

Zitting 1977

## 14 649 Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie

Nr. 2

### RAPPORT

Aan de kabinetsformateur

's-Gravenhage, 17 augustus 1977

Hierbij doe ik u toekomen het rapport van de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie. De commissie heeft niet gestreefd naar een uitputtende, wetenschappelijke analyse van de problematiek rond de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. In aansluiting op het rapport van de commissie-Van Veen (1971) en het WRR-rapport «De organisatie van het openbaar bestuur» (1975) wordt een aantal beschouwingen gegeven over de coördinatie van het regeringsbeleid, toegepast op de positie van de coördinerende bewindsman en de taken van de onderraden en de ministeriële commissies, over de departementale indeling, waarbij vooral een zestal belangrijke beleidsgebieden wordt beschreven die sterk in de politieke en maatschappelijke belangstelling staan, en over het aantal bewindslieden en de mogelijkheden om hun taak te verlichten, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de minister zonder portefeuille, de staatssecretaris en de politieke assistentie van bewindslieden.

De kabinetscrisis heeft de afronding van de werkzaamheden in belangrijke mate doorkruist. Vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie zijn veelal politiek controversiële kwesties waarvan het belang en de mogelijke oplossing afhankelijk zijn van politieke prioriteiten die niet door een demissionair kabinet kunnen worden gesteld. Hierdoor was het niet alleen onmogelijk om bij de gegeven beschouwingen een regeringsstandpunt te formuleren in de vorm van aanbevelingen of conclusies maar ook om bij de beschrijving van de problemen een duidelijke rangorde aan te brengen in de door de bewindslieden en departementen aangedragen argumenten.

Het rapport zoals u dit ter hand wordt gesteld komt dan ook niet voor rekening van het demissionaire kabinet, maar is uitsluitend voor verantwoordelijkheid van de ministeriële commissie. Het is overwegend van beschrijvende en informerende aard.

De commissie heeft naast de meer algemene problematiek ook een aantal meer specifieke knelpunten in beschouwing genomen. Eensdeels gaat het om knelpunten die reeds werden gesignaleerd door de commissie-Van Veen, bij de kabinetsformatie 1972 of door de WRR. Voor een ander deel be-

treft het onderwerpen die door de huidige bewindslieden als knelpunt zijn ervaren of waarbij zij in de nabije toekomst fricties niet uitgesloten achten. De commissie heeft getracht ook over deze punten probleembeschrijvingen te geven waarin verschillende standpunten zijn verwoord met vermelding van voor- en nadelen van mogelijke alternatieven. Hoewel veel voorwerk is verricht acht de commissie dat werk nog onvoldoende afgerond om tot overlegging over te gaan. Naar het oordeel van de commissie zal het nieuwe kabinet bij zijn optreden moeten besluiten op welke wijze de tot op heden verrichte werkzaamheden ten aanzien van de geïntariseerde specifieke knelpunten tijdens de komende kabinetsperiode zullen worden afgerond.

Aangezien toezending ter kennisneming aan het parlement is toegezegd bestaat dezerzijds tegen publikatie geen bezwaar.

Voorzitter van de Ministeriële Commissie  
Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie,  
J. M. den Uyl

**RAPPORT**

**VAN DE MINISTERIËLE COMMISSIE  
INTERDEPARTEMENTALE TAAKVERDELING EN  
COÖRDINATIE**



## INHOUD

	blz.
<b>1. Inleiding</b>	6
1.1. Voorgeschiedenis	6
1.2. Samenstelling en taak van de commissie	6
1.3. Afbakening van het onderwerp	7
1.4. Gevolgde werkwijze en indeling van het rapport	9
<b>2. Coördinatie van het regeringsbeleid</b>	12
2.1. Algemeen	12
2.2. Interdepartementale coördinatie	13
2.3. De coördinerend bewindsman	13
2.4. Onderraden en ministeriële commissies	15
<b>3. Departementale indeling</b>	19
3.1. Algemeen	19
3.2. Welzijnsbeleid	20
3.3. Beleid ten aanzien van de ontwikkelings-samenwerking door de EEG	24
3.4. Beleid inzake milieuhygiëne en ruimtelijke ordening	27
3.5. Wetenschapsbeleid	30
3.6. Energiebeleid	34
3.7. Emancipatiebeleid	36
<b>4. Aantal bewindslieden en mogelijkheden hun taak te verlichten</b>	39
4.1. Algemeen	39
4.2. De minister zonder portefeuille	40
4.3. De staatssecretaris	40
4.4. De regeringscommissaris	41
4.5. Politieke assistentie van bewindslieden	41
<b>Bijlagen</b>	
I. Door de commissie in behandeling genomen vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie	46
II. Niet in behandeling genomen onderwerpen	47
III. Onderraden en ministeriële commissies	50
IV. Schematische overzichten van de ministeries	55
V. Globale overzichten van de personeelssterkten der ministeries en van de financiële begrotingsgegevens	70
VI. Overzicht van departementen en bewindslieden	75
VII. Vergelijkend overzicht van departementen en bewindslieden in twaalf Europese landen	77

## HOOFDSTUK 1. INLEIDING

### 1.1. Voorgeschiedenis

1.1.1. In april 1971 verscheen het rapport van de Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie, naar haar voorzitter genoemd commissie-Van Veen. Deze commissie was door de toenmalige minister-president ingesteld met het oog op de advisering over dit onderwerp ten behoeve van de kabinetsformatie in 1971. Met het rapport van deze commissie kwam in feite voor de eerste maal een goed gedocumenteerd stuk op tafel omtrent de bestuursorganisatie van de centrale overheid. Verschillende aanbevelingen van de commissie-Van Veen zijn overgenomen, zoals bij voorbeeld de instelling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het aanbrengen van verbeteringen in de werkwijze van de ministerraad en de onderraden en het uitbreiden van de bevoegdheden van de Minister-*President* inzake competentiegeschillen tussen bewindslieden. Andere voorstellen van de commissie-Van Veen zijn niet gerealiseerd of zijn nog onderwerp van onderzoek, zoals de coördinatie van het beleid met betrekking tot de waterhuishouding in Nederland en de verantwoordelijkheid voor de kindbescherming. In sommige gevallen werden aan de adviezen tegengestelde besluiten genomen, zoals de instelling van een Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

1.1.2. In januari 1975 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aan de Regering een rapport uitgebracht over de organisatie van het openbaar bestuur «WRR-rapport nr. 6», waarin – behalve over het beleidsvormingsproces en de verhouding tussen centrale overheid en lagere overheden – ook aanbevelingen zijn gedaan over de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Het zijn onder andere deze aanbevelingen geweest die hebben geleid tot het besluit van de ministerraad van 28 november 1975 om ten behoeve van de kabinetsformatie 1977 in te stellen de Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie, afgekort MITACO. Tegen de instelling van een dergelijke commissie pleitte, dat juist in de afgelopen jaren een groot aantal voorzieningen en regelingen op het terrein van de interdepartementale taakverdeling en coördinatie tot stand zijn gebracht, waarmee ervaring dient te worden opgedaan. Voorts zijn bij tal van departementen en diensten doelmatigheidsonderzoeken gaande, veelal met inschakeling van externe adviesbureaus, waarvan de resultaten dienen te worden afgewacht. Bovendien bleek mede dank zij de regeling inzake het beslechten van competentiegeschillen tussen bewindslieden het aantal van die geschillen beduidend te zijn gereduceerd. Ten slotte is overwogen, dat een eerste vereiste van een goede bestuursorganisatie is, dat reorganisaties zo geruisloos mogelijk, dat wil zeggen met een minimum aan fricties, worden gerealiseerd. Dat niettemin tot instelling van de commissie werd overgegaan, vindt haar redengeving in de onmiskenbare behoefte aan een hernieuwde toetsing van de bestuurlijke organisatie, waarvan het WRR-rapport blijk geeft en het feit, dat enkele manifeste problemen in de interdepartementale taakverdeling aanwezig zijn. Ook een aantal nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen pleiten voor heroverweging.

### 1.2. Samenstelling en taak van de commissie

1.2.1. In de MITACO hebben onder voorzitterschap van de Minister-*President* zitting: de Vice-Minister-*President*, de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën en – tot diens aftreden op 1 mei 1977 – de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, welke laatste in het bijzonder was belast met vraagstukken inzake de organisatie van de rijksdienst. Het overleg in de commissie is ambtelijk voorbereid door de Adviescommissie doelmatigheidsbevordering rijksdienst in een voor dit doel aangepaste samenstelling.

1.2.2. De commissie heeft zich tot taak gesteld knelpunten in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie te inventariseren en de voor- en nadelen aan te geven van mogelijke wijzigingen, zodat bij de kabinetsformatie op basis van dan overeen te komen politieke prioriteiten ook organisatorisch verantwoorde beslissingen kunnen worden genomen.

### 1.3. Afbakening van het onderwerp

1.3.1. De taak van de commissie was uitdrukkelijk beperkt tot de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Een goede en duidelijke departementale indeling en het wegnemen van knelpunten in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie beschouwt de commissie als belangrijke bijdragen tot de vergroting van de doeltreffendheid van het openbaar bestuur. Er zijn echter ook andere factoren van invloed op de doeltreffendheid van het bestuur.

Allereerst acht de commissie het van belang dat een goede sfeer en teamgeest aanwezig zijn tussen de bewindslieden en betrokken ambtenaren en tussen bewindslieden onderling en betrokken ambtenaren onderling. Dit is een voorwaarde voor het oplossen van problemen en het wegnemen van knelpunten.

Ten tweede kan de doeltreffendheid van het openbaar bestuur verhoogd worden langs andere wegen dan herziening van de interdepartementale taakverdeling en verbetering van de interdepartementale coördinatie, waarop dit rapport zich verder richt. De commissie vermeldt de volgende maatregelen:

- a. verbetering van het management;
- b. toepassing van beleidsanalyse en beleidsplanning;
- c. verbetering van de financiële planning en het systeem van begrotingsbewaking;
- d. verbetering van de formatiebewaking;
- e. subsidienormering;
- f. afstoting van departementale taken naar buitendiensten (deconcentratie) en van rijkstaken naar lagere overheden (decentralisatie);
- g. verbetering van de informatievoorziening ten behoeve van de verschillende overheden;
- h. verbetering van de ambtelijke wetgevingsfunctie.

De onder a tot en met e genoemde maatregelen worden slechts genoemd maar verder niet besproken, omdat de onderwerpen bij daartoe geëigende organen reeds in behandeling zijn of – beter dan door de commissie – door die organen in behandeling kunnen worden genomen. De commissie duidt de problematiek rond de onder f, g en h genoemde maatregelen in het vervolg van deze paragraaf kort aan, maar gaat daar in het rapport verder niet op in.

1.3.2. Over maatregelen gericht op deconcentratie en decentralisatie merkt de commissie het volgende op.

Reeds eerder deed de commissie-Van Veen de aanbeveling na te gaan of en zo ja op welke wijze de uitvoering van bepaalde rijkstaken die thans in de departementale organisatie zijn ingebouwd – en daardoor de ministeriële en ambtelijke topleiding ook in politieke zin belasten – meer onafhankelijk van de departementen kunnen worden gemaakt.

In WRR-rapport nr. 6 is onder meer de nadruk gelegd op de samenhangen tussen de taken van de centrale overheid en die van de lagere overheden. Het is onvermijdelijk dat in de komende kabinetsperiode herverdeling van overheidstaken grote politieke en bestuurlijke aandacht zal krijgen door de behandeling van de voorstellen voor de bestuurlijke reorganisatie, waarbij ook het financieel kader aan de orde komt. Een proces van decentralisatie van rijkstaken dient te worden bevorderd. Daartoe zullen voorzieningen geschapen moeten worden, waarbij verschillende varianten denkbaar zijn: een bestaand ambtelijk orgaan van het Rijk of een gemengd orgaan van Rijk en lagere overheden. In dit rapport zal niet verder worden ingegaan op de con-

cretisering van deze gedachten. Wel zal bij de verdere behandeling van bepaalde door de commissie in behandeling genomen vraagstukken aandacht moeten worden besteed aan eventuele mogelijkheden van decentralisatie van bestuur als voorzien in het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur.

1.3.3. In aansluiting op de in het vorige punt genoemde samenhang van taken bij de onderscheiden overheden merkt de commissie op, dat alleen decentralisatie van rijkstaken naar de lagere overheden (uiteeraard met een goede taakafbakening en coördinatie) niet voldoende zal zijn om tot een beter bestuur te komen. Daartoe zal het immers onontbeerlijk zijn de informatievoorziening ten behoeve van de taakuitoefening bij de centrale overheid en de lagere overheden op elkaar af te stemmen. Dit kan geschieden door een gerichte coördinatie bij de inrichting en het gebruik van verschillende (geautomatiseerde) informatiesystemen en daarvoor benodigde voorzieningen. Gezien de relatie van overheidstaken met activiteiten in de maatschappij zal de coördinatie van de informatievoorziening niet tot de overheid beperkt mogen blijven maar zal ook aandacht gegeven moeten worden aan samenhangen met daarvoor in aanmerking komende (geautomatiseerde) informatiesystemen bij niet tot de overheid behorende instellingen. Met inachtneming van de komende wettelijke voorschriften ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer zou het op elkaar afstemmen van activiteiten ten behoeve van de informatievoorziening in bovengenoemde zin bevorderd kunnen worden door verdere uitbouw van het reeds bestaande bestuurlijke overleg over overheidsautomatisering.

1.3.4. Ten slotte kan ook van het verbeteren van de ambtelijke wetgevingsfunctie een bijdrage uitgaan tot het vergemakkelijken en bespoedigen van de verwezenlijking van het politieke programma van een kabinet. Er dient echter niet uit het oog te worden verloren dat de voornaamste voorwaarde hiervoor is het maken van duidelijke kabinetsafspraken omtrent de diverse programmapunten, zodat aan het met wetsvoorbereiding belaste ambtelijke apparaat tijdig duidelijke opdrachten kunnen worden gegeven en niet later vertraging ontstaat door onopgeloste politieke geschillen die dwingen tot ingrijpende wijziging van ontwerpen met alle daaraan verbonden overlegprocedures.

De knelpunten bij de ambtelijke voorbereiding van de wetgeving zijn van tweeërlei aard. In de eerste plaats speelt – evenals ook elders in de rijkdienst het geval kan zijn – een tekort aan gekwalificeerde krachten een rol. In de tweede plaats – en deels daarmee samenhangend – valt te constateren, dat de wetgeving van de onderscheiden departementen steeds grotere onderlinge verschillen gaan vertonen. Aan verscheidenheid van recht uit functioneel oogpunt, derhalve verscheidenheid per gebied bestreken door een ministerie of een belangrijk deel daarvan, zijn maatschappelijke bezwaren verbonden die zich steeds sterker doen gevoelen.

Het euvel van een onvoldoend bemand ambtelijk wetgevingsapparaat zou uiteraard kunnen worden bestreden door zorg te dragen voor meer bekwaame wetgevingsambtenaren. Een probleem daarbij is dat belangrijke wetgevingsarbeid slechts kan worden verricht door personen, die niet slechts ervaren juristen zijn maar die zich tevens de specifieke «ambachtelijke» techniek van het wetgeven hebben eigen gemaakt. Versterking van de wetgevingsonderdelen van de ministeries heeft een aantal organisatorische, personeels- en vormingsaspecten, die slechts voor de rijksoverheid als geheel en niet per departement afzonderlijk kunnen worden gezien.

Wanneer de wetgevingsonderdelen van de departementen sterker zijn bezet en bovendien de vorming van wetgevingsambtenaren systematisch is ter hand genomen, zal dit op zich zelf – behalve op het tempo van de wetgeving – waarschijnlijk ook een gunstige invloed hebben op de onderlinge afstemming van de wetgeving. Niettemin blijft hier coördinatie nodig. Tot dusverre vindt die coördinatie slechts plaats voor bepaalde onderwerpen, te we-



ten door de Minister van Justitie voor het burgerlijk recht, het strafrecht, het burgerlijk en strafprocesrecht en de rechtsbescherming, door de Minister van Binnenlandse Zaken voor aangelegenheden betreffende de Grondwet en door de Minister van Buitenlandse Zaken voor zaken betreffende het volkenrecht. Ook de onder leiding van het Ministerie van Justitie in interdepartementaal overleg ontwikkelde richtlijnen voor wetgevingstechniek verdienen in dit verband vermelding.

Hoewel de zoëven genoemde coördinatie niet onbevredigend werkt, is zij niet voldoende om een groeiende rechtsverscheidenheid tegen te gaan. Het is dus zaak een beter coördinatiemodel te scheppen dat verder gaat dan de huidige afspraken maar geen inbreuk maakt op de eerste verantwoordelijkheden van de betrokken Ministers. Zo zou bij voorbeeld gedacht kunnen worden aan een reeks – door de betrokken Ministers gezamenlijk tot stand te brengen – deelcodificaties van niet te grote omvang die zich tot deelgebieden van de wetgeving uitstrekken. Een nader onderzoek naar verbetering van de coördinatie op dit gebied is naar de mening van de commissie gewenst.

#### **1.4. Gevolgde werkwijze en indeling van het rapport**

1.4.1. De commissie heeft voortgebouwd op de analyses van het rapport van de commissie-Van Veen en van WRR-rapport nr. 6; zij heeft haar algemene beschouwingen over de interdepartementale taakverdeling en coördinatie beperkt tot hetgeen zij als aanvullende opmerkingen op die rapporten noodzakelijk achtte. Deze algemene beschouwingen zijn te vinden in de hoofdstukken 2 en 4.

In hoofdstuk 2, coördinatie van het regeringsbeleid, wordt in het bijzonder ingegaan op de positie van de coördinerend bewindsman en op taken en werkwijze van de onderraden en de ministeriële commissies. De commissie tracht duidelijkheid te verschaffen over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van coördinerende bewindslieden en een antwoord te geven op een aantal over de onderraden opgeworpen vragen.

Hoofdstuk 4 handelt over het aantal bewindslieden en mogelijkheden hun taken te verlichten. De commissie beschouwt het aantal bewindslieden als een afgeleide van de departementale indeling, die in hoofdstuk 3 aan de orde komt. Zij noemt enkele algemene criteria die bij de keuze van het aantal bewindslieden een rol spelen en spitst de discussie vervolgens toe op de Minister zonder Portefeuille en de Staatssecretaris. Van de mogelijkheden de taak van bewindslieden te verlichten wordt de regeringscommissaris summier besproken en wordt meer uitgebreid ingegaan op de politieke assistentie van bewindslieden.

1.4.2. De werkzaamheden van de commissie zijn niet beperkt gebleven tot het opstellen van de bovengenoemde algemene beschouwingen. Daarnaast heeft zij een inventarisatie gemaakt van mogelijkerwijs voor nadere beschouwing in aanmerking komende onderwerpen. Bij deze inventarisatie heeft de commissie gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Deels gaat het hierbij om vraagstukken die reeds eerder waren gesignaleerd in het rapport van de commissie-Van Veen, bij de kabinetsformatie 1972 en in het hiervoor genoemde rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, deels om knelpunten die tijdens de afgelopen kabinetsperiode naar voren zijn gekomen. De commissie heeft zich voor de verzameling van deze laatste punten gewend tot alle bewindslieden en tot de Algemene Rekenkamer met het verzoek opgave te doen van de onderwerpen welke door hen als knelpunten worden ervaren.

De commissie heeft de op deze wijze verzamelde onderwerpen ingedeeld in de volgende drie groepen: zes belangrijke beleidsgebieden die onderhevig zijn aan een sterke politieke en maatschappelijke beïnvloeding; 42 uiteenlopende onderwerpen die als specifiek knelpunt naar voren zijn gekomen; en 22 onderwerpen die niet voor verdere behandeling in aanmerking kwamen, gelet op de daaromtrent inmiddels getroffen regelingen.

Van het begin af aan heeft de commissie zich gerealiseerd dat het gezien de aard van de materie en de beschikbare tijd onmogelijk zou zijn om al de voor behandeling in aanmerking komende vraagstukken aan een diepgaand onderzoek te onderwerpen. Zij heeft dan ook een praktische benadering gevolgd.

1.4.3. De zes bedoelde belangrijke beleidsgebieden zijn beschreven in hoofdstuk 3, departementale indeling. Het gaat hier om het welzijnsbeleid, het beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking door de EEG, het beleid inzake milieuhygiëne en ruimtelijke ordening, het wetenschapsbeleid, het energiebeleid en het emancipatiebeleid. De bestuurlijke vormgeving van deze beleidsgebieden hangt naar het oordeel van de commissie nauw samen met eventuele tijdens de kabinetsformatie te nemen beslissingen over wijzigingen in de aantallen departementen en bewindslieden. De commissie heeft met de betrokken Ministers contact gehad over de beschrijving van de zich op de genoemde beleidsgebieden voordoende problemen.

De kabinetscrisis heeft de afronding van de werkzaamheden in belangrijke mate doorkruist. Vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie zijn veelal politiek controversiële kwesties waarvan het belang en de mogelijke oplossing afhankelijk zijn van politieke prioriteiten die niet door een demissionair kabinet kunnen worden gesteld. Dit geldt ook voor de zes aangeduide vraagstukken. Hierdoor werd het niet alleen onmogelijk om bij de afzonderlijke vraagstukken een regeringsstandpunt te formuleren in de vorm van aanbevelingen of conclusies, maar ook om bij de beschrijving van de problemen de door bewindslieden en departementen aangedragen argumenten tegen elkaar af te wegen.

1.4.4. De 42 meer specifieke knelpunten zijn vermeld in bijlage I. De commissie heeft getracht inventariserend te werk te gaan door over deze vraagstukken probleembeschrijvingen te geven waarin verschillende standpunten zijn verwoord met vermelding van voor- en nadelen van mogelijke alternatieven. Hiertoe is bij de betrokken departementen informatie ingewonnen door schriftelijke raadpleging, zowel op ministerieel als op ambtelijk niveau. Over een deel van de vraagstukken hebben vraaggesprekken met ambtenaren plaatsgevonden. De frequentie en de intensiteit van het overleg over verschillende vraagstukken zijn uiteenlopend geweest. De mate waarin op de vraagstukken kon worden ingegaan is dan ook verschillend.

Hoewel veel voorwerk is verricht kon de commissie de werkzaamheden aan deze vraagstukken onvoldoende afronden. Zij acht het onder deze omstandigheden niet juist de thans beschikbare probleembeschrijvingen met dit rapport aan de kabinetsformateur aan te bieden en te publiceren. Door het naar buiten brengen van de in de probleembeschrijvingen opgenomen divergerende beleidsopvattingen van bewindslieden zou de eenheid van het regeringsbeleid ten aanzien van deze punten worden geschaad. Daarbij komt dat de probleembeschrijvingen op zichzelf een onvoldoende basis vormen voor het trekken van conclusies over mogelijke oplossingen bij de kabinetsformatie. Doordat de werkzaamheden niet konden worden afgerond zou het beeld van de bestaande knelpunten in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie ten dele onvolledig zijn; doordat de aangedragen argumenten niet tegen elkaar konden worden afgewogen zou dit beeld vertekend kunnen worden. De commissie beveelt aan dat het nieuwe kabinet bij zijn optreden besluit op welke wijze de werkzaamheden aan de 42 in bijlage I vermelde vraagstukken van overigens zeer uiteenlopende betekenis tijdens de komende kabinetperiode zullen worden afgerond. Zij doet dat met enige klem, gelet op de zeer intensieve ambtelijke voorbereiding die heeft plaatsgevonden.

1.4.5. De 22 niet in behandeling genomen vraagstukken zijn vermeld in bijlage II. Deze vraagstukken zijn niet meer in behandeling genomen om de volgende redenen. In het merendeel van de gevallen werd inmiddels een oplossing

verkregen waardoor het probleem in de gepresenteerde vorm kon worden afgevoerd. In de resterende gevallen is het probleem elders in behandeling. Het resultaat van overleg of onderzoek ware ter kennis te brengen van het orgaan dat in de volgende kabinetsperiode zal worden belast met de behandeling van vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie.

## HOOFDSTUK 2. COÖRDINATIE VAN HET REGERINGSBELEID

### 2.1. Algemeen

2.1.1. Aan het functioneren van de overheid kunnen – globaal gesproken – twee aspecten worden onderkend: een extern en een intern aspect. Het externe aspect is het maatschappelijk functioneren van de overheid: de dienstbaarheid aan de samenleving. Belangrijke elementen ervan zijn de kwaliteit van de dienstverlening, de omvang van de overheidstaken en de noodzaak van continuïteit van het bestuur. Van toenemende betekenis is de vraag in hoeverre de overheid erin slaagt de maatschappelijke ontwikkelingen te volgen en – wat nog belangrijker is – erop te anticiperen. Deze elementen hebben tevens invloed op het interne aspect van het functioneren van de overheid: het zo goed mogelijk vervullen van de naar buiten gerichte taken met het bij haar aanwezige potentieel aan mensen en middelen.

2.1.2. Een kenmerk dat de overheid wezenlijk onderscheidt van het bedrijfsleven is de politieke dimensie. Dit houdt in dat de overheid rekening moet houden met politieke eisen die vanuit een grote verscheidenheid van waardenoriëntaties en belangen aan haar worden gesteld. De organisatie van het openbaar bestuur wordt in belangrijke mate bepaald door genoemde politieke invloeden en de ontwikkelingen die zich daarin voordoen. Het betekent onder meer dat het openbaar bestuur moet voldoen aan eisen van herkenbaarheid en aanspreekbaarheid voor burgers, maatschappelijke groeperingen en het parlement. Ook worden eisen van meer openheid en inspraak gesteld ten einde de invloed van de burger te vergroten.

2.1.3. De Regering heeft een organisatie nodig die passend is om het regeringsprogramma met een maximale kans op succes te verwezenlijken en de lopende bestuurlijke processen goede voortgang te doen vinden. Dit betekent dat er een verband is tussen enerzijds de politieke keuze die de Regering doet ten aanzien van de prioriteit en de intensiteit van de behandeling van bepaalde programmapunten en anderzijds de aard en de omvang van de organisatie van de rijksdienst: de departementale indeling, de daarbij aansluitende verdeling van de portefeuilles en de interne structuur van de ministeries. Daaruit volgt dat het niet zinvol is een «blauwdruk» te ontwerpen voor de organisatie van de rijksdienst in de veronderstelling dat die voor eens en altijd aan alle behoeften zou kunnen beantwoorden. Regelmatig zullen bijstellingen nodig zijn op grond van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Veelal is de kabinetsformatie het juiste moment om in de organisatie van de rijksdienst op hoofdpunten wijzigingen aan te brengen.

2.1.4. Het vorenstaande betekent niet dat bij elke kabinetsformatie de organisatie van de rijksdienst rigoureus gewijzigd zou kunnen worden op grond van de accenten die een kabinet blijkens het voorgenomen regeringsprogramma legt op bepaalde beleidsvoornemens en daaruit voortvloeiende overheidstaken. De politieke verhoudingen in Nederland stellen immers grenzen aan de mogelijkheden voor wijzigingen in de organisatie van de rijksdienst. De noodzaak van coalitiekabinetten en de wenselijkheid dat op belangrijke beleidsgebieden ministers van verschillende politieke kleur werkzaam zijn spelen hierbij een rol. Ook vanuit een oogpunt van doelmatigheid van werken is het belangrijk dat continuïteit in de organisatie en de beleidsvorming verzekerd is. Deze zou kunnen worden verbroken als gevolg van een plotseling ingevoerde ingrijpende verandering van de taken en verantwoordelijkheden van de departementen. Het lijkt dan ook niet aannemelijk dat in de aantallen departementen en bewindslieden grote verschuivingen kunnen worden aangebracht.

2.1.5. Uit het vorige punt mag niet worden geconcludeerd dat wezenlijke verbeteringen in de organisatie van de rijksdienst nauwelijks kunnen wor-

den gerealiseerd. Wel is de conclusie gerechtvaardigd dat bij het aanbrengen van veranderingen met de nodige wijsheid en voorzichtigheid langs wegen van geleidelijkheid moet worden gewerkt. Welke veranderingen in de departementale indeling ook worden aangebracht, steeds is de interdepartementale coördinatie van uitermate groot belang.

## 2.2. Interdepartementale coördinatie

2.2.1. De maatschappelijke ontwikkelingen hebben tot een sterke vervlechting van overheidstaken geleid. De commissie-Van Veen wees hier eerder op:<sup>1</sup>

«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 rijkdienst 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».

2.2.2. In dit rapport wordt niet ingegaan op de coördinatie die zich in de vele interdepartementale ambtelijke commissies voltrekt. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is thans doende met een inventarisatie van onder meer de interdepartementale commissies, hetgeen zal leiden tot een dit jaar te publiceren overzicht van deze commissies. In aansluiting daarop stelt het Instituut voor Bestuurskunde van de Universiteit van Amsterdam een diepergaand onderzoek in naar interdepartementale coördinatiestructuren. Het verdient overweging in de toekomst te onderzoeken in hoeverre knelpunten in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie kunnen worden opgeheven door nog meer dan tot dusverre gebruik te maken van de horizontale aanpak via vormen van projectorganisatie, waarbij ook het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid in dit verband in het onderzoek ware te betrekken. Dit zou er tevens toe kunnen bijdragen dat in de toekomst knelpunten in de interdepartementale taakverdeling worden voorkomen dan wel eerder gesignaleerd en in een vroegtijdig stadium tot een oplossing worden gebracht. Ook de ontwikkeling van de programmastructuur kan dit stimuleren.

2.2.3. Bij de interdepartementale coördinatie is de organisatie van de coördinatie op ministerieel niveau van primaire betekenis. De Ministerraad heeft in 1975 verbetering gebracht in de bestaande regelingen betreffende de werkwijze van Ministerraad en onderraden<sup>2</sup>. Onder meer is besloten om ten behoeve van de eenheid van het regeringsbeleid voortaan meer onderwerpen te begrijpen onder «aangelegenheden betreffende het algemeen regeringsbeleid die in de Ministerraad aan de orde moeten worden gesteld» zoals bedoeld in artikel 4 van het Reglement van orde voor de raad (Koninklijk besluit van 9 juni 1956, Stb. 309). In het algemeen functioneert deze coördinatie goed. Wel bestaat er nog behoefte aan enige verduidelijking van de positie van een door de Ministerraad aangewezen «coördinerend bewindsman» en van de werkwijze van onderraden en ministeriële commissies. Hierop wordt in de volgende punten ingegaan.

