

Bestuurs-
organisatie bij de kabinets-
formatie
1971

bibl. C. Z. W.

*Rapport van de Commissie Interdepartementale
Taakverdeling en Coördinatie*

Staatsuitgeverij
's-Gravenhage 1971

Inhoud

blz.

X Samenvatting en conclusies

1 Inleiding

§ 1 Instelling van de commissie § 2 Publicatie van het rapport voor de verkiezingen § 3 Verzameling van het materiaal § 4 Onvermijdelijke beperkingen § 5 Wijzigingen in de staatszaak; de departementen en de coördinatie van het beleid § 6 Invloed van de politieke verhoudingen § 7 Indeling van het rapport

8 Hoofdstuk I Interdepartementale taakverdeling en hervorming van de regeringsorganisatie

8 A Inleiding

§ 1 Taakverdeling, coördinatie en de beweeglijke staatszaak
§ 2 Schets van de opzet

9 B Verdeling van de staatswerkzaamheden in Nederland en in een aantal omliggende landen

§ 3 Geschiedenis van het rijksapparaat § 4 Conclusies uit de historische ontwikkeling § 5 Verdeling van de staatszaak elders

12 C Klachten over de huidige regeringsorganisatie

§ 6 Wensen en kritiek

14 D *De wens tot algehele reorganisatie*

§ 7 Is volledige reorganisatie mogelijk? § 8 Praktische problemen § 9 Theoretische twijfel § 10 Een voor alle tijden geldende blauwdruk bestaat niet § 11 Conflicterende criteria § 12 De verplechting van de staatstaak stelt grenzen aan verzelfstandiging

17 E *Wijzigingen in de bestaande departementen*

§ 13 Verschuiving van taken en de bestaande knelpunten § 14 Meer departementen? § 15 Minder departementen? § 16 Hervervakking?

22 F *De organisatie van de coördinatie van het regeringsbeleid*

§ 17 Coördinatie van de beleidsvorming primair § 18 Samen spel van ministers en ambtenaren

24 G *De inhoud van de ministeriële taak*

§ 19 Verlichting van de ministeriële taak nodig § 20 Hoe is verlichting van de ministeriële taak te bereiken?

25 H *Aandacht voor de vorming van het beleid op langere termijn*

§ 21 Dagelijks bestuur en toekomstbeleid § 22 Speciale voorzieningen voor toekomststudies vereist

27 *Hoofdstuk II Ministers, ministerraad en de vorming van het regeringsbeleid*

27 A *Inleiding*

§ 1 Drie redenen voor behandeling van het ministeriële niveau

28 B *De te benoemen bewindslieden*

§ 2 Bewindslieden en departementen § 3 Het algemene regeringsbeleid § 4 Binnenlands bestuur en Justitie § 5 Defensie § 6 Internationale verhoudingen § 7 Economische ontwikkeling en welvaartsverdeling § 8 Ruimtelijk beheer § 9 Onderwijs- en wetenschapsbeleid § 10 Maatschappelijk en cultureel welzijnsbeleid § 11 Conclusie over de te benoemen ministers

44 C *De organisatie van het kabinet*

§ 12 De functies van de ministerraad § 13 De werkwijze van de ministerraad; noodzakelijke hervormingen en versterking van het secretariaat § 14 De onderraden: moeilijkheden en mogelijkheden

49 D *De wenselijkheid van verdere wijzigingen*

§ 15 Modellen voor een kernkabinet § 16 De coördinerende bewindsman § 17 De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

62 Hoofdstuk III *Versterking van de interdepartementale coördinatie*

62 A *Inleiding*

§ 1 Waarom coördinatie?

62 B *Interdepartementale coördinatie*

§ 2 Het begrip coördinatie § 3 Blijvende aandacht voor de organisatie van de coördinatie noodzakelijk § 4 Noodzaak van nieuwe coördinatiemechanismen

65 C *Het coördinatiemodel*

§ 5 Algemeen § 6 De minister-president en de coördinerende bewindsman § 7 De taak van de coördinerende bewindsman; de verhouding met andere bewindslieden § 8 Het centraal beleidsorgaan § 9 Betrokkenheid van de maatschappelijke groeperingen bij de beleidsvoorbereiding § 10 Conclusie

- 71 *D Toepassing van het coördinatiemodel op verschillende beleidsgebieden*
 § 11 Ruimtelijk beheer § 12 Maatschappelijk en cultureel welzijn
 § 13 Wetenschapsbeleid § 14 Buitenlands beleid § 15 Binnenlands bestuur § 16 Economisch beleid
- 81 Hoofdstuk IV De verlichting van de taak van de minister
- 81 *A Inleiding*
 § 1 De zware taak van de minister § 2 De noodzaak tot verlichting
- 82 *B Verlichting van de taak van de ministers op het terrein van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid*
 § 3 De drie mogelijkheden voor verlichting: decentralisatie, parlementaire taken, departementaal beheer § 4 Minister en staatssecretaris: de mogelijkheid van een onderminister § 5 Vijf modellen voor de topstructuur van een departement
- 87 *C Verlichting van de taak van de ministers door maatregelen in het vlak der departementen*
 § 6 De positie van de secretaris-generaal § 7 De wenselijkheid van een onderzoek naar mogelijkheden van functionele decentralisatie
- 91 Hoofdstuk V De verschuiving van taken
- 91 *A Inleiding*
- 92 *B Vraagstukken waarover tijdens de kabinetsformatie reeds een beslissing zou kunnen worden genomen*
 § 1 Bureau Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid § 2 De verantwoordelijkheid voor de hoofdstukken I en II der rijksbegroting
 § 3 Staf voor de Civiele Verdediging § 4 Opperbeheer van de politie
 § 5 Bureau ter bestudering van interdepartementale taakverdeling en coördinatie binnen de rijksdienst § 6 Landbouwonderwijs § 7 Integritatie van de stichtingen Nederlandse Onderwijs Film en Nederlandse

- Onderwijs Televisie § 8 De dienst van het loodswezen, de betonning, bebakening en verlichting § 9 Uitgiftebeleid benzinstations en horeca-vestigingen langs rijkswegen buiten de bebouwde kom § 10 De luchtvaartindustrie § 11 Rijks agrarische afvalwaterdienst § 12 Instelling Studiedienst voor maatschappelijk en cultureel welzijn § 13 Uitvoering van de Algemene Bijstandswet
- 99 *Overzicht sectie B*
- 101 *C Onderwerpen die tijdens de volgende kabinetsperiode nader zouden moeten worden onderzocht*
- 102 *D Onderwerpen die de commissie geen aanleiding hebben gegeven, een onderzoek op korte termijn aan te bevelen*
- 104 Nawoord
- 105 Bijlagen
- 105 *A Besluit tot instelling van de commissie*
- 107 *B Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken*
- 108 *C Historisch overzicht van de departementale indeling in Nederland sedert 1900 (los bijgevoegd)*
- 110 *D Overzicht indeling ministeriële departementen in twaalf Europese landen in 1970*
- 114 *E Modellen voor de organisatie van de departementale top*
- 119 *F Aanzet tot een analyse- en sturingsmodel van de departementale indeling en de coördinatie van de beleidsvorming der rijksoverheid op langere termijn (A. van Braam)*

Samenvatting en conclusies

samenvoeging van bestaande departementen in 1971 niet te verwezenlijken. De commissie concludeert dat verbeteringen moeten worden bereikt door verschuivingen van taken tussen de departementen en door verbetering van de beleidsvormingscoördinatie in het horizontale vlak. (*Hoofdstuk I*, paragraaf 13-18).

De commissie gaat voor verschillende beleidsgebieden na, welke nieuwe ministerposten door maatschappelijke groeperingen en politieke partijen zijn voorgesteld, alsmede welke verschuivingen of accentverleggingen gewenst zijn. (*Hoofdstuk II*, paragraaf 2-11).

Zij komt daarbij onder meer tot de volgende conclusies:

- a Geen voorstellen worden gedaan voor de instelling van nieuwe departementen.
- b Tenzij de persoonlijke belangstelling en deskundigheid van de minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken of de minister van Justitie een andere beslissing mogelijk maakt, ware een minister zonder portefeuille voor grondwetszaken te benoemen (*Hoofdstuk II*, paragraaf 3).
- c De zorg voor de ontwikkelings samenwerking dient, als een nieuwe dimensie van het buitenlands beleid, aan de minister van Buitenlandse Zaken te worden opgedragen (*Hoofdstuk II*, paragraaf 6).
- d De taakstelling van de huidige ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk moet worden gewijzigd (*Hoofdstuk II*, paragraaf 8 en 10).

De commissie doet voorstellen tot verbetering van de werkwijze van de *ministerraad* en van de *ministeriële onderraden* en bepleit daartoe onder meer nieuwe bevoegdheden voor de minister-president (*Hoofdstuk II*, paragraaf 3, 13 en 14).

Uitvoerig gaat de commissie in op het vraagstuk van het *kernkabinet* (*Hoofdstuk II*, paragraaf 15) en van de *coördinerende bewindsman* (*Hoofdstuk II*, paragraaf 16; *Hoofdstuk III*, paragraaf 5-7). Zij beveelt aan over te gaan tot de instelling bij de minister-president van een *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, die een taak krijgt met betrekking tot de bestudering van toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen en daaruit volgende eisen van beleid op langere termijn (*Hoofdstuk II*, paragraaf 17).

De commissie doet voorstellen voor verbetering van de beleidsvormingscoördinatie door de aanwijzing van een intern- en extern verantwoordelijk coördinerende bewindsman, ondersteund door ministeriële onderraden en centrale ambtelijke beleidsorganen (*Hoofdstuk III*, paragraaf 2-10). Zij doet bepaalde aanbevelingen in het bijzonder voor de volgende beleidssectoren:

- a ruimtelijk beheer en milieuhygiëne (*Hoofdstuk III*, paragraaf 11);
- b maatschappelijk en cultureel welzijn (*Hoofdstuk III*, par. 12);
- c wetenschapsbeleid (*Hoofdstuk III*, par. 13);
- d buitenlands beleid (*Hoofdstuk III*, par. 14);

XI

De commissie (ingesteld bij besluit van de minister-president van 3 december 1969 ten einde een advies op te stellen voor de kabinetsformatie) heeft haar aandacht vooral gegeven aan een bestudering van de voornaamste thans bestaande knelpunten in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie (*Inleiding*).

Na een korte beschrijving van de historische ontwikkeling van de interdepartementale taakverdeling in Nederland komt de commissie, mede op basis van een vergelijking met de indeling in departementen in een aantal Westeuropese landen, tot de conclusie dat de voornaamste problemen zich voordoen op de volgende beleidsgebieden:

- a het ruimtelijk beheer en de milieuhygiëne;
- b de welzijnszorg;
- c het wetenschapsbeleid inclusief de technologie;
- d de coördinatie van het buitenlands beleid, alsmede de ontwikkelings samenwerking;
- e de coördinatie van het beleid ten opzichte van de provincies en gemeenten. (*Hoofdstuk I*, paragraaf 3 - 5).

Na een opsomming te hebben gegeven van de voornaamste bezwaren die tegen de thans bestaande interdepartementale taakverdeling zijn geuit, komt de commissie tot de conclusie dat de oplossing niet moet worden gezocht in de richting van een algehele hervordering van taken. Daardoor zou de continuïteit van het bestuur te zeer worden geschaad. Bovendien zijn geen onduidelijke criteria aan te geven, waarop een dergelijke reorganisatie zou kunnen worden gebaseerd. (*Hoofdstuk I*, paragraaf 6 - 12).

De commissie acht uitbreiding van het aantal departementen ongewenst. Zij zou liever een inkrimping daarvan zien, doch acht voorstellen tot opheffing of

X

- e binnenlands bestuur (*Hoofdstuk III*, par. 15);
- f economisch beleid (*Hoofdstuk III*, par. 16).

Ter verlichting van de ministeriële taak doet de commissie aanbevelingen tot:

- a verbreding van de functie van staatssecretaris tot onderminister bij de daartoe meest geëigende departementen (*Hoofdstuk IV*, par. 3-5);
- b versterking van de positie van de secretaris-generaal (*Hoofdstuk IV*, par. 6);
- c instelling van een commissie ter bestudering van mogelijkheden tot zodanige decentralisatie van uitvoerende taken dat de bewindslieden en hoogste ambtelijke adviseurs meer aandacht kunnen geven aan de belangrijkste beleidsproblemen (*Hoofdstuk IV*, par. 7).

De commissie signaleert voorts een aantal problemen van taakverdeling tussen de departementen. Zij doet voor een gedeelte daarvan voorstellen tot verschuiving van taken. Voor andere kwesties beveelt zij nadere bestudering aan door een bij het departement van Binnenlandse Zaken in te stellen Bureau interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Zij geeft aan langs welke weg ook na de kabinetsformatie een verschuiving van taken door de minister-president kan worden bevorderd.

Op de volgende bladzijde is een schema opgenomen waarin zijn samengebracht alle aanbevelingen van de commissie met betrekking tot:

- a de benoeming van ministers en staatssecretarissen;
- b de aanwijzing van coördinerende ministers;
- c de vorming van ministeriële onderraden.

Algemene aspecten
van het
regeringsbeleid

Buitenlands beleid (Macroeconomisch
beleid
Ruimtelijk beheer
Wetenschapsbeleid
Maatschappelijk en
Cultureel Welzijn
Defensie
en
Civiele verdediging
Rijksapparaatszorg

Departementen	Buitenlands beleid	(Macroeconomisch beleid Ruimtelijk beheer Wetenschapsbeleid Maatschappelijk en Cultureel Welzijn Defensie en Civiele verdediging Rijksapparaatszorg	Algemene aspecten van het regeringsbeleid
Algemene Zaken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> Geen staatssecretaris. Eventueel een aparte minister voor de algemene grondwetsherziening, zo nodig levens belast met de herziening van het statuut
Buitenlandse Zaken	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	Een staatssecretaris, daarnaast een onderminister
Justitie			Een onderminister *
Binnenlandse Zaken		<input checked="" type="radio"/>	Een onderminister *
Onderwijs en Wetenschappen	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> Een staatssecretaris, daarnaast een onderminister
Financiën	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> Een staatssecretaris
Defensie	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/> Een onderminister en/of twee staatssecretarissen
Ruimtelijk Beheer, Volkshuisvesting	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	Een onderminister
Verkeer en Waterstaat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Een onderminister
Economische Zaken	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	Een onderminister of een staatssecretaris
Landbouw en Visserij	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	—
Sociale Zaken en Volksgezondheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> Een staatssecretaris
Maatschappelijk en Cultureel Welzijn	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	Een onderminister en eventueel een staatssecretaris of twee staatssecretarissen

Onderraden van de
Ministerraad

Raad voor Buitenlandse
aanglegenheden R. B. A.
Raad voor Economische
aanglegenheden R. E. A.
Raad voor het Ruimtelijk
Beheer R. R. B.
Raad voor het Wetens-
schapsbeleid R. W. B.
Raad voor Maatschap-
pelijk en cultureel
welzijn R. M. C. W.
Algemene Verdedigings-
raad A. V. R.
Raad voor de Rijks-
dienst R. R. D.

Legenda

- betekent: minister in een onderraad bij het coördinatieproces betrokken
- betekent: centrale coördinerende minister verantwoordelijk voor het gehele beleids-
patroon
- * Bovendien eventueel een staatssecretaris voor de politiek bij een van beide departementen

Inleiding

1 *Instelling van de commissie*

Namens de raad van ministers stelde de minister-president bij beschikking van 3 december 1969 een commissie in, die tot opdracht kreeg ter voorbereiding van de volgende kabinetsformatie een studie te maken over mogelijke verbeteringen in de interdepartementale taakverdeling en de coördinatie tussen de departementen (Bijlage A).

Bij de algemene politieke en financiële beschouwingen in de Tweede Kamer op 14, 15 en 16 oktober 1969¹ had de minister-president naar aanleiding van vragen van drs. W. K. N. Schmelzer reeds medegedeeld, dat het kabinet voornemens was aan een commissie, niet bestaande uit ministers, opdracht te geven tot voornoemde studie. Hij voegde eraan toe, dat de commissie naar eigen inzicht haar studie zou kunnen ondernemen.

Tijdens de algemene politieke en financiële beschouwingen in de Eerste Kamer op 9 en 10 december 1969 kon de minister-president naar aanleiding van vragen van mr. J. L. M. Niers mededelen², dat de commissie inmiddels was ingesteld. Daarbij maakte hij ook de samenstelling bekend:

Als voorzitter zal optreden de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mr. C. van Veen, terwijl de leden zijn: prof. dr. A. van Braam, hoogleraar in de sociologie te Rotterdam; prof. dr. H. Daalder, hoogleraar in de politieke wetenschap te Leiden; mr. J. M. Kan, lid van de Raad van State; prof. dr. P. Verburg, hoogleraar in de bedrijfshuishoudkunde te Amsterdam; jhr. mr. A. J. M. van Nispen tot Pannerden, secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken.

De commissie heeft veel nut gehad van de toevoeging van de heer P. M. J. Fruitman, hoofd van het bureau Organisatie en Efficiency van het ministerie van Financiën. Zij werd bij haar werkzaamheden bijgestaan door een secretariaat,

bestaande uit: mr. J. H. Kist, raadviseur bij het Kabinet van de minister-president; A. Beijer, plaatsvervangend hoofd van de hoofdafdeling Formatie-zaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken; mr. dr. W. K. J. van Ommen Kloeke, administrateur bij de directie Binnenlands Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken, en mr. H. D. Tjeenk Willink, wetenschappelijk medewerker aan de Rijksuniversiteit te Leiden. De heer J. Baak, referendaris bij de Raad van State, was bereid het secretariaat van een der subcommissies op zich te nemen. De commissie genoot voorts de steun van de secretarie van het Kabinet van de minister-president. Zij betuigt haar erkentelijkheid in het bijzonder aan mejuffrouw M. L. Wildenbos voor de talloze werkzaamheden die zij voor de commissie heeft verricht.

2 *Publikatie van het rapport voor de verkiezingen*

Bij de algemene politieke en financiële beschouwingen in de Tweede Kamer op 13, 14 en 15 oktober 1970 vroegen onder meer mr. H. A. F. M. O. van Mierlo en mr. B. W. Biesheuvel, of de commissie spoedig met haar rapport gereed zou zijn en of het zou worden gepubliceerd. De minister-president verklaarde in tweede termijn, dat hij bereid was *het rapport, zodra het aan mij zal zijn uitgebracht, voor publikatie vrij te geven*^a. Naar aanleiding van deze toezegging deelde de minister-president in een brief op 5 november 1970 aan de commissie mede:

in grote lijnen het standpunt (te delen) dat met name ook door de heer Biesheuvel naar voren is gebracht, dat het voor de verschillende fracties en partijen en – ruimer nog – voor de burgers in het algemeen, van belang is bij de aanvang van de verkiezingscampagne te weten welke opvattingen aangaande de departementale taakverdeling en ministeriële coördinatie bij de commissie leven en in welke richting zij de formateur meent te moeten adviseren.

De brief van 5 november 1970 is als bijlage B aan dit rapport toegevoegd. De commissie zou er de voorkeur aan hebben gegeven, voor haar omvangrijke werkzaamheden over de volle tijd tot de verkiezingen te beschikken, maar heeft gemeend, aan het verzoek van de minister-president te moeten voldoen. Hoewel vanaf het begin met publikatie van het rapport vlak voor of na de formatie rekening was gehouden, heeft de commissie zich gerealiseerd dat door openbaarmaking ruim voor de verkiezingen haar taak ook inhoudelijk werd verzward. Een intern rapport voor de kabinetsformateur zou waarschijnlijk minder omvangrijk zijn geweest en vooral zijn toegespitst op de concrete beslissingen die deze tijdens de formatie van 1971 zou kunnen treffen. Het karakter van het rapport dat de commissie nu had uit te brengen, werd mede dat van een bijdrage tot een publieke discussie samenvallend met de verkiezingscampagne. Dit had tot gevolg dat de algemene achtergrond en de overwegingen waarop de voorstellen berusten, meer zichtbaar moesten worden gemaakt dan voor een formateur eventueel nodig zou zijn geweest.

3 *Verzameling van het materiaal*

De commissie heeft ter vervulling van de haar opgedragen taak de volgende stappen ondernomen:

- a Zij heeft, aan de hand van de bestaande literatuur, alsmede van een aantal kabinetformatiestukken, nagegaan hoe de huidige departementale indeling zich heeft ontwikkeld.
- b Zij heeft, onder meer met hulp van de Nederlandse ambassades in het buitenland, gegevens verzameld over de departementale indeling in een aantal omringende Europese landen. Daarbij is gebleken, dat ook in deze landen de problematiek van de regeringsorganisatie en de departementale indeling in discussie is. De commissie heeft dankbaar gebruik kunnen maken van enige belangrijke rapporten elders uitgebracht, in het bijzonder het Westduitse z.g. Krueger-rapport, een rapport in Noorwegen uitgebracht door een commissie onder leiding van Jacob Modalski, alsmede het in 1970 uitgebrachte Britse witboek over *The Reorganisation of Central Government*^a.
- c Zij heeft aan alle ministers en aan de Algemene Rekenkamer het verzoek gericht, gebreken in de bestaande interdepartementale taakverdeling te harer kennis te brengen.
- d Zij heeft alle ministers gevraagd in een nota uiteen te zetten, in hoeverre zij belangrijke veranderingen in de staatstaak voor de toekomst verwachten.
- e Zij heeft nagegaan, welke gedachten over de interdepartementale taakverdeling en coördinatie van het regeringsbeleid zijn geuit in de Staten-Generaal.
- f Zij heeft kennis genomen van de buiten de overheidsorganisatie geuite klachten en verlangens ten aanzien van de departementale indeling.
- g Zij heeft op eigen initiatief bepaalde terreinen van staatszorg aan een meer gedetailleerd onderzoek onderworpen.
- h Zij heeft voorts gesprekken gevoerd met een aantal oud-formateurs, met verschillende bewindslieden, met hoge ambtenaren en met andere deskundigen, die het functioneren van de overheidsorganisatie uit dagelijkse ervaring kennen.

4 *Onvermijdelijke beperkingen*

De commissie heeft op deze wijze een omvangrijke hoeveelheid materiaal bijeen gebracht. Zij heeft dit in vele plenaire vergaderingen alsook in een aantal subcommissies nader geanalyseerd. De commissie heeft zich in een vroeg stadium van haar arbeid gerealiseerd, dat haar rapport desondanks geen alomvattende studie over alle mogelijkheden tot een reorganisatie van het regeringsapparaat zou kunnen worden. Zij stond immers voor de volgende beperkingen:

- a Op het door de commissie te behandelen terrein bestonden nauwelijks voorstudies. Er is in Nederland weinig wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp gepubliceerd. De commissie is de eerste commissie in ons land die een

- zo algemene opdracht verkreeg als het bezien van de interdepartementale taakverdeling en de coördinatie tussen de departementen.
- b De commissie heeft het als een ernstige lacune ervaren, dat zij niet kon beschikken over een wetenschappelijk verantwoord toekomststudie, zoals onder meer voorgesteld in het rapport van de z.g. commissie De Wolffs. Zij meent, dat de bestaande departementale organisatie vooral ook getoetst moet worden aan toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen.
 - c Interdepartementale taakverdeling is een uiterst complexe materie, waarbij zeer veel bestuurlijke en maatschappelijke belangen in het geding zijn. De commissie kon daarom niet alle problemen van interdepartementale taakverdeling in beschouwing nemen, maar heeft zich vooral geconcentreerd op de thans bestaande belangrijkste knelpunten in de regeringsorganisatie.
 - d De commissie heeft haar taak voorts vooral als een praktische beschouwd. Zij diende haar arbeid in één jaar te beëindigen en zich in het bijzonder te richten op wijzigingen die tijdens de kabinetsformatie van 1971 zouden kunnen worden aangebracht. Tijdens een enkele formatie kan echter slechts een beperkt aantal veranderingen worden ingevoerd, willen niet de voordelen van reorganisatie teniet gedaan worden door de fricties die het onvermijdelijke gevolg zijn van een doorbreking van bestaande organisatievormen.

5 *Wijzigingen in de staatszaak; de departementen en de coördinatie van het beleid*

De commissie meent, dat problemen in de regeringsorganisatie vooral hun oorzaak vinden in de omstandigheid dat snelle wijzigingen in de staatszaak een onvoldoende soepele inpassing vinden in bestaande structuren. Terecht wordt het verlangen geuit, zodanige vormen van organisatie te vinden, dat een grotere stuwkracht zal kunnen uitgaan van het beleid en het bestuur op een aantal belangrijke nieuwe terreinen van staatszorg.

De commissie heeft daarom naast twee secties ter voorbereiding van de voorstellen aangaande de coördinatie op bewindsliedenniveau en de algemene aspecten van de interdepartementale taakverdeling, vijf subcommissies van drie leden gevormd, die hun aandacht in het bijzonder gaven aan:

- a de coördinerende taak van de minister van Buitenlandse Zaken op verschillende gebieden;
- b de taak van de minister van Binnenlandse Zaken, onder meer ter zake van het regeringsbeleid ten aanzien van provincien en gemeenten;
- c de overheidsactiviteiten op het terrein van onderwijs en wetenschappen en meer in het bijzonder de coördinatie en het beleid ter zake van wetenschap en technologie;
- d de overheidsbemoedeningen op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieubeheer;
- e de verdeling van de overheidsstaken op het terrein van het maatschappelijk en cultureel welzijn.

Zij is daarbij tot de overtuiging gekomen, dat – eerder dan naar het instellen van nieuwe departementen – gestreefd moet worden naar:

- a verschuivingen in de beleidsoptiek van bepaalde departementen, en
- b nieuwe of betere vormen van coördinatie tussen de departementen voor bepaalde belangrijke beleidsterreinen.

In de meeste gevallen immers, is sprake van zo complexe gebieden van staatszorg, dat niet slechts een enkel departement daarmee te maken heeft. Het gaat om activiteiten die de gezamenlijke beleidsinspanning van vele bewindslieden en departementen vereisen. De commissie besteedt daarom vooral aandacht aan problemen van de regeringsorganisatie op het hoogste niveau: dat der ministers en staatssecretarissen en de organisatie van de ministerraad. De commissie schetst algemene lijnen waarlangs een verbetering in de organisatie kan worden bereikt, zowel voor de politieke als ambtelijke beleidsvorming. De problematiek van de beleidsuitvoering laat zij ter zijde.

6 *Involed van politieke verhoudingen*

De commissie is zich bij haar onderzoeken en beraadslagingen ervan bewust geweest, dat haar werkzaamheden een materie betreffen waarin politieke verhoudingen een belangrijke rol spelen.

Het is haar taak advies uit te brengen over beslissingen, die tijdens de kabinetsformatie van 1971 zullen moeten worden genomen. Zij is daarbij uitgegaan van het bestaande parlementaire stelsel, waarin ministers individueel en collectief verantwoordelijk zijn tegenover het parlement. Ofschoon zij alternatieve modellen van kabinetsorganisatie onder ogen heeft gezien, gaat zij uit van de veronderstelling dat – op wellicht een enkele uitzondering na – ministers als hoofd van een departement zullen optreden, en dat geen hiërarchische verhoudingen tussen de ministers onderling zullen ontstaan. De commissie verwacht voorts, dat het in 1971 te vormen kabinet een coalitiekarakter zal hebben. Deze omstandigheid kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de verdeling van ministeriële taken. Overwegingen van politieke en persoonlijke aard kunnen leiden tot een verzwaring of verlichting van bepaalde ministeriële portefeuilles. Het is mogelijk dat bepaalde taken bewust aan ministers van verschillende partijen zullen worden toebedeeld ter verzekering van het politieke evenwicht. Ook in de benoeming – of niet-benoeming – van bepaalde staatssecretarissen kunnen partijpolitieke verhoudingen een rol spelen.

De commissie weet voorts, dat in de loop van 1970 en tijdens de voorbereidingen van de verkiezingen in 1971 door politieke partijen en andere maatschappelijke groepen bepaalde verlangens voor het benoemen van nieuwe bewindslieden zijn geuit. De aan de kabinetsformatie deelnemende partijen, alsook sommige voor ministersposten aangezochte personen zullen daarom wellicht bepaalde eisen

willen stellen omtrent het al of niet invoeren van nieuwe departementen, of het verschuiven van taken tussen bestaande ministeriële portefeuilles.

De commissie meent echter, dat het haar taak is, de voorstellen waarvan zij kennis heeft genomen, uitsluitend te beoordelen in het licht van algemene overwegingen van beleidsvorming en organisatie, die ook los van de specifieke politieke omstandigheden tijdens de kabinetsformatie van 1971 hun geldigheid behouden.

7 Indeling van het rapport

De commissie heeft haar rapport als volgt ingedeeld:

In hoofdstuk I geeft zij de algemene lijnen aan van de problematiek die zij had te analyseren, en van de richting waarin zij een verbetering van de bestaande organisatie verwacht.

In hoofdstuk II geeft zij eerst aan welke voorstellen door anderen over het benoemen van nieuwe bewindslieden zijn gedaan. Zij wijdt daaraan een kritische beschouwing. Zij zet vervolgens uiteen, hoe zij een versterking van het kabinetsberaad mogelijk acht, en doet een voorstel, direct aan de top van de regeringspiramide een wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid in te stellen die de beleidsvorming kan helpen richten op de toekomst.

In hoofdstuk III schetst de commissie eerst in algemene termen, en later voor een aantal van de belangrijkste beleidsgebieden, hoe een verbetering van de coördinatie van de beleidsvorming kan worden bereikt door het instellen van organisatorische kaders, waarbinnen ministers, departementen en studiediensten, in direct samenspel met maatschappelijke adviesorganen, een doeltreffend beleid kunnen vormen.

In hoofdstuk IV ontwikkelt de commissie bepaalde voorstellen over de politieke en ambtelijke leiding van de departementen, waarbij zij in het bijzonder aandacht besteedt aan de verhouding tussen ministers, staatssecretarissen en secretarissen-generaal.

In hoofdstuk V behandelt de commissie ten slotte een aantal voorstellen voor taakverschuiving tussen de departementen. Zij doet voor sommige hiervan een directe aanbeveling, en geeft voor het overige een procedure aan, waardoor nog onvoldoende onderzochte problemen van interdepartementale taakverdeling tot een oplossing zouden moeten worden gebracht.

- ¹ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1969-1970, blz. 247 en 346, resp. 310 en 359.
- ² Handelingen Eerste Kamer, zitting 1969-1970, blz. 122, resp. 140.
- ³ Handelingen Tweede kamer, zitting 1970-1971, blz. 419.
- ⁴ Dit laatste rapport is o.a. integraal opgenomen in de uitgave van de Rijksvoorlichtingsdienst *Beleid Beschouwd* van 5 februari 1971. Enkele gegevens uit het Duitse Krueger-rapport zijn te vinden in het *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* van 7 oktober 1969, alsmede in een artikel van Adolf Theis, 'Die Verwaltung', *Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft* (1970), blz. 72-88. Onlangs is in de Verenigde Staten een studie van de departementale indeling verricht onder leiding van Roy L. Ash. De tekst hiervan kwam de commissie niet meer tijdig ter beschikking, doch de neerslag ervan is te vinden in de State of the Union rede van president Nixon op 22 januari 1971.
- ⁵ Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur, Kamerstuk 10 914, dd. 17 september 1970, Zitting 1970-1971.

Hoofdstuk I

Interdepartementale taakverdeling en hervorming van de reorganisatie

A Inleiding

1 Taakverdeling, coördinatie en de beweeglijke staatstaak

De taak van de commissie bestaat uit het bestuderen van vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Alle regeren vereist eenheid van beleid. Organisatorische efficiency dwingt tegelijkertijd tot een duidelijke werkverdeling. In ons staatsbestel rust de collectieve verantwoordelijkheid bij de ministerraad, de feitelijke regeertaak is echter verdeeld over vele ministers en staatssecretarissen bijgestaan door onder hen ressorterende ambtelijke diensten. Horizontale spreiding van de verantwoordelijkheden tussen vele bewindslieden en hiërarchische verdeling van taken tussen wisselende politieke leiders en permanente ambtenaren maken de reorganisatie tot een complex geheel. Centrifugale krachten die naar verzelfstandiging streven, zetten de organisatie onder druk. Daartegenover is het noodzakelijk, effectieve voorzieningen te treffen voor de vorming van een consistent en geïntegreerd beleid.

De staatstaak is constant in beweging en is de laatste decennia aanzienlijk uitgebreid. De toegenomen bevolkingsdichtheid, de problemen van economische groei en inkomensverdeling, de maatschappelijke zorg en de verspreiding van cultuur en onderwijs stellen geheel nieuwe eisen aan de overheidsorganisatie. Staat en maatschappij raken sterker met elkaar vervlochten. Nieuwe vormen van communicatie en verlangens naar inspraak en openheid laten het overheidsapparaat niet onberoerd. Internationale factoren spelen een steeds belangrijker rol in het maatschappelijk leven en in de bestuurlijke processen. Met dit alles neemt het belang van het goed functioneren van de reorganisatie toe. Het gevaar wordt groter, dat deze organisatie zich onvoldoende zal aanpassen aan de snelle maatschappelijke ontwikkelingen die zich voordoen.

2 Schets van de opzet

In dit eerste hoofdstuk schetst de commissie de problematiek waarvoor zij werd

gesteld. Allereerst wordt in het kort aangegeven, hoe de thans bestaande indeling der departementen historisch gegroeid is en wordt een vergelijking gemaakt met de in 1970 aanwezige departementale taakverdeling in een aantal andere Europese landen. Daarna geeft de commissie een kort overzicht van de voornaamste klachten die tegen de huidige reorganisatie worden ingebracht. Vervolgens komt de vraag aan de orde in hoeverre een algehele reorganisatie mogelijk of wenselijk is. Bijzondere aandacht besteedt de commissie daarbij aan de vraag of de instelling van nieuwe departementen tot een meer bevredigende functionering van de reorganisatie kan bijdragen. Zij signaleert bestaande knelpunten en geeft de algemene lijnen aan waarlangs zich de reorganisatie in de komende jaren zou kunnen ontwikkelen. Het belang van een goede organisatie van de coördinatie op ministerieel en ambtelijk niveau wordt daarbij geaccentueerd.

De commissie doet verschillende voorstellen voor reorganisatie, die in het vervolg van het rapport nader zullen worden uitgewerkt. Dit hoofdstuk bevat slechts een inleiding tot de volgende hoofdstukken en geeft de algehele denkrichting aan die de commissie heeft gekozen.

B Verdeling van de staatswerkzaamheden in Nederland en in een aantal omliggende landen

3 Geschiedenis van het rijksapparaat

De commissie heeft, onder meer aan de hand van een aan dit rapport toegevoegd schema (bijlage C), nagegaan, hoe de interdepartementale taakverdeling in ons land zich sinds 1900 heeft ontwikkeld. Omstreeks de eeuwwisseling bestond slechts een achttal departementen. Vier ministeries waren gericht op het veilig stellen van Nederlandse belangen in relatie met gebieden buiten onze grenzen:

- het departement van Buitenlandse Zaken;
- het departement van Oorlog;
- het departement van Marine;
- het departement van Koloniën.

Voor de binnenlandse taak kon met vier departementen worden volstaan:

- het departement van Binnenlandse Zaken;
- het departement van Justitie;
- het departement van Financiën;
- het departement van Waterstaat, Handel en Nijverheid.

Het geringe aantal departementen weerspiegelden de beperkte doelstelling van de staatstaak, die meer op bescherming dan op verzorging was gericht.

Zoals het schema van bijlage C toont, werden verschillende nieuwe departementen in de eerste decennia van deze eeuw opgericht. Door afscheidingen (vooral uit het departement van Binnenlandse Zaken¹ en het departement van Waterstaat, Handel en Nijverheid) ontstonden enerzijds het departement van Onderwijs, anderzijds nieuwe departementen op sociaal-economisch terrein, zoals Arbeid, Economische Zaken, Landbouw en Visserij. De groei in deze laatste sector zette zich na 1945 in versterkte mate voort. Nieuwe departementen richtten zich op belangen als verkeer, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Tegelijk leidde de intensivering van de staatstaak op niet-economisch terrein tot een geleidelijke verbreding van de noemer van het oorspronkelijke departement van Arbeid tot een ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid en tot de oprichting in 1952 van een nieuw departement van Maatschappelijk Werk, dat in 1965 nog andere taken overnam, in het bijzonder van het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.

De noodzaak de algemene coördinatie van het regeringsbeleid te versterken resulteerde in de instelling in 1937 van een ministerie van Algemene Zaken, onder verantwoordelijkheid van de minister-president. Deze werd aldus — met een onderbreking tijdens en kort na de Tweede Wereldoorlog — vrij gemaakt van het beheer van een van de andere departementen.

Soms werden voor speciale taken ministers zonder portefeuille benoemd, bijv. een tweede minister bij Buitenlandse Zaken tussen 1945 en 1947 (achterenvolgens dr. J. H. van Roijen en mr. E. N. van Kleffens) en opnieuw tussen 1952 en 1956 (mr. J. M. A. H. Luns); een minister die zich bezighield met bepaalde aspecten van overzeese rijkdelen tussen 1947 en 1951 (L. Götzten); een minister zonder portefeuille die formeel als vice-premier optrad en tevens voor speciale taken als grondwetsherziening beschikbaar was tussen 1948 en 1951 (mr. J. H. R. van Schaik) en tussen 1951 en 1952 (mr. F. G. C. J. M. Teulings); een minister onder meer belast met de bevordering van de produktiviteit tussen 1951 en 1952 (prof. dr. A. H. M. Albrechts); een minister voor publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie tussen 1952 en 1956 (A. C. de Bruijn); en sinds 1965 ministers speciaal belast met problemen van ontwikkelings samenwerking (mr. Th. H. Bot resp. drs. B. J. Udink).

4 Conclusies uit de historische ontwikkeling

Beziet men deze schematische ontwikkeling, dan kan men de volgende conclusies trekken:

- a In opeenvolgende kabinetformaties is steeds weer gepoogd het aantal departementen zo klein mogelijk te houden. Tegenover de oprichting van nieuwe departementen stelde men bewust het samenvoegen of liquideren van bestaande departementen: zo werden Oorlog en Marine samengevoegd tot één departement van Defensie; Scheepvaart, Verkeer en Energie en Waterstaat tot

één departement van Verkeer en Waterstaat; zo werd het oude departement van Koloniën, na vele naamsveranderingen, uiteindelijk als afzonderlijk departement opgeheven. Weerstand werd geboden tegen de aandrang tot oprichting van verschillende nieuwe ministeries².

- b Experimenten met het benoemen van ministers zonder portefeuille werden na korte tijd steeds weer geliquideerd. Zij waren te zeer aan personen of voorbijaande politieke problemen gebonden. Veelal zagen deze ministers geen kans naast de bestaande departementen hun bestaansrecht te rechtvaardigen.
- c Talrijke nieuwe overheidstaken werden in bestaande departementen ingepast (bijv. de ruimtelijke ordening bij Volkshuisvesting, de landschapszorg bij Landbouw en Visserij, de civiele verdediging bij Algemene Zaken, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ten slotte bij Sociale Zaken en Volksgezondheid). Dit leidde soms tot een verbreding van de basis van de departementen, tot uiting komende in gewijzigde benamingen van de ministeries in kwestie.
- d Sinds 1948 werd een groeiend aantal staatssecretarissen benoemd ter verlichting van de zwaarder wordende taak van de ministers en ter behartiging van de taken waarvoor géén nieuw departement noodzakelijk of wenselijk werd geacht.

De thans bestaande interdepartementale taakverdeling is het gevolg enerzijds van vergaande verschuivingen in de staatstaak, anderzijds van bij opeenvolgende kabinetformaties genomen incidentele maatregelen. Talrijke veranderingen zijn soepel in het bestaande organisatorische kader opgevangen. Het verwijt, dat de Nederlandse departementale indeling gebaseerd zou zijn op de politieke en bestuurlijke verhoudingen van een eeuw geleden, lijkt de commissie daarom oppervlakkig.

5 Verdeling van de staatstaak elders

Ter toetsing van de huidige organisatie heeft de commissie zich verdiept in de interdepartementale taakverdeling in een aantal omliggende landen. Zij heeft daartoe een als bijlage D bijgevoegd schema opgesteld over de in 1970 bestaande verdeling van departementen in een aantal grotere Europese landen enerzijds, kleinere Europese staten anderzijds.

Beziet men de elders bestaande indeling van departementen, dan blijken op vele terreinen grote overeenkomsten te bestaan met de situatie in Nederland. In vrijwel alle landen treft men departementen aan van Buitenlandse Zaken, Defensie, Financiën, Binnenlandse Zaken, Justitie, Economie, Sociale Zaken of Arbeid, Landbouw, Onderwijs en/of Wetenschappen. Soms vindt men twee of drie departementen, waar wij er één hebben, en een enkele keer worden meer ministers aan een zelfde departement benoemd. Ziet men af van verschillen die betrekking hebben op zeer specifieke situaties in bepaalde landen (zoals de bijzondere positie van Schotland en Wales in Engeland, de aparte departementen voor Vlaanderen en Wallonië in België, de zorg voor de vluchtelingen in

West-Duitsland e.d.), dan treft men de grootste verschillen aan op de volgende beleidsgebieden:

- a de nieuwe maatschappelijke verantwoordelijkheden, bijv. voor sociale bijstand, gezins- en jeugdzorg, volksgezondheid, oorlogsinvaliden e.d.;
- b het terrein van de verhouding tussen rijksoverheid en lagere bestuursorganen, de volkshuisvesting, het ruimtelijk beheer en de milieuzorg;
- c de problematiek van het wetenschapsbeleid en de technologie;
- d de verantwoordelijkheden in het verkeer met het buitenland, vooral op terreinen als ontwikkelingshulp, Europese integratie en buitenlandse handel.

Het betreft hier terreinen die relatief recent tot ontwikkeling zijn gekomen, en die tot zeer verschillende bestuurlijke organisatievormen hebben geleid. Bepaalde afwijkingen doen zich ook voor in de organisatie met betrekking tot de economische politiek. Aangezien deze gehele problematiek ook in Nederland sterk in discussie is, heeft de commissie zich in het bijzonder op deze gebieden gericht.

