



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Organisatie van de beleidsvorming op langere termijn

Braam, A. van

Citation

Braam, A. van. (1971). Organisatie van de beleidsvorming op langere termijn. *Acta Politica*, 6: 1971(4), 372-378. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451281>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451281>

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

I Stellingen, uitgereikt op de bijeenkomst van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, 7 mei 1971

1 — In het moderne overheidsbeleid bestaat in toenemende mate behoefte aan en vraag naar beleidsplanning op langere termijn. Daarvoor dienen adequate wetenschappelijke en organisatorische voorzieningen te worden getroffen.

2 — De organisatie der beleidsvorming dient regelmatig aan de maatschappelijke en politieke behoeften en aan de ontwikkeling van het overheidsbeleid te worden aangepast. Overheidsbeleid op langere termijn vereist complementaire voorziening in de vorm van een organisatie der beleidsvorming op langere termijn.

De realisatie van een verandering der beleidsvormingsorganisatie vereist een reeks van daarop gerichte bestuurlijke beslissingen. Bij de aanpassing van de beleidsvormingsorganisatie heeft men in grote lijnen de keuze tussen twee beslissingsstrategieën:

(a) de incrementele strategie, waarbij men meer pragmatisch, stap voor stap, sleutelend daar waar algemeen gevoelde fricties of evidente tekortkomingen aan de dag treden, zijn doeleinden en middelen naar gebleken behoeften en mogelijkheden stellend en herstellend, te werk gaat;

(b) de 'rational-comprehensive' strategie, waarbij men meer principieel en fundamenteel te werk gaat, zijn doeleinden vooraf duidelijk stelt en vervolgens ter bereiking van een maximaal, optimaal of bevredigend resultaat, de daarvoor meest geschikte middelen via een rationeel en omvattend afwegingsproces kiest.

3 — Organisatie van de beleidsvorming op langere termijn vereist planmatige sturing van het organisatieproces in hoofdlijnen, op fundamenteel, op macro-niveau.

Organisatie van de beleidsvorming op kortere termijn en op microniveau dient plaats te vinden binnen het kader van de door de planning op langere termijn getrokken lijnen.

Organisatie van de beleidsvorming als complement van een overheidsbeleid op langere termijn is een zaak van geplande verandering op een hoog abstractie-niveau, waarbinnen zich, overeenkomstig de gedachte van de 'mixed scanning' strategie, de microveranderingen op korte termijn, incrementeel, kunnen en moeten voltrekken naar de politieke en administratieve eisen van het moment.

4 — De organisatie van de beleidsvorming op langere termijn vereist in eerste instantie ter voorbereiding en sturing van het organisatieproces in hoofdlijnen, doch ook ter begeleiding en evaluatie van incrementele wijzigingen op kortere termijn, een versterkte sociaal- en bestuurswetenschappelijke inbreng.

Ter verzekering van een optimale wetenschappelijke effectiviteit dient o.m. de toepassing van analyse- en sturingsmodellen, die maatschappelijke en be-

leidssamenhangen tot uitdrukking brengen, te worden bevorderd. In bijlage F bij het rapport 'Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971' is een poging gedaan een aanzet tot een dergelijk model m.b.t. de toekomstige beleidsvormingsorganisatie van de rijksoverheid te geven. Deze aanzet is te zien als mogelijkheid.

5 — Welke bijdragen kunnen van de sociale en bestuurswetenschappen in het bijzonder worden verwacht?

(a) Empirisch-analytisch en theoretisch. Mogelijk is een vergelijkend en historisch onderzoek

1, naar de ontwikkeling en de morfologie van beleidsvormingsorganisaties, waarbij het vaststellen van regelmatigheden op de voorgrond staat (zie rapport commissie-Van Veen, bijlage D),

2, naar politieke denkbeelden omtrent de wenselijke toekomstige beleidsvormingsorganisatie.

(b) Speculatief-futurologisch en projecterend. Mogelijk is een onderzoek naar toekomstige maatschappijstructuren en ontwikkelingen, met inbegrip van de beleidsimplicaties (zie de aanbevelingen van de commissie Voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur, de z.g. commissie-De Wolf).

(c) Toegepast-constructief. Mogelijk is het opzetten van analyse- en sturingsmodellen voor toekomstige beleidsvormingsorganisaties; het verrichten van evaluatie-onderzoekingen; eventueel (bij de uitvoering van reorganisatiemaatregelen) bestuurskundige action-research.