## 2.3. De coördinerend bewindsman

2.3.1. De positie van een door de Ministerraad aangewezen coördinerend bewindsman is onder de laatste twee kabinetten scherper omlijnd. Niettemin bestaat er, zowel bij het parlement als bij de bewindslieden zelf, ten aanzien van de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van een coördinerend bewindsman nog steeds onzekerheid. Bewindslieden hebben het gevoel dat hun een verantwoordelijkheid wordt opgelegd zonder dat de bijbehorende

<sup>1</sup> Rapport commissie-Van Veen, blz. 22.

<sup>2</sup> Besluit van de Minister-President d.d. 24 april 1975, Nederlandse Staatscourant d.d. 5 juni 1975, nr. 105.

bevoegdheden worden toegekend tegenover hun te coördineren ambtgenoten. Het parlement weet vaak niet welke bewindsman ter verantwoording moet worden geroepen, wanneer het beleid van verschillende bewindslieden onvoldoende gecoördineerd lijkt of wanneer een bepaald beleidsfacet waarbij meer bewindslieden betrokken zijn (milieu, welzijn e.d.) onvoldoende aandacht lijkt te krijgen.

2.3.2. Voor de eenheid van het regeringsbeleid en voor het gemeen overleg met de Staten-Generaal is het van groot belang dat over het begrip «coördineren» geen misverstand bestaat en dat een nieuw kabinet van meet af aan over de positie van aan te wijzen coördinerende bewindslieden klaarheid schept. Coördineren is, voor wat de centrale overheid betreft, bevorderen van eenheid van beleid respectievelijk voorkomen van tegenstrijdigheden in het beleid, zowel binnen een departement als tussen de departementen. Hoe eerder in het proces van beleidsvoorbereiding afstemming kan worden bereikt, des te beter. Maar van noodzaak om tot beslissingen te komen is alleen sprake bij het hoogste besluitvormende orgaan: voor een departement is dat de minister, voor alle departementen te zamen is dat de Ministerraad. Aan de laatste omstandigheid ontleent de Minister-President, die als voorzitter van de Ministerraad de verantwoordelijkheid heeft voor de coördinatie van het kabinetsbeleid als geheel, zijn bijzondere positie. Deze positie verschilt in bestuurlijk opzicht van die van alle overige bewindslieden die met interdepartementaal coördinerende verantwoordelijkheden worden belast. Formeel noch materieel zijn zij in een positie om tegenover hun collega's besluitvorming af te dwingen. Bij gebrek aan bevoegdheden daartoe kan ook hun coördinerende verantwoordelijkheid slechts een bescheiden betekenis hebben.

2.3.3. Een coördinerend bewindsman is een minister die, krachtens een beslissing van de Ministerraad of een afspraak tussen de betrokken Ministers, onverminderd ieders verantwoordelijkheid voor het eigen beleidsterrein, op een bepaald gebied zorg draagt voor een zo goed mogelijke interdepartementale beleidsvoorbereiding. Hij bevordert bij de ambtelijke beleidsvoorbereiding het bereiken van (concept-)beslissingen, resp. een objectieve presentatie van beleidsalternatieven, die vervolgens aan de orde worden gesteld in een ministerieel coördinatie-orgaan (informeel ministerieel overleg, een ministeriële commissie, een onderraad en in laatste aanleg de Ministerraad). In een ministerieel coördinatie-orgaan is het de coördinerend bewindsman die het produkt van de ambtelijke beleidsvoorbereiding inleidt. Hiermee is de grens van zijn coördinerende verantwoordelijkheid bereikt. In het ministeriële coördinatie-orgaan treedt hij verder op als vakminister en «partij». De coördinerende verantwoordelijkheid is overgegaan op in beginsel alle leden van het ministeriële coördinatie-orgaan en in het bijzonder op de voorzitter. De bevoegdheden van een coördinerend bewindsman beperken zich in de regel tot datgene wat noodzakelijk is voor een doeltreffende interdepartementale beleidsvoorbereiding op ambtelijk niveau: hij bevordert zo nodig de instelling van een interdepartementale coördinatiecommissie, hij wijst daarvan de voorzitter en secretaris aan en draagt zorg voor de vaststelling van hun instructie; hij stelt de agenda's vast waarop hij eigener beweging, naast hetgeen de departementen zelf inbrengen, onderwerpen kan opnemen die naar zijn oordeel coördinatie behoeven; hij ziet erop toe dat geen departement zich aan de coördinatie onttrekt bij voorbeeld door rechtstreeks buiten hem en zijn coördinatiecommissie om, conceptbeslissingen aan een ministerieel coördinatie-orgaan voor te leggen; op het hem toegevoegd coördinatiegebied heeft hij het recht van de presentatie, schriftelijk en mondeling, van het ambtelijk coördinatieprodukt in het ministerieel coördinatie-orgaan.

Voor de definitieve beleidsbeslissingen die in een ministerieel coördinatie-orgaan worden genomen dragen alle betrokken Ministers mede-verant-

woordelijkheid en op de beleidsterreinen waarvoor zij de eerste verantwoordelijkheid dragen zijn zij verplicht deze beslissingen tot hun recht te laten komen.

2.3.4. Het parlement doet er goed aan de functies van «vakminister» en «coördinerend bewindsman» wanneer deze in één persoon verenigd zijn, duidelijk te onderscheiden. In tegenstelling tot de coördinerend bewindsman kan de vakminister voor het beleid waarvoor hij de eerste verantwoordelijkheid draagt, door het parlement ter verantwoording worden geroepen. Daarbij kan tevens worden beoordeeld of in dit beleid voldoende rekening wordt gehouden met het beleid van andere bewindslieden of met een bepaald beleidsfacet waarbij meer ministers zijn betrokken. Is dit niet het geval en komt daarin geen verbetering of lijkt een bepaald beleidsfacet door meer ministers te worden veronachtzaamd, dan kan dat voor het parlement aanleiding zijn om de coördinatie als zodanig aan de orde te stellen. Het parlement zal vragen daaromtrent dan het beste kunnen voorleggen aan de voorzitter van het ministeriële coördinatieorgaan, in de regel dus de Minister-President. Behalve aan gemeen overleg ad hoc kan hierbij worden gedacht aan de algemene politieke beschouwingen of de behandeling van de begroting van Algemene Zaken.

## 2.4. Onderraden en ministeriële commissies

### *Taken onderraden*

2.4.1. Het instituut van de onderraden is in het reglement van orde van de ministerraad geïntroduceerd bij de herziening van 1945 (de regering in Londen had reeds met ministeriële commissies gewerkt). De primaire doelstelling was: het ontlasten van de voltallige ministerraad van het bespreken van problemen die (in eerste aanleg) slechts een beperkt aantal ministers aangaan. De onderraden hebben in de eerste jaren na de tweede wereldoorlog gewerkt als besluitvormende organen. In latere jaren valt een ontwikkeling te constateren waarin sommige onderraden meer gaan fungeren als organen die beslissingen van de ministerraad voorbereiden. De huidige praktijk is dat onderraden zowel beslissingen voorbereiden als besluiten nemen, zij het dat deze besluiten met het oog op de collectieve verantwoordelijkheid eerst definitief worden na bekrachtiging door de ministerraad. Deze praktijk ondervangt het bezwaar dat (te) veel zaken aan de Ministerraad worden onttrokken zonder in het nadeel te vervallen dat de Ministerraad alles «overdoet». Aan het instituut van de onderraden zijn verscheidene voordelen verbonden. Deze worden met enkele nadelen vermeld in bijlage III, punt 1, van dit rapport.

De bestaande onderraden hebben geen vastgestelde taakbeschrijving. Hoewel er sectoren zijn waar dit gelet op de praktijkervaring geen gemis is, zijn er onderraden waar een globale taakaanduiding tot verbetering van de procedure zal kunnen leiden. In bijlage III, punt 3, worden suggesties gedaan voor een globale beschrijving van de taken van de bestaande onderraden.

### *Taken ministeriële commissies*

2.4.2. Er kunnen drie soorten ministeriële commissies worden onderscheiden:

- permante ministeriële commissies;
- ministeriële commissies ad hoc;
- ministeriële commissies zonder formele status.

Op dit moment zijn er twee permanente ministeriële commissies: de Decoratiecommissie en de Ministeriële commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (MICIV). Beide commissies beraadslagen – en daarin ligt het verschil tussen permanente ministeriële commissies en onderraden – over zaken waarbij het niet gaat om de vorming van het (algemene) rege-

ringsbeleid doch om zaken die binnen een bestaand beleidspatroon blijven, maar die vanwege hun (politieke) gevoeligheid bewaking op ministerieel niveau wenselijk maken.

Ministeriële commissies ad hoc worden ingesteld indien de beleidsvorming op een bepaald terrein dat meer ministeries raakt, veelvuldig deelbesluiten van (zuiver) politieke en gedetailleerde aard vereist, of indien er gedurende een bepaalde periode als reactie op een maatschappelijke situatie snel en veelvuldig politieke besluitvorming nodig is en de verlangde beleidsvorming niet of onvoldoende past binnen de taak van bestaande onderraden. Voorbeelden uit de afgelopen kabinetsperiode: bodembescherming, gewestvorming, inkomenspolitiek, olieproblematiek, onafhankelijkheid Suriname en stadsvernieuwing. De ministeriële commissies ad hoc hebben een, ook in de tijd gezien, beperkte taak. Zij verdwijnen geruisloos als hun taak is voltooid. Met die constatering is tegelijkertijd het belangrijkste verschil met de vaste onderraden en permanente ministeriële commissies aangegeven.

Van ministeriële commissies zonder formele status kan men spreken indien de Ministerraad of een onderraad, naar aanleiding van casu quo als gevolg op een discussie over een bepaald onderwerp, de verdere uitwerking delegeert aan de meest betrokken Ministers en de Minister-President.

Voor wat betreft de voor- en nadelen van de drie soorten ministeriële commissies wordt verwezen naar bijlage III, punten 1 en 2, van dit rapport.

#### *Werkwijze onderraden en ministeriële commissies*

2.4.3. Bij de bespreking van de coördinerend bewindsman in paragraaf 2.3. is reeds ingegaan op de werkwijze van de onderraden en ministeriële commissies. Hier kan nog op het volgende worden gewezen.

Een goede ambtelijke interdepartementale beleidsvoorbereiding van zaken die in de Ministerraad en onderraden aan de orde komen is van essentieel belang. De Commissie beveelt aan de Aanwijzingen inzake werkwijze ministerraad en onderraden in die zin aan te vullen dat nog nadrukkelijker de aandacht wordt gevestigd op het belang van die beleidsvoorbereiding en van nauwgezette invulling van die rubrieken van het aanbiedingsformulier voor ministerraadstukken, die betrekking hebben op de ambtelijke interdepartementale beleidsvoorbereiding. Tevens verdient het aanbeveling een instructie voor de voorzitters van interdepartementale coördinatiecommissies vast te stellen waarin hun verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de beleidsvoorbereiding verduidelijkt moet worden.

Het aantal onderraden en ministeriële commissies dient beperkt te blijven omdat anders enkele van de bij de onderraden genoemde nadelen (zie bijlage III) zich in versterkte mate doen gevoelen. In dit verband kan gewezen worden op de mogelijkheid belangrijke onderwerpen te bespreken in speciale ad hoc bijeenkomsten van de voltallige Ministerraad.

#### *Coördinatie op verschillende beleidsgebieden*

2.4.4. Ten aanzien van de coördinatie op ministerieel niveau zijn er nog enkele problemen betreffende de Raad voor het wetenschapsbeleid en de Algemene verdedigingsraad (te geringe vergaderfrequentie), het buitenlands beleid, het binnenlands bestuur en de exportbevordering, waarvoor een komend kabinet wellicht nog enkele organisatorische voorzieningen kan treffen.

2.4.5. De Raad voor het wetenschapsbeleid (RWB) vergaderde in de eerste helft van de afgelopen kabinetsperiode frequent. In 1975 en in 1976 kwam de RWB slechts eenmaal bijeen. De vraag moet gesteld worden of een zo geringe vergaderfrequentie in dit geval het bestaan van een vaste onderraad wetigt.

2.4.6. Op het terrein van defensie worden belangrijke beslissingen genomen zonder dat een adequate discussie in bredere kring plaatsvindt. De



voorbereiding van de NAVO-raad staat in dit opzicht in scherp contrast met de voorbereiding van het EG-beraad. De Algemene verdedigingsraad (AVR) vergaderde in 1975 eenmaal en in 1976 geen enkele maal. Overwogen zou kunnen worden de taak van de AVR te verruimen en de AVR ten minste tweemaal per jaar te doen vergaderen ter voorbereiding van de voorjaars- en najaarsvergadering van de NAVO-raad.

2.4.7. Aan de commissie is het voorstel voorgelegd naast de Raad voor Europese Zaken (REZ) een Raad voor buitenlandse aangelegenheden in te stellen. Deze onderraad zou tot taak moeten krijgen de coördinatie van het buitenlands beleid met inbegrip van de internationale aspecten van het defensie- en veiligheidsbeleid. Als gevolg daarvan zou moeten worden nagegaan of voor de AVR nog een zinvolle taak overblijft. Bij de ter zake aangevoerde argumenten kan in de eerste plaats worden opgemerkt dat het om een problematiek gaat die in hoofdzaak bilateraal is en die zich voornamelijk voordoet op het terrein van de Noordatlantische samenwerking. Ten tweede is een onderraad voor buitenlandse aangelegenheden, die problemen behandelt die niet liggen op het terrein van de REZ en van de NAVO, een niet werkbare zaak, tenzij deze raad wekelijks bijeenkomt. Het buitenlands beleid kenmerkt zich immers voor een belangrijk deel door het snel reageren op internationale ontwikkelingen. Gezien deze omstandigheden lijkt het instellen van een onderraad voor buitenlandse aangelegenheden geen oplossing. Een andere mogelijkheid is het bij het takenpakket van de AVR voegen van NAVO-aangelegenheden en het opnemen van aangelegenheden betreffende Europese politieke samenwerking bij de REZ-taken. Het is wenselijk over de hiervoor in overweging gegeven mogelijkheden nader beraad te doen plaatsvinden tussen de betrokken bewindslieden. De in bijlage III, punt 3, geschetste globale taakaanduidingen van de onderraden zouden daarbij als uitgangspunt kunnen dienen.

2.4.8. In de praktijk stuiten zowel de lagere overheden als de centrale overheid op tekortkomingen in de coördinatie van het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van de lagere overheden. Onder meer door de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid is gesuggereerd een onderraad voor het Binnenlands Bestuur in te stellen die zich zou moeten bezighouden met de systematische behandeling van alle vraagstukken betreffende de coördinatie van het beleid van de centrale overheid ten opzichte van de lagere overheden. De instelling van een dergelijke raad moet worden afgeraden op grond van twee zwaarwegende argumenten:

a. het algemene regeringsbeleid is in zoveel aspecten verstrengeld met het beleid ten aanzien van de lagere overheden dat behandeling in een onderraad in feite gelijk zou staan met behandeling in de voltallige minister-raad;

b. een onderraad voor het gehele beleid ten aanzien van de lagere overheden leidt onvermijdelijk tot overlappingsen met bestaande onderraden (met name de Welzijnsraad, de Raad voor de rijksoverheid en de Raad voor de ruimtelijke ordening) en zal derhalve coördinatie en besluitvorming eerder bemoeilijken dan verbeteren.

De problematiek met betrekking tot de coördinatie van het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van de lagere overheden moet op andere wijze worden opgelost. Bij de verdere behandeling van het onderwerp lagere overheden (punt 21 van de door de commissie in behandeling genomen vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie) dient daaraan aandacht te worden besteed.

2.4.9. Ook in de komende kabinetsperiode zal een intensieve bemoeienis van de overheid met de economische bedrijvigheid in ons land onvermijdelijk zijn. Juist in het kader van een georiënteerde markteconomie waarvoor in de Nota selectieve groei is gekozen, is het noodzakelijk dat de verschillende departementen het beleid ten deze op elkaar afstemmen. Daarbij komen

naast meer algemene regelingen onder andere naar voren: vergunningverlening voor grote bedrijfsvestigingen, steunverlening aan individuele bedrijven en bevordering van de export.

Een commissie vergunningenbeleid heeft de knelpunten geïnventariseerd die bedrijven ondervinden bij vergunningaanvragen voor oprichting of uitbreiding van bedrijfsvestigingen en te dien aanzien aanbevelingen geformuleerd. Daarnaast bevat het ingediende wetsontwerp algemene bepalingen milieuhygiëne en coördinatieregeling voor vergunningverlening op het terrein van de milieuhygiëne.

Ten aanzien van de steunverlening aan individuele bedrijven in moeilijkheden wordt thans wekelijks de stand van zaken besproken met de meest betrokken bewindslieden en ambtenaren. Ook een nieuw kabinet zal van het begin af aan klaarheid moeten scheppen over het beleid met betrekking tot de steunverlening aan bedrijven, de voorwaarden die daarbij gesteld worden en het toezicht daarop uit te oefenen. Waar de Nederlandse bedrijvigheid voor 50% van exportorders afhankelijk is, is een geïntegreerd en slagvaardig beleid met betrekking tot de exportbevordering noodzakelijk. Hoewel de huidige procedures bevredigend zijn voor de meer routinematige overheidsbemoediging met betrekking tot de export, bestaat de indruk dat nieuwe voorzieningen nuttig zijn om in die gevallen waarin grote economische en politieke belangen op het spel staan een snelle afweging op ambtelijk en ministerieel niveau mogelijk te maken. Met name ten aanzien van de verschillende toetsingscriteria voor exportsteun is eenheid in het beleid noodzakelijk. Bezien moet worden of ten behoeve van de besluitvorming over de economisch en politiek belangrijkste projecten op het terrein van de exportbevordering een nadere regeling van de interdepartementale coördinatie nodig is.

Overwogen zou kunnen worden de coördinatie ten aanzien van de bovengenoemde vraagstukken op ministerieel niveau op te dragen aan een ministeriële commissie. Afhankelijk van de nadere beslissingen ten aanzien van de toepassing van de ontworpen Wet op de investeringsrekening zou een dergelijke commissie eventueel ook een taak kunnen krijgen ten aanzien van knelpunten bij grote investeringsbeslissingen.

## HOOFDSTUK 3. DEPARTEMENTALE INDELING

### 3.1. Algemeen

3.1.1. Verbeteringen in de departementale indeling kunnen plaatsvinden door samenhangende taken binnen één beleidsgebied die over meer departementen zijn verdeeld, te combineren bij één departement dat daardoor voor dat beleidsgebied in hoofdzaak verantwoordelijk wordt. Het kan daarbij ook gaan om de combinatie van beleidstaken en uitvoerende taken. De gevolgen van dergelijke combinaties kunnen zijn:

- een betere besturing van de desbetreffende maatschappelijke processen en tevens een betere toegankelijkheid van de overheid voor de burger;
- een doorzichtiger beleid dat meer mogelijkheden biedt voor politieke controle door de Staten-Generaal op een groeiend overheidsapparaat en -budget;
- een betere besturing van de desbetreffende maatschappelijke processen en tevens een betere toegankelijkheid van de overheid voor de burger.

Door de ontwikkelingen in bestuur en samenleving zijn de beleidsgebieden zelf aan verandering onderhevig en wisselt de visie over de inhoud, het belang en de omvang van die beleidsgebieden.

3.1.2. Bij een herindeling van departementen moet worden bedacht dat de omvang van een departement grenzen heeft in verband met de bestuurbaarheid, al kunnen deze grenzen in beginsel aanzienlijk worden verruimd door daartoe geëigende maatregelen. Daartoe behoren doeltreffende reorganisatie en het benoemen van één of meer staatssecretarissen. Wanneer samenhangende taken, verdeeld over meer departementen, worden samengevoegd binnen één departement neemt het aantal externe coördinatiepunten weliswaar af, maar het aantal interne coördinatiepunten zal in de regel in dezelfde mate toenemen. De moeilijkheden van interne coördinatie zullen over het algemeen echter aanzienlijk geringer zijn dan die van externe coördinatie tussen ministers die elk een eigen politieke verantwoordelijkheid dragen. Bovendien kan het bijeenbrengen van taakverwante diensten binnen één departement soms worden gevolgd door integratie. Daarnaast is er een grens aan hetgeen een departement kan verwerken aan reorganisaties in verband met de voortgang van de werkzaamheden, de gevolgen voor de personeelsleden wat de inhoud van het werk betreft en de invloed op hun gemotiveerdheid en niet in de laatste plaats met het oog op de aan reorganisaties verbonden kosten. Bij heroverweging van de departementale indeling zal bij voorkeur moeten worden getracht deze indeling zodanig te kiezen dat zoveel mogelijk afgeronde zelfstandige onderdelen worden verplaatst. Dit is evenwel niet altijd mogelijk. Het kan bij voorbeeld gaan om takenpakketten die tot dusverre waren versplinterd of die in een nieuwe opzet voor splitsing in aanmerking komen. Vermeden moet worden dat twee grote reorganisaties betrekkelijk kort achter elkaar plaatsvinden.

3.1.3. Achtergrondinformatie over de departementale indeling is opgenomen in de bijlagen. De bijlagen IV, V en VI geven daarbij informatie over de situatie in Nederland. In bijlage VII is een vergelijkend overzicht opgenomen van departementen en bewindslieden in twaalf Europese landen.

3.1.4. In punt 3.1.1 is gewezen op de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op beleidsgebieden. Geconstateerd kan worden dat de maatschappelijke dynamiek een doorlopende invloed heeft op die beleidsgebieden en derhalve ook gevolgen kan hebben voor de departementale indeling. Deze invloed heeft zich gedurende de afgelopen decennia in het bijzonder doen gelden op de volgende gebieden:

- welzijnsbeleid;
- beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking door de EEG;
- beleid inzake milieuhygiëne en ruimtelijke ordening;

- wetenschapsbeleid;
- energiebeleid;
- emancipatiebeleid.

Op elk van deze gebieden hebben maatschappelijke ontwikkelingen geleid tot uiteenlopende opvattingen over de departementale indeling.

Op het gebied van het welzijn staat de bestuurlijke vormgeving van beleid ter discussie op alle deelgebieden die het gebied van het zogenaamde specifieke welzijn vormen, te weten de gebieden van educatie, van recreatie en van de maatschappelijke zorg en hulpverlening. Met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking bestaan er verschillende inzichten over de relatie tot het algemene buitenlandse beleid. Wat milieuhygiëne en ruimtelijke ordening betreft zijn er problemen rond de bestuurlijke vormgeving inzake het milieubeleid. Op het gebied van de wetenschappen staat de organisatie van de verantwoordelijkheid voor het wetenschapsbeleid ter discussie. Voorts is er de vraag naar de meest geschikte organisatorische inpassing van het energiebeleid in het regeringsbeleid. Ten slotte is meer recent een discussie op gang gekomen over de coördinatie van het emancipatiebeleid.

Gemeenschappelijk op al deze gebieden is dat er over de ontwikkelingen nog grote onzekerheden heersen, dat er veelal onderling strijdige waarden en normenstelsels een aanzienlijke rol spelen en dat het beleid bij voortdur-ing moet worden aangepast aan nieuwe inzichten. Dit heeft een weerslag op de mogelijkheden van bestuurlijke vormgeving. Zolang niet één duidelijke beleidsvisie overheerst, zal men in het algemeen niet al te zeer tornen aan de bestuurlijke vormgeving, tenzij de betrokkenen op een gemeenschappelijk beleidsgebied overtuigd zijn dat het beleid zo is uitgekristalliseerd dat nieuwe organisatievormen voor geruime tijd bruikbaar zijn. Tot dat moment zal er een duidelijke voorkeur zijn voor de invoering van betere coördinatievoorzieningen boven nieuwe taakafbakeningen omdat de eerste gemakkelijker te wijzigen zijn.

### 3.2. Welzijnsbeleid

3.2.1. In deze paragraaf zal alleen gesproken worden over het zogenaamde specifieke welzijnsbeleid, waarvan de behartiging is opgedragen aan alle Ministers die deel uitmaken van de Welzijnsraad. Het is gebruikelijk het specifieke welzijnsbeleid enigszins te ordenen rond drie kernfuncties, die afzonderlijk, maar vooral in onderlinge samenhang het gebied van de welzijnsbevordering bepalen. Deze drie kernfuncties zijn:

a. zorg: deze functie betreft alle voorzieningen, waarin de elementen zorg en hulpverlening centraal staan. Deze hebben voornamelijk betrekking op gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, de zorg voor bijzondere groepen via complementaire sociale voorzieningen, de zorg en hulpverlening binnen justitieel verband (kinderbescherming, reclassering, psychopatenzorg e.d.);

b. educatie: deze functie betreft alle voorzieningen en activiteiten die gerekend kunnen worden tot onderwijs, vorming en andere aspecten van cultureel werk, massamedia en kunst;

c. recreatie: deze functie betreft alle voorzieningen die behoren tot de gebieden van sport en spel, openluchtrecreatie en natuurbehoud, stadsrecreatie en aspecten van cultureel werk, massamedia en kunst.

Deze driedeling is arbitrair. Niet alle activiteiten en voorzieningen zijn onder een van deze drie noemers te vangen. Te denken valt bij voorbeeld aan aspecten van stadsreconstructie, landinrichting, milieuhygiëne, veiligheid. Er zijn tal van grens- en overgangsgebieden. Het denken in functies in plaats van in voorzieningen en activiteiten maakt het evenwel mogelijk deelgebieden zinvol te onderscheiden. Daarbij moet echter rekening worden gehouden met de omstandigheid, dat er sectoren van overheidsbeleid zijn waarin één of meer van de kernfuncties wel aanwezig zijn, maar nevensgeschikt met of ondergeschikt aan andere functies van het beleid.

3.2.2. In de eerste jaren na de tweede wereldoorlog hebben de sociaal-economische ontwikkelingen sterke invloed gehad, en ze hebben dat nog, op de specifieke welzijnsbevordering. Ook de snelle groei van de bevolking, die nu afneemt, is een belangrijke factor geweest. Gevolgen van deze ontwikkelingen zijn o.a. de sterke en soms ongerichte groei van voorzieningen en activiteiten op de terreinen van onderwijs en vorming, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening. De overheid, en in eerste instantie de rijksoverheid, heeft de snelle ontwikkeling van welzijnsorganisaties en welzijnsvoorzieningen in de na-oorlogse jaren veelvuldig gestimuleerd, met name door een vergroting van de subsidiemogelijkheden.

3.2.3. De nota Knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en -wetgeving<sup>3</sup> vermeldt talrijke problemen en knelpunten waarvan er vele in het interdepartementale vlak liggen. In verband met het globale karakter van de oplossingen die in de nota worden voorgesteld om problemen en knelpunten op te heffen, wordt hier niet op deze punten ingegaan. Bij de mogelijke oplossingen die in de nota worden genoemd staat de decentralisatie van rijkstaken naar lagere overheden voorop. De Knelpuntennota concludeert dat de ontwikkeling van een nieuw welzijnsbeleid een proces van lange adem is, dat door een passend systeem van instrumenten kan en moet worden gestimuleerd, gestuurd en begeleid. De opstellers van de Knelpuntennota schetsen een proces van zes fasen waarin een structurele kaderwet voor het welzijnsbeleid tot stand kan worden gebracht. In de tweede fase wordt een voorlopig college van advies en bijstand voorgesteld dat de wenselijke harmonisatie van beleid en wetgeving moet realiseren en tevens bijstand verleent bij de voorbereiding en de ontwikkeling van de gewenste structuur en de daarbij horende kaderwet. De voorstellen van de Knelpuntennota hebben inmiddels geresulteerd in de indiening van een ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn<sup>4</sup> en de instelling door de Regering van de zogenaamde Harmonisatieraad Welzijnsbeleid in januari 1976. Deze raad is nog in opbouw.

3.2.4. Uit diverse andere bronnen zijn al voorstellen tot reorganisatie van de beleidssector van het specifieke welzijn gekomen. De Welzijnsraad heeft besloten de in het rapport Jeugdwelzijn van de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugd welzijnsbeleid aan de orde gestelde departementale herindeling in te brengen in de MITACO. In dit rapport is uitgesproken dat een stroming in de werkgroep bij de komende kabinetsformatie een departement gevormd wil zien waarin het gehele gebied rondom de welzijns kernfunctie «zorg» onder één beleidsregie en één politieke verantwoordelijkheid wordt gebracht. Tot dit gebied behoren tenminste: het gehele gebied van de gezondheidszorg van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, grote delen van de Directoraat-Generaal voor Maatschappelijke Ontwikkeling van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, alsmede de zorgsectoren binnen het Ministerie van Justitie (kinderbescherming, reclassering en psychopatenzorg). Een andere stroming in de werkgroep wenst een wijziging in de departementale organisatie pas op langere termijn, nadat de coördinatie tussen de betrokken onderdelen versterkt is. In deze laatste groep acht men eveneens de mogelijkheid van een nog breder welzijnsdepartement aanwezig.

Deze voorstellen hangen nauw samen met de volgende door de Commissie in behandeling genomen vraagstukken: algemene bijstandswet (1), bejaardenzorg (3), buitenlandse werknemers en andere categorieën vreemdelingen (7), gehandicaptenzorg (13), reclassering (34), subsidiëring sociale werkvoorziening (39) en ziektekostenverzekeringen en overige sociale verzekeringen (42).

3.2.5. De Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk meent dat twee van de sectoren die in het rapport Jeugd welzijn worden genoemd voor overbrenging naar zijn ministerie in aanmerking komen, te weten de reclassering en de kindbescherming.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12 968 nrs. 1 en 2 (zonder regeringsstandpunt gepubliceerd).