Uit de buitenlandse gegevens komt tevens naar voren, dat in vele landen een duidelijke strijd wordt gevoerd om hervordering van taken tussen de departementen niet te doen leiden tot een sterke groei van het aantal afzonderlijke departementen. In West-Duitsland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten zijn in de laatste twee jaren mede daarom drastische maatregelen genomen, ten einde door samenvoeging van afzonderlijke departementen tot een duidelijker verdeling van ministeriële verantwoordelijkheden te komen, terwijl daardoor tevens het aantal ministers in de ministerraad wordt beperkt.

C Klachten over de huidige regeringsorganisatie

6 Wensen en kritiek

De commissie heeft kennis genomen van de verschillende klachten en verlangens die over de thans bestaande regeringsorganisatie worden geuit. Deze geven soms blijk van een vaag algemeen onbehagen, soms van zeer duidelijk aan bepaalde belangen gebonden politieke wensen. Niet zelden denkt men wijziging van beleid tot stand te kunnen brengen door een verandering van organisatorische structuren. Voorstellen tot reorganisatie zijn gewoonlijk weinig uitgewerkt.

De commissie meent in de bestaande verlangens enige algemene lijnen te onderkennen, die karakteristiek zijn voor de motivering van vele wijzigingsvoorstellen:

- a Algemeen is de klacht dat bepaalde terreinen van staatszorg op inefficiënte wijze over verschillende departementen zijn verspreid, waardoor onnodig

coördinatie- en communicatieproblemen ontstaan, kostbare duplicatie van taken plaatsvindt en besluiten traag tot stand komen.

- b Voor verschillende belangrijke nieuwe gebieden van staatszorg wordt de benoeming van een aparte bewindsman (minister of staatssecretaris) bepleit, omdat in de thans bestaande regeringsorganisatie onvoldoende geconcentreerde aandacht voor deze terreinen bestaat. Dit geldt in het bijzonder voor:
 - de milieuzorg;
 - het wetenschapsbeleid en de technologie;
 - de welzijnszorg;
 - de ontwikkelingshulp.
 - c Gesteld wordt dat de thans bestaande departementale indeling een onevenredig gewicht geeft aan speciale belangengroepen, en te weinig is ingesteld op een beleid voor 'vergeten' groepen in de samenleving. Men betoogt veelal, dat sommige categorieën van de bevolking een 'eigen' departement in de regeringsorganisatie hebben (bijv. landbouwers in het departement van Landbouw en Visserij; werkgevers in het ministerie van Economische Zaken; werknemers in het ministerie van Sociale Zaken). Op dit betoog baseert men het verlangen nieuwe departementen in te stellen of bewindsteden te benoemen, die speciaal de belangen van bijv. de middenstand of de consumenten zouden kunnen behartigen. Op analoge wijze wordt gepleit voor het benoemen van nieuwe bewindsteden die gestalte moeten geven aan een beleid gericht op bepaalde niet-economische groepen in de bevolking, zoals de jeugd, de sportbeoefenaren, de bejaarden.
 - d Aanzienlijke problemen voor de regeringsorganisatie blijken zich voor te doen als gevolg van de toenemende vervlechting van de taken van de centrale overheid met die van de lagere overheden enerzijds, internationale organisaties anderzijds. De departementen ontwikkelen veelal elk afzonderlijk een eigen beleid tegenover provincies en gemeenten, zonder dat een duidelijke coördinatie plaatsvindt. Als gevolg van de toenemende Europese integratie en het stijgend aantal internationale bestuurlijke contacten doet een vergelijkbaar probleem zich voor op het snijvlak van Nederlands bestuur en internationale beleidsvormingsorganen.
- Vershillende departementen kiezen hun eigen koers, zonder voldoende oog voor de noodzaak van een geïntegreerd buitenlands beleid.
- e In brede kring bestaat de indruk, dat - als gevolg van een cumulatie van taken aan de top - ministers en hoge ambtenaren te zeer worden belast. Dit houdt gevaar in voor de gezondheid van de betrokkenen, voor de effectiviteit van de beleidsvorming binnen de departementen en de ministeriële controle daarop, voor het functioneren van het interministerieel overleg, voor de realiteit van de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement, alsook voor een werkelijk op de toekomst gericht beleid.

In het vervolg van dit hoofdstuk bepaalt de commissie haar standpunt ten aanzien van de bovengenoemde klachten. Na behandeling van de vraag in hoeverre een algehele reorganisatie van de bestaande departementale indeling wenselijk is, wordt meer in detail nagegaan in hoeverre wijzigingen - uitbreidingen,

inkrimpingen of verschuivingen – mogelijk zijn. Veel van de bestaande klachten kunnen naar het oordeel van de commissie worden opgevangen door verbeteringen in twee richtingen:

- een versterking van de coördinatieprocedures;
- een zodanige organisatie van het beheer van de departementen, dat de ministers voldoende gelegenheid houden zich aan kwesties van fundamentele beleidsvorming te wijden.

D De wens tot algehele reorganisatie

7 Is volledige reorganisatie mogelijk?

Direct na haar instelling heeft de commissie zich de vraag gesteld, of aan de kabinetsformateur zou kunnen worden geadviseerd in 1971 het initiatief te nemen tot een volledige reorganisatie van de interdepartementale taakverdeling. In tal van commentaren immers wordt gesteld, dat alleen een totale reorganisatie een efficiënt werkend apparaat tot stand kan brengen.

Op grond van zowel praktische als theoretische redenen meent de commissie dat een dergelijk voorstel niet reëel moet worden genoemd.

8 Praktische problemen

De ervaring leert, dat zelfs meer gerichte organisatieonderzoekingen op deelreinen van de staatsorganisatie zeer tijdrovend zijn. De commissie achtte het niet verantwoord, zonder een meer diepgaande studie dan zij zelf in het jaar dat haar ter beschikking stond kon verrichten, een algehele reorganisatie voor te stellen. Daarbij komt, dat de noodzaak van een zekere continuïteit in de reorganisatie een maximum stelt aan hetgeen in één kabinetsformatie kan worden veranderd.

9 Theoretische twijfel

Toch zou de commissie niet gearzeld hebben drastische hervormingen voor te stellen, indien van een totale reorganisatie inderdaad een meer 'ideale' reorganisatie te verwachten zou zijn. De commissie heeft te dien aanzien echter een fundamentele twijfel, om een drietal redenen, die in de volgende paragrafen zullen worden uitgewerkt:

- a De gedachte, in één keer een voor lange tijd geldende 'ideale' reorganisatie tot stand te brengen, houdt onvoldoende rekening met de snelle wijzigingen in de omvang en de aard van de staatszaken (zie paragraaf 10).
- b Er zijn géén ondubbelzinnige criteria op te stellen, waarnaar een 'ideale'

regeringsorganisatie zou kunnen worden beoordeeld (zie paragraaf 11).

- c Men realiseert zich onvoldoende, dat een goede reorganisatie meer afhangt van een juiste organisatie van de coördinatie van de beleidsvorming dan van wijzigingen in de departementale indeling (zie paragraaf 12).

10 Een voor alle tijden geldende blauwdruk bestaat niet

De gedachte dat een blauwdruk voor een 'ideale' reorganisatie te maken zou zijn, gaat te zeer uit van een relatief statische conceptie van de staatszaak. Op basis van een grondige inventarisatie van alle taken zou men, zo betogen sommigen, eens en voor altijd tot een meer efficiënte toebedeling van taken kunnen komen. Hoewel de commissie meent, dat efficiency-onderzoek tot de permanente verantwoordelijkheid van de overheid behoort, is zij er tevens van overtuigd, dat de gedachte van een 'ideaal model' geen recht doet aan de omstandigheid, dat in werkelijkheid doelstellingen, taken en prioriteiten bij een zo veelzijdige organisatie als de centrale overheid aan snelle wijzigingen onderhevig zijn. Een op een bepaalde situatie geënt 'ideaal model' zou daarom verouderd zijn, lang voordat het ten koste van aanzienlijke fricties zou zijn ingevoerd.

Organisatie is veeleer een dynamisch proces, dat een voortdurende herformulering van prioriteiten vraagt. Een ideale organisatie kan naar het oordeel van de commissie alleen die organisatie zijn, die zo goed mogelijk is aangepast aan de huidige situatie, maar tegelijk het instrumentarium bevat voor het soepel opvangen van toekomstige ontwikkelingen.

Juist omdat goed organiseren ook vooruitzien vraagt, heeft de commissie het als een grote leemte ervaren, nog niet te kunnen beschikken over een diepgaande studie van toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Meer aandacht daarvoor is noodzakelijk, ook om de reorganisatie op toekomstige ontwikkelingen in te stellen.

11 Conflicterende criteria

Van grote invloed op het afwijzend standpunt van de commissie ten aanzien van de wenselijkheid van een totale reorganisatie van het reorganisatieapparaat is geweest het ontbreken van ondubbelzinnige criteria, waaraan een 'ideale' organisatie zou kunnen worden gemeten.

De commissie onderscheidt ten minste drie soorten onderling vaak strijdige criteria:

a Het criterium van de interne efficiency

Dit criterium veronderstelt de mogelijkheid om op basis van een grondige inventarisatie van werkzaamheden in één organisatie al die taken samen te brengen die vanuit het standpunt van de bestuurder – bijv. of naar wijze van

uitvoering, of naar plaats van uitvoering, of naar object van taakstelling – bijeen horen. Deze opsomming geeft al aan, dat zelfs het criterium van interne efficiency in de praktijk tot zeer verschillende uitkomsten kan leiden. Wat voor kleinere onderdelen van de overheidsorganisatie wellicht nog toepasbaar is, is voor het vraagstuk van de indeling van het gehele overheidsapparaat niet praktisch hanteerbaar. Efficiency-criteria kunnen bovendien in strijd zijn met de twee volgende criteria:

b *Het criterium van de toegankelijkheid van de organisatie voor de burgers*
Achtergrond van veel klachten over het functioneren van de regeringsorganisatie vormt het gevoel van velen, dat deze organisatie ondoorzichtig is, dat de individuele burger zich voor de behartiging van zijn zaken tot te veel instanties moet richten, dat te weinig aandacht bestaat voor het feit dat de overheid functioneert ten behoeve van de burger en niet omgekeerd. Het verlangen overheidstaken zodanig te concentreren dat bepaalde bevolkingsgroepen slechts met één departement te maken zouden hebben, kan tot geheel andere organisatorische gevolgen leiden dan het criterium van interne efficiency. De gedachte voor elke belangrijke bevolkingscategorie een eigen departement in te stellen, zou in de praktijk leiden tot onontwarbare coördinatieproblemen en daarmee tot onoplosbare moeilijkheden in het functioneren van de rijksdienst.

c *Het criterium van politieke opportuniteit*

De regeringsorganisatie is uiteindelijk gericht op de noodzaak, in de bevolking levende verlangens door doelbewuste staatsactiviteit te bevorderen. Elke kabinetsformatie wordt daarom mede beïnvloed door politieke verlangens van maatschappelijke groepen, politieke partijen en nieuw optredende ministers. Overwegingen van politieke opportuniteit kunnen tot grote wijzigingen in de regeringsorganisatie leiden, bijv. omdat men de verantwoordelijkheid voor een bepaald stuk beleid bij één minister wil concentreren, dan wel een taak juist over meerdere ministers wil spreiden; of omdat men via een organisatorische hervorming gestalte wil geven aan nieuwe beleidsprioriteiten; of omdat men om redenen van politiek prestige taken wil toevoegen of scheiden.

Het tegelijk bestaan van deze veelal onderling conflicterende criteria van efficiency, toegankelijkheid voor de burger en actuele politieke verlangens, maakt het daarom ondoenlijk te spreken van een in alle opzichten ideale regeringsorganisatie.

12 De vervlechting van de staatstaak stelt grenzen aan verzelfstandiging

De commissie meent voorts, dat de gedachte van een op één tijdstip door te voeren algehele hervorming van de regeringsorganisatie te zeer het accent legt op kwesties van taakverdeling, en te weinig rekening houdt met het feit dat goed regeren bovenal een afstemmen van deeltaken op hogere doeleinden vereist. Regeren is het stellen van prioriteiten, het afwegen van belangen, het coördineren van werkzaamheden. Zelfs bij een 'ideale' taakverdeling tussen de departementen

zal daarom altijd het accent blijven rusten op problemen van coördinatie. Zelfs de meest strakke indeling van het totale overheidsbeleid naar beleidsgebieden zal nimmer alle overlappingsen en lacunes kunnen opheffen. De ontwikkeling van de laatste decennia gaat naar een groeiende vervlechting van overheidstaken, niet naar een opdeling in streng afgezonderde deelgebieden. De commissie verwacht dan ook van een juiste organisatie van de coördinatie meer duurzame resultaten dan van een op dubieuze veronderstellingen gebaseerde totale ommegooi van de taakverdeling over de departementen.

E Wijzigingen in de bestaande departementen

13 Verschuiving van taken en de bestaande knelpunten

Meer dan op een algehele reorganisatie van de interdepartementale taakverdeling heeft de commissie haar aandacht gericht op aanpassing van de verdeling van de staatstaken over de departementen op die terreinen waar de grootste knelpunten blijken te bestaan. Zij heeft daarbij in drie richtingen naar mogelijkheden gezocht:

- a uitbreiding van het aantal departementen;
- b inkrimping van het aantal departementen;
- c behoud van ongeveer het bestaande aantal departementen doch, waar nodig, verschuivingen in de taakstellingen tussen departementen daar, waar zich fricties voordoen.

Evenals in het geval van een algehele reorganisatie moeten partiële wijzigingsvoorstellen worden gezien in het licht van tal van factoren. Genoemd kunnen worden: de omvang van de ministerraad, de maximale belasting van individuele ministers, de wenselijkheid van beperking van het aantal interdepartementale coördinatiepunten, overwegingen van ambtelijke efficiency en van toegankelijkheid voor de burger, de noodzaak om bepaalde staatstaken op een nieuwe noemer te brengen als uitvloeisel van een nieuwe prioriteitenstelling e.d.

14 Meer departementen?

In het jaar dat de commissie bijeen kwam, werden tal van verlangens geuit voor het instellen van nieuwe departementen, die een nieuw politiek accent zouden kunnen geven aan bepaalde vormen van politiek beleid.

De commissie volstaat op deze plaats met het opsommen van die voorstellen, die – door afsplitsing van taken van de thans bestaande departementen – het instellen van nieuwe ministeriële portefeuilles tot gevolg zouden hebben:

- minister voor Beleid op Langere Termijn
- minister voor Bestuursproblematiek, Grond- en Kieswethervorming en Democratisering

- minister voor Ontwikkelingshulp
- minister voor Europese Zaken
- minister voor Buitenlandse Handel
- minister voor Wetenschapsbeleid (met of zonder portefeuille, gecombineerd met en/of Technologie, en/of nationaal en internationaal wetenschappelijk onderzoek, en/of wetenschappelijk onderwijs)
- minister voor Technologie
- minister voor Cultuur
- minister voor Jeugdzaken (in combinatie met of Onderwijs, of Sport en Recreatie)
- minister voor Bejaardenbeleid
- minister voor Maatschappelijke Zorg
- minister voor Welzijn
- minister voor Volksgezondheid
- minister voor Consumentenbelangen
- minister voor Ruimtelijke Ordening, Sociaal-Economisch Beleid en Milieuhygiëne
- minister voor Ruimtelijke Ordening (gecombineerd met en/of Volkshuisvesting en/of Verkeer, en/of Natuurbehoud en Milieuhygiëne)
- minister voor Milieubeheer (eventueel in combinatie met en/of Volksgezondheid, en/of Bevolkingsproblematiek, en/of Milieuhygiëne, Lawaaibestrijding en Reststoffenverwerking).

De commissie heeft begrip voor de motieven van politieke of bestuurlijke aard, die tot vele van deze voorstellen afzonderlijk hebben geleid. Zij schenkt in hoofdstuk II aan verschillende daarvan, onderverdeeld naar beleidsgebieden, meer uitvoerig aandacht en beziet tevens in hoofdstuk IV welke staatssecretarissen naar haar oordeel moeten worden benoemd. De commissie meent echter, dat de gelijktijdige verwezenlijking van de bovengenoemde verlangens op ministerieel niveau tot een onmogelijke bestuurlijke situatie zou leiden. Zij heeft hiertoe de volgende redenen:

- a Uitbreiding van het aantal departementen zal grote problemen voor de regeringsorganisatie met zich brengen.
- De vergroting van het aantal ministers zal het effectief functioneren van de ministerraad bemoeilijken. Nu reeds achten velen het aantal ministers te groot voor een bevredigend kabinet. Steeds weer is bij eerdere formaties gepoogd het aantal ministers te verminderen. Een zelfde verlangen is ook in het buitenland aanwijsbaar.
- Uitbreiding van het aantal departementen zal het aantal scheidingsvlakken en coördinatiepunten doen toenemen.
- Als men het aantal departementen uitbreidt, nemen de interdepartementale

relaties zelfs sterker toe dan het aantal departementen: heeft men twee departementen en voegt men een derde departement toe, dan stijgt het aantal relaties van 1 tot 3; voegt men aan derden departementen een veertiende departement toe (een stijging in aantal van 7,7%), dan vermeerdert het aantal interministeriële contacten van 78 tot 91 (een stijging van 16,7%). Niet alleen het aantal contacten neemt toe, maar ook het aantal onderwerpen dat meer dan één departement aangaat.

Zelfs een geringe verhoging van het aantal departementen zal daarom een drastische vergroting van de interdepartementale coördinatieproblematiek veroorzaken. De noodzakelijke uitbreiding van interdepartementaal overleg kan een nieuwe last toevoegen aan de toch reeds zwaar bezette bewindslieden en hogere ambtenaren. Het tempo en de kracht van de beleidsvorming kunnen daaronder ernstig lijden.

b Het verlangen bepaalde beleidstaken op een nieuwe noemer bijeen te brengen, kan leiden tot een vergroting van de fricties elders in de rijksdienst. Bestaande organisaties van ambtelijk beleid en deskundigheid worden opgebroken. Terwille van een nieuw belang amputeert men ordeningen op een andere noemer. Technologie kan bijv. in een nieuw ministerie worden ondergebracht, doch daarmee ontstaan pijnlijke leemten bij departementen als Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, Buitenlandse Zaken, Landbouw en Visserij, Onderwijs en Wetenschappen. Door een onderwerp als milieuzorg volledig los te maken van de departementen van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Landbouw en Visserij, Verkeer en Waterstaat of Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, isoleert men dit onderwerp en geeft daarmee aan elk dezer departementen de mogelijkheid, zich aan hun deel van de verantwoordelijkheid voor de bescherming van het milieu te onttrekken. De commissie acht het daarom onwenselijk, voor elk nieuw beleidsgebied een nieuw departement te creëren: het schijnbare voordeel van een organisatorische concentratie van deeltaken kan teniet gedaan worden doordat andere departementen hun verantwoordelijkheden gaan ontkennen, tot nadeel van een consistent, gemeenschappelijk gedragen beleid.

c Het voorstel nieuwe departementen in te voeren, verwacht veelal organisatie en beleid. Primair is een goede beleidsvorming, niet een specifieke organisatievorm. Met vele critici van de bestaande organisatie is de commissie van mening, dat soms het belang van nieuw opgekomen beleidsproblemen niet snel genoeg is onderkend, waardoor een onvoldoende inpassing in het geheel van de staatsverantwoordelijkheden nog ontbreekt. Het betreft hier echter vaak aangelegenheden van zodanig gewicht, dat alleen een gezamenlijk optreden van meerdere departementen een goed overheidshandelen kan waarborgen. Eerder dan van een afscheiding van taken ten behoeve van een nieuw departement, verwacht de commissie daarom een verbetering van het invoeren van nieuwe ministeriële verantwoordelijkheden. Men kan deze echter eerder vinden in het benoemen van ook tegenover het parlement verantwoordelijke coördinerende bewindslieden dan in het instellen van steeds nieuwe departementen.

De commissie waarschuwt derhalve voor het verlangen het aantal departementen uit te breiden. Zij vreest hiervan een proliferatie van verantwoordelijkheden, toenemende fricties en competentiegeschillen, een verzwaring van de bestuurlijke en beleidsvormende taken van de afzonderlijke ministers en een afnemende spankracht in het bestuur.

15 Minder departementen?

De commissie heeft in haar beraadslagingen de vraag gezien of het aantal bestaande departementen zou kunnen worden ingekrompen. Zij is hiervan in beginsel een voorstandster. Van een vermindering van het aantal ministers en departementen verwacht zij een meer bevrederigende werking van het ministerieel en interdepartementaal overleg.

Zij heeft een aantal mogelijkheden meer in het bijzonder aan een onderzoek onderworpen: zo is aan de orde geweest de vraag of de afnemende betekenis van de landbouw in het Nederlandse economische bestel niet zou moeten leiden tot de opheffing van het ministerie van Landbouw en Visserij, en overbrenging van de taken daarvan naar het ministerie van Economische Zaken enerzijds en naar het departement dat met de landschapsbescherming en de recreatie is belast anderzijds. De mogelijkheid van een dergelijke hervorming kan mede bepalend zijn voor de toekomstige ontwikkeling van en de toewijzing van taken aan de departementen in deze sector. De politieke betekenis van het ministerie van Landbouw en Visserij, vooral ook door de ontwikkelingen binnen de E.E.G., doet de commissie echter vooralsnog afzien van een voorstel in bovengenoemde zin.

De commissie heeft de vraag behandeld of de taken van het huidige departement van Verkeer en Waterstaat zouden kunnen worden toegedeeld aan de ministeries van Economische Zaken en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Aangezien in dit rapport reeds bepaalde voorstellen zullen worden gedaan voor een verzwaring van de taken van de huidige minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, acht de commissie het vooralsnog onwenselijk belangrijke taken van het huidige departement van Verkeer en Waterstaat hieraan toe te voegen.

De commissie heeft zich rekenschap gegeven van de vaak geuite bezwaren tegen de afsplitsing van de sector cultuur van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en tegen de onduidelijke taakverdeling tussen de departementen van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Sociale Zaken en Volksgezondheid. De overbelasting van het departement van Onderwijs en Wetenschappen is echter zo groot, dat een terugbrengen van culturele aangelegenheden naar dit departement moet worden afgeraden. De commissie voorziet bovendien een verdere verbreding van de staatstaak op het terrein van het maatschappelijk en cultureel welzijn. Zij acht het wenselijk, dat hieraan blijvend uitdrukking wordt gegeven door het bestaan van een departement, dat op

dit terrein bijzondere verantwoordelijkheden draagt. Juist waar in de huidige ministerraad reeds een relatief groot aantal ministers met verantwoordelijkheden voor overheidstaken op sociaal-economisch terrein zitting heeft, acht zij de aanwezigheid van een aparte minister voor welzijnszaken ook politiek van betekenis.

De commissie heeft voorts de mogelijkheden voor een samenvoeging van de oude departementen van Binnenlandse Zaken en van Justitie in ogenschouw genomen. Zij voorziet echter zo belangrijke taken op het terrein van het beleid jegens de lagere overheden enerzijds en op het gebied van de wetgeving anderzijds, dat zij geen voorstel in deze richting doet.

Voor vergaande voorstellen tot een samenvoegen van departementen acht de commissie zowel een grondiger inventarisatie van de staatstaken als een duidelijker zicht op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingsstendities noodzakelijk. De feitelijke ontwikkeling van de staatstaak laat naar haar mening eerder een groeiende interdependentie dan een duidelijke zelfstandiging van een aantal grote deelterreinen zien. Indien het aantal departementen zou worden verminderd, zou noodzakelijkerwijs de taak waarvoor elke individuele minister verantwoordelijk is, omvangrijker worden. Deze toenemende belasting zou een ondergraving kunnen betekenen van zijn verantwoordelijkheid als politiek leidsman, zowel ten aanzien van het eigen departement als tegenover het parlement. Ook langs een meer algemene redenering komt de commissie daarom tot de conclusie dat, althans bij de kabinetsformatie van 1971, een vermindering van het aantal departementen niet kan worden bereikt.

16 Herverkaveling?

Indien een uitbreiding van het aantal departementen onwenselijk is en een inkrimping van het aantal departementen voorerst niet mogelijk, zal gepoogd moeten worden een bevrederigende taakverdeling te bewerkstelligen binnen het raam van ongeveer het huidige getal. Ook dan zijn zeer ingrijpende veranderingen mogelijk.

De commissie heeft verscheidene voorstellen voor vergaande herverkaveling van ministerieel verantwoordelijkheden op een aantal belangrijke terreinen van overheidszorg in hoofdstuk II opgesomd en gewogen. Zij heeft voorts, op basis van het in de inleiding beschreven onderzoek, vele meer specifieke verlangens tot het verschuiven van taken onder ogen gezien. Zij adviseert bij de kabinetsformatie van 1971 bepaalde beslissingen te nemen over een aantal kwesties die in hoofdstuk V aan de orde worden gesteld. Ten aanzien van een aantal andere onderwerpen doet de commissie in datzelfde hoofdstuk een procedurevoorstel over de wijze waarop deze 'tijdens de komende rit' van het nieuwe kabinet tot een oplossing kunnen worden gebracht. De verdeling van staatstaken over de departementen is een zo belangrijke materie, dat niet kan worden volstaan met één incidentele analyse. De commissie meent daarom dat bij het ministerie van

Binnenlandse Zaken een aparte dienst moet worden ingesteld, die blijvend aandacht kan schenken aan de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de departementen.

F De organisatie van de coördinatie van het regeringsbeleid

17 Coördinatie van de beleidsvorming primair

De commissie meent, mede op basis van de hiervoor genoemde analyse, dat de gedachte van een verzelfstandiging tot afzonderlijke departementale taken, uitgaat van verouderde principes. Mochten vroeger bepaalde onderwerpen nog veelal op zichzelf staan, thans is eerder sprake van een groeiende integratie van beleidssectoren. De toegenomen omvang en de stijgende complexiteit van de staatszaak, gesteld tegenover de relatieve beperktheid van de middelen, vergroten de noodzaak van het bepalen van prioriteiten omtrent de aard en de intensiteit van de overheidstaken. Steeds meer zaken vertonen tal van aspecten: een financieel aspect, een industrieel aspect, een planologisch aspect, een milieuhygiënisch aspect, een welzijnsaspect enz. Dwars door de verticaal georganiseerde departementen heen ontstaat hierdoor de noodzaak van horizontale beleidsvormingsorganisatie. Het patroon van verantwoordelijkheden in de rijksdienst is daarom als schering en inslag van een weefsel – een patroon dat van oudsher reeds in de departementale indeling herkenbaar was, maar steeds sterker en gecompliceerder wordt.

18 Samenspel van ministers en ambtenaren

De commissie legt het accent in haar aanbevelingen op een betere organisatie van de coördinatie van de beleidsvorming. Deze coördinatie heeft vele facetten:

- a Zij is allereerst een kwestie van organisatie van de ministerraad. Ons staatsbestel is gebouwd op het systeem waarin het totale beleid vanuit het centrale punt van de ministerraad wordt bepaald. Een goed functioneren van de ministerraad is daarom een absolute voorwaarde voor de voortgang van het bestuur en de vorming van nieuw beleid. In hoofdstuk II doet de commissie enkele voorstellen die tot een meer bevredigend functioneren van de ministerraad kunnen leiden.
- b Het werk van de ministerraad wordt in hoge mate bepaald door een doeltreffende organisatie van de coördinatie tussen de departementen, zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van het beleid. Dit veronderstelt goede coördinatieprocedures voor uitwisseling van informatie, voor de gezamenlijke vervulling van bepaalde bestuurstaken, voor schriftelijk en mondeling overleg over nieuw te vormen beleid en voor de doorwerking van het gecoördineerd beleid in de uitvoering.

c Een goede aansluiting tussen het ministerieel overleg enerzijds en het interdepartementaal ambtelijk overleg anderzijds is vereist. De commissie heeft in hoofdstuk III bij het opstellen van een algemeen coördinatiemodel daaraan aandacht gegeven.

d Coördinatie vereist bovenal het duidelijk toebeden van verantwoordelijkheden. Zowel binnen de regeringsorganisatie alsook bij het parlement en in de maatschappij moet niet alleen duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor een bepaald onderdeel van beleid, maar ook wie de algehele coördinatie daarvan tot zijn speciale taak moet rekenen. Veel klachten over het functioneren van de regeringsorganisatie vinden hun bron in de omstandigheid dat op belangrijke nieuwe terreinen van staatszorg de verantwoordelijkheden zo verdeeld zijn, dat in feite niemand zich verantwoordelijk acht.

De commissie meent daarom dat *niet alleen* kan worden volstaan met het invoeren van betere coördinatieprocedures. Naast de vanouds bestaande individuele verantwoordelijkheid van elke minister en de toegenomen collectieve verantwoordelijkheid waarbij alle ministers betrokken zijn, dienen nieuwe specifieke ministeriële verantwoordelijkheden te worden vastgelegd voor het tot stand komen van een gecoördineerd beleid op een aantal belangrijke onderdelen van de staatszaak waarop meerdere departementen werkzaam zijn.

Deze constructie is op zichzelf niet nieuw. In de instelling van bijv. de departementen van Buitenlandse Zaken en Financiën lag reeds de gedachte dat het totale regeringsbeleid, voorzover het de buitenlandse of financiële aspecten betreft, door deze departementen wordt gecoördineerd. Zo is de minister van

Economische Zaken de bewindsman die speciaal het gehele economische gebeuren van ons land – voor zover de staat daarmede bemoeienis heeft – behandelt. Evenzeer coördineert de minister van Volkshuisvesting het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening, de minister van Binnenlandse Zaken het overheidspersoneelsbeleid etc. Dwars door de verticaal gedeelde departementen bestaan derhalve reeds lang tal van horizontale coördinerende bevoegdheden.

Dit beginsel dient echter sterker geaccentueerd te worden. Juist omdat tal van nieuwe problemen van staatszorg de inspanning van vele departementen vereisen, is het wenselijk bepaalde ministers namens de ministerraad te belasten met de coördinatie van het totale beleid op deze gebieden. Deze opdracht tot coördinatie dient publiekelijk bekend gemaakt te worden. Coördinerende ministers dienen de beschikking te hebben over bepaalde bevoegdheden en voldoende ambtelijke ondersteuning, doch zij zullen niet moeten worden belast met de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken door andere departementen, die onder eigen ministeriële leiding blijven staan. De commissie wijdt een nadere beschouwing aan de coördinerende minister in hoofdstuk II, en werkt in hoofdstuk III coördinatieprocedures uit voor bepaalde belangrijke terreinen van staatsbestuur.

e De noodzaak tot versterking van de coördinatie stelt ook bepaalde eisen aan het ambtelijk apparaat. De Nederlandse departementen zijn vanouds gekenmerkt door zeer grote zelfstandigheid die ook tot uiting komt in hun personeelsbeleid. De toegenomen vervlechting van de staatsstaken en de daarmee samenhangende noodzaak van horizontale beleidsvorming vereisen een verandering in de sterk op

het eigen departement gerichte mentaliteit. Het is de commissie bekend, dat gedachten zijn uitgewerkt over de versterking van de centrale recruitering en van de promotie-planning van hogere ambtenaren, over hun uitwisselbaarheid tussen de departementen, over nieuwe mogelijkheden tot herscholing en vernieuwing van wetenschappelijke kennis. Het is niet haar taak hierop in te gaan. Zij hecht er echter wel aan, te beklemtonen dat het beginsel van eenheid van de rijksdienst juist ook ter wille van de noodzaak van coördinatie versterking behoeft.

G De inhoud van de ministeriële taak

19 Verlichting van de ministeriële taak nodig

De toekenning van nieuwe coördinerende verantwoordelijkheden zal voor de betrokken ministers leiden tot een verdere verzwaaring van hun taak. Deze is thans reeds in vele gevallen uiterst zwaar. Het is daarom noodzakelijk dat duidelijke stappen worden genomen ter verlichting van de ministeriële taak op andere terreinen.

Een minister heeft ten minste een drieledige taak:

- a Hij is verantwoordelijk voor het beheer van zijn eigen departement.
- b Hij is medeverantwoordelijk voor het beraad in het kabinet en voor onder de ministerraad functionerende andere vormen van interministerieel overleg.
- c Hij staat als politicus in voortdurend contact met het parlement, de partijen en de maatschappij.

Juist omdat de cumulatie van deze functies onontkoombaar is, zijn ingrijpende maatregelen nodig om, waar mogelijk, tot verlichting op onderdelen te geraken. Dit is niet alleen vereist om de functie van minister beter 'leefbaar' te maken, het is ook noodzakelijk voor het goed functioneren van de regeringsorganisatie. De ministeriële functie mag geen bottle-neck worden bij het afdoen van zaken binnen een departement. Interdepartementaal en interministerieel overleg mag niet blijven steken op de omstandigheid dat de betrokken ministers onvoldoende tijd kunnen vinden om zaken te beslissen. De ministeriële verantwoordelijkheid moet reële betekenis houden. Tegelijkertijd is het meer dan ooit nodig, dat de ministers de handen vrij hebben om politieke leiding te geven, initiatieven te ontwikkelen, in de Staten-Generaal het beleid toe te lichten en te verdedigen en door nauw contact met de maatschappij inhoud te geven aan begrippen als politieke verantwoording en deelname van de bevolking aan het bestuur. Met kracht moet er daarom naar worden gestreefd, ministers vrij te maken voor de werkelijk essentiële taken.

20 Hoe is verlichting van de ministeriële taak te bereiken?

In volgende hoofdstukken behandelt de commissie voorstellen tot:

- a een verbreding van de taak van de staatssecretaris, die de minister kan bijstaan of vervangen binnen het departement, bij meer routinematige vormen van interdepartementaal overleg en bij de behandeling van zaken in de Kamers der Staten-Generaal;
- b een verbetering van de coördinatie binnen het departement door de versterking van de positie van de secretaris-generaal;
- c een zodanige organisatie van het ministerieel beraad, dat niet onnodig tijd voor de ministers verloren gaat;
- d een betere organisatie van de ambtelijke en ministeriële coördinatie op belangrijke deelreinen van de staatstaak. Een deel van de overbelasting van de ministers vloeit immers voort uit onvoldoende duidelijkheid bij de beleidsvorming. Voor zover nieuwe coördinatiemechanismen tot een grotere duidelijkheid leiden, moet verwacht worden dat ook daarmee een verlichting van de taak van individuele ministers kan worden bereikt.

H Aandacht voor de vorming van het beleid op langere termijn

21 Dagelijks bestuur en toekomstbeleid

Ook indien de bovengenoemde voorstellen van de commissie worden verwezenlijkt, blijft het gevaar bestaan, dat dagelijkse beleids- en bestuurstaken de volledige aandacht van de ministers zullen opeten ten koste van een beleidsontwikkeling op langere termijn. De commissie ziet geen oplossing in het benoemen van ministers zonder portefeuille, in het bijzonder belast met het ontwerpen van een op de toekomst gericht beleid. Een realistisch toekomstbeleid kan alleen worden ontworpen, indien de ministers in direct contact blijven staan met de departementen die dit beleid zullen moeten uitvoeren. Deze departementen moet niet een voorwendsel worden verschaft om de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een op de toekomst gericht beleid op speciale ministers of organen af te schuiven.

22 Speciale voorzieningen voor toekomststudies vereist

Wel moeten ter ondersteuning van de beleidsvorming op langere termijn duidelijke maatregelen worden genomen. De commissie onderschrijft de volgende stelling van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur (de z.g. commissie De Wolff)³:

Wat ontbreekt is een zodanige coördinatie en integratie van de brokstukken van planning vanuit een samenvattend inzicht in de ontwikkeling op lange termijn van de maatschappij als geheel en op deelterreinen, dat een consistente en wetenschappelijk verantwoordde beleidsvoorbereiding mogelijk wordt.

Zij doet daarom in hoofdstuk II het voorstel direct onder de minister-president een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in te stellen, die het kabinet kan adviseren over kwesties van lange-termijnbeleid. Deze wetenschappelijke raad zal in nauw contact moeten staan met studiediensten, die een centrale plaats innemen bij de voorbereiding van de coördinatie van het beleid in deelsectoren. De commissie meent, dat hier een duidelijke verantwoordelijkheid ligt, niet slechts voor het kabinet, maar ook voor het parlement en de Nederlandse gemeenschap als geheel. Bij de kabinetsformatie van 1971 zouden concrete stappen hiertoe moeten worden gezet.

- 1 Zie bijv. A. J. van Dooijeweert-Roth, 'Enige historische aantekeningen over de taak van het departement van Binnenlandse Zaken', *Bestuurswetenschappen* (1967), blz. 193-215.
- 2 Verschillende voorbeelden hiervan treft men aan in de studie van prof. mr. F. J. F. M. Duijnste, *De Kabinetsformaties 1946-1965*.
- 3 Kamerstuk 10 914, dd. 17 september 1970, Zitting 1970-1971, blz. 9.

Hoofdstuk II

Ministers, ministerraad en de vorming van het regeringsbeleid

A Inleiding

1 Drie redenen voor behandeling van het ministeriële niveau

De commissie houdt zich om drie redenen bezig met het ministerieel niveau van de beleidsvorming:

- a Het is haar taak de kabinetsformateur van advies te dienen over de vraag of nieuwe ministersposten moeten worden gecreëerd, dan wel drastische verschuivingen in de bestaande ministeriële verantwoordelijkheden moeten worden aangebracht, vóórdat de formateur personen voor bepaalde ministeriële portefeuilles kan aanzoeken.
- b De commissie moet waar nodig bepaalde voorstellen doen omtrent de coördinatie van het regeringsbeleid. Voor tal van sectoren vereist de toegenomen vervlechting van overheidsstaken, dat de beleidsvorming en -uitvoering van verschillende departementen doeltreffend op elkaar worden afgestemd. Alleen een goede organisatie van de ministerraad kan voorkomen, dat deze onnodig belast wordt met detailkwesties, en onvoldoende tijd heeft voor de behandeling van de grote beleidsproblemen. De commissie doet daarom bepaalde aanbevelingen over de werkwijze van de ministerraad en de onderraden, over de positie van het secretariaat van de ministerraad, en over de aanwijzing van coördinerende bewindslieden voor bepaalde sectoren van het regeringsbeleid.
- c De commissie is voorts van mening, dat op het niveau van de ministerraad een centrale organisatie moet worden opgericht, die de ontwikkeling van een op de toekomst gericht kabinetsbeleid mede aan de hand van wetenschappelijke inzichten en adviezen kan bevorderen.

Dit hoofdstuk valt in drie delen uiteen. Het behandelt in de paragrafen 2 tot 11 de vraag welke ministeriële portefeuilles voor de verschillende overheidsstaken moeten bestaan. Het doet daarna (in de paragrafen 12 tot 14) een aantal voorstellen over de werkwijze van de ministerraad en zijn onderraden. Het gaat ten slotte (in de paragrafen 15 tot 17) in op de vraag, in hoeverre de beleidsvorming door verbetering van de regeringsorganisatie verder kan worden versterkt. In

dit laatste deel wordt eerst aandacht besteed aan de gedachte van een kernkabinet en daarna aan de wenselijkheid de totstandkoming van een consistent en mede op de toekomst gericht beleid te bevorderen door de aanwijzing van coördinerende ministers en de instelling bij de minister-president van een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

B De te benoemen bewindslieden

2 Bewindslieden en departementen

De kabinetsformateur zal allereerst beslissingen moeten nemen over de vraag welke ministers moeten worden benoemd. Deze vraag is nauw verwant aan de vraag van de door hem gewenste departementale indeling, doch gaat daarin niet volledig op. De formateur kan immers ook voorstellen dat voor bepaalde terreinen van staatszorg, anders dan het benoemen van ministers als hoofden van departementen, één van de volgende drie mogelijkheden wordt aangewend:

- a het belasten van bepaalde ministers niet slechts met de leiding van een bepaald departement, doch ook met meer algemeen-coördinerende taken ten aanzien van de beleidsvorming op het terrein van meerdere departementen;
- b het benoemen van ministers zonder portefeuille;
- c het benoemen bij bestaande departementen van staatssecretarissen voor bijzondere onderdelen van het beleid binnen dit departement.

Zoals in hoofdstuk I, paragraaf 14 werd vermeld, is de laatste tijd een groot aantal suggesties gedaan tot het instellen van nieuwe, of het herordenen van bestaande, ministeriële portefeuilles. De commissie heeft deze voorstellen ter wille van de overzichtelijkheid geordend naar een aantal beleidsgebieden, zonder daarmee te pretendeert niet, dat de in de volgende bladzijden gegeven opsomming noodzakelijkerwijs alle mogelijkheden omvat die voor een herindeling van de ministeriële verantwoordelijkheden zouden bestaan. Het aantal voorstellen is niettemin zo groot, dat het niet mogelijk is in het kader van dit rapport in te gaan op alle argumenten die voor de instelling van bepaalde portefeuilles zijn aangevoerd. De commissie legt daarom vooral het accent op die beleidsgebieden die zij meer in het bijzonder heeft bestudeerd. Zij volstaat voor het overige met het weergeven van slechts enkele conclusies, waartoe zij in haar beraad is gekomen. Zij besteedt in dit hoofdstuk voorts in het bijzonder aandacht aan de vraag, welke *ministeriële* portefeuilles moeten worden ingesteld. In hoofdstuk IV gaat de commissie nader in op de eventueel te benoemen *staatssecretarissen*.

3 Het algemene regeringsbeleid

Binnen het kader van de collectieve verantwoordelijkheid van de regering draagt de minister-president een bijzondere verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het algemeen regeringsbeleid.

Het is niet de taak van de commissie een beschrijving te geven van de wijze waarop de functie van minister-president zich in Nederland heeft ontwikkeld. De minister-president is de eerst-aangewezen voor het contact met de Koningin, de Staten-Generaal en de bevolking. Hij zit de ministerraad voor evenals de overeenkomstig het reglement van orde van de ministerraad ingestelde ministeriële onderraden. Bij topgesprekken in het kader van de E. G. treedt hij op als gesprekspartner van andere regeringsleiders. Hij is ook in ander opzicht nauw betrokken bij kwesties van het buitenlandse beleid. De positie van de minister-president is in belangrijke mate bepaald door de omstandigheid dat hij voorzitter is van een coalitiekabinet.

