



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Regeringsbeleid als proces

Kooiman, J.

### Citation

Kooiman, J. (1971). Regeringsbeleid als proces. *Acta Politica*, 6: 1971(4), 389-401. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451297>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451297>

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



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.



beleidsvisie schuilt (ook al wordt deze niet geëxpliciteerd). Deze is reeds gelegen in de formulering van het organisatorische vraagstuk en daardoor mede bepalend voor de gepresenteerde oplossing.

Aanvaarding van deze gedachtengang impliceert een erkenning van het feit dat de reorganisatie van het apparaat van de overheid in wezen steeds een politieke kwestie is, ook al zal de terminologie van vraagstelling en oplossing veelal van bestuurskundige aard zijn. Dat de reorganisatie dikwijls ook een partijpolitieke aangelegenheid is, blijkt trouwens bij de formatie-Biesheuvel, waar twee nieuwe ministerposten werden gecreëerd om tot een politiek-rekenkundig aanvaardbare zetelverdeling te komen.

Bij de noodzakelijke organisatorische vormgeving van het beleid of van beleidsvoornemens, doet zich het probleem voor dat terwijl beleid een continu en flexibel proces dient te zijn, rekening gehouden moet worden met de eisen van de bestaande overheidsorganisatie, dat wil zeggen met een zekere mate van inflexibiliteit. Deze — onvermijdelijke — spanning kan verminderd worden door het 'plannen' van de organisatorische consequenties van beleid en beleidsvoornemens. Eventuele organisatorische wijzigingen verliezen daarmee enigszins hun abrupte karakter. Een element van organisatorische flexibiliteit wordt daarmee in de organisatie ingevoerd. Een dergelijke planning kan betrekkelijk eenvoudig zijn, omdat — zoals hierna zal worden uiteengezet — de meest voorkomende organisatorische wijzigingen aan de marge van beleidsterreinen plaats vinden. Een bijkomend voordeel van een dergelijke organisatorische planning zou gelegen kunnen zijn in het voorkomen van een mogelijke onverantwoord grote druk op het apparaat aan het eind van een regeringsperiode om letterlijk — het koste wat kost — 'de oogst van het gevoerde beleid binnen te halen'.

In het navolgende zal de beleidsvorming als proces worden geanalyseerd (punt 3), daarna zal worden bekeken welke consequenties deze benadering zou kunnen hebben voor de overheidsorganisatie (punt 4 en 5) en voor de vorming van het regeringsbeleid (punt 6).

### 3, Beleid als proces

De totstandkoming van beleid kan in algemene zin worden gezien als een continu proces, waarin door middel van beslissingen grotere of kleinere delen van een veld van problemen voor een korte of lange tijd worden afgezonderd. Aan dit proces kunnen een aantal fasen worden onderscheiden. In sterk vereenvoudigde vorm zouden deze bijvoorbeeld als volgt kunnen worden omschreven: a — de signalering van een vraagstuk, b — de definiëring van de probleemstelling, c — de constatering van de noodzaak van overheidsop treden, d — het zoeken naar alternatieve oplossingen voor het gestelde probleem, e —

de keuze uit deze alternatieven, f — de formele uitwerking van deze keuze, g — de evaluatie van de resultaten en h — het bijsturen op grond van deze evaluatie.<sup>2</sup>

a — De signalering van een probleem behoeft lang niet altijd binnen het overheidsapparaat zelf te gebeuren. In een open en attente democratische samenleving zal dit veelal buiten de directe sfeer plaatsvinden. Te denken valt aan politieke partijen, pressiegroepen, maatschappelijke organisaties, de pers e.a.

b — Is een probleem voldoende als zodanig erkend dan volgt meestal de nadere concretisering tot een probleemstelling. Hoe belangrijk deze fase is, moge blijken uit het voorbeeld van de milieuproblematiek. Erkend als probleem, rijst bij de probleemstelling direct de vraag of milieuverontreiniging nu primair een zaak van volksgezondheid is (bestrijden van de gevolgen), een kwestie waarin de ruimtelijke ordening centraal dient te staan (isoleren van het verschijnsel) dan wel direct samenhangt met de bestaande economische orde (onderzoek naar de oorzaak) en dus vooral een onderdeel vormt van het economisch beleid.

c — In directe samenhang met de probleemstelling rijst veelal de vraag of de betrokken kwestie tot overheidsingrijpen noopt, of dat het initiatief al dan niet uitdrukkelijk aan anderen wordt overgelaten.

d — Als tot overheidsop treden besloten wordt, zal de probleemstelling veelal nader moeten worden uitgewerkt, zullen gegevens worden verzameld, deskundigen gehoord en alternatieve oplossingen gezocht.