<sup>4</sup> Ontwerp van wet Regelen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn (Kaderwet specifiek welzijn). Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 493 nrs. 1 t/m 3.

3.2.6. Uit de kring van de politieke partijen zijn eveneens wensen tot reorganisatie in deze sector naar voren gekomen:

- het C.D.A. wenst oplossing van de knelpunten in de interdepartementale taakverdeling op het gebied van onderwijs en vorming; het verlangt voorts integratie van het jeugdwelzijnsbeleid tussen en binnen de betrokken ministeries;
- de P.v.d.A. wil de kinderbescherming opgenomen zien in het jeugdwelzijnsbeleid; zij dient uit de justitiële sfeer te worden gehaald;
- de V.V.D. wenst toevoeging van de zorg voor maatschappelijk werk en de volksgezondheid aan het Ministerie van Sociale Zaken en van de zorg voor cultuur en recreatie aan het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen;
- D'66 wil de kinderbescherming zoveel mogelijk integreren met andere vormen van jeugdwelzijnszorg en haar omvormen tot samenhangende zorg voor ouders en kinderen;
- de P.P.R. ziet kinderbescherming als hulpverlening aan minderjarigen en hun omgeving; deze moet dan ook deel uitmaken van de welzijnszorg.

3.2.7. De commissie-Van Veen ten slotte heeft indertijd voorgesteld de verantwoordelijkheid voor de kinderbescherming te onderzoeken en daarbij te betrekken de Ministeries van Justitie en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Deze commissie heeft ook melding gemaakt van de onduidelijke taakverdeling tussen het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en het toenmalige Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

3.2.8. Het buitenland biedt bij beschouwing van de departementale indeling van het beleid op het gebied van de kernfunctie zorg een gevarieerd beeld. Een beproefde combinatie is blijkbaar die van de gezondheids-, gezins- en jeugdzorg in één ministerie (bij voorbeeld in België, Denemarken, Duitsland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden), waarbij die begrippen overigens niet altijd dezelfde inhoud hebben. In België zijn nog afzonderlijke Ministeries voor Arbeid en Tewerkstelling, voor Sociale Voorzorg en voor Pensioenen. In Duitsland wordt naast het Bondsministerie voor Jeugd, Gezin en Gezondheid de combinatie arbeid met sociale verzekering en revalidatie aangetroffen (Arbeit und Sozialordnung). In Denemarken is het Ministerie van Sociale Zaken verantwoordelijk voor de genoemde zorg voor gezondheid, pensioenen en kinderbijslag. Het Britse Ministerie van Gezondheid en Sociale Zekerheid is verantwoordelijk voor het beheer van de Nationale Gezondheidsdienst, voor de zorg voor bejaarden, gehandicapten, maatschappelijk gedepriveerden en pleegkinderen, voor sommige aspecten van openbare gezondheidsvoorzieningen en hygiëne, voor de uitkeringen en premie-inning van de sociale verzekering en de arbeidsongevallenverzekering, voor de uitbetaling van kinderbijslagen en voor pensioenen en voorzieningen voor oorlogsinvaliden. De bestuurlijke organisatie van de zorgsector in het buitenland loopt zo sterk uiteen dat een keuze voor één van deze structuren in Nederland niet zonder gedegen vergelijkend onderzoek kan plaatsvinden. Verder bestaan er verschillen in maatschappelijke context; de bereidheid bij de welzijnsinstellingen tot hulpverlening in gedwongen kader is in het buitenland in het algemeen groter dan in Nederland. De veel voorkomende combinatie van gezondheids-, gezins- en jeugdzorg geeft wel een sterke aanwijzing voor een onderzoek in Nederland naar de mogelijke doelmatigheid van zulk een samenhang.

3.2.9. Een groot deel van de voorgaande voorstellen kan worden gezien in het kader van de varianten die in de voorstellen uit het genoemde rapport Jeugdwelzijn zijn besloten.

Met de welzijnskernfunctie «zorg» hangen naast de in 3.2.4 genoemde vraagstukken ook de volgende door de commissie in behandeling genomen vraagstukken samen: natuur- en landschapsbescherming in relatie tot het Staatsbosbeheer (25), onderwijs en vorming van volwassenen (28), en sociale voorzieningen voor kunstenaars (35).

De voorstellen afkomstig van een stroming binnen de werkgroep Jeugd-welzijn hebben betrekking op het beleidsgebied van de kernfunctie «zorg» en kunnen leiden tot toevoeging van de betrokken beleidsgebieden aan de volgende ministeries:

- a. Justitie;
- b. Sociale Zaken;
- c. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk;
- d. Volksgezondheid en Milieuhygiëne;
- e. een nieuw te vormen ministerie.

Daarnaast zijn verscheidene tussenvormen denkbaar door partiële wijzigingen. De in paragraaf 3.2.5 genoemde suggestie van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk kan als zo'n tussenvorm beschouwd worden.

Bij het bezien van de mogelijkheden a t/m e moet het volgende worden overwogen. Een algemeen voordeel van deze varianten is dat een groot aantal interdepartementale relaties wordt omgezet in binnendepartementale relaties hetgeen kan leiden tot betere afstemming van het beleid en betere bepaling van prioriteiten, voor zover alleen het aspect van het specifieke welzijn in aanmerking wordt genomen. Het weghalen van de welzijnscomponent uit het bestaande takenpakket van ministeries heeft echter ook algemene bezwaren. Van die ministeries behoort het welzijnsaspect immers toch een essentieel onderdeel van het beleid te blijven op straffe van verschraling van hun beleid als geheel. De eliminatie van bepaalde thans bestaande coördinatieproblemen roept dan ook nieuwe zodanige problemen op alsmede de noodzaak tot het scheppen van nieuwe ingewikkelde communicatiepatronen. Dat geldt in het bijzonder in die gevallen, waarin de welzijnszorg is ingebed in een meer omvattende activiteit, die niet alleen en deels zelfs niet in de eerste plaats hulpverlening tot doel heeft. Een speciaal kenmerk van dit type hulpverlening is dikwijls dat de hulpverlening moet plaatsvinden in een gedwongen kader (bij voorbeeld kindbescherming, reclassering en psychopatenzorg). Dit soort hulpverlening wordt in bepaalde kringen van welzijnswerkers met groot voorbehoud gezien en soms zelfs afgewezen. Garanties, dat dergelijke hulpverlening in een nieuw organisatorisch kader tot haar recht blijft komen, zijn moeilijk te geven. Bijzondere bezwaren zijn, dat op deelgebieden kunstmatige scheidingslijnen ontstaan, waar thans een doelmatige integratie is verzekerd. Dit geldt bij voorbeeld voor de kindbescherming, waarop hieronder nog wordt teruggekomen. Het geldt ook voor de reclassering, waarvan de problematiek nader wordt belicht in het overzicht van in behandeling genomen vraagstukken (34). Ten slotte kunnen op deelgebieden dergelijke organisatorische operaties bestaande projecten van groeiende coördinatie en integratie doorkruisen. Bij de psychopatenzorg is dat het geval (de aanhangige wetsontwerpen tot wijziging van de regeling van de terbeschikkingstelling van de regering en van de bijzondere opname in psychiatrische ziekenhuizen). Aan tussenvormen door partiële concentratie van de bedoelde werkzaamheden zijn als nadelen verbonden dat belangrijke coördinatieproblemen blijven bestaan en ook nieuwe ontstaan. Uit organisatorisch oogpunt kan worden vastgesteld, dat elk bestaand ministerie, waaraan de welzijnszorg wordt aangehaakt, aanzienlijk vergroot wordt. Dit leidt ook tot een aanzienlijke uitbreiding van de politieke verantwoordelijkheid van de betrokken minister met een daaruit voortvloeiende taakverzwaring voor deze. Indien de concentratie niet bij het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne of het Ministerie van Justitie plaatsvindt, worden deze ministeries zeer klein in vergelijking tot de andere departementen.

De voor- en nadelen van variant a liggen reeds besloten in de voorafgaande algemene overwegingen.

Bij variant b zal het Ministerie van Sociale Zaken zeer omvangrijk worden; de taak van de Minister wordt zeer verzwaard, ook politiek door de toegenomen variatie en omvang van zijn verantwoordelijkheden op belangrijke gebieden.

Bij c wordt aangesloten bij de centrale plaats van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk in de zorgfunctie. Dit ministerie is al coördinerend voor het welzijnsbeleid. De Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk wijst het bijeenbrengen van de zorgfunctie in één ministerie af. Een zo zwaar accent op verzorgingsaspecten en de daarmee gepaard gaande overwegende bemoeienis met achterstandgroepen is niet aantrekkelijk en doet ook te weinig recht aan een bredere welzijnsopvatting.

Voor de variant d pleit dat de medische zorg (inclusief de geestelijke gezondheidszorg) al een belangrijk bestanddeel van de zorg- en hulpverleningssector is.

Het oprichten van een nieuw ministerie (variant e) heeft veel nadelen:

- de Ministeries van Justitie en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne worden zeer klein;
- de Ministerraad wordt uitgebreid evenals het aantal interdepartementale relaties;
- er moet veel energie gestoken worden in de opbouw van een nieuw ministerie.

De variant waarbij de beleidsgebieden kindbescherming en reclassering naar zijn ministerie worden overgebracht, lijkt de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk zinvol op grond van het duidelijke maatschappelijk-werkkarakter van deze soorten. Aan de reclassering dient in het kader van de door de commissie in behandeling genomen vraagstukken (34) een aparte beschouwing te worden gewijd.

Nadelen van het weghalen van de kindbescherming bij Justitie zijn:

- a. het relatiepatroon: «openbaar ministerie, kinderrechtser/raden voor de kindbescherming/instellingen» wordt verstoord. Bovendien zal in de overgang niet de strafrechtstoepassing voor jeugdigen kunnen zijn begrepen, welke thans verweven is met de civielrechtelijke kindbescherming. Hierdoor zou die strafrechtstoepassing ook in een gevaarlijk isolement geraken;
- b. de reserves tegenover gedwongen hulpverlening, die in kringen van het thans onder Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk ressorterende Welzijnswerk bestaan;
- c. onderdelen van de civielrechtelijke kindbescherming zijn niet als specifiek welzijnswerk te beschouwen; zij betreffen slechts de status van het kind en zijn ouders of voogd.

De globaal aangeduide voor- en nadelen van bovenstaande varianten zijn onvoldoende basis voor een verandering van de interdepartementale taakverdeling, als in deze paragraaf besproken. Nader onderzoek onder meer naar het gewicht van de verschillende argumenten lijkt noodzakelijk. Daarbij lijken ook van betekenis de taakverschuivingen tussen de bestuursniveaus die het gevolg zijn van de komende wetgeving inzake het specifieke welzijn. Een vraag is bovendien of niet eerst het gezamenlijk te voeren beleid moet zijn uitgekristalliseerd opdat dit de grondslag kan vormen voor nieuwe organisatiestructuren.

### **3.3. Het beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking door de EG**

3.3.1. Op het gebied van de samenwerking in de Europese Gemeenschappen en op dat van de ontwikkelingssamenwerking hebben zich in de laatste decennia ontwikkelingen voorgedaan die hebben geleid tot de benoeming van afzonderlijke bewindslieden voor Europese zaken en ontwikkelingssamenwerking.

De Minister van Buitenlandse Zaken is coördinerend bewindsman voor de Raad voor Europese Zaken (REZ). Een Staatssecretaris is binnen de grenzen van het door de Minister vastgestelde beleid meer in het bijzonder belast met:



- a. aangelegenheden betreffende de samenwerking in en integratie van Europa;
- b. bilaterale en multilaterale (inclusief wereldwijde) aangelegenheden op economisch en sociaal terrein (voor zover niet behorend tot de competentie van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking), op cultureel, wetenschappelijk en technologisch terrein;
- c. verkeersaangelegenheden;
- d. aangelegenheden betreffende het leefmilieu.

Deze Staatssecretaris is voorzitter van de Interdepartementale coördinatiecommissie voor Europese integratie- en associatieproblemen waarvan de Minister van Economische Zaken vice-voorzitter is. Deze commissie bereidt de besluitvorming in de REZ respectievelijk de Ministerraad voor die betrekking heeft op aangelegenheden de Europese Gemeenschappen betreffende.

Het politieke gewicht dat aan de ontwikkelingssamenwerking wordt toegekend was er onder andere de oorzaak van dat voor dit beleidsonderdeel een afzonderlijke Minister werd benoemd. De vereiste politieke coördinatie van het ontwikkelingsbeleid met bij voorbeeld het internationale monetaire beleid en het buitenlandse economische beleid vindt diensgevolge in de Ministerraad plaats. Als gevolg van het feit dat aangelegenheden van internationale samenwerking in het algemeen worden behartigd op het Ministerie van Buitenlandse Zaken waar de algemene deskundigheid daarvoor aanwezig is, werd de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking als Minister zonder Portefeuille aan dat Ministerie verbonden.

3.3.2. Bij de uitbouw van het Europees beleid is ook de ontwikkelingssamenwerking betrokken. Geleidelijk is een groter deel van het ontwikkelingsplafond via de begroting van de Gemeenschappen gekanaliseerd. De Nederlandse bijdrage aan het Europese ontwikkelingsfonds staat vermeld op de extracomptabele staat voor ontwikkelingssamenwerking. De vraag rijst welke bewindsman namens de Nederlandse regering in Europees verband moet optreden bij onderwerpen waarbij ook de ontwikkelingssamenwerking in het geding is, bij voorbeeld bij de onderhandelingen over de Nederlandse bijdrage aan het Europese ontwikkelingsfonds, bij het jaarlijks overleg over de ontwikkelingssamenwerking tussen de EG en de ontwikkelingslanden en bij het EG-overleg over gezamenlijke akkoorden over hulpverlening. Dezelfde vraag doet zich voor bij de consultaties in het kader van de Europese politieke samenwerking over de gezamenlijke aanpak van de hulpverlening aan bepaalde landen (bij voorbeeld bij de noodactie voor Portugal en de Euro-Arabische dialoog). Het antwoord op deze vraag is ook van betekenis voor de werking van bestaande competentieregelingen, bij voorbeeld die met betrekking tot de UNCTAD. Overigens functioneren deze competentieregelingen in het algemeen goed.

3.3.3. Andere Europese staten bieden een gevarieerd beeld voor wat betreft de bestuurlijke vormgeving van de ontwikkelingssamenwerking. Een gedeelte van de problematiek vloeit uit deze ongelijke regeling van bevoegdheden voort.

3.3.4. Uit de programma's van de politieke partijen komen de volgende verlangens naar voren.

Het program van de P.v.d.A. stelt:

«De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor het bilaterale en multilaterale ontwikkelingsbeleid waaronder het totale EEG-ontwikkelingsbeleid. Hij coördineert het Nederlandse beleid in internationale betrekkingen voor zover er overwegende ontwikkelingsaspecten aan verbonden zijn.»

Het verkiezingsprogramma van de V.V.D. stelt:

«De Ministers van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken, van Financiën en van Landbouw zijn verantwoordelijk voor de Nederlandse ont-

wikkelingspolitiek; zij worden bijgestaan door een Staatssecretaris voor de Ontwikkelingssamenwerking, werkende onder eerste verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken.»

3.3.5. De verschillende inzichten over de bevoegdhedenverdeling kunnen globaal als volgt worden omschreven.

Enerzijds wordt verdedigd dat de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het gehele beleid op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking bij de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking dient te berusten, zeker waar het aspecten betreft met consequenties voor het ontwikkelingsplafond. Deze competentie zou dan tevens omvatten de bepaling van de omvang van de hulp welke door of namens de Europese Gemeenschappen wordt besteed en de wijze waarop deze bestedingen zullen geschieden. In deze gedachtengang treedt dan de Minister voor ontwikkelingssamenwerking in EG-kader op als onderhandelingspartner op bewindslidenniveau. Voor de overige aspecten van de ontwikkelingssamenwerking door de EG zouden regelingen moeten worden getroffen analoog met de die welke thans gelden voor de competenties inzake de UNCTAD en de Wereldbank. Dat zou onder meer inhouden dat ad hoc wordt bepaald wie namens Nederland de onderhandelingen voert. De Minister voor ontwikkelingssamenwerking zou in de Algemene Raad van de Europese Gemeenschappen dienen mee te spreken over alle aangelegenheden met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking. Alleen zo zou ook op Europees niveau de ontwikkelingssamenwerking die prioriteit krijgen, die zij in het Nederlandse beleid inneemt. Juist in het feit dat de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking geen zelfstandig ministerie beheert doch verbonden is aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken zou de garantie kunnen liggen dat de eenheid van het buitenlands beleid niet in gevaar komt.

3.3.6. Daartegenover wordt anderzijds gesteld dat de huidige competentieverdeling alsmede de regelingen voor de coördinatie van het Europees beleid in het algemeen goed functioneren. Een regeling ten aanzien van het beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking door de EG analoog met die inzake UNCTAD en Wereldbank zou in deze optiek inbreuk maken op het huidige EG-coördinatiesysteem, dat uitgaat van de totale coördinatie van het EG-beleid vanuit één punt. Daarbij wordt erop gewezen dat de inbreng van elke Minister, dus ook van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, groter is naarmate zijn beleidsterrein (in casu de ontwikkelingssamenwerking) bij bepaalde problemen meer specifiek betrokken is. Dit komt tot uiting in de verschillende samenstelling van de EG-Ministerraad. Zo bestaat er een Raad voor vraagstukken betreffende de ontwikkelingssamenwerking. Een bezwaar tegen de laatstgenoemde raad vormt dat daarin, ondanks Nederlands aandringen, niet altijd alle aspecten worden behandeld die in Nederland onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking vallen. De reden daarvoor is de ongelijke regeling van de verantwoordelijkheden voor de ontwikkelingssamenwerking in de verschillende lid-staten. Dit belemmert in hoge mate het functioneren van deze raad. Een veelvuldig optreden van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in de Algemene Raad in alle aangelegenheden waarbij de ontwikkelingssamenwerking aan de orde kan zijn, zal echter andere, overigens vergelijkbare problemen oproepen. De Algemene Raad is immers samengesteld uit bewindsliden van Buitenlandse Zaken, in uitzonderlijke gevallen bijgestaan door andere ministers. De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking bevindt zich in deze gedachtengang in een situatie, vergelijkbaar met die van andere bewindsliden wier ambtsterrein door de Algemene Raad wordt betreden. De Nederlandse bewindsliden van Buitenlandse Zaken onderhandelen daarbij op basis van een in een Raad voor Europese Zaken (REZ) respectievelijk Ministerraad vastgelegd mandaat. Van beide colleges maakt de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking deel uit. Zonder zijn instemming kunnen geen verplichtingen worden aangegaan die gevolgen hebben voor

het ontwikkelingsplafond. Bovendien zijn vrijwel altijd ambtenaren van verschillende Ministeries voor beraad en eventueel contact met hun Ministers in de Algemene Raad aanwezig.

3.3.7. De problematiek die hierboven is geschetst vormt een onderdeel van een breder coördinatievraagstuk.

Enerzijds wordt de ontwikkelingssamenwerking ook gericht op mogelijkheden tot maatschappijhervorming en is aan de criteria daarvoor ook het criterium van eerbiediging van mensenrechten toegevoegd. Het vraagstuk van de verdeling van de bevoegdheden ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking door de EG kan dus niet los worden gezien van de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het buitenlands beleid als geheel.

Anderzijds is er ook op andere beleidsterreinen dan de ontwikkelingssamenwerking sprake van een verschuivende relatie van Nederland met de EG. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de landbouwproblematiek, de buitenlandse economische betrekkingen, internationale monetaire aangelegenheden, de EG-begroting en de ontwikkelingen op milieuhygiënisch terrein. Het lijkt dan ook waarschijnlijk dat regelingen voor de coördinatie tussen de bewindslieden van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking min of meer langs dezelfde lijnen moeten worden opgezet als die voor de coördinatie tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en zijn ambtgenoten van Financiën, van Economische Zaken en van Landbouw en Visserij.

### 3.4. Beleid inzake milieuhygiëne en ruimtelijke ordening

3.4.1. De economische en technische expansie van de laatste decennia heeft met name in de meest ontwikkelde delen van de wereld geleid tot toenemende aantasting van het fysieke milieu. De hieruit voortvloeiende gevaren en hinder hebben tot het besef geleid dat de overheid moest optreden om de aantasting van het milieu tot staan te brengen en waar mogelijk terug te dringen. Het ontstaan van ministeries of departementale afdelingen met taken ten aanzien van het milieu valt hieruit te verklaren. In Nederland is in 1971 het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne opgericht dat voor wat betreft het milieu werd belast met het werkterrein «milieuhygiëne».

Het begrip «milieuhygiëne» werd in een brief van 1 oktober 1971 van de toenmalige Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer omschreven als: «de zorg voor de conditie van lucht, water en bodem en voor het voorkomen van geluidhinder en dergelijke, voor zover van belang voor de volksgezondheid».

Als gevolg van een zekere evolutie in de benadering werd het begrip verdiept in een brief van 3 oktober 1975 van de Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeduid als: «de bescherming van de kwaliteit van het fysieke milieu met het oog op de mens, de flora en de fauna, tegen de achtergrond van de inpasbaarheid van het menselijk handelen in een stelsel van evenwicht van mens en natuurlijk milieu».

Vanaf 1971 is verschillende malen aan de orde geweest de coördinatie en onderlinge afstemming van het milieuhygiënisch beleid en het beleid inzake de ruimtelijke ordening. Het begrip «ruimtelijke ordening» is geformuleerd in de volgende omschrijving: «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 coördinatie van het milieubeleid is, zoals aangegeven in de brief van de Minister-President d.d. 3 oktober 1975, als volgt geregeld:

– in de door de Minister-President voorgezeten Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RRO) hebben alle bij het milieubeleid betrokken Ministers zitting. De belangrijke kabinetsbeslissingen in het kader van het milieubeleid worden hier voorbereid. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Orde-

ning treedt op als coördinerend bewindsman van deze onderraad. In deze taak wordt hij voor wat betreft de milieuhygiëne terzijde gestaan door de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Voor de coördinatie van het internationale milieubeleid is de Minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk;

- voor de ambtelijke voorcoördinatie bestaan:
  - de Rijks Planologische Commissie (RPC) ressorterende onder Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening;
  - de Interdepartementale Coördinatiecommissie voor de Milieuhygiëne (ICMH) ressorterende onder Volksgezondheid en Milieuhygiëne;
  - de Interdepartementale Coördinatiecommissie voor Internationale Milieuvraagstukken (CIM) ressorterende onder Buitenlandse Zaken;
- daarnaast bestaat zowel voor de ruimtelijke ordening als voor de milieuhygiëne een adviescollege, namelijk:
  - de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO);
  - de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne.

Een specifiek onderwerp op dit gebied betreft de wetenschappelijke voorbereiding van een geïntegreerd lange termijn-milieubeleid waarop is gewezen door de WRR (WRR-publikatie 4/74). In de brief van de Minister-President d.d. 3 oktober 1975 is opgemerkt dat de Ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne ook de verantwoordelijkheid dragen voor de coördinatie van bestaande en toekomstige onderzoeken ten behoeve van het lange termijn-milieubeleid. Veranderingen in deze verantwoordelijkheid kunnen niet los worden gezien van wijzigingen in de interdepartementale taakverdeling en coördinatie op het gebied van het milieubeleid in het algemeen.

3.4.2. Van verschillende zijden zijn gedachten geuit over een andere wijze van taakverdeling en coördinatie op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft als onderwerp dat in aanmerking komt voor een nader onderzoek door de MITACO genoemd: «De taken welke op het gebied van het beleid en het beheer voor dit ministerie voortvloeien uit de huidige en toekomstige ontwikkelingen van het milieubeheer».

Uit verscheidene verkiezingsprogramma's komen de volgende voorstellen naar voren:

- het verkiezingsprogramma van het C.D.A. noemt «milieu» als een van de belangrijkste knelpunten in de huidige departementale taakverdeling die bij de volgende kabinetsformatie tot een oplossing moeten komen;
- het verkiezingsprogramma van de V.V.D. vermeldt:
  - «Er komt een departement van milieubewaking en ruimtelijke ordening, waaraan toegevoegd een Staatssecretaris van Volkshuisvesting;
- het beleidsprogramma van D'66 vermeldt:
  - «Het ministerie voor milieuhygiëne dient te worden uitgebouwd tot een algemeen ministerie voor milieubeheer met coördinerende taak en met bevoegdheden ook ten aanzien van de voor het milieu relevante bevoegdheden en activiteiten die onder andere departementen ressorteren (met periodieke totaalplanning van die activiteiten);

3.4.3. In het buitenland vindt de coördinatie van het milieubeleid op zeer uiteenlopende wijze plaats. Te wijzen valt bij voorbeeld op België, waar de situatie wat dit betreft lijkt op die van Nederland: er is een Staatssecretaris voor het Leefmilieu, die is toegevoegd aan de Minister voor Volksgezondheid

en Gezin. In Duitsland daarentegen is de «Umweltpolitik» de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken (Bundesminister des Innern), terwijl in Frankrijk de milieuhygiëne ressorteert onder het ministerie «de la qualité de la vie». Er zijn daar drie staatssecretarissen, respectievelijk voor «Environnement», «Jeunesse et Sports» en «Tourisme». In Engeland bestaat één overkoepelend «Department of the Environment», waaronder naast belangrijke uitvoerende taken (Transport, Planning and Local Government, Housing and Construction) ook de milieuzorg ressorteert. Verder kan worden gewezen op Zweden, waar de portefeuille van de Minister van Landbouw tevens de aangelegenheden betreffende het Milieu omvat.

3.4.4. Aan de regeling van de coördinatie van het milieubeleid ligt de opvatting ten grondslag dat de milieuhygiëne en de ruimtelijke ordening steeds duidelijker complementaire grootheden worden, waarbij de begrippen ruimte en milieu als het ware in elkaar schuiven<sup>5</sup>. Bij de coördinatie van het milieubeleid – waarvoor ingevolge de huidige regeling de Ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne meer in het bijzonder verantwoordelijk zijn – is een meer algemeen aspect te onderkennen. In de Nederlandse situatie blijkt het in het algemeen voor een minister erg moeilijk te zijn om een coördinerende rol te vervullen als hij niet tevens beschikt over een belangrijke uitvoerende taak met bijbehorend budget op het betrokken beleidsterrein. Mede daarom staat de Minister belast met de coördinatie van de ruimtelijke ordening niet alleen een wettelijk instrumentarium ter beschikking, maar is hem tot nu toe steeds ook de verantwoordelijkheid voor de bouw opgedragen.

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne verkeert in dit opzicht in een moeilijker positie. Niet alleen kan het wettelijke instrumentarium met betrekking tot de coördinatie van het milieuhygiënisch beleid slechts geleidelijk worden opgebouwd, maar ook wordt de relatie met de gezondheid van de mens steeds minder nadrukkelijk gelegd. Bij de verdieping van het milieuhygiënisch beleid wordt namelijk naast de curerende taak – waarin het accent vooral op de volksgezondheid wordt gelegd – het preventief optreden steeds belangrijker. Het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne heeft zelf relatief weinig uitvoerende taken op het ruimere gebied van het milieubeheer. In de bestaande situatie ressorteren bij voorbeeld de zorg voor de uitvoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewater en de bestrijding van geluidhinder door vliegtuigen onder Verkeer en Waterstaat en de natuurbescherming onder Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

3.4.5. Wanneer men in de bestaande taakverdeling wijziging wil brengen zijn gezien het voorgaande in principe twee soorten oplossingen denkbaar:

- het samenvoegen van de coördinerende taken op het gebied van de ruimtelijke ordening en de milieuhygiëne;
- het overbrengen van uitvoerende taken op milieuhygiënisch gebied van andere ministeries naar het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

De eerstgenoemde soort oplossingen heeft het voordeel dat de coördinatie van het totale milieubeleid affectiever kan geschieden en dat de eenheid van het beleid ook naar buiten toe duidelijker kan worden onderstreept. Bij deze coördinatie zullen altijd verscheidene departementen met uitvoerende taken betrokken zijn, waardoor aan interdepartementale coördinatie minstens een even groot gewicht moet worden toegekend als aan de interdepartementale verschuiving van taken en verantwoordelijkheden. Tegenover het genoemde voordeel staat het nadeel dat het beleid op het terrein van de milieuhygiëne, dat de laatste jaren duidelijker gestalte krijgt, door organisatorische ingrepen opnieuw zou kunnen worden verstoord. Ook zou een nadere beslissing noodzakelijk zijn over de verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting, respectievelijk de volksgezondheid. Tevens dient te worden overwogen dat in het totale milieubeleid ruimtelijke ordening weliswaar van groot belang is, maar dat daarnaast bij voorbeeld economische aspecten een gro-

<sup>5</sup> Handelingen Tweede Kamer, 18 maart 1976, blz. 3529.

te rol spelen. Bovendien is in de praktijk gebleken dat voor het werkelijk doorvoeren van milieumaatregelen een beroep op de volksgezondheid nog steeds een zeer belangrijk argument is.