Van een goed functioneren van het minister-presidentschap hangt veel af. De commissie zal daarom in verschillende delen van het rapport het belang van het minister-presidentschap nader accentueren. Samengevat betreft dit de volgende punten:

- a Het is wenselijk de minister-president bijzondere bevoegdheden te geven, ten einde de voorbereiding en de afhandeling van ministerraadstukken efficiënter te doen verlopen, alsmede de uitvoering van de besluiten van de ministerraad na te gaan. De minister-president behoeft hiertoe de steun van een versterkt secretariaat van de ministerraad.
- b De minister-president heeft als voorzitter van de ministerraad bijzondere verantwoordelijkheden voor een juiste taakverdeling en coördinatie tussen de departementen. De commissie stelt in hoofdstuk V voor, dat het nieuwe kabinet in zijn eerste vergadering de minister-president de bevoegdheid geeft, op basis van een nieuw te volgen procedure, taakverschuivingen tussen de departementen tot stand te brengen. De minister-president dient er voorts op toe te zien, dat bestaande coördinatievormen tussen de departementen zo goed mogelijk functioneren. Waar nodig zal hij het initiatief tot veranderingen in coördinatieprocedures moeten nemen. Hij dient ook, bijv. in de Raad voor de Rijksdienst, te stimuleren tot verdere aanpassingen van het rijksapparaat aan de behoeften van een op de toekomst gericht bestuur.
- c De minister-president draagt een speciale verantwoordelijkheid voor het tot stand komen van een geïntegreerd regeringsbeleid. Het is zijn taak, te trachten een impasse te doorbreken die tussen bepaalde ambtgenoten kan zijn ontstaan. Hij moet in informeel overleg, en ook in meer formele organen als ministeriële commissies of onderraden, het beleid in bepaalde sectoren helpen vormen. Het is zijn bijzondere verantwoordelijkheid dat het kabinet niet alle energie doet opgaan in het beslissen van dagelijkse bestuurlijke en politieke vragen, maar tevens aandacht besteedt aan een duidelijk op de toekomst gericht beleid.
- d De minister-president is politiek verantwoordelijk voor de samenstelling van

het kabinet. Het is daarom naar het oordeel van de commissie zijn taak indien nodig mutaties in de samenstelling van het kabinet te bevorderen.

De belangrijke taken van de minister-president – juist ook op zeer verschillende beleidsterreinen – maken het onontkoombaar, dat het Kabinet van de minister-president (en daarmee het ministerie van Algemene Zaken) wordt versterkt. Hoezeer ook de minister-president door de andere departementen bij de uitvoering van diverse taken zal worden geassisteerd, het is onvermijdelijk dat de kleine kring van hoofdamtenaren rond de minister-president enigszins wordt uitgebreid: te veel hangt nu van te weinig af.

Aan de speciale positie van de minister-president zijn van verschillende zijden voorstellen verbonden, hemzelf - of ook wel aan hem toe te voegen bewindslieden (ministers zonder portefeuille of staatssecretarissen) – te belasten met verantwoordelijkheden voor nieuwe beleidstaken die in de thans bestaande verdeling van ministeriële verantwoordelijkheden onvoldoende aandacht zouden genieten. Voorstellen hiertoe zijn onder meer gedaan voor de volgende onderwerpen:

- toekomsvraagstukken
- wetenschapsbeleid c. q. technologie
- openheid
- voorlichting
- democratisering
- leefbaarheid
- apparaatzorg
- grondwetsherziening en herziening van het Statuut.

In de gedachte van de voorstellers zal plaatsing van de betrokken bewindslieden bij de minister-president garanderen, dat deze hun stem direct en met een duidelijk politiek gewicht kunnen doen horen bij de vorming van het regeringsbeleid op het hoogste niveau.

De commissie is over het algemeen geen voorstandster van de gedachte, bewindslieden bij de minister-president te benoemen of deze zelf met nieuwe uitvoerende taken te belasten. Zij grondt dit oordeel op de volgende redenen:

- Het is wenselijk, het departement van Algemene Zaken zo min mogelijk met bijzondere taken te belasten. Hoe belangrijk elk van de genoemde terreinen van staatszorg ook is, de minister-president moet de handen vrij houden voor de algehele coördinatie van het kabinetsbeleid. Het toekennen van speciale verantwoordelijkheden aan het departement van Algemene Zaken kan ertoe leiden, dat dit ministerie te veel partij wordt in interdepartementaal overleg, waardoor de onpartijdigheid die voorwaarde is voor een goed vervullen van de algemene coördinerende taak van de minister-president in het gedrang komt.
- Ministers zonder portefeuille of staatssecretarissen, zelfs indien deze werkzaam zullen zijn in de onmiddellijke omgeving van de minister-president,

zullen in de praktijk onvoldoende kracht kunnen ontwikkelen tegenover de departementen.

De commissie verwacht daarom eerder dan van de bovengenoemde voorstellen verbetering van de benoeming van coördinerende ministers, die bij het vervullen van hun taken wel kunnen worden ondersteund door hun eigen departement. (Zie hiervoor paragraaf 16 van dit hoofdstuk en hoofdstuk III.)

Ten aanzien van de bovengenoemde voorstellen neemt de commissie daarom het volgende standpunt in:

De verantwoordelijkheid voor de voorlichting over het kabinetsbeleid, voor het tot stand komen van toekomststudies, alsmede de verzekering van een goede organisatie van het interdepartementale overleg, moeten tot de taak van de minister-president zelf worden gerekend, zonder dat deze hiervoor andere dan ambtelijke of wetenschappelijke bijstand behoeft.

De directe apparaatzorg kan naar het oordeel van de commissie beter blijven berusten bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.

De verantwoordelijkheden ten aanzien van wetenschapsbeleid en technologie, alsmede die voor de leefbaarheid van het milieu, zullen hieronder nadere aandacht krijgen.

Vraagstukken van democratisering zijn naar het oordeel van de commissie enerzijds te zeer kwetsies van algemeen kabinetsbeleid, anderzijds te zeer verbonden met speciale departementen om tot de afzonderlijke verantwoordelijkheid van een aparte bewindsman te worden gemaakt.

De commissie acht het wel denkbaar, dat tijdens de komende kabinetsformatie zal worden besloten, dat in de volgende kabinetsperiode de staatkundige vernieuwing een zodanig accent zal krijgen dat de benoeming wenselijk is van een speciale minister belast met zaken van grondwetsherziening, aan welke benoeming eventueel de zorg voor de herziening van het Statuut voor het Koninkrijk zou kunnen worden gekoppeld. Gezien de tijdelijkheid van zijn functie, zouden bovengenoemde bezwaren tegen het onderbrengen van bewindslieden bij het ministerie van Algemene Zaken in dit geval niet gelden.

4 Binnenlands bestuur en Justitie

Op het terrein van de vanouds bestaande departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken constateert de commissie geen principiële wijzigingen in de taakstelling, hoewel er naar haar mening wel duidelijke taakverzwaring valt waar te nemen. In hoofdstuk I, paragraaf 15 gaf de commissie reeds aan, dat zij mede om deze reden een concentratie van de twee departementen van Binnenlandse Zaken en Justitie in één nieuw ministerie niet wenselijk acht. Zij wijst deze gedachte – voorbereidende aan mogelijke politieke bezwaren – in het bijzonder af, omdat zij verwacht dat de minister van Justitie in de komende kabinetsperiode een belangrijk stuk wetgeving zal hebben te verzorgen.

De commissie denkt hierbij in de eerste plaats aan de jongste ontwikkelingen op

het terrein van de zedelijkheidswetgeving, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de democratisering van het bedrijfsleven, de internationalisering van de arbeidsmarkt, alsmede aan het opsporings- en het penitentiaire beleid. In de tweede plaats zullen ook de staatkundige vraagstukken, culminerende in mogelijke wijzigingen in de Grondwet, in het Statuut voor het Koninkrijk en in een aantal organieke wetten, de bijzondere zorg van de minister van Justitie opeisen. De commissie wijst in dit verband ook nog op de behoefte, die reeds in deze kabinetsperiode is gebleken, aan een staatssecretaris van Justitie en op de aandrag van buiten af deze functionaris speciaal te belasten met de zorg voor de kindbescherming en de reclassering. Zij komt op de staatssecretaris van Justitie in hoofdstuk IV terug.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen op het terrein van Justitie, zullen ook voor het ministerie van Binnenlandse Zaken een taakverzwaring betekenen. De commissie ziet voor de komende kabinetsperiode onder meer de volgende belangrijke taken voor dit departement:

- a In hoofdstuk V noemt de commissie het probleem van het opperbeheer van de politie. De commissie is van oordeel, dat bij de komende kabinetsformatie zodanige beslissingen dienen te worden genomen dat de reeds lang voortdurende plannen om te komen tot een duidelijker politie-organisatie in de komende kabinetsperiode tot realisatie worden gebracht. Welke beslissingen ter zake bij de formatie ook worden genomen, vast staat dat de sector openbare orde en veiligheid grote aandacht van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie zal opeisen.
- b Hetzelfde kan worden gezegd van hetgeen hiervoor werd opgemerkt over de wetgevende arbeid met betrekking tot de Grondwet en een aantal organieke wetten, zoals de Provinciewet, de Gemeentewet en de Kieswet.
- c Voorzien is een uitbouw van de bestuurlijke organisatie, waarvan de beleidsvoornemens zijn neergelegd in de Nota bestuurlijke organisatie en in het ontwerp van Wet op de gewesten. In dit kader zal ook het vraagstuk van de decentralisatie en de coördinatie van het beleid van de andere departementen ten aanzien van de lagere overheden bijzondere zorg vragen (zie hierover hoofdstuk III).
- d De centrale zorg van Binnenlandse Zaken op het terrein van het personeelsbeleid, die in deze kabinetsperiode in de aanwijzing van een staatssecretaris een extra accent heeft gekregen, zal in de komende kabinetsperiode verder moeten worden uitgebouwd.
- e De uitvoering van de aanbevelingen van de commissie met betrekking tot de verbetering van de gehele apparaatzorg en de bestudering van de interdepartementale taakverdeling (zie hoofdstukken III en V), betekenen een nieuwe taak.
- f De minister van Binnenlandse Zaken zal met betrekking tot de begeleiding en uniformering van uitvoering van de Wet op de openbaarheid, waarvoor het voorbereidende werk in deze kabinetsperiode (goeddeels) is afgerond, een coördinerende rol moeten vervullen.

5 Defensie

De commissie is van mening, dat de reeds een aantal jaren bestaande structuur waarbij de drie krijgsmachtdelen onder één minister van Defensie ressorteren, moet worden gehandhaafd. Zij kent de argumenten van hen die de thans bestaande verticale organisatie van de ministeriële verantwoordelijkheid via staatssecretarissen voor de landmacht, de marine en de luchtmacht zouden willen vervangen door een horizontale organisatie, waarbij staatssecretarissen zouden worden benoemd bijv. voor personeel, materieel e.d. Daartegenover is het aantrekkelijke van de bestaande organisatie, dat daarin direct boven de beroepsofficieren van elk der krijgsmachtonderdelen een politiek verantwoordelijke staatssecretaris is geplaatst. De commissie heeft het niet als haar taak beschouwd, zonder grondige eigen studie een uitspraak te doen over de meest juiste structuur van de politieke top van het departement van Defensie. Zij wijst echter op de mogelijkheid het aantal staatssecretarissen enigszins te beperken, door bijv. of één onderminister te benoemen of één staatssecretaris te belasten zowel met de zorg voor de marine als voor de luchtmacht.

6 Internationale verhoudingen

De vanouds bestaande exclusieve verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor internationale contacten en samenwerking is de laatste decennia in stijgende mate onder druk komen te staan. Als gevolg van de toegenomen vervlechting van het maatschappelijke leven in Nederland met de internationale samenleving ontstaan bij vele departementen steeds meer directe contacten met internationale organisaties of verwante departementen in andere landen. Mede om in een goede coördinatie te voorzien worden in drie richtingen voorstellen gedaan voor de benoeming van aparte ministers, die zich met deelakten op grensgebieden tussen de nationale en de internationale samenleving zouden kunnen bezighouden:

- a een *minister voor Europese Zaken*. Deze reeds vroeger door de Europese Beweging bepleite bewindsman zou zich, in de gedachten van de voorstanders, in het bijzonder moeten belasten met de bevordering van de Europese integratie, met de coördinatie binnen Nederland voor het in de Europese Gemeenschappen te voeren beleid, en met het optreden namens Nederland in de raad van ministers van deze Gemeenschappen.
- b een aparte *minister van Buitenlandse Handel*. Deze bewindsman wordt geacht bestaande competentiegebieden tussen het departement van Economische Zaken enerzijds, het departement van Buitenlandse Zaken anderzijds over de coördinatie van het buitenlands economisch beleid te kunnen opeffen. Dezelfde problematiek heeft in het buitenland soms tot de benoeming van een dergelijke bewindsman geleid.
- c een aparte *minister voor Ontwikkelingssamenwerking*, die in tegenstelling tot de huidige minister zonder portefeuille, zou beschikken over een eigen

departement. Deze gedachte vindt steun onder meer in de sterke politieke belangstelling die voor de ontwikkelingsproblematiek bestaat, in de groei van de bestuurlijke bemoeiingen die het gevolg zijn van de snelle stijging van de voor ontwikkelingshulp uitgetrokken gelden, in de belangrijke problemen die ook nationaal rijzen in het kader van binnen UNCTAD te treffen regelingen, en in een veelal niet expliciet uitgesproken gevoel dat bij het huidige departement van Buitenlandse Zaken niet het 'juiste klimaat' voor de ontwikkelingsproblematiek zou bestaan.

De drie bovengenoemde voorstellen hebben voor een belangrijk deel betrekking op dezelfde problematiek: die van de coördinatie van het buitenlands beleid ten aanzien van vooral economische samenwerkingsproblemen. De *gelijkrijdige* verwezenlijking van twee of drie van de bovengenoemde voorstellen moet daarom uitgesloten worden geacht.

De commissie verwacht weinig van de benoeming van aparte ministers voor Europese Zaken of voor Buitenlandse Handel. De noodzaak van coördinatie tussen vraagstukken van algemeen buitenlands beleid en economisch beleid ligt in de aard van de conflicterende belangen die in het geding zijn. Het lijkt niet aan te bevelen aan reeds bestaande conflictmogelijkheden nieuwe toe te voegen door het instellen van een derde departement naast de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken. Een coördinerend minister, al of niet gesteld aan het hoofd van een klein eigen departement, zal naar verwachting te weinig politiek gewicht kunnen verwerven. Hij zal in het buitenland, bijv. te Brussel, met onvoldoende gezag kunnen optreden aangezien hij voor alle specifieke beslissingen afhankelijk zal zijn, niet slechts van overleg met de beide eerdergenoemde departementen maar ook met tal van andere departementen die voor in het geding zijnde kwesties de facto bevoegd zijn. De commissie verwacht van de benoeming van deze ministers voorts een onnodige verzwarening van het kabinetssysteem.

Ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingsamenwerking ziet de commissie drie theoretische mogelijkheden:

- a handhaving van de huidige figuur van een minister zonder portefeuille;
- b de instelling van een nieuw ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking;
- c toedeling van de voornaamste verantwoordelijkheid op dit terrein aan de minister van Buitenlandse Zaken.

De commissie acht de huidige constructie van een minister zonder portefeuille voor Ontwikkelingssamenwerking bij Buitenlandse Zaken niet gelukkig. Deze schept onduidelijke relaties binnen het departement. Indien men al een aparte minister voor Ontwikkelingssamenwerking wenselijk zou achten, lijkt het beter tevens een apart ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking in te stellen. De commissie acht deze gedachte echter evenmin juist. Men kan hier tegen veel van dezelfde bezwaren aanvoeren die eerder golden voor de voorstellen tot het creëren van een minister voor Europese Zaken of een minister van Buitenlandse

Handel. Ontwikkelingshulp is niet alleen een kwestie van het besteden van gelden, maar ook van onderhandelingen over tarieven, van het opzetten van ontwikkelingsprojecten in samenwerking met andere landen e.d. Hierbij spelen tal van problemen van algemene buitenlandse politiek een rol. In de praktijk van de ontwikkelingsamenwerking zal voorts een constant beroep moeten worden gedaan op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, die rechtstreeks onder Buitenlandse Zaken ressorteren.

De commissie geeft er daarom de voorkeur aan, de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingsamenwerking te leggen direct bij de minister van Buitenlandse Zaken. Zij acht het aangewezen, dat naast de reeds lang bestaande taken op het terrein van de algemene buitenlandse politiek, naast de samenwerking in NATO-verband en naast de Europese integratie, de nieuwe dimensie van de internationale ontwikkelingsamenwerking bij Buitenlandse Zaken meer tot ontplooiing komt. Mede gezien ook de nationaal-politieke betekenis van het ontwikkelingsbeleid, zou de commissie willen aanbevelen dat de nieuw optredende minister van Buitenlandse Zaken zo mogelijk zelf de verantwoordelijkheid voor vraagstukken van ontwikkelingsamenwerking op zich zou nemen.

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken bestaan drie enigszins te onderscheiden deelgebieden:

- a het terrein van de traditionele buitenlandse politiek, inclusief de veiligheidsvraagstukken;
 - b de Europese integratie;
 - c de zich snel ontwikkelende internationale economische samenwerking.
- De commissie acht het, gezien de omvang van de problematiek wenselijk, dat aan het ministerie van Buitenlandse Zaken twee staatssecretarissen worden verbonden, waarvan één als onderminister (zie Hoofdstuk IV, paragraaf 4) en één als vakstaatssecretaris voor één der drie genoemde onderdelen zou kunnen optreden.

7 Economische ontwikkeling en welvaartsverdeling³

De in belang toegenomen taken van de overheid ter bevordering van de economische ontwikkeling, de beheersing van de conjunctuur, en de inkomensverdeling, inclusief het loon- en prijsbeleid, hebben geleid tot de oprichting van een verhoudingsgewijs groot aantal departementen met sociaal-economische taken. Sommigen verlangen een verdere uitbreiding. Voorgesteld zijn bijv.:

- a een ministerie voor industriële ontwikkeling en technologie;
- b een ministerie voor consumentenbelangen;
- c een aparte bewindsman voor middenstandsbelangen.

Anderzijds wordt soms gepleit voor een vermindering van het aantal economische departementen, soms om redenen van politiek evenwicht in de ministerraad,

soms om de verantwoordelijkheden voor de economische politiek anders te leggen. Onder deze laatste voorstellen kan men o.m. noemen:

- a het verlangen, de economische taken van Landbouw en Visserij en van Verkeer en Waterstaat over te brengen naar een vergroot ministerie van Economische Zaken;
- b de wens, het loon- en prijsbeleid in één hand te concentreren door opheffing van de thans bestaande scheiding tussen de departementen van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Volksgezondheid;
- c het voorstel, de thans over de departementen van Financiën en van Economische Zaken verspreide instrumenten van conjunctuurpolitiek samen te brengen in één departement voor conjunctuurpolitiek. Hierbij zijn vele varianten mogelijk. Bestaande bevoegdheden voor de monetaire politiek zouden kunnen worden overgebracht van Financiën naar Economische Zaken; het eerste departement zou daardoor meer in het bijzonder gericht zijn op de begroting en de belastingen. De bevoegdheden ten aanzien van het conjunctureel beleid zouden, omgekeerd, kunnen worden geconcentreerd bij het departement van Financiën, dat hierdoor zou uitgroeien tot een equivalent van de Britse 'Treasury'. Ook is denkbaar, dat de departementen van Financiën en van Economische Zaken beide hun bevoegdheden zouden overdragen aan een apart (derde) departement voor conjunctuurbeheersing. In alle genoemde varianten zouden meer concrete economische taken het voortbestaan van aparte departementen vereisen voor taken op het gebied van de industriële ontwikkeling, de landbouw, de volkshuisvesting, het verkeer e.d., zij het dat deze wellicht door samenvoegingen in aantal zouden kunnen worden verminderd.

De commissie heeft zich in de haar toegewezen tijd niet uitvoerig met de bovenstaande voorstellen kunnen bezighouden. Zij moet daarom volstaan met het vermelden van enkele algemene gedachten.

Zij is, zoals eerder in hoofdstuk I uiteengezet, gekant tegen het uitbreiden van het aantal departementen. Zij ziet geen doorslaggevende redenen voor het toevoegen van nieuwe departementen voor middenstandszaken, consumentenbelangen e.d., die tot een onnodige vergroting van het aantal scheidingsvlakken en coördinatiepunten tussen de departementen zouden leiden.

De commissie meent, dat het handhaven van de traditionele driehoek tussen de departementen van Financiën, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Volksgezondheid van betekenis blijft voor een politiek evenwichtig beleid.

Hoewel het belang van een duidelijke organisatie van de verantwoordelijkheden voor het conjunctuurbeleid, alsmede voor het loon- en prijsbeleid wordt erkend, is de commissie van oordeel, dat de hierbovengenoemde voorstellen tot samenvoeging van deze verantwoordelijkheden in één departement niet goed te verwezenlijken zijn. De gedachte om naast de departementen van Financiën en van Economische Zaken een apart departement in te stellen voor conjunctuurbeheer-

sing, al of niet met het loon- en prijsbeleid gecombineerd, zou tot grote fricties leiden. De nieuwe minister zou immers in feite toch de medewerking van de machtige departementen van Financiën en van Economische Zaken behoeven. De commissie ziet niet, hoe een goede scheiding kan worden bereikt tussen enerzijds de verantwoordelijkheid voor het algemeen monetair beleid (overgebracht naar het departement van Economische Zaken) en anderzijds het begrotings- en financieel overheidsbeleid bij het ministerie van Financiën. Een Nederlandse 'Treasury', ten slotte, zou in de bestaande politieke en bestuurlijke verhoudingen moeilijk passen. Overigens zouden, ook indien wel een dergelijk departement tot stand zou komen, zeer belangrijke taken blijven bestaan zowel op het terrein van de algehele economische ontwikkeling (inclusief de werkgelegenheidspolitiek, het regionale beleid en de bevordering van de technologische ontwikkeling), als op dat van de industriële verhoudingen tussen werkgevers en werknemers. De commissie wijst erop dat, ondanks de centrale positie van de 'Treasury' bij de bepaling van het economisch beleid, ook in Engeland afzonderlijke departementen voor 'Trade and Industry' en voor 'Labour' noodzakelijk zijn gebleken.

Handhaving van een apart ministerie voor sociale zaken is wenselijk omdat het loonbeleid nauw verweven is met regelingen op het terrein van de sociale verzekeringen. De commissie zal in hoofdstuk V voorts adviseren, dat de primaire verantwoordelijkheid voor de Algemene Bijstandswet naar het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid wordt overgebracht.

De vraag of een afzonderlijk departement voor technologie zou moeten worden ingesteld wordt in paragraaf 9 van dit hoofdstuk nader onder ogen gezien bij de behandeling van het algemene wetenschapsbeleid. De commissie meent, dat buitenlandse ervaringen met een afzonderlijk departement voor technologie naast een ministerie van Economische Zaken over het algemeen weinig gelukkig zijn gebleken. Zij adviseert daarom nadrukkelijk de verantwoordelijkheden voor het industriebeleid en het industriële ontwikkelingsbeleid in één hand te houden.

De commissie gaat in hoofdstuk IV kort in op de vraag, of een staatssecretaris voor industriële ontwikkeling zou moeten worden benoemd. Zij verwacht weinig van een aparte staatssecretaris voor prijzen en consumentenbelangen; de ontwikkelingen op dit terrein zijn te zeer afhankelijk van het algehele financiële en economische beleid.

8 Ruimtelijk beheer

Het door de overheid te voeren beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening en milieuzorg staat sterk in de belangstelling. Op het terrein van de ruimtelijke ordening zijn vele aanzetten aanwezig voor een gecoördineerd beleid. Toch wordt veelvuldig gesteld dat nog niet wordt voldaan aan alle voorwaarden voor een consistente beleidsvorming waarin alle milieuaspecten op evenwichtige wijze tot hun recht kunnen komen.

De suggesties voor herverkaveling van taken zijn talrijk. Enerzijds wordt hierbij het accent gelegd op de milieuhygiëne, het belang van schoon water, schone lucht en bodem, het voorkomen van geluidshinder e. d., anderzijds wordt de nadruk gelegd op het belang van een goede ruimtelijke ordening voor de totale milieuproblematiek. Geconstateerd kan worden, dat veel departementen bij de problematiek betrokken zijn, waardoor de voorstellen voor het concentreren van ministeriële verantwoordelijkheden op het terrein van de milieuzorg en de ruimtelijke ordening in verschillende richtingen wijzen.

Zo zijn suggesties gedaan tot instelling van⁴:

- a een departement voor milieuhygiëne of milieubeheer;
- b een departement voor volksgezondheid en milieuhygiëne;
- c een departement voor milieubeheer en bevolkingsproblematiek;
- d een departement voor binnenlandse zaken, ruimtelijke ordening en milieuhygiëne;
- e een departement voor ruimtelijke ordening en verkeer;
- f een departement voor ruimtelijke ordening;
- g een departement voor ruimtelijke ordening en milieubeheer;
- h een departement voor ruimtelijke ordening, sociaal-economisch beleid en milieuhygiëne.

Een moeilijkheid bij de beoordeling van deze verschillende voorstellen is, dat zelden wordt aangegeven welke consequenties de realisering van deze voorstellen onder meer voor de andere departementen moet hebben. Welke afdelingen moeten worden overgebracht? Welke bevoegdheden moeten aan de nieuwe bewindsman worden toegekend?

De commissie heeft de indruk, dat de accenten veelal eenzijdig worden gelegd en dat niet aan alle aspecten van de milieuproblematiek voldoende recht wordt gedaan. Zo is bijv. volksgezondheid niet het enige belangrijke aspect. Daarnaast wordt dikwijls onvoldoende gezien, of het te creëren departement niet of te omvangrijk wordt of door het ontbreken van uitvoerende taken in feite geen invloed op het beleid zal kunnen uitoefenen. Tezelfdertijd wordt te weinig het gevaar van 'milieu-ongevoeligheid' bij andere departementen onderkend. Bij een verantwoord beleid op dit terrein dienen alle departementen daadwerkelijk betrokken te zijn. Samenvoeging van alle afdelingen, bureaus e. d. die zich binnen de Rijksdienst met milieuproblemen bezig houden, is onmogelijk. Wel dient er één centrale bewindsman te zijn die voor de coördinatie en integratie van het totale beleid de primaire verantwoordelijkheid draagt.

De commissie meent, dat in de ontwikkeling van het begrip ruimtelijke ordening een belangrijke aanwijzing voor de oplossing van de problematiek is gelegen.

Werd oorspronkelijk onder ruimtelijke ordening verstaan: *het scheppen van orde in de bestemming en het gebruik van grond*, thans wordt onderkend, dat de ruimtelijke ordening ook belangrijke andere dan planologische aspecten bezit: *Ruimtelijke ordening is het zoeken naar en het tot stand brengen van de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks ter wille van die samenleving.*

De commissie meent daarom, dat een belangrijk deel van de milieuzorg uitdrukking kan en moet krijgen in de ruimtelijke ordening in ruime zin. Zij wil dit tot uitdrukking brengen in de term *ruimtelijk beheer*.

Onder *ruimtelijk beheer* dient te worden verstaan:

het beleid dat gevoerd dient te worden om te komen tot integratie van alle aspecten die bij de inrichting en de bestemming van de ruimte een rol spelen.

In deze definitie is het begrip 'milieu' in het begrip 'ruimte' verdisconteerd. Misschien ten overvloede wil de commissie erop wijzen dat onder ruimtelijk beheer niet noodzakelijkerwijze het technisch beheer van bijv. wateren, dijken en dammen, de aankoop en het beheer van gronden voor recreatieve en andere doeleinden, de landschapszorg in de engere zin van landschapsarchitectuur e. d. wordt verstaan.

Eén van de aspecten van het ruimtelijk beheer vormt de zorg voor de milieuhygiëne. Daarnaast zijn er planologische, waterstaatkundige, bestuurlijke, economische, agrarische en recreatieve aspecten.

Onder de zorg voor de *milieuhygiëne* heeft de commissie verstaan:

de zorg voor de conditie van lucht, water en bodem en voor het voorkomen van geluidshinder e. d. voor zover van belang voor de volksgezondheid.

Voor een juiste afweging van alle belangen is het onjuist, de bewindsman die verantwoordelijk is voor het ruimtelijk beheer, tevens met de directe zorg voor de milieuhygiëne in bovengenoemde zin te belasten.

De coördinatie op dit onderdeel van het ruimtelijk beheer dient te geschieden door de bewindsman die met de primaire zorg voor de volksgezondheid is belast.

Voor de aanbevelingen op dit punt verwijst de commissie naar hoofdstuk III, paragraaf 11.

9 Onderwijs- en wetenschapsbeleid

De problematiek van het onderwijs- en het wetenschapsbeleid is de laatste jaren sterk in betekenis en complexiteit toegenomen. De groeiende deelname aan en de verdere specialisatie van alle takken van onderwijs zijn er oorzaak van, dat de uitgaven op dit terrein sneller gegroeid zijn dan op enig ander terrein van overheidszorg. De scholing van de werkende jeugd, maar ook de noodzaak van permanente bijscholing van volwassenen, ontwikkelen zich tot belangrijke voorwerpen van beleid. Problemen als de groei en de uitbreiding van het aantal instellingen van wetenschappelijk onderwijs, van de verhouding hiervan tot het tertiair beroepsonderwijs, van democratisering van bestuursvormen, stellen de overheid voor tal van nieuwe politieke en bestuurlijke problemen. Het wetenschapsbeleid, waarvoor de minister van Onderwijs en Wetenschappen thans reeds een zekere verantwoordelijkheid draagt, heeft sterk aan belang

gewonnen. De verhouding tussen universiteiten en andere instellingen van wetenschappelijk onderzoek is in beweging. Gevraagd wordt om een duidelijker wetenschapsbeleid dan thans onder meer in de publicatie van het wetenschapsbudget tot uiting komt. De taken van de minister van Onderwijs en Wetenschappen zijn voorts sterk toegenomen, omdat zich ook belangrijke ontwikkelingen voordoen bij de internationale samenwerking op het terrein van het wetenschappelijk onderzoek.

Door deze snelle veranderingen is de last die op de schouders van minister en ambtenaren van het huidige ministerie van Onderwijs en Wetenschappen rust, verzward. De vraag rijst of opnieuw, evenzeer als in 1965 geschiedde bij het overbrengen van culturele aangelegenheden naar het toen gevormde ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, een splitsing van het departement moet worden overwogen. Verschillende suggesties zijn daartoe gedaan⁵, o.a. het instellen van enerzijds een ministerie voor Wetenschappen anderzijds een ministerie van Onderwijs, dat verantwoordelijk zou zijn voor het onderwijs beneden het niveau van het wetenschappelijk en/of beroepsonderwijs, en dat tevens zou kunnen worden belast met andere taken, bijv. jeugdvorming en/of cultuur.

De commissie meent, dat de gedachte van een splitsing in hoge mate afhankelijk is van de vraag of een aparte minister voor de Wetenschappen zou moeten worden benoemd. Onder deze algemene term gaan in wezen zeer verschillende gedachten schuil. Er is onder meer gepleit voor:

- een minister zonder portefeuille, in het bijzonder belast met de coördinatie van het wetenschapsbeleid;
- een minister voor de Wetenschappen, die in een eigen departement de verantwoordelijkheden voor de universiteiten en het wetenschapsbeleid zou dragen;

- een minister voor Wetenschappen en Technologie, die zich uitsluitend zou wijden aan de bevordering van het wetenschappelijk onderzoek en de toepassing daarvan in daarvoor geëigende maatschappelijke sectoren.

De commissie is van mening, dat deze voorstellen veelal onvoldoende rekening houden met de complexiteit van de beleidstaken die in het geding zijn. Zij acht een scheiding tussen 'onderwijs' en 'wetenschappen' onwenselijk, zolang nog geen definitieve beslissingen zijn genomen over brandende kwesties als: de verhouding van het hoger beroepsonderwijs tot de universiteiten, de reorganisatie van het universitaire bestel via het invoeren van een splitsing tussen algemeen wetenschappelijk onderwijs en een verdere wetenschappelijke scholing in postdoctoraal onderwijs en de verhouding tussen universitair en ander wetenschappelijk onderzoek.

De commissie staat dan ook afwijzend tegenover de gedachte tot instelling van een afzonderlijk ministerie voor Wetenschappen. Zij is evenmin voorstander van instelling van een ministerie voor Wetenschappen en Technologie. Een dergelijk departement zou niet alleen in een zeer onduidelijke positie ten opzichte

van de minister van Onderwijs komen te staan, doch ook ten opzichte van de minister van Economische Zaken, die immers een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor de bevordering van de industriële ontwikkeling. De commissie wijst in dit verband op de conclusies van het rapport 'Advies inzake de bestuurlijke organisatie van het wetenschapsbeleid in Nederland', dat de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid op 8 oktober 1970 aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen uitbracht. Op een door de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel samen met het Koninklijk Instituut van Ingenieurs op 15 oktober 1970 gehouden congres over 'Technologie en nationaal beleid' werd eveneens de gedachte van een afzonderlijk ministerie voor Technologie afgewezen.

Benoeming van een minister zonder portefeuille, in het bijzonder belast met de coördinatie van het wetenschapsbeleid, acht de commissie om dezelfde redenen als eerder ten aanzien van andere voorstellen voor dergelijke bewindslieden tot uiting gebracht, een te zwakke constructie. De commissie is het eens met de opvatting, welke onder meer ook in het eerder aangehaalde rapport van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid alsmede in rapporten van de dr. Wiardi Beckmanstichting en de jhr. mr. A. F. de Savornin Lohmanstichting tot uiting komt, dat het belang van het wetenschapsbeleid een versterking van de coördinatie op dit terrein noodzakelijk maakt.

Zij meent evenwel, dat deze coördinatie tot de verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs en Wetenschappen behoort en dat er dus naar een oplossing gezocht dient te worden, welke het die minister mogelijk maakt zijn verantwoordelijkheid waar te maken, ook tegenover het departement van Economische Zaken, dat de bevordering van de industriële ontwikkeling tot taak heeft. Hiervoor zijn de volgende constructies denkbaar:

- a de minister van Onderwijs en Wetenschappen coördineert drie staatssecretarissen (één naar het voorbeeld van de huidige staatssecretaris, één voor de universiteiten en één voor het wetenschapsbeleid);
- b de minister van Onderwijs en Wetenschappen neemt zelf de universiteiten en het wetenschapsbeleid voor zijn rekening en laat het overige onderwijs zoals thans aan een staatssecretaris over;
- c de minister van Onderwijs en Wetenschappen neemt de zorg voor de universiteiten (eventueel gecombineerd met het hoger beroepsonderwijs) of die voor het wetenschapsbeleid op zich, met een staatssecretaris voor het terrein dat de minister niet zelf in het bijzonder behartigt. Er is voorts een staatssecretaris voor de overige vormen van onderwijs;
- d de minister van Onderwijs en Wetenschappen behartigt samen met een staatssecretaris de zaken van de universiteiten en het wetenschapsbeleid, terwijl daarnaast een staatssecretaris voor de overige vormen van onderwijs verantwoordelijk blijft.

De eerste constructie verdient naar het oordeel van de commissie geen aanbeveling, omdat hiermede het verband tussen de universiteiten en het wetenschapsbeleid verbroken wordt.

De tweede mogelijkheid is al evenmin aanbevelenswaardig, omdat hierbij het geheel van het voor rekening van de minister van Onderwijs en Wetenschappen komende gebied zo omvangrijk is, dat het gevaar bestaat, dat dan of de universiteiten of het wetenschapsbeleid onvoldoende aandacht ontvangen.

Van de overblijvende twee constructies gaat de voorkeur van de commissie uit naar de laatste, waarbij dan de minister zelf meer aandacht aan het wetenschapsbeleid schenkt, en voor het geheel der sectoren wetenschapsbeleid en universiteiten wordt bijgestaan door een staatssecretaris. Deze laatste zou dan in de gedachte van de commissie als staatssecretaris-onderminister moeten optreden. Hierdoor wordt de integratie tussen het wetenschappelijk onderwijs en het wetenschapsbeleid naar het oordeel van de commissie sterk gediend, terwijl tegelijkertijd de minister zelf als hoogste coördinator voor het algemene wetenschapsbeleid van de overheid verantwoordelijk blijft.

10 Maatschappelijk en cultureel welzijnsbeleid

Eerder in dit rapport werd reeds geconstateerd, dat de overheidstaak op maatschappelijk en cultureel terrein steeds meer aandacht krijgt. De politieke opvattingen over hetgeen in feite het beleid van de overheid op dit terrein behoort te zijn, lopen sterk uiteen. Deze verschillen in *beleidsopvatting* resulteren veelal in pleidooien voor *organisatorische* veranderingen. Zo zijn onder meer suggesties gedaan tot benoeming van:

- een minister voor Welzijn
- een minister voor Cultuur
- een minister voor Volksgezondheid
- een minister voor Maatschappelijke Zorg
- een minister voor Volksgezondheid en Maatschappelijk Werk
- een minister of staatssecretaris voor Bejaardenbeleid
- een minister of staatssecretaris voor Jeugdzaken (in combinatie of met onderwijs of met sport en recreatie)
- een staatssecretaris voor Lichamelijke Opvoeding, Sport en Recreatie
- een staatssecretaris voor de Sport.

Het is duidelijk dat ook aan deze wensen niet gelijktijdig gevolg kan worden gegeven. De commissie heeft daarom gezocht naar een centrale noemer waarop eventuele hergroepering van taken in de sector van het maatschappelijk en cultureel welzijn mogelijk zou zijn. Zij is daarbij tot de conclusie gekomen dat een communis opinio over hetgeen onder welzijn of enger: maatschappelijk en cultureel welzijn moet worden verstaan, nog niet zo duidelijk is uitgekristalliseerd

dat op basis daarvan organisatorische grenzen te trekken zijn. Zij is in deze opvatting gesterkt door de omstandigheid dat ook in het buitenland op dit terrein geen duidelijke departementale indeling is ontstaan. Evenals in deze landen zijn ook in Nederland welzijnszaken over verschillende departementen gespreid. De commissie acht het daarom niet goed mogelijk in de volgende kabinetsperiode alle aangelegenheden van welzijnszorg onder de verantwoordelijkheid van één minister te doen ressorteren.

Juist waar het om belangrijke beleidsvoorzieningen gaat die nog een blijvende plaats in het midden van meer traditionele onderdelen van de overheidstaak moeten verwerven, zou het beleid sterk lijden onder een nieuwe rigoreuze herverdeling in deze sector zo kort na de ingrijpende reorganisatie bij de kabinetsformatie van 1965.

De commissie meent wel, dat binnen de bestaande structuur van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk het welzijnsbeleid een sterker accent moet krijgen. De minister zou voorts een coördinerende taak dienen te vervullen. Zo zal hij bij de kabinetsformatie moeten worden aangewezen als coördinerend bewindsman voor het door de overheid te voeren sport- en recreatiebeleid en het bejaardenbeleid als onderdelen van het totale welzijnsbeleid. Tevens dienen van zijn ministerie belangrijke impulsen uit te gaan voor het te voeren beleid ten aanzien van bepaalde categorieën van jeugd.

Deze positie zou duidelijk tot uiting kunnen komen in de naamsverandering van het departement in ministerie voor Maatschappelijk en Cultureel Welzijn. Gezien de huidige taak van de minister kan de benoeming van meer dan één staatssecretaris noodzakelijk zijn.

Hoewel de commissie voor de komende kabinetsperiode bepleit (behoudens het voorstel in hoofdstuk V betreffende de Algemene Bijstandswet), de onderling verschillende taken van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk bijeen te houden, oordeelt zij een nadere bezinning op de ontwikkeling van het departement op langere termijn noodzakelijk. Een herordening waarbij met name de sectoren maatschappelijk werk en volksgezondheid zijn betrokken, acht zij daarbij niet uitgesloten.

11 Conclusie over de te benoemen ministers

Het geheel van de suggesties voor het al dan niet benoemen van bepaalde bewindslieden op de verschillende terreinen overziende, komt de commissie tot de conclusie dat bij de kabinetsformatie de volgende ministers moeten worden benoemd:

- 1 minister-president, tevens minister van Algemene Zaken
- 2 minister van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking
- 3 minister van Justitie

- 4 *minister van Binnenlandse Zaken*
- 5 *minister van Onderwijs en Wetenschappen*
- 6 *minister van Financiën*
- 7 *minister van Defensie*
- 8 *minister van Ruimtelijk Beheer en Volkshuisvesting*
- 9 *minister van Verkeer en Waterstaat*
- 10 *minister van Economische Zaken*
- 11 *minister van Landbouw en Visserij*
- 12 *minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid*
- 13 *minister voor Maatschappelijk en Cultureel Welzijn.*

Afhankelijk van de persoonlijke belangstelling en bekwaamheden van hen die als minister-president, minister van Binnenlandse Zaken, of minister van Justitie zullen optreden, zou hieraan eventueel een aparte minister zonder portefeuille voor grondwetszaken kunnen worden toegevoegd, wellicht in combinatie met statuutzaken. Het totaal aantal ministers zou derhalve 13 of 14 bedragen – een aantal dat één minder of gelijk is aan dat van het thans zittende kabinet.

In de hierboven weergegeven lijst is een aantal ministers cursief gedrukt. De commissie zal in het vervolg van dit rapport voorstellen deze ministers (naast ministers die van oudsher belangrijke coördinerende taken hebben vervuld, zoals de minister-president en de minister van Financiën) te belasten met de *coördinatie* van het beleid op terreinen die de samenwerking van meerdere departementen behoeven.

C De organisatie van het kabinet

12 De functies van de ministerraad

De ministerraad belichaamt het beginsel van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, dat een hoeksteen vormt van het Nederlandse parlementaire stelsel. Het functioneren van de ministerraad wordt beheerst door een veelvoud van doelstellingen:

- a De ministerraad moet de lijnen voor het algemeen regeringsbeleid uitzetten, zowel op kort zicht als op langere termijn.
- b De ministerraad moet leiding geven aan het bestuursapparaat en toezien dat dit apparaat effectief functioneert. De raad moet tegenstellingen tussen de departementen tot een oplossing brengen en, waar nodig, in het bestuursproces een inconsistent of ongewenst beleid van een of meer departementen kunnen corrigeren.
- c In de ministerraad moeten deelnemers aan een politieke coalitie conflicterende verlangens zodanig met elkaar in overeenstemming trachten te brengen, dat het kabinet tegenover partijen en andere maatschappelijke groepen in de bevolking een voldoende gezag en draagkracht behoudt.