Daarna volgt een keuze uit de eventuele alternatieven (e) en het formeel vormgeven van de keuze in wetgevende of bestuurlijke maatregelen (f).

Na enige tijd dienen de resultaten van deze maatregelen kritisch te worden bekeken (g) en de uitkomsten van deze evaluatie weer in het proces worden opgenomen (h). Dit laatste kan gebeuren bij het signaleren van een nieuw probleem (binnen of buiten het apparaat) of in de vorm van de herformulering van een oud probleem, hetgeen betekent dat de gehele cyclus opnieuw in werking zal treden. Ook is bijsturing in een latere fase van het betreffende beleidsproces op grond van een dergelijke evaluatie mogelijk. In alle gevallen gaat het om vormen van terugkoppeling.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Voor een kritische beschouwing van verschillende beleidsmodellen, zie Y. Dror, *Public policy-making reexamined*, San Francisco 1968. Bruikbare schema's voor de analyse van overheidsbesluitvorming zijn bijv. te vinden in P. P. Le Breton, ed., *Comparative administrative theory*, Seattle 1968, pp. 147-178. Zie ook: J. Kooiman, *Besturen is beslissen*, Meppel 1971.

<sup>3</sup> Sterke nadruk op de kringloop van besluitvorming (planning) wordt gelegd in



Deze indeling in fasen is niet meer dan een voorbeeld. In sommige gevallen zullen fasen worden overgeslagen, of zal hun volgorde een andere zijn, terwijl er ook situaties bestaan waarin zij elkaar overlappen of zullen samenvallen. De theorie van beleidsvorming is echter niet zover dat deze aspecten goed zijn onderscheiden en gedefinieerd. Ook ontbreken de feitelijke gegevens om bijvoorbeeld te kunnen vaststellen of bepaalde categorieën overheidsorganisaties zich al dan niet volgens dit patroon gedragen.

#### 4. Proces en taakverdeling

De verdeling van het beleidsproces in fasen zou in grote lijnen ook als een onderscheid van functies (taken) kunnen worden beschouwd. Zonder veel moeite kan men een viertal van zulke taken onderscheiden — zij het dat de scheidslijnen fluïde zijn: voorbereiding, vormgeving, uitvoering en terugkoppeling.

Bij de eerste gaat het om het onderkennen van problemen, het afbakenen en omlijnen van probleemstellingen, het selecteren en omschrijven van subproblemen.

De tweede ligt meer in de juridische sfeer en omvat het vastleggen en vormgeven van het kader waarin oplossingen gezocht moeten worden en de inpassing in bestaande juridische en wetgevende verbanden.

Tot de derde functie behoort het toepassen van regels en het uitvoeren van opdrachten.

Tenslotte als vierde functie, die hoewel van groot belang in de praktijk expliciet weinig de nadruk krijgt: het weer doen opnemen in het beleidsproces van ervaringen in de toepassing van regelingen en de uitvoering van concrete maatregelen.

Naar mijn mening komen deze functies bij een eigen organisatorische vormgeving het beste tot hun recht. Met andere woorden: bestuurskundig zouden er vormen gevonden moeten worden binnen het apparaat van de overheid waarin de karakteristieken van de verschillende functies zo goed mogelijk tot uitdrukking worden gebracht. Daarbij zouden wellicht de vormgevings- en uitvoeringsfuncties wat meer in een hiërarchische opbouw passen (verticaal gericht) dan de voorbereidings- en terugkoppelingsfuncties. Deze laatsten zouden waarschijnlijk beter in een collegiaal verband tot volledige ontplooiing kunnen komen (horizontaal gestructureerd).