Bij de tweede soort oplossingen, waarbij uitvoerende taken worden overgebracht naar het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, wordt geen oplossing geboden voor de in de afgelopen jaren gebleken onduidelijkheden in de coördinatie van het totale milieubeleid. Het voordeel is evenwel, dat de bij Volksgezondheid en Milieuhygiëne inmiddels opgebouwde mankracht en deskundigheid ongemoeid wordt gelaten. Men kan deze opbouw zien als een geleidelijk proces: in 1971 is wel formeel een Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne ingesteld, maar een aantal taken op milieugebied zijn bij gebrek aan mankracht en deskundigheid bij het nieuwe ministerie nog op de historisch gegroeide organisatorische plaats gelaten. Nu zou overwogen kunnen worden geleidelijk meer uitvoerende taken over te brengen naar het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, met name ten aanzien van die onderwerpen waarbij de gewenste invloed van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne op de beleidsvorming en beleidsuitvoering onvoldoende gestalte krijgt met behulp van de beschikbare overleg- en coördinatiestructuren. De vraag in hoeverre het mogelijk is uitvoerende taken over te brengen naar het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Dit hangt immers mede af van de mate waarin de taak in kwestie is verweven met de overige taken van een ander ministerie, van de eisen die dientengevolge aan de overleg- en coördinatiestructuren moeten worden gesteld en van de bij de betrokken ministeries beschikbare mankracht en deskundigheid. Dit kan slechts voor elk taakgebied afzonderlijk zinvol worden bezien. Tegenover bij voorbeeld de wens van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne om een grote nadruk te leggen op de bescherming van de kwaliteit van het fysieke milieu tegen de achtergrond van de inpasbaarheid van het menselijk handelen in een stelsel van evenwicht van mens en natuurlijk milieu, kunnen gewichtige overwegingen van technische, economische en budgettaire aard staan die wezenlijk zijn voor de verantwoordelijkheid van andere ministeries. Er zal daarbij gerichte aandacht moeten worden besteed aan het feitelijk functioneren van de bestaande overleg- en coördinatiestructuren op het gebied van het milieubeleid en het milieubeheer. Hierbij moet, mede met het oog op het streven tot beperking van de groei van het overheidsapparaat, bijzondere nadruk worden gelegd op de doelmatigheid. Ten slotte kan worden opgemerkt dat een keuze voor de tweede soort oplossingen een ontwikkeling op langere termijn in de richting van een samenvoeging van de coördinerende taken op het gebied van de ruimtelijke ordening en de milieuhygiëne niet in de weg behoeft te staan.

### **3.5. Wetenschapsbeleid**

3.5.1. De behandeling van de Nota Wetenschapsbeleid in de Tweede Kamer in juni 1976, waarbij deze nota een goede ontvangst kreeg, betekent dat een fase in het wetenschapsbeleid is afgesloten en dat de weg vrij is voor de verdere ontwikkeling daarvan. Deze verdere uitbouw zal voor een belangrijk deel in de volgende kabinetsperiode moeten plaatsvinden.

In de afgelopen periode moest bij de opbouw van het wetenschapsbeleid allereerst aandacht worden gegeven aan verbetering van de organisatiestructuur en inventarisatie van informatie omtrent het in ons land uitgevoerde onderzoek. Hoewel deze taken ook in de komende jaren nog veel aandacht zullen vragen, zal toch het hoofddaccent moeten worden verplaatst naar inhoudelijke beïnvloeding van het onderzoek en de daarvoor noodzakelijke ontwikkeling van criteria en methoden voor prioriteitstelling, kwaliteitsbeoordeling en dergelijke. Tegelijkertijd zal er een meer systematische controle moeten worden uitgeoefend op een doelmatige uitvoering van het onderzoek (inclusief bij voorbeeld beoordeling van investeringsplannen).

3.5.2. Om de hiervoor genoemde taken tot hun recht te doen komen zijn de thans aan de Minister voor Wetenschapsbeleid ter beschikking staande ingangen en instrumenten niet toereikend. De onder andere door de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (RAWB) bij herhaling uitgesproken mening dat de huidige positie van de Minister voor Wetenschapsbeleid in dit opzicht te zwak is wordt door de ervaring in de praktijk, naarmate deze bewindsman steeds meer bij het inhoudelijk beleid betrokken raakt, bevestigd. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te geven: de feitelijke invloed van de Minister voor Wetenschapsbeleid is – evenals die van elke bewindsman met alleen een coördinerende taak (zie paragraaf 4.2) – gering; veel van zijn bemoeienissen worden door de vakdepartementen (inclusief dat van Onderwijs en Wetenschappen) als inmenging in hun activiteiten ervaren. De Minister moet werken volgens het in de Nota Wetenschapsbeleid gepresenteerde «gezamenlijke actie-model»; het daaraan inherente interdepartementaal-ambtelijke en interministeriële overleg onttaardt echter veelal in langdurig touwtrekken. Daarbij komt dat voor een goede coördinerende bemoeienis kennis van en inzicht in de ontwikkelingen in het onderzoek noodzakelijk zijn. Deze zijn bij de overheid nog onvoldoende aanwezig.

3.5.3. In het buitenland is de verantwoordelijkheid voor het wetenschapsbeleid op uiteenlopende wijze geregeld. In een aantal landen is de Minister van Onderwijs tevens verantwoordelijk voor wetenschapsbeleid en wetenschappelijk onderzoek. Deze situatie wordt bij voorbeeld aangetroffen in Ierland, Noorwegen en Zweden. In andere landen liggen de verantwoordelijkheden voor wetenschapsbeleid en wetenschappelijk onderzoek elders. Zo is in België het wetenschapsbeleid de verantwoordelijkheid van een minister, die tevens met begrotingszaken is belast en die voor zijn eerstgenoemde functie gebruik maakt van een onder de Eerste Minister ressorterende ambtelijke staf. In Italië bestaat een Minister voor de coördinatie van het wetenschappelijk en technisch onderzoek met beperkte bevoegdheden. In Oostenrijk is er naast het Bondsministerie voor Onderwijs en Kunst een Bondsministerie voor Wetenschap en Onderzoek, dat tevens belast is met het wetenschappelijk onderwijs. In Frankrijk berust de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het onderzoek bij de Minister-President, die deze delegeert aan een minister of staatssecretaris, thans de Minister voor Industrie en Onderzoek. De situatie in de Duitse Bondsrepubliek wordt gekenmerkt door de omstandigheid dat de verantwoordelijkheid voor het universitaire onderwijs en onderzoek niet bij de federale regering doch bij de deelstaten ligt, en dat een groot deel van het door federale overheid gefinancierde onderzoek onder het Bondsministerie van Onderzoek en Technologie ressorteert. Bij dit ministerie ligt ook het zwaartepunt voor een nog enigszins experimentele opzet voor interdepartementale coördinatie. Groot-Brittannië kent een zeer summiere structuur voor de interdepartementale coördinatie van het onderzoek; hiervoor is de Lord Privy Seal verantwoordelijk. De Staatssecretaris voor Onderwijs en Wetenschappen is verantwoordelijk voor de basisfinanciering van de Research Councils. Als regel is de executieve verantwoordelijkheid voor het onderzoek over een aantal ministeries verdeeld, waarbij het Ministerie van Onderwijs het fundamentele onderzoek behartigt.

3.5.4. In Nederland wordt het algemeen noodzakelijk geacht de verantwoordelijkheden ten aanzien van het wetenschapsbeleid duidelijker te markeren en daarvoor betere organisatorische vormen te vinden. Bovendien is er, zoals bij voorbeeld in de Nota Wetenschapsbeleid is toegelicht, behoefte aan een zekere stroomlijning en/of herstructurering van adviserende en uitvoerende instanties. Derhalve blijft de noodzaak bestaan om het wetenschapsbeleid op kabinetsniveau als duidelijk identificeerbaar werkterrein te behouden en de daarbij behorende beleidsinstrumenten (zoals nationale programma's, verkenningscommissies, sectorraden, beleidsruimten en homogene uitgangsgroep voor wetenschapsbeoefening) te laten voortbestaan dan wel verder tot ontwikkeling te brengen. Hiertoe is nodig dat de bewindsman die

met de coördinatie van het wetenschapsbeleid is belast tevens een eigen takenpakket en een eigen budgettaire verantwoordelijkheid heeft, tot uitdrukking komend in:

- de zorg voor de Nederlandse Centrale Organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO), de Nederlandse Organisatie voor Zuiver-Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO) en de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW), en de eerste verantwoordelijkheid voor het onderzoek in de thans onder ZWO, KNAW en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen ressorterende instituten;
- voldoende financiële beleidsruimte om de richting van het onderzoek in de verschillende sectoren waarvoor primair vakministers verantwoordelijk zijn (bij voorbeeld onderzoek ten behoeve van het bedrijfsleven) mede te kunnen beïnvloeden.

Deze uitgangspunten kunnen op verschillende manieren worden uitgewerkt.

3.5.5. Voorop wordt gesteld dat wetenschapsbeleid een coördinerend en initiërend optreden vraagt ten aanzien van het totale veld van het wetenschappelijk onderzoek- en ontwikkelingswerk, omvattende de volgende categorieën:

- a. het onderzoek aan universiteiten en hogescholen ( $\pm 1$  mld.);
- b. het door de overheid bekostigde onderzoek in buiten-universitaire instituten ( $\pm 1\frac{1}{2}$  mld.);
- c. het onderzoek van het bedrijfsleven ( $\pm 2\frac{1}{2}$  mld.).

Voor deze categorieën bestaan verschillende gradaties van sturingsmogelijkheden. Voor categorie a zijn de sturingsmogelijkheden tamelijk marginaal wegens de autonomie van de universiteiten, voor categorie c zijn sturingsmogelijkheden in groeiende mate aanwezig en voor categorie b zijn de sturingsmogelijkheden het grootst.

Nu kan men in beginsel kiezen tussen twee benaderingen. Bij de eerste benadering ligt het accent op «de wetenschap», die bij uitstek wordt beoefend aan de universiteiten en hogescholen, met een sterke nadruk op de eenheid van onderwijs en onderzoek. Onder de noemer van de wetenschap tracht men een zekere coördinatie en doelmatigheidsverhoging ook binnen de categorieën b en c tot stand te brengen. Bij de tweede benadering ligt het accent op de toekomstige behoeften van de samenleving. De aandacht richt zich in de eerste plaats op categorieën b en c; bij de coördinatie ten aanzien van het universitaire onderzoek wordt vooral gelet op de functie die dit onderzoek binnen het kader van de wijdere maatschappelijke doelstelling van het wetenschapsbeleid kan vervullen.

Kiest men voor het eerste alternatief, dan ligt het voor de hand de verantwoordelijkheid voor het wetenschapsbeleid op te dragen aan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, al of niet bijgestaan door een staatssecretaris. Waarschijnlijk zal de coördinatie van het onderzoek van de andere departementen dan een betrekkelijk losse blijken te zijn. Kiest men daarentegen voor het tweede alternatief, dan lijkt een Minister zonder Portefeuille voor het wetenschapsbeleid de meest aangewezen oplossing. Aan welk departement deze bewindsman wordt verbonden is niet van principiële betekenis. Voor een keuze voor de laatstgenoemde opvatting van wetenschapsbeleid pleit dat ze in overeenstemming is met de inhoud die men tegenwoordig in internationale kring (EEG, OESO) aan dit begrip geeft en dat de Nederlandse activiteiten in de afgelopen jaren zich in feite in deze richting hebben ontwikkeld.

Tegen de hier gestelde achtergrond kan een aantal mogelijke constructies nader in beschouwing worden genomen.

3.5.6. De eerste mogelijkheid is dat de verantwoordelijkheid voor het wetenschapsbeleid blijft gelegen bij een Minister zonder Portefeuille, verbonden aan het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Tussen de met de leiding van het ministerie en met het onderwijs belaste «Minister van Onder-



wijs» en de «Minister voor de wetenschap» zal een duidelijke en werkbare taakverdeling moeten worden afgesproken. Daarbij zal de laatstgenoemde ambtelijke ondersteuning moeten krijgen van de departementsonderdelen die thans vallen onder de directeur-generaal voor Wetenschapsbeleid (DGWB) en onder de hoofddirectie Onderzoekbeleid van het Directoraat-Generaal voor het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (DGHW). Het voordeel van deze oplossing is dat de minister voor de wetenschap een onafhankelijke positie heeft tegenover al zijn collega's, ook ten opzichte van de Minister van Onderwijs. Hiertegenover staat het bezwaar dat deze oplossing de noodzakelijke eenheid van beleid ten aanzien van het wetenschappelijk onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek in de zogenaamde eerste en tweede geldstroom in gevaar brengt. Daardoor ontstaat het grote risico dat de voor de universiteiten wezenlijke verbondenheid tussen onderwijs en onderzoek verloren gaat en dat een integrale financiële en inhoudelijke planning met betrekking tot de instellingen van wetenschappelijk onderwijs zeer bemoeilijkt zal worden.

Een variant op de eerstgenoemde mogelijkheid is de oplossing die onder het kabinet-Biesheuvel is gekozen, namelijk een Minister zonder Portefeuille belast met het wetenschappelijk onderwijs en het wetenschapsbeleid. In de praktijk bleek deze constructie niet te voldoen, met als doorslaggevend bezwaar dat deze oplossing in strijd komt met de noodzakelijke eenheid van onderwijsbeleid, terwijl bovendien het wetenschapsbeleid bij deze combinatie van taken te weinig tot zijn recht kon komen.

Een tweede variant op de eerstgenoemde mogelijkheid is onderbrenging van de Minister voor de wetenschap bij Algemene Zaken. Een voordeel van deze constructie zou zijn dat de Minister voor de wetenschap een nog onafhankelijker positie inneemt tegenover de Minister van Onderwijs. De aangevoerde ernstige bezwaren tegen de eerstgenoemde constructie worden hierdoor echter nog versterkt.

3.5.7. De tweede mogelijkheid is ten slotte dat de Minister van Onderwijs en Wetenschappen wederom de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het wetenschapsbeleid zal dragen, zoals dat ook voor 1971 het geval was. Hierbij moet gekozen worden tussen de volgende varianten:

a. de Minister van Onderwijs en Wetenschappen is verantwoordelijk voor de coördinatie van het wetenschapsbeleid en wordt voor een of meer grote sectoren van het onderwijs (primair, secundair en tertiair) bijgestaan door een of meer staatssecretarissen. De Minister zelf heeft in ieder geval de zorg voor TNO, ZWO en KNAW;

b. de Minister van Onderwijs en Wetenschappen is verantwoordelijk voor de coördinatie van het wetenschapsbeleid en wordt voor de voorbereidende en uitvoerende taken van het wetenschapsbeleid bijgestaan door een Staatssecretaris voor wetenschapsbeleid, die ook de zorg heeft voor TNO, ZWO en KNAW. Een dergelijke staatssecretaris zou dan weer al of niet tevens belast kunnen worden met de zorg voor het tertiair onderwijs.

De keuze tussen deze varianten zal in belangrijke mate afhangen van de persoonlijke ervaring en belangstelling van de toekomstige Minister van Onderwijs en Wetenschappen. Deze tweede mogelijkheid is in overeenstemming met de genoemde uitgangspunten. De tegen de eerste mogelijkheid en de varianten daarop aangevoerde bezwaren zijn hier niet aanwezig, maar er zijn minder waarborgen voor een effectieve coördinatie van het buiten-universitaire onderzoek.

Ten aanzien van TNO zij nog opgemerkt dat de Ministerraad ter zake op 11 maart 1977 een aantal ingrijpende organisatorische beslissingen heeft genomen die van invloed kunnen zijn op de toekomstige ministeriële verantwoordelijkheid op dit gebied. Van belang is daarbij dat circa 50% van de activiteiten van TNO op het terrein van de Minister van Economische Zaken ligt. Ook de in artikel 1 van de TNO-wet gegeven doelstelling, namelijk te bevorderen dat het toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek op de meest doelmatige wijze dienstbaar gemaakt wordt aan het algemeen belang, is hierbij van betekenis.

### 3.5. Energiebeleid

3.6.1. De schok van de oliecrisis eind 1973 heeft ertoe geleid dat men zich intensief ging bezinnen op het verschijnsel «energie» in de internationale en nationale volkshuishouding. Voor die tijd werd overigens van verschillende kanten ook al steeds meer belangstelling getoond voor de energieproblematiek, bij voorbeeld in het kader van de Club van Rome.

In de memorie van toelichting bij hoofdstuk XIII van de begroting 1974<sup>6</sup> werd onder meer opgemerkt:

«Het kernpunt waarop zich het energiebeleid thans vooral zal moeten richten is gelegen in de vraag of en, zo ja, op welke wijze de groei van de energiebehoeften zou kunnen worden afgeremd alsmede hoe aan de toekomstige energiebehoeften kan worden voldaan, incalculerend de beteugeling van de milieuverontreiniging, die aan productie, transport en verbruik van energie verbonden kan zijn. Ook de ruimtelijke problematiek, samenhangend met vooral productie en transport van energie vraagt aandacht. Hierbij is niet alleen van belang de vraag of aan de huidige behoeften kan worden voldaan, maar van niet minder belang is de vraag of de zekerheid van voorziening in de toekomst op voldoende wijze gewaarborgd is.»

De in 1974 door de Minister van Economische Zaken uitgebrachte Energie-nota vermeldt dat het energiebeleid ook dient te worden afgestemd op andere elementen van het regeringsbeleid. Hierbij valt allereerst te denken aan het beleid ten aanzien van het milieu, mede door een goede ruimtelijke ordening. Het milieuhygiënebeleid is in dit verband belangrijk, omdat iedere energiedrager in meerdere of mindere mate het milieu belast. De kwaliteit van het fysieke milieu met het oog op de mens, de flora en de fauna is hierbij in het geding. Bij de ruimtelijke ordening is te denken aan het ruimtelijk beslag van leidingstraten, hoogspanningsleidingen, vestigingsplaatsen voor elektriciteitscentrales, gasbehandelingsstations en dergelijke. Deze aspecten moeten in hun geheel en in hun onderlinge samenhang worden gezien. Integratie is vervolgens nodig met andere elementen van het sociaal-economische beleid. Gezien het belang van de energiesector voor de algemene sociaal-economische ontwikkeling is het nodig na te gaan hoe het energiebeleid past in het macro-economische beleid, welke eisen het daaraan stelt en welke consequenties een bepaalde energiepolitiek voor het macro-economische beleid heeft. Daarnaast is er de samenhang tussen energiepolitiek en het sectorstructuurbeleid.

3.6.2. De primaire verantwoordelijkheid voor het energiebeleid berust bij de Minister van Economische Zaken. Deze beschikt daartoe over het Directoraat-Generaal voor de Energievoorziening, omvattende een 90-tal medewerkers, dat bestaat uit een aantal sectordirecties (voor Mijnwezen, Gas, Elektriciteit en Kernenergie alsmede voor Kolen en Aardolie) en een directie Algemeen Energiebeleid. De verder bij het energiebeleid meest betrokken Ministers zijn die van Buitenlandse Zaken, voor Wetenschapsbeleid, van Financiën, van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw en Visserij en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

3.6.3. De Energienota, die zich voornamelijk op de middellange termijn richt, is de eerste nota die alle belangrijke aspecten van het energiebeleid in onderlinge samenhang behandelt<sup>7</sup>. De in deze nota vermelde beleidsvoornemens aangaande de organisatiestructuur voor de besluitvorming inzake energie (blz. 77–79) hebben inmiddels in belangrijke mate gestalte gekregen:

- in 1974 is ingesteld de Landelijke Stuurgroep Energie Onderzoek (LSEO);
- in 1976 is ingesteld de Voorlopige Algemene Energieraad (AER)<sup>8</sup>;
- in 1976 is formeel opgericht de Nederlandse Energie Ontwikkelings Maatschappij (NEOM);

<sup>6</sup> Tweede Kamer, zitting 1973–1974, 12 600, nr. 2.

<sup>7</sup> Tweede Kamer, zitting 1974–1975, 12 122, nrs. 1–2.

<sup>8</sup> Ingesteld bij Koninklijk besluit van 25 februari 1976.

- in 1976 is het Reactor Centrum Nederland (RCN) omgezet in het Energie Onderzoek Centrum Nederland (ECN) dat zich ook op niet-kernenergetisch onderzoek richt;
- op korte termijn zal worden ingesteld een raad voor energieonderzoek die beschouwd kan worden als een eerste aanzet voor een sectorraad voor dit gebied van onderzoek en die in de plaats zal komen van de LSEO;
- de Regering heeft voorzien in de behoefte aan een orgaan voor het doen van integrale analyse door de instelling van een Energie-Studie Centrum, ondergebracht in het ECN.

Op grond van het desbetreffende beleidsvoornemen uit de Energienota is een ambtelijke Stuurgroep Energie geformeerd die de meer algemene ambtelijke coördinatie van het energiebeleid van de Regering zal moeten verzorgen. Deze stuurgroep zal onder leiding staan van een hoge ambtelijke functionaris van het Ministerie van Economische Zaken. De overige leden zullen functionarissen op hoog niveau zijn van de bij het energiebeleid meest betrokken ministeries.

3.6.4. Over de coördinatie van het kernenergiebeleid als onderdeel van het totale energiebeleid kan nog het volgende worden opgemerkt. Bij het ontwerpen van de Kernenergiewet in de tweede helft van de jaren vijftig is gekozen voor een gedecentraliseerde opzet waarbij iedere Minister verantwoordelijk bleef voor de nucleaire aspecten van tot zijn ambtsgebied behorende zaken. Daardoor heeft ook het overheidstoezicht op de kernenergie een decentraliseerd karakter. Coördinatie vindt in het bijzonder plaats in de Interdepartementale Commissie voor de Kernenergie (ICK). De ICK heeft in 1976 een onderzoek verricht naar de toereikendheid van het overheidstoezicht op de kernenergie. De ICK is van oordeel dat het toezicht van de overheid op alle onder de Kernenergiewet vallende activiteiten tot nu toe toereikend is te achten. Een wijziging van de gedecentraliseerde opzet in een waarbij het toezicht op alle onder de Kernenergiewet vallende activiteiten bij één orgaan zou worden ondergebracht is door de ICK in overgrote meerderheid afgewezen. Gezien de veelheid van toezichthoudende instanties en de bij kernenergie in het geding zijnde belangen zou kunnen worden overwogen een doelmatigheidsonderzoek te doen verrichten naar het overheidstoezicht op de gehele splijstofcyclus.

3.6.5. In de Energienota wordt op indringende wijze het belang van het energiebeleid voor de komende decennia aangegeven. De centrale overheid zal zich niet meer kunnen beperken tot haar traditionele rol in het energiegebeuren. Nieuwe taken voor de centrale overheid zijn weggelegd zowel aan de vraagzijde (beperking van de groei van het energieverbruik) als aan de aanbodzijde (verruiming van het aanbod, zowel in omvang als in verscheidenheid). Behalve door het bevorderen en kanaliseren van de politieke oriëntatie met betrekking tot wat wenselijk is, kan dit gebeuren door op bepaalde terreinen te remmen dan wel stimulerend op te treden. In andere gevallen zal de overheid zelf bepaalde taken moeten vervullen.

3.6.6. De vraag die in dit verband kan worden opgeworpen is die welke organisatorische inpassing voor deze beleidssector de meest geëigende is. Een afzonderlijk ministerie voor energiebeleid is in de Nederlandse verhoudingen niet wel denkbaar. De omvang van dit beleidsterrein, ook gemeten in het aantal ambtelijke medewerkers, is daarvoor te gering. In het buitenland ligt dit in een enkel geval anders; zo kent Groot-Brittannië een Minister voor Energie op kabinetsniveau.

Gelet op wat hiervoor is opgemerkt over de noodzakelijke afstemming van het energiebeleid op andere elementen van het regeringsbeleid verdient, behalve uiteraard de bestaande inpassing bij het Ministerie van Economische Zaken, nadere aandacht inpassing bij Volksgezondheid en Milieuhygiëne, bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en bij Wetenschapsbeleid.

Voor de huidige inpassing bij Economische Zaken pleit de nodige integratie met andere elementen van het macro-economisch beleid. Daarnaast is er de samenhang tussen energiepolitiek en het sectorstructuurbeleid. Ook in het buitenland komt men deze combinatie met industriebeleid tegen (Noorwegen, Zweden).

De relaties van het energiebeleid met het milieuhygiënisch beleid en het ruimtelijke-ordeningsbeleid kunnen in voldoende mate worden gelegd door een goede interdepartementale samenwerking. Het milieubeleid dient de randvoorwaarden te formuleren waarbinnen het energiebeleid kan worden ontwikkeld. Evenzo kunnen de relaties ten aanzien van meer specifieke beleidsonderwerpen als bij voorbeeld besparingen en internationaal energiebeleid met de betrokken Ministeries (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Waterstaat, Financiën, Buitenlandse Zaken, etc.) op effectieve wijze worden geregeld.

Het sterke accent dat bij het energiebeleid valt op het energieonderzoek roept ten slotte de vraag op of dit onderzoek zou moeten ressorteren onder de Minister voor Wetenschapsbeleid. Een dergelijke constructie komt bij voorbeeld voor in Duitsland (Bondsminister voor Onderzoek en Technologie). In de bestaande beleidsvisie aangaande het wetenschapsbeleid wordt het evenwel van belang geacht, uitgaande van het gezamenlijke actiemodel, dat de onderdelen die verantwoordelijk zijn voor het beleid in een bepaalde sector ook primair verantwoordelijk zijn voor het daarbij noodzakelijke onderzoek. Een combinatie van het energiebeleid en het wetenschapsbeleid zou alleen voor de hand liggen als het energiebeleid met geen enkele sector een bijzondere samenhang zou vertonen.

### 3.7. Emancipatiebeleid

3.7.1. In de loop van de laatste jaren is een aantal mogelijkheden voorgesteld om een betere coördinatie te bereiken van het beleid inzake de emancipatie van de vrouw.

Het C.D.A.-programma bepleit coördinatie van het emancipatiebeleid op ministerieel niveau. Het programma van D'66 bevat een voorstel een staatssecretaris voor het emancipatiebeleid te benoemen. In progressieve kringen zijn stemmen opgegaan, die bepleiten dat de coördinatie op emancipatiegebied wordt gelegd bij het Ministerie van Algemene Zaken, met andere woorden onder de vlag van de Minister-President. Ook is wel naar voren gebracht dat de emancipatie-activiteiten niet bij het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk maar bij het Ministerie van Sociale Zaken zouden behoren.

De Nationale adviescommissie emancipatie noemt in haar rapport Aanzet voor een vijfjarenplan een betere coördinatie van het beleid «essentieel voor het realiseren van emancipatiedoelstellingen». Deze commissie doet in dit rapport de volgende aanbevelingen:

- de Regering moet aangeven dat emancipatie prioriteit heeft in het regeringsbeleid en ambtenaren vrijmaken om vorm en uitvoering te geven aan dat beleid;
- ingesteld moet worden een interdepartementale ambtelijke commissie voor het emancipatiebeleid, bestaande uit de ambtelijke vertegenwoordigers van de betrokken ministeries;
- per departement moet een coördinatiegroep worden gevormd van ambtenaren uit de verschillende betrokken afdelingen, met de adviseur van de Nationale adviescommissie emancipatie (de desbetreffende ambtelijke vertegenwoordiger in de interdepartementale commissie) als secretaris.

3.7.2. Inmiddels is bij besluit van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk van 8 februari 1977 ingesteld de Interdepartementale coördinatiecommissie emancipatiebeleid. De Nationale adviescommissie emancipatie is bezig aan een verdere ontwikkeling van haar voorstellen op organisatiegebied. De gedachten van de commissie gaan in de volgende

richting: men wil de kabinetsformateur aanbevelen een aparte Minister of Staatssecretaris voor emancipatiezaken in het kabinet op te nemen, aan te haken bij de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk; ten behoeve van deze bewindsman/-vrouw zou een aparte directie coördinatie emancipatiebeleid gecreëerd moeten worden<sup>9</sup>. De Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk meent daarentegen, dat volstaan zou kunnen worden met het expliciet noemen van een portefeuilleonderdeel «bevoordering emancipatiebeleid» bij de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk; de instelling van een apart beleidsonderdeel acht hij wel noodzakelijk. De ministeriële Welzijnsraad zou volgens de Nationale adviescommissie emancipatie moeten worden uitgebreid tot een «Welzijns- en emancipatieraad». De Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk wil de naam «Welzijnsraad», die in de afgelopen regeringsperiode lijkt te zijn ingeburgerd, handhaven.

3.7.3. In de meeste andere landen is de verantwoordelijkheid voor emancipatiebeleid bij een bepaald departement en daarmee uiteindelijk bij een bepaalde Minister gelegd. In een aantal landen ligt de verantwoordelijkheid voor het emancipatiebeleid bij het met gezinsbeleid belaste departement. Zo berust de verantwoordelijkheid voor vraagstukken betreffende de vrouw in het Westduitse staatsbestel bij het Bondsministerie van Jeugd, Gezin en Gezondheid. In Frankrijk, Zweden en Canada is het emancipatiebeleid duidelijker geprofileerd. In Frankrijk is gedurende drie jaar een aparte Staatssecretaris onder de Minister-President verantwoordelijk geweest voor het emancipatiebeleid. In september 1976 is deze constructie vervangen door die van een «gedelegeerde bij de Minister-President», een ambtenaar op het niveau van directeur-generaal, die alle bevoegdheden van de Staatssecretaris heeft overgenomen. De politieke verantwoordelijkheid wordt nu derhalve geheel door de Minister-President gedragen. Er is een «comité du travail féminin» dat fungeert als extern adviesorgaan van de regering. In Zweden bestaat sinds 1972 een commissie inzake de gelijkheid van man en vrouw, die onmiddellijk toepasbare beleidsmaatregelen moet voorbereiden. Deze commissie heeft een gemengde (politieke, ambtelijke en niet-ambtelijke) samenstelling; onder anderen hebben zitting de Minister zonder Portefeuille voor Onderwijs en Culturele Zaken, de ombudsman en enkele parlementsleden. Aanvankelijk ressorteerde de commissie onder de Minister-President. Thans ressorteert zij onder de Minister van Arbeidsmarkt-vraagstukken. In Canada is de Minister van Gezondheid en Welzijn expliciet verantwoordelijk voor het emancipatiebeleid («the status of women»). Deze verantwoordelijkheid omvat zowel «eigen» als coördinerende taken, waarvoor een zwaar ambtelijk apparaat op directieniveau aanwezig is.

3.7.4. Tegenover aan het benoemen van een aparte bewindsman of -vrouw verbonden voordelen – zoals het zichtbaar maken van het politieke gewicht dat aan dit beleidsterrein gehecht wordt en verhoging van de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid naar buiten toe – staat een aantal nadelen. Competentiekwesties kunnen ontstaan met de overige, zich op de gebieden van onderwijs, belastingwetgeving, arbeidsvraagstukken en dergelijke bewegende bewindslieden. Ook zou het een alibi kunnen zijn voor andere bewindslieden om alles aan die aparte bewindsman of -vrouw over te laten en zelf niets te doen. Het grootste bezwaar is echter dat de feitelijke invloed van een aparte bewindsman of -vrouw met uitsluitend coördinerende taken slechts gering zou kunnen zijn.