Sinds lang heeft in Nederland de traditie gegolden dat de departementen in sterke mate autonoom optreden. Elke minister beslist zelf in hoeverre hij onderwerpen onder de aandacht van de ministerraad dient te brengen. De individuele ministeriële verantwoordelijkheid is steeds verder onder druk gekomen naarmate de toenemende omvang en vervlechting van overheidsstaken dwongen, duidelijke prioriteiten te stellen en een geïntegreerd beleid te ontwikkelen. De werkwijze van de ministerraad is aan deze nieuwe politieke situatie nog onvoldoende aangepast.

De commissie acht het daarom noodzakelijk, dat de werkwijze van de ministerraad kritisch onder ogen wordt gezien, zowel ter wille van een evenwichtige coördinatie tussen de afzonderlijke departementen, als om voldoende gelegenheid te scheppen voor de bespreking van de belangrijke beleidskwesties.

Zij wijdt hierna eerst aandacht aan de vraag, in hoeverre binnen de bestaande organisatorische verhoudingen verbeteringen kunnen worden bereikt door wijzigingen ten aanzien van de voorbereiding van stukken en besluitvorming, door versterking van het secretariaat, alsook door een meer efficiënt gebruik van onderraden.

De commissie stelt daarna de vraag aan de orde of niet nog verdergaande wijzigingen noodzakelijk zijn, bijv. de vorming van een kernkabinet, het benoemen van coördinerende ministers voor bepaalde beleidsterreinen en het treffen van speciale voorzieningen voor de vorming van een beleid op lange termijn.

13 De werkwijze van de ministerraad; noodzakelijke hervormingen en versterking van het secretariaat

De werkwijze van de ministerraad⁷, zoals deze zich op basis van het reglement van orde voor de Raad van Ministers in de praktijk heeft ontwikkeld, voldoet niet in de volgende opzichten:

- a Er komt in de volledige raad te veel aan de orde dat niet de aandacht van alle ministers behoeft. Dit vindt voor een deel zijn oorzaak in de formele eis dat alle wetten en algemene maatregelen van bestuur en verdragen in ontwerp in de raad moeten worden behandeld. Het wordt voor een ander deel veroorzaakt, doordat te veel zaken rechtstreeks in de ministerraad worden gebracht die evenzeer hadden kunnen worden afgedaan in overleg tussen de betrokken departementen of in het beraad van enkele ministers. Te veel tijd wordt voortz besteed aan het verstrekken van mondelinge in plaats van schriftelijke informatie op punten die niet een beslissing van de ministerraad vereisen.
- b De door de ministers ter sprake gebrachte voorstellen zijn niet altijd voldoende in het interdepartementaal overleg voorbereid. Te vaak vragen individuele bewindslieden onder de druk van de omstandigheden instemming van

de raad voor punten die zij graag zo snel mogelijk afgehandeld zien, zonder dat de interdepartementale voorbereiding is afgerond. Steeds weer moet de voorzitter van de raad er daarom op bedacht zijn, dat de rubrieken 'mededelingen' of 'rondvraag' op de agenda van de ministerraad niet uitlopen op een besluitvorming, waarbij niet alle facetten van het voorstel goed tot hun recht komen.

c Er bestaan geen duidelijk afspraken over de wijze waarop ministerraadsstukken worden voorbereid. Ministers treffen in hun portefeuilles een zeer gevarieerde stroom stukken aan ter voorbereiding van een vergadering van de ministerraad. Deze zijn veelal per departement vergezeld van ambtelijke notities, soms ter samenvatting van de inhoud, soms om bepaalde bezwaren tegen voorstellen van andere departementen te ontwikkelen, maar ook vaak louter om redactionele of wetstechnische opmerkingen vast te leggen. In het ministerieel beraad ter sprake gebrachte opmerkingen leiden vaak tot spontane, onvoorbereide discussies, die weinig bevorderlijk zijn voor een vlotte gang van zaken. De commissie acht daarom nieuwe procedures en regels voor het voorbereiden van kabinetsbeslissingen wenselijk. In de constituerende vergadering van het nieuwe kabinet ware het volgende af te spreken:

- a De ministerraadsstukken worden voortaan in drie categorieën onderverdeeld:
 - stukken die de aandacht van de gehele raad vereisen;
 - stukken die in het beraad van enkele ministers kunnen worden afgedaan;
 - stukken die weliswaar formeel de instemming van de ministerraad vereisen, doch die op het eerste gezicht niet de aandacht van andere departementen behoeven.
- b De departementen zenden, zoals ook thans gebruikelijk is, alle voor de ministerraad bestemde stukken rond. Zij geven daarbij aan, tot welke categorie van punt a deze stukken naar hun mening behoren.
- c Het secretariaat van de ministerraad beziet, mede aan de hand van eventueel van andere departementen verkregen informatie, in hoeverre met de voorstellen van de departementen voor indeling in één der drie categorieën kan worden ingestemd. De minister-president stelt elke dinsdag voorafgaande aan de gebruikelijke kabinetszittingen op vrijdag, als bijlage van de agenda, een lijst vast waarin de rondgezonden stukken in één van de drie onder punt a genoemde categorieën worden ingedeeld. Ministers kunnen tijdens de kabinetsvergadering van vrijdag alsnog verzoeken bepaalde stukken een verder reikende graad van behandeling te doen ondergaan. Zo een dergelijk verzoek niet wordt ingediend, worden de stukken van de tweede en derde categorie afgehandeld op de door de minister-president voorgestelde wijze.
- d Stukken van de eerste categorie worden door de gehele raad behandeld en dienen op een speciale wijze door de betrokken departementen te worden voorbereid met gebruik van een speciaal formulier, waarin op vaste plaatsen wordt aangegeven wat in het kort de inhoud van het stuk is, met welk gevolg interdepartementaal overleg is gevoerd, welke de financiële consequenties zijn, of het stuk is getoetst op doelmatigheid in de uitvoering en op wetstechnische aspecten. Het formulier zou verder ontwerpbesluiten van de raad kunnen

bevatten, terwijl tevens zou kunnen worden aangegeven hoe de voorlichting zal worden verzorgd.

e De minister-president dient toe te zien, dat stukken pas dan voor behandeling in de ministerraad worden ingediend, nadat tussen de betrokken departementen schriftelijke stukken zijn uitgewisseld.

f Het secretariaat zorgt voor een snelle en uitvoerige mededeling over de genomen besluiten aan alle departementen.

g Het secretariaat draagt zorg voor de registratie van de beleidsvoornemens op kabinetsniveau en rapporteert de ministerraad periodiek over de stand van afwerking. De commissie bepleit een aanpassing van het secretariaat van de ministerraad, opdat dit aan de bovengenoemde nieuwe taken kan voldoen. Hiertoe is enige uitbreiding van personeel noodzakelijk.

De commissie heeft nog de vraag gezien of artikel 4 lid 1 van het reglement van orde voor de Raad van Ministers, dat de raad verplicht over alle ontwerpen van wet en algemene maatregelen van bestuur te beraadslagen en te besluiten, zou dienen te worden gewijzigd, ten einde ontwerpbesluiten van eenvoudige aard buiten de ministerraad te kunnen afdoen. De commissie meent echter met het oog op de noodzaak van interdepartementale toetsing geen voorstel terzake te moeten doen.

14 De onderraden: mogelijkheden en mogelijkheden

Onder de ministerraad bestaat al sinds geruime tijd een vijftal onderraden: de Algemene Verdedigingsraad
de Raad voor Economische Angelegenheden
de Raad voor de Rijksdienst
de Raad voor Europese Zaken
de Raad voor de Ruimtelijke Ordening.

Het is de functie van deze raden bepaalde beleidsbeslissingen te nemen die niet de aandacht van de volledige ministerraad vereisen. Bespreking in kleinere kring van de meer direct betrokken ministers kan tot een grondiger afhandeling van zaken leiden. De collectieve regeringsverantwoordelijkheid blijft niettemin bewaard, doordat de minister-president als voorzitter van de onderraden optreedt en doordat de conclusies van elke onderraad in de ministerraad worden bekrachtigd.

In de praktijk werkt het instituut van de onderraden niet altijd bevreemdend. Hiervoor zijn verschillende factoren aan te wijzen:

- a A naast elkaar bestaan van verschillende onderraden legt een zware last op die ministers die een centrale portefeuille beheren: de minister-president bijv. zit alle onderraden voor, de minister van Financiën is bij de werkzaamheden van elke onderraad geïnteresseerd en hetzelfde geldt voor sommige andere bewindslieden.

Voor deze ministers houdt het bestaan van de onderraden geenszins verlichting van het interministerieel overleg in. Zij ervaren het naast elkaar bestaan van onderraad en ministerraad als een onnodige verdubbeling, en geven er veelal de voorkeur aan onderwerpen uitsluitend in de ministerraad te behandelen.

- b Mede als gevolg hiervan wordt het moeilijker bijeenkomsten van de onderraden te organiseren. Een te hoge vergaderfrequentie legt op sommige ministers een onduidelbare last, een te lage frequentie leidt ertoe dat ministers en departementen de onderraden niet langer als een bruikbaar alternatief voor afhandeling van zaken in de ministerraad gaan beschouwen. De onderraden dreigen daardoor te verkommeren.
- c Aan de vergaderingen van sommige onderraden neemt een relatief groot aantal ambtenaren deel. Hierdoor komt een rechtstreeks contact tot stand tussen ministers en ambtenaren, dat voor de afdoening van sommige aangelegenheden grote voordelen biedt. Doch de onderraad wordt daardoor minder geschikt voor de behandeling van zaken die sterk politieke aspecten hebben en derhalve rechtstreeks naar de ministerraad worden verwezen.

Het is nodig deze praktische problemen te signaleren, omdat te gemakkelijk op papier organisatorische constructies worden bedacht die met deze moeilijkheden géén rekening houden. Te vaak ook wordt ervan uitgegaan, dat de beleidsvorming van de ministerraad in waterdichte compartimenten door middel van afzonderlijke onderraden zou kunnen plaatsvinden, terwijl in feite de te behandelen problemen zo veel scheidslijnen doorbreken, dat toch afhandeling in de ministerraad zelf geboden is.

De commissie is niettemin van mening, dat de onderraden een belangrijker functie kunnen vervullen, indien er meer stuwkracht van zou uitgaan bij de beleidsvorming.

Hiertoe is het nodig zekere maatregelen te treffen:

- a Het aantal bewindslieden dat de onderraad op een bepaald beleidsgebied telt, dient zo klein mogelijk te zijn. Het is wenselijk hierover in de constituerende vergadering van het kabinet duidelijke afspraken te maken. Het is voorts onnodig dat ministers vergaderingen van een onderraad bijwonen voor behandeling van aangelegenheden die normaliter door een staatssecretaris (kunnen) worden behandeld.
- b De werkzaamheden van de onderraden moeten effectiever worden voorbereid. Stukken voor de onderraden dienen pas in behandeling te komen indien instemming van de coördinerende bewindsman is verkregen.
- c De vergaderfrequentie van de onderraden dient te worden afgestemd op de behoefte en zoveel mogelijk op basis van een duidelijk vergaderschema.
- d De voorbereiding van de stukken voor de onderraad dient op ambtelijk niveau volgens een vast patroon te worden gecoördineerd onder verantwoordelijkheid van de coördinerende bewindsman.
- e De voornaamste met de ambtelijke coördinatie-belaste ambtenaar dient in beginsel de enige vaste ambtelijke deelnemer aan de onderraad te zijn. Andere

hoofdamtbanen kunnen uitsluitend met toestemming van de minister-president aan een vergadering deelnemen.

De verhouding tussen coördinerende ministers, interdepartementale ambtelijke overlegorganen, studiefinsten en adviesorganen, wordt in hoofdstuk III nader uitgewerkt in het kader van een door de commissie opgesteld algemeen coördinatiemodel. Waar mogelijk bepleit de commissie aanwending van meer informele coördinatie-mogelijkheden, zoals ministerieel beraad van enkele ministers, werkgroepen ad hoc, alsmede in daartoe geëigende gevallen de individueel optredende coördinerende bewindsman. De commissie stelt echter voor, naast de bestaande onderraden een onderraad in te stellen voor het wetenschapsbeleid alsmede een onderraad voor de welzijnszorg. Zij wil hiermede op deze belangrijke beleidsterreinen een meer intensieve coördinatie bereiken.

D De wenselijkheid van verdere wijzigingen

Nieuwe procedures voor de voorbereiding van het kabinetberaad, de verbreding van de taken van het secretariaat van de ministerraad en een verbetering van de werking van de onderraden kunnen een bijdrage leveren niet slechts tot een meer efficiënte besluitvorming, doch ook tot het vrijmaken van ministers en ministerraad voor de afhandeling van de belangrijkste beleidszaken. De vraag rijst of hiermede kan worden volstaan.

15 Modellen voor een kernkabinet

Deze vraag wordt ontkennend beantwoord door hen die pleiten voor de invoering van een kernkabinet. In het verleden zijn hiertoe enkele theoretische voorstellen gedaan. De gedachte heeft de laatste jaren echter steeds meer politieke voorstanders gevonden.⁸

De aandrang tot invoering van een kernkabinet is een duidelijk symptoom van een zeker onbehagen over de wijze waarop thans de beleidsvorming plaatsvindt. Niet duidelijk is echter wat de voorstanders onder een kernkabinet verstaan.

Sommigen leggen de nadruk op een functionele scheiding tussen aan de ene kant ministers belast met het ontwikkelen van een beleid op lange termijn, aan de andere kant ministers belast met het dagelijks beheer van een departement.

Anderen denken veeleer aan het scheppen van een hiërarchische verhouding tussen verschillende categorieën ministers, en bepleiten een concentratie van bevoegdheden bij een bepaalde groep 'kern-ministers' binnen de regering. Weer anderen houden vast aan een systeem van formeel gelijkberechtigende ministers, maar splitsen deze in een groep ministers die de politieke leiding behouden over de verticaal georganiseerde departementen, en een andere groep ministers die dwars door deze departementen heen verantwoordelijk zijn voor takken van beleid welke de samenwerking van meerdere departementen vereisen. Niet duidelijk is ook, of alle ministers lid van het kabinet zullen zijn of alleen sommigen, en of er sprake moet zijn van een kabinet uitsluitend bestaande uit de

hiërarchisch hoger geplaatste beleidsministers, of van een groter kabinet met daarin een 'inner Cabinet'.

De commissie heeft, mede aan de hand van buitenlandse ervaringen⁹, nagegaan, welke modellen van kabinetsorganisatie mogelijk zijn als 'kern-kabinet' zouden kunnen worden aangeduid. Zij komt daarbij tot de volgende vier mogelijkheden (die ook in vereenvoudigde vorm op blz. 51 in een schema zijn samengevat):

Model I: een kabinet uitsluitend bestaande uit een klein aantal niet-departementale beleidsministers. Elk van deze beleidsministers treedt op als coördinator van een groep gespecialiseerde departementale ministers, die zelf buiten het kabinet blijven doch ad hoc worden uitgenodigd voor speciale kabinetszittingen of gedeeltes daarvan.

Model II: een kabinet samengesteld uit 'super-departementale' ministers. Door samenvoeging van departementen wordt een kleiner aantal superdepartementen gevormd. Het kabinet bestaat uit de ministers die aan het hoofd van deze departementen zijn gesteld en verenigt daardoor zowel de hoogste beleidsverantwoordelijkheid als de hoogste uitvoerende verantwoordelijkheid. Voor het beheren van hun departementen worden de leden van het kabinet bijgestaan door staatssecretarissen of onderministers.

Model III: een kabinet dat wel de politiek belangrijkste ministers (met of zonder portefeuille) bevat, maar niet alle departementale ministers, een en ander ter discretie van de minister-president.

Model IV: een kabinet dat weliswaar alle ministers omvat, doch waarbinnen een kleine groep van kernministers (met of zonder portefeuille) een speciale politieke verantwoordelijkheid draagt voor het bepalen van het algemeen beleid.

De commissie acht de modellen I-III voor de Nederlandse politieke en bestuurlijke verhoudingen om de volgende redenen geen verbetering:

Model I: het niet-departementale beleidskabinet

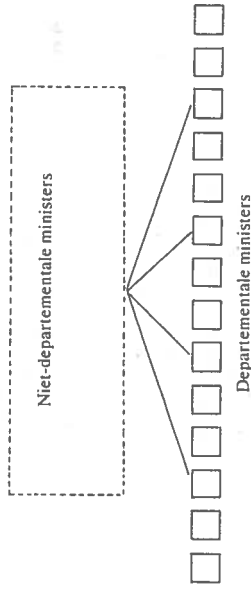
Dit model zou in de praktijk leiden tot de volgende problemen:

a Moeilijkheden zullen ontstaan in de verhouding tussen het kabinet en de departementen. Het algemene regeringsbeleid dreigt onvoldoende te worden getoetst aan departementale ervaringen, terwijl omgekeerd de departementen zich niet voldoende zullen instellen op het algemene regeringsbeleid. De verlenging van de beleidsvormingsketen zal kunnen leiden tot een versterking van centrifugale krachten in de departementen, tot onvoldoende coördinatie en vertraging van bestuur en tot politieke tegenstellingen tussen de niet-departementale kabinetsleden en de departementale ministers-buiten-het-kabinet.

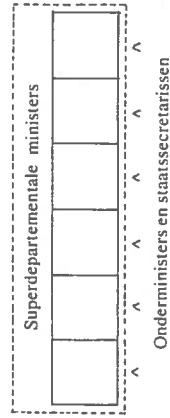
b De onduidelijke verhoudingen tussen deze twee typen ministers zullen bij de departementale ambtenaren, bij het parlement, en bij de maatschappij als geheel

Vier modellen voor een kernkabinet

Model I: Het niet-departementale beleidskabinet



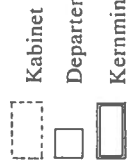
Model II: Het kabinet van super-departementale ministers



Model III: Een kabinet, beperkt tot de voornaamste ministers



Model IV: Een kabinet, bestaande uit alle ministers met daarin een groep kernministers



leiden tot onzekerheid over de vraag, waar de werkelijke verantwoordelijkheden liggen. Verwacht moet worden, dat men deze uiteindelijk zal willen leggen bij de hoger geplaatste kabinetleden. Deze zullen daardoor in de praktijk zo sterk worden belast, dat hun vrijmaking voor algemene beleidskwesties tot een fictie wordt.

c Het voorgestelde systeem impliceert een hiërarchisch element, dat strijdig is met de gebruikelijke collegiale bestuursvormen die het Nederlandse kabinetsbeleid vanouds hebben gekenmerkt. Voor zover het een nieuwe complicerende factor toevoegt aan de toch reeds ingewikkelde politieke verhoudingen, kan het de kabinetsformatie en het kabinetsberaad onnodig bemoeilijken.

Model II: het kabinet van super-departementale ministers

Dit model veronderstelt de mogelijkheid het aantal in Nederland bestaande departementen drastisch te verminderen. De commissie heeft in hoofdstuk I, paragraaf 15 aangegeven, waarom zij daartoe thans geen mogelijkheid aanwezig acht. Doch ook indien deze mogelijkheid wel reëel geacht wordt, blijven nog aanzienlijke bezwaren tegen dit kabinetsmodel bestaan:

- a De last die het beheer van een mammoet-departement op de 'super-departementale' minister zou leggen, maakt het twijfelachtig of deze in de praktijk zijn dubbele taak van hoofd van een departement en lid van het kabinet zal kunnen vervullen. Indien hij zich geheel met zijn departementale taak vereenzelvigd, kan een ongewenste verzelfstandiging van beleid bij zijn departement optreden. Besteedt hij omgekeerd voorrang aan zijn taak als lid van het kabinet, dan zal hij zich veelal noch tegenover zijn staatssecretarissen, noch tegenover de hogere ambtenaren, voldoende kunnen waarmaken. Zijn hoogste verantwoordelijkheid, ook tegenover het parlement, kan hierdoor ernstig worden ondergraven.
- b De verkleining van het aantal ministers kan in de Nederlandse politieke verhoudingen het vinden van een politieke formule voor een kabinet bemoeilijken. Een te klein aantal ministers kan bovendien tot verzwakking van collegiaal overleg en collectieve verantwoordelijkheden leiden, waardoor een kabinet onvoldoende vaste steun in het parlement kan behouden.

Model III: een kabinet, beperkt tot de voornaamste ministers

Dit model is vooral toegepast in landen waar de groei van het aantal departementen, of althans van het aantal in een regering optredende ministers, zodanig is geweest, dat het kabinet een numerieke omvang dreigde aan te nemen waarin van een behoorlijk politiek overleg geen sprake meer kan zijn. Deze situatie doet zich in Nederland niet voor. De commissie zou een ontwikkeling in deze richting betreuren, ook om meer theoretische redenen:

- a De scheiding tussen ministers-kabinetleden enerzijds en ministers-buiten-het-kabinet anderzijds schept voor de laatsten dezelfde problemen die in het eerste model werden genoemd. Hun verantwoordelijkheid voor het beheer van een departement is niet gekoppeld aan het lidmaatschap van het kabinet, zodat het

gevaar dreigt dat zij zich uitsluitend zullen richten op de behartiging van het eigen departementale belang.

b De scheiding tussen kabinetleden en niet-kabinetleden introduceert een nieuwe complicatie in de toch reeds moeilijke problematiek van de verhouding tussen collectieve en individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Terwijl sommige ministers zowel voor het beheer van de hun toevertrouwde portefeuilles als voor het algemene kabinetsbeleid verantwoordelijkheid dragen, zijn anderen slechts voor hun eigen departement verantwoordelijk. Zij delen ten hoogste formeel door hun lidmaatschap van een regering in de collectieve verantwoordelijkheid zonder zelf een directe invloed te kunnen uitoefenen op het kabinetsbeleid.

c Het model schept ook politieke problemen. De positie van de Nederlandse minister-president is, in tegenstelling tot bijv. die van de Britse 'Prime Minister', niet zodanig dat deze zelfstandig zal kunnen beslissen welke ministers wel en welke ministers niet lid van het kabinet zouden zijn. Over een en ander zal derhalve tijdens de kabinetsformatie moeten worden beslist, hetgeen tot moeilijke verhoudingen aanleiding zal geven.

d Een groot nadeel van dit model is, dat de thans bestaande rem op uitbreiding van het aantal ministers zal verdwijnen. Verwacht moet worden, dat deze constructie daarom zal leiden tot een spoedige uitbreiding van het aantal departementen, tot een druk van de in de aanvang niet in het kabinet opgenomen ministers toch tot het kabinet te worden toegelaten, en daardoor tot een vergroting zowel van het aantal leden van de ministerraad als van het aantal departementen, met alle hierdoor optredende moeilijkheden die reeds in hoofdstuk I, paragraaf 14 werden beschreven.

De commissie concludeert daarom, dat deze met zekerheid te voorspellen gevolgen van de invoering van model III een extra reden moeten zijn, het aantal departementen in Nederland zo klein mogelijk te houden, en de directe band die bestaat tussen alle departementen en het kabinet, niet lichtvaardig door te snijden.

Model IV: een kabinet bestaande uit alle ministers, waarbinnen een groep kern-ministers een bijzondere verantwoordelijkheid draagt

Dit model impliceert een minder grote breuk met bestaande Nederlandse verhoudingen dan de modellen I of III, en kan tevens worden verwezenlijkt, indien de in model II veronderstelde concentratie van departementen in een klein aantal superdepartementen praktisch niet mogelijk is.

Het voorgestelde systeem vormt in feite een compromis tussen de hiervoor genoemde modellen. Het behoudt de directe band tussen de hoogste leiding van een departement en het kabinetslidmaatschap zoals voorgesteld in model II. Alle ministers blijven lid van het kabinet, waardoor de nadelen van model III niet optreden. Tevens wordt gepoogd de vorming van het algehele regeringsbeleid minder afhankelijk te doen zijn van problemen van dagelijks bestuur, door de verantwoordelijkheden hiervoor te leggen bij een speciale groep leidende

ministers binnen het kabinet. Hiervan verwacht men de voordelen van model I, zonder de nadelen daarvan.
De commissie meent niettemin, dat ook in dit model enige onzekerheden blijven bestaan die invoering daarvan niet raadzaam maken:

a Het is niet duidelijk of bij het begrip 'kernministers' moet worden gedacht aan speciale ministers zonder eigen portefeuille of aan ministers gesteld aan het hoofd van een eigen departement.

In het eerste geval is geen oplossing geboden voor het mogelijke conflict tussen de beleidsminister zonder portefeuille enerzijds, de direct verantwoordelijke departementale minister anderzijds. Zoals reeds aan het begin van dit hoofdstuk werd gesteld, verwacht de commissie niet dat ministers zonder portefeuille voor nieuwe beleidsterreinen een voldoende politieke kracht zullen kunnen ontwikkelen.

Bovendien zou toevoeging van een aantal speciale beleidsministers zonder portefeuille, naast de eveneens als lid van het kabinet optredende departementale ministers, de omvang van het kabinet ongunstig beïnvloeden. De commissie verwacht dat de beeldsvorming daardoor eerder zal worden bemoeijikt dan bevordert.

In het tweede geval van kernministers die tegelijk hoofd van een departement zijn, is het niet duidelijk naar welk criterium moet worden besloten welke departementale ministers wel en welke departementale ministers niet tot een kerngroep zouden behoren. Verschillende beleidskwesties hebben zeer verschillende aspecten. Het fixeren van de verantwoordelijkheid voor de bepaling van het algemeen beleid bij een bepaalde kern ontleemt het systeem de soepelheid van de huidige situatie, waarin de ministerraad ad hoc een minister of een groep van ministers kan opdragen bepaalde beleidsaangelegenheden namens de ministerraad tot een oplossing te brengen.

Het systeem van een vaste groep kernministers binnen een kabinet kan voorts tot politieke spanningen leiden.

b Het is in het voorgestelde model IV niet duidelijk, of de 'kernministers' zich zouden moeten richten op het uitspelen van een beleid op langere termijn, op het bepalen (of althans voorbereiden) van de regelmatig terugkerende voornaamste politieke beleidsbeslissingen, of eerder op de coördinatie van bepaalde sectoren van overheidsbeleid.

c Van de beantwoording van de onder a en b opgeworpen vragen zal mede afhangen, in hoeverre de speciale positie van 'kernministers' formeel zal moeten worden verankerd. Beantwoordt men deze vraag bevestigend, dan zal men moeten aangeven wie tot de groep van 'kernministers' zullen moeten worden gerekend. Moet men denken aan een kernraad, bestaande uit de minister-president en enkele vice-ministers-presidenten?

Of eerder aan een groep ministers die zullen optreden aan het hoofd van de belangrijkste departementen (indien over dit criterium al overeenstemming zou kunnen worden bereikt)? Of moet men streven naar een kern binnen het kabinet die bestaat uit coördinerende beleidsministers voor bepaalde sectoren van overheidsbeleid? Of moet men juist eerder denken aan een groep personen met

speciale verantwoordelijkheden voor een lange-termijnbeleid? Of aan een informeel 'kitchen cabinet' van de belangrijkste politici uit de tot het kabinet toegetreden coalitiepartijen?

De commissie somt deze vragen op om aan te duiden, dat er sprake is van een zeer complexe materie. Zij acht het niet verstandig, een nieuwe hypotheek op de veelal toch reeds in Nederland moeilijke kabinetsformaties te leggen, door – onafhankelijk van de vraag wie het kabinet zullen vormen – bepaalde formele voorstellen te doen voor het benoemen van kernministers of een kerngroep van ministers. Te veel is in de praktijk afhankelijk van niet van te voren te bepalen factoren, zoals de politieke formule van het nieuwe kabinet, het gewicht dat aan bepaalde departementen wordt toegekend, personen die tot het kabinet toetreden, de wisselende accentuering van bepaalde beleidsvraagstukken. Te zeer ook is sprake van onuitsproken maar aanwijsbare subtielere vormen van hiërarchie tussen 'kernministers' en andere 'departementale' ministers, zonder dat deze vertaald zijn in reële politieke en bestuurlijke termen. Het bestaande systeem van onderraden en van ad hoc-delegatie aan groepen ministers kan in de praktijk tot een soepeler beeldsvorming leiden dan de voorgestelde instelling van een formele kerngroep binnen het kabinet.

De commissie concludeert daarom, dat het wenselijk is, het vanouds geldende beginsel te handhaven dat alle ministers op voet van gelijkheid het kabinet vormen.

De aanwijzing van kernen voor bepaalde beleidssectoren kan meer tot de gewenste beeldsvorming bijdragen dan één kern van hoogste beeldsvormers.

16 De coördinerende bewindsman

De commissie is met de voorstanders van een kernkabinet van mening, dat nieuwe beeldsvormingsmechanismen moeten worden geschapen voor de totstandkoming van beleid op bepaalde gebieden waarvoor thans nog geen duidelijke ministeriële verantwoordelijkheden bestaan. Gewoonlijk gaat het hier om aangelegenheden die de inspanning van meerdere departementen vereisen.

Meer dan van ruw ingrijpende maatregelen als de vorming van een kernkabinet of het instellen van nieuwe departementen verwacht de commissie daarom een oplossing van het duidelijker toespitsen van coördinerende verantwoordelijkheden. Het kabinet dient waar nodig bepaalde bewindslieden aan te wijzen die zowel intern als extern politiek verantwoordelijk zullen zijn voor de totstandkoming van een gecoördineerd beleid betreffende aangelegenheden waarbij meerdere departementen betrokken zijn. Voor minder belangrijke aangelegenheden, alsmede voor specifieke taken die een ad hoc-coördinatie behoeven, zal met de aanwijzing van een bepaalde minister of staatssecretaris kunnen worden volstaan. Voor belangrijke beleidsterreinen zal een coördinerende bewindsman moeten worden aangewezen, die in zijn coördinerende taken zal worden bijgestaan door een

samenstel van daartoe speciaal in te stellen ambtelijke, wetenschappelijke en ministeriële organen.

De commissie heeft in hoofdstuk I, paragraaf 18, reeds aangegeven dat de figuur van een coördinerende bewindsman geen onbekende in het Nederlandse bestel is. Zij heeft daarbij in het bijzonder de coördinerende taken genoemd van de ministers van Financiën, van Binnenlandse Zaken, van Economische Zaken en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, op het terrein van respectievelijk financiën, personeelszorg, economie en ruimtelijke ordening. De commissie meent dat hiernaast in ieder geval speciale coördinerende ministers zullen moeten worden benoemd ter verzekering van de coördinatie van het beleid op de volgende terreinen:

- de milieuzorg
- het wetenschapsbeleid en de technologie
- de welzijnszorg
- het buitenlands beleid
- het binnenlands beleid, in het bijzonder ten aanzien van de relaties van de centrale overheid ten opzichte van lagere overheden.

Zij verwijst voor een uitwerking van de figuur van de coördinerende minister en voor de toepassing van een algemeen coördinatiemodel op enkele beleidsgebieden verder naar hoofdstuk III.

De commissie is zich bewust van het feit, dat het accentueren van nieuwe coördinerende bevoegdheden, die horizontaal door de bestaande verticaal georganiseerde departementen heen lopen, een goed samenspel zal vereisen tussen alle betrokken bewindslieden. Zij meent, dat dit echter minder fricties zal veroorzaken indien een en ander zal worden gerealiseerd binnen de vanouds bestaande collegiale verhoudingen in een collectief verantwoordelijk kabinet van departementale ministers, dan wanneer deze coördinerende bevoegdheden afhankelijk zullen worden gesteld van de benoeming van aparte niet-departementale beleidsministers, een kernraad binnen het kabinet of een boven de departementen gesteld kernkabinet.

17 De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

De zware belasting die de gelijkijdige verantwoordelijkheid voor taken van departementaal beheer en voor de coördinatie van bepaalde beleidsterreinen op sommige ministers legt, kan het gevaar vergroten dat deze ministers onvoldoende gelegenheid zullen vinden voor het bezien van op de toekomst gerichte beleidsvragen. De commissie beziet daarom in hoofdstuk IV de vraag, in hoeverre een verlichting van departementale beheerstaken voor de betrokken ministers kan worden bereikt. Zij acht het daarnaast noodzakelijk dat aparte nieuwe institutionele voorzieningen worden getroffen voor de voorbereiding van een op de toekomst gericht beleid. Zij baseert zich hierbij op de belangrijke

beschouwingen die aan dit onderwerp zijn gewijd, eerst door de Sociaal-Wetenschappelijke Raad van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, en daarna door de Werkgroep uit de Contactcommissie Overheid/Sociaal-Wetenschappelijke Raad en door de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur (de commissie De Wolff). Zij citeert met instemming de volgende passage uit het rapport van de Werkgroep, handelend over het belang van een systematische analyse van toekomstige maatschappelijke ontwikkelingsstendenties:

Ontbreekt dit zicht, dan is het niet voldoende mogelijk grote lijnen voor de beleidsvorming uit te stippelen, prognoses van de te verwachten ontwikkelingen op te stellen en prioriteiten tussen de beleidsmogelijkheden te bepalen. Dit zicht is niet mogelijk zonder een grondige bestudering van de grote krachtenvelden die op de maatschappelijke ontwikkeling inwerken, elk op eigen wijze, maar juist door hun interactie het karakter van deze ontwikkeling bepalend.

In het rapport wordt hieruit de volgende conclusie getrokken voor hetgeen verder zou moeten worden verricht:

De bestudering van de krachtenvelden zoals bijv. de bevolkingsgroei, de technologische ontwikkeling, de industrialisering, de urbanisatie, de welvaartsstijging en de wijzigingen in waarden- en normenpatronen van de bevolking, die bepalend zijn voor de maatschappelijke ontwikkeling, en inherent hieraan de bestudering van de maatschappelijke ontwikkelingslijnen die onder de invloed van deze krachtenvelden staan, in hun onderlinge samenhang en wederzijdse beïnvloeding, ten einde te komen tot een zicht op het totale stramien van ontwikkelingslijnen waarmee het overheidsbeleid in de verschillende sectoren rekening kan houden.

De Werkgroep formuleerde deze drievoudige taak aldus:

- een denkende taak om te komen tot relevante beleidsprobleemstellingen,
- een stimulerende taak m.b.t. het hiertoe te verrichten sociaal onderzoek,
- een communicatetaak in de verhouding tussen wetenschap en overheid.

Als het meest essentiële element in de taak (. . .) ziet de Werkgroep het in wederzijdse communicatie tussen overheid en wetenschap, tussen beleid en onderzoek, komen tot voor het beleid relevante probleemstellingen en het aangeven van knelpunten waar het bij de toekomstige ontwikkeling van de maatschappij-structuur voor het beleid om gaat.

Naar de mening van onze commissie zou deze drievoudige taak kunnen inhouden:

- a het ontwerpen van een toekomstvisie van de maatschappij ten behoeve van de beleidsvorming op langere termijn;
- b het aangeven van de probleemvelden ten aanzien waarvan de toekomstige

ontwikkeling het stellen van prioriteiten noodzakelijk maakt; c het coördineren van de wetenschappelijke bureaus van de overheid, o.a. om overlappings en lacunes te signaleren en op te heffen.

De commissie wijst erop, dat bij de laatste belangrijke reorganisaties van het staatsapparaat in West-Duitsland en Engeland juist aan deze beleidsplanning op langere termijn aandacht is geschonken.

Voor de organisatorische uitwerking van deze problematiek is het noodzakelijk, dat, bij de verknoping van wetenschap en overheidsbeleid, enerzijds de vrije inbreng van de wetenschap zo goed mogelijk wordt gewaarborgd, doch anderzijds wordt voorkomen dat studies en plannen worden gemaakt los van de uitvoerbaarheid en de bruikbaarheid voor het beleid.

De commissie stelt daarom in de lijn van het rapport van de commissie De Wolff voor, een *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* in te stellen, die ressorteert onder het ministerie van Algemene Zaken. Deze raad dient rechtstreeks in te spelen op de beleidsbepaling door de ministerraad. De minister-president dient daarom zelf de verantwoordelijkheid voor de Wetenschappelijke Raad te dragen. Een voorstel om daarmee een aparte staatssecretaris voor toekomstvraagstukken¹⁰, toegevoegd aan de minister-president, te belasten of een nieuwe ministeriële onderraad in te stellen, zal de commissie dan ook niet doen. Zij meent, dat de verantwoordelijkheid van de gehele ministerraad voor het werk van deze raad mede tot uiting dient te worden gebracht door het treffen van speciale voorzieningen, bijv. het ten minste éénmaal per jaar gedurende een gehele dag beleggen van een gezamenlijke bijeenkomst van alle ministers met de leden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De raad zou, in de gedachtengang van de commissie, voornamelijk bestaan uit vijf leden, waarvan in ieder geval de voorzitter een volledige dagtaak aan het werk van de raad zou wijden. De werkzaamheden van de raad dienen mede te worden gevoerd door de voornaamste studie- en beleidsdiensten, die voor bepaalde sectoren van het overheidsbeleid bestaan, of wellicht ingesteld zullen worden. Daarom is het wenselijk, dat in ieder geval de directeur van het Centraal Planbureau en de directeur van de Rijksplanologische Dienst, en in de toekomst wellicht ook de directeur van een in te stellen studiedienst bij de minister voor Maatschappelijk en Cultureel Welzijn en van een in te stellen staf voor lange-termijn-vraagstukken bij Buitenlandse Zaken als adviseurs aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid worden toegevoegd. Tevens dient een duidelijk contact gelegd te worden met de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid.

Onder de raad zou een eigen studiedienst moeten worden ingesteld, ressorterende onder de secretaris van de raad, die zelf een vast lid van de staf van de minister-president zou dienen te zijn. De studiedienst dient niet zo zeer onderzoek te verrichten, maar vooral elders te verrichten researchwerkzaamheden te coördineren, en de resultaten daarvan te integreren in de door de

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op te stellen beleidsplannen. De studiedienst zou gekend dienen te worden in alle initiatieven voor maatschappijstudies binnen de centrale overheid en in de door de centrale overheid aan derden te geven opdrachten voor speurwerk naar maatschappijproblemen.

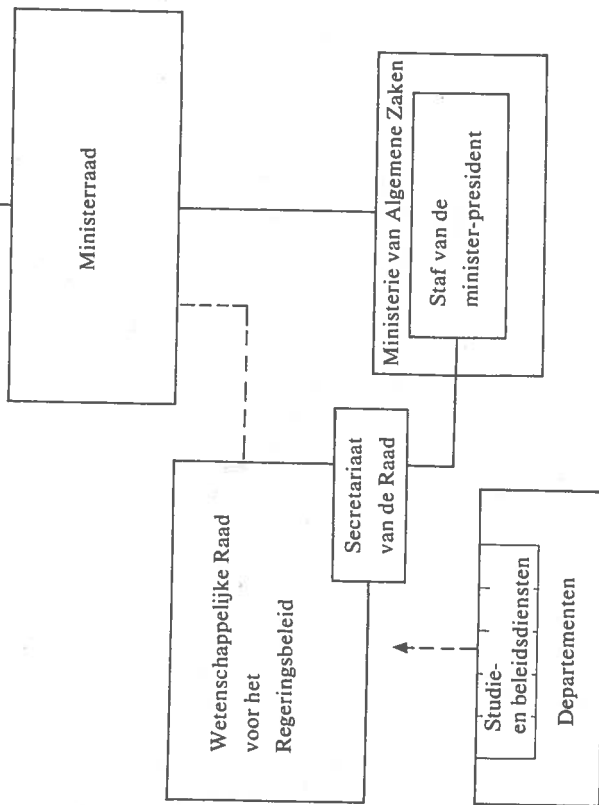
De Wetenschappelijke Raad moet steeds in nauw contact staan met de departementen, opdat hij bij zijn werkzaamheden rekening kan houden met bij deze departementen aanwezige gegevens en beleidsvoornemens. Gezien het belang van de door de Wetenschappelijke Raad te verrichten werkzaamheden voor alle departementen, acht de commissie het wenselijk dat de secretarissen-generaal en directeuren-generaal periodiek als ambtelijk gesprekspartner van de Wetenschappelijke Raad zullen optreden. De rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dienen steeds openbaar gemaakt te worden. Dit verzekert de wetenschappelijke onafhankelijkheid van de raad en maakt het mogelijk dat niet slechts de regering, maar ook politieke partijen en maatschappelijke organisaties, voor het bepalen van eigen standpunt over alle aanwezige informatie kunnen beschikken.

Ter voorkoming van een monopolisering van beleidsplanning en toekomststudies bij de overheid, adviseert de commissie voorts voor dit doel financiële middelen ter beschikking te stellen aan instituten buiten de overheid, zoals universitaire researchinstellingen, wetenschappelijke bureaus van politieke partijen e.d.

De commissie heeft zich afgevraagd of een speciale adviesinstantie zou moeten worden gecreëerd, die (zoals de Raad van Advies voor het Ruimtelijk Beheer bij het ruimtelijk beleid) als maatschappijvertegenwoordiging bij de werkzaamheden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zou kunnen functioneren.

De commissie zal in hoofdstuk III pleiten voor het regelmatig betrekken van groepen en sectoren uit de maatschappij bij de beleidsvorming. Zij meent, dat dit in het bijzonder bij de afzonderlijke terreinen van overheidszorg van belang kan zijn. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zal bij haar werkzaamheden veelvuldig in contact treden met de afzonderlijke organisaties en instellingen op wetenschappelijk en ander gebied. Aangezien de Raad echter een rol vervult bij de vorming van het algemene regeringsbeleid, waarin de beleidsontwikkeling op langere termijn van de afzonderlijke terreinen van overheidszorg moet worden geïntegreerd, acht de commissie het de taak van de Staten-Generaal om als vertegenwoordiging van de maatschappij bij de algemene beleidsbepaling op langere termijn op te treden. Om dezelfde reden ligt de verantwoordelijkheid binnen het regeringsapparaat rechtstreeks bij de minister-president en de ministerraad.

De commissie geeft in het hierna afgedrukte organisatieschema aan, hoe zij zich de organisatie voor de vorming van het lange-termijn-beleid met behulp van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid denkt.