Als kenmerken van een hiërarchische opbouw kunnen worden genoemd: regel-

D. van Duyne, *Prospectief bestuur*, 's-Gravenhage 1964. Zie ook: K. W. Deutsch, *Nerves of government*, London 1963.

maat, zekerheid, verantwoording, nadruk op procedures. In het collegiale verband staan inventiviteit, improvisatietalent en creativiteit meer op de voorgrond.<sup>4</sup>

Geprobeerd zou kunnen worden deze organisatorische differentiatie gebaseerd op een onderscheid van functies in de overheidsorganisatie tot uiting te laten komen. Daarbij gaat het vooral om het onderscheid tussen enerzijds de twee meer hiërarchisch gestructureerde functies (vormgeving en uitvoering) en anderzijds de twee meer collegiaal georiënteerde (voorbereiding en terugkoppeling). Een indeling van de organisatie waarbij dit onderscheid geaccentueerd wordt, zou voor het beleid en de structurering daarvan verschillende belangrijke gevolgen kunnen hebben: a een vereenvoudigde coördinatie, b een verdergaande democratisering, c een sterkere decentralisatie van het overheidsapparaat. De twee laatste punten — hoe belangrijk ook — hebben slechts indirect met het hier besproken vraagstuk te maken. Daarom wordt in dit artikel met een korte toelichting volstaan. De coördinatie komt uitgebreid in paragraaf 5 aan de orde. Hieronder zal een pleidooi worden uitgevoerd voor een sterkere opdeling van het overheidsapparaat in relatief kleine eenheden. Bij een kleinere omvang van een bureau of dienst kunnen de betrokkenen het werkterrein en de werkomgeving veel beter overzien. Inspraak kan dan gemakkelijker verwezenlijkt worden en meer inhoud krijgen (interne democratisering).<sup>5</sup>

Ook bestaat een grotere mogelijkheid de afstand tussen de burger en de overheid daadwerkelijk te verkleinen (externe democratisering). Door een sterkere scheiding met name tussen voorbereiding en uitvoering kan het apparaat doorzichtiger worden en daarmee de toegang voor de burger eenvoudiger. Groepen of individuele burgers die invloed willen doen gelden op het te voeren beleid of informatie willen inwinnen over beleidsvoornemens kunnen zich gemakkelijker richten tot de instanties die zich expliciet met beleidsvoorbereiding bezighouden. Voor informatie betreffende de uitvoering kan men zich wenden tot diensten die daarvoor primair verantwoordelijk zijn. Het laat zich aanzien dat bij een kleinere omvang en een meer directe verantwoordelijkheid de interne behandeling sneller en doelgerichter kan verlopen. Ook zouden bij een dergelijke opzet belangrijke bezwaren die thans daadwerkelijke decentralisatie van de ambtelijke dienst in de weg staan komen te vervallen. Dit laatste is

<sup>4</sup> Voor een vergelijk van hiërarchische en collegiale samenwerkingsverbanden, zie R. T. Golembiewski, *Organizing men and power*, Chicago 1967.

<sup>5</sup> Verschillende vormen van democratisering binnen organisaties en de mogelijke consequenties daarvan worden besproken in F. Naschold, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1969 (in Ned. vert. *Organisatie en democratie*, Utrecht 1970).



misschien wel het belangrijkste indirecte gevolg van een dergelijke verandering in de structuur van het overheidsapparaat.

### 5, Vereenvoudiging van de coördinatie

Tegen een pleidooi voor organisatorische differentiatie op basis van het hierboven genoemde onderscheid in functies zal worden aangevoerd dat deze zeker in samenhang met een processuele benadering van de beleidsvorming desintegrerende consequenties heeft voor de overheidsorganisatie en dat het noodzakelijke element van continuïteit wordt onderschat. Door zó de nadruk te leggen op de deelaanpak van problemen, op een flexibele opvang van taken en een voortdurend streven naar een nieuwe vormgeving van elkaar deels overlappende en/of nieuwe probleemterreinen zouden procedures wat betreft de rechtszekerheid en een stabiele opbouw van de organisatie in gevaar kunnen komen.

