



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een leer voor het openbaar bestuur gevraagd

Brasz, H.A.

Citation

Brasz, H. A. (1966). Een leer voor het openbaar bestuur gevraagd. *Acta Politica, 2: 1966/1967(2)*, 123-128.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450115>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450115>

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

duitse 'Verfassungsgerichtsbarkeit') of van een adviserende constitutionele raad (zoals in de vijfde Franse republiek) onder het oog gezien?

Het is niet mogelijk om in dit korte commentaar een standpunt in deze zaak in te nemen, maar nogmaals: dit zeer principiële punt van de voorkeur voor een rigide, beknopte, formeel-juridische grondwet boven een flexibel, uitvoerig en meer psychologisch gericht staatsstuk — om nog maar te zwijgen van mogelijke tussenvormen — is niet voldoende verantwoord en toegelicht. Deze keuze is met name voor de z.g. lagere organen van betekenis, omdat in een korte grondwet, gelijk in de Proeve is ontworpen, zelfs na aanvulling en amendering toch alleen maar het hoofdbeginsel van de territoriale decentralisatie kan worden opgenomen. In een uitvoerige constitutie daarentegen kunnen zonder bezwaar veel meer bijzonderheden voorkomen over de taak en de onderlinge verhouding van de openbare lichamen op de verschillende trappen van de bestuurshierarchie.

De Proeve is gepubliceerd met de uitdrukkelijke bedoeling, dat alle geïnteresseerden en belanghebbenden reacties en tegenspel zullen leveren. Bij de redactie van het 7de hoofdstuk zijn in ieder geval nauw betrokken: de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisaties. Het is dus te verwachten, dat de provincies (misschien gezamenlijk via het interprovinciaal overleg), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (wellicht in combinatie met het Contactorgaan Randgemeenten en de — nog niet georganiseerde — reeds ingestelde of in oprichting zijnde agglomeratiebesturen), de Unie van Waterschapsbonden en de Sociaal-Economische Raad allen in eigen kring een onderzoek zullen instellen naar de meest wenselijke grondwettelijke basis voor de instellingen, die zij vertegenwoordigen. Pas na het bekend worden van de reacties van deze rechtstreeks betrokkenen kan een meer gefundeerd oordeel over dit onderdeel van de Proeve worden gevormd.

LITERATUURVERZICHT

Bij het schrijven van dit artikel werd o.a. gebruik gemaakt van de volgende literatuur:

Dolk, Th. F. J. A., 'Proeve van een nieuwe grondwet', in: *Waterschapsbelangen*, 24 augustus 1966, p. 225 e.v.

Elsen, G. L., 'De 'proeve' en de gemeenten', in: *De Nederlandse Gemeente*, 5 augustus 1966, p. 377 e.v.

Gruys, C., 'De proeve over provincies en gemeenten', in: *Weekblad voor de Nederlandse Bond van Gemeente-ambtenaren*, 17 juni 1966, p. 233.

Kan, J. M., 'Proeve van een nieuwe Grondwet; Inleiding', in: *Nederlands Juristenblad*, 21 mei 1966, p. 469 e.v.

'De 'Proeve' en de gemeenten', in: *Maandblad N. Samson N.V.*, juni/juli 1966, p. 101 e.v.

Mast, André, *Les pays du Benelux* (Deel IV van de serie 'Comment ils sont gouvernés'). Parijs, 1960.

Peaslee, Amos J., Ed., *Constitutions of Nations*, 2nd. ed., The Hague, 1956.

Prins, W. F., 'Kanttekeningen bij de 'Proeve'', in: *Nederlands Juristenblad*, 25 juni 1966, p. 593 e.v.

Raalte, E. van, 'Proeve van een nieuwe grondwet', in: *De Gids*, 129 (1966), nr. 6, p. 33-47.

Steegeren, J. T. van, 'De proeve van een nieuwe grondwet', in: *De Nederlandse Gemeente*, 13 mei 1966, p. 213 e.v.