1 Verwezen kan onder meer worden naar: Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur, Kamerstuk 10 914, Zitting 1970-1971 - Openbaarheid openheid, Rapport van de Commissie heroriëntatie overheidsvoorzichting - Raad van advies voor het wetenschapsbeleid, Advies inzake de bestuurlijke organisatie van het wetenschapsbeleid (8 oktober 1970) - Beleidsplan D'66 - J. T. Mellema, rede op de algemene vergadering van de C.H.U. (25 mei 1970) - dr. Alexander King, directeur wetenschappelijke zaken O.E.C.D., 'Elk land heeft minister nodig voor beleid op lange termijn', in *Elseviers Weekblad*, 25 april 1970.

2 Verwezen wordt onder meer naar: Een Europese bewindsman, rapport van de Europese Beweging in Nederland (april 1963) - mr. C. Berkhouter in voorlopige Handelings Europees parlement, 11 februari 1971, blz. 259 - Beleidsplan D'66 - Ontwerp program van actie A.R.P. (april 1970) - Rapport van de werkgroep progressief akkoord P.A.K. (februari 1970).

3 Voor voorstellen en suggesties op dit terrein wordt onder meer verwezen naar: Beleidsplan D'66 - Liberaal Democratisch Centrum, Amendementen op verkiezingsprogramma van de V.V.D. (oktober 1970) - Verkiezingsprogramma 1971 van de V.V.D., bijlage *Vrijheid en democratie*, 8 januari 1971 - dr. B. van der Lek bij de behandeling van het Wetenschapsbudget 1969, Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1969-1970, blz. 87 - Laurens ten Cate, 'Ministerie voor techniek: eindelijk', in *Leeuwarder Crt.*, 17 april 1970 - interview in

Arnhemse Crt., 2 januari 1971, met de directrice van het Instituut voor huishoudtechnisch advies van de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen.

4 Verwezen wordt onder meer naar: Groei en leefbaarheid, W.B.S.-cahier, publicatie van de dr. Wiardi Beckmansichting, 1970 - P.v.d.A./D'66/P.P.R., Ontwerp hoofdlijnen regeringsprogramma (24 februari 1971) - Beleidsplan D'66 - Ontwerp verkiezingsprogramma 1971 V.V.D. - Verkiezingsprogramma 1971-1975 P.P.R. - Ontwerp verkiezingsprogramma 1971-1975 P.S.P. - Verkiezingsprogramma DS'70 - Concept actieprogramma van de drie vakcentrales (november 1970) - ir. P. A. M. Cornelissen bij de behandeling van de begroting van Verkeer en Waterstaat 1970, Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1969-1970, blz. 2414 - mr. H. Versloot bij de behandeling van de begroting van Sociale Zaken en Volksgezondheid 1970, Handelingen Eerste Kamer, Zitting 1970-1971, blz. 671 - mevr. S. van Veenendaal-van Meggelen bij de algemene politieke en financiële beschouwingen n.a.v. de rijksbegroting 1971, Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1970-1971, blz. 878 - dr. W. Albeda bij de behandeling van de begroting van Economische Zaken 1971, Handelingen Eerste Kamer, Zitting 1970-1971, blz. 411 - Nederlands Studenten Congres K.S.D. 1970 'Mens contra milieu' (Wageningen, 28-30 januari 1970) - mr. J. Klaasz, rede op een bijeenkomst van de dr. Wiardi Beckmansichting (19 december 1970) - dr. L. de Jong, Ons leefmilieu op de tweesprong; een pleidooi voor de benoeming van een minister voor de milieuhygiëne, rede op een bijeenkomst van de Stichting Oranjestad (12 september 1970).

5 Verwezen wordt onder meer naar: Raad van advies voor het wetenschapsbeleid, Advies inzake de bestuurlijke organisatie van het wetenschapsbeleid (8 oktober 1970) - Wetenschap: planning en democratisering, W.B.S.-cahier, publicatie van de dr. Wiardi Beckmansichting, 1970 - Nota over de aanstelling van een minister voor het wetenschapsbeleid, uitgebracht door de jhr. mr. A. F. de Savornin Lohmansichting, Den Haag 1970 - Behandeling Wetenschapsbudget 1969, Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1969-1970, blz. 75 e.v. - Behandeling Wetenschapsbudget 1970, Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1969-1970, blz. 4131 e.v. - Beleidsplan D'66 - Kernprogramma K.V.P. 1971-1975 - Gemeenschappelijk urgentieprogramma 1971-1975 C.H.U./K.V.P./A.R.P. - Politiek werkprogramma C.H.U.

6 J. T. Mellema, rede op de algemene vergadering van de C.H.U. (25 mei 1970) - Studiecommissie van de P.P.R., Rapport over bejaardenbeleid, Den Haag 1970 - Sport 70, nota uitgebracht door de gehele georganiseerde sport in Nederland - Ontwerp verkiezingsprogramma P.S.P. 1971-1975 - dr. B. van der Lek, mr. M. Vrolijk, C. F. Kleisterlee Jr., Vaste commissie C.R.M., Tweede Kamer, Zitting 1969-1970, blz. V 58-V 99 - J. J. Comijs, 'Een statuut voor de werkende jeugd', in *Mens en onderneming* jg. 24, nr. 1 - P.v.d.A.-fractie in de Tweede Kamer, Anders onder worden, Den Haag 1971.

7 Jhr. mr. A. J. M. van Nispen tot Panmerden, 'De ministerraad sedert 1945', in *Opstellen over recht en rechtsgeschiedenis, aangeboden aan prof. mr. B. H. D. Hermesdorf*, 1965.

8 De mogelijkheden van een kernkabinet zijn onder meer naar voren gebracht door drs. W. K. N. Schmelzer bij de algemene politieke en financiële beschouwingen n.a.v. de rijksbegroting 1970, Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1969-1970, blz. 247 en in Beleidsplan D'66 - Ontwerp verkiezingsprogramma 1971 V.V.D., bijlage *Vrijheid en Democratie*, 8 januari 1971 - Beginselen en ontwerp politiek programma C.H.U. 1969.

9 Zie bijv. het ook in *Beleid Beschouwd* van 5 februari 1971 herdrukte artikel van Arnd Morkel, 'Die Reform des Kabinetts', in *Das Parlament*, 24 oktober 1970, blz. 3-21, en het overzicht over de uitvoerige discussies over dit punt in Engeland gevoerd, in H. Daalder, *Organisatie en reorganisatie van de Britse regering*, 1960, blz. 275-375.

10 Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur, Kamerstuk 10 914, Zitting 1970-1971, blz. 21.

Versterking van de interdepartementale coördinatie

- a het in gezamenlijk overleg ontwikkelen van een beleidspatroon voor onderdelen van het overheidsbeleid met een bepaald aspect;
- b de inpassing van dat beleidspatroon in een groter geheel;
- c het afstemmen van de uitvoering van de verschillende componenten van het gecoördineerde beleid naar inhoud, tijd en plaats.

Coördinatie is het richten van verschillende onderdelen van de staatszaak naar een hoger gemeenschappelijk doel. Dit impliceert dat bepaalde doeleinden belangrijker worden geacht dan andere. Zo moet het geheel van de overheidsactiviteiten passen in het algemeen overheidsbeleid, zoals dat in de regeringsverklaring, in de troonrede, in de begrotingen en mijnennota's en in de wetgeving tot uiting komt. Maar niet alleen voor inpassing in het algemene overheidsbeleid is coördinatie noodzakelijk, ook in verschillende afzonderlijke beleidssectoren en in onderdelen daarvan moet naar evenwichtige inbreng van alle betrokken beleidsaspecten worden gestreefd. Deze hiërarchie van doeleinden kan resulteren in coördinatie op verschillende niveaus. Steeds dient duidelijk te zijn, op welk beleidsonderdeel de coördinatie wordt gericht en op welk niveau het resultaat van deze coördinatie in een groter geheel dient te worden ingepast.

3 *Blijvende aandacht voor de organisatie van de coördinatie noodzakelijk*

Veel coördinatieproblemen vloeien voort uit onduidelijkheid in beleidsdoelstelling. Dikwijls worden interdepartementale ambtelijke organen gecreëerd zonder dat goed voor ogen staat welk doel moet worden bereikt. Het ontwikkelen van een duidelijke beleidslijn dient steeds voorop te staan. Het verdient daarom veelal de voorkeur, alvorens tot permanente institutionele voorzieningen te besluiten, bijv. een ministeriële commissie of ambtelijke werkgroep opdracht te geven binnen een bepaalde termijn een beleidsplan op te stellen. Het eventueel noodzakelijke coördinatiemechanisme kan vervolgens naar aard en inhoud op deze beleidsvisie worden afgestemd en zal daardoor veelal eenvoudiger van structuur kunnen zijn.

Coördinatie dient zo eenvoudig mogelijk te geschieden. Veel kan reeds worden bereikt door een goede uitwisseling van schriftelijke informatie of door incidenteel informeel overleg. Indien een dergelijke procedure niet tot voldoende resultaten leidt, moet bezien worden in hoeverre dit veroorzaakt wordt door onduidelijkheid in het beleid of door onnodig conflicterende competenties. In het eerste geval is de ontwikkeling van een beleidsvisie noodzakelijk, in het tweede geval dient onderzoek te worden of taken in één departement kunnen worden samengebracht. Pas indien divergentie van beleidsdoeleinden leidt tot blijvende verschillen in verantwoordelijkheden en taakstelling, zal het nodig zijn een permanent overlegorgaan te creëren.

Permanent overleg kost echter veel tijd en geld. De afdoening van zaken kan er

A Inleiding

1 *Waarom coördinatie?*

Van oudsher bestaan naast de verticale indeling van het regeringsapparaat in departementen horizontale coördinatiemechanismen om de afstemming van doeleinden en van taakuitvoering der gescheiden onderdelen te verzekeren. Permanent dient gezocht te worden naar een zodanige taakverdeling dat de coördinatiebehoefte wordt geminimaliseerd, bijv. door de werkzaamheden die de nauwste onderlinge samenhang vertonen en waartussen de coördinatiebehoefte dus het grootste is, reeds op een zo laag mogelijk hiërarchisch niveau onder één leiding te stellen. Toch zijn dergelijke structurele maatregelen niet voldoende. Steeds zullen coördinatie-activiteiten noodzakelijk blijven.

De groeiende interdependentie van verschillende beleidssectoren, het verlangen naar openheid van het bestuur, de verwevenheid van de Nederlandse samenleving met het buitenland zullen de behoefte aan interdepartementaal overleg verder doen toenemen. De commissie stelt een onderzoek in naar de intensiteit van de thans bestaande geïnstitutionaliseerde contacten tussen de departementen. Hoewel het niet mogelijk is de resultaten van dit onderzoek in dit rapport op te nemen, is de conclusie onontkoombaar dat meer dan tot nu toe aandacht voor het geheel van de interdepartementale relaties noodzakelijk is. Steeds dient daarbij voor ogen te worden gehouden, dat coördinatie geen doel op zichzelf behoort te zijn, maar middel om te komen tot een goed overheidsbeleid. Voor een goed functioneren is duidelijkheid in de doelstelling van de coördinatie en in de verantwoordelijkheid daarvoor vereist.

B Interdepartementale coördinatie

2 *Het begrip coördinatie*

Coördinatie omvat, naar de betekenis die de commissie daaraan gegeven heeft:

door worden vertraagd. Door veelvuldige afwezigheid van deelnemers aan het interdepartementaal beraad, wordt het functioneren van de afzonderlijke departementale afdelingen belemmerd.

Het is daarom noodzakelijk interdepartementale coördinatiestructuren steeds kritisch te bezien en, waar mogelijk, te vervangen door hiërarchisch lagere, en organisatorisch minder zware structuren. Waar met informatie-uitwisseling kan worden volstaan, dient een vast overlegorgaan achterwege te blijven. Waar afdoening van zaken in informeel overleg mogelijk is, is een permanente institutionele voorziening overbodig. De commissie acht het noodzakelijk, dat:

- a bestaande coördinatieprocedures constant worden geanalyseerd en getoetst, door het in hoofdstuk V voorgestelde Bureau interdepartementale taakverdeling en coördinatie, dat nauw samenwerkt met het secretariaat van de ministerraad;
- b regels worden uitgewerkt voor interdepartementale overlegorganen, welke tot een grotere efficiency kunnen bijdragen. Hierin zullen vragen moeten worden beantwoord als: Is het doel van het overleg nog duidelijk? Worden de verwachte resultaten bereikt? Kan het aantal betrokkenen worden verminderd? Wordt door de mogelijkheid van vervanging de beleidsvorming vertraagd of naar elders verlegd? Wordt niet tegen de meest elementaire regels van vergadertechniek gezondigd?

Coördinatie dient op het juiste niveau in de bestuurlijke hiërarchie te functioneren. Dit heeft tot gevolg, dat de coördinatie niet alleen horizontale aspecten (tussen gelijke niveaus), maar ook verticale elementen heeft. Het streven naar samenhang van het beleid op bewindsliedenniveau zal bijv. weinig concrete resultaten opleveren, wanneer deze samenhang op ambtelijk niveau organisatorisch niet wordt gehandhaafd. Voorkomen dient te worden, dat door ontbreken van coördinatie op ambtelijk niveau het ministeriële niveau te zeer met conflicten en fricties op onderdelen wordt belast. Anderzijds mag het ambtelijk overleg weer niet zo langdurig worden, dat het beraad tussen de bewindslieden wordt vertraagd of onmogelijk gemaakt.

Van de bewindslieden zelf kunnen belangrijke impulsen uitgaan voor een effectief functioneren van het interdepartementale overleg. Enerzijds dienen zij te weigeren, zaken te behandelen die op ambtelijk niveau besproken of afgedaan hadden kunnen worden; anderzijds moeten zij werkelijke knelpunten tijdig onderkennen en door een beslissing tot een oplossing brengen. Wanneer niet een andere bewindsman formeel of informeel (bijv. op grond van beleidsinbreng of persoonlijke kwaliteiten) daarvoor is aangewezen, zal de minister-president, terzijde gestaan door zijn ambtelijke staf, moeten zorgen voor de initiatie en de voortgang van de coördinatie. Daarnaast zal elke bewindsman afzonderlijk voor zijn eigen departement erop moeten toezien, dat het interdepartementaal overleg goed functioneert. Dit belangrijke onderdeel van de ministeriële taak komt thans veelvuldig in de verdrinking. In hoofdstuk IV zal worden uiteengezet hoe met name door een verbreding van de taak van de staatssecretaris aan dit aspect meer aandacht kan worden geschonken.

4 Noodzaak van nieuwe coördinatiemechanismen

Ook al kunnen door taakverschuivingen tussen de departementen en door regelmatige toetsing van het interdepartementaal overleg de huidige coördinatiepatronen worden vereenvoudigd en verbeterd, een goed beleid met betrekking tot belangrijke onderdelen van de overheidstaak is daarmee niet gewaarborgd.

Permanente aandacht van de minister-president voor alle belangrijke terreinen van de overheidstaak is onmogelijk, terwijl incidentele bemoeienis van een afzonderlijke individuele bewindsman niet altijd voldoende zal zijn.

Voor deze onderdelen van de staatstaak is, naar de commissie reeds in hoofdstuk II aangaf, de aanwijzing wenselijk van een coördinerend bewindsman die intern en extern de primaire verantwoordelijkheid draagt. In vele gevallen zal van deze aanwijzing alleen reeds een belangrijke verbetering voor het functioneren van bestaande ambtelijke coördinatiemechanismen te verwachten zijn. Soms zal het noodzakelijk zijn de benoeming van een coördinerend bewindsman vergezeld te doen gaan van de instelling van een nieuwe ambtelijke coördinatiecommissie. Zo zal de commissie een voorstel doen om voor de ambtelijke coördinatie op het gebied van de milieuhygiëne een commissie te benoemen onder voorzitterschap van een hoofdamtenaar van het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

Er zijn echter beleidssectoren die zo veelomvattend zijn, dat een meer omvattende coördinatiestructuur geboden is. Hierbij denkt de commissie met name aan de nieuwe terreinen van overheidszorg zoals het ruimtelijk beheer, het maatschappelijk en cultureel welzijn en de overheidsbemoeienissen ter zake van wetenschap en technologie.

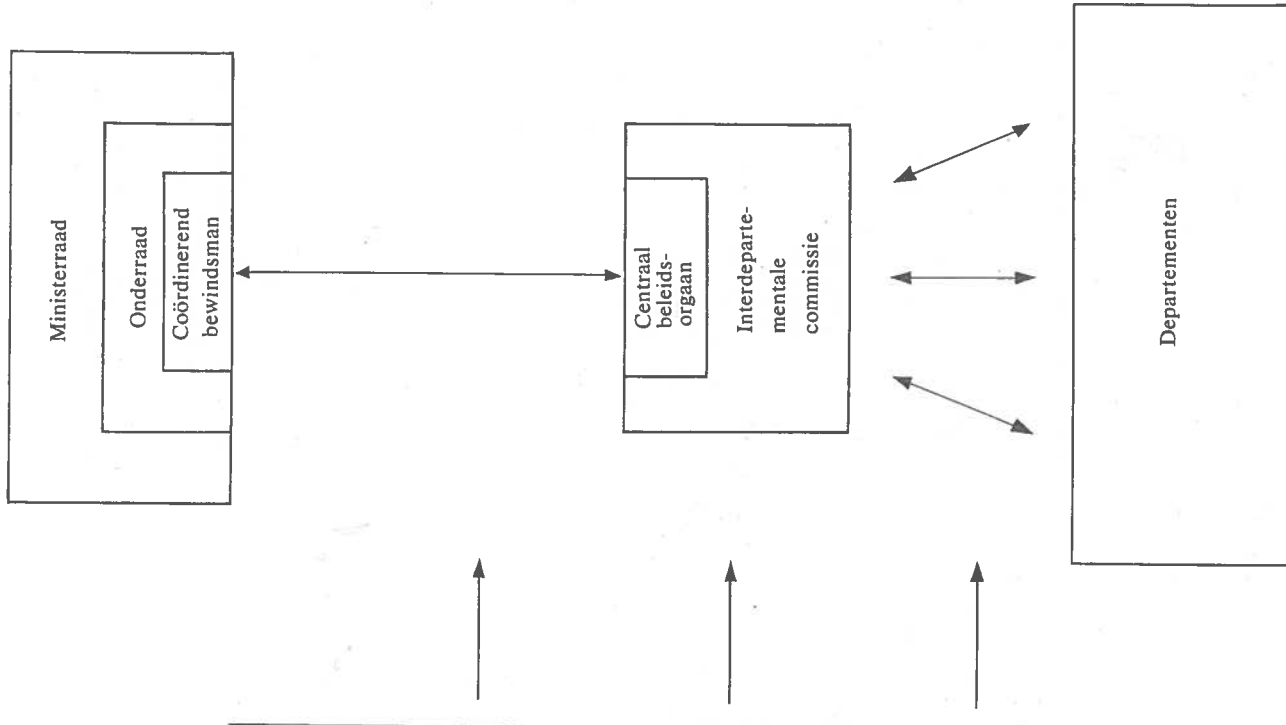
De commissie werkt in dit hoofdstuk eerst een algemeen coördinatiemodel uit en gaat vervolgens de consequenties na die de beginselen van dit model zouden kunnen hebben voor de volgende belangrijke beleidsgebieden:

- het ruimtelijk beheer;
- het maatschappelijk en cultureel welzijn;
- het wetenschapsbeleid;
- het binnenlands bestuur;
- het buitenlands beleid;
- het economisch beleid.

C Het coördinatiemodel

5 Algemeen

Bij beleidssectoren die hier in het geding zijn, gaat het om collectief beleid. Dit betekent dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de ministerraad blijft.



berusten. Tegen besluiten op een beleidsgebied genomen, is beroep van de afzonderlijke bewindslieden op de raad mogelijk. Dit impliceert dat de minister-president ook bij aanwijzing van een coördinerend bewindsman een bepaalde verantwoordelijkheid heeft, met name voor de inpassing van het betreffende beleidsgebied in het totale regeringsbeleid. Voor verschillende belangrijke beleidssectoren komt deze verantwoordelijkheid het duidelijkste tot uiting in zijn voorzitterschap van de betrokken onderraad.

De meer specifieke verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een gecoördineerd beleid en voor de coördinatie bij de uitvoering kan worden opgedragen aan een namens de ministerraad optredende coördinerende bewindsman.

Voor de uitvoering blijven de afzonderlijke departementen primair verantwoordelijk.

Welke bewindsman door de ministerraad als coördinerende bewindsman voor een beleidssector zal worden aangewezen, is afhankelijk van de aard van het door hem beheerde departement.

Een belangrijk aspect in het gehele hier geschetste coördinatiemodel wordt gevormd door de relatie van de coördinerende bewindsman en zijn departement met enerzijds de minister-president en zijn kabinet, en anderzijds de afzonderlijke individuele bewindslieden en hun departementen.

6 De minister-president en de coördinerende bewindsman

Om voor een goed functioneren van de onderraden zorg te kunnen dragen is het noodzakelijk, dat de minister-president wordt bijgestaan door een ambtelijk secretaris die onder zijn verantwoordelijkheid staat.

Te zelfder tijd is het noodzakelijk, dat aan het beleid van de coördinerende bewindsman en de ambtelijke voorbereiding daarvan ten volle recht wordt gedaan. De agenda voor de bijeenkomsten van de onderraad dient daarom in overleg met de coördinerende bewindsman te worden vastgesteld.

Daarnaast behoort de secretaris van de onderraad tot de vaste leden van de hierna te noemen ambtelijke coördinatiecommissie, terwijl in ieder geval de hoogste adviseur voor de beleidsontwikkeling op langere termijn dient deel te nemen aan de bijeenkomsten van de onderraad.

7 De taak van de coördinerende bewindsman; de verhouding met andere bewindslieden

De coördinerende bewindsman kan zijn taak ten aanzien van de individuele ministers en de afzonderlijke departementen alleen naar behoren vervullen, indien hij over bepaalde bevoegdheden en ambtelijke bijstand beschikt. Hoewel

de bevoegdheden en middelen van geval tot geval kunnen verschillen, zouden naar het oordeel van de commissie bij aanwijzing van een coördinerende bewindsman ten minste de volgende afspraken moeten worden gemaakt:

- a De coördinerende bewindsman is verantwoordelijk voor het tot stand komen van een gecoördineerd beleid, eventueel in de vorm van een beleidsplan.
- b Aan de coördinerende bewindsman staat een centraal beleidsorgaan ten dienste.
- c Op ambtelijk niveau bestaat een interdepartementale coördinatiecommissie, waarvan het voorzitterschap en het secretariaat bij het departement van de coördinerende bewindsman berusten.
- d De ambtelijke coördinatiecommissie brengt adviezen uit over alle maatregelen en plannen die van betekenis zijn voor het regeringsbeleid op het betreffende beleidsgebied.
- e De vertegenwoordiger van de coördinerende bewindsman in een ambtelijke commissie die de subcoördinatie op een tot het beleidsgebied behorend onderdeel beoogt, kan van een onderwerp verwijzing vragen naar de onder c genoemde coördinatiecommissie.
- f De behandeling van een aangelegenheid in de ministeriële onderraad vindt niet plaats dan nadat de coördinerende bewindsman daarvan kennis heeft genomen en de zaak zo mogelijk in de ambtelijke coördinatiecommissie besproken is.
- g De coördinerende bewindsman heeft de bevoegdheid, overal in het rijksapparaat informatie in te winnen die noodzakelijk is voor het vervullen van zijn taak. Het is hem echter niet toegestaan op eigen gezag opdrachten te geven aan het ambtelijk apparaat van een andere bewindsman.

De wijze waarop deze afspraken worden vastgelegd, kan verschillen. In ieder geval zal in de constituerende vergadering van het nieuwe kabinet tot een duidelijk besluit moeten worden gekomen. In de regeringsverklaring zal de aanwijzing van de coördinerende ministers een plaats moeten vinden, terwijl reeds eerder in de benoemings-K.B.'s de opdracht aan de coördinerende bewindsman vermeld zal moeten worden, voor zover deze in de portefeuille-toewijzing zelf al niet tot uiting komt. Voor de beleidsgebieden die primair de interne werking van de rijksdienst betreffen, kan wellicht met deze regeling worden volstaan. Voor terreinen met externe werking verdient wettelijke regeling de voorkeur.

8 Het centraal beleidsorgaan

Het onder de coördinerende minister ressorterende centrale beleidsorgaan vervult een functie met betrekking tot a. de beleidsvoorbereiding en -uitvoering en b. de coördinatie.

- a Bij de beleidsvoorbereiding zijn de resultaten van onderzoeken ter zake van de ontwikkelingen op langere termijn in de betreffende beleidssector van

groot gewicht. Deze onderzoeken kunnen geschieden door een binnen het centrale beleidsorgaan functionerende ambtelijke studiedienst of door een daartoe ingesteld adviescollege van deskundigen, terwijl daarnaast ook opdrachten aan onafhankelijk van de overheid optredende organisaties en instellingen mogelijk zijn. Voor de overwegingen die tot de keuze van één van deze mogelijkheden kunnen leiden, wordt onder meer verwezen naar het rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur¹. De commissie zou willen volstaan met drie aspecten te accentueren:

- Een goed wederzijds contact tussen organisaties voor onderzoek en beleidsvorming is noodzakelijk, opdat zowel alle politieke en ambtelijke informatie voor het onderzoek beschikbaar is als de resultaten van het onderzoek daadwerkelijk bij de beleidsvorming worden betrokken.

- Hoewel kleine studie-afdelingen bij de verschillende departementen niet gemist zullen kunnen worden, zijn de hierboven bedoelde studie- en adviesinstaties mede bedoeld om versplintering en desintegratie van verschillende departementale onderzoekactiviteiten tegen te gaan.

- Een nauwe band dient te bestaan tussen de bedoelde studiediensten en adviesinstaties en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (zie hoofdstuk II, paragraaf 17) opdat een geïntegreerde algemene beleidsvisie op langere termijn tot stand komt.

Het centraal beleidsorgaan dient erop toe te zien, dat de voorbereiding en uitvoering van onderdelen van het beleid door de verschillende departementen passen in het geheel van het beleid in de betreffende sector. Divergente beleidsopvattingen tussen de betrokken departementen dienen in een zo vroeg mogelijk stadium te worden gesignaleerd en in een gecoördineerd geheel samengebracht. Goede contacten van het centrale beleidsorgaan met de afzonderlijke departementen zijn daartoe noodzakelijk. Tevens dient de mogelijkheid te bestaan dat commissies die de subcoördinatie op de beleidsonderdelen beogen, verwijzing van een onderwerp vragen naar die commissie waarbinnen hun bewindsman de primaire verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het beleid draagt.

b De coördinerende rol van het centrale beleidsorgaan komt met name tot uiting in zijn positie binnen de ambtelijke coördinatiecommissie en in het ambtelijk contact dat door tussenkomst van een hoofdamtenaar van dit beleidsorgaan met het ministeriële niveau wordt gelegd.

Alle beleidsvoorstellen ter zake van het betreffende beleidsgebied komen in de ambtelijke coördinatiecommissie ter sprake. Tevens worden daar de uitvoeringsmaatregelen van de verschillende departementen op elkaar afgestemd. De resultaten van de ambtelijke subcoördinatie die elders in de rijksdienst naar verschillende beleidsonderdelen plaatsvindt worden in de ambtelijke coördinatiecommissie tegen elkaar afgewogen en tot één geheel samen gevoegd.

Het ambtelijk en het ministeriële niveau moeten zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd. Voorkomen dient te worden dat de resultaten van het ambtelijk vooroverleg onvoldoende naar boven worden doorgegeven of dat het vooroverleg wordt uitgehouden door aparte ambtelijke kanalen buiten de coördinatiecommissie om naar de ministerraad of onderraad. Hierdoor moeten immers

kwesties die op ambtelijk niveau hadden kunnen worden opgelost, op ministerieel niveau worden beslist. Wel moet steeds de mogelijkheid blijven bestaan, dat de leden van de ambtelijke coördinatiecommissie schorsing van het beraad vragen om hun bewindsman de gelegenheid te geven de betreffende kwestie in de onderraad aan de orde te stellen. Voor de commissie staat vast dat het aantal ambtelijke deelnemers aan de onderraad in beginsel beperkt dient te blijven.

De voornaamste met de interdepartementale coördinatie belaste ambtenaar van het centrale beleidsorgaan is de enige vaste ambtelijke deelnemer aan de bijeenkomsten van de onderraad, tenzij er naast hem een afzonderlijke adviseur voor de beleidsontwikkeling op langere termijn is. In dat geval moet ook deze aan de bijeenkomsten van de onderraden deelnemen. In hoofdstuk II werd aangegeven waarom dit voor de werking van de onderraad wenselijk is. Ook ten behoeve van een goede coördinatie op ambtelijk niveau is beperking noodzakelijk. Het gevaar dreigt immers dat de ambtelijke leden van de onderraad in het ambtelijk vooroverleg een min of meer exclusieve positie tegenover de andere ambtelijke leden gaan innemen.

9 Betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen bij de beleidsvorming

Een essentieel onderdeel van het hier geschetste coördinatiemodel is voor de commissie de mogelijkheid van contact bij de beleidsvorming met allerlei groepen en sectoren van de maatschappij. Dit kan in verschillende vormen plaatsvinden. Een voor dit doel speciaal in te stellen Adviesraad is één van de mogelijkheden, het beroep op reeds bestaande overkoepelende particuliere of semi-overheidsinstanties, een andere. Een goed contact met de departementale beleidsvoorbereiding moet gewaarborgd zijn, doch tevens dient een zekere onafhankelijkheid ten aanzien van de dagelijkse uitvoerende werkzaamheden te bestaan. Verschillende constructies zijn hierbij denkbaar.

10 Conclusie

Naar het oordeel van de commissie kan het geschetste coördinatiemodel voor alle beleidsgebieden waarop de coördinatie van grote politiek-bestuurlijke importantie is, toepasselijk zijn, terwijl het bij minder belangrijke beleidsonderdelen als uitgangspunt voor afgeleide coördinatiemodellen kan dienen. Dit bevordert de duidelijkheid. Wel is aanpassing aan de specifieke eisen van een bepaald beleidsgebied noodzakelijk.

D Toepassing van het coördinatiemodel op verschillende beleidsgebieden

11 Ruimtelijk beheer

In hoofdstuk II heeft de commissie reeds globaal haar standpunt over de problematiek van het ruimtelijk beheer en de milieuhygiëne aangegeven. Door het ontbreken van duidelijke institutionele voorzieningen voor de verwerking van milieuhygiënische aspecten in het totaal van het overheidsbeleid dreigen ook bestuurlijk een aantal fricties te ontstaan, waarvan een onevenwichtige beleidsvorming het gevolg kan zijn. Dit geldt in de allereerste plaats voor het overheidsoptreden in Nederland zelf. Daarnaast vereist echter ook de coördinatie van het Nederlandse optreden in internationaal verband op het terrein van het ruimtelijk beheer de aandacht.

Naar het oordeel van de commissie zijn daarom de volgende maatregelen noodzakelijk:

a Aanwijzing van de minister voor ruimtelijke ordening als coördinerend minister verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een beleidsplan op het terrein van het ruimtelijk beheer en voor de inpassing van alle beleidsonderdelen met een ruimtelijk aspect in een nationaal beleid inzake het ruimtelijk beheer.

b Uitbouw van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening tot een ministerie van Ruimtelijk Beheer en Volkshuisvesting. De verbreding van de noemer van dit ministerie dient met name tot uiting te komen in:

- uitbreiding van de bevoegdheden van de minister

Voorzover bij de vaststelling of de uitvoering van het nationale beleid inzake het ruimtelijk beheer de rijksoverheid zelf betrokken is, kan met een regeling van de bevoegdheden zoals in paragraaf 7 vermeld, worden volstaan. Het overheidsbeleid op dit terrein heeft echter ook belangrijke externe werking. Andere openbare lichamen, rechtspersonen en natuurlijke personen, spelen bij de bepaling en de uitvoering van het beleid een belangrijke rol. De commissie meent dat in ieder geval de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen als bedoeld in artikel 38 van de Wet op de ruimtelijke ordening voor het gehele ruimtelijk beheer zou moeten gelden. Aangezien deze bevoegdheid echter alleen toegepast kan worden ten aanzien van de inhoud van streekplannen, blijft een belangrijke lacune bestaan in de mogelijkheden tot effectivering van het regeringsbeleid inzake het ruimtelijk beheer bij plannen en maatregelen waarbij de rijksoverheid zelf niet direct betrokken is. De commissie heeft daarom de mogelijkheid overwogen van wederinvoering van een bevoegdheid tot bezwaar maken, analoog aan de regeling van artikel 29 van de Wet van 28 september 1950, zonder de daaraan gekoppelde administratief zeer bezwaarlijke – meldingsplicht. Gezien de in de praktijk gebleken bezwaren is zij van de wenselijkheid van een dergelijke maatregel vooralsnog niet overtuigd. Wel zou de commissie in overweging willen geven de hierboven genoemde aanwijzingsbevoegdheid niet langer te beperken tot de inhoud van streekplannen, maar deze tot de inhoud van bestemmings- en structuurplannen uit te breiden.

- *versterking van de Rijksplanologische Dienst*

Om een juiste afweging van de verschillende aspecten van het ruimtelijk beheer mogelijk te maken, is versterking bij de Rijksplanologische Dienst van de inbreng van deskundigen, bijvoorbeeld op het terrein van de milieuhygiëne, noodzakelijk.

c Erkennen van de noodzaak van inschakeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken bij het internationale beleid op het terrein van het ruimtelijk beheer en de daartoe behorende milieuhygiëne. Evenals ten aanzien van andere onderdelen van het Nederlandse beleid kan deze erkenning niet de monopolisering van alle internationale contacten inhouden. De minister van Buitenlandse Zaken heeft een coördinerende rol en zal op dit terrein in de eerste plaats samen moeten werken met de minister van Ruimtelijk Beheer.

d Uitbreiding van de Rijksplanologische Commissie met een vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken;

versterking van de inbreng van het ministerie van Binnenlandse Zaken (bestuurlijke inrichting) in de Rijksplanologische Commissie.

e Verbreding van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening tot Raad voor het Ruimtelijk Beheer;

uitbreiding van deze raad met de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid of hun staatssecretaris;

bepijking van het aantal vaste ambtelijke deelnemers aan de bijeenkomsten van deze onderraad tot de secretaris van de Rijksplanologische Commissie.

f Wijziging van de naam van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening in Raad van Advies voor het Ruimtelijk Beheer om de verbreding van het beleidsgebied duidelijk aan te geven. De commissie juicht het toe dat verbreding door de Raad zelf thans reeds daadwerkelijk wordt nagestreefd, zoals onder meer blijkt uit de instelling van een subcommissie voor milieuhygiëne.

g Erkennen van de noodzaak aan de milieuhygiëne bij de beleidsbepaling inzake het ruimtelijk beheer meer aandacht te schenken, naast aspecten van economische, agrarische (waaronder ruitverkavelingsaspecten), recreatieve, waterstaatkundige en binnenlandsbestuurlijke aard.

h Vaststelling van de taak van de bewindsman, verantwoordelijk voor de milieuhygiëne (de staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid) inhoudende:

- het vaststellen van de normen voor, vanuit het oogpunt van de volksgezondheid toelaatbare, verontreiniging en hinder;

- het met het oog hierop bestrijden en doen bestrijden van verontreiniging en hinder;

- het inbrengen van ervaring en kennis bij de bepaling van het beleid inzake het ruimtelijk beheer.

i Erkennen van de noodzaak van ambtelijke subcoördinatie op het onderdeel van de milieuhygiëne in een coördinatiecommissie onder voorzitterschap van een hoofdambtenaar van het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid waaronder de zorg voor de milieuhygiëne ressorteert. In deze coördinatiecommissie dienen vertegenwoordigd te zijn:

- het ministerie van Ruimtelijk Beheer en Volkshuisvesting;

- het ministerie van Verkeer en Waterstaat;

- het ministerie van Landbouw en Visserij;
- het ministerie voor Maatschappelijk en Cultureel Welzijn.

12 *Maatschappelijk en Cultureel Welzijn*

Naar in hoofdstuk II, paragraaf 10 al is gesteld, oordeelt de commissie een ingrijpende reorganisatie op het terrein van het maatschappelijk en cultureel welzijn thans niet wenselijk. In de toekomst zal echter de zorg voor welzijnszaken in het regeringsbeleid een zoveel grotere plaats krijgen, dat het noodzakelijk is daarvoor ook binnen de bestaande departementale indeling reeds enige organisatorische voorzieningen te treffen.

Naar het oordeel van de commissie zijn de volgende maatregelen noodzakelijk:

a Aanwijzing van de minister voor Maatschappelijk en Cultureel Welzijn als coördinerend minister verantwoordelijk voor het tot stand komen van een consistent beleid op het terrein van het maatschappelijk en cultureel welzijn, waarbij meerdere departementen betrokken zijn.

b Oprichting van een kleine studiedienst ten behoeve van de beleidsontwikkeling op langere termijn. Voor de duidelijkheid meent de commissie erop te moeten wijzen, dat de instelling van deze dienst geen verbod kan impliceren voor andere op interdepartementaal terrein werkzame studiediensten, zoals de Rijksplanologische Dienst en het Centraal Planbureau, om mede aan welzijnsaspecten aandacht te schenken. Niet de sociale wetenschappen doch het maatschappelijk en cultureel welzijnsbeleid is de noemer waarop de hierboven bedoelde dienst dient te worden gebaseerd. De inbreng van de sociale wetenschappen als zodanig zal met name bijv. ook een duidelijk accent dienen te krijgen in de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (zie hoofdstuk II, paragraaf 17). De studiedienst voor maatschappelijk en cultureel welzijn dient in deze Raad zijn eigen inbreng te hebben.

c Instelling van een onderraad voor maatschappelijk en cultureel welzijn ter vervanging van het bestaande Informeel Overleg Welzijnsbeleid.

d Instelling van een interdepartementale ambtelijke coördinatiecommissie, waarvan het voorzitterschap en het secretariaat onder het departement voor Maatschappelijk en Cultureel Welzijn ressorteren. Deze commissie dient op ambtelijk niveau eenheid van beleidsopvatting bij de betrokken departementen voor te bereiden. Thans bestaan talloze min of meer permanente ambtelijke commissies, waarbij het departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk betrokken is. Een ambtelijke commissie voor maatschappelijk en cultureel welzijnsbeleid, ter ondersteuning van de coördinatie op ministerieel niveau ontbreekt echter.

e Duidelijkheid inzake de mogelijkheid van inschakeling van sectoren uit de maatschappij bij de beleidsvoorbereiding op het gebied van het maatschappelijk en cultureel welzijn. Het is de commissie bekend, dat er verschillende landelijke particuliere organisaties op maatschappelijk en cultureel gebied bestaan. Op het

terrein van het maatschappelijk welzijn kan gewezen worden op de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn. Bij nationale instanties op cultureel gebied is een duidelijke structuur nog niet gevonden. De commissie acht het mogelijk voor de inbreng van de maatschappij bij de beleidsbepaling op deze particuliere organisaties een beroep te doen.

13 Wetenschapsbeleid

In het voorafgaande heeft de commissie als haar standpunt uitgesproken, dat — aangezien het wetenschapsbeleid een zo belangrijk aspect van het regeringsbeleid uitmaakt — de aanwijzing van een minister met speciale verantwoordelijkheid voor de coördinatie van dit beleid noodzakelijk is. Daarbij werd er tevens op gewezen, dat een afzonderlijke bewindsman voor wetenschappen of wetenschappen en technologie naast een minister van Onderwijs ongewenst moet worden geacht. Naar het oordeel van de commissie is het daarom noodzakelijk, dat de volgende maatregelen worden genomen:

- a. Aanwijzing van de minister van Onderwijs en Wetenschappen als coördinerende bewindsman voor het wetenschapsbeleid;
- b. Omzetting van het thans bestaande informele ministerversoerleg in een als zodanig geïnstitutionaliseerde onderraad van de ministerraad. Weliswaar heeft het eerderbedoelde informele ministerversoerleg reeds tot verbetering van de coördinatie geleid, maar het versoerleg heeft naar het oordeel van de commissie nog een te vrijblijvend karakter.
- c. Versterking van het directoraal-generaal voor de Wetenschappen, mede ten behoeve van een betere functionering van het interdepartementaal versoerleg voor het wetenschapsbeleid.

Reeds thans bestaat voor het versoerleg op ambtelijk niveau het interdepartementale versoerleg voor het wetenschapsbeleid (I.O.W.). Hoewel de commissie de indruk heeft gekregen, dat het versoerleg thans bevredigend functioneert, heeft zij zich de vraag gesteld in hoeverre door overbelasting van het directoraal-generaal voor de Wetenschappen nu reeds, en zeker in de nabije toekomst bij accentuering van het wetenschapsbeleid en het daarmee gepaard gaande interdepartementale versoerleg, aan het I.O.W. wel die aandacht zal kunnen worden gegeven die noodzakelijk is om de door de commissie voorgestane constructie goed te doen functioneren. De Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid heeft mede om deze reden in zijn in hoofdstuk II aangehaalde advies gepleit voor de afsplitsing van het directoraal-generaal voor de Wetenschappen van een directoraal-generaal voor het Wetenschapsbeleid. De commissie ziet in een dergelijke ontwikkeling grote bezwaren. De noodzakelijke samenhang tussen het wetenschapsbeleid en het wetenschappelijk onderwijs, die de achtergrond vormt voor het advies tot de benoeming van een onderminister bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, zou door splitsing van het directoraal-generaal voor de Wetenschappen worden bemoeilijkt. De commissie onderschrijft echter de opvatting van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid dat de thans

bestaande afdeling coördinatie wetenschapsbeleid onvoldoende is uitgerust en daardoor niet als krachtig centraal beleidsorgaan voor het wetenschapsbeleid kan optreden. Versterking van de top van het directoraal-generaal voor de Wetenschappen is daarom geboden.

d. Versterking van het onderzoek ten behoeve van de beleidsontwikkeling op langere termijn.

Naar hiervoor (paragraaf 8) werd gesteld, is het niet altijd noodzakelijk een ambtelijke studiedienst met het onderzoek ten behoeve van de beleidsontwikkeling op langere termijn te belasten. Zo kan de minister van Onderwijs en Wetenschappen een beroep doen op de reeds eerder genoemde Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid. De commissie meent, dat deze constructie met name bij het wetenschapsbeleid, waar inzicht in en ervaring met onderzoeksmogelijkheden en resultaten vereist is, zekere voordelen in zich bergt. Eén van de nadelen kan zijn, dat het noodzakelijke directe contact tussen deze onafhankelijke adviesinstantie en het voor een wetenschapsbeleid te ontwikkelen centrale beleidsorgaan, alsmede met het interdepartementale versoerleg, wordt bemoeilijkt. Deze moeilijkheid kan echter worden verkleind, indien bijv. de voorzitter van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid en de voorzitter van het Interdepartementaal Versoerleg voor het Wetenschapsbeleid de vergaderingen van het I.O.W. resp. de R.A.W.B. zouden bijwonen.