In de huidige structuur van ons overheidsapparaat zouden deze bezwaren zich inderdaad spoedig kunnen doen gevoelen. In een systeem met een sterk vereenvoudigde coördinatie gebaseerd op een sterkere scheiding tussen de meer hiërarchisch georganiseerde beleidsvormgeving en toepassing en de meer collegiaal georiënteerde voorbereiding en terugkoppeling zouden deze bezwaren wellicht minder behoeven te gelden.<sup>6</sup> De overheidsorganisatie in Zweden kan wat dit betreft misschien belangrijke gegevens verschaffen.<sup>7</sup> In dat land is een sterke scheiding tussen voorbereiding en uitvoering van het beleid het voornaamste kenmerk van de opbouw van het overheidsapparaat. De ministeries die zich vooral met voorbereiding bezighouden zijn in verhouding dan ook zeer klein. De grootte van een Zweeds ministerie varieert van 150 tot 250 ambtenaren. In dit aantal is het administratieve en overige personeel begrepen. Bij een dergelijke opzet kan de coördinatie van de beleidsvorming uiteraard veel eenvoudiger zijn. De ministers hebben voor dit soort zaken veel meer tijd, daar allerlei personeels- en uitvoeringsvraagstukken weinig van hun tijd en aandacht vragen. De uitvoeringswerkzaamheden zijn gedelegeerd aan speciale uitvoerende organen. Wel is in een dergelijk stelsel een goede terugkoppeling tussen

<sup>6</sup> Een lucide benadering van het begrip coördinatie, verschillende mogelijkheden en toepassingen met behulp van de strategie van 'mutual adjustment', zie C. E. Lindblom, *The intelligence of democracy*, New York 1965.

Zie ook H. J. van der Schroeff, *Leiding en organisatie van het bedrijf*, Amsterdam 1968 (vijfde druk), pp. 429-460, waar vooral voor- en nadelen van het commissiestelsel als coördinatiemechanisme worden besproken.

<sup>7</sup> Als bron voor deze gegevens werd gebruik gemaakt van een uitgave van het Zweedse Ministerie van Financiën, getiteld: *The Swedish Civil Service*, Stockholm 1970.

uitvoerende en voorbereidende organen van groot belang.

Het integraal invoeren van een dergelijke structuur in de Nederlandse situatie zou uiteraard weinig zinvol zijn. Wel verdient het aanbeveling in de zojuist geschetste richting pogingen tot reorganisatie te ondernemen. Vergelijkend onderzoek naar de samenhang tussen functies als voorbereiding, vormgeving, uitvoering en terugkoppeling in Zweden en in Nederland zijn daarvoor onmisbaar. Vooruitlopend op de resultaten van die onderzoeken kan als mogelijk gevolg van een dergelijke constructie een vermindering van het aantal coördinatiepunten in de beleidsvorming worden verwacht. Enerzijds kan coördinatie van taken tussen de ministeries met hun beperkte omvang veel eenvoudiger zijn, anderzijds kan ook door een betere planning (zie paragraaf 6) centrale sturing van het beleid als geheel beter worden verwezenlijkt. De voorstellen van de Commissie-Van Veen — zie met name die in hoofdstuk III — zouden daarmee in een ander licht komen te staan. Reden waarom ik meen dat de Commissie een dergelijk onderzoek had moeten entameren alvorens met voorstellen tot coördinatie te komen.

Er zijn ook een aantal andere voordelen. Uit de literatuur is bekend dat met de creatie van een nieuw bureau of van een extra schakel in het beleidsproces het daarbij behorende eigen apparaat (hoe klein ook) een eigen continuïteitsdrang krijgt.<sup>8</sup> Dit gevaar is levensgroot aanwezig indien de voorstellen van de Commissie-Van Veen zouden worden gerealiseerd. Immers de 'overlappingsgebieden' waarop de coördinerende ministers hun activiteiten moeten richten zijn niet scherp te omgrenzen. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de kwestie van het milieubeheer, waar allerlei benaderingen mogelijk zijn: volksgezondheid primair, etc. (zie punt 3). De keuze is in feite een politieke keuze, die bovendien in de loop van enkele jaren sterk kan wijzigen. Het is dus zeer goed denkbaar dat een bepaalde coördinerende activiteit in één periode, in een daaropvolgende anders zal moeten worden gericht. Het bestaan van een apparaatje dat zich al een aantal jaren in een bepaalde benadering heeft vastgebeten, kan deze wijziging erg dysfunctioneel maken. Door in de coördinatie-taak de noodzaak en daarmee het gewicht van het apparaat te verminderen zou gemakkelijker binnen de organisatie geschoven kunnen worden.