II Aanzet tot een analyse- en sturingsmodel van de departementale indeling en de coördinatie van de beleidsvorming der rijksoverheid op langere termijn; samenvatting van bijlage F uit het rapport Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971 van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie.¹

Organisatie van de beleidsvorming is een vraagstuk met vele facetten. Ik beperk mij in deze nota tot de aspecten der *functionalisering* en der *coördinatie*. Ik versta onder functionalisering: a. het uiteenleggen van de totale functie der beleidsvorming in gespecialiseerde deelfuncties (= functionele specialisatie); b. het ordenen van deze gespecialiseerde deelfuncties tot een bepaald patroon (= functionele structurering); c. het toewijzen van de gespecialiseerde deelfuncties aan bepaalde functionarissen (= allocatie van functies); d. het vaststellen en toewijzen van bevoegdheden, procedures en andere middelen die de functionarissen voor de vervulling van hun (deel)functies behoeven (= allocatie van middelen).

¹ Samenvatting vervaardigd door de redactie van Acta Politica.

Bij de *functionele specialisatie* doen zich twee, overigens complementaire, mogelijkheden voor: a. *verticale specialisatie*, waarbij een uitsplitsing denkbaar is naar componenten of fasen van het beleidsvormingsproces en naar beleidsgebieden (of -sectoren) en b. *horizontale specialisatie*, d.i. naar niveaus van beleidsvorming. Ik laat een mogelijke verticale specialisatie naar componenten van het beleidsvormingsproces in deze nota verder buiten beschouwing, omdat deze mij uit een oogpunt van interdepartementale taakverdelingsproblematiek minder relevant voorkomt. Ik beperkt mij verder tot beschouwingen over een functionele specialisatie van de beleidsvorming der rijksoverheid naar *beleidsgebieden* en *beleidsvormingsniveaus*.

Ik acht een *alleen maar* pragmatische benadering voor een oplossing van de verticale indelingsproblematiek op langere termijn onvoldoende. Ik dacht, dat ten minste enkele indicaties voor een meer principiële oplossing kunnen worden aangeduid.

In de eerste plaats zou systematisch moeten worden nagegaan, of en in hoeverre bij de organisatie van de beleidsvorming *meer eenheid* in de functionele indelingscriteria — hetgeen tevens vermindering van het aantal gehanteerde criteria zou kunnen inhouden — wenselijk en haalbaar is. In de tweede plaats zou moeten worden onderzocht of en in hoeverre

a — *primaire* (vanuit de maatschappelijke doelmatigheid geconcepioneerde) en b — meer *secondaire* (vanuit de politieke haalbaarheid beredeneerde) criteria zouden kunnen worden onderscheiden en gehanteerd.

Ik meen, dat het in het kader van de door de commissie bestudeerde problematiek analytisch zinvol is, de begrippen *doeleinden* en *oriëntatiesystemen van beleid* te introduceren. Onder doeleinden van beleid worden verstaan die maatschappelijke waarden op welker realisering de activiteiten der overheid worden gericht. *Basisdoeleinden* zijn de centrale, in meer abstracte termen geformuleerde, algemene doeleinden van het beleid. In de basisdoeleinden van het overheidsbeleid komen de meest fundamentele waarden, belangen, idealen, voorkeuren van de samenleving, voorzover de realisering daarvan mede aan de overheid is toevertrouwd, tot uitdrukking. Zij zijn als zodanig de hoogste, meest abstracte uitgangs- en kristallisatiepunten van maatschappelijke (resp. politieke) consensus en strijd. Ik zou ze daarom ook als primair criterium voor de indeling van het overheidsbeleid in beleidsgebieden willen doen hanteren.

Onder oriëntatiesystemen van beleid versta ik de maatschappelijke bestaanssectoren waarop de realisering van de doeleinden van het beleid is gericht en die tevens het bereik van de beleidsrealisatie definiëren. Ik zie drie *basisoriëntatiesystemen van het overheidsbeleid*:

a — het bestuurssysteem (bijv. de overheidsorganisatie zelf);
b — het maatschappelijke systeem (bijv. de nationale staatsgemeenschap);

c — het ecologisch systeem (bijv. het fysieke milieu).

Deze basisoriëntatiesystemen zijn met het functioneren van het staatsbestuur (resp. het overheidsbeleid) *als zodanig* gegeven. Ik zou ze als tweede primaire criterium voor een functionele indeling op langere termijn van het overheidsbeleid willen introduceren.