Een ander nadeel weegt voor de commissie zwaarder. Om een goed contact met de praktijk van de wetenschapsbeoefening mogelijk te maken zal veelvuldig een beroep worden gedaan op personen die naast het lidmaatschap van de R.A.W.B. andere belangrijke werkzaamheden verrichten. De volle verantwoordelijkheid voor het werk van de Raad komt daarmee in feite al spoedig op één of enkele leden te rusten.

Weliswaar kan een goed secretariaat de taken in belangrijke mate verlichten, niettemin zal het onmogelijk zijn om voor alle vragen die bij de planning van het wetenschapsbeleid rijzen, op de R.A.W.B. een beroep te doen. Het is daarom onvermijdelijk, dat bij het directoraal-generaal voor de Wetenschappen aan deze kwesties aandacht wordt besteed. De commissie meent, dat in de toekomst het gevaar dreigt dat een sterke uitbreiding zowel van een afzonderlijke departementale dienst met de planning van het wetenschapsbeleid belast, als van het secretariaat van de R.A.W.B. als onvermijdelijk zal worden gevoeld. Overlappende functies zijn daarbij niet uitgesloten, zonder dat daartegenover belangrijke voordelen van bijv. contra-expertise gewaarborgd zijn. De commissie meent, dat daarom de mogelijkheid van een ontwikkeling van de R.A.W.B. tot een instelling vergelijkbaar met de huidige Rijksplanologische Dienst, onder ogen moet worden gezien.

14 Buitenlands beleid

De toenemende integratie van het binnenlandse en het buitenlandse beleid heeft ertoe geleid, dat aan de taken van bijna alle afzonderlijke departementen een belangrijke internationale dimensie is toegevoegd. Veelal wordt hierbij vooral de

nadruk gelegd op de verstrengeling van de Nederlandse economie met het buitenland, doch ook andere aspecten van het maatschappelijk leven worden steeds sterker in het internationaal beraad betrokken (bijv. kwesties als milieuhygiëne, vervoersbeleid, wetenschapsbeleid en sociale voorzieningen). In elk departement worden daardoor internationale bemoeienissen steeds meer met de overige taken tot een onlosmakelijk geheel verbonden. Te zelfder tijd dient de minister van Buitenlandse Zaken echter de internationale aspecten van de afzonderlijke beleidsonderdelen op een zodanige wijze te integreren, dat een slagvaardig buitenlands beleid mogelijk is.

Problemen doen zich hierbij vooral voor als gevolg van het proces van Europese integratie. Enerzijds ontstaan daardoor steeds meer directe contacten tussen de afzonderlijke departementen in de lid-staten, anderzijds is juist ook binnen de E.E.G. één gericht beleid noodzakelijk ter behartiging van Nederlandse belangen en ter bereiking van een verdere uitbouw van de Europese samenwerking. Door deze twee conflicterende tendenties – de mogelijkheid van directe afzonderlijke contacten en de noodzaak van eenheid van beleid – is een zekere mate van frictie bij de vorming van het buitenlands beleid onvermijdelijk. Het streven dient erop gericht te zijn de frictiemogelijkheden en daarmee de coördinatiebehoefte te minimaliseren.

De noodzaak van een consistent optreden in het buitenland vereist vooral een goede coördinatie in Nederland zelf. Gebreken in de beleidsvoorbereiding worden anders immers naar de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland en naar de internationale onderhandelingen verlegd. Deze gebreken geven telkens aanleiding tot discussies over de plaats van de aan de ambassades toegevoegde attachés en over de samenstelling van de zeer omvangrijke Nederlandse delegaties naar internationale bijeenkomsten.

Het Nederlandse optreden in het buitenland – incidenteel of permanent – kan niet enkel op de individuele verantwoordelijkheid van één minister berusten. Buitenlands beleid is collectief beleid, voor de coördinatie waarvan de minister van Buitenlandse Zaken de primaire verantwoordelijkheid draagt.

De commissie zou deze gedachtegang willen toespitsen op het buitenlandse economische beleid, een terrein waarop reeds lang competentiegeschillen tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Economische Zaken bestaan. Beide ministers eisen een coördinatieverantwoordelijkheid op ter zake van het buitenlandse economische beleid. De moeilijkheden komen met name tot uiting in de discussie rond het voorzitterschap en het secretariaat van de Coördinatie-commissie voor Europese integratie- en associatieproblemen, de positie van het directoraat-generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen bij het ministerie van Economische Zaken en de onduidelijke positie van de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek naast de bovengenoemde coördinatiecommissie.

De commissie meent, dat deze dubbele coördinatiepretentie moet worden opgeheven. In het bijzonder de E.E.G., maar ook de UNCTAD, beperken zich

niet tot economische kwesties. De buitenlandse aspecten van de economische politiek die onder verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken wordt gevoerd, dienen evenals aspecten van sociale en culturele aard, te worden ingepast in het totale buitenlandse beleid, dat in dit opzicht een hoger coördinatieniveau vertegenwoordigt.

De minister van Economische Zaken dient uiteraard zijn verantwoordelijkheid te blijven behouden voor het te voeren algemene economische beleid. Daarin spelen problemen van binnenlandse economische politiek, evenzeer als de economische relaties met het buitenland, een grote rol. De specifieke coördinerende taken van de minister van Economische Zaken zullen nader worden behandeld in paragraaf 16. Daar zal tevens gewezen worden op de noodzaak, duidelijkheid te scheppen in de relatie tussen de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek en de Centrale Economische Commissie. Voor een juiste vervulling van zijn coördinerende taken in kwesties van buitenlands economisch beleid zal de minister van Economische Zaken een ambtelijke ondersteuning behoeven. Daartoe kan het directoraat-generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen (B.E.B.) als departementaal orgaan dienen. Aangezien het buitenlands economisch beleid echter een subcoördinatieniveau vormt ten aanzien van het algemeen buitenlands beleid, acht de commissie een naamsverandering van de B.E.B. gewenst. Daarmee wordt tevens geaccentueerd, dat de coördinerende taken van de B.E.B. niet naast die van de coördinatiecommissie voor Europese integratie- en associatieproblemen staan.

De commissie meent, dat ten aanzien van het buitenlands beleid de volgende maatregelen noodzakelijk zijn:

- a erkenning van de positie van de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend minister voor het totale buitenlands beleid;
 - b accentuering van het ontwikkelingsbeleid als onderdeel van het buitenlands beleid (zie hoofdstuk II, paragraaf 6);
 - c erkenning van de noodzaak – waar dat tot op heden nog onvoldoende mocht zijn geschied – van toevoeging aan het ministerie van Buitenlandse Zaken van deskundigen op de verschillende onderdelen van het buitenlands beleid. De afzonderlijke departementen dienen daarnaast te beschikken over hun eigen internationale afdelingen ter voorbereiding van hun aandeel in het algemene buitenlands beleid;
 - d organisatorische voorzieningen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de ondersteuning van de beleidsvoorbereiding op lange termijn;
 - e overgang van het voorzitterschap van de Coördinatiecommissie voor Europese integratie- en associatieproblemen van de minister van Economische Zaken naar een hoofdbatenaar van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Duidelijkheid in de verhouding tussen deze coördinatiecommissie en de Coördinatiecommissie inzake de minderontwikkelde landen is gewenst;
 - f uitbouw van de Raad voor Europese Zaken tot een Raad voor Buitenlandse Aangelegenheden.
- Een onderraad die niet alleen ter zake van het Europese beleid, maar voor het

geheel van het buitenlands beleid werkzaam is, kan naar het oordeel van de commissie een belangrijke coördinerende en beleidsbepalende taak vervullen, waardoor het buitenlandse aspect in het totaal van het regeringsbeleid wordt geaccentueerd zonder dat de ministerraad meer dan nodig wordt belast.

Naast de hierboven genoemde beleidssectoren, waarvoor min of meer ingrijpende organisatorische voorzieningen nodig zijn, wil de commissie de aandacht vestigen op twee sectoren waar binnen het bestaande institutionele kader enige accenten duidelijker moeten worden aangezet.

15 Binnenlands bestuur

Naar het oordeel van de commissie is voor de vervulling van de taken van het ministerie van Binnenlandse Zaken op het terrein van de algemene apparaatzorg (personeelsbeleid en overheidsorganisatie), van de bestuurlijke indeling en de decentralisatiepolitiek de structuur aanwezig waarbinnen het beleid te dien aanzien kan worden ontwikkeld. Wel is versterking van de bijdrage van Binnenlandse Zaken aan de ontwikkeling van het beleid inzake het ruimtelijk beheer gewenst (zie paragraaf 11).

De commissie zou echter vooral willen wijzen op de noodzaak van voorzieningen ter bereiking van een grotere coördinatie van de decentralisatiepolitiek van de afzonderlijke departementen². Vrijwel alle departementen strekken hun bemoeien- gen uit over onderwerpen waarbij provincien en gemeenten nauw betrokken zijn. Steeds minder is het mogelijk een strakke scheiding van belangenbehartiging tussen centraal en lokaal niveau vast te leggen. De wenselijkheid van directe betrokkenheid van de burger bij verschillende sectoren van het beleid dwingt daarnaast ook tot het zoeken naar nieuwe vormen van bevoegdhedenverdeling. Een goed gecoördineerde decentralisatiepolitiek in de komende jaren is daarom van groot belang. Coördinatie is te meer vereist nu – onder meer door onvoldoende onderzoek – ook bij de verschillende departementen de opvattingen uiteen blijken te lopen over de mogelijke mate van decentralisatie, de eenheden waaraan de gedecentraliseerde bevoegdheden moeten worden opgedragen en zelfs over de kernvraag welke doeleinden de decentralisatie behoort te dienen. Reeds thans is aan de minister van Binnenlandse Zaken op dit terrein een zekere rol toegekend. Gewezen kan worden op artikel 186, lid 3 van de Gemeentewet en artikel 169, lid 3 van de Provinciewet en de praktijk bij de voorbereiding van wetontwerpen en algemene maatregelen van bestuur waarvan de uitvoering geheel of gedeeltelijk door de provincien en/of de gemeenten zal geschieden. Naar het oordeel van de commissie dient de positie van de minister van Binnenlandse Zaken als coördinator van de decentralisatiepolitiek te worden geaccentueerd, opdat de relaties van de centrale overheid tot de lagere publiekrechtelijke lichamen een meer geordend patroon krijgen. Naar hierboven werd aangegeven, wordt het voornamelijk onnodig geacht – mede gelet op de noodzaak om de coördinatie op de meest eenvoudige wijze te doen verlopen – nieuwe structuren voor deze coördinerende taak te creëren. De commissie doet de aanbeveling, dat

de minister van Binnenlandse Zaken steeds van de afzonderlijke departementen ten minste veertien dagen voor uitzending een afschrift ontvang van de beleidsplannen en -maatregelen waarbij provincien en gemeenten betrokken zijn. Deze regeling zou met name dienen te gelden ter zake van:

- a voordrachten tot onthouding van goedkeuring aan belangrijke provinciale en gemeentelijke besluiten;
- b aanwijzingen aan het provinciaal bestuur als bedoeld in artikel 38 van de Wet op de ruimtelijke ordening;
- c tot de provincien en gemeenten te richten circulaire en mededelingen waarbij het door die lichamen te voeren beleid in belangrijke mate betrokken is;
- d niet op een wet berustende door de gemeenten of de provincien uit te voeren subsidieregelingen.

16 Economisch beleid

Naar reeds in hoofdstuk II, paragraaf 7 is uiteengezet, acht de commissie voor een politiek evenwichtig beleid handhaving van de financieel-sociaal-economische driehoek gewenst. Dit houdt in, dat de drie bewindslieden van Financiën, Economische Zaken en Sociale Zaken en Volksgezondheid ieder hun eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het sociaal-economisch en financieel beleid behouden. De minister van Economische Zaken dient daarbij verantwoordelijk te zijn voor de coördinatie van het totale economische beleid. Deze taak komt onder meer tot uiting in de zorg voor de coördinatie van het industriële ontwikkelingsbeleid als onderdeel van het totale industriebeleid, de handelsbevordering, het beleid ten aanzien van de middenstand, en het prijsbeleid.

Naar het oordeel van de commissie is de structuur waarbinnen het beleid op dit complexe terrein kan worden voorbereid en uitgevoerd in principe aanwezig. Behalve op de onderraad voor economische aangelegenheden (R. E. A.) en de Centrale Economische Commissie (C. E. C.) op ambtelijk niveau kan gewezen worden op de belangrijke functie die het Centraal Planbureau vervult en op het contact met sectoren van de maatschappij, dat mede door de Sociaal-Economische Raad tot stand komt.

De commissie zou echter voor drie aspecten aandacht willen vragen:

- a Het is gewenst, ook het aantal leden en vaste ambtelijke deelnemers binnen de Raad voor Economische Aangelegenheden zo klein mogelijk te houden.
- b De coördinatie op ambtelijk niveau functioneert thans niet geheel bevredigend. De Centraal Economische Commissie, die als ambtelijke coördinatiecommissie op financieel, sociaal en economisch gebied dient te fungeren, komt zelden bijeen. De bijeenkomsten omvatten daarbij meestentijds alleen de leden van het presidium. Te veel ook worden opdrachten van de onderraad of van de ministerraad afgewacht. Voor een coherent en prospectief beleid is een activering van de

plenaire C.E.C. noodzakelijk. De C.E.C. zou een voorbereidende functie dienen te hebben voor de bijeenkomsten van de R.E.A. De besluiten van deze onder-raad dienen op ambtelijk niveau met behulp van de C.E.C. te worden verwerkt. Tevens dient de C.E.C. te worden ingeschakeld bij de aanvragen voor de SER-adviezen. Duidelijkheid dient te worden gebracht in de verhouding met andere interdepartementale ambtelijke overlegorganen, zoals de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek. Het lijkt ongewenst over financieel-economische kwesties in beide organen frequent overleg te plegen. De commissie heeft er reeds op gewezen, dat binnen- en buitenlandse economische aspecten moeilijk te scheiden zijn. Er ware daarom een constructie te overwegen waarin de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek nauw bij de C.E.C. betrokken wordt.

c Ten aanzien van de betrokkenheid van verschillende groepen en sectoren uit de maatschappij bij de beleidsvorming bepleit de commissie een duidelijker inbreng van de consumenten- en andere maatschappelijke groeperingen. Binnen het ministerie van Economische Zaken zouden daartoe voorzieningen getroffen kunnen worden. De benoeming van een aparte staatssecretaris voor consumentenbelangen wordt om redenen in hoofdstuk II genoemd, door de commissie ontraden.

¹ Kamerstuk 10 914, Zitting 1970-1971.

² De term 'decentralisatiepolitiek' wordt hier in algemene zin gebezigd: *Het beleid van de centrale overheid ten aanzien van de lagere publiekrechtelijke lichamen, met name provincien en gemeenten.*

Hoofdstuk IV

De verlichting van de taak van de minister

A Inleiding

1 De zware taak van de minister

Indien de voorstellen van de commissie worden gevolgd, zullen in beginsel ministers blijven optreden als hoofd van een departement en tevens veelal met specifieke coördinerende taken worden belast. Voorts maken moderne politieke en maatschappelijke ontwikkelingen het ambt van minister steeds zwaarder.

Het parlement, in het bijzonder de Tweede Kamer, eist meer tijd en aandacht van de minister op. De vergaderingen van het kabinet, en andere vormen van interministerieel beraad, leggen een sterk beslag op de beschikbare tijd en energie. De departementen krijgen meer en grotere taken toebedeeld, die meestal ook om snelle afhandeling vragen en de minister aan zijn bureau binden. Daarnaast dient de minister steeds intensievere contacten te onderhouden met allerlei maatschappelijke groeperingen en adviesinstanties. Eisen van inspraak, van het houden van 'hearings' e.d. zullen in de komende jaren eerder toe- dan afnemen.

Deze cumulatie van taken bij de ministers scheidt, zoals reeds in hoofdstuk I, paragraaf 19 werd uiteengezet, ernstige problemen: voor de 'leefbaarheid' van de functie van de ministers, voor het afhandelen van zaken binnen een departement en het interdepartementale overleg, voor de reële inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid. Creativiteit en inventiviteit van de verantwoordelijke bewindslieden, in deze tijd van snelle maatschappelijke ontwikkelingen meer dan ooit vereist, lopen gevaar te verschrompelen. Ministers dienen vooruit te zien naar de eisen van toekomstig beleid, maar dreigen door de problemen van het heden te worden geleefd.

2 De noodzaak tot verlichting

De commissie is van oordeel, dat daarom maatregelen nodig zijn.

Deze dienen gezocht te worden in elk van de drie hoofdtaken van een minister:

- als lid van het kabinet;
- als departementaal bestuurder;
- als tegenover parlement en maatschappij verantwoordelijk politiek leidsman.

De commissie verwijst naar hoofdstuk II voor haar aanbevelingen ten aanzien van een meer efficiënte organisatie van het kabinet. Dit hoofdstuk blijft daarom beperkt tot:

- een beschouwing over mogelijkheden tot verlichting van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid;
- voorstellen voor een verbeterde organisatie van het departementaal beheer.

B Verlichting van de taak van de ministers op het terrein van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid

3 De drie mogelijkheden voor verlichting: decentralisatie, parlementaire taken, departementaal beheer

De commissie stelt aan het einde van dit hoofdstuk de vraag, of door functionele decentralisatie van bepaalde taken een zekere verlichting kan worden bereikt. Zij acht het wenselijk dat eventuele mogelijkheden daartoe worden onderzocht, doch verwacht ook in het gunstigste geval, dat het resultaat voor de ministers *persoonlijk* slechts minime zal zijn. Naar het oordeel van de commissie moet het nieuwe kabinet daarom in de regeringsverklaring de vraag aan de orde stellen, hoe op andere wijze een verlichting van de ministeriële taak kan worden bewerkstelligd. Centraal dient daarbij de vraag te staan in hoeverre het mogelijk is de positie van de staatssecretaris meer inhoud te geven.

Regering en parlement dienen daarbij allereerst tot overeenstemming te komen over de vraag, in hoeverre staatssecretarissen meer dan tot nu toe een functie kunnen vervullen als departementaal woordvoerder in het parlement. Ministers zullen uiteraard zelf fundamentele wetsontwerpen moeten verdedigen, en de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de begroting van hun departement tegenover beide Kamers der Staten-Generaal moeten dragen.

Daarnaast zouden echter duidelijke afspraken tussen kabinet en Kamers moeten worden gemaakt over de mate, waarin niet de ministers maar de staatssecretarissen zouden kunnen worden belast met bepaalde tijdroerende parlementaire aangelegenheden, zoals het bijwonen van commissievergaderingen, het behandelen van wetgeving die een meer routinematig karakter draagt, het beantwoorden van kamervragen e.d.

Meer dan tot nu toe zouden staatssecretarissen ook in plaats van de minister

kunnen optreden in aangelegenheden die politiek beraad tussen departementen vereisen.

De belangrijkste tijdswinst voor de ministers verwacht de commissie echter op het vlak van het departementale beheer. Veel van hetgeen thans de minister doet, zou daar zeer wel door een staatssecretaris kunnen worden verricht. De commissie wijdt daarom aan deze problematiek een meer uitvoerige behandeling.

4 Minister en staatssecretaris: de mogelijkheid van een onderminister

De mogelijkheid staatssecretarissen te benoemen werd grondwettelijk in 1948 geïntroduceerd. De bedoeling van het nieuwe instituut was uitdrukkelijk, uitbreiding van het aantal departementen te voorkomen, de taak van ministers te verlichten en ook jonge politici de gelegenheid te geven op bewindsliedeniveau ervaring op te doen. Thans zijn twaalf staatssecretarissen in functie.

De commissie is er geen voorstander van het aantal staatssecretarissen drastisch te vergroten. Dat roept nieuwe coördinatieproblemen op. Bovendien is het onwenselijk staatssecretarissen voor een betrekkelijk klein bestuurlijk veld aan te trekken. Enerzijds ontstaat daardoor het gevaar, dat dat beleidsgebied wordt overgeaccentueerd, anderzijds dreigt het gevaar dat de staatssecretarissen taken gaat verrichten, die normaliter door de directeur-generaal of de secretaris-generaal worden vervuld. Noch voor de interne en externe verhoudingen, noch voor de doelmatigheid van het overheidsapparaat is dit gewenst. Voorkomen moet voorts worden, dat staatssecretarissen door hun taakopdracht te direct aan bepaalde belangengroepen worden gebonden.

Het is van belang, dat tussen de minister en de staatssecretaris(en) duidelijke afspraken worden gemaakt over de arbeidsterreinen die aan elk van hen zullen worden toegewezen. Daarbij verdient het aanbeveling, te trachten, een zodanige taakverdeling te construeren dat de coördinatiebehoefte zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd, en die het ook voor de betrokken ambtenaren duidelijk maakt, welke bewindsman welke kwesties behartigt.

In de regel wordt, mede op grond van deze overweging, een staatssecretaris voor een afgebakend terrein benoemd dat samenvalt met de organisatorische indeling van het departement. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen - en een dergelijke ontwikkeling is in toenemende mate waarneembaar - dat staatssecretarissen niet worden belast met een verticale doorsnede uit de organisatiestructuur van het departement. De commissie acht het niet onjuist, indien deze ontwikkeling wordt versterkt daar waar de taakopdracht van het departement er zich toe leent en de voorkeur van de minister daarnaar uitgaat. Deze tendentie in de ontwikkeling van de functie van staatssecretaris zou uiteindelijk kunnen leiden tot een algehele horizontale verdeling van taken tussen de minister en een staatssecretaris, waarbij de minister zich uitsluitend bezig houdt met de grote beleidslijnen, en de functie van staatssecretaris zich ontwikkelt tot die van 'onderminister'.

Een onderminister zou de minister kunnen bijstaan in de volgende meer concrete taken:

- a het behandelen van beleidsproblemen welke betrekking hebben op bijv. internationale, juridische of economische onderwerpen;
- b het behandelen van – minder politiek geladen – wetgeving en bestuurlijke vraagstukken in het parlement; het beantwoorden van kamervragen;
- c het volgen van interdepartementale (coördinatie-)werkzaamheden en het op gang houden van die werkzaamheden die dreigen vast te lopen;
- d het afdoen van stukken die tot de minister worden gericht en waarbij de onderminister – als gevolg van de tussen de minister en hem gemaakte afspraken – de eindbeslissing neemt.

Zo toegepast is de constructie van een staatssecretaris, tevens 'onderminister', te beschouwen als een mogelijkheid tot verlichting van de departementale taak van de minister. Het instituut van onderminister vereist wel een goed op elkaar afgestemde samenwerking tussen de bewindslieden. De commissie acht het daarom vrijwel ondenkbaar, dat bij een dergelijke constructie minister en onderminister niet tot dezelfde politieke partij zouden behoren.

5 Vijf modellen voor de topstructuur van een departement

Het is niet de taak van de commissie, de interne organisatie van de departementen te bezien. Zij acht het wel noodzakelijk, aandacht te besteden aan de topstructuur daarvan. De verhouding tussen minister, staatssecretarissen (hetzij onderminister, hetzij 'vakstaatssecretaris', hetzij beide), en het ambtelijk apparaat is complex. Zeer verschillende situaties kunnen zich voordoen, afhankelijk van de persoon en omvang van een bepaald departement, van de persoon van de betrokken bewindslieden en van bijzondere politieke omstandigheden.

De commissie heeft nagegaan welke constructies voor de organisatie van de departementale top – theoretisch – denkbaar zouden zijn. In bijlage E zijn deze structuurmodellen samengebracht. Daarbij is voor elk model aangegeven welke overwegingen tot de keuze van die structuur zouden kunnen leiden benevens de voor- en nadelen. De modellen hebben betrekking op de volgende constructies:

Model 1 één bewindsman: de minister

Deze figuur kan worden toegepast, indien de aard en de omvang van het departement zodanig zijn, dat aan een taakverdeling in de politieke top geen behoefte bestaat en de politieke leiding bij één bewindsman kan blijven berusten. Deze figuur bestaat thans bij de departementen van Algemene Zaken, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Landbouw en Visserij.

Model 2 de minister, bijgestaan door één of meer vakstaatssecretarissen, belast met taken welke al of niet samenvallen met de organisatorische indeling van het departement

Uitgangspunt hierbij is, dat de minister bij de uitoefening van zijn taak wordt bijgestaan door één of meer staatssecretarissen, in het bijzonder op bepaalde vakgebieden. Deze kunnen soms wel, soms niet parallel lopen met de organisatorische indeling van het departement.

Het tweede model wordt bijv. aangetroffen bij Verkeer en Waterstaat (niet parallel lopend) en Financiën (wel parallel lopend). Dit model komt thans verder nog voor bij de departementen van Binnenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Economische Zaken en Sociale Zaken en Volksgezondheid.

Model 3 de minister, bijgestaan door één staatssecretaris (onderminister)

Hierin wordt een constructie gegeven waarbij de minister zich met de belangrijkste hoofdlijnen van het beleid bezighoudt en de staatssecretaris voor de overige zaken als een soort onderminister voor het gehele departement optreedt. Het derde model komt nog niet in zuivere vorm voor. Wel is een ontwikkeling in deze richting te onderkennen bij de departementen van Justitie, Buitenlandse Zaken en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Model 4 de minister, bijgestaan door een staatssecretaris (onderminister) en één of meer vakstaatssecretarissen

Denkbaar is – hoewel een dergelijke constructie tot op heden geen toepassing heeft gevonden – dat de minister zich laat bijstaan door een staatssecretaris (onderminister) in die beleidssectoren, waarin bijv. op grond van nog niet uitgekristalliseerde ontwikkelingen duidelijke grenzen moeilijk te trekken zijn en een scherpe taakverdeling eventuele samenhangen zou doorbreken. Daarnaast zou de minister dan nog één of meer vakstaatssecretarissen kunnen aantrekken voor bepaalde vakgebieden waarvoor een specifieke deskundigheid wenselijk is. Het vierde model komt thans nog niet voor. Indien daarvoor in bepaalde gevallen zou worden gekozen, zal de taak van de onderminister zich naar het oordeel van de commissie niet ook over de sector van een vakstaatssecretaris kunnen uitstrekken.

Model 5 de minister bijgestaan door vakstaatssecretarissen voor elke sector van het departement

Het vijfde model schetst de situatie, waarbij de gehele departementale taak is verdeeld over staatssecretarissen die hun minister, elk voor de betrokken sector, bijstaan.

Deze vorm kwam bij Sociale Zaken voor tussen 1948 en 1956. De huidige constructie aan de top van het departement van Defensie, waarbij drie staatssecretarissen voor de drie krijgsmachtindelen optreden, doet eveneens hieraan denken.

Gelet op de voor- en nadelen van elk der modellen en het in hoofdstuk II, sectie B gestelde, wil de commissie een poging doen om voor de verschillende departe-

menten aan te geven welke constructie naar haar oordeel aanbeveling zou verdienen. Zij doet dit onder voorbehoud: de structurering van de politieke top van een departement wordt niet enkel beheerst door motieven van taakverdeling, doch daarbij spelen ook de persoonlijke kwaliteiten en voorkeur van de betrokken bewindslieden een grote rol.

Zij komt dan tot de volgende indeling:

- a Voor de ministeries van Algemene Zaken en Landbouw en Visserij is de noodzaak om een staatssecretaris te doen benoemen niet gebreken.
- b Bij de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Volksgezondheid kan de huidige situatie worden gecontinueerd waarin de minister zich voor een afgerond deel van zijn departementale taak laat assisteren door een vakstaatssecretaris (voor de belastingen, c.q. de volksgezondheid).
- c De constructie waarin de minister wordt bijgestaan door alleen een onderminister – een staatssecretaris dus met een horizontale taakopdracht – zou de commissie ter overweging willen aanbevelen bij de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, Ruimtelijk Beheer en Volkshuisvesting en van Verkeer en Waterstaat. Indien er een staatssecretaris voor de politie zou komen, hetzij bij Justitie, hetzij bij Binnenlandse Zaken, komt deze uiteraard naast de onderminister te staan. Daarmee zou model 4 worden gerealiseerd.
- d De commissie acht de benoeming van één staatssecretaris voor de politie die zowel aan het ministerie van Binnenlandse Zaken als aan het ministerie van Justitie verbonden is, minder raadzaam.
- e Model 4, waarin de minister voor een bepaalde sector wordt bijgestaan door een vakstaatssecretaris en voor het overige door een onderminister, kan naar het oordeel van de commissie een goede vorm van samenwerking inhouden voor de politieke top van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Onderwijs en Wetenschappen. Verwezen zij in het bijzonder naar hetgeen hieromtrent in hoofdstuk II is opgemerkt. Bij zowel Buitenlandse Zaken als Onderwijs en Wetenschappen zou de onderminister dan in het bijzonder werkzaam zijn op het terrein dat voor de minister zelf als direct arbeidsveld blijft gereserveerd (de algemene internationale verhoudingen en de samenwerking met de ontwikkelingslanden c.q. het wetenschapsbeleid en het wetenschappelijk en tertiair onderwijs). Bij afwezigheid van de minister treedt een onderminister de facto als zijn vervanger op, doch niet op het specifieke terrein van de vakstaatssecretaris. De officiële vervanging door de minister ad interim wordt hierdoor niet aangetast. In formele vervanging van een minister door een vakstaatssecretaris buiten diens specifieke terrein acht de commissie niet zonder meer realiseerbaar. Wel zou zij voortzetting willen bepleiten van de tijdens het kabinet De Jong aanvaarde praktijk, dat bij afwezigheid van een minister, een staatssecretaris de gehele vergadering van de ministerraad kan bijwonen.
- f Bij Economische Zaken kan zowel gedacht worden aan de figuur van de onderminister als aan assistentie van de minister door een vakstaatssecretaris die een groot veld met departementale taken krijgt toegewezen. In hoofdstuk II, paragraaf 7 slot en paragraaf 9 is er reeds op gewezen dat de commissie een

vakstaatssecretaris voor technologie ongewenst acht. Door de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid², is de benoeming van een staatssecretaris voor industriële ontwikkeling bepleit. Ook adviezen van anderen gaan in deze richting. De commissie meent, dat een dergelijke benoeming alleen overwogen dient te worden indien deze staatssecretaris tevens de zorg voor het gehele industriebeleid toegewezen zou krijgen.

Het industriële ontwikkelingsbeleid is een zo integrerend deel van het totale industriebeleid, waarbij meerdere departementen betrokken zijn, dat één bewindsman daarvoor de – coördinerende – verantwoordelijkheid dient te dragen. Gezien het belang van het industriebeleid in het totaal van de economische ontwikkelingen, acht de commissie het echter waarschijnlijk, dat de minister de primaire verantwoordelijkheid voor deze taak zelf op zich zal willen nemen.

f Bij Defensie kan in meer dan één richting worden gedacht. De benoeming van alleen een onderminister of van twee staatssecretarissen (waarbij één staatssecretaris zowel voor de marine als de luchtmacht wordt aangewezen) acht de commissie zeker mogelijk.

g Ten aanzien van het ministerie voor Maatschappelijk en Cultureel Welzijn, waarvan het beleidsveld nog zo zeer in beweging is, valt het moeilijk een voorstel te doen. Naar het oordeel van de commissie legt de huidige taakverdeling echter een te grote last op de minister zelf. Door de benoeming van een onderminister zou de noodzaak van integratie van de verschillende taken waarvoor het departement voor Maatschappelijk en Cultureel Welzijn zich ziet gesteld, worden geaccentueerd. Daarnaast kan de benoeming van een vakstaatssecretaris overwogen worden voor een aantal min of meer samenhangende onderdelen van het maatschappelijk en cultureel welzijnsbeleid die bijv. door de spreiding over meerdere departementen een duidelijk coördinatiepunt behoeven dan wel een speciale deskundigheid vereisen.

De commissie acht het echter ook denkbaar, dat een nieuw te benoemen minister voor Maatschappelijk en Cultureel Welzijn zich door twee vakstaatssecretarissen laat bijstaan. De taken van de vakstaatssecretaris(sen) dienen echter wel van een zodanig politiek en bestuurlijk gewicht te zijn, dat niet in feite door zijn (hun) optreden een evenwichtige beleidsvoering op het totale terrein van het maatschappelijk en cultureel welzijn wordt bemoeilijkt.

De commissie wil er ten slotte nogmaals op wijzen, dat zij in deze suggesties geen rekening heeft kunnen houden met persoonlijke en politieke factoren die de uiteindelijke keuze zullen beïnvloeden.

C Verlichting van de taak van de ministers door maatregelen in het vlak der departementen

6 De positie van de secretaris-generaal

Het goed functioneren van de organisatie ten behoeve van het regeringsbeleid op het hoogste niveau: dat der ministers, staatssecretarissen en van de ministerraad is in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit en de doeltreffendheid van het ambtelijk apparaat. Veel hangt hierbij af van degene die met de continue ambtelijke leiding is belast: de secretaris-generaal. In grote lijnen bevat de functie van secretaris-generaal de volgende aspecten:

- a Hij is, als hoogste ambtenaar die het geheel van de departementale organisatie en de daarbinnen aanwezige beleidsvelden overziet, in beginsel de belangrijkste beleidsadviseur voor de bewindslieden.
- b Hij moet ervoor zorgdragen, dat het apparaat en de beleidscoördinatie binnen de departementale administratieve organisatie goed functioneren.
- c Als coördinator van de departementale werkzaamheden moet hij erop toezien, dat het program dat zijn minister als hoofd van het departement wil realiseren, ambtelijk tijdig wordt voorbereid.

En secretaris-generaal moet, om een belangrijke steun voor de minister en de eventuele overige bewindslieden te kunnen zijn, derhalve zowel als een kundig beleidsadviseur optreden als over uitgesproken managementskwaliteiten beschikken. De laatste kwaliteiten worden steeds meer onontbeerlijk.

De functie van secretaris-generaal is in de loop van de jaren meer omvattend geworden, vooral door de toenemende ingewikkeldheid, het aantal en de omvang van de problemen waarmede de overheid te maken heeft, alsmede door de nationale en internationale interdependentie van vrijwel alle belangrijke beleidsproblemen. Zijn functie wordt daarnaast nog verzwaaard, indien aan een departement meer bewindslieden verbonden zijn.

De commissie is tot de conclusie gekomen, dat de centrale positie die de secretaris-generaal in de departementen inneemt, moet worden versterkt. Het hangt van zijn 'spil-positie' af, of het coördinerend vermogen binnen het ambtelijk apparaat kan worden vergroot, de eenheid van handelen kan worden bevorderd en daarmede de taak van de minister en diens staatssecretaris(sen) kan worden verlicht. De commissie acht het noodzakelijk, dat de secretaris-generaal zoveel mogelijk wordt ontlast van werkzaamheden die aan een lager niveau in de organisatie kunnen worden toevertrouwd. Hij dient voorts in zijn taken te worden gesteund, bijv. door:

- instelling van een bureau ten behoeve van de secretaris-generaal waar onder meer voorselectie plaatsvindt van datgene waarvan hij zelf in ieder geval kennis moet nemen, en wat hij zonder meer kan afdoen, of doorsturen; in een dergelijk bureau zouden bekwame jonge beleidsambtenaren een belangrijke bestuursveraring kunnen opdoen;

- delegatie van zaken die betrekking hebben op de functie van de secretaris-generaal, aan één of meer plaatsvervangend(e) secretaris(sen)-generaal;
- instelling van bijv. een directie Administratieve Zaken, waardoor de secretaris-generaal van veel werk wordt bevrijd, omdat de dagelijkse zorg voor het apparaat van het departement aldus wordt toevertrouwd aan een onder hem geplaatste topambtenaar. Gedacht wordt hier aan de leiding van de vele centrale afdelingen van het departement als: comptabiliteit, personeel, organisatie en efficiency, archief, huishoudelijke dienst, bibliotheek, voorlichting, e.d.

De commissie acht het voorts nodig, dat aan de centrale positie van de secretaris-generaal meer reliëf wordt gegeven door de promotie van directeur-generaal tot secretaris-generaal ook in materiële zin aantrekkelijk te maken. De commissie is van oordeel, dat verwezenlijking van de hiervoor genoemde suggesties ertoe zou kunnen leiden, dat de doelmatigheid binnen het overheidsapparaat wordt bevorderd en het coördinerend vermogen ten behoeve van de politieke top versterkt.

7 De wenselijkheid van een onderzoek naar mogelijkheden van functionele decentralisatie

De commissie acht het wenselijk, dat tijdens de volgende kabinetsformatie wordt nagegaan of - en zo ja op welke wijze - bepaalde uitvoerende staatszaken die thans in de departementale organisatie zijn ingebouwd en daardoor de ministeriële en ambtelijke toeleiding ook in politieke zin belasten, meer onafhankelijk van de departementen kunnen worden gemaakt. Dit zou tot voordeel kunnen hebben dat sneller kan worden gewerkt, de top minder wordt belast en wellicht de spreiding van het rijksapparaat over het land kan worden bevorderd. Min of meer verwant hiermee is de vraag in hoeverre het mogelijk is een afzonderlijk departement met alle technische uitvoerende taken van de centrale overheid te belasten.

De commissie beseft dat hier sprake is van een zeer gecompliceerde problematiek. In het buitenland (in het bijzonder in Zweden, Engeland en de Verenigde Staten) bestaan belangrijke vormen van functionele decentralisatie van departementale taken.

Deze buitenlandse voorbeelden dienen zorgvuldig te worden bestudeerd en op hun mogelijkheid tot inpassing in de Nederlandse verhoudingen te worden getoetst. Voor wat betreft de mogelijkheden van decentralisatie zal daarbij rekening moeten worden gehouden met belangrijke factoren, zoals:

- de noodzaak dat de belangrijkste beleidsvormingsafdelingen in ieder geval in Den Haag gehuisvest blijven;
- eisen van politieke controle en ministeriële verantwoordelijkheid;
- de noodzaak, belanghebbenden bij de uitvoering van gedecentraliseerde staatszaken te betrekken, opdat ook zonder het behoud van de directe ministeriële verantwoordelijkheid politieke verantwoording en inspraak mogelijk zijn;

- de problemen verbonden aan het financieel beheer van te decentraliseren organen;
- de toepasbaarheid van de algemene normen voor het rijkspersoneel;
- de mogelijkheid voor gedecentraliseerde diensten één speciaal daartoe ingesteld departement met toezicht houdende taken te belasten.

De commissie acht het wenselijk, dat een grondig onderzoek wordt ingesteld naar deze gecompliceerde problematiek. Tenzij het door de commissie voorgestelde bureau Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken hiermee zou worden belast, bepleit zij een daarvoor afzonderlijk in te stellen commissie te laten adviseren.

¹ Hier geldt het woord van Thorbecke: 'Men wil van onze ministeriën kleine departementen maken, met een kleinen werkring, een kleine taak, een kleine magt; administratieve afdelingen, chefs de bureau, die gemakkelijk buigen; wellicht referendarissen en commiteez van de Kamer. Mijnheer de President, zo lang ik er ben, zal dat niet gebeuren.' Aangehaald bij W. Verkade: Overzicht van de staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke, 1798-1872 (diss.), Arnhem 1935, blz. 94-95.

² Advies inzake de bestuurlijke organisatie van het wetenschapsbeleid, uitgebracht aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen (8 oktober 1970).

Hoofdstuk V

De verschuiving van taken

A Inleiding

De commissie is bij haar werkzaamheden herhaaldelijk gestuit op de vraag, of deze of gene taak eigenlijk niet beter door een ander departement zou kunnen worden uitgeoefend. Soms was de aanleiding, dat een andere toebedeeling logischer leek; in andere gevallen werd betoogd, dat door taakoverdracht de efficiency zou worden verhoogd; in weer andere gevallen werd gewezen op de wenselijkheid het coördinatieproces te vereenvoudigen door het aantal contactpunten te verminderen.

In de meeste gevallen gaat het om op zichzelf staande kwesties. Meestal zijn zij niet zo belangrijk, dat gepoogd moet worden ze reeds bij de kabinetsformatie tot een oplossing te brengen. Indien de commissie dat belang wel aanwezig acht, heeft zij getracht een beslissing tijdens de kabinetsformatie voor te bereiden.

De commissie ontbrak de tijd en de deskundigheid om al de resterende kwesties te onderzoeken. Dit betekent niet, dat ze onafgedaan moeten blijven. Het dwingt de commissie echter wel, voor wat de verdere behandeling van de meeste van die onderwerpen betreft, te volstaan met het aangeven van de richting waarin naar haar mening de oplossing zou kunnen worden gezocht. Dientengevolge heeft de commissie een verdeling gemaakt in groepen, die in de volgende paragrafen achtereenvolgens uitvoeriger worden behandeld. In deze opsomming zijn ook enkele nieuwe departementale taken vermeld die voortspuiten uit haar voorstellen.

De eerste groep wordt besproken in sectie B en omvat vraagstukken waarover tijdens de kabinetsformatie reeds een beslissing zou kunnen worden genomen, als gevolg waarvan hetzij nieuwe diensten bij departementen moeten worden gecreëerd, hetzij bestaande taken naar andere departementen zullen overgaan. Ter verduidelijking is bovendien aan het eind van sectie B schematisch aangegeven welke veranderingen als gevolg van deze voorstellen per departement zullen optreden.

In sectie C vindt men de tweede groep, waarin die onderwerpen zijn opgenomen die tijdens de komende kabinetsperiode nader zouden moeten worden bezien. Deze sectie bevat tevens een procedurevoorstel ter zake.

De derde groep ten slotte betreft die aangelegenheden die hetzij reeds bij andere commissies in onderzoek zijn, hetzij de commissie geen aanleiding hebben gegeven een onderzoek op korte termijn aan te bevelen. De opsomming van deze onderwerpen is te vinden in sectie D.

B Vraagstukken waarover tijdens de kabinetsformatie reeds een beslissing zou kunnen worden genomen, als gevolg waarvan hetzij nieuwe diensten bij departementen moeten worden gecreëerd, hetzij bestaande taken naar andere departementen zullen overgaan

Bij de behandeling van de verschillende onderwerpen is dezelfde volgorde aangehouden als in het schematisch overzicht aan het eind van deze sectie. Het navolgende kan dan tevens dienen als een toelichting op dit schema.