3.7.5. Het Ministerie van Algemene Zaken lijkt niet in aanmerking te komen voor coördinatie van het emancipatiebeleid omdat het gewenst is de Minister-President zoveel mogelijk te ontlasten van het bestuur van ambtelijke organen en omdat facetcoördinatie in alle gevallen bij vakministers berust.

3.7.6. Het overbrengen van emancipatie-activiteiten van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk naar het Ministerie van Sociale

<sup>9</sup> De Nationale adviescommissie emancipatie heeft haar visie omtrent inhoudelijke en organisatorische aspecten van een emancipatiebeleid intussen neergelegd in een nota van 26 mei 1977 aan de kabinetsformateur.

Zaken is alleen zinvol, als het er bij de emancipatiedoelstellingen voornamelijk om zou gaan vrouwen meer in te schakelen in het arbeidsproces. Het is echter onmiskenbaar, dat – in elk geval in Nederland – ruimere doelstellingen worden nagestreefd bij emancipatie.

3.7.7. Het voorstel per ministerie een coördinatiegroep in te stellen, vertegenwoordigers van de onderscheiden groepen te laten participeren in de Interdepartementale coördinatiecommissie emancipatiebeleid en deze commissie als ambtelijke onderbouw te laten fungeren voor de Welzijnsraad – waarbij dan de daarvoor in aanmerking komende adviezen zullen worden geleid via de Interdepartementale coördinatiecommissie welzijnsbeleid (ICW) – heeft de volgende voordelen. Er ontstaat een duidelijke structuur voor de interdepartementale beleidsvoorbereiding en besluitvorming. In de organisatie komt tot uitdrukking, welk gewicht men aan het emancipatievraagstuk hecht. Deze constructie sluit aan bij de voorstellen van de Nationale adviescommissie emancipatie het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk uit te bouwen tot een meer specifieke drager van het emancipatiebeleid.

## HOOFDSTUK 4. AANTAL BEWINDSLIEDEN EN MOGELIJKHEDEN HUN TAAK TE VERLICHTEN

### 4.1. Algemeen

4.1.1. Zoals reeds uit hoofdstuk 2 blijkt moet het aantal bewindslieden worden gezien in samenhang met de politieke desiderata van een kabinet. Algemene criteria die daarbij een rol spelen zijn:

- de wijze van collectieve besluitvorming op bewindsliedenniveau, waarbij het aantal bewindslieden van invloed is;
- de zwaarte van de politieke verantwoordelijkheid van de individuele bewindslieden;
- het naar buiten toe zichtbaar willen maken van het politieke gewicht dat men aan een bepaald beleidsterrein hecht.

4.1.2. De collectieve besluitvorming op bewindsliedenniveau wordt beïnvloed door de toenemende verwevenheid van overheidstaken, die mede het gevolg is van een steeds grotere samenhang van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen op economisch, technologisch en sociaal gebied. Dit betekent dat steeds meer problemen raakpunten vertonen met verschillende beleidsterreinen en dus dat daarbij veelal meer bewindslieden moeten worden betrokken. Het betekent ook dat steeds meer beleidsproblemen voor behandeling op bewindsliedenniveau in aanmerking komen. Noodzakelijkerwijs zal aan die behandeling een goede interdepartementale coördinatie moeten voorafgaan. Naarmate het aantal bewindslieden in een kabinet kleiner is zal het aantal coördinatiepunten op ministerieel niveau verminderen. Tot een bepaalde grens zal een dergelijke vermindering de beleidsvoorbereiding in interdepartementaal verband verbeteren en versnellen; maar niet de voorbereiding alleen. Ook de besluitvorming in de ministerraad zal effectiever kunnen zijn wanneer het aantal deelnemers aan het beraad wordt verkleind door vermindering van het aantal bewindslieden dat in het kabinet zitting heeft. Ditzelfde geldt voor het frequente beraad tussen bewindslieden buiten de ministerraad dat nodig is voor de politieke beleidsvorming. Het is echter niet in alle gevallen zo dat de besluitvorming effectiever verloopt naarmate de kring kleiner is. In sommige gevallen geldt het tegendeel. Overigens kan een beperking van het aantal bewindslieden ook de doorzichtigheid en herkenbaarheid van de besluitvorming op kabinetsniveau bevorderen en daarmee de mogelijkheden voor politieke controle.

4.1.3. De zwaarte van de politieke verantwoordelijkheid van de individuele bewindslieden wordt uiteraard bepaald door de inhoud die aan hun taken kan worden gegeven, gelet op het totale aantal bewindsliedenposten. Die taak zal zodanig moeten zijn dat daarin duidelijk punten van het kabinetsprogramma zijn terug te vinden. Daardoor worden bewindslieden in staat gesteld voor bepaalde beleidsterreinen ook door individuele politieke verantwoordelijkheid een bijdrage aan het kabinetsprogramma te geven. Uiteraard moet de eis worden gesteld dat die terreinen in aantal en omvang voor één bewindsman of -vrouw te overzien zijn en binnen zijn of haar belangstellingssfeer kunnen vallen. Wat dit betreft kunnen de mogelijkheden echter in belangrijke mate worden vergroot door een verstandig gebruik van het instituut van Staatssecretarissen en door een goede organisatie van het departement.

4.1.4. De wens het politieke gewicht dat men aan een bepaald beleidsterrein hecht naar buiten toe zichtbaar te maken beïnvloedt de keuze van het aantal bewindslieden. Maatschappelijke groeperingen dringen er veelal op aan de belangen die zij vertegenwoordigen op bewindsliedenniveau extra reliëf te geven door voor de desbetreffende beleidsterreinen een afzonderlijke bewindsman te benoemen. Bij elke kabinetsformatie worden wel van deze suggesties gedaan, zoals niet alleen uit dit rapport blijkt maar bij voorbeeld ook uit het rapport van de commissie-Van Veen, die overigens heeft gewezen op

het belang van beperking van het aantal bewindslieden. Het streven naar uitbreiding van het aantal bewindslieden speelt uiteraard ook een rol bij de besluitvorming tijdens de kabinetsformatie over de verdeling van de portefeuilles. Daarbij ware een nieuwe portefeuille slechts dan te creëren wanneer om politieke redenen het van de grond brengen van nieuw beleid op een bepaald gebied nodig is. Zo mogelijk ware echter een nieuwe inhoud te geven aan bestaande portefeuilles. Daarnaast zou moeten worden nagegaan of voor in het verleden gecreëerde portefeuilles nog wel afzonderlijke bewindslieden moeten worden benoemd.

4.1.5. Wat bewindslieden betreft zal in dit hoofdstuk nader worden ingegaan op de Minister zonder Portefeuille en de Staatssecretaris. Van de mogelijkheden de taak van bewindslieden te verlichten zullen alleen besproken worden de regeringscommissaris en het vraagstuk van de politieke assistentie van bewindslieden. Bijlage VI geeft overzichten van de huidige verdeling van de bewindsliedenposten over de departementen en van de wijzigingen in de aantallen bewindslieden sinds 1960. Gegevens over de verdeling van bewindsliedenposten in een aantal andere landen zijn te vinden in bijlage VII.

## **4.2. De Minister zonder Portefeuille**

4.2.1. De Minister zonder Portefeuille behoort wel bij een bepaald departement maar staat niet aan het hoofd van dat departement. De praktijk heeft geleerd dat deze situatie kan leiden tot competentiekwesties omdat bij voorbeeld de Minister die hoofd is van het departement en de Minister zonder Portefeuille elkaar de bevoegdheid betwisten voor een bepaalde zaak eerstverantwoordelijk te zijn. De taken van deze Ministers zullen immers nauwe verwantschap hebben. Bovendien kan het ambtelijk apparaat onder deze omstandigheden voor het probleem komen te staan twee bewindslieden met verschillende opvattingen te moeten dienen. Om deze redenen dient met het benoemen van een Minister zonder Portefeuille voorzichtigheid te worden betracht.

4.2.2. Niettemin kan het gewenst zijn ter uitvoering van het regeringsprogramma een Minister zonder Portefeuille te benoemen. Daarbij verdient het aanbeveling op het volgende te letten:

- zijn taak richt zich op het van de grond brengen van een zwaarwegend programmapunt dat een bijzondere inspanning vergt en tevens van zodanige omvang is dat het een eigen beleidsterrein vormt;
- voor de uitvoering van die taak dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt omtrent de hem ter beschikking staande middelen;
- een duidelijke omschrijving wordt gegeven van zijn verantwoordelijkheden en van zijn bevoegdheden zowel naar binnen als naar buiten.

De bezwaren worden groter als uitsluitend aan een coördinerende taak wordt gedacht. Als regel zal dat een frustrerende taak zijn.

## **4.3. De Staatssecretaris**

4.3.1. De Staatssecretaris wordt belast met een taak die is afgeleid van de taak van de Minister, hoofd van het departement. Voor de uitvoering van die gedelegeerde taak is hij politiek verantwoordelijk. De betrokken Minister wordt daardoor echter niet van zijn eigen politieke verantwoordelijkheid voor dat deel ontheven (artikel 86 van de Grondwet), wel van de dagelijkse zorg ervoor. Daardoor wordt het hem gemakkelijker gemaakt meer aandacht te geven aan zijn meer algemene politieke taken.

4.3.2. Het terrein dat aan de Staatssecretaris wordt toegewezen moet een – niet te klein – duidelijk afgerond beleidsterrein zijn, zowel financieel als organisatorisch. Dit betekent dat dit terrein zoveel mogelijk moet overeenkomen



met de volledige taken van één of meer organisatie-eenheden van het departement. De Staatssecretaris zou derhalve naar buiten toe niet moeten gaan optreden als een algemene onderminister bij een departement, met name niet omdat dat afbreuk zou doen aan de gewenste doorzichtigheid in taakverdeling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

4.3.3. De in beide voorgaande punten genoemde redenen pleiten tegen een Staatssecretaris die aan twee departementen is verbonden. Een dergelijke constructie, waarvan in het buitenland wel voorbeelden te vinden zijn, strookt niet met het instituut van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland. De beide betrokken Ministers zullen zich door druk van buitenaf of vanuit het eigen ministerie niet aan die verantwoordelijkheid kunnen onttrekken. Daarbij blijft de ene Staatssecretaris aangewezen op ambtelijke ondersteuning vanuit twee ministeries. Ten slotte zal de Staatssecretaris om administratieve redenen moeten worden verbonden aan één van beide ministeries. Het andere ministerie komt hierdoor qua invloed op het beleid in het nadeel.

4.3.4. Het feit dat een Staatssecretaris in de eerste plaats wordt benoemd om de taak van de Minister als bestuurder van het departement te verlichten, neemt niet weg dat hij de Minister ook voor diens meer algemene politieke taken tot steun kan zijn. Daartoe lijkt het voordeel te hebben wanneer de Staatssecretaris van dezelfde politieke kleur is als de Minister. Tenminste even belangrijk is echter een goede persoonlijke verstandhouding en samenwerking tussen de Minister en de Staatssecretaris. Het is niet gewenst dat de Staatssecretaris in hoofdzaak optreedt als politiek adviseur van de Minister. Ook een Staatssecretaris is politiek verantwoordelijk en heeft een taak van algemeen politieke aard. Uit dien hoofde heeft hij dezelfde behoefte aan politieke advisering als de Minister. Hij zal dan ook op hetzelfde apparaat dat daarvoor bij een departement aanwezig is, een beroep kunnen doen.

4.3.5. Wanneer de bovengenoemde uitgangspunten in acht worden genomen valt te verwachten dat het aantal Staatssecretarissen kan worden verminderd.

#### **4.4. De regeringscommissaris**

Voor een taak van technisch-bestuurlijke aard van beperkte duur kan het voorkeur verdienen tijdelijk een regeringscommissaris aan een minister toe te voegen. Een regeringscommissaris kan de Minister bijstaan bij de behandeling in de Staten-Generaal van onderwerpen, behorende tot zijn taakgebied. Zodra echter de politieke aspecten in dit taakgebied gaan overheersen lijkt de regeringscommissaris een minder geschikte figuur om de Minister bij te staan.

#### **4.5. Politieke assistentie van bewindslieden**

4.5.1. Het vraagstuk van de bewerktuiging van bewindslieden met het oog op hun politieke taakvervulling is de afgelopen jaren herhaaldelijk in beide Kamers aan de orde geweest. De commissie-Van Veen heeft de volgende drie hoofdtaken onderscheiden van ministers, hoofden van departementen:

- a. bestuurder van een departement;
- b. mede verantwoordelijke voor besluiten van het kabinet;
- c. politicus die voortdurend in contact staat met de Staten-Generaal, de politieke partijen en de maatschappij.

De commissie-Van Veen heeft de vraag van de assistentie van bewindslieden vooral gezien in het licht van de omvang van de taakuitoefening. In de laatste jaren is het vraagstuk voornamelijk benaderd vanuit het karakter van de taakuitoefening. In dat licht gezien is er ondanks de verbeteringen in de ambtelijke organisatie behoefte aan ondersteuning van de Minister in zijn politieke taken.

4.5.2. In andere landen zijn voor de ondersteuning van ministers in hun politieke taken verschillende oplossingen gekozen. Zo beschikt in Engeland iedere minister, naast een of meer «junior ministers» of «parliamentary secretaries» (staatssecretarissen) en een of meer (ambtelijke) «private secretaries», over een «parliamentary private secretary»: een door hem aangewezen collega-parlementslid dat hem vooral inlicht over partijpolitieke ontwikkelingen. Daarnaast bestaat sedert enkele jaren ook formeel de mogelijkheid voor iedere «cabinet minister» om maximaal drie «political advisors» te benoemen die met hem komen en gaan. In België bestaan zeer uitgebreide politieke kabinetten. Het totaal aantal daarbij betrokken functionarissen is ongeveer 2000. In Frankrijk bestaan de ministeriële kabinetten voornamelijk (80%) uit ambtenaren die voor de tijd die zij in het kabinet doorbrengen worden ontheven van hun normale functie en daarin na afloop weer terugkeren.

4.5.3. Pleidooien voor de benoeming van politieke adviseurs – al of niet verenigd in politieke kabinetten – zijn te verklaren uit de groeiende belangstelling voor de politieke dimensie van het beleidsvormingsproces. De ambtelijke invloed in dat proces wordt meer zichtbaar gemaakt. De toenemende openheid van de ambtelijke besluitvorming (wetsontwerp openbaarheid van bestuur) en de mogelijkheid van informatieve contacten tussen ambtenaren en Kamer(-commissies) binnen daartoe te stellen regelen (memorie van toelichting begroting Algemene Zaken 1976) zullen dit besef alleen maar versterken.

Van bewindslieden wordt verwacht dat zij, zowel in hun beslissingen als hoofd van hun departement als in hun standpuntbepaling als lid van het kabinet, kleur bekennen en bewust rekening houden met maatschappelijke ontwikkelingen zoals die in een parlementaire democratie – o.a. in politieke partijen – hun uitdrukking vinden. Het aantal beslissingen waarvoor een Minister verantwoordelijk is, is echter zodanig dat deze toetsing onmogelijk uitsluitend door hem zelf kan worden verricht. De Minister kan ook niet tevoren in alle situaties toepasbare aanwijzingen geven aan de betrokken ambtenaren, wier loyaliteit overigens niet ter discussie staat. De benoeming van een Staatssecretaris zal als regel een wezenlijke verbreding van de mogelijkheid van politieke toetsing – vooral van departementale beslissingen op zijn beleidsterrein – tot gevolg hebben, maar dat raakt slechts een deel van het probleem. De belangrijkste argumenten die voor de benoeming van politieke adviseurs worden aangevoerd zijn dan ook: de ondersteuning van bewindslieden bij het doordringen van het ambtelijk apparaat van hun politieke visie; de ondersteuning in hun taak als lid van een coalitiekabinet; de ondersteuning door uit de maatschappij de informatie te ontvangen die zij behoeven voor hun politieke meningsvorming.

Tegen de benoeming van politieke adviseurs worden wel als argumenten aangevoerd: de mogelijke doorbreking van de noodzakelijke vertrouwensrelatie tussen Minister en een loyaal ambtelijk apparaat; de uitholling van de ambtelijke verantwoordelijkheid met gevaar voor (verdere) technocratisering of van verscherpte politieke tegenstellingen binnen het ambtelijk apparaat; mogelijke verstoring van de overlegstructuren met andere departementen, met adviescolleges of belangengroepen; de mogelijke afzwakking van het element van deskundigheid in de politieke besluitvorming; de aanscherping van de tegenstellingen in de Ministerraad; het bemoeilijken van het overheidsperoneelsbeleid (carrièreplanning).

Het is duidelijk dat de genoemde voor- en nadelen zich niet alle in gelijke mate zullen voordoen bij elk van de in punt 4.5.1 genoemde taken van een Minister. Daarom wordt op de mogelijkheden van politieke ondersteuning ten aanzien van elk van deze taken hieronder nader ingegaan.

#### *De Minister als bestuurder van een departement*

4.5.4. Het is de taak van de Minister zelf politieke leiding te geven aan het ambtelijk apparaat. Hij dient zijn ambtenaren te doordringen van zijn politieke

ke visie en uitgangspunten. Alleen zo kan de loyaliteit van de ambtenaar inhoud en betekenis krijgen. Het wel gehoorde argument dat inkapseling van de Minister door zijn ambtelijk apparaat kan worden voorkomen door de benoeming van politieke adviseurs of dat alleen daardoor de Minister voldoende gezag kan ontwikkelen om zijn ambtelijk apparaat te doordringen van zijn politieke visie, is op zichzelf niet overtuigend. Het is niet waarschijnlijk dat politieke adviseurs daar slagen waar de Minister, aan wiens gezag zij al hun invloed moeten ontleen, faalt. Wel is de omvang van het bestuursapparaat zo toegenomen dat betwijfeld moet worden of een bewindsman een heel departement kan doordringen van politieke impulsen. Hiervoor heeft hij ondersteuning nodig.

Allereerst kan worden onderzocht hoe bestaande departementale en interdepartementale voorzieningen, die elke beleidsambtenaar een stroom van inlichtingen kunnen geven over het eigen beleidsgebied en de meningsvorming in de media en het parlement dienaangaande, ook informatie kunnen verstrekken over de maatschappelijke ontwikkelingen en de politieke context, waarin het beleid waarbij zij betrokken zijn moet passen.

Daarnaast kan onder de secretaris-generaal een kleine staf van maatschappelijk geïnteresseerde en politiek gevoelige ambtenaren worden gevormd die de departementale top opmerkzaam kan maken op beleidsvoorstellen van departementale dienstonderdelen, waarin politieke ontwikkelingen niet of onvoldoende zijn verdisconteerd. Het is gewenst dat deze taken niet steeds door dezelfde ambtenaren worden verricht. Juist in deze generalistische functies moet verstarring worden voorkomen. Hierdoor wordt het ook mogelijk – min of meer in navolging van de Franse praktijk – na het optreden van een nieuwe bewindsman zo nodig andere ambtenaren met de dan vereiste deskundigheid en politieke affiniteit in te schakelen.

In het algemeen geldt dat een normale doorwerking van maatschappelijke ontwikkelingen in het ambtelijk apparaat met name in de algemene en hogere beleidsfuncties kan worden bevorderd door meer dan tot nu toe ook buiten het eigen departement te werven en door vergroting van de interdepartementale mobiliteit. Voor een goed functionerend, loyaal ambtelijk apparaat is deze flexibiliteit en mobiliteit van groot belang. Het gevoel bij een nieuwe bewindsman dat op het departement te weinig politieke affiniteit aanwezig is om zijn beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, en dus zijn behoefte aan externe politieke adviseurs, zal groter zijn naar de mate waarin het departement een meer gesloten instelling vormt. In zo'n situatie zal bij het personeelsbeleid van het desbetreffende departementsonderdeel rekening gehouden moeten worden met deze eisen van maatschappelijke betrokkenheid en politieke gevoeligheid.

Ten slotte kan bij de tijdelijke benoeming van een externe adviseur of bij de instelling van een niet-ambtelijke adviescommissie voor de voorbereiding van een bepaald beleidsvoornemen niet alleen worden gelet op specifieke deskundigheid, maar ook expliciet rekening worden gehouden met de noodzaak van het ontwikkelen van een politieke visie. In dit verband dient te worden opgemerkt dat aan een departement verbonden adviesfuncties een wijd verbreid verschijnsel zijn (zie antwoord op vragen-Terlouw dd. 22 maart 1976, Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 1975–1976, nr. 849). Dat ook in het verleden bij het vervullen van die adviesfuncties de politieke kleur geen enkele rol zou hebben gespeeld is onwaarschijnlijk. Het is wel gewenst dat de adviezen van deze adviseurs of van de adviescommissie normaal worden ingebracht in de gecoördineerde departementale beleidsvoorbereiding. Ook hierdoor kan de maatschappelijke interesse en de politieke gevoeligheid van de beleidsambtenaren worden vergroot.

#### *De Minister als mede verantwoordelijke voor besluiten van het kabinet*

4.5.5. Naar de mate waarin een Minister zich ook feitelijk mededragers weet c.q. moet weten van de collectieve verantwoordelijkheid voor het kabinetsbeleid als geheel, zal de behoefte toenemen aan verlichting van zijn departe-

mentale taak (bij voorbeeld door benoeming van een staatssecretaris) en aan ondersteuning bij de voorbereiding van de politiek belangrijkste beslissingen in de Ministerraad. Het ligt in de rede dat deze ondersteuning gegeven wordt door mensen met tenminste enige politieke affiniteit met de Minister.

Voor zover het zaken betreft die enig raakvlak hebben met het beleidsterrein waarvoor de Minister de eerste verantwoordelijkheid draagt, ligt het voor de hand dat deze ondersteuning eveneens vanuit de in punt 4.5.4 genoemde staf onder de secretaris-generaal wordt geboden.

Wanneer het gaat om zaken die geen raakvlak hebben met het eigen beleidsterrein is het risico van doorkruising van bestaande ambtelijke bevoegdheden gering en zal derhalve eerder voldaan kunnen worden aan de wens van de Minister om nieuwe adviseurs aan te trekken. De grens tussen zaken die wel en zaken die geen raakvlakken hebben met het eigen beleidsterrein is echter vaag. Zaken die op het eerste gezicht niets met het beleidsterrein te maken hebben kunnen bij nadere bestudering toch raakvlakken hebben of in een later stadium krijgen. Daarbij mag over de positie van deze adviseurs noch binnen het departement noch interdepartementaal onzekerheid ontstaan. Daarom verdient het zelfs hier de voorkeur na te gaan of op het departement zelf ambtenaren te vinden zijn met de vereiste kwaliteiten – zowel in partijpolitiek als in deskundig opzicht – om hetzij naast hun gewone werk de Minister te adviseren hetzij gedurende zekere tijd geheel voor dit advieswerk te worden vrijgemaakt.

Wel zal deze advisering uitdrukkelijk beperkt moeten blijven tot de belangrijkste beslissingen van de Ministerraad. Interventie van zestien Ministers bij alle in de Ministerraad behandelde onderwerpen zou de besluitvorming en de groei naar homogeniteit ernstig bemoeilijken.

#### *De Minister als politicus*

4.5.6. Naast zijn taak als hoofd van een departement en mededragers van de collectieve verantwoordelijkheid is de Minister politicus en lid van een politieke partij. Politieke gevoeligheid voor hetgeen haalbaar is, contacten met leden van het parlement en aandacht voor de ontwikkelingen in de eigen partij zijn onvermijdelijk en zullen afhankelijk van de politieke situatie en de mate van partijpolitieke verbondenheid in meerdere of mindere mate de aandacht van de Minister zelf vragen. Ook in deze taak zou ondersteuning door een staatssecretaris van dezelfde politieke kleur tot de mogelijkheden kunnen behoren. In de praktijk van de Nederlandse politiek komt deze figuur echter weinig voor. Een «parliamentary private secretary» naar Engels model zou ook de Nederlandse bewindsman enige verlichting kunnen bieden. Het is echter de vraag of de dualistische trekken in ons staatsbestel deze constructie niet bemoeilijken.

Ambtenaren kunnen het onderhouden van politieke contacten niet van de Ministers en Staatssecretarissen overnemen. Ondersteuning door het ambtelijk apparaat is wel mogelijk en ook gebruikelijk bij de informatie over meningen, wensen en kritiek in bepaalde voor de bewindsman relevante kringen waartoe ook zijn eigen partij kan behoren. Het daarvoor aantrekken van medewerkers van verschillende politieke kleur behoeft de inhoudelijke beleidsvoorbereiding niet nadelig te beïnvloeden noch de ambtelijke verhoudingen te verstoren. Deze medewerkers kunnen eveneens nuttige adviezen geven voor de beleidspresentatie. Organisatorisch zou plaatsing onder het hoofd van de departementale voorlichtingsafdeling een mogelijkheid zijn. Ten behoeve van de maatschappelijke interesse en de politieke gevoeligheid van het ambtelijk apparaat is het gewenst dat ook deze informatie niet alleen de Minister bereikt maar ook de ambtenaren die bij de beleidsvoorbereiding betrokken zijn.

Voor de administratieve werkzaamheden die voortvloeien uit de activiteiten als politicus moet de bewindsman – voor zover zijn ministerschap daarbij op enigerlei wijze een rol speelt – eveneens een beroep kunnen doen op zijn departement.

### *Samenvatting*

4.5.7. Afhankelijk van de accentuering van de afzonderlijke taken van Ministers, zal hun behoefte aan politieke ondersteuning verschillen. Zo zal bij de Minister-President het accent meer moeten liggen op de collectieve verantwoordelijkheid en de politieke dimensie van het kabinetsbeleid als geheel. De vakminister zal vooral ook op de politieke ontwikkelingen op het eigen beleidsterrein attent moeten zijn. Binnen het scala van de in de punten 4.5.4, 4.5.5 en 4.5.6 genoemde mogelijkheden zal iedere Minister het noodzakelijke samenstel van voorzieningen voor ondersteuning in zijn afzonderlijke politieke taken kunnen treffen zonder dat daarbij de in punt 4.5.3 genoemde nadelen behoeven op te treden. Die risico's zijn echter wel aanwezig bij de benoeming in ambtelijke dienst van tijdelijke politieke adviseurs voor de ministeriële functie als geheel. Hun positie zou zowel tegenover het parlement als binnen de rijksdienst onduidelijk zijn.

**DOOR DE COMMISSIE IN BEHANDELING GENOMEN VRAAGSTUKKEN  
VAN INTERDEPARTEMENTALE TAAKVERDELING EN COÖRDINATIE**

1. Algemene bijstandswet
2. Arbeidsbescherming in relatie tot volksgezondheid en milieuhygiëne
3. Bejaardenzorg
4. Bestrijding van geluidhinder door vliegtuigen
5. Bodem- en grondwaterbescherming
6. Bouwactiviteiten voor onderwijs, ziekenhuizen, Defensie en PTT
7. Buitenlandse werknemers en andere categorieën vreemdelingen
8. Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse
9. Dienst van het Loodswezen
10. Distributie van motorbrandstoffen
11. Domeinbeheer
12. Financiën van de lagere overheden
13. Gehandicaptenzorg
14. Grondverwerving
15. Hoofdstuk II van de rijksbegroting
16. Huisvesting van woonwagengewoners
17. Hulpdiensten van de rijksdienst belast met de materiële apparaatzorg
18. Hulpverlening aan de Nederlandse Antillen
19. Internationaal in relatie tot nationaal milieuhygiënisch beleid
20. Kansspelen
21. Lagere overheden
22. Landbouwonderwijs
23. Landmeetkundige diensten
24. Leger- en wapenmuseum «Generaal Hofer»
25. Natuur- en landschapsbescherming in relatie tot het Staatsbosbeheer
26. Niet-officiële ontwikkelingshulp
27. «Non-regulated chemicals»
28. Onderwijs en vorming van volwassenen
29. Opstelling van verdragen
30. Organisatie en personeelsbeleid van de rijksdiensten
31. Politie
32. Positie van attaché's
33. Rampenbestrijding
34. Reclassering
35. *Sociale voorzieningen voor kunstenaars*
36. Stadsvernieuwing en monumentenzorg
37. Studiefinanciering
38. Studietoelagen aan gewezen militairen-kort-verband
39. Subsidiëring van de sociale werkvoorziening
40. Uitkeringen ten behoeve van het lager onderwijs
41. Wachtgelden en uitkeringen aan anderen dan gewezen militairen
42. Ziektekostenverzekeringen en overige sociale verzekeringen.

**1. Aanleg van pijpleidingenstraten**

Het probleem van de coördinatie bij de aanleg van pijpleidingenstraten is onder de aandacht gebracht van de commissie-Van Veen, die het echter in de haar toegemeten tijd niet heeft kunnen bestuderen. Voor deze problematiek is een subcommissie van de Rijksplanologische commissie onder leiding van Economische Zaken ingesteld, waaraan verder deelnemen Landbouw en Visserij, Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

**2. Aanschaf van ziekenhuisbenodigdheden**

De centralisatie van de aanschaf van ziekenhuisbenodigdheden is onder de aandacht van de commissie-Van Veen gebracht, die het onderwerp echter in de haar toegemeten tijd niet heeft kunnen bestuderen. In haar opgave aan de MITACO heeft de Algemene Rekenkamer de vraag gesteld of samenwerking c.q. bundeling van activiteiten mogelijk is ten aanzien van de aankoop en de opslag van ziekenhuisbenodigdheden en medicamenten. Een Koninklijk besluit is in voorbereiding op grond waarvan instellingen voor intramurale gezondheidszorg en bejaardencentra hun benodigdheden kunnen inkopen via het Rijksinkoopbureau. De oprichting van een aparte inkoopcentrale wordt niet meer overwogen.