Ik meen dat ongeveer de hiernavolgende basisdoeleinden in het moderne overheidsbeleid in de westerse landen kunnen worden onderkend:

veiligheid, orde, recht, rijkdom (of: materieel welzijn), economische groei, werkgelegenheid, bestaanszekerheid, gezondheid (of: lichamelijk en geestelijk welzijn), maatschappelijke ontplooiing en participatie (resp. democratie), recreatie, geestelijke ontplooiing (w.o. *éducation permanente*), wetenschappelijke en technologische ontwikkeling.

De basisdoeleinden rijkdom, economische groei, werkgelegenheid en bestaanszekerheid, worden veelal samengevat onder de noemer 'welvaart'; gezondheid, maatschappelijke ontplooiing en participatie, recreatie e.d. onder (sociaal en cultureel) welzijn'. Waarden als 'welvaart' en 'welzijn' zouden, met nog enkele andere zoals 'orde en veiligheid' en 'lichamelijke, geestelijke en maatschappelijke ontplooiing', als *samenvattende basisdoeleinden* kunnen worden aangeduid. Met de ontwikkeling van het moderne overheidsbeleid zullen samenvattende basisdoeleinden zich meer en meer als criterium voor de indeling van de beleidsvormingsorganisatie der rijksoverheid naar 'centrale beleidssectoren' presenteren. Verbijzonderd naar het ecologisch systeem wordt 'welzijn' in toenemende mate vertaald in de omvattende basiswaarde 'leefbaarheid'. Zeker na wetenschappelijk onderzoek zullen nog amendementen op en verijningen in deze onderscheiding van basisdoeleinden noodzakelijk blijken. Zij lijkt mij echter een bruikbaar uitgangspunt voor een eerste globale indeling van de beleidsvormingsorganisatie van de moderne overheid — mede in het licht van ontwikkelingen die in de naaste toekomst kunnen worden verwacht — naar politiek relevante beleidsgebieden en meer omvangrijke beleidssectoren.

Een dergelijk wetenschappelijk onderzoek zou ook ten aanzien van de basisoriëntatiesystemen van het overheidsbeleid belangwekkende empirische aanwijzingen kunnen geven. Overal vindt men de drie basisoriëntatiesystemen, zoals ik die hiervoor heb aangeduid, terug; ze zijn verbonden met het bestaan van staten en het functioneren van staatsbesturen *als zodanig*.

Binnen het 'maatschappelijk' systeem zal echter nog een nader onderscheid moeten worden aangebracht, dat gebonden is aan het bestaan van *nationale* staten, n.l. het onderscheid in 'nationaal' (of 'binnenlands') en 'internationaal' (of 'buitenlands').

Een moeilijkheid van indelingen naar beleidsgebieden op grond van de beide criteria 'basisdoeleinden' en 'basisoriëntatiesystemen' is, dat bij een gelijktijdige

toepassing van beide criteria deze indelingen kruisend over elkaar heen schuiven.

Om duidelijkheid van indeling te scheppen moet men een van de beide criteria als dominant aanwijzen. In de huidige praktijk der departementale indelingen is dat niet op consistente wijze gebeurd. Een deel van de daarmee verbonden organisatorische en bestuurlijke moeilijkheden is tot deze inconsistentie terug te voeren. Ik pleit daarom voor opheffing van deze inconsistentie door 'basisdoeleinden' als het dominante primaire indelingscriterium voor lange-termijnbeslissingen m.b.t. de verticale specialisatie in de beleidsvorming der rijksoverheid aan te wijzen.

Coördinatie is het richten of sturen van de activiteiten der gespecialiseerde beleidsvormingsorganisaties (gespecialiseerd zowel naar beleidsgebieden als beleidsniveaus) op en vanuit algemenere (of — meer centrale of hogere) (beleids-) doeleinden dan die waarop of van waaruit de gespecialiseerde sub-organisaties functioneren.

Het begrip coördinatie veronderstelt, dat in het geheel van doeleinden van het overheidsbeleid een zekere hiërarchie (een *doeleindenhiërarchie*) kan worden onderkend en/of aangebracht. Ik zie analytisch ten minste de noodzaak van een onderscheid in drie *doeleidenniveaus*: a. het hoogste doeleidenniveau van de algemene en/of de totale conceptie van de structuur en ontwikkeling der bestuurs-, samenlevings- en ecologische systemen; b. het tweede doeleidenniveau van de basisdoeleinden; c. het derde doeleidenniveau van die specifieke doeleinden die binnen de onderscheiden departementen aanleiding zouden geven tot de vorming van staatssecretariaten. Met deze drie doeleidenniveaus zijn tevens drie *coördinatieniveaus* gegeven.