1 Bureau Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

In hoofdstuk II, paragraaf 17 heeft de commissie de instelling bepleit van een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, onder directe verantwoordelijkheid van de minister-president. Een consequentie van dit voorstel is, dat het bureau van deze raad onder het ministerie van Algemene Zaken zal ressorteren.

2 De verantwoordelijkheid voor de hoofdstukken I en II der rijksbegroting

In de externe functie van minister-president, zoals die zich thans heeft ontwikkeld, tekenen zich drie lijnen duidelijk af: het onderhouden namens het kabinet van contact met het staatshoofd, met het parlement en - voornamelijk via de voorlichting - met de bevolking. De commissie meent, dat deze ontwikkeling haar weerspiegeling ook moet vinden in de verantwoordelijkheid van de minister-president voor de hoofdstukken van de rijksbegroting die betrekking hebben op het Huis der Koningin en de Hoge Colleges van Staat, alsmede het Kabinet der Koningin.

Dat de verantwoordelijkheid voor hoofdstuk I der rijksbegroting (Huis der Koningin) op het ogenblik berust bij de minister van Financiën, en die voor hoofdstuk II (Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin) bij de minister van Binnenlandse Zaken, moge historisch te verklaren zijn, de hiervorgenoemde ontwikkeling in de functie van minister-president maakt overheveling gewenst. Voordrachten tot benoeming bij de Hoge Colleges van Staat beruisten niet op de individuele verantwoordelijkheid van een vakminister, doch zijn typische formaliseringen van het kabinet, zich uitend in de voordracht van de minister-president.

Evenzeer ligt het bijv. in de lijn der ontwikkeling, de sluiting van de zitting van de Staten-Generaal namens de Koningin door de minister-president te doen geschieden.

3 Staf voor de Civiele Verdediging

De Staf voor de Civiele Verdediging, die thans onder het ministerie van Algemene Zaken ressorteert, heeft als voornaamste taken de coördinatie en planning van voorzieningen voor de bevolking met het oog op buitengewone omstandigheden. De Staf heeft geen uitvoerende taak. Als argument om de Staf bij het ministerie van Algemene Zaken te laten wordt wel aangevoerd, dat de minister-president in oorlogsomstandigheden taken en verantwoordelijkheden heeft die hij dan beter zou kunnen uitvoeren, indien hij reeds enigszins vertrouwd is met de problematiek van de civiele verdediging, en degenen die de Staf voor de Civiele Verdediging vormen - de chef van de Staf in het bijzonder - kent.

De commissie acht dit argument niet doorslaggevend, omdat hetzelfde gesteld kan worden ten aanzien van andere organen, zoals het Comité Verenigde Chefs van Staven, waarvan de voorzitter in oorlogsomstandigheden ook één van de naaste adviseurs - behalve van de minister van Defensie - van de minister-president zal zijn, terwijl toch het feit dat dit Comité tot het ministerie van Defensie behoort, door weinigen zal worden aangevochten.

Het doen ressorteren van de Staf onder het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft het voordeel dat de oprichting van een rampenbestrijdingsdienst voor vredes- en oorlogstijd onder één minister kan geschieden. Bovendien kan dan in de Staten-Generaal de minister van Binnenlandse Zaken alleen optreden, terwijl thans de ministers van Algemene Zaken en van Binnenlandse Zaken gezamenlijk het beleid verdedigen, als de civiele verdediging en de dienst Bescherming Bevolking worden besproken. Bovendien zij herinnerd aan de opvatting van de commissie, zoals die in hoofdstuk II, paragraaf 3 reeds is uiteengezet, dat het ministerie van Algemene Zaken klein moet blijven, ten einde de minister-president zo min mogelijk met departementale werkzaamheden te belasten naast die welke voortvloeien uit zijn eigenlijke taak: de coördinatie van het algemeen regeringsbeleid.

4 Opperbeheer van de politie

De commissie stelt voorop dat zij zich voor wat de problematiek rond de politie betreft, uitsluitend heeft beziggehouden met de kwestie van de verantwoordelijkheid voor het opperbeheer van de politie.

Haar interpretatie van de term opperbeheer sluit aan bij hetgeen de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken onder beheer verstaan in hun gezamenlijke nota aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dd. 15 juli 1970¹, nl. *de zorg en de verantwoordelijkheid voor de politie als ambtelijk apparaat. Om zijn taak behoorlijk te vervullen zal de politie kwantitatief en kwalitatief voldoende moeten zijn*

bemand, doelmatig intern georganiseerd en naar de eisen des tijds uitgerust. Evenzeer behoort tot het beheer te waarborgen dat de politie plichtsgetroouwen en ethisch verantwoord optreedt, derhalve de handhaving van de discipline en de zorg voor de mentale vorming.

In dezelfde nota geven beide ministers als hun mening weer, dat het huidige dualistische stelsel van beheer van gemeentepolitie enerzijds en rijkspolitie anderzijds dient te verdwijnen. De commissie is eveneens van oordeel, dat de verantwoordelijkheid voor het opperbeheer van de politie aan één minister dient toe te komen. De vraag op welke wijze aan een nieuwe organisatie van de politie gestalte kan worden gegeven, ligt buiten de taakopdracht van de commissie en blijft hier dan ook onbesproken.

De commissie beveelt voor de komende kabinetsformatie een keuze aan uit de onderstaande twee mogelijkheden:

- a. Het kabinet zou reeds bij de komende formatie de knoop kunnen doorhakken in die zin, dat wordt besloten hoe ook de organisatie van de politie er zal gaan uitzien, de verantwoordelijkheid voor het opperbeheer van de politie op te dragen aan de minister van Binnenlandse Zaken. De omstandigheid dat deze minister toeziet op de ambtsverrichting van de burgemeesters onder meer met betrekking tot de openbare orde, alsmede het feit dat de handhaving van de openbare orde in wezen behoort tot het terrein van het binnenlands bestuur, maakt hem tot de meest gerede partij. De bewindsman zou in dat geval de taak moeten krijgen in nauw overleg met alle betrokkenen het slepende vraagstuk van de uiteindelijke politie-organisatie met spoed te regelen, op basis van een uitgewerkt wetsvoorstel, waarin met name ook de centrale bevoegdheden, zowel die van de minister van Binnenlandse Zaken als die van de minister van Justitie worden geregeld.
- b. Bij de komende formatie wordt afgesproken, dat eerst de reorganisatie van de politie formeel wettelijk wordt geregeld en dat pas daarna de definitieve beslissing wordt genomen over de ministeriële verantwoordelijkheid voor het opperbeheer. Alsdan dient naar het oordeel van de commissie bij de komende kabinetsformatie de hierboven genoemde taak als een gezamenlijke opdracht aan de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken expliciet te worden geformuleerd.

5 Bureau ter bestudering van interdepartementale taakverdeling en coördinatie binnen de rijksdienst

In het begin van sectie C wordt dit voorstel nader toegelicht.

6 Landbouwonderwijs

Het landbouwonderwijs ressorteert al jaren onder de minister van Landbouw en Visserij en niet onder de minister van Onderwijs en Wetenschappen. Bij vroegere kabinetsformaties ondernomen pogingen om ook de zorg voor het landbouwon-

derwijs toe te vertrouwen aan de bewindsman die in het algemeen verantwoordelijk is voor het regeringsbeleid op het gebied van het onderwijs, zijn niet geslaagd. Intussen heeft echter op het terrein van de onderwijswetgeving een ontwikkeling plaatsgevonden welke naar de mening van de commissie gerede aanleiding vormt dit onderwerp thans opnieuw aan de orde te stellen. Zo zijn de lagere en middelbare vormen van landbouwonderwijs (d.w.z. alles behalve de Landbouwhogeschool) thans geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (de z.g. Mammoetwet) en is de regeling van het wetenschappelijk landbouwonderwijs opgenomen in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs. Beide wetten dragen dan ook zowel de handtekening van de minister van Onderwijs en Wetenschappen als die van de minister van Landbouw en Visserij.

In deze vorm van wetgeving is op zichzelf al een aanwijzing gelegen dat de scheiding van verantwoordelijkheden voor het landbouwonderwijs en de overige vormen van voortgezet onderwijs kunstmatig is, hetgeen de commissie ertoe brengt, het standpunt in te nemen dat het gehele landbouwonderwijs onder de zorg en verantwoordelijkheid van 'de' onderwijsminister gebracht dient te worden. Een tweede overweging is gelegen in de ontwikkeling van het landbouwonderwijs zelf, dat steeds meer evolueert van expliciet op de landbouw gericht onderwijs naar een vorm van algemeen vormend onderwijs.

De overbrenging van de zorg voor het landbouwonderwijs naar het onderwijsdepartement bevoordert bepaald ook de doelmatigheid in de overheidsdienst. Immers, de uitvoering van verschillende regelingen (zoals rechtspositieregelingen van het personeel, subsidiëring, financiering scholenbouw, studiebeurzen en studievoorschotten enz.), die tot nu toe zowel bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen als bij dat van Landbouw en Visserij moet plaatsvinden, wordt dan op één plaats geconcentreerd, hetgeen efficiëntieverhogend zal werken. De commissie wil hierbij niet onvermeld laten, dat – met name voor wat betreft de overbrenging van de Landbouwhogeschool naar het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen – een complicerende factor gevormd wordt door de nauwe relatie van de instituten voor landbouwkundig onderzoek tot de Landbouwhogeschool en de landbouwvoorlichting. In de gedachte dat wetenschappelijk onderwijs en wetenschappelijk onderzoek niet gescheiden dienen te worden, meent de commissie echter dat de instituten voor (wetenschappelijk) landbouwkundig onderzoek mede naar het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen moeten overgaan. De landbouwvoorlichting kan naar de mening van de commissie ook in die structuur zeer wel gebruik blijven maken van, resp. een beroep blijven doen op die instituten. Het hiërarchisch verband verzet zich niet tegen functionele verbanden.

7 Integratie van de stichtingen Nederlandse Onderwijs Film en Nederlandse Onderwijs Televisie

De Stichting Nederlandse Onderwijs Film (N.O.F.) ressorteert thans onder het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, terwijl de Stichting Nederlandse

Onderwijs Televisie (N.O.T.) onder de hoede van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk is gesteld en uit de omroepgelden wordt gesubsidieerd. Deze plaats onder Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk wordt wel verdedigd met het argument dat het beleid ten aanzien van instellingen die meewerken aan instructieve uitzendingen, zozeer verweven is met het algemeen omroepbeleid, dat daarvoor de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk de eerste verantwoordelijkheid moet dragen.

Hoewel men over de juistheid van deze argumentatie in zijn algemeenheid reeds van mening kan verschillen², acht de commissie haar met betrekking tot de activiteiten van de Stichting Nederlandse Onderwijs Televisie niet voldoende overtuigend. De programma's van de Stichting Nederlandse Onderwijs Televisie zijn bestemd voor basis- en voortgezet onderwijs. Zij dragen in de eerste plaats het karakter van leermiddel. Dat zij via de televisie verspreid worden is naar de mening van de commissie van secundaire betekenis.

Zij meent dan ook, dat integratie van de Stichtingen N.O.F. en N.O.T. onder verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan beveling verdient.

Het feit dat de N.O.T. uit de omroepgelden wordt gefinancierd, behoeft aan deze integratie onder Onderwijs en Wetenschappen niet in de weg te staan.

8 De Dienst van het loodswezen, de betoning, de bebakening en verlichting

Verschillende malen is in het verleden – ook in het parlement – de vraag aan de orde gesteld, of de door militairen geleide, maar voor het overige met burgerfunctionarissen werkende Dienst van het loodswezen, de betoning, bebakening en verlichting niet beter bij een civiel departement zou kunnen worden ingedeeld, doch tot op heden is daar niets van gekomen. Toch zijn er voldoende argumenten aan te voeren voor een overgang van deze dienst van het ministerie van Defensie naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

In de eerste plaats is de bebakening, betoning en verlichting van de vaarwegen in feite geheel de taak van de beheerder van de vaarwegen.

In de tweede plaats wordt deze taak – evenals de beloodsing – voornamelijk verricht ten behoeve van de handelsvaart.

In de derde plaats vergroot de huidige situatie onnodig de toch reeds bestaande coördinatieproblemen met betrekking tot de scheepvaart, met name in het Rijnmondgebied, omdat bij het overleg met de lagere publiekrechtelijke organen de rijksoverheid niet alleen door het ministerie van Verkeer en Waterstaat via de Rijkshavendienst, maar ook door het ministerie van Defensie is betrokken.

De argumenten voor handhaving van de dienst bij het ministerie van Defensie, die ook in de Tweede Kamer verscheidene malen door de bewindslieden van dat departement naar voren zijn gebracht³, zijn zeker van gewicht. De commissie vraagt zich echter af, waarom het loodswezen – ook al zou deze dienst onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat ressorteren – niet meer gebruik zou kunnen maken van de faciliteiten der Koninklijke Marine.

De commissie is bij de beoordeling van deze problematiek vooral uitgegaan van normale vredesomstandigheden. De argumenten pro en contra tegen elkaar afwegend, meent zij dat de overgang van de Dienst van het loodswezen, de bebakening, betoning en verlichting naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat voorkeur verdient.

9 Uitgiftebeleid benzinstations en horeca-etablisementen langs rijkswegen buiten de bebouwde kom

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft thans naast het vaststellen van vestigingsplaatsen van benzinstations en horeca-etablisementen uit het oogpunt van verkeersveiligheid, ook tot taak over de toewijzing aan gegadigden voor de exploitatie te beslissen.

Dit is een taak die naar de mening van de commissie bij het ministerie van Economische Zaken thuishoort.

10 De luchtvaartindustrie

De commissie meent dat er alle aanleiding is om de zorg voor de luchtvaartindustrie, met daaronder begrepen het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling, van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over te brengen naar het ministerie van Economische Zaken dat immers is belast met de zorg voor de industrie in het algemeen en de innovatie ervan.

Overigens spreekt het vanzelf dat de medezeggenschap van het ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van de belangen van de luchtvaart daardoor niet mag worden aangetast.

11 Rijks agrarische afvalwaterdienst

Naar de mening van de commissie valt de Rijks agrarische afvalwaterdienst binnen de doelstelling en de uitvoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, voor de uitvoering waarvan de minister van Landbouw en Visserij echter geen verantwoordelijkheid draagt.

Het Rijksinstituut voor de Zuivering van Afvalwater, dat onder de minister van Verkeer en Waterstaat ressorteert, heeft een belangrijke functie bij de uitvoering van de wet. De commissie stelt daarom voor, de Rijks agrarische afvalwaterdienst te integreren in het Rijksinstituut voor de Zuivering van Afvalwater. De beschikbare deskundigen, middelen en materialen zouden daardoor tevens beter kunnen worden benut. Hiermede blijft nog onbesproken de coördinatie van het beleid met betrekking tot de waterhuishouding in Nederland. Deze problematiek leent zich naar de mening van de commissie nog niet voor een beslissing tijdens de kabinetsformatie en is derhalve in sectie C opgenomen.

12 Instelling Studiedienst voor maatschappelijk en cultureel welzijn

In hoofdstuk III is reeds het voorstel vermeld, om ter voorkoming van verdere versnippering en ter ondersteuning van coördinatie van het welzijnsbeleid een aparte studiedienst op te richten bij het ministerie voor Maatschappelijk en Cultureel Welzijn.

13 Uitvoering van de Algemene bijstandswet

Bij haar voorstellen betreffende de instelling van een ministerie voor Maatschappelijk en Cultureel Welzijn – in plaats van het bestaande ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk – is de commissie ervan uitgegaan, dat dit departement verantwoordelijk zal zijn voor het tot stand komen van één totaal beleidspatroon op het gebied van het maatschappelijk en cultureel welzijn. In dit kader is er aanleiding, na te gaan of de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet (A.B.W.), gezien de samenhang van die wet en de daarop berustende rijksregelingen met de complementaire sociale voorzieningen die hun regeling vinden in de Wet sociale werkvoorziening (W.S.W.) en de Wet werkloosheidsvoorziening (W.W.V.), niet moet worden overgebracht naar het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Er zijn duidelijke punten van overeenstemming aan te wijzen tussen de genoemde terreinen van sociale zorg. De minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid draagt, naast zijn verantwoordelijkheid voor de Wet sociale werkvoorziening en de Wet werkloosheidsvoorziening, ook reeds in bepaalde mate mede-verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet. Deze vloeit voort uit de samenhang van het beleid betreffende de A.B.W. met het algemene sociale beleid op het terrein van de lonen, sociale verzekering, sociale voorzieningen en arbeidsvoorziening.

Voor zover het gaat om voorzieningen in verband met arbeid, zoals die begrepen zijn in de Rijksregelsregeling zelfstandigen, berust zelfs de primaire verantwoordelijkheid reeds bij de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Een tweede punt van overeenkomst is daarin te vinden dat de kring van personen waarop de hiervoor genoemde wetten zich richten, althans voor een deel dezelfde is. De werknemers krachtens de Wet sociale werkvoorziening zijn voor een belangrijk deel afkomstig uit de sfeer van de op de A.B.W. berustende Rijksregelsregelingen.

Voorts genieten werkloze werknemers die een uitkering ontvangen krachtens de Wet werkloosheidsvoorziening na het verstrijken van de maximale uitkeringsduur ingevolge deze wet, alsnog uitkering krachtens de Rijksregelsregeling voor werkloze werknemers, terwijl ten slotte zij die laatstgenoemde uitkering ontvangen, na werkzaamheidsgedurende zekere tijd, bij hernieuwde uitkering rechten hebben krachtens de sociale verzekering (W.W. en W.W.V.). De commissie acht het juist dat de uitvoering van de A.B.W., zolang deze in een ontwikkelingsfase verkeerde, onder het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk ressorteerde, omdat de voorziening krachtens die wet

meer gericht was op de persoon dan op de groep. Het individuele karakter komt hierin tot uiting dat de A.B.W. de mogelijkheid biedt individueel hulp te verlenen aan diegenen voor wie om welke reden dan ook een andere wettelijke sociale voorziening ontbreekt of onvoldoende uitkomst biedt. De A.B.W. is in opzet bedoeld als een sluitstuk op het gehele stelsel van sociale voorzieningen.

Naarmate de andere sociale voorzieningen verbeteren, neemt de behoefte aan de A.B.W. af. Inmiddels is het onderscheid tussen beide terreinen aan het vervagen. De individuele benadering bij de uitvoering van de A.B.W. gaat steeds meer over in een individuele toepassing van de verschillende rijksregelingen die – de naam zegt het al – een duidelijk normatief karakter hebben.

Dit alles overwegende meent de commissie, dat de tijd gekomen is om de primaire verantwoordelijkheid voor de Algemene bijstandswet over te brengen naar de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

Overzicht sectie B

Tijdens de kabinetsformatie aan te brengen wijzigingen

Departement	BIJ	AF
	Onderwerpen aan het takenpakket van het departement toe te voegen	Onderwerpen uit het takenpakket van het departement te lichten
Algemene Zaken (A.Z.)	Bureau van de wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid – De verantwoordelijkheid voor de hoofdstukken der rijksbegroting I Huis der Koningin en II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	– Staf voor de Civiele Verdediging
Buitenlandse Zaken (BuZa)	—	—
Justitie (Ju.)	—	– Het beheer van de rijkspolitie ⁴
Binnenlandse Zaken (BiZa)	– Staf voor de Civiele Verdediging – Opberbeheer van de politie – Bureau interdepartementale taakverdeling en coördinatie	– De verantwoordelijkheid voor hoofdstuk II der rijksbegroting (Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin)

Zie vervolg tabel pagina 100

C Onderwerpen die tijdens de volgende kabinetsperiode nader zouden moeten worden onderzocht

Met betrekking tot de onderwerpen opgenomen in deze sectie stelt de commissie een procedure voor die de volgende elementen bevat:

- a per onderwerp wordt een onderzoek verricht door een werkgroep die, bestaat uit tegenwoordigers van de desbetreffende departementen onder een door de minister-president aan te wijzen voorzitter.
- b bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, waar de centrale vraagstukken van de organisatie van de rijksdienst worden behandeld, moet een bureau komen dat zich speciaal bezighoudt met vraagstukken betreffende interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Dit bureau zal waarschijnlijk voor eerdergenoemde werkgroepen veelal het secretariaat kunnen verzorgen. De taak van het bureau reikt echter verder. Het moet, naar de mening van de commissie, initiatieven ontwikkelen en werkzaamheden verrichten om de rijksdienst niet te zeer te doen achterlopen op de behoefte van nu en de toekomst.

Via de bewindsman van Binnenlandse Zaken moeten de voorstellen van de werkgroepen, voor zover op ministerieel niveau daarover moet worden beslist, in de raad voor de rijksdienst aan de orde komen⁵.

- c De rapporten van de werkgroepen worden indien tussen de departementen geen overeenstemming wordt bereikt, voorgelegd aan de minister-president. In de constituerende vergadering zou het nieuwe kabinet de minister-president de bevoegdheid kunnen geven, over deze gevallen te beslissen, gehoord de betrokken ambtgenoten, eventueel na beraad in de ministerraad. Op deze wijze lijkt het de commissie mogelijk tijdens de 'rit' nog een aantal kwesties tot een oplossing te brengen.

In de hierna volgende opsomming is achter elk onderwerp aangegeven, welke departementen bij een in te stellen onderzoek zouden moeten worden betrokken (voor een verklaring van de afkortingen wordt verwezen naar het overzicht aan het eind van sectie B):

- de coördinatie van het kernenergiebeleid (E.Z., BuZa, O. en W., V. en W., S.Z.V.);
- de verantwoordelijkheid voor de kindbescherming (Ju., M.C.W.);
- de vraag of wenselijk is de stichting van één beheersorgaan voor de kansspelen (Ju., Fi., L. en V., M.C.W.);
- de psychopatenverpleging (Ju., S.Z.V.);
- de reclasserings (Ju., M.C.W.);
- de positie van attachés (L. en V., Def., S.Z.V., E.Z., M.C.W.);
- de opstelling van verdragen (Ju., O. en W., BuZa, M.C.W.);
- het beleid met betrekking tot de buitenlandse werknemers en andere vreemdelingen in Nederland (Ju., S.Z.V., M.C.W.);
- de coördinatie of samenvoeging van hulpdiensten van de rijksdienst, zoals de Rijksautomobileentrale, het Rijksinkoopbureau, de Rijkskantoormachinecentra-

Onderwijs en Wetenschappen (O. en W.)	- Het landbouwonderwijs - Stichting Nederlandse Onderwijs Televisie
Financiën (Fi.)	- De verantwoordelijkheid voor hoofdstuk I der rijksbegroting (Huis der Koningin)
Defensie (Def.)	- Dienst van het loodswezen, de betonnen, bebakening en verlichting
Ruimtelijk Beheer en Volkshuisvesting (R.B.V.)	
Verkeer en Waterstaat (V. en W.)	- Dienst van het loodswezen, de betonnen, bebakening en verlichting - Het uitgiftebeleid van benzine-stations en van horeca-etablis-sementen langs rijkswegen bui-ten de bebouwde kom - Rijks agrarische afvalwaterdienst - De luchtvaartindustrie
Economische Zaken (E.Z.)	- De luchtvaartindustrie - Het uitgiftebeleid van ben-zinestations en van horeca-etablisementen langs de rijks-wegen buiten de bebouwde kom
Landbouw en Visserij (L. en V.)	- Het landbouwonderwijs - Rijks agrarische afvalwaterdienst
Sociale Zaken en Volksgezondheid (S.Z.V.)	- De Algemene bijstandswet
Maatschappelijk en Cultureel Welzijn (M.C.W.)	- Studiedienst voor maat-schappelijk en cultureel derwijs Nederlandse On-derwijs Televisie

- le, de Rijksgebouwendienst e.a. (BiZa., Fi., R.B.V., V. en W.);
- de agrarische en visserij domeinen (Fi., L. en V., V. en W.);
 - regeling met betrekking tot de vaststelling en uitbetaling van wachgeld en uitkeringen aan anderen dan gewezen militairen (BiZa., Fi., O. en W.);
 - de organisatie van en de verantwoordelijkheid voor de verschillende overheidsactiviteiten op het gebied van het onderwijs, éducation permanente en de (beroeps-)opleidingen (O. en W., Ju., S.Z.V., M.C.W.);
 - het beleid van de departementen met betrekking tot landschapszorg, recreatie en toerisme (E.Z., M.C.W., L. en V., V. en W., R.B.V.);
 - coördinatie van het beleid met betrekking tot de waterhuishouding in Nederland (V. en W., S.Z.V., L. en V.);
 - coördinatie van de overheidsactiviteiten met betrekking tot de aankoop van gronden (L. en V., Fi., R.B.V., M.C.W., V. en W., Def., E.Z.);
 - de verantwoordelijkheid voor Teleac (O. en W., M.C.W.);
 - de bouw van studentenflats (O. en W., R.B.V.)

D Onderwerpen die de commissie geen aanleiding hebben gegeven, een onderzoek op korte termijn aan te bevelen

Gedurende het afgelopen jaar zijn voorts verschillende aangelegenheden onder de aandacht van de commissie gebracht, waartrent zij echter geen speciaal onderzoek tijdens de komende formatie of gedurende de daarop volgende kabinetsperiode aanbeveelt.

In de eerste plaats betreft het enige onderwerpen die elders in onderzoek zijn zoals:

- a De coördinatie van het zeehavenbeleid.
- De commissie Zeehavenoverleg onder voorzitterschap van ir. S.A. Posthumus is ingesteld bij beschikking van de minister van Verkeer en Waterstaat van 17 december 1968 en heeft tot taak het plegen van overleg tussen de rijksoverheid, de havenbeheerders en het bij de havens betrokken bedrijfsleven over aangelegenheden welke voor een gezonde ontwikkeling van de activiteiten op het gebied van de zeehavens in Nederland van belang worden geacht.
- b De instelling van een Algemene hulpverleningsorganisatie.
- De landelijke stuurgroep coördinatie hulpverlening onder voorzitterschap van de heer D. Rijnders, welke tot taak heeft het begeleiden van de regionale werkgroepen die zich bezighouden met het bestuderen van de coördinatie van de hulpverlening in hun regio, is ingesteld bij beschikking van de minister van Binnenlandse Zaken van 30 december 1969.
- De stuurgroep heeft in november 1970 een eerste interimrapport uitgebracht, dat inmiddels is gepubliceerd.
- c De coördinatie van de landmeetkundige diensten en het kadaster.
- De mogelijkheden tot verbetering van de coördinatie op dit terrein zijn in onderzoek bij een tweetal particuliere organisatiebureaus.

Voor het overige betreft het aangelegenheden met een - in de meeste gevallen - bilateraal karakter, die de commissie in de haar toegemeten tijd niet kon bestuderen.

- a centralisatie aanschaf ziekenhuisbenodigdheden;
- b sociale voorzieningen kunstenaars;
- c verantwoordelijkheid voor de uitvoering van (tijdelijke) steunmaatregelen;
- d coördinatie stadssanering/monumentenzorg;
- e aanleg pijpleidingstraten;
- f bejaardenbeleid;
- g bouw van crèches/kleuterscholen;
- h verantwoordelijkheid voor de financiën der lagere publiekrechtelijke organen;
- i bouw en exploitatie van rijkscholen.

¹ Kamerstuk 10 124 (2). Zitting 1969-1970, blz. 2.

² Een soortgelijke problematiek doet zich voor met betrekking tot de Stichting Telenc. De commissie heeft dit onderwerp in sectie C behandeld.

³ Kamerstuk 4263 (8). Zitting 1956-1957 - Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1968-1969, blz. 794 - Handelingen Vaste commissie Defensie, Zitting 1968-1969, blz. K 88.

⁴ Verwezen wordt naar de op blz. 94 genoemde alternatieve voorstellen.

⁵ Zie sectie B, paragraaf 5.

Gene. met de bijl. B worden met betrekking tot de Stichting Telenc. omz. met de bijl. B.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers;

Overwegende dat het wenselijk is ter voorbereiding van een volgende kabinet-formatie een interne studie te laten maken over mogelijke verbeteringen in de interdepartementale taakverdeling en de coördinatie tussen de departementen;

Besluit:

I In te stellen een commissie welke tot taak zal hebben:

A advies uit te brengen aan de minister-president met betrekking tot de interdepartementale taakverdeling, waarbij aandacht dient te worden besteed aan:

1 het aantal departementen van algemeen bestuur dat in Nederland noodzakelijk is;

2 de inhoud van de portefeuilles;

B in dit advies tevens te betrekken de wijze waarop de coördinatie tot stand moet komen bij onderwerpen die meer dan één departement betreffen, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen:

1 de coördinatie op ministerieel niveau, bijvoorbeeld hetzij door een vast college uit de ministerraad of een andere ministeriële commissie, hetzij door een afzonderlijke minister of staatssecretaris.

2 de coördinatie op ambtelijk niveau, bijvoorbeeld door middel van een centrale dienst bij één departement of door instelling van tijdelijke of vaste interdepartementale commissies.

II Te bepalen dat als voorzitter zal optreden de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Mr. C. van Veen.

III Te benoemen:

tot leden:

Prof. Dr. A. van Braam te Rotterdam

Prof. Dr. H. Daalder te 's-Gravenhage

Mr. J. M. Kan te 's-Gravenhage

Prof. Dr. P. Verburg te Bithoven

Jhr. Mr. A. J. M. van Nispen tot Pannerden te 's-Gravenhage

tot deskundige:

de heer P. M. J. Fruitman, hoofd van het bureau Organisatie en Efficiency van het ministerie van Financiën

tot secretarissen:

een hoofdambtenaar van het ministerie van Algemene Zaken

een hoofdambtenaar van de afdeling Binnenlands Bestuur

van het ministerie van Binnenlandse Zaken

De commissie heeft, zoals reeds in de Inleiding werd gesteld, haar taak allereerst gezien als een praktische. Mede door de korte beschikbare tijd daartoe gedwongen, heeft zij haar aandacht vooral gericht op kwesties die tijdens de kabinetformatie van 1971 om een oplossing zouden vragen.

De commissie is van mening, dat het belang van de haar ter bestudering opgedragen problematiek ook na de kabinetformatie blijvende aandacht eist. Zij heeft mede om deze reden voorgesteld, een apart bureau bij het departement van Binnenlandse Zaken te belasten met de bestudering van problemen van interdepartementale taakverdeling en coördinatie, en aangegeven hoe op basis van de studies van dit bureau de minister-president ook na 1971 verdere wijzigingen in de toebereiding van taken aan de departementen zou kunnen bevorderen.

Zij ziet het voorts als een bijzondere verantwoordelijkheid van de in te stellen Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, advies uit te brengen over de vraag welke bestuurlijke eisen een op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen afgestemd beleid zal stellen.

De commissie acht daarnaast een systematische wetenschappelijke analyse van de problematiek gewenst. Een grondige studie van (veranderende) overheids-taken en -doeleinden in Nederland, mede bezien in vergelijkend perspectief, zou kunnen leiden tot een duidelijker inzicht in de wenselijkheid en mogelijkheid van verdergaande hervormingen.

De commissie heeft, om redenen in de Inleiding en in Hoofdstuk I uiteengezet, zelf een dergelijke analyse niet kunnen verrichten. Het lid van de commissie prof. dr. A. van Braam heeft echter, nadat het rapport van de commissie was afgesloten, in een korte schets uiteengezet, hoe hij zich een systematische analyse denkt. De commissie voegt deze schets als bijlage F aan haar rapport toe.

een hoofdambtenaar van de hoofdafdeling Formatie van de Directie Overheidspersoneelsbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

IV Te bepalen dat de commissie bevoegd is rijksambtenaren te horen en om advies te vragen, alsmede om kennis te nemen van alle bescheiden in de rijksdienst die voor haar werkzaamheden van nut kunnen zijn.

V Te bepalen dat de commissie bevoegd is advies te vragen van deskundigen van buiten de rijksdienst.

VI Te bepalen dat de commissie haar werkwijze zelf zal kunnen regelen.

VII Te bepalen dat de commissie haar eindrapport tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in mei 1971 zal uitbrengen.

VIII Te bepalen dat deze beschikking in werking treedt op 1 januari 1970.

Van deze beschikking zal afschrift worden gezonden aan de ministers en staatssecretarissen, aan de Algemene Rekenkamer, aan de departementen van algemeen bestuur en aan de onder III genoemde personen.

's-Gravenhage, 3 december 1969.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken
w.g. P. de Jong

Bijlage B Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken

Aan: De Voorzitter en de leden van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling

's-Gravenhage, 5 november 1970

Bij de algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de rijksbegroting 1971 in de Tweede Kamer werd door enkele afgevaardigden geïnformeerd naar de werkzaamheden van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en aangebrongen op publikatie van het aan mij uit te brengen eindrapport.

Na overleg met uw voorzitter, waarin mij bleek dat bij de Commissie geen overwegende bezwaren tegen publikatie zouden bestaan, het ik in tweede termijn openbaarmaking van het rapport aan de Kamer toegezegd.

Naar uit de hierbij gevoegde tekst van mijn antwoord moge blijken heb ik gemeend de Commissie niet aan een exact tijdstip voor de afronding van haar werkzaamheden te moeten binden. Ik blijf van oordeel dat de uitvoering van haar omvangrijke en in vele opzichten delicate taak ermee wordt gediend door aan de Commissie zoveel mogelijk rust en vrijheid te laten.

Aan de andere kant deel ik in grote lijnen het standpunt dat met name ook door de heer Biesheuvel naar voren is gebracht, dat het voor de verschillende fracties en partijen en – ruimer nog – voor de burgers in het algemeen, van belang is bij de aanvang van de verkiezingscampagne te weten welke opvattingen aangaande de departementale taakverdeling en ministeriële coördinatie bij de Commissie leven en in welke richting zij de formateur meent te moeten adviseren. Ik zou het daarom bijzonder op prijs stellen van de Commissie te vernemen welk tijdschema zij zich heeft gesteld en wanneer de resultaten van haar arbeid tegemoet kunnen worden gezien. Indien de Commissie meent slechts kort voor de verkiezingen haar eindrapport te kunnen uitbrengen, zou wellicht overvogen kunnen worden in januari reeds voor publikatie een stuk gereed te maken waarin t.a.v. de interdepartementale indeling en de samenwerkingsvormen op bewindsleden-niveau de grote lijn wordt aangegeven van de opvattingen van de Commissie. In het eindrapport zou daar dan verder op door kunnen worden gegaan met toevoeging van de meer specifieke onderwerpen waarin de Commissie zich ook heeft verdiept.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
w.g. P. de Jong

Bijlage C Historisch overzicht van de departementale indeling in
Nederland sedert 1900

Zie losse bijlage achterin het boek.

Bijlage D Overzicht indeling ministeriële departementen in twaalf Europese landen

in 1970

Kleinere landen		Grotere landen										
Ministeriële departementen in Nederland in 1970 (14 ministers)		België (29 ministers)	Denemarken (17 ministers)	Finland (16 ministers)	Ierland (14 ministers)	Noorwegen (15 ministers)	Oostenrijk (12 ministers)	Zweden (18 ministers)	Frankrijk (19 ministers)	Groot-Brittannië (40 ministers, waarvan 17 in kabinet)	Italië (19 ministers)	West-Duitsland (16 ministers)
1	Algemene Zaken	Kanselier van de eerste minister	Algemene Zaken	Kabinet van de eerste minister	—	Kabinet van de eerste minister	—	Kabinet van de Minister-President	Algemene Zaken	'Cabinet Office'	—	Departement van de Bondminister
2	Buitenlandse Zaken; Ontwikkelingshulp	Buitenlandse Zaken; Buitenlandse handel; Ontwikkelingshulp	Buitenlandse Zaken	Buitenlandse Zaken	Buitenlandse Zaken	Buitenlandse Zaken	Buitenlandse Zaken	Buitenlandse Zaken	Buitenlandse Zaken	Buitenlandse- en Gemeenebestzaken	Buitenlandse Zaken	Buitenlandse Zaken
3	Defensie	Defensie	Defensie	Defensie	Defensie	Defensie	Defensie	Defensie	Defensie	Defensie	Defensie	Defensie
4	Binnenlandse Zaken	Binnenlandse Zaken; Ambtenarenzaken	Binnenlandse Zaken	Binnenlandse Zaken	Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken	Gemeentelijke Zaken en Arbeid	Binnenlandse Zaken	Binnenlandse Zaken	Binnenlandse Zaken	'Home Office' 'Lord Chancellor's Office'	Binnenlandse Zaken	Binnenlandse Zaken
5	Justitie	Justitie	Justitie	Justitie	Justitie	Justitie en Politie	Justitie	Justitie	Justitie	Justitie	Justitie	Justitie
6	Financiën	Financiën	Financiën	Financiën	Financiën	Financiën	Financiën	Financiën	Financiën en Economie	'Treasury'	Financiën	Financiën
7	Economische Zaken	Economische Zaken; Middenstand	Economische Zaken; Handel	Handel en Industrie	Industrie en Handel	Handel en Scheepvaart; Industrie en Ambacht; Lonen en Prijzen	—	Handel; Industrie	'Developpement, Industriel et Scientifique'	'Trade and Industry'	Industrie en Handel; Buitenlandse Handel; Staatsdeelnemingen	Economische Zaken
8	Landbouw en Visserij	Landbouw	Landbouw; Visserij	Landbouw	Landbouw en Visserij	Landbouw; Visserij	Landbouw en Bosbeheer	Landbouw	Landbouw	Landbouw, Visserij en Voedsel	Landbouw en Bosbouw	Voedselvoorziening, Landbouw en Bosbouw
9	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	—	Huisvesting	—	—	—	—	—	'Equipment et Logement'	'Environment'	—	Stedenbouw en Huisvesting
10	Verkeer en Waterstaat	Openbare Werken; Verkeer; Waterstaat	Openbare Werken; Verkeer en Waterstaat	Verkeer	Vervoer en Energie	Verkeer	Openbare Werken; Verkeer; Verbindingen	Verkeer	Vervoer	P.T.T.	Openbare Werken; Verkeer; Transport; P.T.T.; Koopvaardij	Verkeer; P.T.T.

Bijlage D Overzicht indeling ministeriële departementen in twaalf Europese landen 1970

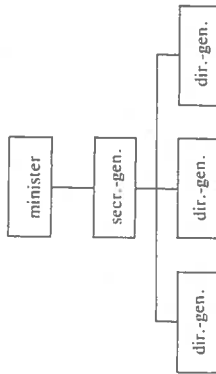
		Kleinere landen						Grotere landen				
Ministeriële departementen in Nederland in 1970 (14 ministers)		België (29 ministers)	Denemarken (17 ministers)	Finland (16 ministers)	Ierland (14 ministers)	Noorwegen (15 ministers)	Oostenrijk (12 ministers)	Zweden (18 ministers)	Frankrijk (19 ministers)	Groot-Brittannië (40 ministers, waarvan 17 in Kabinet)	Italië (19 ministers)	West-Duitsland (16 ministers)
11	Onderwijs en Wetenschappen	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale opvoeding en Nederlandse Cultuur • L'éducation Nationale et de la Culture Française 	Onderwijs	Onderwijs	Onderwijs	Kerkelijke Zaken en Onderwijs	Onderwijs	Onderwijs	Onderwijs en Wetenschappen	Onderwijs	Onderwijs	Vorming en Wetenschappen
12	Sociale Zaken en Volksgezondheid	<ul style="list-style-type: none"> • Toverkstelling en Arbeid • Sociale Voorzorg • Gezondheid, Gezin en Huisvesting 	<ul style="list-style-type: none"> • Sociale Zaken • Arbeid • Lonen en pensioenen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sociale Zaken • Arbeid 	<ul style="list-style-type: none"> • Gezondheid • Arbeid 	Sociale Zaken	—	Sociale Zaken	<ul style="list-style-type: none"> • 'Travail, Emploi et Populations' • Sociale Volksgezondheid • Sociale Zekerheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeid • Gezondheid • Sociale Zekerheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeid en Sociale Zaken • Volksgezondheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeid en Sociale Zaken
13	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	—	Culturele Zaken, Ontwikkelingshulp, Ontwapening	—	—	Familie- en Consumenten-zaken	Maatschappelijk Werk	—	Culturele Zaken	—	Toerisme en Recreatie	Jeugd, Familie en Gezondheid
			Kerkelijke Zaken	'Lands'				Ambtenarenzaken	'Anciens Combattants et Victims de Guerre'	Technologie	—	Economische Samenwerking
			Groenland							'Aviation Supply' (tijdelijk)		Interduitsse betrekkingen
										<i>Schaarse departementen voor Landbouw en Visserij, Schotse Ontwikkeling, Binnenlandse Zaken en Gezondheid</i>		

Indien in andere landen de taak van een Nederlands departement door meer departementen wordt verricht, is zulks aangegeven met een ●.

Bijlage E Modellen voor de organisatie van de departementale top

Model 1

De politieke leiding berust bij één bewindsman: de minister.



Mogelijke overweging om tot deze keuze te komen

De aard en de omvang van het departement is van dien aard, dat aan een taakverdeling in de politieke leiding geen behoefte bestaat. Aangezien het onwenselijk is, het aantal departementen uit te breiden zal dit model, gezien de uitbreiding van de omvang van de overheidszaken en de daarmee gepaard gaande driedelige taak van de minister steeds minder kunnen worden toegepast.

Aan de keuze verbonden:

voordelen

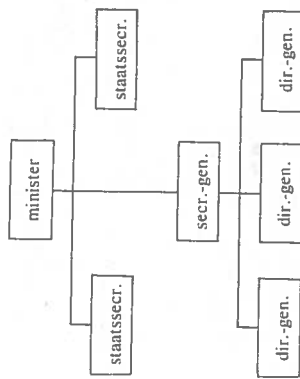
- 1 Het voordeel verbonden aan de eenheidsleiding.
- 2 Coördinatie binnen de politieke top van het departement is niet nodig.
- 3 De coördinatie tussen minister – secretaris-generaal – directeuren-generaal is overzichtelijker en eenvoudiger dan bij aanwezigheid van een of meer staatssecretarissen het geval is.

nadelen

- 1 De kans bestaat dat de minister te veel (neven-)taken zelf moet doen, waardoor zijn lid van het kabinet, hoofd van een departement en politiek leidsman in het gedrang komt.