**3. Bouw van studentenflats**

De commissie-Van Veen heeft voorgesteld de bouw van studentenflats te onderzoeken en daarbij te betrekken de Departementen van Onderwijs en Wetenschappen en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. In de afgelopen kabinetsperiode hebben de Staatssecretarissen Klein van Onderwijs en Wetenschappen en Van Dam van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over deze kwestie overeenstemming bereikt.

**4. Bureau interdepartementale taakverdeling en coördinatie**

De commissie-Van Veen heeft voorgesteld bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken een bureau in te stellen, dat zich speciaal bezig houdt met vraagstukken betreffende interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Het voorstel is gevolgd. Een dergelijk bureau is ingesteld in de vorm van de afdeling organisatie van de directie Overheidsorganisatie en -automatisering van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

**5. Civiele verdediging**

De commissie-Van Veen heeft voorgesteld de civiele verdediging over te brengen van Algemene Zaken naar Binnenlandse Zaken onder andere ter oprichting van een rampenbestrijdingsdienst voor vredes- en oorlogstijd. Het voorstel tot overbrenging is gevolgd.

**6. Dienst van het Kadaster en de openbare registers**

Tijdens de formatie 1972 is als probleempunt aangemeld: «overgang van de Dienst van het kadaster en de openbare registers van Financiën naar Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening». Aan het begin van de afgelopen kabinetsperiode heeft deze overgang plaatsgevonden.

**7. Financiële voorwaarden van de ontwikkelingshulp**

Tijdens de formatie 1972 is als probleempunt aangemeld: «verantwoordelijkheid voor de financiële voorwaarden van de hulpverlening en de schul-

denregeling». In de afgelopen kabinetsperiode is een regeling voor deze kwestie getroffen.

## **8. Kunstonderwijs**

Tijdens de formatie 1972 is als probleempunt aangemeld de verantwoordelijkheid voor het kunstonderwijs. Overleg over deze kwestie is gaande tussen de Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

## **9. Luchtvaartindustrie**

De commissie-Van Veen heeft voorgesteld de zorg voor de luchtvaartindustrie over te brengen van Verkeer en Waterstaat naar Economische Zaken. Het voorstel is gevolgd.

## **10. Opleidingen voor de gezondheidszorg**

Tijdens de kabinetsformatie 1972 is als probleempunt aangemeld de verantwoordelijkheid voor opleidingen voor de gezondheidszorg. Het ging hier om de overdracht van de verantwoordelijkheid voor bepaalde opleidingen van Volksgezondheid en Milieuhygiëne naar Onderwijs en Wetenschappen. Deze overdracht was onder meer om budgettaire redenen opgehouden. In de afgelopen kabinetsperiode heeft de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de opleiding tot fysiotherapeut plaatsgevonden. Over de middelbare beroepsopleiding verplegenden is overleg gaande tussen de Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen, van Financiën en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Over een meer algemene structuur voor hogere beroepsopleidingen voor de gezondheidszorg zal van de zijde van Onderwijs en Wetenschappen overleg worden geïnitieerd met Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

## **11. Overleg met ontwikkelingslanden over de besteding van hulp**

Tijdens de formatie 1972 is als probleempunt aangemeld: «verantwoordelijkheid ten aanzien van het overleg met ontwikkelingslanden over de besteding van de te verlenen hulp». In de afgelopen kabinetsperiode is een regeling over deze kwestie getroffen.

## **12. Psychopatenverpleging**

De commissie-Van Veen heeft voorgesteld het onderwerp psychopatenverpleging te onderzoeken en daarbij te betrekken de Ministeries van Justitie en van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Overleg over deze kwestie is gaande. Wetgeving op dit gebied is in een vergevorderd stadium van voorbereiding. De psychopatenverpleging zal in fasen geheel van Justitie naar Volksgezondheid en Milieuhygiëne overgaan.

## **13. Rijksagrarische afvalwaterdienst**

De commissie-Van Veen heeft voorgesteld de Rijksagrarische afvalwaterdienst (RAAD) over te brengen van Landbouw en Visserij naar Verkeer en Waterstaat door middel van integratie in het Rijksinstituut voor de zuivering van afvalwater (RIZA). Deze overbrenging heeft niet plaatsgevonden. In plaats daarvan zijn de werkterreinen van de RAAD en het RIZA in onderling overleg goed afgebakend.

## **14. Samenwerking op audiovisueel gebied**

De commissie-Van Veen heeft aanbevolen de stichtingen Nederlandse onderwijs televisie en Nederlandse onderwijs film<sup>1</sup> te integreren onder verant-

<sup>1</sup> Thans geheten: stichting Nederlands instituut voor audiovisuele media.



woordelijkheid van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen. Deze commissie heeft voorts voorgesteld om de verantwoordelijkheid voor Teleac nader te onderzoeken en daarbij te betrekken de Departementen van Onderwijs en Wetenschappen en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Daarbij heeft zij gewezen op de overeenkomst met het vraagstuk van de integratie van de twee voornoemde stichtingen. In haar opgave aan de MITACO heeft de Algemene Rekenkamer gesteld dat de bestaande situatie ten aanzien van de samenwerking op audiovisueel gebied onbevredigend is, omdat taken die organisatorisch onder het Departement van Onderwijs en Wetenschappen ressorteren om financieringsredenen over twee ministeries zijn verdeeld. Er is overleg gaande tussen Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Onderwijs en Wetenschappen enerzijds en alle op audiovisueel gebied werkzame instellingen anderzijds over de samenwerking op enkele deelgebieden.

#### **15. Studiedienst voor maatschappelijk en cultureel welzijn**

De commissie-Van Veen heeft – voortbouwende op het rapport van de commissie-De Wolff – voorgesteld om ter ondersteuning van de coördinatie van het welzijnsbeleid een aparte studiedienst op te richten bij het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Het voorstel is gevolgd, in de vorm van de oprichting van het Sociaal en cultureel planbureau.

#### **16. Uitgifte van benzinstations en horeca-etablisementen langs rijkswegen buiten de bebouwde kom**

De commissie-Van Veen heeft voorgesteld om de toewijzing van de exploitatie van benzinstations en horeca-etablisementen langs rijkswegen buiten de bebouwde kom aan gegadigden over te dragen van Verkeer en Waterstaat (welk departement zorg zou moeten blijven dragen voor het vaststellen van de vestigingsplaatsen uit het oogpunt van verkeersveiligheid) naar Economische Zaken. Het voorstel is gevolgd.

#### **17. UNCTAD**

Tijdens de formatie 1972 is als probleempunt aangemeld: «verantwoordelijkheid met betrekking tot de UNCTAD». In de afgelopen kabinetsperiode is een regeling voor deze kwestie getroffen.

#### **18. Verkeersveiligheid**

Tijdens de formatie 1972 is als probleempunt aangemeld: «coördinatie van de verkeersveiligheid». In de afgelopen kabinetsperiode is de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen als coördinerend bewindsman voor de verkeersveiligheid.

#### **19. Waterhuishouding**

De commissie-Van Veen heeft voorgesteld de coördinatie van het beleid met betrekking tot de waterhuishouding in Nederland nader te onderzoeken en daarbij te betrekken de Departementen van Verkeer en Waterstaat, Sociale Zaken en Volksgezondheid en Landbouw en Visserij. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft «transport en afvalwater (rioleringen)» genoemd als onderwerp, dat zijns inziens in de MITACO ter sprake zou moeten komen. Naar zijn mening zou de coördinatie van de bemoeienis van de centrale overheid ter zake bij de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne kunnen worden gelegd zonder dat daarmee de bemoeienis met het kwaliteitsbeheer als onderdeel van de zorg voor de waterhuishouding ter discussie wordt gesteld. De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne heeft de interdepartementale taakverdeling op het gebied van waterverontreini-

ging bij de MITACO aangemeld als vraagstuk dat nader zou moeten worden bezien. In haar opgave aan de MITACO heeft de Algemene Rekenkamer bij het onderwerp «de uitvoering van de taak van het Rijk ten aanzien van de drinkwatervoorziening» de vraag gesteld of door integratie van het Rijksinstituut voor de drinkwatervoorziening (Volksgezondheid en Milieuhygiëne), het Rijksinstituut voor de zuivering van afvalwater (Verkeer en Waterstaat) en de Rijksagrarische afvalwaterdienst (Landbouw en Visserij) – gelet op het feit dat deze instellingen zich op hetzelfde kennisgebied bewegen – de beschikbare mensen, middelen en materialen beter zouden kunnen worden benut.

Over de coördinatie van het beleid met betrekking tot de waterhuishouding is ambtelijk overleg gaande tussen de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Binnenlandse Zaken. Hierbij komt ook het transport van afvalwater aan de orde. Over de interdepartementale taakverdeling op het gebied van de waterverontreiniging vindt overleg plaats in het kader van de herziening van de Wet verontreiniging oppervlaktewater.

## **20. Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken**

Tijdens de formatie 1972 is als probleempunt aangemeld: «verantwoordelijkheid met betrekking tot Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken». In de afgelopen kabinetsperiode is een regeling voor deze kwestie getroffen.

## **21. Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid**

De commissie-Van Veen heeft – voortbouwende op het rapport van de commissie-De Wolff – de instelling voorgesteld van een wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, onder directe verantwoordelijkheid van de Minister-President. Het voorstel is gevolgd.

## **22. Zeehavens**

De coördinatie van het zeehavenbeleid is onder de aandacht van de commissie-Van Veen gebracht, die echter – in afwachting van het resultaat van het overleg in de Commissie Zeehavenoverleg – geen speciaal onderzoek heeft aanbevolen. In de afgelopen kabinetsperiode is de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen als coördinerend bewindsman voor het zeehavenbeleid.

## **BIJLAGE III**

### **ONDERRADEN EN MINISTERIËLE COMMISSIES**

#### **1. Voor- en nadelen van onderraden**

Met betrekking tot de onderraden kunnen de volgende voordelen worden genoemd:

- a. de onderraden ontlasten de voltallige Ministerraad-vergadering;
- b. de discussie in onderraden kan gedetailleerder en grondiger zijn dan in de voltallige Ministerraad;
- c. de Staatssecretarissen kunnen beter functioneren, doordat zij vaker en intensiever bij het besluitvormingsproces op het hoogste niveau worden betrokken;
- d. deskundigen en topambtenaren kunnen aan het beraad deelnemen en worden zodoende ook geconfronteerd met het aspect van de politieke afweging in de besluitvorming. Omgekeerd kunnen bewindslieden kennis nemen van motiveringen en standpunten van ambtenaren van andere ministeries en van andere deskundigen (te overwegen ware de inbreng van ambtenaren en andere deskundigen te stimuleren);

e. behandeling in onderraden van zaken op terreinen die onderling samenhangen maakt het mogelijk vaste procedures te ontwikkelen die een geïntegreerde beleidsvoorbereiding op ambtelijk niveau bevorderen.

In de praktijk zijn van deze vaste procedures vooral van belang de aanwijzing van een coördinerend minister voor de voorbereiding van de voorstellen die moet leiden tot behandeling in een onderraad, en het instellen van een permanente ambtelijke coördinatiecommissie (het zogenaamde voorportaal) per onderraad. In dit verband moet op de volgende punten worden gewezen:

- aanwijzing van een coördinerend minister voor een onderraad waarborgt een deugdelijke administratieve en procedurele coördinatie, waardoor ook de Minister-President wordt ontlast;
- de permanente ambtelijke voorportalen waarborgen een gedegen interdepartementale voorbereiding, zodat een discussie op ministerieel niveau zich kan toespitsen op de in het advies van de ambtelijke coördinatiecommissie vermelde geschilpunten;
- vooral de behandeling in de ambtelijke voorportalen kan bewerkstelligen dat ministeries, die om welke reden dan ook solistisch (geïsoleerd) optreden, niet aan samenwerking kunnen ontkomen, waardoor nieuwe respectievelijk andere inzichten een kans krijgen om in het beleid door te dringen.

Nadelen van de onderraden zijn:

- a. de politieke samenstelling is vanwege de strikt functionele samenstelling niet altijd een afspiegeling van die van de Ministerraad (hetgeen gecompenseerd wordt door de conclusies van de onderraad door de Ministerraad te laten bekrachtigen en door gebruik te maken van de mogelijkheid die elke Minister heeft om deel te nemen aan alle vergaderingen van iedere onderraad);
- b. deelneming van een (groot) aantal ambtenaren en deskundigen kan ertoe leiden dat politiek gevoelige kwesties naar de Ministerraad worden doorgeschoven. Dit laatste doet zich in de praktijk overigens niet vaak voor;
- c. een te grote vergaderfrequentie legt een te groot beslag op bewindslieden die in veel ministeriële colleges zitting hebben;
- d. een te kleine vergaderfrequentie maakt tijdige besluitvorming vaak onmogelijk, zodat toch uitgeweken moet worden naar de Ministerraad;
- e. een teveel aan onderraden kan leiden tot een vertraging of verstarring van het besluitvormingsproces, niet alleen vanwege de procedurele voorschriften (te denken valt daarbij in de eerste plaats aan de in acht te nemen termijnen), maar ook omdat veel zaken in informeel overleg – veelal bilateraal of tripartite – tot een goede oplossing kunnen worden gebracht;
- f. het werkingsterrein van een onderraad kan dat van de Ministerraad te zeer gaan benaderen waardoor functieverlies van de Ministerraad gaat optreden.

## **2. Voor- en nadelen van ministeriële commissies**

Omtrent de voor- en nadelen van ministeriële commissies kan het volgende worden opgemerkt. De bestaande permanente ministeriële commissies leggen nauwelijks beslag op de tijd van ministers. Nadelen zijn er dan ook niet zolang het aantal zeer beperkt blijft. Voor ministeriële commissies ad hoc geldt hetzelfde als voor onderraden: zij hebben een identieke werkwijze. Een bijkomend nadeel is dat het hebben van een «eigen» ministeriële commissie tot een statussymbool kan worden, die het belang van de desbetreffende beleidsvorming moet onderstrepen. De voordelen van de ministeriële commissies zonder formele status spreken voor zich: zij ontlasten de voltallige Ministerraad en versnellen de besluitvorming. Nadelen kunnen zijn:

- a. het gaat vaak om belangrijke zaken, die zich na delegatie aan enkele ministers geheel aan de raad onttrekken;
- b. doordat in de praktijk de «meest betrokken Ministers» veelal dezelfde zijn, kan er bij de andere ministers irritatie ontstaan (tweederangsbewindslieden).

### 3. Verduidelijking van de taken van de onderraden

In overweging wordt gegeven de taken van de onderraden te verduidelijken. Nader beraad hieromtrent tussen de betrokken bewindslieden wordt wenselijk geacht. Onderstaande globale taakaanduidingen zouden daarbij als uitgangspunt kunnen dienen.

#### 3.1. Raad voor economische aangelegenheden (REA)

Gezien het functioneren in de jaren zestig en zeventig zou de taakbeschrijving als volgt kunnen luiden:

De REA bereidt de besluitvorming door de ministerraad voor, voorzover de ministerraad de behandeling niet voor zich zelf reserveert, ter zake van maatregelen die het gehele of nagenoeg het gehele terrein van het economische, financiële, sociale en monetaire beleid raken. De Raad bespreekt belangrijke nota's van het Centraal Planbureau alvorens deze worden gepubliceerd.

Deze formulering dekt de reeds lang bestaande praktijk waarin somtijds belangrijke beleidsbeslissingen op genoemde terreinen zonder tussenkomst van de REA worden genomen.

Voorbeelden uit deze kabinetsperiode: investeringsrekening, vermogensaanwasdeling, nota selectieve groei, nota regionaal beleid.

#### 3.2. Algemene verdedigingsraad (AVR)

De taakbeschrijving zou als volgt kunnen luiden:

De AVR bereidt de besluitvorming door de Ministerraad voor over:

- a. de militaire verdedigingsvoorbereiding;
- b. de civiele verdedigingsvoorbereiding;
- c. belangrijke investeringsbeslissingen in het kader van de militaire en civiele verdedigingsvoorbereiding;
- d. vraagstukken betreffende ontwapening en wapenbeheersing;
- e. vraagstukken betreffende het functioneren van de regering in buitengewone omstandigheden;
- f. voorbereiding van de NAVO-raad, de Euro Groep en het NATO Defence Planning Committee.

#### 3.3. Raad voor de rijksdienst/Raad voor de rijksdienst en Inkomensaangelegenheden (RDD/RRDIA)

De RRD behandelt aangelegenheden met betrekking tot het personeel in overheidsdienst en in dienst van internationale organisaties, benevens vraagstukken van doelmatigheidsbevordering, organisatie en automatisering. De Minister van Binnenlandse Zaken is coördinerend bewindsman. Aangezien het arbeidsvoorwaardenbeleid voor het overheidspersoneel richtsnoer blijkt te worden van grote groepen uit de particuliere sector (daar toe al of niet gestimuleerd door de rijksoverheid), heeft de Ministerraad besloten de RRD voor de behandeling van deze aangelegenheden uit te breiden tot een Raad voor de Rijksdienst en Inkomensaangelegenheden (RRDIA). In deze onderraad hebben, behalve de bewindslieden die deel uitmaken van de RRD, zitting de Ministers van Economische Zaken, van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en ad hoc de bewindsman die een bepaalde zaak meer in het bijzonder aangaat. De Minister van Sociale Zaken is aangewezen als coördinerend minister. De RRDIA zal in het bijzonder inkomenspolitieke aangelegenheden (waaronder met name primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden) behandelen met betrekking tot de volgende groepen: de parastatale en gesubsidieerde instellingen, de sectoren volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening, de vrije beroepsbeoefenaren en de vervoerssector. De taakbeschrijvingen zouden als volgt kunnen luiden:

### 3.3.1. RRD

De RRD bereidt de besluitvorming door de Ministerraad voor over:

- a. de hoofdlijnen van het personeelsbeleid en de personeelszorg ten aanzien van het burgerlijk personeel in rijksdienst, het onderwijspersoneel (daaronder begrepen het personeel van het wetenschappelijk onderwijs), het politiepersoneel, het noodwachtpersoneel, het personeel van de rechterlijke macht, het militaire personeel en de coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid ten aanzien van het personeel van lagere overheden;
- b. de regelingen met een algemeen karakter inzake de rechtstoestand van de onder a genoemde personeelscategorieën, alsmede alle andere aangelegenheden van voldoende belang voor die rechtstoestand;
- c. de aangelegenheden met betrekking tot de formaties van de ministeries en de daaronder ressorterende diensten en instellingen waarover tussen het hoofd van het betrokken ministerie en de Minister van Binnenlandse Zaken geen overeenstemming wordt bereikt;
- d. de Nederlandse inbreng in het rechtspositie- en personeelsbeleid (met name het arbeidsvoorwaardenbeleid) van de internationale organisaties;
- e. het beleid ten aanzien van de postactieven, voor zover betrekking hebbend op de hiervoor genoemde personeelscategorieën;
- f. beleidsonderwerpen die belangrijke aspecten of consequenties hebben voor organisatie en/of informatievoorziening.

### 3.3.2. RRDIA

De RRDIA bereidt de besluitvorming door de Ministerraad voor over inkomensaangelegenheden, de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden daaronder begrepen, ten aanzien van

- 1e. personeel van gesubsidieerde instellingen;
- 2e. personeel van instellingen op de terreinen van de volksgezondheid en de maatschappelijke dienstverlening waarvan de uitgaven geheel of voor een groot deel ten laste komen van de sociale verzekeringen;
- 3e. personeel werkzaam in de vervoerssector;
- 4e. topfunctionarissen van parastatale instellingen;
- 5e. de vrije beroepsbeoefenaren;
- 6e. andere door de Ministerraad aan te wijzen inkomensgroepen.

### 3.4. Raad voor de ruimtelijke ordening (RRO)

De taakbeschrijving zou als volgt kunnen luiden:

De RRO bereidt de besluitvorming door de Ministerraad voor over beleidsonderwerpen die belangrijke aspecten of consequenties hebben voor de ruimtelijke ordening en/of de milieuhygiëne.

In het bijzonder betreft dit de volgende rubrieken:

- a. beleidsonderwerpen waarvoor de procedure van de planologische kernbeslissing geldt (zoals: de delen van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening, structuurschema's, structuurschetsen, de plaatskeuze en aanleg van de tweede nationale luchthaven, inpoldering van de Markerwaard, ontwikkeling van de Waddenzee) en andere beleidsonderwerpen met betrekking tot het spreidings-, stimulerings- en inrichtingsbeleid;
- b. grote waterstaatswerken en lokaties van groot formaat (bij voorbeeld zeehavens, vliegvelden, oefenterreinen, drinkwaterbekkens, elektriciteitswerken);
- c. ruimtelijke en milieuhygiënische aspecten van het regionaal beleid en provinciale beleidsvoornemens met belangrijke implicaties voor het nationaal ruimtelijk en milieuhygiënisch beleid;
- d. beleidsprogramma's (zoals de meerjarenprogramma's voor de bestrijding van luchtverontreiniging, van waterverontreiniging, sanering van het Rijnmondgebied, meerjarenprogramma personenvervoer);

2. wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening en de milieuhygiëne, of wetgeving met belangrijke aspecten of consequenties voor de ruimtelijke ordening en milieuhygiëne.

De RRO is aangewezen als onderraad voor milieuzaken. Te overwegen ware om dit in de naam tot uitdrukking te brengen. De naam zou dan kunnen luiden: Raad voor de Ruimtelijke Ordening en de Milieuhygiëne (RROM).

### 3.5. Raad voor Europese Zaken (REZ)

De taakbeschrijving zou als volgt kunnen luiden:

De REZ bereidt de besluitvorming door de Ministerraad voor over alle belangrijke interne en externe vraagstukken betreffende de Europese Gemeenschappen, alsmede over onderwerpen in het kader van de Europese politieke samenwerking wanneer deze in de Europese Raad aan de orde komen of om andere redenen belangrijk zijn.

### 3.6. Welzijnsraad (WR)

De taakbeschrijving zou als volgt kunnen luiden:

De WR bereidt de besluitvorming door de Ministerraad voor over zaken, die een belangrijk sociaal, maatschappelijk en cultureel aspect hebben, waaronder:

- a. beleidsvoornemens op de terreinen van onderwijs, en vorming, volksgezondheid, kindbescherming, reclassering, gevangeniswezen, culturele zaken, maatschappelijke ontwikkeling, complementaire sociale voorzieningen, onderdelen van het arbeidsvoorzieningsbeleid;
- b. aangelegenheden met betrekking tot emancipatie, participatie en vrijetijdsbesteding;
- c. vormen van categoriaal beleid, zoals het beleid met betrekking tot de jeugd, de huisvesting voor bijzondere groepen, de culturele minderheden, de bejaarden, gehandicapten e.d.;
- d. de bestuurlijke structuur op het terrein van het specifieke welzijn en de daarmee verband houdende wetgeving.

Het begrip «welzijn» is zeer moeilijk af te grenzen. In het spraakgebruik zowel als in de wetenschap heeft het welzijnsbegrip een (voortdurend) wisselende inhoud. De destijds door de commissie-Van Veen gehanteerde aanduiding «Maatschappelijk en Cultureel Welzijn» geeft enigszins een omlijning van hetgeen in deze onderraad aan de orde komt. Nog beter komt dit tot uitdrukking in de aanduiding sociaal en cultureel welzijn (naar analogie van het Sociaal en Cultureel Planbureau).

### 3.7. Raad voor het wetenschapsbeleid

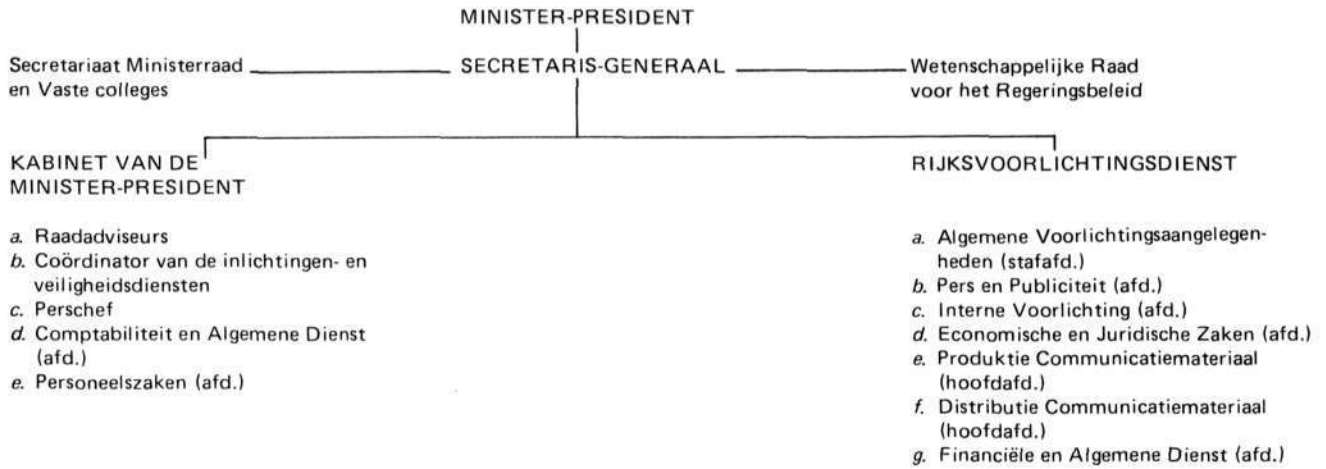
De taakbeschrijving zou als volgt kunnen luiden:

De RWB bereidt de besluitvorming door de Ministerraad voor over de werkzaamheden van de verschillende ministeries en instellingen op het terrein van het wetenschapsbeleid en het wetenschappelijk onderzoek en over de beleidsplannen voor dit onderdeel van het regeringsbeleid.



## Bijlage IV. 1

Ministerie van Algemene Zaken





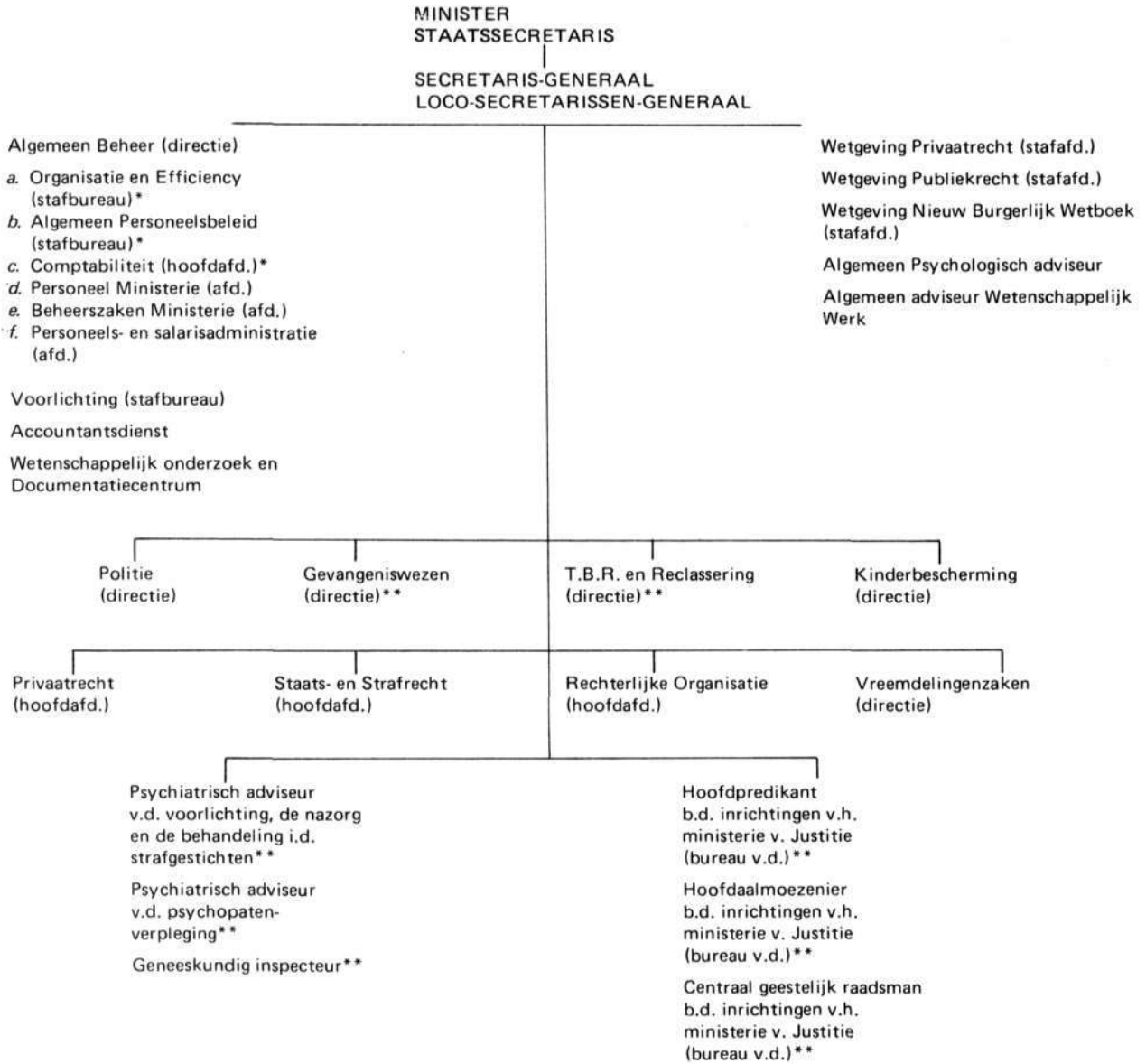
## Bijlage IV. 2

### Ministerie van Buitenlandse Zaken



### Bijlage IV. 3

Ministerie van Justitie

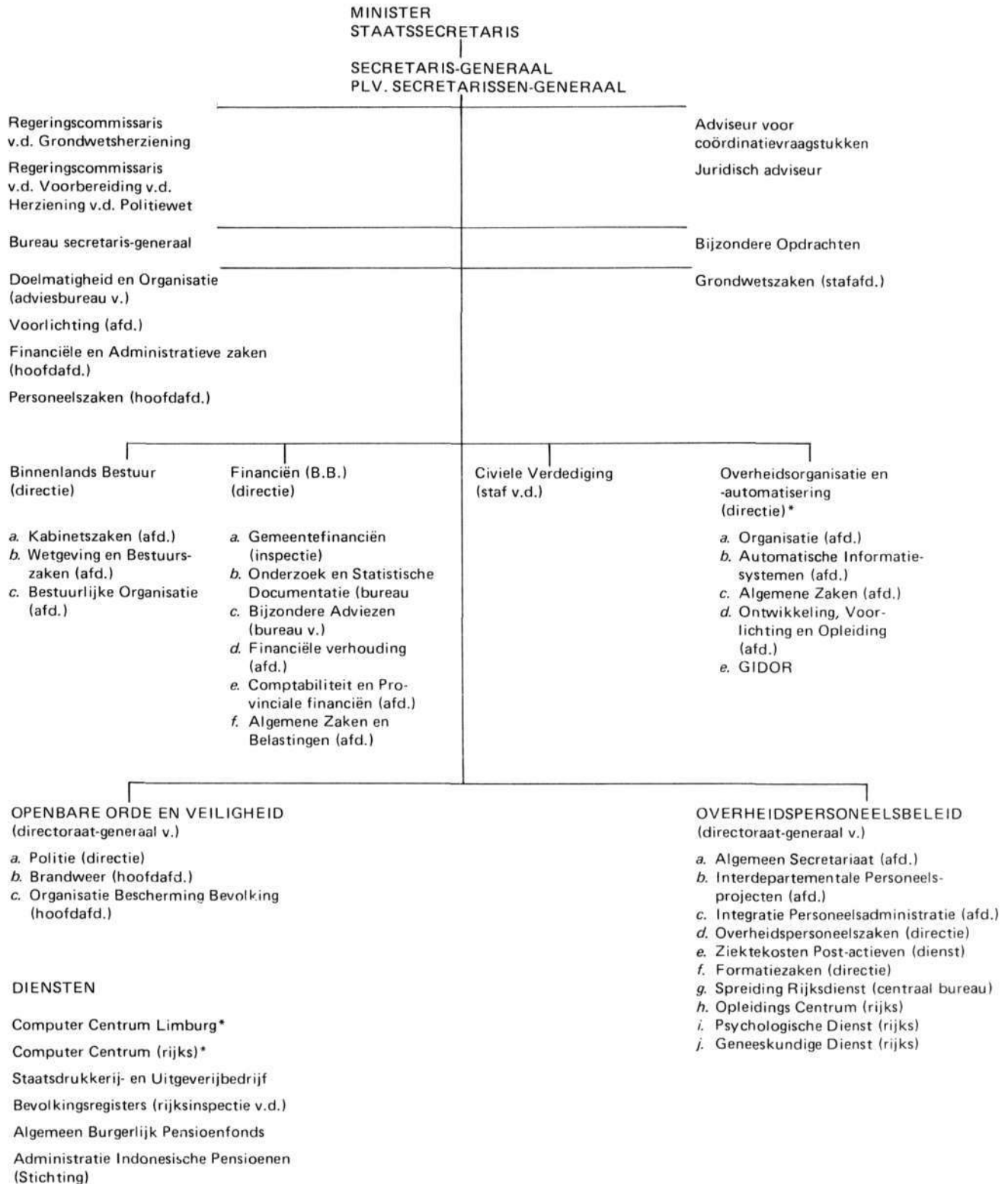


\* Vormen onder leiding v.h. hoofd v.d. Directie Algemeen Beheer de z.g.n. 'Interne Driehoek'.