Om deze redenen zou naar mijn mening een sterkere scheiding van de functies, met name die van voorbereiding en uitvoering, in het beleidsproces serieus moeten worden overwogen. In een dergelijk systeem, waar het centrale overheidsapparaat in het totaal slechts enkele duizenden mensen omvat, zou bij-

<sup>8</sup> Over loyaliteit binnen overheidsorganisaties en de consequenties daarvan, zie bijv. L. C. Gawthrop, *Bureaucratic behavior in the executive branch*, London 1969, pp. 131-171 en A. Downs, *Inside bureaucracy*, Boston 1966.



voorbeeld de vorming van een ministerie voor milieubeheersing een kwestie van vijftig personen kunnen zijn. Veel meer zou nog voor de hand liggen om helemaal geen nieuw ministerie in het leven te roepen, maar een betrekkelijk eenvoudig te realiseren nieuwe coördinatie tussen enkele departementale bureaus van bescheiden omvang tot stand te brengen. Door de verschuiving van enkele tientallen ambtenaren zou een nieuw beleidsterrein organisatorisch gestalte kunnen krijgen.

Natuurlijk zou het de flexibiliteit van het overheidsapparaat te ver uitrekken indien iedere nieuwe regering zou proberen de gehele organisatie af te breken en binnen een periode van vier jaar van de grond af opnieuw op te bouwen. Naarmate echter de omvang, met name van het beleidsvormende deel kleiner en hanteerbaarder wordt, zullen ingrijpende wijzigingen als gevolg van een herordening van beleidsdoelinden minder omvangrijk zijn.

#### 6, Een plan voor het regeringsbeleid

Zoals we hiervoor bij punt 3 opmerkten heeft het er alle schijn van dat in de bestaande structuur van de overheid aan de evaluatie van het beleid, de terugkoppelingsfunctie, weinig systematische aandacht wordt besteed. Toch is deze taak bij een verantwoord proces van beleidsvorming onmisbaar. Zonder regelmatige toetsing van beleidsresultaten wordt de bijsturing van het beleid een min of meer incidentele — toevallige — gebeurtenis. Hierdoor wordt aan het doorlopend en dynamisch karakter van het proces afbreuk gedaan.

De processuele benadering van het optreden van de overheid heeft niet alleen consequenties voor de regeringsorganisatie maar eveneens voor de vorming van het regeringsbeleid. Daarbij zijn twee elementen uit het continu proces in het bijzonder van belang. Het ene element is informatie, de stroom van communicatie, die zich binnen het overheidsapparaat en tussen dat apparaat en zijn omgeving, voortbeweegt. Het andere element is dat van de wilsvorming. Beide elementen zijn voor beleidsvorming essentieel: zonder informatie is wilsvorming ondenkbaar; zonder wilsvorming leidt informatie niet tot beleid.<sup>9</sup> Daarbij moet bij een goed verlopend beleidsproces tenminste aan twee voorwaarden worden voldaan.

In de eerste plaats moeten beide stromen zoveel mogelijk parallel lopen. Er moet evenwicht bestaan tussen informatie en wilsvorming. Als wilsvorming vóór de informatie uitloopt (dus zonder voldoende informatie geschiedt) of indien er alleen maar informatie wordt verzameld en uitgewisseld, zonder dat

<sup>9</sup> Over deze twee aspecten van beleidsvorming, zie K. W. Deutsch, *Nerves of government*, London 1963.

wilsvorming optreedt, ontstaan er allerlei ophopingen, steringen en wrijfpunten in het beleidsproces.

In de tweede plaats moeten beide stromen op kritische momenten met elkaar in contact worden gebracht, met andere woorden: het proces moet zo nu en dan klikken.

Zou men het beleid als proces gezien willen sturen dan kan in twee richtingen worden gedacht: planning en controle. Bij de planning gaat het erom een zo nauwkeurig en compleet mogelijk beeld te krijgen van doelinden en middelen, inclusief de organisatorische consequenties. Daarnaast dient de voortgang van het beleidsproces gevolgd en gecontroleerd te worden. Centraal staat daarbij het programmeren van de (politieke) wilsvorming tegen de achtergrond van de beschikbare informatie. Deze laatste moet vooral in verband worden gezien met de terugkoppeling, met het expliciet maken en toetsen van de resultaten van het gevoerde beleid afgewogen tegen de daaraan ten grondslag liggende opvattingen en voornemens.