Model 2

De politieke leiding berust bij de minister, bijgestaan door één of meer vak-staatssecretarissen, met taken welke wel of niet samen vallen met de organisatorische indeling van het departement.



Mogelijke overweging om tot deze keuze te komen

De aard, de omvang en de structurele opbouw van het departement leiden tot de behoefte om de minister bijstand in het politieke vlak te verlenen, in het bijzonder op bepaalde vakgebieden welke niet parallel lopen met de bestaande structurele opbouw van het departement (bijv. de taak van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, nl. nationale en internationale vervoersproblemen die zich zowel bij de Rijkswaterstaat, de luchtvaart en de scheepvaart voordoen).

Het is ook mogelijk dat één of meer staatssecretarissen taken hebben die juist wel parallel lopen met de bestaande organisatie. In dit geval valt het hieronder onder punt 3 genoemde nadeel weg. Echter bestaat dan het gevaar, dat op den lange duur gestreefd zal worden naar de creatie van een afzonderlijk departement voor dat vakgebied.

Aan de keuze verbonden:

voordelen

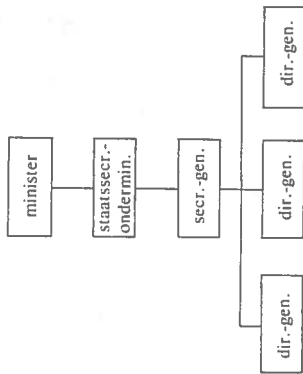
- 1 Als algemeen geldend voordeel m.b.t. het aantrekken van een of meer staatssecretarissen geldt, dat de ambtsuitoefening van de minister hierdoor kan worden verlicht.
- 2 Het aantrekken van 'vak'-staatssecretarissen kan leiden tot een zo groot mogelijke deskundigheid bij het initiëren van beleidsdoel-einden, het beoordelen van lopende beleidsproblemen en de behandeling van aangelegenheden in de Staten-Generaal, pers e.d.
- 3 Het politiek accentueren van een taak waarbij een bepaalde maatschappelijke groepering meer in het bijzonder is betrokken, zonder een nieuw departement te creëren of de minister daar zelf mee te behoeven belasten.

nadelen

- 1 Als algemeen nadeel kan gelden, dat het aantrekken van één of meer staatssecretarissen kan betekenen dat in de top van het departement (communicatie-)toornissen kunnen ontstaan tussen minister en staatssecretarissen (b.v. het afwegen van prioriteiten e.g. visies op toekomstige ontwikkelingen).
- 2 De komst van één of meer staatssecretarissen betekent op zich reeds een verzwareing van de coördinatieproblematiek tussen de bewindslieden en de secretaris-generaal.
- 3 Een extra verzwareing voor het goed doen functioneren van de coördinatie ontstaat door het feit, dat beneden het niveau van de secretaris-generaal door het niet parallel lopen van de taakverdeling in de politieke top en de organisatorische indeling van het departement misverstanden kunnen ontstaan.

Model 3

De politieke leiding berust bij de minister, bijgestaan door één staatssecretaris-
onderminister.



Mogelijke overweging om tot deze keuze te komen

Denkbaar is dat een minister het nuttig en mogelijk acht, om een zodanige taakverdeling te creëren tussen hem en een staatssecretaris dat hij zich in hoofdzaak bezig kan houden met de belangrijkste hoofdlijnen van het beleid en dat de staatssecretaris als een soort onderminister voor het gehele departement optreedt; een alternatief dat slechts dan mogelijk lijkt indien ook in het persoonlijke vlak – te denken valt met name aan de politieke kleur der beide bewindslieden – de verhoudingen goed liggen.

Aan de keuze verbonden:

voordelen

1 Evenals onder model 2 – ad 1 is opgemerkt, geldt ook hier dat de ambtsuitoefening van de minister kan worden verlicht. Met name in zijn functie als hoofd van het departement en eventueel ook bij zijn contacten met andere departementen, het parlement en de maatschappij.

2 Het aantrekken van een staatssecretaris-
onderminister kan leiden tot een versterking van de verhouding tussen de politieke en de ambtelijke top van het departement waardoor de coördinatie kan worden verbeterd en waar nodig kan worden geïntensiveerd.

nadelen

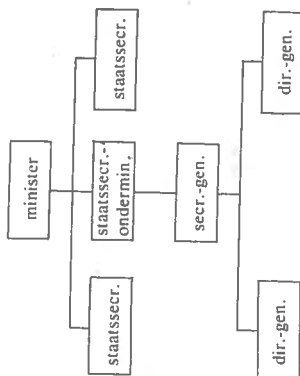
1 De kans is niet denkbeeldig dat van buitenaf gepoogd zal worden minister en onderminister tegen elkaar uit te spelen.

2 Een nadeel kan zijn dat door de extra schakels tussen minister, staatssecretaris-
onderminister en het departement een zodanige afstand ontstaat tussen beleidsinitiatieven enerzijds en uitvoeringsmogelijkheden anderzijds, dat communicatiestoornissen gaan optreden, waardoor het besluitvormingsproces wordt geremd.

3 Een ander nadelig aspect kan zijn dat de staatssecretaris-
onderminister zijn bemoedigen ook uitstrekt tot de ambtelijke coördinatie en daarmee de taak, het aanzien en de positie van de secretaris-generaal uitholt.

Model 4

De politieke leiding berust bij de minister, een staatssecretaris-
onderminister en één of meer vak-staatssecretarissen.



Mogelijke overweging om tot deze keuze te komen

In feite gaat het hier om een mengeling van de onder de modellen 2 en 3 aangegeven overwegingen.

Aan de keuze verbonden:

voordelen

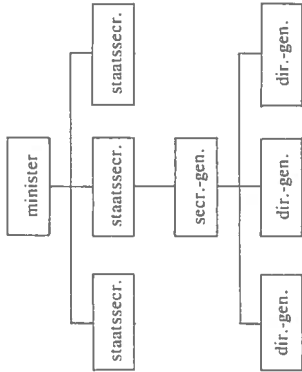
De taak van de minister kan enerzijds worden verlicht door het aantrekken van één of meer staatssecretarissen die als deskundige op bepaalde vakgebieden opereren, anderzijds door het aantrekken van een staatssecretaris-
onderminister die zijn politieke taak wezenlijk kan verlichten zonder de noodzaak van nauwkeurige afbakening van politieke beleidsterreinen. Door bijv. nog niet uitgekristalliseerde ontwikkelingen kan een dergelijke afbakening immers nog niet mogelijk zijn.

nadelen

Alle onder model 2 en 3 genoemde nadelen werken op deze constructie in waarbij nog kan worden gevoegd: de fricties welke kunnen ontstaan tussen de onderminister en de vak-staatssecretarissen.

Model 5

De politieke leiding berust bij de minister en een vakstaatssecretaris voor elke sector.



Mogelijke overweging om tot deze keuze te komen

De aard, de omvang en de bestaande structurele opbouw van het departement leidt tot de behoefte om de minister bijstand in het politieke vlak te verlenen op alle vakgebieden welke in dat departement zijn samengevoegd.

Aan deze keuze verbonden:

voordelen

nadelen

Alle onder model 2 genoemde voordelen.

1. Alle onder model 2 ad 1 en 2 genoemde nadelen.

2. In deze situatie doen zich twee mogelijkheden voor t.w.:

2.1 Voor de minister blijven de politiek minder belangrijke aangelegenheden over, indien de staatssecretarissen dat gewicht krijgen dat wenselijk is.

2.2 De minister drukt de staatssecretarissen in het ambtelijk apparaat met alle nadelige consequenties van dien voor het goed functioneren daarvan.

Bijlage F Aanzet tot een analyse- en sturingsmodel van de departementale indeling en de coördinatie van de beleidsvorming der rijksoverheid op langere termijn (A. van Braam)

1 Inleidende opmerkingen

1.1 De problematiek der interdepartementale taakverdeling en coördinatie heeft een korte- en een langere-termijndimensie. Ingevolge haar opdracht heeft de commissie zich in hoofdzaak met de korte-termijndimensie - waarvan het kader is aangegeven door de kabinetsformatie 1971 - beziggehouden, al heeft zij zich uiteraard ook binnen die beperking niet van uitspraken met een meer algemene en langere-termijngeldigheid kunnen onthouden. Ik zou in deze nota, geïnspireerd door en mede met gebruikmaking van denkbelden van de commissie, een aantal beschouwingen over de problematiek der interdepartementale taakverdeling en coördinatie op langere termijn willen geven en willen proberen te komen tot een aanzet voor de ontwikkeling van een analyse- en sturingsmodel dat bij de organisatie van de taakverdeling en coördinatie op wat langere termijn zou kunnen worden gehanteerd.

1.2 Ik ga er in mijn beschouwingen vanuit, dat het probleem waarmee de commissie werd geconfronteerd, in de kern van de zaak een probleem is van organisatie van maatschappelijk beleid. Binnen dit algemene kader diende de commissie zich overeenkomstig haar opdracht te beperken tot de organisatie van het beleid dat door de rijksoverheid binnen het Nederlandse staatsverband en in het raam van de aan dit staatsverband toegewezen functies wordt gevoerd en dan nog in het bijzonder tot de organisatie van de subfunctie der beleidsvorming.

1.3 De commissie heeft zich binnen het kader van de organisatie der beleidsvorming zowel met de beleidsvorming op bewindslieden-niveau - politieke beleidsvorming - als met de beleidsvorming op het ambtelijke topniveau beziggehouden.

1.4 In mijn hiernavolgende beschouwingen sluit ik mij geheel bij deze begreping van de probleemstelling aan.

2 Organisatie van de beleidsvorming

2.1 In de moderne staatsverbanden is de functie der beleidsvorming veelomvattend en complex geworden. Bovendien valt een steeds toenemende complexiteit te constateren, enerzijds door groei, toevoeging en complicering van beleidstaken, anderzijds door steeds snellere veranderingen in en pluralisering van de geldende systemen van beleidsprioriteiten.

2.2 De toenemende complexiteit der beleidsvorming heeft problemen opgevoerd van organisatorische onduidelijkheid en onoverzichtelijkheid en van bestuur-

lijke ineffectiviteit die in het verleden niet bestonden of in veel minder sterke mate dan thans het geval is als vraagstukken met een hoge politieke prioriteit werden ervaren.

2.3 De vervulling van de complexe functie der beleidsvorming vergt een georganiseerde veelheid en verscheidenheid van mensen en samenwerkingsverbanden die deze functie gezamenlijk en op adequate wijze, dat is *doelmatig*, in casu zowel *efficiënt als politiek effectief*, uitoefenen.

2.4 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).

2.5 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 beperk mij verder tot beschouwingen over een functionele specialisatie van de beleidsvorming der rijksoverheid naar *beleidsgebieden* en *beleidsvormingsniveaus*.

2.6 Bij de *functionele structurering* onderscheid ik: a een *bureaucratisch ordeningspatroon*, waarbij naar verticaal en horizontaal gezichtspunt gespecialiseerde deelfuncties in een 'pyramidiaal netwerkpatroon' worden geordend; b een *collegiaal ordeningspatroon*, waarbij deelfuncties uitsluitend naar verticaal gezichtspunt in een 'rechthoekig traliepatroon' worden geordend (vergelijk paragraaf 13.2).

3 Criteria van verticale specialisatie

3.1 De verticale specialisatie van de beleidsvorming der rijksoverheid naar beleidsgebieden kan geschieden volgens verschillende maatstaven. In de huidige bestuurspraktijk blijken verscheidene maatstaven naast elkaar en tegelijkertijd de verticale specialisatie van de beleidsvorming te bepalen. Daarbij komt, dat ook de

combinatie van gehanteerde criteria, voor verschillende onderdelen van de beleidsvormingsorganisatie en in historische ontwikkeling gezien, varieert naar samenstelling. Een deel van de verschijnselen van bestuurlijke ineffectiviteit en organisatorische inconsistentie en onverzichtelijkheid zoals in paragraaf 2.2 bedoeld, is tot dit gebrek aan eenzijdigheid in de keuze van de indelingsmaatstaven terug te voeren. Men zou echter uit de bestaande praktijk ook de les kunnen leren, dat men bij de oplossing van het vraagstuk van de indeling van de beleidsvorming niet in absolute termen kan denken en ook bij het overwegen van eventuele nieuwe indelingen zich vermoedelijk meer moet richten op de gelijkzijdige toepassing van enkele maatstaven dan op de consequente hantering van één indelingscriterium.

3.2 Door de verschijnselen van bestuurlijke ineffectiviteit, inconsistentie en onverzichtelijkheid zoals wij die in de huidige beleidsvormingsorganisatie kunnen waarnemen kan men echter niet de vraag ontwijken, of en in hoeverre door een *andere combinatie* en/of *prioriteitenstelling* t.a.v. de *gehanteerde criteria* een meer consistente en meer overzichtelijke functionele specialisatie van de beleidsvormingsorganisatie der rijksoverheid zou kunnen worden bereikt. De keuze van een andere combinatie van criteria impliceert een *herweging* van huidige en toekomstige desiderata van maatschappelijke *doelmatigheid* (w.o. efficiency en politieke effectiviteit) en politieke *haalbaarheid*. Daar een adequaat wetenschappelijk onderzoek naar deze desiderata tot nu toe heeft ontbroken, blijven iedere poging tot herweging en iedere poging om een andere verticale indeling van de beleidsvormingsorganisatie tot stand te brengen intuïtief en voorlopig, en zouden deze pogingen wetenschappelijk en politiek nader geëvalueerd dienen te worden.

3.3 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 geconcipeerde) en
- b *meer secondaire* (vanuit de politieke haalbaarheid berekende) criteria zouden kunnen worden onderscheiden en gehanteerd.

3.4 Ik zal in de hiernavolgende paragrafen een poging doen om vanuit deze gedachtengang en op grond van een tweetal door mij te postuleren primaire criteria:

- a dat van de *basisdoeleinden van het moderne overheidsbeleid*;
 - b dat van de *basisoriëntatiesystemen van het overheidsbeleid*,
- een indicatie te geven van een verticale herindeling van de beleidsvormingsorga-

nisatie der rijksoverheid naar beleidsgebieden, dat als uitgangspunt voor een departementaal herverkelingsproces op langere termijn zou kunnen dienen.

4 Coördinatie van de beleidsvorming

4.1 Welke criteria van functionele specialisatie men ook kiest, een definitieve, absolute en strakke indeling van de beleidsvormingsorganisatie naar beleidsgebieden, zonder overlappingsen, zonder mogelijkheden van beleidsvacuums en zonder mogelijkheden van desintegratie van beleidsvorming, zal tot de vrome, onvervulbare wensen blijven behoren. Men kan wel beleidsgebieden onderscheiden, maar ze nimmer, noch uit een oogpunt van functionele systematiek noch uit een oogpunt van beleidsvorming, volledig scheiden. Er zullen altijd twijfelpunten blijven bestaan, altijd overlappingsen en dwarsverbindingen vanuit andere, niet in de systematiek der indeling verdisconteerde beleidsgezichtspunten, die de gekozen indeling relativeren. Bovendien zal de maatschappelijke ontwikkeling een voortdurende herformulering van desiderata en prioriteiten met betrekking tot de indeling der beleidsgebieden en de daarbij gekozen criteria, alsmede met betrekking tot het patroon der beleidsvormingsorganisatie vragen, waardoor ook eventuele nieuwe indelingen onmiddellijk worden gerelativeerd.

4.2 Uit iedere bestuurspraktijk zal voorts blijken, dat functionele specialisatie de kiemen tot verzelfstandiging van de deelfuncties en tot desintegratie van de beleidsvorming in zich draagt. In de moderne overheidsorganisatie – die in toenemende mate te maken heeft met ingewikkelde en interdependente maatschappelijke problemen en met de noodzaak van een op de oplossing van zulke problemen ingesteld, vanuit meer omvattende beleidsconcepties geïnitieerd, algemeen of totaal-beleid – kunnen verschijnenselen van verzelfstandiging van deelfuncties en deel-beleidsconcepties en van desintegratie steeds minder worden genegeerd of getolereerd.

4.3 Uit de in paragraaf 4.1 en 4.2 vermelde overwegingen vloeit een tweetal praktische beleidsorganisatorische consequenties voort. In de eerste plaats zal een eventuele nieuwe verticale indeling der beleidsvormingsorganisatie (en daarmee een nieuwe interdepartementale taakverdeling) steeds een *voorlopige* zijn, die op langere termijn gezien bovendien een dusdanige *flexibiliteit* dient te bezitten, dat zij gemakkelijk aanpassingen van het beleid aan maatschappelijke veranderingen en politieke realiteiten kan opvangen. In de tweede plaats vraagt de functionele specialisatie ter verzekering van een zo groot mogelijke eenheid in de beleidsvorming, ter beteugeling van tendenties van beleidsdesintegratie, ter verzekering bovendien van de inbreng van beleidsgezichtspunten waarin de gekozen systematiek van indeling niet voorziet of in onvoldoende mate zou kunnen voorzien, een aanvullende voorziening, die als *coördinatie* of als *sturing* kan worden aangeduid.

4.4 *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 suborganisaties functioneren.

5 Verticale specialisatie naar basisdoeleinden en basisoriëntatiesystemen van het overheidsbeleid

5.1 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 welke 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 uitgang- 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.

5.2 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 bestuursstelsel (bijv. de overheidsorganisatie zelf);
- b het maatschappelijk systeem (bijv. de nationale staatsgemeenschap);
- c het ecologisch systeem (bijv. het fysische 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.

5.3 Beleid dat in hoofdzaak gericht is op het bestuursstelsel noem ik nu verder *intern beleid*; beleid dat hetzij op het maatschappelijke, hetzij op het ecologisch systeem is gericht, duid ik aan als *extern beleid*.

6 Basisdoeleinden en -oriëntatiesystemen van overheidsbeleid

6.1 De stelling dat het wenselijk zou zijn de basisdoeleinden van overheidsbeleid als een primair criterium voor de verticale indeling van de beleidsvorming te hanteren, is alleen houdbaar als ten minste enige empirische evidentie voor de mogelijkheid van een politiek relevante onderscheiding van deze doeleinden aanwezig is.

Door middel van een vergelijkend en historisch bestuurskundig onderzoek naar de departementale indelingen en onderverdelingen in de westerse staten, aangevuld met een analyse van de politieke denkbeelden met betrekking tot huidige en toekomstige brandpunten van beleid en departementale indeling, zou ongetwijfeld een aantal regelmatigheden met betrekking tot de basisdoeleinden van het overheidsbeleid aan het licht gebracht kunnen worden, waarmee dan tevens een empirische basis voor een politiek relevante inventarisatie van deze doeleinden zou kunnen worden gevonden.

De toekomstdimensie zou mede moeten worden ingebracht via een prospectief-sociologisch onderzoek naar de verwachte ontwikkelingen van maatschappelijke structuren en waardensystemen en naar de beleidsimplicaties daarvan.

Reeds een oppervlakkige beschouwing van de beschikbare informatie geeft aanwijzingen omtrent de hoofdlijnen van een dergelijke inventarisatie. 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: lichamenlijk 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 *samenfattende 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'.

6.2 Zeker na wetenschappelijk onderzoek zoals onder 6.1 bedoeld zullen nog amendementen op en verfijningen 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.

6.3 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 in paragraaf 5.2 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, nl. het onderscheid in 'nationaal' (of: 'binnenlands') en 'internationaal' (of: 'buitenlands').

Met de ontwikkeling van supranationale staatsverbanden vervaagt, althans voor de nationale staten die in dergelijke verbanden opgaan, dit onderscheid. Dit zal consequenties hebben voor de toekomstige indeling van de beleidsvormingsorganisatie naar beleidsgebieden en voor toekomstige departementale indelingen.

6.4 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. Bij een hoofddeling naar basisdoeleinden omvat elk der aldus ontstane beleidsgebieden sub-beleidsgebieden volgens het criterium der 'basisoriëntatiesystemen'. Omgekeerd zouden bij een hoofddeling naar 'basisoriëntatiesystemen' sub-beleidsgebieden op grond van de onderscheiden 'beleidsdoeleinden' ontstaan.

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 inconsistente door 'basisdoeleinden' als het *dominante primaire indelingscriterium* voor langere-termijnbeslissingen m.b.t. de verticale specialisatie in de beleidsvorming der rijksoverheid aan te wijzen.

7 Basisbeleidsgebieden en departementale indeling

7.1 De vraag rijst nu of en in hoeverre een departementale indeling *rechtstreeks* uit een indeling naar beleidsgebieden, resp. sectoren, zoals die in de vorige paragraaf is ontwikkeld, zou kunnen worden afgeleid. Uit de tot nu toe gegeven beschouwingen zou de suggestie kunnen ontstaan dat deze vraag zonder meer bevestigend kan worden beantwoord. Een dergelijke bevestiging zou slechts mogelijk zijn als men zich tot de indelingscriteria 'basisdoeleinden' en 'basisoriëntatiesystemen' zou willen beperken. Maar zelfs dan zou tussenschakeling van een fase van 'vertaling' van de basisbeleidsgebieden in termen van 'politieke basis-issues' noodzakelijk zijn. Dit is een proces van integratie van wetenschappelijke analyse en politieke evaluatie. Het vergt dat aan elke verkaveling van departementale taken op basis van een indeling in beleidsgebieden steeds een politieke explicitering en operationalisering van de beleidsdoeleinden en beleidsgebieden die men als uitgangspunt kiest, zou moeten voorafgaan.

7.2 De bestuurspraktijk leert voorts, dat alle thans bestaande departementale indelingen in meerdere of mindere mate van een indeling, uitsluitend op grond van de tot nu toe besproken criteria, afwijken. De verschillen hangen samen met het feit, dat mede secundaire criteria werden gehanteerd, voornamelijk gelegen in het

vlak van de *politieke discretie en opportuniteit* (bijv. overwegingen van politiek evenwicht, coalitiestructuren, invloed van persie- en/of cliëntgroepen). Uiteraard zal ook in de toekomst aan overwegingen van politieke discretie en opportuniteit bij de departementale indeling ruimte moeten worden gelaten. Maar ik zou deze overwegingen duidelijk als *secondaire criteria* willen laten gelden en hun invloed willen beperken tot de verticale combinatie of splitsing, resp. hergroepering van beleidsgebieden of onderdelen daarvan. In beginsel sta ik dus voor de langere termijn een model van departementale indeling voor primair op basis van de vanuit het dominante criterium der basisdoelinden opgebouwde (in politieke termen vertaalde) 'basisbeleidsgebieden', met een mogelijkheid van 'verticale' verschuiving van beleidsgebieden of -gebiedsonderdelen tussen departementen op gronden van politieke discretie en opportuniteit: *vervolgens* op basis van het criterium van de 'basisbeleidsoriëntatiesystemen'.

7.3 Gezien de belangrijke structurele verschuivingen in de samenleving en de te constateren en te verwachten omwentelingen in de geldende waardensystemen (ik denk bijv. aan internationalisering, techno-bureaucratisering, milieuverontreiniging; verlangens naar fundamentele democratisering, verschuivingen in de relatieve waardering van welvaarts- en welzijnsdoelinden, de toenemende vrije-tijds- en -recreatieproblematiek, de nog onduidelijke invloed der massacom-municatiemiddelen, tendenties tot verwetenschappelijking en technologisering van ons bestaan, de toenemende behoeften aan individuele creativiteit, de wens tot éducation permanente enz.), zal een consequente toepassing van het model zoals ik dat hierboven in grove lijnen heb aangeduid, op de langere termijn ongetwijfeld leiden tot veranderingen van ingrijpende aard in de departementale indeling. De contouren daarvan schemeren reeds door in de aanbevelingen van de commissie. Dit perspectief zal de komende tijd diepgaande wetenschappelijke en politieke bezinning vereisen.

7.4 Ingrijpende veranderingen kunnen noch technisch, noch uit een oogpunt van bestuurlijke continuïteit en menselijke verhoudingen, op korte termijn worden gerealiseerd. Het door mij bedoelde model van departementale indeling zal dienen te functioneren als een *oriëntatiemodel*, een conceptie waartegen toekomstige incrementele stappen dienen te worden afgezet; een ideaal, dat de realiteit van het eventuele herverkavelen van departementale taken zou moeten sturen. Als men gaat verschuiven moet men in grote lijnen weten waarheen men schuift. Dit model zal bovendien niet als een statisch, maar als een *dynamisch model* moeten worden gehanteerd; het zal zich in een proces van wetenschappelijke en politieke confrontatie voortdurend aan maatschappelijke veranderingen en aan veranderingen in de doeleindenprioriteiten moeten aanpassen.

8 Enkele aspecten van horizontale specialisatie

8.1 Hoewel de functionele indeling van de intra-departementale beleidsvorming naar bewindslieden- en ambtelijk niveau in de parlementaire democratie

staatsrechtelijk stevig verankerd en geïnstitutionaliseerd is, vraag ik mij toch af, of met het oog op een effectief bestuur, inzonderheid op het niveau van de politieke beleidsvorming, niet zou moeten worden overwogen, of en in welke mate de grens tussen beide niveaus in de toekomst flexibeler zou kunnen worden gemaakt dan thans het geval is. Daarbij doet zich een tweetal mogelijkheden voor. In de eerste plaats kan men overgaan tot een verschuiving van taken van politieke beleidsvorming naar de ambtelijke top, hetzij ad hoc en tijdelijk en/of voor bepaalde beleidsgebieden of -onderdelen, hetzij meer blijvend en geïnstitutionaliseerd in vormen als bijv. 'ministeriële kabinetten'. Persoonlijk denk ik aan de meer soepele ad hoc oplossing, waarbij ik speciaal onderdeelen van het interne beleid op het oog heb (bijv. de apparaatzorg).

Wanneer men deze kant niet uit wil, kan de beoogde effectiviteitsvergroting alleen maar worden bereikt door een nadere functionele specialisatie binnen het politieke beleidsvormingsniveau. In de huidige bestuurspraktijk heeft deze specialisatie zich reeds met de intrede van de staatssecretarissen voltrokken, waarmee binnen de politieke beleidsvorming duidelijk twee beleidsvormings-niveaus zijn ontstaan: het ministeriële en het staatssecretariële. Het optreden van staatssecretarissen kan echter niet uitsluitend in termen van horizontale specialisatie worden geïnterpreteerd; veelal zijn de staatssecretariaten tevens bepaalde sub-beleidsgebieden omvattende, verticaal gespecialiseerde organen van beleidsvorming.

8.2 De instelling van staatssecretariaten zou primair moeten worden beoordeeld vanuit het ook bij de departementale indeling gehanteerde dominante criterium der 'basisdoelinden' van het overheidsbeleid, eventueel aangevuld met het andere primaire criterium der 'basisoriëntatiesystemen'.

In de eerste plaats stelle men staatssecretariaten in waar, binnen een basisbeleids-gebied, op grond van één of meer 'basisdoelinden' of 'basisoriëntatiesystemen', omvangrijke sub-beleidsgebieden kunnen worden onderscheiden. Men late daarbij bovendien niet alleen overwegingen van politieke discretie en opportuniteit gelden, maar ook criteria met betrekking tot de politiek en menselijk toelaatbare ministeriële 'span of control'.

Er zijn dan vier modellen van functieverdeling tussen ministers en staatssecretarissen mogelijk:

- a Het gehele departement is in staatssecretariaten verdeeld; de minister voert het algemene departementale beleid en zorgt voor de coördinatie der staatssecretariële activiteiten. De staatssecretarissen voeren het gespecialiseerde beleid op hun gebied.
- b Een variant hierop is deze, dat een deel van het beleidsgebied van het departement aan een of enkele gespecialiseerde staatssecretarissen is toegewezen, terwijl de minister het resterende gespecialiseerde sub-beleid voor zijn rekening neemt en verder voor het algemene en coördinerende beleid zorgt.
- c Er worden geen staatssecretariaten op basis van een verticale functionele specialisatie gevormd. Er is wèl een staatssecretaris aanwezig, die in een

hiërarchische, aan de minister ondergeschikte, positie diens algemene en gespecialiseerde verantwoordelijkheden op het totale beleidsgebied van het departement deelt. Dit model weerspiegelt het beginsel van de horizontale specialisatie in zijn zuiverste vorm.

d Een variant hierop is het model waarbij een staatssecretaris zoals bedoeld in model c tevens een stuk gespecialiseerd beleid voor zijn rekening neemt.

8.3 Model c of d zullen vooral moeten worden gekozen als het 'span of control'-criterium een belangrijke rol gaat spelen (bijv. bij complexe beleidsgebieden, die nochtans geen of slechts een beperkte verticale opdeling vragen); model a en b verdienen de voorkeur als in een complex beleidsgebied duidelijk herkenbare beleidsgebieden met een groot politiek gewicht kunnen worden onderkend.

9 Coördinatie en coördinatiecriteria

9.1 In het kader van de coördinatie-problematiek, waarover thans enkele beschouwingen volgen, is het wenselijk een onderscheid te maken tussen inter- en intradepartementale coördinatie.

Ik spreek van *interdepartementale coördinatie* als het gaat om de coördinatie van de beleidsvorming der departementen onderling; ik noem coördinatie tussen suborganisaties binnen één departement: *intradepartementale coördinatie*. Bij de intradepartementale organisatie kunnen weer twee vormen worden onderscheiden: a in aansluiting aan de horizontale specialisatie: coördinatie van de beleidsvorming der suborganisaties op bewindslieden- en die op ambtelijk niveau; b in aansluiting aan de verticale specialisatie: coördinatie tussen departementale afdelingen (tussenafdelingscoördinatie).

9.2 Het begrip coördinatie, zoals dat in paragraaf 4.4. werd gedefinieerd, veronderstelt, dat in het geheel van doeleinden van het overheidsbeleid een zekere hiërarchie (een *doeleindenhiërarchie*) kan worden onderkend en/of aangebracht. Coördinatie, immers, impliceert het richten (of: sturen) van de beleidsvorming van gespecialiseerde organisaties op en vanuit hogere doeleinden dan die welke realisering aan deze gespecialiseerde organisaties is toevertrouwd. Als men dus wil vaststellen, op welke wijze door coördinatie van functioneel gespecialiseerde beleidsvormingsactiviteiten kan of moet worden bijgedragen tot een (meer) effectieve beleidsvorming, dan zal men zich eerst een beeld moeten vormen van de doeleindenhiërarchie die aan een dergelijke coördinatie ten grondslag zou moeten liggen. 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 zoals bedoeld in paragraaf 5.2; b het tweede doeleidenniveau van de basisdoeleinden, zoals die in paragraaf 6 zijn aangeduid; c het derde doeleidenniveau van die specifieke doeleinden die binnen de onderscheiden departementen aanleiding zouden geven

tot de vorming van staatssecretariaten (vgl. paragraaf 8.3). Met deze drie doeleidenniveaus zijn tevens drie *coördinatie-niveaus* gegeven.

9.3 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 'basisdoeleidende'. Uit een oogpunt van organisatorische consistentie zou ik deze lijn willen voorttrekken 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.

De vraag is natuurlijk wel, hoe en op welke gronden deze hiërarchie van doeleinden tot stand komt. In ieder geval is zij de neerslag van de politieke verwerking van de fundamentele en/of vitale behoeften, belangen, noden en idealen van onze samenleving en komt zij primair tot stand in een proces van politieke en ideële strijd en consensusvorming. Een duidelijk beeld van de piramide van basisdoeleinden die ten grondslag zou moeten liggen aan de interdepartementale coördinatie in de toekomst, zou eerst na empirisch onderzoek, zoals bedoeld in paragraaf 6, kunnen worden verkregen. Voorlopig dient te worden gewerkt met hoofdlijnen, die uit een oppervlakkige beschouwing van de relevante informatie kunnen worden afgeleid.

9.4 Ook het tweede primaire criterium dat ik bij de functionele specialisatie hanteerde, nl. dat van de 'basisoriëntatiesystemen' van het overheidsbeleid, leent zich voor een vruchtbare toepassing op de interdepartementale coördinatie. Hier gelden dezelfde overwegingen als bij het vraagstuk van de functionele specialisatie.

De hantering van 'basisoriëntatiesystemen' als coördinatie-criterium vestigt echter de aandacht op een criteriumkeuze-probleem, dat bij de functionele specialisatie niet aan de orde kwam. Het lijkt mij analytisch zinvol, in dit verband binnen de categorie der primaire coördinatiecriteria een onderscheid te maken, niet alleen in een dominant criterium (i.c. 'basisdoeleinden'-piramide) en een niet-dominant criterium (i.c. 'basisoriëntatiesystemen') maar bovendien in criteria van de eerste orde (dominant + niet-dominant zoals hiervoor bedoeld) en een criterium van de tweede orde of een *aspect-criterium*.

Bij een departementale indeling volgens het model zoals dat in paragraaf 7 is aangegeven, zou elk der onderscheiden basisdoeleinden – dwars door de beleidsgebieden die uit de andere basisdoeleinden zijn afgeleid heen – als coördinerend beginsel kunnen functioneren. Dit geldt eigenlijk ook voor basisoriëntatiesystemen, die daarmee tegelijk primair criterium van de eerste en van de tweede orde zijn. 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 *achterenvolgens* het dominante criterium van de 'basisdoeleinden (piramide)', het criterium van de 'basisoriëntatiesystemen' en het 'aspect-criterium' worden gehanteerd. Binnen dit systeem zullen dan mede met inachtneming van hetgeen daarover in paragraaf 7.2 met betrekking tot de

functionele specialisatie is gesteld, overwegingen van politieke discretie en opportuniteit, vooral tot uiting komend in de *explicitering, aanwijzing en hiërarchisering van de aspecten* die bij de coördinatie volgens het aspect-criterium een rol spelen, bij de constructie van het coördinatiepatroon der beleidsvorming tot gelding moeten worden gebracht.

10 Interdepartementale coördinatie

10.1 De vraag rijst nu, hoe de beleidsvorming van verschillende departementen (resp. onderdelen van departementen) op een bepaald doeleinden- en coördinatie-niveau naar en vanaf het naast-hogere 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 gerede, 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, om redenen als in paragraaf 4 vermeld, 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 coördinatie-niveau zou moeten verzekeren. Een dergelijk interdepartementaal samenwerkingsverband kan zijn: a op bewindslieden-niveau: 1 de ministerraad, een kernkabinet of een onderaad van de ministerraad; 2 een minder institutionele, formele of informele, besluitvormende, overleggende of beradende commissie van bewindslieden; b op ambtelijk niveau: 1 een interdepartementale ambtelijke (coördinatie)raad of vaste commissie; 2 een minder institutionele, formele of informele interdepartementale commissie, werkgroep of overlegorgaan. De verschillen tussen a1 en a2 en tussen b1 en b2 zijn gradueel van aard en betreffen eigenlijk voornamelijk de graad van institutionalisering en eventueel de beslissingsbevoegdheden. De keuze tussen b1 en b2 zou een afgeleide keuze van die welke tussen a1 en a2 dient te geschieden moeten zijn.

10.2 Van een coördinerend samenwerkingsverband zoals in paragraaf 10.1 bedoeld zullen in de eerste plaats bewindslieden, resp. departementen deel uit maken die een *verticale beleidsinbreng* hebben (vanuit de in paragraaf 6 bedoelde indeling der basisdoeleinden van het overheidsbeleid). Voorts kunnen er bewindslieden, resp. departementen met een *horizontale beleidsinbreng* toe behoren (bijv. inbreng vanuit aspecten zoals bedoeld in paragraaf 9.4). Er is een zeker verband tussen de aard van het gewenste coördinerende

samenwerkingsverband en het doeleinden- en coördinatie-niveau. Hoe hoger het coördinatie-niveau is, des te sterker zal de behoefte aan geïnstitutionaliseerde samenwerkingsvormen zijn.

10.3 Op het hoogste doeleinden- en coördinatie-niveau zal uiteraard steeds de *ministerraad* (waarbij de variatiemogelijkheid die zou ontstaan door invoering van enigerlei vorm van kernkabinet buiten beschouwing blijft) als coördinerend samenwerkingsverband (mede als beroepsorgaan voor die gevallen waarbij op lager coördinatie-niveau geen overeenstemming bestaat) moeten fungeren. Op het niveau van de samenfattende doeleinden (zie paragraaf 6.1) lijkt een *onderraad van de ministerraad* het meest aangewezen coördinatieorgaan op bewindslieden-niveau. Overigens zal, wat de bewindslieden betreft, in het algemeen voor een van de hierboven onder a2 vermelde, minder zware, minder geïnstitutionaliseerde constructies worden gekozen.

10.4 Het organisatiepatroon van de ambtelijke coördinatie dient m.i. steeds op dat van de coördinatie op bewindslieden-niveau te worden afgestemd. Dit houdt in, dat daar waar onderraden van de ministerraad functioneren als administratief pendant vaste ambtelijke (beleidsvoorbereidings- en advies-) commissies of raden, waarin dezelfde departementen als in de betreffende onderraden zijn vertegenwoordigd, de voorkeur zouden verdienen. Met a2-constructies op bewindslieden-niveau zouden b2-constructies op ambtelijk niveau moeten corresponderen, hoewel het denkbaar is dat men in bepaalde gevallen in het ambtelijk apparaat een sterkere mate van institutionalisering nastreeft, in andere gevallen een meer projectgewijze organisatie.

11 Coördinerende bewindslieden en ambtenaren

11.1 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 beleidsvoering. Er zijn nog aanvullende, functionaliserende voorzieningen (vgl. paragraaf 2) 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.

11.2 Op bewindslieden-niveau zou de zorg voor de initiatie en voortgang van de coördinatie in het algemeen dienen te berusten bij de *meest aangewezen bewindsmans* met verticale beleidsinbreng, zijnde een bewindsmans van het in de betreffende beleidscontext politiek zwaarste departement. Dit zou meer specifiek

zijn: a op het hoogste doeleinden- en coördinatie-niveau: de minister van algemene zaken; b op het niveau van de omvattende basisdoelzinnen de zwaarste bewindsman in de onderraden als vermeld in paragraaf 10.3. De meest aangewezen bewindsman als hierboven bedoeld wordt aangeduid als *coördinerend bewindsman*.

11.3 Wil de coördinerend bewindsman zijn taak naar behoren kunnen vervullen, dan dient hij te beschikken over *middelen*, die dit mogelijk maken. Het gaat hier om twee categorieën van middelen:

- a *Bevoegdheden en formele procedures* ter verzekering van een adequate gang van zaken bij de gecoördineerde beleidsvorming. Naar mijn mening is vooral ook met het oog op een te scheppen coördinatiecon- nuiteit, een algemene formele regeling (kader-regeling) van deze bevoegdheden en procedures wenselijk.
- b *Ambtelijke bijstand* voor de coördinerende bewindsman. Deze bijstand zou van tweeërlei aard moeten zijn: 1 *beleidsvoorbereidend* (onder beleidsvoorberei- ding zouden mede moeten worden begrepen advisering en onderzoek); 2 *controlerend* met betrekking tot de voortgang van de implementatie van gecoördineerd beleid (zie verder paragraaf 11.4).

11.4 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 coördinatiecom- missie*) zou dienen te functioneren. Daarmee wordt dan tevens een stuk coördinatie tussen het bewindslieden- en ambtelijk niveau vastgelegd. De in paragraaf 11.3 bedoelde beleidsvoorbereidende dienst zou tevens als *ambtelijk hulporgaan* van de ambtelijke coördinatie-commissie kunnen functione- ren. Daarmee wordt dan een tweede organisatorische link gelegd tussen de coördinerend bewindsman en de ambtelijke coördinatiecommissie, die zijn controle op de coördinatievoortgang kan verstevigen.

12 Intradepartementale coördinatie

Over de intradepartementale coördinatie is reeds een en ander gezegd in paragraaf 11. Speciale aandacht verdient nog de tussen-afdelingscoördinatie. Uit de in de vorige paragrafen geschetste gedachtengang vloeit voort, dat binnen het departement op het hoogste ambtelijke niveau (van secretarissen- en directeurs- generaal) – zo nodig een geformaliseerd – coördinatie-overleg zou dienen plaats te vinden. De meest aangewezen ambtelijke functionaris die zou moeten zorgen

voor de initiëring en voortgang der intradepartementale coördinatie zou in dat geval de *secretaris-generaal* moeten zijn.

13 Toepassing van het coördinatiemodel als standaardmodel

13.1 Het coördinatiemodel dat hierboven is beschreven, lijkt mij in beginsel voor alle beleidsgebieden waarop de coördinatie van grote politiek-bestuurlijke importantie is, toepasselijk. Het kan als een *standaard-coördinatiemodel* fungeren. Bij minder zware constructies zou het als uitgangspunt voor afgeleide coördinatiemodellen kunnen dienen. Terwille van een consistente en overzichte- lijke beleidsvormingsorganisatie zal in de toekomst meer dan in het verleden het geval was naar een zo algemeen mogelijke toepassing van één coördinatiemodel of van afleidingen daarvan moeten worden gestreefd. Het hier ontwikkelde model biedt m.i. daarvoor een bruikbaar uitgangspunt. Een van de eerste taken voor organisatie-wetenschappelijk onderzoek en experiment in de naaste toekomst zal zijn de mate van bruikbaarheid en toepasbaarheid van dit model empirisch te toetsen.

13.2 Het standaard-coördinatiemodel weerspiegelt een voor de ontwikkeling van de moderne beleidsvorming noodzakelijke functionele herstructurerings- tendentie. Tot nu toe was het dominerende ordeningspatroon van de ambtelijke beleidsvorming en beleidsuitvoering overwegend bureaucratisch, al is reeds geruime tijd een collegialiseringsproces aan de gang (ambtelijk commissiewezen); het dominerende ordeningspatroon van de politieke beleidsvorming daarentegen was overwegend collegiaal, al viel aan een zekere bureaucratisering niet te ontkomen. Het standaard-coördinatiemodel gaat ervan uit, dat in de naaste toekomst een verdere collegialisering van de beleidsvorming op ambtelijk niveau en een verdere bureaucratisering op bewindsliedenniveau uit een oogpunt van politieke effectiviteit en van efficiency der beleidsvorming wenselijk en noodzakelijk zullen zijn. Daarmee wordt tevens het probleem van de aan deze ontwikkeling te stellen grenzen binnen het domein der politieke actualiteit getrokken. Een langere-termijnsturing van de interdepartementale indeling en coördinatie zal ook aan de oplossing van dit probleem niet voorbij kunnen gaan.