\*\* Waar nodig worden de werkzaamheden gecoördineerd door één van de loco-secretarissen-generaal.

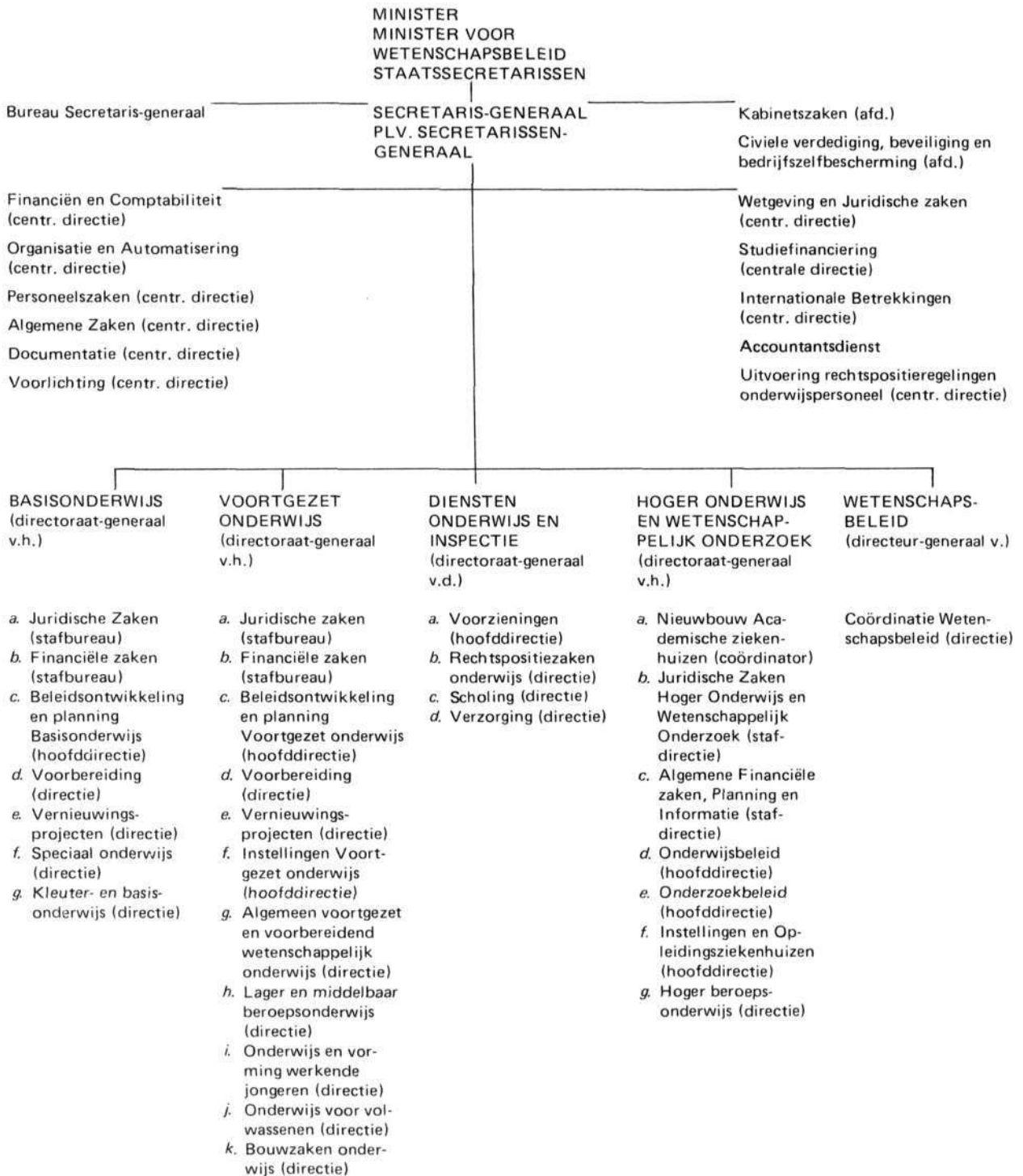
## Bijlage IV. 4

Ministerie van Binnenlandse Zaken



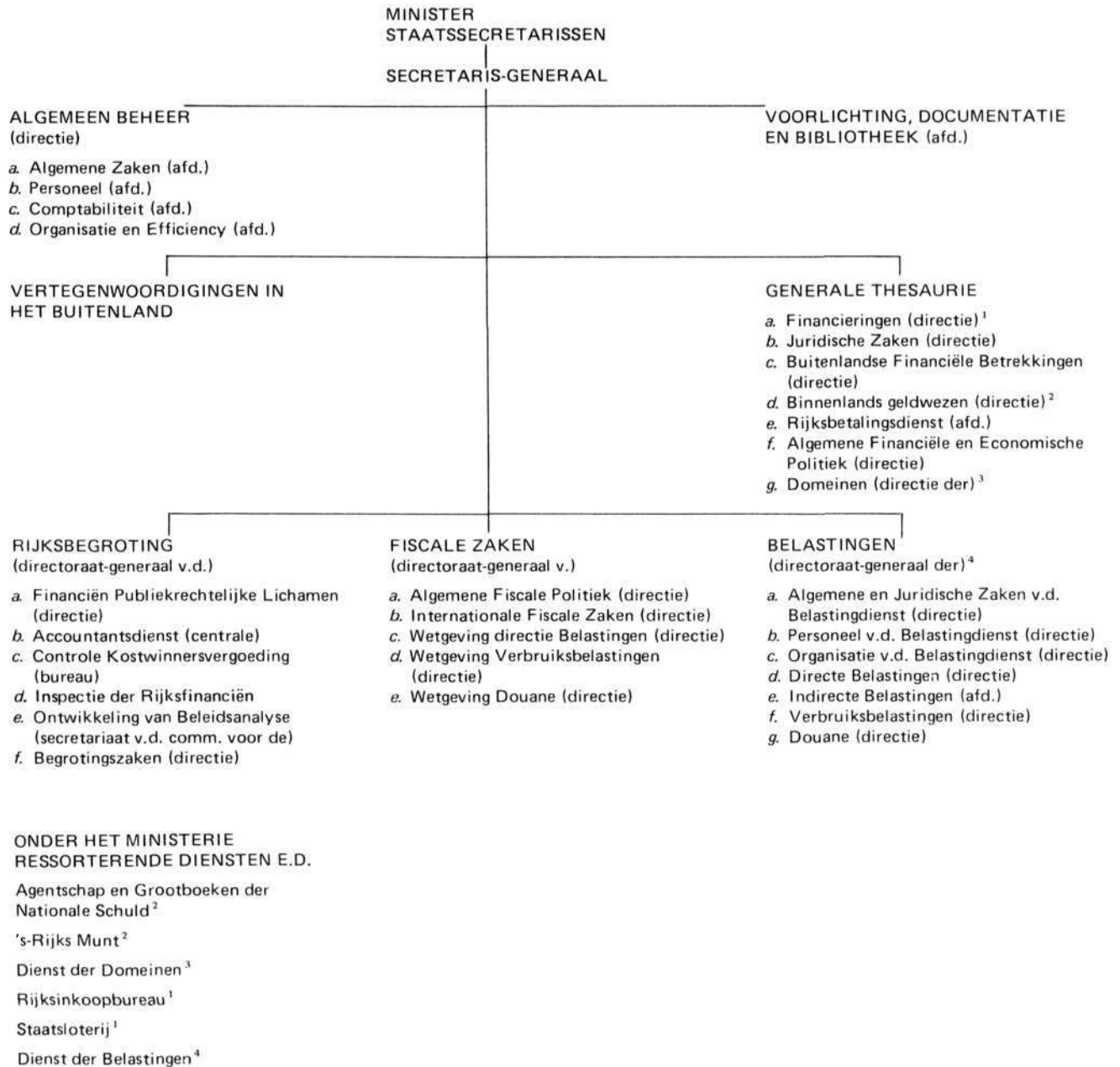
N.B.

De merktekens achter de diensten aangebracht, verwijzen naar het contactpunt op het departement.



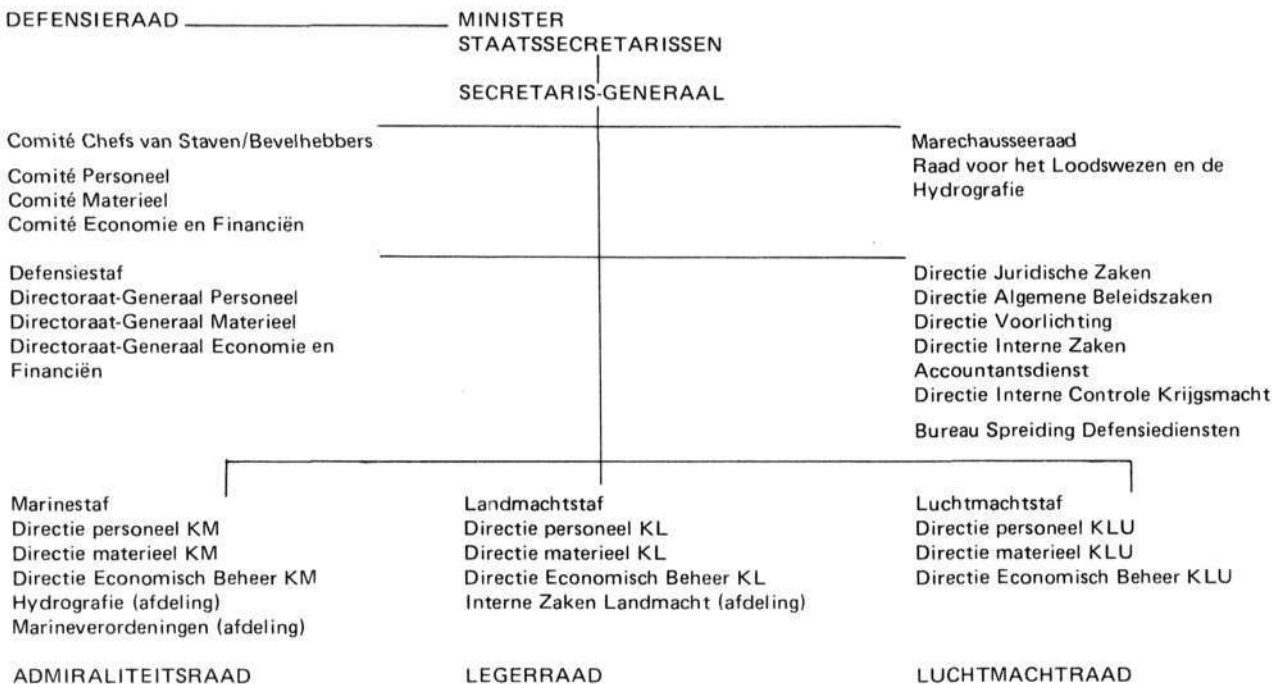
## Bijlage IV. 6

Ministerie van Financiën



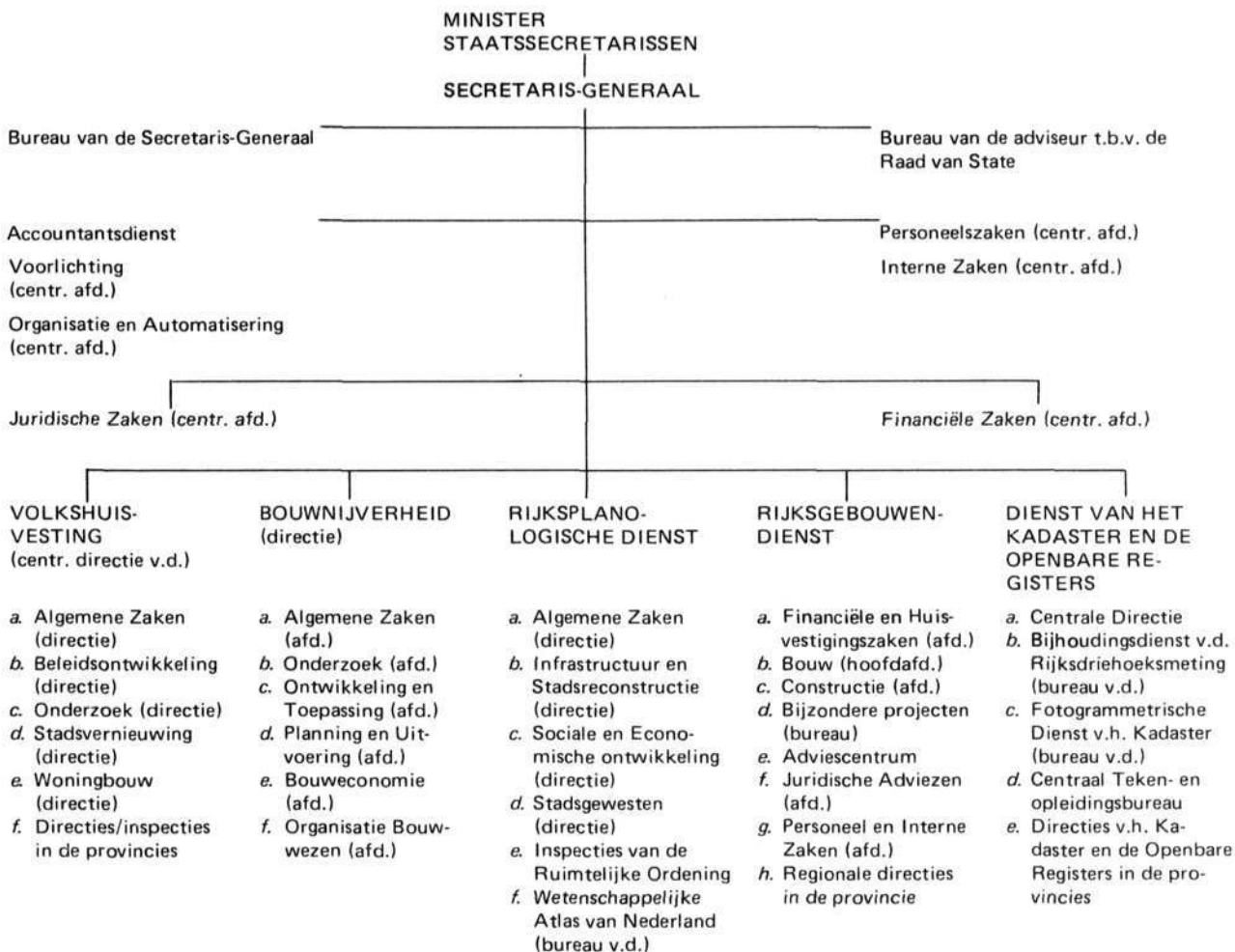
**Bijlage IV. 7**

Ministerie van Defensie



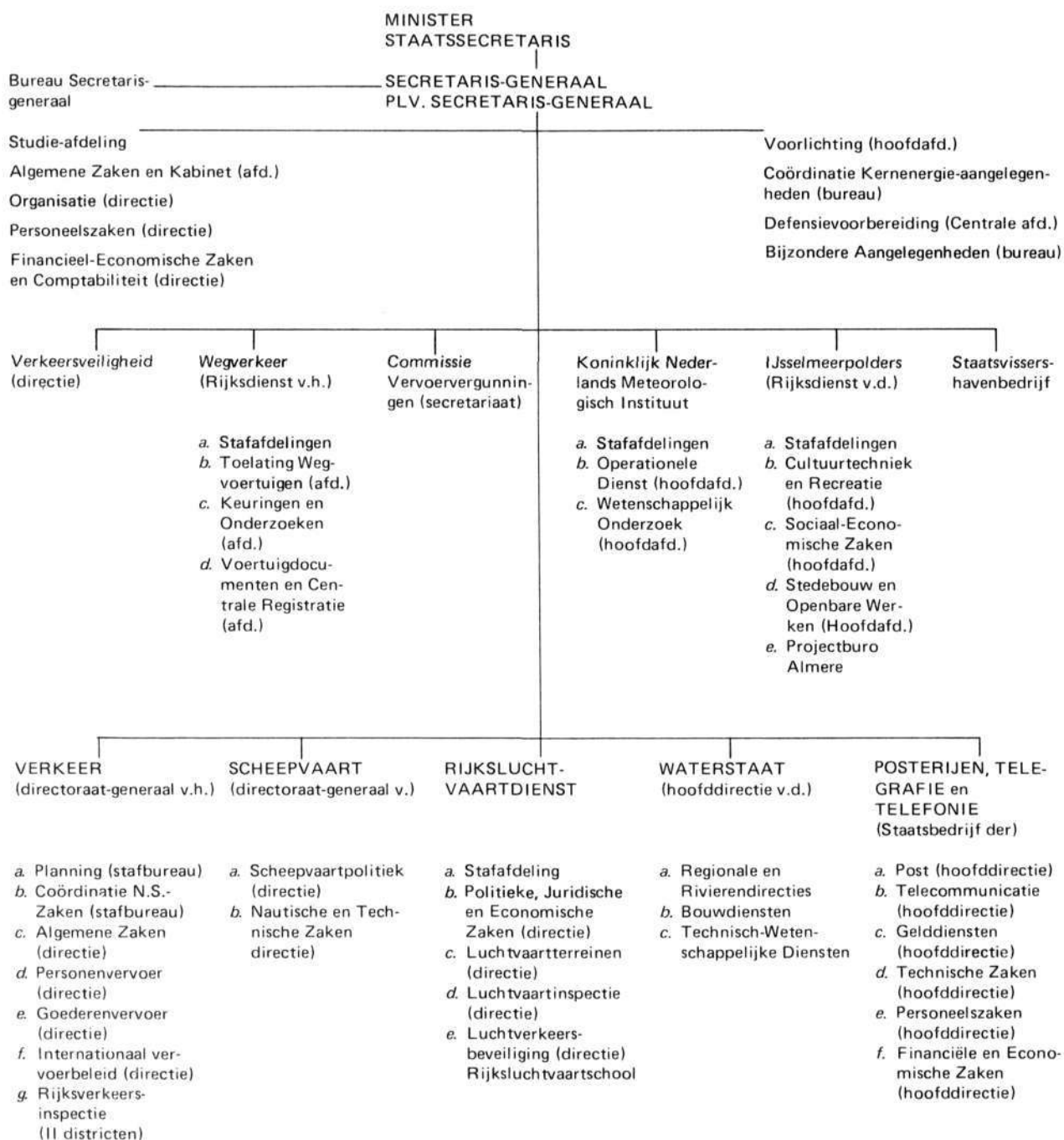
**Bijlage IV. 8**

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening



## Bijlage IV. 9

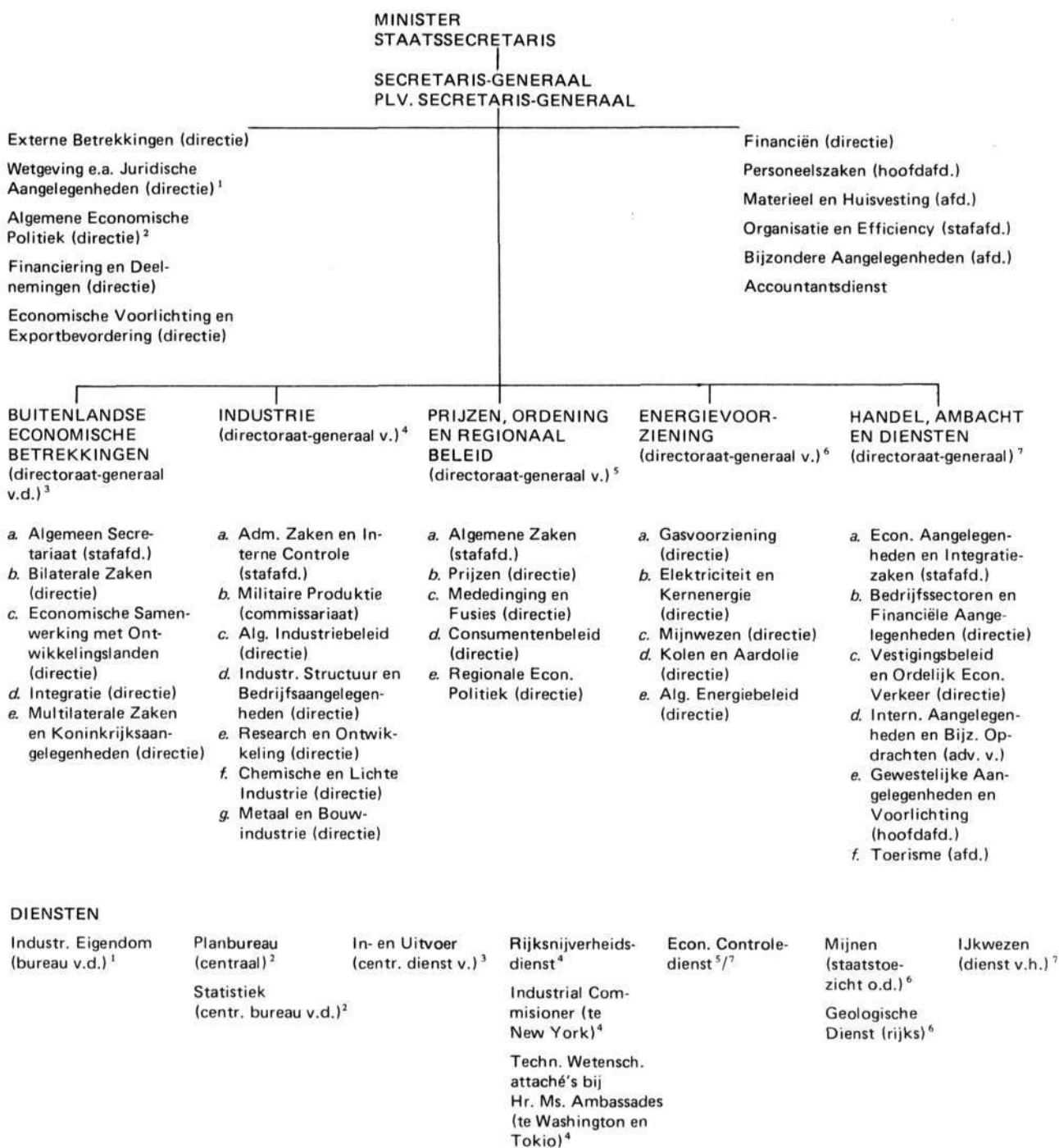
Ministerie van Verkeer en Waterstaat





## Bijlage IV. 10

Ministerie van Economische Zaken

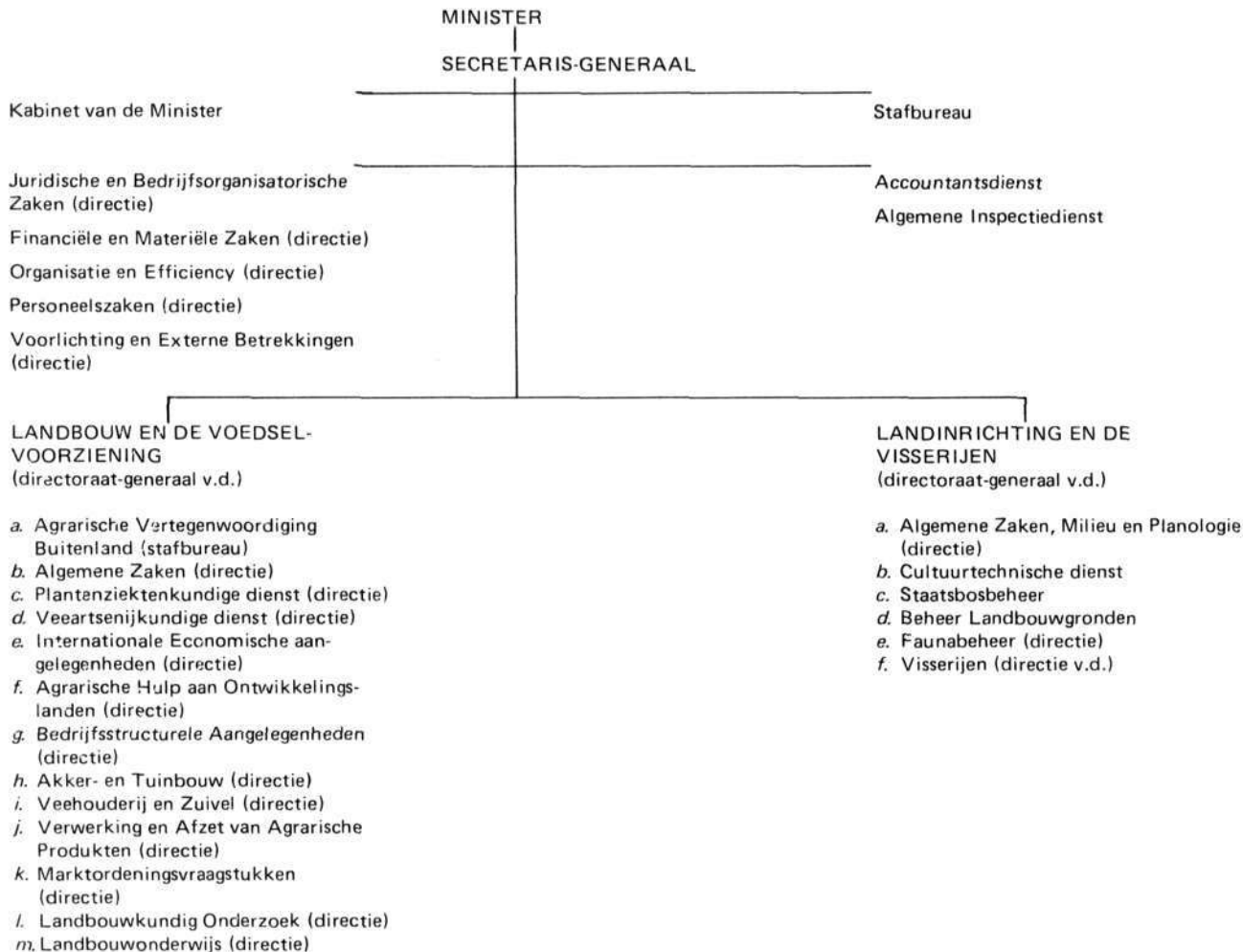


N.B.

Alle merktekens achter de diensten e.d. aangebracht, verwijzen naar het contactpunt op het departement.