Wat zou een en ander in concreto voor bijvoorbeeld een regeringsperiode kunnen betekenen? Bij het optreden van een kabinet wordt door de regering opdracht verstrekt het regeringsprogramma voor een periode van vier jaar uit te zetten.

Nodig is dat de beschikbare informatie voor een dergelijke planning voldoende basis kan verschaffen. Lange informatie- en formatieperioden kunnen als voorbereiding van een dergelijke opdracht enig nut afwerpen. Ook is denkbaar dat voor bepaalde onderdelen van het beleid waarover weinig of geen informatie bestaat, kleine deelstudies worden gemaakt. Problemen van informatieverzameling- en verwerking zullen trouwens kleiner worden naar de mate waarin lange-termijnplanning in het regeringsbeleid daadwerkelijk wordt nagestreefd en ook de politieke partijen, door subsidies daartoe gestimuleerd, meer en meer regelmatig wetenschappelijke studies kunnen laten verrichten.

Een aldus ontworpen streefplan voor een regeringsperiode, waarin de verschillende doelstellingen en middelen tot één geheel zijn samengevoegd, zou bij voorkeur binnen enkele maanden na zijn optreden door het kabinet als algemene leidraad moeten worden aanvaard. Alle onderdelen van het beleidsprogramma zullen niet dezelfde aandacht behoeven. Zo zullen er zaken zijn die snel behandeld kunnen worden, hetzij doordat er slechts één departement bij betrokken is, hetzij doordat de voorbereiding binnen het apparaat (overblijfsel van een vorige regeringsperiode) of daarbuiten reeds is afgerond. Daarnaast zullen er ook beleidsvoornemens zijn die het hele voorbereidende stadium nog moeten doorlopen.

Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat ook in het bedoelde programma het continu karakter van het overheidsbeleid tot uitdrukking moet komen. Zo zal



voortdurende herwaardering en bijsturing noodzakelijk zijn. Nieuwe ontwikkelingen zullen zich immers voordoen, consequenties die niet waren voorzien of niet waren te voorzien zullen opduiken. Over het totaal van het regeringsbeleid zal echter grotere duidelijkheid kunnen bestaan. Nieuwe mogelijkheden en moeilijkheden kunnen in een algemeen kader worden ingepast. Doelstellingen en middelen kunnen bij zich wijzigende omstandigheden op meer verantwoorde wijze worden afgewogen.

Enigszins voor de hand ligt dat een zodanige planning niet aan het einde van de regeringsperiode ophoudt of behoeft op te houden. Grote delen van het beleid lopen door, ook al zullen er op grond van nieuwe verhoudingen en andere waarderingen verschuivingen optreden. Welk instrumentarium dient nu voor de realisering van een dergelijke doorlopende programmering van het beleid aanwezig te zijn?

In dit verband verdienen de aanbevelingen van de Commissie-Van Veen over de organisatie van het regeringsbeleid op langere termijn de aandacht. De commissie is van mening dat 'een zodanige coördinatie en integratie van de brokstukken van planning... om tot een wetenschappelijk verantwoorde beleidsvoorbereiding' te komen ontbreekt (pag. 26). De commissie stelt daarom voor daarmee een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid te belasten. Zonder in de preciese merites van dit voorstel te treden ligt in mijn gedachtengang toch een enigszins andere opdracht aan een instantie die zich met de planning van het regeringsbeleid bezig houdt opgesloten. Ook een beleidsvoorbereiding door een los van de Ministerraad staand adviserend college, als door de Commissie gepropageerd, is zeker niet overbodig. Uit mijn benadering volgt echter dat er vooral behoefte bestaat aan een orgaan dat de daadwerkelijke vorming van het beleid van de regering programmeert en controleert. Mijn voorkeur gaat dan ook uit naar een staforgaan, toegevoegd aan het secretariaat van de Ministerraad, dat met deze tweeledige taak wordt belast.

### 7, Conclusies en aanbevelingen

1 — Het beleid dient het karakter van de organisatie te bepalen. Het omgekeerde geval waarin het beleidsproces aangepast wordt aan de organisatorische opbouw van het overheidsapparaat is onjuist.

2 — Er zal een evenwicht gevonden moeten worden tussen een voldoende mate van flexibiliteit gezien het proceskarakter van beleidsvorming en de noodzaak van stabiliteit (inflexibiliteit) in de organisatorische opbouw van het overheidsapparaat.