EEN LEER VOOR HET OPENBAAR BESTUUR GEVRAAGD

door H. A. Brasz

Wat het openbaar bestuur aangaat brengt de Proeve van een nieuwe grondwet weinig nieuws. De bepalingen, die direct van belang zijn voor het bestuur, zijn als voorheen verspreid over een aantal hoofdstukken. De koning stelt ministeries in en wijst de ministers aan, met het beheer daarvan belast (artikel 32). In hoofdstuk 5, dat gewijd is aan wetgeving en bestuur, komt in paragraaf 2 een aantal onderwerpen aan de orde: algemene maatregel van bestuur, begroting en rekening, bezoldiging en pensioen van ambtenaren en hun nabestaanden. Uit de laatste paragraaf van dit hoofdstuk met de weinigzeggende titel: 'Bijzondere bepalingen' sprokkelen wij bijeen: algemene bepalingen van bestuursrecht, belasting, onderwijs, verdediging, uitzonderingstoestand. In een zevende hoofdstuk vinden wij bepalingen over de tot het bestuur te rekenen openbare lichamen, zoals provincies, gemeenten, waterschappen en lichamen voor beroep en bedrijf. Alleen de vermelding van algemene bepalingen van bestuursrecht is nieuw.

Ik heb bezwaar tegen het heersende gebrek aan eenheid in ons bestuur. Als er een nieuwe grondwet moet komen, dan zou ik deze eenheid in grotere mate daarin willen zien gewaarborgd, dan de Proeve doet.

Het begrip 'eenheid' kan ten aanzien van het bestuur op verschillende manieren worden opgevat. Ik schrijf hier niet over de politieke doctrine van de eenheidsstaat, al gaat de wens naar meer eenheid in ons bestuursapparaat wel uit van de eenheidsstaatsgedachte. Het is echter een misverstand, daarbij te denken aan een 'sterke' persoonlijke leiding van het bestuur. Wij moeten in een bestuurskundige beschouwing ervan uitgaan dat — zeker in ons land — doodgewone mensen en geen charismatische persoonlijkheden leiding geven aan het bestuur. Ons volkskarakter verdraagt trouwens geen al te sterke mannen in ministers-

zetels. Ik moet mij van een historische uitweiding onthouden, maar zou voorbeelden kunnen noemen van mannen, die hun al te grote invloed hebben moeten bekopen met de dood of althans hun naam enigszins hebben bedorven. Het begrip eenheid moeten wij in dit artikel *organisatorisch* opvatten als onderdeel van een bestuurlijke leer, die uit een oogpunt van doelmatige werking van het staatsapparaat richtlijnen geeft voor de inrichting daarvan.

Ik twijfel er aan, of het feitelijk juist is in Nederland te spreken over *het* openbaar bestuur. Het Nederlandse bestuur is een complex van min of meer los van elkander staande organisaties.

In dat complex vormen de ministers het meest duidelijke gezagsniveau, hoewel niet in alle opzichten het allerhoogste. Nederland kent, naar ruwe schatting, tussen de 10 en 20 nationale organisaties met grote mate van zelfstandigheid die samen 'het' bestuursapparaat van de centrale overheid vormen. Daarnaast vinden wij op plaatselijk en regionaal niveau de naar behoud van eigen vrijheid strevende gemeenten en provincies, om nu maar niet meer te noemen.

Dit gehele complex is staatsrechtelijk ondergeschikt aan colleges; de Proeve spreekt over regering en ministerraad; maar deze ondergeschiktheid verloopt door tussenkomst van de ministers, die immers met het beheer van de ministeries zijn belast. De ministers vormen een college van gelijken. Aan de top van ons bestuursapparaat krijgt door deze halfslachtige constitutie het hiërarchische beginsel geen consequente toepassing. Dit is vooral voor de doelmatige werking van de staffuncties een handicap.

In een organisatorische leer voor onze bestuursinstellingen gaat het onder meer om de gang van zaken bij de voorbereiding en de uitvoering van het overheidsbeleid. Er zijn bepaalde werkwijzen die een doeltreffende beleidsvorming en uitvoering bevorderen. Deze bestuurstechieken en methoden verdienen toepassing in het bestuur. De verzekering daarvan is een organisatorisch vraagstuk, dat zich, zij het in andere gedaante, ook bij de grote particuliere ondernemingen voordoet.