Ik heb in de voorafgaande paragrafen gepleit voor een departementale indeling naar beleidsgebieden die in de eerste plaats zouden worden onderscheiden naar het primaire dominante criterium van de 'basisdoeleinden'. Uit een oogpunt van organisatorische consistentie zou ik deze lijn willen doortrekken naar de interdepartementale coördinatie. Het criterium 'basisdoeleinden' moet dan wel nader als 'hiërarchie' of 'piramide van basisdoeleinden' (waarin dan drie doeleidenniveaus worden onderscheiden) worden gespecificeerd.

Voortbouwend op mijn gedachten over de toepassing van de verschillende criteria bij de functionele specialisatie en departementale indeling sta ik ten aanzien van de toekomstige interdepartementale coördinatie een systeem voor waarbij primair *achtereenvolgens* het dominante criterium van de 'basisdoeleinden (piramide)', het criterium van de 'basisoriëntatiesystemen' en het 'aspect-criterium' worden gehanteerd.

De vraag rijst nu, hoe de beleidsvorming van verschillende departementen

(resp. onderdelen van departementen) op een bepaald doeleinden- en coördinatieniveau naar en vanaf het naasthogere niveau zou moeten worden gecoördineerd. Er zijn in beginsel twee antwoorden op deze vraag.

In de eerste plaats *samenvoeging* van de te coördineren sub-beleidsgebieden onder het ressort van één departement: hetzij een nieuw te stichten departement, hetzij het meest gereede, aanwezige departement.

Het probleem van de interdepartementale coördinatie wordt dan teruggebracht tot een probleem van intradepartementale coördinatie, hetgeen uit een oogpunt van bestuurlijke effectiviteit duidelijke voordelen heeft. In wezen wordt het coördinatieprobleem dan opgelost in (verschuivingen in het kader van) de functionele specialisatie. Het antwoord van de samenvoeging zal ten minste aanvulling behoeven met de tweede oplossing. Deze impliceert, dat de bij een coördinatie betrokken bewindslieden resp. departementen in een *samenwerkingsverband* worden ondergebracht dat de coördinatie van de beleidsvormingsactiviteiten van deze bewindslieden of departementen naar en vanuit het hogere doeleinden- en coördinatieniveau zou moeten verzekeren. Een dergelijk interdepartementaal samenwerkingsverband kan zijn: a. op bewindsliedenniveau: 1 ministerraad, een kernkabinet of een onderraad van de ministerraad; 2. een minder institutionele, formele of informele, besluitvormende, overleggende of beradende commissie van bewindslieden; b. op ambtelijk niveau: 1 interdepartementale ambtelijke (coördinatie)raad of vaste commissie; 2. een minder institutionele, formele of informele interdepartementale commissie, werkgroep of overlegorgaan.

Samenvoeging van beleidsgebieden tot ministeriële departementen en de formatie van coördinerende samenwerkingsverbanden zijn wel *noodzakelijke*, maar nog geen *voldoende* voorwaarden voor het *doelmatig* functioneren van de coördinatie en het ontstaan en de voortgang van een gecoördineerde beleidsvorming. Er zijn nog aanvullende, functionaliserende voorzieningen nodig: a. de aanwijzing van een orgaan dat de initiatie en voortgang van de coördinatie verzekert; b. de allocatie van middelen aan dit orgaan, opdat het zijn verantwoordelijkheden kan waarmaken; c. de aanwijzing van een orgaan dat de uitvoering van een gecoördineerd beleid verzekert; d. de allocatie van middelen aan het onder c. bedoelde orgaan, opdat het zijn verantwoordelijkheden kan waarmaken; e. de aanwijzing van het orgaan dat naar buiten (inzonderheid naar het parlement) het gecoördineerde beleid verdedigt.

Op bewindsliedenniveau zou de zorg voor de initiatie en voortgang van de coördinatie in het algemeen dienen te berusten bij de *meest aangewezen bewindsman* met verticale beleidsinbreng, zijnde een bewindsman van het in de betreffende beleidscontext politiek zwaarste departement.

De aangewezen bewindsman als hierboven bedoeld wordt aangeduid als

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 Braam¹

door G. H. Scholten

Inleiding

De directe betekenis van het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie-Van Veen)² 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-

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

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