3 — De taakverdeling binnen de organisatie zal vooral gericht moeten zijn op een aantal functies die aan beleidsvorming te onderscheiden zijn op grond van fasen die het beleidsproces doorloopt.

4 — Bij deze functies verdient vooral een sterkere scheiding tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering van het beleid overweging.

5 — Een dergelijke scheiding zal vooral een vereenvoudiging van de coördinatie bij de beleidsvoorbereiding tot gevolg hebben.

6 — Sub-coördinatie als bepleit door de Commissie-Van Veen wordt bij een grotere mate van centrale coördinatie minder noodzakelijk.

7 — Bij een herwaardering van beleidsdoeleinden zal door een sterkere opdeling van het apparaat van de overheid een soepeler organisatorische opvang mogelijk zijn dan bij de huidige (massale) organisatorische eenheden het geval is.

8 — Het regeringsbeleid zal beter geprogrammeerd moeten worden.

9 — De planning van het regeringsbeleid zou met name betrekking moeten hebben op het programmeren van de (politieke) wilsvorming ten aanzien van de beleidsvoornemens naast een permanente controle op de gang van het totale beleidsproces op basis van informatie verkregen uit de terugkoppeling van de resultaten van het gevoerde beleid.

10 — De noodzakelijke koppeling van wilsvorming en informatie in het beleidsproces maakt het wenselijk de uitvoering van planning en controle op te dragen aan een orgaan ingepast in de staf van de Ministerraad.

### 8, Theoretische verantwoording

De Commissie-Van Veen stelt bij het zoeken van oplossingen voor de aanpassing van het overheidsapparaat de structuur — en wel de bestaande structuur — als haar uitgangspunt. Op niet onaannemelijke wijze wordt aangetoond dat de departementale indeling van dit moment redelijk aan de bestaande behoeften voldoet. Een overzicht van de departementale indelingen in een aantal andere landen heeft ter ondersteuning van de bestaande indeling in het rapport plaats gevonden (bijlage D). Ook een opsomming van de voornaamste punten van kritiek op de functionering van ons nationale bestuurlijke apparaat geeft de Commissie geen aanleiding om een grondige reorganisatie voor te stellen. Wel doet zij een aantal voorstellen om de coördinatie tussen bestaande beleidsgebieden beter te structureren. De structuur zelf wordt echter niet aangetast. Professor Van Braam komt in zijn bijlage aan het rapport langs een andere weg tot min of meer dezelfde conclusie. De indeling naar beleidsgebieden, aldus Van Braam, is nauw gelieerd aan de problemen die in de maatschappij centraal staan. Dat wil zeggen dat voor een verantwoorde indeling van overheidstaken afweging van maatschappelijke doeleinden noodzakelijk is. Daartoe voert hij het begrip doeleindenhiërarchie in.<sup>10</sup> Zou het gelukken om tot een dergelijke hiërarchie te komen, dan zouden met behulp van het model van Van Braam de horizontale en verticale taakverdeling binnen het overheidsapparaat



in grote trekken gegeven zijn. Het aantrekkelijke en tegelijkertijd het moeilijke van dit model is gelegen in deze afweging en prioriteitsstelling van maatschappelijke waarden. In abstracto is de gedachtengang van Van Braam logisch en moeilijk te bestrijden. Voorwaarde is echter dat een dergelijke hiërarchie operationeel gemaakt kan worden. Dit valt echter te betwijfelen. Een dergelijke afweging van maatschappelijke waarden vindt of op een betrekkelijk abstract niveau plaats (Van Braam noemt in dit verband bijvoorbeeld welvaart, welzijn, orde en veiligheid, lichamelijke, geestelijke en maatschappelijke ontplooiing) of op een zeer concreet niveau.<sup>11</sup> In het eerste geval kan men zich betrekkelijk eenvoudig losmaken van bestaande indelingen en vanuit een normatieve keuze, gebaseerd op een dergelijke doeleindenhiërarchie, tot een nieuwe indeling komen. Maar deze indeling blijft per definitie betrekkelijk abstract en geeft alleen een globale aanwijzing voor de departementale indeling.