De bepaling van het overheidsbeleid is in een betrekkelijk klein maar in alle opzichten ver ontwikkeld land, geen zaak meer van het toepassen van overgeleverde tradities, maar een voortdurend zoeken; het opnieuw onder woorden brengen en ordenen van beginselen en feiten. De probleemstelling is onafgebroken aan verandering onderhevig. De gegevens moeten worden bijgehouden. De verantwoordelijke mensen behoren op rationele wijze te kiezen uit de in een gegeven situatie, die duidelijk in het licht is gesteld, binnen het bereik van verwerkelijking liggende verschillende mogelijkheden, zowel wat de doelstellingen als de middelen betreft. Daartoe is een zo volledig mogelijke kennis, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht, van de mogelijke gevolgen van de keuze van elk alternatief onmisbaar.

Zonder planning op middellange en lange termijn over de gehele

linie kan de staat niet meer op overtuigende wijze functioneren. De voorbereiding van het beleid dient grondig te zijn. Pas als het gehele bestuursapparaat stelselmatig is ingeschakeld bij de voorbereiding en vormgeving van het beleid zullen regering en volksvertegenwoordiging op voor het volk geloofwaardige wijze kunnen optreden. Daartoe dient het gehele bestuursapparaat te werken volgens vaste beginselen en met toepassing van nauwkeurig omschreven begrippen en bestuurstechieken. Van deze zogenaamde alomvattende planning is in ons tegenwoordige bestuur wel sprake, maar voor de verwezenlijking is nog veel nodig. Het bestuursapparaat dient bijvoorbeeld te voldoen aan een algemeen geldende minimum standaard wat de hoedanigheid van de werkwijze betreft. De verzekering van een stelselmatige werkwijze van het gehele bestuur is waarschijnlijk voor onze toekomstige samenleving een doelstelling van bijzonder groot belang. Om ertoe te geraken zal eerst in brede kring een soort doctrine of bestuursleer ingang moeten vinden, waarvan de volgende punten, voor zover ik dat op dit ogenblik zie, een onderdeel kunnen uitmaken:

- I. de doeltreffende werking van het bestuur is een *belangrijk probleem*;
- II. dit probleem vereist een *afzonderlijke* behandeling;
- III. ter voorbereiding van een duidelijk en het publiek aansprekend beleid is een zekere *eenheid in bestuurlijk opzicht* nodig in het gehele overheidsapparaat;
- IV. voor de doelmatige werking van het bestuursapparaat dient één in de *staatshierarchie hooggeplaatst ambt* verantwoordelijkheid te dragen.

De samenstellers van de Proeve zullen, als ik ze goed begrijp (blz. 126 v.) hoogstens bereid zijn om in de grondwet ruimte te laten voor verwerkelijking van een dergelijke leer. Zij hebben deze leer zelf niet tot grondslag van de keuze van te behandelen onderwerpen en de redactie van de artikelen genomen. Zij hangen leerstellig de samenhang van wetgeving en bestuur aan.

Wetgeving en bestuur, aldus hun toelichting, zijn met elkander verweven, omdat de organen die de staatswerkzaamheid uitoefenen onderling tot samenwerking, raadpleging en verantwoordelijkheid gehouden zijn. Hiermede gaat de erkenning gepaard, dat *wat de vorm betreft*, het bestuur een van wetgeving te onderscheiden deel van de overheidsverrichtingen is. De erkenning dat parlement en bestuur duidelijk gescheiden feitelijke organisaties of instellingen zijn, ontbreekt. Daarom heeft men, mede op gronden van overzichtelijkheid (wat zijn dat precies voor gronden?), de bepalingen betreffende wetgeving en bestuur, als rakende het geheel van werkzaamheden, dat door de staat wordt verricht en behorende tot de bevoegdheid van de regering en de statengeneraal, samengebracht in één hoofdstuk, het vijfde, en dit de titel

