraties, de leden van de Tweede Kamer. Deze conclusie dringt zich op uit een — beperkt opgezet — onderzoek naar het effect van dergelijke demonstraties, dat in het kader van het onderwijsprogramma voor politicologie-studenten aan de Vrije Universiteit is gehouden. Onderzocht werd het mogelijke effect van een veertiental demonstraties, die plaats hebben gehad in het parlementaire zittingsjaar 1968-1969 en in het najaar van 1969. In slechts één geval was beïnvloeding van een aantal Tweede-Kamerleden aantoonbaar. Het betrof hier de demonstraties van de werkende jongeren, gehouden op 26 juni en 1 november 1969. Deze demonstraties onderscheidden zich van de meeste andere onder meer door hun massaal karakter, de uitgebreide voorbereiding en nazorg, uitvoerige berichtgeving en begeleiding in de communicatiemedia, en door de steun van o.m. vakcentrales.

B, Demonstraties en hun toelaatbaarheid

Een samenleving wordt veelal als democratisch aangeduid als zij de leden ruime mogelijkheden biedt tot het deelhebben in voor hen relevante beslissingen. Daarbij gaat het er niet alleen om of deze mogelijkheden formeel openstaan, maar gaat het vooral ook om het effect dat deze mogelijkheden sorteren in de processen van besluitvorming.

Indien wij ons beperken tot het overheidsbeleid zien wij dat in ons land, zoals in nagenoeg alle politieke systemen, de mogelijkheden tot het participeren in beslissingen ongelijk verdeeld zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld alleen leden van het parlement zich uitspreken over wetsontwerpen of gebruik maken van een interpellatierecht, een recht tot het stellen van vragen, het recht van enquête of het recht een kabinet of een minister tot heengaan te dwingen. Het betreft hier rechten, of misschien zelfs wel voorrechten, die slechts aan 225 Nederlanders toekomen. Alle andere Nederlanders dienen andere middelen toe te passen indien zij invloed wensen uit te oefenen op het overheidsbeleid. Van die andere middelen is het deelnemen aan de periodieke algemene verkiezingen ongetwijfeld het meest geïnstitutionaliseerd. Andere denkbare en ook wel toegepaste middelen zijn: het lidmaatschap van een politieke partij, het opbellen, schrijven of spreken van kamerleden, ministers en ambtenaren, het aanbieden

* De werkgroep bestond uit J. J. Bos, A. B. P. C. Dilweg, D. J. G. Krijger, F. M. le Large, B. Ligteringen, P. L. Polhuis, Dr. J. van Putten, H. J. Radema, W. Slofstra, J. Smit, T. Stoutmeijer, M. R. de Vries, L. van Waasbergen en A. de Winter. Dr. J. van Putten is verantwoordelijk voor de inhoud van het stuk.