De vraag rijst echter of op dat punt de grootste problemen rijzen. Want ligt het vraagstuk van taakverdeling (en daarmee van coördinatie) wel bij wat ik zou willen noemen 'de zuivere middens' van de (abstracte) maatschappelijke waarden? Gaat het in concreto niet veel meer om het organisatorische vormgeven van de overlapping of de strijdigheid van maatschappelijke waarden als welvaart en welzijn? Als dat zo is — en ik ben daarvan overtuigd — dan biedt het model van Van Braam geen oplossing. De problemen worden slechts verschoven. Want ook een nieuwe indeling van beleidsgebieden, gebaseerd op een meer verantwoorde afweging van maatschappelijke basisdoeleinden zal overlapping en strijdigheden te zien geven. Daarom komt men, naar mijn mening, bij de problematiek van taakverdeling en coördinatie in het regeringsbeleid verder met een 'incrementalistisch' stap-voor-stap model als van Lindblom, dan met een rationeel deductieve afweging van waarden als ontwikkeld door Van Braam.<sup>12</sup> In de incrementalistische benadering staat de strijd om de verschuivingen aan de marge centraal. Deze moeten zo goed mogelijk vorm krijgen en georganiseerd worden. Wijzigingen in de appreciatie van maatschappelijke

<sup>10</sup> Over een doeleindenhiërarchie als middel om planning bij de overheid mogelijk te maken, zie D. van Duyne, *Het plan in het openbaar bestuur*, Haarlem 1967.

<sup>11</sup> De studie van doeleinden in samenhang met beleidsvorming spitst zich momenteel sterk toe op de vraag naar het meten van concrete *input* en *output* van het overheidsbeleid. Zie bijv. Y. Dror, *Public policymaking reexamined*, San Francisco 1968; I. Sharkanski, *Policy analysis in political science*, Chicago 1970 en A. Ranney, ed., *Political science and public policy*, Chicago 1968.

<sup>12</sup> Vergelijk van benaderingen als rationele besluitvormingsstrategieën naast incrementele en andere is bijv. te vinden in A. Etzioni, *The active society*, New York 1968, pp. 249-305 en in W. J. Gore, J. W. Dyson, eds., *The making of decisions*, London 1964, pp. 111-180.

waarden vinden juist hun uiting in het gevecht om marginale verschuivingen tussen beleidsterreinen en niet zozeer in de keuze van die terreinen zelf.<sup>13</sup> De Commissie-Van Veen stelt zich voor wat betreft de taakverdeling op een incrementeel standpunt. Haar conclusies hebben dan ook voornamelijk betrekking op verschuivingen aan de marge. Daar zij echter tevens de bestaande opbouw als uitgangspunt neemt, kunnen haar aanbevelingen niet verder komen dan deze structuur toelaat. Alhoewel op het eerste gezicht enigszins paradoxaal komt Van Braam, met behulp van een theoretisch gezien tegenovergestelde benadering, inhoudelijk tot min of meer dezelfde conclusie als de Commissie. De reden daarvoor zou kunnen zijn dat Van Braam met minder aandacht voor de marges tot de conclusie komt dat de bestaande functionele indeling min of meer de maatschappelijke behoefte dekt. In beide gevallen blijkt dus dat de keuze voor de koppeling van de begrippen structuur en functie, ondanks verschillen in de theoretische benadering, bijdraagt tot het bereiken van nagenoeg identieke conclusies. In mijn eigen benadering heb ik de koppeling van de begrippen proces en functie als uitgangspunt genomen.<sup>14</sup> Met behulp van een incrementele redenering heb ik getracht voor wat betreft de functionele taakverdeling de proceskant van de beleidsvorming uit te werken. Voor de taakverdeling gaf ik een richting aan waarbij de functionele aspecten van het beleidsproces tot uitdrukking komen. Voor de coördinatie kwam ik tot de conclusie dat verdergaande planning van het regeringsbeleid aanbeveling zou verdienen. Ten aanzien van beiden meende ik dat een oplossing zou kunnen liggen in een sterkere scheiding van beleidsfuncties, met name van voorbereiding en uitvoering van het beleid.

<sup>13</sup> Voorbeelden van gevechten om de marge: W. Drees Sr., *De vorming van het regeringsbeleid*, Assen 1965, pp. 39-40.

<sup>14</sup> Over het proces karakter van beleidsvorming in samenhang met functionele en structurele aspecten, zie F. J. Lyden, G. A. Shipman, M. Kroll, eds., *Policies, decisions and organization*, New York 1969, pp. 5-60.