Wetgeving en bestuur meegegeven. Was er uit organisatorisch oogpunt een erger misverstand mogelijk, dan op deze wijze twee volkomen verschillende staatsinstellingen op een hoop te gooien? De toelichting onthult, dat hier gedacht is aan regering en staten-generaal. Onvoldoende is het feit erkend, dat deze organen wel in politiek opzicht de verantwoordelijkheid voor wetgeving en bestuur moeten dragen, maar dat het bestuur als inrichting een afzonderlijk daarnaast te onderkennen complex van organisaties vormt. De feitelijke ontwikkeling is zo ver voortgegaan, dat de burger de overheid bijna alleen nog maar door middel van het bestuursapparaat rechtstreeks kent en de hedendaagse crisis in de staatsburgerlijke verhoudingen zich in belangrijke mate richt tegen bestuursinstellingen.

De goede werking van het staatsapparaat buiten de Haagse vergaderzalen rond het Binnenhof, heeft dan ook in hoge mate betekenis voor de verdere ontwikkeling van ons staatsbestel. En die goede werking is niet in de eerste plaats afhankelijk van een grondwettelijke waarborg voor ambtelijke salarissen en pensioenen, maar, zoals gezegd, van de juiste en tijdige toepassing van bestuurstechnieken opdat regering, volksvertegenwoordiging en volk volgens de spelregels van de democratie kunnen werken. Het gaat daarbij niet in de eerste plaats om de vraag welke juridische middelen toepassing verdienen. Het gaat vooral om het grote probleem: hoe een geweldig omvangrijk ambtelijk apparaat doeltreffend te laten werken ten dienste van een proces van besluitvorming, waarin de politiek verantwoordelijke benoemde en gekozen gezagsdragers ook werkelijk de baas zijn en kunnen blijven. Het is niet meer voldoende om daartoe het bestuursapparaat schuil te laten gaan onder staatsrechtelijke orgaanbegrippen, zoals regering en parlement. Een stilzwijgende veronderstelling dat alle overheidsorganisaties van ambtelijke aard volgens het beginsel van de hiërarchie gehoorzaamheid verschuldigd zijn en deze ondergeschiktheid ook praktijk is, past niet meer in de situatie. De hoop, dat de overheid met een klein getal ambtenaren kan volstaan is vervlogen. Duidelijk moet daarom blijken welke ambtsdrager staatsrechtelijk verantwoordelijkheid draagt voor de goede werking van het bestuursapparaat. Maar bovendien lijkt mij een opdracht aan de wetgever, tot regeling van inrichting en werking van het bestuursapparaat, voor de hand te liggen.

Daartoe zou ik alle bestuurlijke grondwetsbepalingen in één hoofdstuk samen willen brengen; de titel van dat hoofdstuk kan *Bestuur* zijn. Het eerste artikel van dit hoofdstuk zou kunnen luiden:

1. De minister-president is hoofd van het bestuur.
2. De wet stelt regels betreffende inrichting en werking van het bestuur.

Ik beschik over onvoldoende kennis en gegevens om uitputtend te kunnen aangeven welke gevolgen dit artikel voor het bestuur zou heb-

ben. Het gaat mij hier alleen maar om het operationeel maken van het beginsel van de bestuurlijke eenheid. Zou men tot een stelselmatige vorming van het Rijksbeleid voor bijv. een termijn van vijf jaren willen komen, dan lijkt mij opdracht van de bestuurlijke verwerkelijking van deze planning aan één gewone vakminister of een commissie uit de ministerraad een moeilijke zaak. Er zullen nauwkeurige voorschriften moeten komen voor de wijze van voorbereiding van zo'n langjarig beleid. En aan deze voorschriften zal nauwgezet de hand dienen te worden gehouden. Als de minister-president een grondwettelijke basis heeft om deze taak te vervullen, dan lijkt mij een doeltreffende planning op middellange en lange termijn binnen het bereik van onze mogelijkheden te liggen. De gewone ministers zullen immers wat dit betreft alleen dan de bestuurlijke aanwijzingen van de minister-president kunnen doorkruisen, als zij daartoe een meerderheid in de ministerraad verwerven. Want ook de minister-president, hoofd van het bestuur, blijft in politiek opzicht afhankelijk van de bereidheid van zijn collega's om medeverantwoordelijkheid te dragen.