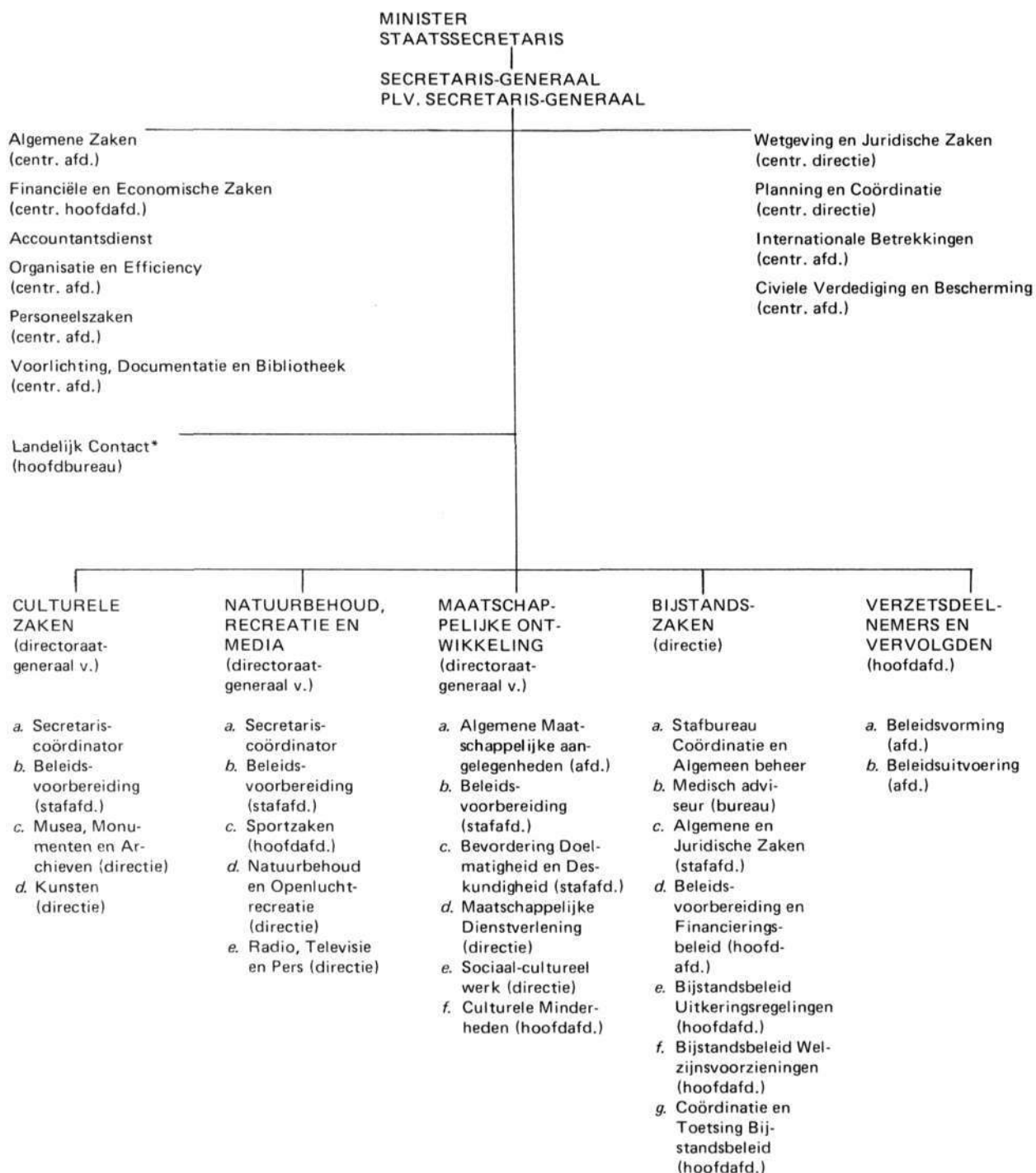
## Bijlage IV. 11

Ministerie van Landbouw en Visserij





N.B.  
Alle merktekens achter de diensten e.d. aangebracht, verwijzen naar het contactpunt op het departement.



\* fungeert als buitendienst van:

- a. het directoraat-generaal voor Maatschappelijke Ontwikkeling;
- b. de directie Bijstandszaken;
- c. de centrale hoofdafdeling Financiële en Economische Zaken.



**Globale Overzichten van de Personeelssterkten der Ministeries en van de Financiële Begrotingsgegevens****Toelichting**

In het rapport wordt gewezen op de omvang van de departementen als één van de factoren naast vele andere die een rol speelt bij het overwegen van meer ingrijpende wijzigingen in de departementale indeling. De bijgaande overzichten geven een globale aanduiding van de omvang van de ministeries, afgemeten aan de personeelssterkten en de financiële begrotingsgegevens. De waarde van deze globale gegevens is beperkt. De omvang van een ministerie is op zich zelf niet doorslaggevend voor de zwaarte van een portefeuille. Niet alle beleidsvelden zijn even sterk in beweging, terwijl ook de politieke appreciatie aanzienlijk kan verschillen.

Voor de personeelssterkte maakt het verschil of personeel werkzaam is bij het departement in engere zin of bij onder het ministerie ressorterende diensten of instellingen. Ook maakt het verschil of personeel nauw bij de beleidsvorming betrokken is, dan wel meer uitvoerende taken vervult. Tevens speelt het rangniveau van de functionarissen een rol. In het overzicht van de personeelssterkten is getracht deze verschillen enigermate tot uitdrukking te brengen. Bij de onderverdeling kon door het niet direct voorhanden zijn van op de vraagstelling toegespitste informatie aan een aantal arbitraire keuzen niet worden ontkomen.

De zwaarte van de aan een portefeuille verbonden financiële verantwoordelijkheid kan niet alleen worden afgemeten aan de omvang van de beheerde begrotingshoofdstukken. Ter completering van het beeld moeten in elk geval worden toegevoegd de verantwoordelijkheid voor de middelen, de staatsbedrijven, de begrotings- en sociale fondsen. Belangrijker is dat onderscheid moet worden gemaakt tussen beleid dat wel primair via hantering van collectieve bestedingen gerealiseerd wordt en beleid waarbij dat niet primair het geval is (spending department versus non-spending department). Voorts hangt veel af van de wijze waarop de bestedingen tot stand komen (bij voorbeeld via één regeling – AOW – of vele subsidies).

## Bijlage V.1

Departement<sup>1</sup>

Personeelssterkten op basis van de begroting 1977, afgerond in honderdtallen (kolommen I, III en IV), respectievelijk tientallen (kolom II).

	Personeel werkzaam bij het departement in engere zin	Personeel begrepen onder I in schaal 150 en hoger	Personeel werkzaam bij onder het ministerie ressorterende diensten, instellingen, raden	Personeel werkzaam bij het departement in ruimere zin (I + III)
	I	II	III	IV
1. Algemene Zaken	300	40	—	300
2. Buitenlandse Zaken	1 500	80	2 100	3 600
3. Justitie	1 200	70	22 600	23 800
4. Binnenlandse Zaken <sup>2</sup>	1 800	160	900	2 700
5. Onderwijs en Wetenschappen	2 300	140	28 000	30 300
6. Financiën	1 400	180	28 500	29 900
7. Defensie <sup>3</sup>	3 900	60	24 600	28 500
8. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	2 500	130	4 600	7 100
9. Verkeer en Waterstaat	1 700	150	15 900	17 600
10. Economische Zaken	1 600	140	4 300	5 900
11. Landbouw en Visserij	2 100	210	11 200	13 300
12. Sociale Zaken	1 700	70	3 500	5 200
13. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	1 700	70	2 400	4 100
14. Volksgezondheid en Milieuhygiëne	1 000	70	2 200	3 200
<b>Totaal</b>	<b>24 600</b>	<b>1 570</b>	<b>150 900</b>	<b>175 500</b>

<sup>1</sup> Exclusief staatsbedrijven.<sup>2</sup> Exclusief ABP.<sup>3</sup> Exclusief militairen.

Departement	Beheerde hoofdstukken	Beheerde begrotings- bedragen <sup>1</sup> in miljoenen guldens: begroting 1977	
		Uitgaven	Middelen
1. Algemene Zaken	I, III	41	—
2. Buitenlandse Zaken	V	2 639	54
3. Justitie	VI	2 210	170
4. Binnenlandse Zaken	II, IV, VII	4 544	27
5. Onderwijs en Wetenschappen	VIII	18 245	154
6. Financiën	IX <sup>A</sup> , IX <sup>B</sup> , XVIII	8 220	74 473
7. Defensie	X	8 394	129
8. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	XI	7 405	356
9. Verkeer en Waterstaat	XII	7 214	1 943
10. Economische Zaken	XIII	1 938	6 045
11. Landbouw en Visserij	XIV	1 788	150
12. Sociale Zaken	XV	9 155	157
13. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	XVI	8 200	547
14. Volksgezondheid en Milieuhygiëne	XVII	2 937	156

<sup>1</sup> Cijfers ontleend aan  
Miljoenennota 1977.



Begrotingen van de rijksfondsen en staatsbedrijven	Begrotingsbedragen <sup>1</sup> 1977 in miljoenen gulden	Verantwoordelijke departementen <sup>2</sup>
<i>Fondsen</i>		
Alg. Burgerlijk Pensioenfonds	12 409	Binnenlandse Zaken
Rijkswegenfonds	864	Verkeer en Waterstaat
Landbouw Egalisatiefonds	97	Landbouw en Visserij
Gemeentefonds	10 905	Financiën en Binnenl. Zaken
Provinciefonds	664	Binnenl. Zaken en Financiën
Bezitvormingsfonds	25	Sociale Zaken en Volkshuis- vesting en Ruimtelijke Ordering
<i>Staatsbedrijven</i>		
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf	196	Binnenlandse Zaken
P.T.T.	9 065	Verkeer en Waterstaat
Rijkspostspaarbank	982	idem
Staatsvissershavenbedrijf	13	idem
Staatsmuntbedrijf	10	Financiën

<sup>1</sup> Cijfers ontleend aan  
Miljoenennota 1977.

<sup>2</sup> In volgorde van ondertekening  
van het ontwerp van wet van de  
begroting.

Sociale fondsen	Ramingen <sup>1</sup> 1977 in mln.	Verantwoordelijke departementen
Alg. Ouderdomswet (AOW)	14 961	Sociale Zaken
Alg. Weduwen- en Wezenwet (AWW)	1 977	Sociale Zaken
Alg. Kinderbijslagwet (AKW)	2 268	Sociale Zaken
Kinderbijslagwet Loontrekkenden (KWL)	2 846	Sociale Zaken
Alg. Arbeidsongeschiktheidswet (AAW)	2 671	Sociale Zaken
Wet Arbeidsongeschiktheids- verzekering (WAO)	6 887	Sociale Zaken
Werkloosheidswet (WW)	1 122	Sociale Zaken
Ziektewet (ZW)	5 419	Sociale Zaken
Vorstverlet	200	Sociale Zaken
Invalideitswet/Ongevallenwet (IW/OW)	219	Sociale Zaken
Ziekenfondswet (ZFW)	9 030	Volksgesondheid en Milieuhygiëne en Sociale Zaken
Alg. Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)	5 259	Volksgesondheid en Milieuhygiëne en Sociale Zaken

<sup>1</sup> Cijfers ontleend aan de memorie van toelichting op de begroting 1977 van Sociale Zaken.

## VI.1. Kabinet-Den Uyl

Departementen (met vermelding van het jaar na 1960 van instelling onder de huidige benaming)	Ministers, hoofd v.e. departement	Ministers zonder portefeuille	Staatssecretarissen	Totaal aantal bewindslieden
Algemene Zaken	1	—	—	1
Buitenlandse Zaken	1	1 (sinds '65)	2 (één sinds '59; één sinds '73) <sup>1</sup>	4
Justitie	1	—	1 (sinds 1970)	2
Binnenlandse Zaken	1	—	1 (sinds 1967) <sup>2</sup>	2
Onderwijs en Wetenschappen (1965)	1	1 (sinds '71)	2 (één sinds '50; één sinds '73) <sup>3</sup>	4
Financiën	1	—	2 (één sinds '67; één sinds '71) <sup>4</sup>	3
Defensie	1	—	2 (één sinds '49; één sinds '73) <sup>5</sup>	3
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1965)	1	—	2 (één sinds '71; één sinds '73)	3
Verkeer en Waterstaat	1	—	1 (sinds '59)	2
Economische Zaken	1	—	1 (sinds '48)	2
Landbouw en Visserij	1	—	—	1
Sociale Zaken (1971)	1	—	1 (sinds '59) <sup>6</sup>	2
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1965)	1	—	1 (sinds '67) <sup>7</sup>	2
Volksgezondheid en Milieuhygiëne (1971)	1	—	1 (sinds '73)	2
<b>Totaal</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>33</b>

<sup>1</sup> Eén staatssecretaris was aanwezig van 1950-1952 en van 1957-1958.

<sup>2</sup> Een staatssecretaris was aanwezig van 1956-1963 en van 1965-1966. Na het aftreden van staatssecretaris Polak op 1 mei 1977 is geen opvolger benoemd.

<sup>3</sup> Een tweede staatssecretaris was aanwezig van 1959-1965.

<sup>4</sup> Eén staatssecretaris was aanwezig van 1953-1956 en van 1959-1966.

<sup>5</sup> Na het aftreden van staatssecretaris Van Es in 1972 is tijdens het kabinet-Biesheuvel geen opvolger benoemd. Een tweede staatssecretaris was aanwezig van 1949-1958 en van 1959 tot 1971. Een derde staatssecretaris was aanwezig van 1963-1971. Na het aftreden van staatssecretaris Stemerding op 31 december 1976 is geen opvolger benoemd.

<sup>6</sup> Van 1948-1953 en van 1963-1967 waren er twee staatssecretarissen, van wie één voor de sector Volksgezondheid. Eén staatssecretaris was aanwezig van 1953-1958.

<sup>7</sup> Eén staatssecretaris was aanwezig van 1956-1966. Van 1971-1972 was een tweede staatssecretaris aanwezig.

**VI.2. Ontwikkeling sinds 1960**

Kabinet	Ministers, hoofd van een departe- ment	Ministers zonder porte- feuille	Staatssecre- tarissen	Totaal aantal bewinds- lieden
Kabinet-De Quay (tot juli 1963)	13	—	11	24
Kabinet-Marijnen (24 juli '63-14 april '65)	13	—	12	25
Kabinet-Cals (14 april '65-22 nov. '66)	13	1	13	27
Kabinet-Zijlstra (22 nov. '66-5 april '67)	12	1	9	22
Kabinet-De Jong (5 april '67-6 juli '71)	13	1	12	26
Kabinet-Biesheuvel (6 juli '71-11 mei '73)	14	2	13	29
Kabinet-Den Uyl (sedert 11 mei '73)	14	2	17	33

**Bijlage VII. Vergelijkend overzicht van departementen en bewindslieden in twaalf Europese landen<sup>1 2</sup>**

Kleinere landen

Nederland			België			Denemarken		
departementen	mr	ss	departementen	mr	ss	departementen	mr	ss
aantallen	14	16	aantallen	25	24	aantallen	20	18
– Algemene Zaken	x		– Kanselarij van de eerste minister	x		– Departement van de eerste minister	x	
– Buitenlandse Zaken (Ontwikkelings-samenwerking)	x x <sup>+</sup>	xx	– Buitenlandse Zaken en Ontwikkelings-samenwerking	x		– Buitenlandse Zaken (VN/Ontwikkelingshulp)	x x <sup>+</sup>	
– Justitie	x	x	– Justitie	x	x	– Justitie	x <sup>1</sup>	
– Binnenlandse Zaken	x	x	– Binnenlandse Zaken	x		– Binnenlandse Zaken	x	
			– Openbaar Ambt	x				
			– Hervorming der Instellingen	x				
			– Hervorming der Instellingen	x				
– Onderwijs en Wetenschappen (Wetenschaps-beleid)	x x <sup>+</sup>	xx	– Nationale Opvoeding	x		– Onderwijs	x	
			– Nationale Opvoeding (Wetenschaps-beleid)	x <sup>+1</sup>				
– Financiën	x	xx	– Financiën (Begroting)	x x <sup>+1</sup>		– Financiën	x	
						– Belastingen en Accijnzen	x	
– Defensie	x	x	– Landsverdediging	x <sup>2</sup>		– Defensie	x <sup>1</sup>	
– Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	x	xx				– Huisvesting	x	
						– Milieu	x <sup>2</sup>	
– Verkeer en Waterstaat	x	x	– Verkeerswezen	x		– Verkeer	x	
			– Openbare Werken	x				
– Economische Zaken	x	x	– Economische Zaken	x	x <sub>a</sub>	– Economische Zaken	x	
			– Middenstand	x		– Handel	x	
			– Buitenlandse Handel	x				
– Landbouw en Visserij	x		– Landbouw	x		– Landbouw	x	
						– Visserij	x	
– Sociale Zaken	x	x	– Sociale Voorzorg	x		– Arbeid	x	
			– Tewerkstelling en Arbeid (Pensioenen)	x <sup>3</sup> x <sup>+</sup>		– Sociale Zaken	x	
– Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	x	x	– Franse Cultuur	x <sup>3</sup>		– Culturele Zaken	x <sup>2</sup>	
			– Nederlandse Cultuur	x <sup>4</sup>				
– Volksgezondheid en Milieuhygiëne	x	x	– Volksgezondheid en het Gezin	x	x <sup>1</sup>			
			– Brusselse Aangelegenheden	x <sup>2</sup>	x <sup>3</sup> x	– Groenland	x <sup>3</sup>	
			– Vlaamse Aangelegenheden	x <sup>3</sup>	xx <sup>1</sup>	– Kerkelijke Zaken	x <sup>3</sup>	
			– Waalse Aangelegenheden	x <sup>4</sup>	x			

Voor voetnoten zie blz. 81.

Vergelijkend overzicht van departementen en bewindslieden in twaalf Europese landen<sup>1 2</sup> (vervolg)

Kleinere landen

Finland			Ierland			Noorwegen					
departementen	mr	ss	departementen	mr	ss	departementen	mr	ss			
aantallen	13	17	0	aantallen	17	15	7	aantallen	15	16	19
- 'Office of the Council of State'	x		- Departement van de eerste minister	x	x <sup>1</sup>	- Kabinet van de eerste minister	x	xxx			
- Buitenlandse Zaken (Buitenlandse Handel)	x x <sup>+1</sup>		- Buitenlandse Zaken	x	x <sup>1</sup>	- Buitenlandse Zaken ('Law of the Sea Questions')	x x <sup>+</sup>	x			
- Justitie	x		- Justitie	x		- Justitie en Politie	x	x			
- Binnenlandse Zaken	x		- 'Local Government' 'Public Service'	x x <sup>1</sup>	x <sup>2</sup>	- 'Local Government and Labour'	x	x			
						- Consumer Affairs and Government Administration'	x	x			
- Onderwijs	xx <sup>+</sup>		- Onderwijs	x	x <sup>3</sup>	- Kerkelijke Zaken en Onderwijs	x	xx			
- Financiën	xx <sup>+</sup>		- Financiën	x <sup>1</sup>	x	- Financiën	x	x			
- Defensie	x		- Defensie	x	x <sup>2</sup>	- Defensie	x	x			
			'Lands'	x		- 'Environment'	x	x			
- Communicatie	x		- Vervoer en Energie	x		- Communicatie	x	x			
			- PTT	x							
- Handel en Industrie	xx <sup>+1</sup>		- Industrie en Handel	x	x <sup>3</sup>	- Industrie en Ambacht	x	xx			
- Economische Planning	x					- Handel en Scheepvaart	x	x			
- Landbouw en Bosbouw	x		- Landbouw en Visserij	x	x	- Landbouw	x	x			
						- Visserij	x	x			
- Arbeid	x		- Sociale Zaken	x <sup>2</sup>	x	- Sociale Zaken	x	x			
- Sociale Zaken en Gezondheid	xx <sup>+</sup>		- Arbeid	x							
			- Gezondheid	x <sup>2</sup>	x						
			- Iers sprekende gebieden	x							

Voor voetnoten zie blz. 81.

Vergelijkend overzicht van departementen en bewindslieden in twaalf Europese landen<sup>1 2</sup> (vervolg)

Kleinere landen						Grotere landen					
Oostenrijk			Zweden			Frankrijk <sup>4</sup>					
departementen	mr	ss	departementen	mr	ss	departementen	mr	ss			
aantallen	14	14	4	aantallen	15	20	0	aantallen	16	16	13
– Departement van de eerste minister	x	xxx	– Kabinet van de eerste minister	xx <sup>1</sup>		– Algemene Zaken	x	xx			
– Buitenlandse Zaken	x		– Buitenlandse Zaken (Ontwikkelings-samenwerking)	x x <sup>+</sup>		– Buitenlandse Zaken	x	x			
– Justitie	x		– Justitie	x		– Justitie	x				
– Binnenlandse Zaken	x		– 'Local Government'	x		– Binnenlandse Zaken	x				
– Onderwijs en Kunst	x		– Onderwijs en Culturele Zaken	xx <sup>+</sup>		– Nationaal Onderwijs	x	xx			
– Wetenschap en Onderzoek	x										
– Financiën	x		– Financiën	x		– Economie en Financiën	x	x			
– Defensie	x		– Defensie	x		– Defensie	x	x			
– 'Bauten und Technik'	x		– Huisvesting en Ruimtelijke Ordening	xx <sup>+</sup>		– 'l'Aménagement, Equipement du Territoire et des Transports'	x	xx			
– Verkeer	x		– Communicatie	x		– PTT	x				
– Handel, Bedrijf en Industrie	x		– Industrie (Energie)	x x <sup>+</sup>		– Industrie, Handel en Ambacht	x				
			– Economie	x							
			– Handel	x							
– Landbouw en Bosbouw	x	x	– Landbouw	x		– Landbouw en Ontwikkeling van het Platteland	x	x			
– Sociale Zaken	x		– Arbeidsmarkt-vraagstukken	x <sup>1</sup>		– Arbeid, Werk-gelegenheid en Bevolking	x				
						– 'Affaires Culturelles et Environnement'	x	x			
						– 'Information'	x				
– Gezondheid en Milieu	x		– Gezondheid en Sociale Zaken	xx <sup>+</sup>		– Volksgezondheid en Sociale Zekerheid	x	x			
						– Minister belast met de relaties met het parlement	x	x			

Voor voetnoten zie blz. 81.

Vergelijkend overzicht van departementen en bewindslieden in twaalf Europese landen<sup>1 2</sup> (vervolg)

Grotere landen

Groot-Brittannië			Italië			Bondsrepubliek Duitsland					
departementen	mr	ss <sup>5</sup>	departementen	mr	ss	departementen	mr	ss			
aantallen	20	23	58	aantallen	21	22	48	aantallen	16	16	20
– 'Cabinet Office'	x <sup>1</sup>			– Kabinet van de minister-president	x	xxx		– Departement van de Bondskanselier	x		x
– Buitenlandse en Gemenebest Zaken	x	xxx		– Buitenlandse Zaken	x	xx		– Buitenlandse Zaken	x		xx
– ('Law Officers')		xxx		– Justitie	x	xx		– Economische Samenwerking	x		x
– ('Lord Advocate')		xx						– Justitie	x		x
– 'Lord Chancellor's Office'	x										
– 'Home'	x	xxx									
– 'Civil Service' ('Privy Seal')	x <sup>1</sup> x <sup>+</sup>	x		– Binnenlandse Zaken	x	xxx		– Binnenlandse Zaken	x		xx
– Onderwijs en Wetenschappen	x <sup>2</sup>	xxx		– Onderwijs	x	xxx		– 'Bildung und Wissenschaft'	x		x
								– Onderzoek en Technologie	x		x
– 'Treasury' ('Paymaster General')	x x <sup>+</sup>			– Financiën	x	xxx		– Financiën	x		xx
– Defensie	x	xxxx		– Schatkist	x	xxx					
– 'Environment'	x	xxx xxx		– Begroting	x	x		– Defensie	x		x
				– Defensie	x	xxx		– Ruimtelijke Ordening, Bouw en Stedebouw	x		x
– Verkeer	x	x		– Verkeer	x	xx		– Verkeer	x		xx
				– Openbare Werken	x	xx					
– Prijzen en Consumentenbescherming	x	xx		– PTT	x	xx		– Economische Zaken	x		x
– Industrie	x	xxxx		– Industrie en Handel	x	xx					
– Energie	x	xxx		– Staatsdeel-nemingen	x	xx					
– Handel	x	xx		– Buitenlandse Handel	x	x					
– Landbouw, Visserij en Voedsel	x	xx		– Koopvaardij	x	x		– Voedselvoor-ziening, Landbouw en Bosbouw	x		x
				– Landbouw en Bosbouw	x	xx					
– Werkgelegenheid	x	xxx		– Arbeid en Sociale Zaken	x	xxxx		– Arbeid en Sociale Zaken	x		x
				– Toerisme, Film en Schouwburgwezen (Culturele Zaken en Milieu)	x	x					
– Volksgezondheid en Sociale Zekerheid	xx <sup>+</sup>	xxx		– Gezondheid	x	xx		– Jeugd, Gezin en Gezondheid	x		x
Departementen voor:				– Departement voor Zaken betreffende het Zuiden	x <sup>+</sup>	x		– Departement voor Interduitse Betrekkingen	x		x
– Noord-Ierland	x	xxxx									
– Schotland	x	xxxx									
		x									
– Wales ('Privy Council Office')	x x <sup>+</sup>	xx xx									
– ('Duchy of Lancaster')	x <sup>+</sup>										

Voor voetnoten zie blz. 81.



### Voetnoten

<sup>1</sup> Stand van zaken op 1 maart 1977, tenzij anders vermeld.

<sup>2</sup> Legenda:

mr = minister die deel uitmaakt van de ministerraad

ss = staatssecretaris

x = een bewindsman of bewindsvrouw

x<sup>+</sup> = minister zonder portefeuille

x<sup>i</sup> (i=1...n) = bewindsman/-vrouw, in dezelfde functie op andere departement(en);  
zie x<sup>i</sup> in dezelfde kolom

x<sub>a</sub> = 'minister adjunct aan';  
zie bijlage VII.1.

<sup>3</sup> De Minister voor Franse Cultuur is tevens Staatssecretaris voor Brusselse Aangelegenheden.

<sup>4</sup> Opgave van 1 maart 1974.

<sup>5</sup> ss is hier opgevat als 'overige bewindslieden';  
zie bijlage VII.1.

**Bijzonderheden betreffende benaming en positie van bewindslieden in twaalf Europese landen**

	ministers, leden van de ministerraad	overige bewindslieden
Nederland		<ul style="list-style-type: none"> <li>— staatssecretaris:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• binnen de grenzen van het door de minister vastgestelde beleid verantwoording schuldig aan het parlement;</li> <li>• is 'vakstaatssecretaris';</li> <li>• wordt niet toegevoegd aan meer dan één minister.</li> </ul> </li> </ul>
België		<ul style="list-style-type: none"> <li>— staatssecretaris:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• kan zijn toegevoegd aan meer dan één minister;</li> </ul> </li> <li>— 'minister, adjunct bij een departement':               <ul style="list-style-type: none"> <li>• soort 'onderminister';</li> <li>• ruime bestuursbevoegdheid.</li> </ul> </li> </ul>
Denemarken		<ul style="list-style-type: none"> <li>— volgens grondwet geen staatssecretaris mogelijk.</li> </ul>
Finland	<ul style="list-style-type: none"> <li>— men kent geen vice-minister-president.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— men kent geen staatssecretaris.</li> </ul>
Ierland	<ul style="list-style-type: none"> <li>— maximaal 15 ministers (wet 1924), waardoor gezien het aantal departementen geen ministers zonder portefeuille voorkomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 'parliamentary secretary':               <ul style="list-style-type: none"> <li>• kan zijn toegevoegd aan meer dan één minister.</li> </ul> </li> </ul>
Noorwegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>— men kent geen vice-minister-president.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 'Statssekretær':               <ul style="list-style-type: none"> <li>• niet aan het parlement verantwoordelijk;</li> <li>• soms belast met een specifiek beleids-terrein.</li> </ul> </li> </ul>
Oostenrijk		<ul style="list-style-type: none"> <li>— 'Staatssekretär':               <ul style="list-style-type: none"> <li>• niet aan het parlement verantwoordelijk.</li> </ul> </li> </ul>
Zweden	<ul style="list-style-type: none"> <li>— op een aantal departementen zijn ministers zonder portefeuille toegevoegd; zij zijn niet altijd belast met een specifiek beleidsterrein uit de departementale taak.</li> </ul>	
Frankrijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>— sommige ministers hebben de titel 'ministre d'état'.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 'secrétaire d'état'.</li> </ul>
Groot-Brittannië	<ul style="list-style-type: none"> <li>men onderscheidt op enkele uitzonderingen na:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— 'secretary of state';</li> <li>— 'minister'.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— men onderscheidt op enkele uitzonderingen na:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— 'minister';</li> <li>— 'minister of state':                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• figuur die voornamelijk wordt gehanteerd voor ministeries met een uitgebreid takenpakket en veel buitenlandse contacten;</li> </ul> </li> <li>— 'parliamentary undersecretary of state':                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• taakverlichting van de 'secretary of state';</li> </ul> </li> <li>— 'parliamentary secretary':                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• taakverlichting van de 'minister'.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

**Bijzonderheden betreffende benaming en positie van bewindslieden in twaalf Europese landen** (vervolg)

	ministers, leden van de ministerraad	overige bewindslieden
Italië	<ul style="list-style-type: none"><li>— de minister geeft minder dan in Nederland richting aan de uitvoering;</li><li>— de minister zonder portefeuille ressorteert formeel onder de minister-president;</li><li>— vice-minister-president:<ul style="list-style-type: none"><li>• zijn taak wordt door de minister-president vastgesteld;</li><li>• kan als afzonderlijke ministeriële portefeuille voorkomen.</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>— 'sottosegratari':<ul style="list-style-type: none"><li>• als in Nederland maar met het accent op taken in de uitvoering.</li></ul></li></ul>
West-Duitsland		<ul style="list-style-type: none"><li>— 'parlementarischer Staatssekretär':<ul style="list-style-type: none"><li>• is in het bijzonder belast met het versterken van de relaties van het departement met de politieke lichamen;</li><li>• vervangt de minister bij diens ontstentenis in de ministerraad.</li></ul></li></ul>