Enkele centrale stafwerkzaamheden zullen rechtstreeks onder de minister-president ressorteren. Ik beschik over te weinig inzicht en kennis van zaken om nu al te kunnen voorspellen of ook staffuncties, zoals personeelsbeheer, financiën en doelmatige inrichting van de dienst uit efficiency-oogpunt, rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van het hoofd van het bestuur zullen vallen. Zou dat inderdaad zo zijn, dan zijn onderministers voor deze staffuncties denkbaar, die onder leiding van de minister-president de juiste werking van het omvangrijke rijksapparaat verzorgen.

Het is niet nodig om op de verdere inhoud van het bestuurlijke hoofdstuk van de grondwet hier diep in te gaan. Over de positie van de openbare lichamen, vooral de gemeenten en provincies, schrijft Prof. S. O. van Poelje. Ik zie persoonlijk geen dwingende reden om in de grondwet veel over deze lichamen op te nemen. Dat was nog een eeuw geleden anders; onder andere omdat men toen door zelfregering een ambtelijk bestuur dacht te voorkomen. In de door mij bepleite wetgeving tot regeling van inrichting en werking van het bestuur passen een gemeentewet en een provinciewet. In elke organisatieleer vindt de behoefte aan decentralisatie erkenning. Waarom zouden wij dan in de grondwet veel over die decentralisatie zeggen? De toekomst zal waarschijnlijk een ontwikkeling van het streekbestuur te zien geven, d.w.z. territoriale eenheden tussen de provincie en de gemeenten in. Ik zou aan deze ontwikkeling geen grondwettelijke bezwaren in de weg willen leggen. Een opdracht aan de wetgever zoals de Proeve voorziet tot het regelen van de algemene beginselen van bestuursrecht acht ik overbodig naast een meer algemene opdracht tot het stellen van regelen voor de werking van het bestuur. Veel belangrijker is om ten behoeve van de wetgeving een doctrine voor het moderne democratische

bestuur op te bouwen. Voor een dergelijke doctrine zijn in de rechts-wetenschap, bestuurskunde en praktijk, bijvoorbeeld in jurisprudentie rakende algemene beginselen van behoorlijk bestuur, reeds belangrijke bouwstoffen aanwezig. Maar een algemeen aanvaarde bestuurlijke leer, die rekening houdt met de taken van de overheid in de toekomst, is naar mijn gevoelen nog onvoldoende onder woorden te brengen. Van-daar de titel van mijn bijdrage. Want zonder voldoende zekerheid over de beginselen kan geen enkele grondwetsbepaling ons veel verder helpen.

EEN PROEVE VAN WEINIG ZEGGEN

door J. F. Glastra van Loon

Het welverzorgde en voor een stuk als dit zelfs joyeuse, bijna moderne uiterlijk van de *Proeve van een nieuwe grondwet*, 1966, accentueert het dorre en weinig bijdetijdse van haar inhoud. Blijkens het ministeriële *Ten geleide* is de totstandkoming van deze Proeve o.m. bevorderd omdat het van belang leek 'dat het Nederlandse volk in zijn vele geledingen, alsook de individuele Nederlanders, zouden worden opgewekt meningen naar voren te brengen ter zake van de grondslagen van ons staatsbestel . . .' Ik merk die opwekkende invloed niet. Het lijkt me zelfs dat er eerder sprake is van een domper.

Ik zou dan ook geen aanvechting hebben gevoeld naar aanleiding van dit uiterst degelijk maar steriel stuk vakmanswerk een woord op papier te zetten, als mij niet uitdrukkelijk de vrijheid was gegeven naar believen buiten het in de Proeve behandelde om te gaan. In zekere zin is dat in overeenstemming met de bedoelingen van de auteurs der Proeve die immers — naar mijn mening terecht — de inhoud van de nieuwe grondwet beperkt willen zien 'tot het minste dat in de gegeven omstandigheden mogelijk is' teneinde de ontwikkeling van het constitutionele recht de grootst mogelijke speelruimte te laten.¹ Weinig zeggen betekent in dit geval veel vrij laten.

Voor het welslagen van een zodanige opzet is evenwel vereist dat men

¹ Het maakt natuurlijk nog verschil wat voor maatstaf men bij het bepalen van het 'minst mogelijke' hanteert: een strict staatsrechtelijke b.v. of een van algemene begrijpelijkheid. Waar men het accent legt hangt dan weer af van de betekenis die men toekent aan algemene begrijpelijkheid als een bestanddeel van democratie of juist aan het bewaren van een stukje *arcanum imperii*.

zich grondig oriënteert omtrent de mogelijke ontwikkelingen waarvoor men in de grondwet ruimte zou willen openlaten. Met het oog daarop is het nodig dat men zich niet alleen verdiept in bestaande en mogelijke toekomstige staatkundige verhoudingen maar ook in de daaraan ten grondslag liggende sociale en economische processen. Ik heb van dat laatste weinig kunnen ontdekken. De Proeve en met name de toelichting geeft integendeel blijk van een zodanig uiterste aan zelfbeperking dat van het voorzien van mogelijke ontwikkelingen niet veel meer is terecht gekomen dan het noteren van enkele gedachten daaromtrent uit de literatuur.

De auteurs zelf kan men hiervan nauwelijks een verwijt maken. Het karakter van de Proeve is vooraf bepaald door de samenstelling van het gezelschap waaraan de opdracht tot haar vervaardiging werd gegeven: een ambtelijke werkgroep geadviseerd door een overwegend uit juristen bestaande commissie. Daarmee stond vast dat de Proeve zou worden een technische herziening met een behoudende inslag. Wel iets anders dan een opwekking tot discussie over de grondslagen van ons staatsbestel aan het adres van het Nederlandse volk in zijn vele geledingen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de opdrachtgever.

De vervaardigers van de Proeve hebben, zoals ik al aanstipte, een opzet gekozen die rekening houdt met de wenselijkheid zoveel mogelijk speelruimte voor constitutionele ontwikkelingen buiten de zware procedure voor herziening van de grondwet om. Dat zou worden voorgesteld de verzwaarde wijzigingsprocedure af te schaffen en zo grondwet en gewone wet gelijk te schakelen was niet te verwachten. Het zou een radicale verandering met onoverzienbare consequenties zijn geweest. Een andere kwestie is, of de bestaande herzieningsprocedure onveranderd moet worden behouden. De Proeve doet dit. De argumentatie hiervoor is laconiek en karakteristiek tegelijk: 'Men kan zich hierbij . . . moeilijk losmaken van de voorgeschiedenis, de mislukking van alle tot dusver ondernomen pogingen tot wijziging en de dus blijkbaar positieve waardering van de bestaande procedure. Handhaving van het bestaande stelsel, dat overigens op zichzelf genomen zeker niet slecht verdedigbaar is, lijkt daarom de voorkeur te verdienen.' Afgezien van een *non sequitur* (dat de mislukte wijzigingspogingen op een positieve waardering van de bestaande procedure zouden wijzen: dit kan eenvoudig zijn toe te schrijven aan gebrek aan overeenstemming over wat men ervoor in de plaats wil), kleeft aan deze gedachtengang het bezwaar dat er geen rekening in wordt gehouden met de opzet de grondwet tot het minst mogelijke te beperken en de mogelijke gewenstheid in verband daarmee, voor bepaalde onderwerpen een lichtere herzieningsprocedure te eisen dan voor andere. Wat niet is overwogen is, anders gezegd, of er niet onderwerpen zijn waarvoor een middenweg zou dienen te worden gevolgd tussen regeling in de grondwet zodanig dat verandering hiervan alleen mogelijk is via de bestaande procedure en het overlaten van de regeling